

## II

(Acte fără caracter legislativ)

## DECIZII

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

## DECIZIA (UE) 2021/69 A COMISIEI

din 24 februarie 2020

**privind ajutorul de stat SA.43549 (2017/C) (ex2017/FC) (ex 2016/NN) (ex 2015/EO) pus în aplicare de România în favoarea CFR Marfă**

[notificată cu numărul C(2020) 1115]

(Numai textul în limba română este autentic)

(Text cu relevanță pentru SEE)

COMISIA EUROPEANĂ,

având în vedere Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, în special articolul 108 alineatul (2) primul paragraf,

având în vedere Acordul privind Spațiul Economic European, în special articolul 62 alineatul (1) litera (a),

după ce părțile interesate au fost invitate să își prezinte observațiile în conformitate cu dispozițiile menționate anterior <sup>(1)</sup> și având în vedere observațiile acestora,

întrucât:

## 1. PROCEDURĂ

- (1) Prin scrisoarea din 24 septembrie 2015, România a informat Comisia că, în iunie 2013, a convertit în acțiuni o datorie publică de 1 669 de milioane RON [aproximativ 363 de milioane EUR <sup>(2)</sup>] pe care Societatea Națională de Transport Feroviar de Marfă CFR S.A. (denumită în continuare „CFR Marfă”), o companie de transport feroviar de marfă de stat, o avea față de CFR Infrastructură, față de un administrator de infrastructură publică de stat și față de diverse organisme de securitate socială și organe fiscale <sup>(3)</sup>. Pe baza informațiilor furnizate de România, Comisia a hotărât inițierea unui caz *ex officio* cu privire la măsurile luate în favoarea CFR Marfă, înregistrat cu numărul de ajutor de stat SA.43549 (2015/CP).

<sup>(1)</sup> JO C 198, 8.6.2018, p. 16.

<sup>(2)</sup> Rata de schimb utilizată în prezenta decizie este identică cu cea utilizată în decizia de inițiere a procedurii, și anume 1 EUR = 4,6 RON, astfel cum se indica pe site-ul web al BCE la 13 septembrie 2017. Cifrele în EUR sunt doar în scop informativ; cifrele oficiale sunt prezentate în RON. [https://www.ecb.europa.eu/stats/policy\\_and\\_exchange\\_rates/euro\\_reference\\_exchange\\_rates/html/eurofxref-graph-ron.en.html](https://www.ecb.europa.eu/stats/policy_and_exchange_rates/euro_reference_exchange_rates/html/eurofxref-graph-ron.en.html)

<sup>(3)</sup> Ordonanța de urgență nr. 61/2013 din 12 iunie 2013 pentru reglementarea unor măsuri financiar-fiscale, Monitorul Oficial al României nr. 363, în vigoare de la 18 iunie 2013.

- (2) Prin scrisorile din 17 noiembrie 2015, 6 iulie 2016 și 6 aprilie 2017, Comisia a solicitat informații privind măsurile luate în favoarea CFR Marfă. România a răspuns prin scrisorile din 24 decembrie 2015, 10 și 11 august 2016 și 12 mai 2017. De asemenea, România a notificat în prealabil măsura de conversie a creanțelor în acțiuni la 5 octombrie 2016, iar notificarea prealabilă a României a fost adăugată la cazul de ajutor de stat *ex officio* menționat mai sus.
- (3) La 6 martie 2017, Comisia a primit o plângere formală (denumită în continuare „plângerea”) din partea Organizației Patronale a Societăților Feroviare Private din România (denumit în continuare „reclamantul” sau OPSFPR) <sup>(4)</sup>, reprezentând interesele societăților private care operează în domeniul transportului feroviar de marfă în România. Plângerea, împreună cu o cerere de informații tehnice suplimentare, a fost transmisă României la 6 aprilie 2017. România a transmis observații cu privire la plângere la 12 mai 2017.
- (4) La 19 septembrie, reclamantul a prezentat Comisiei un addendum la plângere. Versiunea neconfidențială a addendumului a fost transmisă României pentru observații. România a răspuns la 6 octombrie 2017.
- (5) Prin scrisoarea din 18 decembrie 2017, Comisia a informat România că a decis să inițieze procedura oficială de investigare prevăzută la articolul 108 alineatul (2) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), în ceea ce privește ajutorul de stat.
- (6) Decizia Comisiei de a iniția procedura (denumită în continuare „decizia de inițiere a procedurii”) a fost publicată în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* <sup>(5)</sup>. Comisia a invitat părțile interesate să își prezinte observațiile cu privire la ajutor/măsură.
- (7) La 20 februarie 2018, Comisia a primit observațiile inițiale din partea României cu privire la decizia de inițiere a procedurii.
- (8) La 6 iulie 2018, Comisia a primit observații și de la părțile interesate. La 16 iulie 2018, Comisia le-a transmis României, oferindu-i posibilitatea de a răspunde. România și-a prezentat observațiile cu privire la observațiile părților terțe prin scrisoarea din 14 august 2018.
- (9) Comisia a trimis României cereri ulterioare de informații, mai precis la 14 noiembrie 2018 și la 15 martie 2019, la care autoritățile române au răspuns la 19 decembrie 2018 și, respectiv, la 27 iunie, 9 iulie, 13 septembrie și 6 noiembrie 2019.
- (10) Comisia a organizat diverse reuniuni cu autoritățile române, cea mai recentă fiind cea din 24 iulie 2019, după care România a transmis informații suplimentare la 13 septembrie 2019.

## 2. DESCRIEREA DETALIATĂ A AJUTORULUI

### 2.1. Beneficiar

- (11) CFR Marfă este o societate cu răspundere limitată deținută integral de stat („întreprindere de stat”) care furnizează servicii de transport feroviar de marfă și exploatează terminale multimodale. România, în calitate de acționar unic, gestionează și supraveghează în prezent societatea (de exemplu, în ceea ce privește bugetul său anual) prin intermediul Ministerului Transporturilor.
- (12) CFR Marfă a devenit societate pe acțiuni la 1 octombrie 1998, ca urmare a reorganizării operatorului feroviar român tradițional *Societatea Națională Căile Ferate Române* („SNCFR”) <sup>(6)</sup>, o companie feroviară integrată vertical, care ulterior a fost împărțită în cinci societăți independente: CFR Infrastructură (sau CFR SA, administratorul infrastructurii, deținută integral de stat, denumită în continuare „CFR Infrastructură”), CFR Marfă, CFR Călători (operatorul de transport feroviar de călători, deținut integral de stat), CFR Gevaro (societatea care furnizează servicii legate de vagoane restaurant și vagoane de dormit) și *Societatea de Administrare Active Feroviare – SAAF* (societatea care administrează materialul rulant excedentar, care urmează să fie vândut, închiriat sau dezmembrat).

<sup>(4)</sup> La momentul depunerii plângerii, asociația avea 16 membri dintre care 13 erau activi în domeniul transportului feroviar de marfă (iar nu în transportul feroviar de călători). Printre membri se numărau Grup Feroviar Român S.A. („GFR”), Deutsche Bahn Cargo România („DB Cargo România”), Unicom Tranzit SA („Unicom Tranzit”), Cargo Trans Vagon S.A. („Cargo Trans Vagon”), Transferoviar Grup S.A. („Transferoviar Grup”), Vest Trans Rail SRL („Vest Trans Rail”), Servtrans Invest S.A. („Servtrans Invest”), Tehnotrans Feroviar SRL („Tehnotrans”), Via Terra Spedition, Rail Cargo Carrier România (parte a Rail Cargo Group din Austria), Tim Rail Cargo, Rail Force SRL și Trans Expedition Feroviar SRL.

<sup>(5)</sup> A se vedea nota de subsol 1.

<sup>(6)</sup> Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 12/1998 privind transportul pe căile ferate române și reorganizarea Societății Naționale a Căilor Ferate Române.

- (13) CFR Marfă furnizează servicii de transport feroviar de marfă, printre altele pentru cărbune, ciment, produse chimice, cereale și petrol, lemn, sare și metale, la nivel intern, exploatează terminale multimodale și furnizează servicii auxiliare, cum ar fi servicii de depozitare, servicii de aprovizionare cu combustibil și logistică. Printre clienții principali ai CFR Marfă se numără alte întreprinderi deținute de stat, cum ar fi CE Hunedoara, fostul combinat chimic Olchim, Salrom și întreprinderi de termoficare.
- (14) În 2017, transportul feroviar de marfă a reprezentat 30,2 % din piața transportului de marfă din România, față de 30,7 % în 2013 și doar 24,9 % în 2007 <sup>(7)</sup>. Ponderea transportului rutier a fost relativ mai ridicată, variind de la 53,5 % în 2007 la 40,3 % în 2013 și 42,4 % în 2017, în timp ce ponderea transportului pe căile navigabile interioare a variat de la 25,2 % în 2007 la 29 % în 2013 și 27,4 % în 2017 <sup>(8)</sup>.
- (15) România a acordat acces operatorilor de transport feroviar de marfă străini la rețeaua sa feroviară în 1998 <sup>(9)</sup>. De la aderarea României la UE în 2007, cota de piață a CFR Marfă în sectorul transportului feroviar de marfă măsurată în funcție de volum (mii de tone de mărfuri transportate) a scăzut constant de la [70-80] % în 2007 la [50-60] % în 2014 și la [40-50] % în 2018. Cota de piață a CFR Marfă, în funcție de distanța parcursă (tone-km), a scăzut de asemenea de la [60-70] % în 2007 la [40-50] % în 2014 și la [30-40] % în 2018 <sup>(10)</sup>. Aceasta reprezintă o cotă de [5-10] % a CFR Marfă din totalul pieței de transport de marfă din România, comparativ cu cea a operatorilor privați de transport feroviar de marfă care dețin o cotă de piață cumulată de [10-20] % <sup>(11)</sup>.

Tabelul 1

## Evoluția cotei de piață (transportul feroviar de marfă) a CFR Marfă, 2007-2018

Cota de piață (%)		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 (*)
în funcție de volumul mărfurilor transportate	CFR Marfă	[70-80]	[60-70]	[50-60]	[50-60]	[60-70]	[50-60]	[50-60]	[50-60]	[50-60]	[40-50]	[40-50]	[40-50]
	Alți operatori de transport feroviar de marfă	[20-30]	[30-40]	[40-50]	[40-50]	[30-40]	[40-50]	[40-50]	[40-50]	[50-60]	[50-60]	[50-60]	[50-60]
în funcție de distanța parcursă (tkm)	CFR Marfă	[60-70]	[50-60]	[40-50]	[40-50]	[40-50]	[40-50]	[40-50]	[40-50]	[40-50]	[30-40]	[30-40]	[30-40]
	Alți operatori de transport feroviar de marfă	[30-40]	[40-50]	[50-60]	[50-60]	[50-60]	[50-60]	[50-60]	[50-60]	[60-70]	[60-70]	[60-70]	[60-70]

(\*) Numai în primele nouă luni ale anului 2018.

Sursa: informațiile prezentate de România la 24 decembrie 2015; răspunsul României din 12 mai 2017, anexa 2; răspunsul României din 27 iunie 2019, punctul 29.1.

<sup>(7)</sup> A se vedea răspunsul României la întrebarea 2, anexa 2 la răspunsul României din 12 mai 2017 și datele Eurostat disponibile la adresa [https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=t2020\\_rk320&language=en](https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=t2020_rk320&language=en)

<sup>(8)</sup> Ibid.

<sup>(9)</sup> Articolul 15 alineatul (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 12/1998.

<sup>(10)</sup> A se vedea răspunsul României din 27 iunie 2019, punctele 49-51.

<sup>(11)</sup> A se vedea răspunsul României la întrebarea 2, anexa 2 la răspunsul României din 12 mai 2017 și răspunsul României din 27 iunie 2018, punctul 29.1.

- (16) La momentul deciziei de inițiere a procedurii, aproximativ 20 de operatori de transport feroviar de marfă erau activi pe piața românească. Principalii concurenți ai CFR Marfă sunt toți operatorii privați care dețin următoarele cote de piață (în termeni de tone-km): SC Group Feroviar Român SA <sup>(12)</sup> („GFR”; [20-30]% în 2012 și [20-30]% în 2016), SC Unifertrans SA ([5-10]% în 2012 și [5-10]% în 2016), SC Cargo Trans Vagon SA ([5-10]% în 2012 și [0-5]% în 2016), SC DB Schenker Rail România ([5-10]% în 2012 și [10-20]% în 2016), SC Transferoviar Grup SA ([0-5]% în 2012 și [0-5]% în 2016) și Rail Cargo Carrier România ([0-5]% în 2016) <sup>(13)</sup>. În prezent, numărul de transportatori activi pe piața românească a transportului feroviar de marfă a crescut la 28 <sup>(14)</sup>.

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

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

Tabelul 2

### Volumul de marfă al CFR Marfă în mii de tone în perioada 2007-2017, pe categorii

în mii de tone	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Volumul de marfă transportată	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

Sursa: informațiile prezentate de România la 24 decembrie 2015; răspunsul României din 12 mai 2017, anexa 1; răspunsul României din 19 decembrie 2018, secțiunea E punctul 13.

- (18) Odată cu reducerea activității economice a CFR Marfă, numărul angajaților a scăzut și el treptat, de la 15 992 de angajați în echivalent normă întreagă („ENI”) în 2009 la 6 508 în 2014, 6 155 în 2016 și 5 717 în 2018 (a se vedea tabelul 3 de mai jos).

Tabelul 3

### Angajații CFR Marfă în ENI în perioada 2009-2018

în ENI	1999	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Număr de angajați	29 289	15 992	10 813	8 257	9 053	8 767	6 508	6 454	6 155	5 995	5 717

Sursa: informațiile prezentate de România la 24 decembrie 2015, răspunsul României din 12 mai 2017, anexa 1, bilanțurile anuale ale întreprinderii <sup>(1)</sup>, răspunsul României din 27 iunie 2019, punctul 49.

<sup>(1)</sup> Rapoarte anuale disponibile pe site-ul web al CFR Marfă (de exemplu: <http://www.cfrmarfa.cfr.ro/images/stories/financiar/indicatori%20financiar/indicatori%20financiar%20conform%20bilantului%20depus%20pe%20anul%202017.pdf>)

- (19) Factorii descriși în considerentele 15 și 16 de mai sus au avut un impact negativ asupra situației financiare a CFR Marfă. Astfel cum se arată în tabelul 4 de mai jos, CFR Marfă se confruntă cu dificultăți financiare de mai mulți ani.

Tabelul 4

### Principalii indicatori financiar ai CFR Marfă în perioada 2009-2016

În milioane RON	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Cifra de afaceri totală	1 097,30	1 056,10	1 150,00	1 020,60	961,50	954,90	775,94	673,61

<sup>(12)</sup> GFR face parte din Grupul Grampet, format din 14 societăți active în sectorul transportului feroviar în Europa Centrală și de Sud-Est.

<sup>(13)</sup> A se vedea anexa 1 la răspunsul României din 12 mai 2017, trimis ca urmare a cererii de informații formulate de Comisie.

<sup>(14)</sup> Răspunsul României din 27 iunie 2019, punctul 51.2.

În milioane RON	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>EBITDA</b>	<b>- 186,60</b>	<b>- 97,10</b>	<b>25,10</b>	<b>- 41,50</b>	<b>- 89,70</b>	<b>17,70</b>	<b>27,56</b>	<b>- 43,69</b>
<b>Cheltuieli cu dobânzile</b>	31,40	29,40	27,00	23,10	16,00	12,90	8,98	5,62
<b>Datorie totală</b>	<b>1 261,60</b>	<b>1 673,40</b>	<b>1 891,20</b>	<b>2 186,60</b>	<b>666,30</b>	<b>720,20</b>	<b>788,25</b>	<b>868,13</b>
<b>Capital propriu</b>	<b>93,60</b>	<b>- 343,50</b>	<b>- 471,90</b>	<b>- 904,60</b>	<b>566,20</b>	<b>540,50</b>	<b>405,21</b>	<b>302,00</b>
<b>Capital social subscris</b>	247,33	248,15	251,60	263,96	1 987,54	1 988,35	2 012,12	2 012,12
<b>Alte participații</b>	- 153,69	- 591,62	- 723,50	- 1 168,58	- 1 420,20	- 1 447,69	- 1 606,91	- 1 710,13
— Rezerve din reevaluare	93,91	120,62	107,98	106,46	114,90	101,99	88,08	88,08
— Rezerve	236,22	253,62	266,15	279,17	293,50	306,36	201,05	201,05
— Profit/Pierderi cumulate	- 141,84	- 430,59	- 1 004,18	- 1 149,12	- 1 565,68	- 1 828,88	- 1 736,85	- 1 844,48
— Profit/Pierderi anuale	- 341,98	- 535,27	- 93,45	- 405,09	- 262,92	- 27,16	- 159,19	- 154,78
<b>% de capital social pierdut</b>	<b>- 62</b>	<b>- 238</b>	<b>- 288</b>	<b>- 443</b>	<b>- 71</b>	<b>- 73</b>	<b>- 20</b>	<b>- 15</b>
<b>Raport datorii/capital propriu</b>	<b>13,48</b>	<b>- 4,87</b>	<b>- 4,01</b>	<b>- 2,42</b>	<b>1,18</b>	<b>1,33</b>	<b>1,94</b>	<b>2,87</b>
<b>Raport EBITDA/capacitatea de acoperire a dobânzilor</b>	<b>- 5,94</b>	<b>- 3,30</b>	<b>0,93</b>	<b>- 1,80</b>	<b>- 5,61</b>	<b>1,37</b>	<b>3,07</b>	<b>- 7,77</b>

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

- (20) CFR Marfă a înregistrat pierderi începând cu anul 2008<sup>(15)</sup>. Pierderile anuale cumulate în exercițiile financiare 2009-2012 s-au ridicat la 1 149,12 milioane RON (aproximativ 250 de milioane EUR), reprezentând principalul factor al diminuării capitalului propriu de la o valoare pozitivă de 93,6 milioane RON (aproximativ 20 de milioane EUR) în anul 2009 la o valoare negativă de -904,60 milioane RON (aproximativ -197 de milioane EUR) în anul 2012. Capitalul propriu a devenit pozitiv în 2013, ajungând la 566,20 milioane RON (aproximativ 123 de milioane EUR), în principal datorită unei măsuri de conversie a creanțelor în acțiuni convenite de stat<sup>(16)</sup>, în valoare de 1 669 de milioane RON (aproximativ 363 de milioane EUR). Deteriorarea constantă a capitalului propriu a reînceput în 2013 (imediat după măsura de conversie a creanțelor în acțiuni din 2013) și a continuat în 2015 și 2016.
- (21) Astfel cum s-a sintetizat în tabelul 5 de mai jos, CFR Marfă avea deja un nivel semnificativ de îndatorare în 2010, care se ridica la 126 % din totalul activelor. În contextul deteriorării situației financiare a societății, în perioada 2010-2012 datoria CFR Marfă a crescut cu aproximativ 31 %, ajungând la 2 186,56 milioane RON (aproximativ 475 de milioane EUR), și anume 171 % din totalul activelor.

<sup>(15)</sup> În 2007, întreprinderea realiza încă un profit net de 4,73 milioane RON (aproximativ 1,02 milioane EUR), dar în 2008 aceasta a înregistrat pierderi anuale de 169,45 milioane RON (36,83 milioane EUR). Sursa: indicatori financiari din bilanțurile pe 2007 și 2008 disponibile pe site-ul web al CFR Marfă la adresa:  
[http://www.cfrmarfa.cfr.ro/index.php?option=com\\_content&view=article&id=75%3Aindicatori-financiari-conform-bilantului-depus-pe-anul-2007-&catid=35&Itemid=194&lang=ro](http://www.cfrmarfa.cfr.ro/index.php?option=com_content&view=article&id=75%3Aindicatori-financiari-conform-bilantului-depus-pe-anul-2007-&catid=35&Itemid=194&lang=ro) și  
[http://www.cfrmarfa.cfr.ro/index.php?option=com\\_content&view=article&id=170%3Aindicatori-financiari-conform-bilantului-depus-pe-anul-2008-&catid=35&Itemid=194&lang=ro](http://www.cfrmarfa.cfr.ro/index.php?option=com_content&view=article&id=170%3Aindicatori-financiari-conform-bilantului-depus-pe-anul-2008-&catid=35&Itemid=194&lang=ro)

<sup>(16)</sup> A se vedea considerentul 1 de mai sus și subsecțiunea 4.1.5.2 de mai jos.

- (22) În anul 2012, pasivele curente (cu o scadență mai mică de un an) au reprezentat 87 % din totalul datoriilor CFR Marfă și au constat în datoriile comerciale, datoriile aferente taxelor și impozitelor și alte datorii (a se vedea tabelul 5 de mai jos).

Tabelul 5

## Prezentarea generală a datoriilor CFR Marfă în perioada 2010-2016

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

Sursa: informațiile prezentate de România la 24 decembrie 2015; Raportul „Aplicarea testului investitorului privat prudent” (\* pentru datoriile comerciale), Deloitte, 29 martie 2013; răspunsul României din 12 mai 2017, anexa 1, rapoarte financiare publicate pe site-ul web al CFR Marfă <http://www.cfrmarfa.cfr.ro/images/stories/financiar/sit%20fin%20extinse/Situatii%20financiare%20extinse%20la%2031.12.2014.pdf>

- (23) Din 2010 până în 2012, datoriile comerciale ale CFR Marfă au crescut cu 53 %, de la 562,61 milioane RON (aproximativ 122 de milioane EUR) la 862,43 milioane RON (aproximativ 187 de milioane EUR). Majoritatea datoriilor comerciale restante ([90-100]% din totalul datoriilor comerciale din 2012) pot fi atribuite întreprinderilor deținute de stat, respectiv CFR Infrastructură, Informatica Feroviară<sup>(17)</sup>, CFR Călători și altele (a se vedea Tabelul 6 de mai jos).

Tabelul 6

## Prezentarea generală a datoriilor comerciale ale CFR Marfă în perioada 2010-2016

În milioane RON	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Total datorii comerciale</b>	562,61	726,74	862,43	318,72	465,70	607,68	724,17	934,66	991,88
— <b>din care față de întreprinderi deținute de stat</b>	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

<sup>(17)</sup> Informatica Feroviară este deținută în totalitate de CFR Infrastructură și furnizează servicii informatice și software pentru sistemele de transport feroviar.

În milioane RON	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
— <b>din care față de CFR Infrastructură</b>	412,68	582,77	716,30	213,47	348,65	505,26	623,54	826,09	860,93
<b>% CFR Infrastructură din totalul datoriilor comerciale</b>	73,35	80,19	83,06	66,98	74,86	83,15	86,10	88,38	86,80

Sursa: informațiile prezentate de România la 27 iunie 2019, punctul 39 și calculele proprii ale Comisiei <sup>(1)</sup>.

(1) Există mici diferențe între cele mai recente cifre furnizate în răspunsul României din 27 iunie 2019 (pagina 39) privind datoriile pe termen scurt și datoriile comerciale ale CFR Marfă (atât generale, cât și împărțite pe categorii) comparativ cu cifrele anterioare furnizate de România sau figurând în diferite rapoarte financiare anuale pe site-ul web al societății, ceea ce explică diferența dintre unele dintre cifrele din tabelul 6 comparativ cu tabelul 5. Cu toate acestea, diferențele în cauză nu sunt semnificative pentru evaluarea ajutorului acordat și, prin urmare, Comisia se va baza pe cele mai recente date disponibile pentru evaluarea datoriilor CFR Marfă către bugetul de stat și către CFR Infrastructură în conformitate cu cele mai recente date transmise de România în răspunsul său din 27 iunie 2019.

- (24) Conform informațiilor furnizate de România, pentru datoriile restante către CFR Infrastructură, societății CFR Marfă i s-au aplicat dobânzi și penalități (a se vedea tabelul 7 de mai jos).

Tabelul 7

**Prezentarea generală a datoriilor restante – inclusiv rata dobânzii și penalitățile – pe care le deține CFR Marfă față de CFR Infrastructură**

în milioane RON	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Suma restantă, din care	347	515,66	663,96	182,6	314,28	460,57	557,57	777,33	950,08
Rata dobânzii și penalități (zilnice) pentru plăți întârziate %	0,05	0,05	0,05	0,05	0,06	0,05	0,05	0,03	0,03
Dobânzi și penalități facturate în cursul anului	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
% din datoria totală reprezentat de CFR Infrastructură	30,57	28,08	34,44	34,15	27,65	62,24	61,78	76,57	73,23

Sursa: răspunsul României din 27 iunie 2019, punctele 36 și 39.

- (25) Datoriile CFR Marfă la bugetul de stat – constituite din datoriile restante aferente taxelor și impozitelor și contribuțiilor sociale neplătite (asigurări sociale, contribuții la asigurările de sănătate, contribuția la fondul de șomaj și la fondul special) – au înregistrat o creștere mai mult decât dublă, ajungând de la 376,21 milioane RON (aproximativ 82 de milioane EUR) în 2010 la 838,47 milioane RON (aproximativ 183 de milioane EUR) în 2012 (a se vedea tabelul 8 de mai jos).
- (26) În același timp, împrumuturile neachitate contractate de CFR Marfă de la bănci private au scăzut de la [...] milioane RON (aproximativ [...] de milioane EUR) în 2010 la [...] milioane RON (aproximativ [...] de milioane EUR) în 2012 (a se vedea, de asemenea, considerentul 191 de mai jos, în care se explică faptul că CFR Marfă a acordat prioritate rambursării împrumuturilor de la bănci private, salariilor și obligațiilor către furnizorii nepublici, amânând plățile către bugetul de stat).
- (27) Potrivit autorităților române, începând cu a doua parte a anului 2013, CFR Marfă nu a mai avut datorii restante la bugetul de stat (a se vedea tabelul 8 de mai jos).



Tabelul 8

**Prezentarea generală a datoriilor restante ale CFR Marfă (inclusiv dobânzi și penalități) la bugetul de stat începând cu anul 2008 (inclusiv ANAF, CNPP, ANOFM și CNAS – contribuții sociale)**

în milioane RON	2008	2009	2010	2011	2012 (*)	Iunie 2013 (**)	După iunie 2013	2014	2015	2016 (***)	2017 (****)	2018
Principalul	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Dobânzi pentru întârzierea plății	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Penalități de întârziere	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
<b>TOTAL datorii restante la bugetul de stat</b>	<b>130,2</b>	<b>309,41</b>	<b>376,21</b>	<b>627,4</b>	<b>838,47</b>	<b>1 001,2</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>19,9</b>

(\*) Cifrele CFR Marfă pentru 2012 includ datoriile suplimentare preluate de CFR Marfă, la data de 28 iunie 2012, prin fuziuni cu SC Întreținere și Reparații Vagoane SA [...] de milioane RON) și cu SC de Transport Maritim și de Coastă „C.F.R. Ferry Boat” SA [...] milioane RON). A se vedea răspunsul României la întrebările 16 și 19 din solicitarea de informații a Comisiei din 12 martie 2019, transmis la 27 iunie 2019.

(\*\*) Datorii restante ale CFR Marfă la bugetul de stat, care au fost integral anulate în iulie 2013 în urma măsurii de conversie a creanțelor în acțiuni. Această cifră nu include obligațiile CFR Infrastructură în valoare de 668 de milioane RON, care au fost preluate de CFR Marfă în temeiul Ordonanțelor de urgență ale Guvernului nr. 32/2013 și nr. 61/2013 – a se vedea anexa 4 la observațiile României privind decizia de inițiere a procedurii.

(\*\*\*) Dobânzile și penalitățile pentru întârzierea plăților reprezintă împreună [...] milioane RON (aproximativ [...] milioane EUR) în iunie 2013 – a se vedea anexa 4 la observațiile României privind decizia de inițiere a procedurii.

(\*\*\*\*) Pentru anii 2016 și 2017, a se vedea considerentele 89-90 de mai jos.

Sursa: răspunsul României din 27 iunie 2019, punctele 18, 19 și 21; anexa 4 la observațiile României privind decizia de inițiere a procedurii transmise la 20 februarie 2018 (denumite în continuare „observațiile României privind decizia de inițiere a procedurii”).

### 2.3. Istoricul tentativelor eșuate de privatizare a CFR Marfă și măsura de conversie a creanțelor în acțiuni din 2013

- (28) CFR Marfă se află pe lista întreprinderilor deținute de stat monitorizate de Fondul Monetar Internațional („FMI”) și de Banca Mondială <sup>(18)</sup> și a fost vizată, de asemenea, de UE în cadrul celui de al doilea și al treilea program de asistență financiară pentru balanța de plăți <sup>(19)</sup>. Creditorii internaționali au recomandat României în 2010 să își privatizeze participațiile majoritare în mai multe întreprinderi deținute de stat, inclusiv CFR Marfă, pentru a reduce plățile restante și arieratele care au un efect negativ asupra bugetului de stat al României.
- (29) Conform informațiilor disponibile în mod public, România a intenționat să privatizeze CFR Marfă cel puțin din 2007 <sup>(20)</sup>. Într-o scrisoare de intenție din 16 iunie 2010, România a declarat că își menținea angajamentul de a privatiza CFR Marfă în 2011 <sup>(21)</sup>.
- (30) Având în vedere angajamentele asumate de România prin scrisoarea de intenție și memorandumul tehnic de înțelegere semnat cu FMI și în același timp cu UE <sup>(22)</sup>, România a aprobat strategia de privatizare pentru o participație majoritară (51 %) în CFR Marfă prin Hotărârea Guvernului nr. 46 din 13 februarie 2013.

<sup>(18)</sup> A se vedea, de exemplu, FMI/România: Scrisoarea de intenție și Memorandumul tehnic de înțelegere din 5 februarie 2010; FMI/România: Scrisoarea de intenție, Memorandumul tehnic de înțelegere din 16 iunie 2010 și alte documente accesibile la următorul link: <http://www.imf.org/external/country/rou/index.htm?type=9998#23>, accesat la 31 martie 2016.

<sup>(19)</sup> A se vedea, de exemplu, documentul instituțional 312 din noiembrie 2015, intitulat „Programul de asistență pentru balanța de plăți. România, 2013-2015”, disponibil la adresa: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/ip012\\_en\\_2.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/ip012_en_2.pdf), paginile 3, 28 și 30. Pentru programele anterioare, a se consulta, de asemenea: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/ip012\\_en\\_2.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/ip012_en_2.pdf).

<sup>(20)</sup> A se vedea, de exemplu, articolele de presă accesibile la următoarele adrese: [http://english.banknews.ro/article/2370\\_ministry\\_of\\_transport\\_wants\\_1\\_billion\\_euros\\_from\\_cfr\\_marfa\\_privatisation.html](http://english.banknews.ro/article/2370_ministry_of_transport_wants_1_billion_euros_from_cfr_marfa_privatisation.html), articol din 13 decembrie 2016, <https://www.railwaygazette.com/news/freight-for-sale/32838.article>, articol din 31 martie 2008, accesat la 17 martie 2016.

<sup>(21)</sup> FMI, 2010, România – Raportul de evaluare pentru consultarea în temeiul articolului IV din 2010, Cea de a patra reexaminare în cadrul acordului stand-by, precum și cererile de modificare și derogare de la nerespectarea criteriilor de performanță – raport de evaluare; Supliment de evaluare; Aviz de informare publică și comunicat de presă privind discuțiile din cadrul Comitetului executiv; Declarația directorului executiv pentru România. Raportul de țară al FMI nr. 10/227, iulie 2010, pagina 97.

<sup>(22)</sup> A se vedea anexa 4 la documentul instituțional 312 din noiembrie 2015, intitulat „Programul de asistență pentru balanța de plăți. România, 2013-2015”, disponibil la adresa: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/ip012\\_en\\_2.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/ip012_en_2.pdf), mai precis paginile 57, 69, 71 și 81.



- (31) Conform informațiilor disponibile în mod public, Ministerul Transporturilor din România a publicat la 5 aprilie 2013 un anunț privind vânzarea unei participații de 51 % în CFR Marfă, cu un preț de pornire de 797 de milioane RON (aproximativ 173 de milioane EUR) <sup>(23)</sup>. Până la 8 mai 2013, România a primit trei oferte pentru acțiunile CFR Marfă de la OmniTRAX Inc. cu sediul în SUA, de la GFR și de la un consorțiu format din Transferoviar Grup și Donau-Finanz <sup>(24)</sup>. La 15 mai 2013, România a anunțat că toate cele trei oferte au fost respinse și că va reporni procesul de privatizare <sup>(25)</sup>.
- (32) La 17 mai 2013, România a publicat un anunț privind vânzarea acțiunilor CFR Marfă în mass-media internațională, națională și locală, precum și pe site-ul Ministerului Transporturilor și pe cel al CFR Marfă. Potențialii investitori au fost invitați să își exprime interesul pentru achiziționarea participației majoritare (51 %) în CFR Marfă până la 23 mai 2013.
- (33) La 23 mai 2013 au fost evaluate cererile de exprimare a interesului prezentate, care conțineau documente de precalificare, și a fost stabilită o listă restrânsă de ofertanți precalificați. Ofertanții de pe lista restrânsă – consorțiul format din Transferoviar Grup și Donau-Finanz, GFR și OmniTRAX Inc. – au fost notificați prin scrisoarea din 23 mai 2013.
- (34) În perioada 24 mai 2013-20 iunie 2013, ofertanții precalificați au primit acces la camera de date, ceea ce le-a permis să efectueze procedurile de verificare prealabilă (*due diligence*). De asemenea, ofertanții precalificați au fost invitați să prezinte oferte preliminare fără caracter obligatoriu până la data de 5 iunie 2013 și oferte ferme până la data de 20 iunie 2013. Conform informațiilor disponibile în mod public, după ce ofertanții precalificați s-au retras din tranzație, GFR a rămas singurul ofertant până la data-limită de 20 iunie 2013, oferind aproximativ 202 milioane EUR pentru participația de 51 % și promițând investiții suplimentare în valoare de aproximativ 201,4 milioane EUR <sup>(26)</sup>.
- (35) Între timp, la 12 iunie 2013, România a convertit în acțiuni 1 669 de milioane RON (aproximativ 363 de milioane EUR) din datoriile CFR Marfă către CFR Infrastructură și către bugetul de stat (sub formă de contribuții la asigurări sociale și datorii aferente taxelor și impozitelor) <sup>(27)</sup>.
- (36) România a prevăzut aprobarea clauzelor principale ale acordului privind cumpărarea-vânzarea de acțiuni între 25 iunie 2013 și 1 august 2013, urmărind astfel finalizarea tranzației în octombrie 2013. Cu toate acestea, GFR nu a plătit prețul de achiziție în termenul-limită stabilit, iar privatizarea a eșuat.
- (37) Alți doi ofertanți – OmniTRAX și consorțiul format din Transferoviar Grup și Donau-Finanz – care își exprimaseră interesul, pe lângă GFR, pentru cumpărarea CFR Marfă în 2013 s-au retras din tranzație. Prin urmare, astfel cum reiese din diverse declarații de presă ale Guvernului, se preconizau alte planuri de privatizare, însă în final niciunul dintre acestea nu a fost pus în aplicare (de exemplu, în 2015 a fost anunțată o privatizare printr-o ofertă publică inițială, însă proiectul a fost abandonat) <sup>(28)</sup>.

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

- (38) În 2013, datoria totală a CFR Marfă a scăzut în mod semnificativ datorită măsurii de conversie a creanțelor în acțiuni, dar imediat după aceea a crescut din nou. După ce privatizarea CFR Marfă a eșuat, datoria totală a continuat să crească în mod constant: cu 9 % în 2014 și 2015, când a ajuns la 788,25 milioane RON (aproximativ 171 de milioane EUR) și cu 10 % în 2016, când a ajuns la 868,13 milioane RON (aproximativ 189 de milioane EUR), a se vedea tabelul 4 de mai sus). Datoria generală a continuat să crească în mod constant în anii următori, ajungând la 1 214,66 milioane RON (aproximativ 264 de milioane EUR) în 2018, ceea ce corespunde unei creșteri de 20 % față de datoria din 2017 în valoare de 1 013,13 milioane RON (aproximativ 220 de milioane EUR) <sup>(29)</sup>.

<sup>(23)</sup> <http://www.railwaygazette.com/news/freight/single-view/view/cfr-marfa-privatisation-bids-invited.html>; și <http://www.cfrmarfa.cfr.ro/images/stories/CFRMarfa/enANUNT.pdf>, accesate la 17 martie 2016.

<sup>(24)</sup> <http://www.railwaygazette.com/news/freight/single-view/view/cfr-marfa-privatisation-bids-in.html>, accesat la 17 martie 2016.

<sup>(25)</sup> <http://www.railwaygazette.com/news/policy/single-view/view/all-cfr-marfa-privatisation-bids-rejected.html>, accesat la 17 martie 2016.

<sup>(26)</sup> <http://www.railwaygazette.com/news/freight/single-view/view/news-in-brief-74.html>, accesat la 17 martie 2016.

<sup>(27)</sup> Ordonanța de urgență nr. 61/2013 din 12 iunie 2013. Măsura de conversie a fost pusă în aplicare pentru suma de 1 669 de milioane RON, care include: (i) datoriile CFR Infrastructură la ANAF, în valoare de 527,2 milioane RON, preluate de CFR Marfă în temeiul Ordonanței Guvernului nr. 32/2013; (ii) suma de 140,78 milioane RON, care reprezintă o datorie a CFR Marfă către CFR Infrastructură; (iii) suma de 1 001,2 milioane RON, care reprezintă o datorie a CFR Marfă către ANAF.

<sup>(28)</sup> <http://www.ziare.com/dan-coman-sova/ministrul-transporturilor/sova-privatizarea-cfr-marfa-va-fi-reluata-in-acest-an-1289691>, articol publicat la 24 martie 2014.

<sup>(29)</sup> A se vedea Raportul privind indicatorii din situațiile financiare, în conformitate cu bilanțul societății, publicat pe site-ul web al CFR Marfă, la următoarele adrese: <http://www.cfrmarfa.cfr.ro/images/stories/financiar/indicatori%20financiar/Indicatori%20financiar%20conform%20bilantului%20depus%20pe%20anul%202018.pdf> (pentru anul 2018); <http://www.cfrmarfa.cfr.ro/images/stories/financiar/indicatori%20financiar/indicatori%20financiar%20conform%20bilantului%20depus%20pe%20anul%202017.pdf> (pentru anul 2017).

- (39) În plus, în urma privatizării eșuate, pasivele curente ale CFR Marfă au continuat să crească cu 32 %, 21 % și 19 % în 2014, 2015 și, respectiv, 2016, reprezentând majoritatea datoriilor (92 % în 2015 și 99,7 % în 2016, a se vedea tabelul 5 de mai sus), în timp ce datoriile comerciale ale CFR Marfă au crescut în mod constant de la 251,34 milioane RON (aproximativ 55 de milioane EUR) în 2013 la 731,54 milioane RON (aproximativ 159 de milioane EUR) în 2016, majoritatea acestor datorii comerciale (90 % în 2016) putând fi atribuite, de asemenea, întreprinderilor deținute de stat. În special, datoriile comerciale ale CFR Marfă către CFR Infrastructură aproape s-au triplat, de la 213,47 milioane RON (aproximativ 46 de milioane EUR) în 2013 la 623,5 milioane RON (aproximativ 135,5 milioane EUR) în 2016 (a se vedea tabelele 5 și 6 de mai sus).
- (40) După o ușoară îmbunătățire în 2014 [o pierdere din exploatare de 27,16 milioane RON (aproximativ 6 milioane EUR) în 2014, în comparație cu pierderea de 262,92 milioane RON (aproximativ 57 milioane EUR) în 2013], situația financiară a CFR Marfă s-a deteriorat și mai mult. O pierdere de 159,19 milioane RON (aproximativ 35 de milioane EUR) și una de 154,78 milioane RON (aproximativ 34 de milioane EUR) au fost înregistrate în 2015 și, respectiv, 2016. Capitalul propriu al CFR Marfă a scăzut din nou cu 47 %, și anume de la 566,2 milioane RON (aproximativ 123 de milioane EUR) în 2013 la 302 milioane RON (aproximativ 66 de milioane EUR) în 2016 (a se vedea tabelul 4 de mai sus).
- (41) Dificultățile financiare ale CFR Marfă trebuie analizate într-un context mai larg, din perspectiva mai multor factori de influență, pe lângă concurența crescută din partea operatorilor de transport feroviar privați (naționali și străini) și din partea altor moduri de transport. Potrivit unor rapoarte publice, printre acești factori suplimentari se numără mai ales gestionarea defectuoasă, lipsa de transparență și de responsabilitate, costuri imense, acumularea de plăți restante semnificative rezultate din contractele cu alte întreprinderi deținute de stat (dintre care unele se află la rândul lor în dificultate), material rulant depășit, personal de conducere care părăsește compania pentru a se alătura concurenților direcți ai acesteia, precum și corupția care se presupune că privează compania de resurse financiare semnificative (milioane de euro) sau de contacte cu clienți importanți, astfel cum se vehiculează în presă <sup>(30)</sup> <sup>(31)</sup> și în diverse comunicări oficiale adresate agențiilor de stat relevante <sup>(32)</sup>.

## 2.5. Domeniul de aplicare a procedurii oficiale de investigare

- (42) La 18 decembrie 2018, Comisia a inițiat o procedură oficială cu privire la cinci măsuri de sprijin:

*Măsura 1:* neexecutarea datoriilor la bugetul statului aflate în creștere constantă (datorii la asigurările sociale și impozite restante) cel puțin din 2010 și până la măsura de conversie a creanțelor în acțiuni din 2013 (*măsura 3* de mai jos), care a convertit toate datoriile restante ale CFR Marfă către stat în capital propriu al CFR Marfă;

*Măsura 2:* neexecutarea datoriilor CFR Marfă, aflate în creștere constantă, față de CFR Infrastructură începând cel puțin din 2010 și până la măsura de conversie a creanțelor în acțiuni din 2013 (*măsura 3* de mai jos), care a convertit 85 % din datoriile restante ale CFR Marfă față de CFR Infrastructură în capital propriu al CFR Marfă;

*Măsura 3:* măsura de conversie a creanțelor în acțiuni în valoare de 1 669 de milioane RON (aproximativ 363 de milioane EUR) în 2013;

*Măsura 4:* continuarea neexecutării datoriilor la bugetul statului (datorii la asigurările sociale și impozite restante) după măsura de conversie a creanțelor în acțiuni din 2013;

*Măsura 5:* continuarea neexecutării datoriilor CFR Marfă, aflate în creștere constantă, față de CFR Infrastructură după măsura de conversie a creanțelor în acțiuni din 2013.

- (43) În decizia de inițiere a procedurii, concluzia preliminară a Comisiei a fost că măsurile descrise mai sus implică resurse de stat și sunt imputabile statului. În plus, având în vedere probabilitatea scăzută ca orice operator privat rațional să fi luat astfel de măsuri în favoarea CFR Marfă, Comisia a exprimat, de asemenea, opinia preliminară potrivit căreia măsurile i-au oferit CFR Marfă un avantaj necuvenit; un astfel de avantaj ar fi selectiv, având în vedere că CFR Marfă era singurul beneficiar al acestuia.

<sup>(30)</sup> <https://www.romaniajournal.ro/society-people/law-crime/the-fight-against-corruption-still-on-searches-at-cfr-calatori-and-cfr-marfa/>, articol din 28 octombrie 2014, <https://www.romania-insider.com/another-romanian-businessman-targeted-in-corruption-case>, articol din 30 octombrie 2014;

<http://www.business-review.eu/news/former-cfr-marfa-director-mihut-craciun-investigated-in-eur-6-million-fraud-case-137031>, articol din 3 mai 2017, <http://www.capital.ro/diicot-cfr-marfa-urma-sa-vanda-un-nou-lot-de-vagoane.html>, articol din 4 mai 2017.

<sup>(31)</sup> <http://www.capital.ro/examen-pentru-guvern-faliment-sau-privatizare-pentru-cfr-marfa.html>, articol din 3 februarie 2017.

<sup>(32)</sup> <https://www.diicot.ro/index.php/arhiva/1910-comunicat-de-presa-2-19-10-2016>, comunicat de presă al Direcției Naționale Anticorupție din data de 19 octombrie 2016, cu privire la o serie de foste cadre de conducere ale CFR Marfă, <http://www.pna.ro/comunicat.xhtml?id=6788>, comunicat de presă al Direcției Naționale Anticorupție din data de 2 noiembrie 2015, referitor la un fost manager general din sucursala din Galați a CFR Marfă, <http://www.pna.ro/comunicat.xhtml?id=8485>, comunicat de presă al Direcției Naționale Anticorupție din data de 10 noiembrie 2017, referitor la un fost secretar de stat în Ministerul Transporturilor.

- (44) Comisia a observat, de asemenea, că măsurile erau de natură să afecteze comerțul dintre statele membre, întrucât CFR Marfă era în concurență cu alți transportatori feroviari de marfă din alte state membre. Măsurile i-au permis CFR Marfă să își continue activitatea, astfel încât aceasta nu s-a confruntat, ca alți concurenți, cu consecințele care ar fi decurs în mod normal din rezultatele sale financiare slabe.
- (45) Pe baza celor de mai sus, opinia preliminară a Comisiei a fost că măsurile păreau să constituie ajutor de stat în sensul articolului 107 alineatul (1) din TFUE.
- (46) De asemenea, Comisia și-a exprimat îndoiala cu privire la compatibilitatea măsurilor, în special având în vedere faptul că autoritățile române nu au furnizat niciun argument pe baza căruia ar putea fi stabilită eventuala compatibilitate. Opinia preliminară a Comisiei a fost că CFR Marfă ar fi putut fi considerată drept întreprindere aflată în dificultate în sensul Liniilor directoare din 2004 și al Orientărilor din 2014 privind ajutoarele de stat pentru salvarea și restructurarea întreprinderilor nefinanciare aflate în dificultate („Liniile directoare/Orientările S&R”) <sup>(33)</sup>, având în vedere, printre altele, faptul că întreprinderea îndeplinea condițiile pentru a intra în procedura de insolvență cel puțin din 2010.
- (47) Cu toate acestea, criteriile pentru ajutorul de salvare și de restructurare compatibil prevăzute în Liniile directoare/Orientările S&R nu au fost respectate de niciuna dintre măsuri. Mai concret, în absența unui plan de restructurare notificat (autoritățile române nu au susținut eligibilitatea măsurilor ca ajutor de restructurare), Comisia nu a putut să evalueze elementele necesare ale planului de reorganizare, inclusiv măsurile de investiții și de modernizare, și nici nu a putut să evalueze dacă astfel de măsuri ar putea restabili viabilitatea pe termen lung a întreprinderii și dacă acestea ar fi menținute la un nivel minim, astfel încât să se evite denaturările excesive ale concurenței. În cele din urmă, autoritățile române nu au propus măsuri compensatorii semnificative.
- (48) De asemenea, întrucât măsurile au fost acordate cu încălcarea obligațiilor de notificare și a „clauzelor de standstill” stabilite la articolul 108 alineatul (3) din TFUE, Comisia a remarcat că acestea păreau să constituie ajutor de stat ilegal. În absența notificării planului de restructurare și având în vedere neconformitatea comportamentului creditorilor publici cu principiul operatorului economic privat în economia de piață, în timp ce cerințele Liniilor directoare din 2004 și ale Orientările din 2014 privind salvarea și restructurarea nu au fost respectate, aceste cinci măsuri nu au putut fi declarate compatibile cu piața internă.

### 3. OBSERVAȚII PRIVIND DECIZIA DE INIȚIERE A PROCEDURII

#### 3.1. Observații din partea părților interesate

- (49) Reclamantul și-a prezentat observațiile cu privire la decizia de inițiere a procedurii în termenul legal și a fost de acord cu constatările Comisiei din decizia de inițiere a procedurii. Mai precis, reclamantul a furnizat observații suplimentare cu privire la două aspecte menționate în decizia de inițiere a procedurii, și anume cu privire la argumentul României potrivit căruia CFR Marfă este o „societate de importanță strategică”, precum și cu privire la afirmațiile României potrivit cărora CFR Infrastructură nu a scutit CFR Marfă de datoria sa și că a luat efectiv măsuri ferme în ceea ce privește executarea creanțelor sale asupra CFR Marfă în perioada 2013-2017.
- (50) În primul rând, reclamantul susține că CFR Marfă nu este, așa cum a afirmat România, o întreprindere „de importanță strategică” pentru sectorul transportului feroviar de marfă din România.
- (51) Reclamantul, care reprezintă o asociație de operatori de transport feroviar de marfă, consideră că este incorect să se afirme că CFR Marfă este singurul operator care are resursele necesare și capacitatea organizațională de a acționa în caz de criză și dă exemplul a cel puțin 10 transportatori care transportă o gamă largă de mărfuri <sup>(34)</sup> și, prin urmare, sunt comparabili cu CFR Marfă din punctul de vedere al resurselor.
- (52) În ceea ce privește transportul de bunuri militare, reclamantul susține că orice operator privat ar putea solicita eliberarea unei autorizații speciale precum cea deținută de CFR Marfă. Lipsa de interes pentru solicitarea unei astfel de autorizații se explică, în opinia reclamantului, prin cererea limitată de astfel de servicii de transport.
- (53) În al doilea rând, reclamantul consideră că niciuna dintre afirmațiile prezentate de România potrivit cărora statul ar fi dispus executarea datoriilor CFR Marfă nu este adevărată.

<sup>(33)</sup> Liniile directoare privind ajutorul de stat pentru salvarea și restructurarea întreprinderilor aflate în dificultate, (JO C 244, 1.10.2004, p. 2) („Liniile directoare S&R din 2004”); Orientări privind ajutoarele de stat pentru salvarea și restructurarea întreprinderilor nefinanciare aflate în dificultate (JO C 249, 31.7.2014, p. 1) („Orientările S&R din 2014”).

<sup>(34)</sup> A se vedea tabelul 7 din informațiile prezentate de OPSFPR din 6 iulie 2018.

- (54) *Pe de o parte*, deși recunoaște că CFR Infrastructură a inițiat anumite proceduri pentru a recupera o parte din taxa de utilizare a infrastructurii datorate de CFR Marfă (denumită în continuare „TUI”), reclamantul constată că doar o parte din valoarea totală a datoriei a fost executată. În mod specific, deși CFR Infrastructură deținea titluri executorii (ordine de poprire, și anume ordine care impun terților care au datorii către CFR Marfă să își transfere plata acestor datorii către CFR Infrastructură) în valoare de [...] RON (aproximativ [...] milioane EUR), doar [...] RON (aproximativ [...] milioane EUR) au fost executate<sup>(35)</sup> [din totalul datoriilor restante care se ridică la nu mai puțin de [...] RON (aproximativ [...] de milioane EUR)].
- (55) De asemenea, reclamantul susține că, de la depunerea plângerii la Comisie în martie 2017, valoarea datoriei CFR Marfă către CFR Infrastructură provenind din taxele de utilizare a infrastructurii a crescut constant, dar CFR Marfă a continuat să utilizeze rețeaua de transport feroviar de marfă a CFR Infrastructură.
- (56) Reclamantul invocă două documente care susțin acest punct de vedere:
- (a) Nota Consiliului de administrație al CFR Marfă, emisă la 23 martie 2018, care precizează că datoria aferentă TUI a CFR Marfă către CFR Infrastructură era de [...] RON (aproximativ [...] milioane EUR), constând în [...] RON (aproximativ [...] milioane EUR) ca datorie principală și [...] RON (aproximativ [...] milioane EUR) sub formă de penalități<sup>(36)</sup>.
- (b) O scrisoare adresată întreprinderii CFR Marfă de către departamentul juridic al CFR Infrastructură la 26 martie 2018, în care CFR Infrastructură estima că datoria CFR Marfă către CFR Infrastructură era de [...] RON (aproximativ [...] milioane EUR), din care era restantă suma de [...] RON (aproximativ [...] milioane EUR)<sup>(37)</sup>.
- (57) Prin urmare, reclamantul consideră că, în pofida neplății continue și a acumulării datoriei aferente TUI, CFR Marfă a continuat să utilizeze infrastructura de cale ferată pentru transportul de marfă gestionată de CFR Infrastructură fără impedimente și, prin urmare, a beneficiat de un ajutor de stat suplimentar. În plus, reclamantul explică faptul că întreprinderea CFR Infrastructură a confirmat în mod expres că CFR Marfă ar trebui să aibă capacitatea de a-și continua activitățile comerciale și că nu va lua nicio măsură care să conducă la blocarea activităților CFR Marfă<sup>(38)</sup>. Mai precis, într-o scrisoare către CFR Marfă, CFR Infrastructură explică următoarele: „[În lumina celor de mai sus, arătăm că] în cursul acestor proceduri, CNCF «CFR» SA a examinat situația debitorului și a inițiat recuperarea creanțelor restante într-un cadru legal, fără blocarea activității comerciale a SNTFM «CFR Marfă» SA.”
- (58) *Pe de altă parte*, reclamantul susține, de asemenea, că declarația României menționată în decizia de inițiere a procedurii potrivit căreia, începând cu anul 2017, CFR Marfă „nu mai avea datorii la bugetul de stat” este atât înșelătoare, cât și incorectă. Reclamantul precizează faptul că CFR Marfă continuă să opereze pe piață și, prin urmare, înregistrează în mod constant datorii față de bugetul de stat.
- (59) Reclamantul menționează, de asemenea, o notă din partea CFR Marfă, în care întreprinderea recunoaște „faptul că nu este în măsură să își achite obligațiile curente față de angajați, bugetul de stat și furnizori și, în special, că nu va fi în măsură să participe la două licitații de transport principal din data de 29 martie 2018 pentru a realiza veniturile necesare pentru activitatea societății. Cele două licitații sunt [Complexul Energetic Oltenia] și [Societatea Națională a Sării, Salrom]”<sup>(39)</sup>.
- (60) În cele din urmă, reclamantul își reiterează punctele de vedere prezentate deja în addendumul la plângerea din 12 septembrie 2017 cu privire la efectele negative ale ajutorului, și anume: (i) ajutorul a avut efecte grave de denaturare a concurenței pe piața liberalizată a transportului feroviar de marfă din România, favorizând CFR Marfă în detrimentul concurenților săi; (ii) ajutorul a dus la o deteriorare gravă a situației infrastructurii feroviare din România; și (iii) aceste denaturări sunt agravate de nerespectarea de către statul român a legislației privind achizițiile publice prin faptul că întreprinderii CFR Marfă i s-au atribuit în mod discriminatoriu contracte de transport feroviar de marfă din sectorul public. În ceea ce privește ultimele puncte, reclamantul notează că aceste aspecte nu intră în domeniul de competență al unei evaluări a ajutoarelor de stat de către Comisie.

<sup>(35)</sup> Nota Consiliului de administrație al CFR Marfă nr. 90 din 23 martie 2018, care însoțește nota nr. 29 din 23 martie 2018 și nota nr. 16 din 26 martie 2018 – anexa 3 și anexa 6 la comentariile reclamantului. Conform acestor note, datoria generală a CFR Marfă către CFR Infrastructură a fost de [...] RON (aproximativ [...] de milioane EUR), din care datoriile restante erau de [...] RON (aproximativ [...] de milioane EUR).

<sup>(36)</sup> Nota Consiliului de administrație al CFR Marfă nr. 90 din 23 martie 2018, care însoțește nota nr. 29 din 23 martie 2018 (a se vedea anexa 3 la comentariile reclamantului).

<sup>(37)</sup> A se vedea textul evidențiat din anexa 5 la addendumul la plângere, care conține o scrisoare trimisă întreprinderii CFR Marfă de către CFR Infrastructură la 26 martie 2018.

<sup>(38)</sup> Punctele 17-19 din observațiile reclamantului și anexa 5 care conține scrisoarea adresată întreprinderii CFR Marfă de către divizia juridică a CFR Infrastructură la 26 martie 2018.

<sup>(39)</sup> Anexa 7 la observațiile României privind decizia de inițiere a procedurii: „Nota privind datoriile CFR Marfă către CNCFR SA”, anexată la documentul CFR Marfă aprobat de conducerea CFR Marfă, din data de 23 martie 2018.



- (61) În cele din urmă, în observațiile sale privind decizia de inițiere a procedurii, reclamantul subliniază că durata diferitelor măsuri de ajutor a fost extrem de îndelungată și că ajutorul denaturează în mod considerabil activitatea operatorilor privați de transport feroviar de marfă din România. Prin urmare, acesta solicită Comisiei să dispună emiterea unui ordin de suspendare pentru a pune capăt acordării de ajutoare de stat întreprinderii CFR Marfă sub forma exonerării de la plata taxei de utilizare a infrastructurii și a datoriilor acumulate la bugetul de stat (și anume măsurile 4 și 5).

### 3.2. Observațiile României

- (62) România consideră că niciuna dintre măsurile definite în decizia Comisiei de a iniția procedura oficială de investigare nu reprezintă ajutor de stat incompatibil și prezintă mai multe motive în acest sens. În primul rând, ca o observație generală, România furnizează argumente conform cărora activitățile desfășurate de CFR Marfă sunt de interes strategic pentru stat. În al doilea rând, România face observații cu privire la fiecare dintre măsurile care fac obiectul deciziei de inițiere a procedurii, astfel cum sunt rezumate mai jos în subsecțiunile 3.2.3-3.2.5.

#### 3.2.1. Observațiile României privind importanța strategică a CFR Marfă și aplicabilitatea articolului 107 alineatul (1) din TFUE

- (63) România susține că CFR Marfă este o societate comercială de interes strategic pentru stat, care, în afară de a concura pe o piață a transportului feroviar de marfă cu operatorii privați de transport feroviar de marfă, desfășoară, de asemenea, activități legate de nevoile de apărare ale țării și de apartenența la NATO, precum și activități de transport de materiale strategice în sectoare de importanță majoră pentru economia țării, sectorul energetic și sectoarele sociale.
- (64) România susține că CFR Marfă are următoarele obligații legate de nevoile de apărare ale țării<sup>(40)</sup>:
- (i) să participe, împreună cu ceilalți factori responsabili, la întocmirea și la punerea în aplicare a planului de mobilizare;
  - (ii) să asigure rezervele și capacitățile necesare (material rulant, nave feribot, personal etc.) îndeplinirii sarcinilor de mobilizare. Deși aceste rezerve pot fi utilizate în activitatea comercială de transport feroviar de marfă a CFR Marfă, CFR Marfă este obligată să constituie aceste rezerve în diferite puncte ale rețelei feroviare naționale, pentru care autoritățile nu acordă despăgubiri. În plus, în cazul în care aceste rezerve nu mai sunt necesare în scopuri comerciale deoarece cererea de transport nu mai există, aceste resurse nu pot fi eliminate și trebuie păstrate și menținute în funcțiune pe cheltuiala CFR Marfă, care acoperă costurile aferente din veniturile obținute din alte prestări de servicii. Estimarea costurilor legate de constituirea și menținerea în funcțiune a acestor rezerve a fost furnizată de România doar foarte târziu în cursul procedurii<sup>(41)</sup>, deoarece „autoritățile publice nu au elaborat metodologii de calcul în acest sens”, iar aceste informații ar fi clasificate ca fiind secrete de stat<sup>(42)</sup>. Pe baza informațiilor furnizate de România, costurile estimate totale pentru menținerea rezervelor în scopuri de apărare s-ar ridica la [...] milioane RON ([...] milioane EUR) pentru perioada 2008-2018 și la [...] milioane RON ([...] milioane EUR) pentru perioada 2010-2018.
  - (iii) să întocmească documentele privind completarea forței de muncă necesare;
  - (iv) să asigure protecția civilă a personalului propriu, a călătorilor și a bunurilor încredințate pentru transport în cazul unor situații speciale, inclusiv al calamităților;
  - (v) să realizeze transporturi militare (atât la nivelul NATO, cât și la nivel național), să asigure transportul neîntrerupt al trupelor și materialelor militare pe timp de pace și în caz de criză, de calamități, de război sau alte situații deosebite, precum și să pună la dispoziție vagoane, personal și alte resurse la solicitarea Ministerului Apărării Naționale. Aceste obligații sunt îndeplinite de CFR Marfă pe baza prevederilor protocoloanelor, ale ordinelor comune și ale acordurilor<sup>(43)</sup> încheiate între Ministerul Apărării Naționale și Ministerul

<sup>(40)</sup> Observațiile României privind decizia de inițiere a procedurii; anexa 1 la observațiile României din 14 august 2018; Răspunsul României din 19 decembrie 2018. A se vedea, de asemenea, observațiile României din 6 noiembrie 2019, precum și scrisorile din partea Ministerului Apărării Naționale și a Administrației Naționale a Rezervelor de Stat și Probleme Speciale (ANRSPS) incluse în aceste observații.

<sup>(41)</sup> Răspunsul României din 13 septembrie 2019, anexele 1 și 2.

<sup>(42)</sup> Răspunsul României din 27 iunie 2019, punctele 2.2 și 2.4.

<sup>(43)</sup> Protocolul interministerial nr. M-86 din 2 iulie 2003 privind colaborarea dintre Ministerul Apărării Naționale și Ministerul Transporturilor, Construcțiilor și Turismului, pentru coordonarea și executarea transporturilor militare pe căile de comunicație feroviare, navale și aeriene, Normele metodologice de aplicare a acestui protocol interministerial, aprobate prin Ordinul comun nr. M 163/1053/2003 al miniștrilor apărării naționale și transporturilor, construcțiilor și turismului și Convenția pentru asigurarea transporturilor feroviare ale Ministerului Apărării Naționale în trafic intern, stabilirea documentelor militare de transport și a modalităților de plată nr. A 220 din 12 ianuarie 2001, prezentate ca anexa 2 la răspunsul României din 12 mai 2017 la întrebările Comisiei și anexa 9 la observațiile României privind decizia de inițiere a procedurii.

Transporturilor, Construcțiilor și Turismului, precum și în temeiul acordurilor corespunzătoare încheiate între România și NATO. România a estimat proporția de transporturi militare la [...] % din cifra de afaceri anuală a CFR Marfă <sup>(44)</sup>, dar nu a furnizat un calcul detaliat și justificat al acestuia, invocând secretul de stat;

- (vi) să mențină și să dezvolte o linie de feribot ca element de legătură între Europa și Asia, aceasta fiind concepută ca o prelungire a Coridorului IV Pan European. România susține că, întrucât liniile de feribot care constituie elemente de legătură între Europa și Asia prin portul Constanța nu sunt rentabile și produc pierderi <sup>(45)</sup>, navele feribot aflate în proprietatea CFR Marfă erau staționate în portul maritim Constanța și nu au furnizat nicio activitate comercială în perioada 2008-2018. Potrivit explicațiilor României, costurile de întreținere a navelor feribot (care sunt incluse în cifrele furnizate la considerentul 64 punctul (ii) de mai sus) s-ar ridica la [...] milioane RON ([...] milioane EUR) pentru perioada 2008-2018 și la [...] milioane RON ([...] milioane EUR) pentru perioada 2010-2018 <sup>(46)</sup>.
- (65) În plus, România susține că, în afară de nevoile de apărare ale țării, CFR Marfă are, de asemenea, o importanță strategică, în sensul că furnizează servicii de transport al cărbunelui și al altor produse strategice celor mai mari clienți industriali (în principal întreprinderi de stat, cum ar fi Complexul Energetic Oltenia, Complexul Energetic Hunedoara, CET Govora și alte centrale pe cărbune) care produc utilități de bază precum energia electrică, căldura și apa caldă. Potrivit afirmațiilor României, aceste transporturi sunt efectuate, de obicei, pe baza unor contracte încheiate în urma licitațiilor, în cadrul cărora alți operatori privați participă și concurează cu CFR Marfă, dar în perioade de criză (de exemplu, în cazul unor condiții meteorologice foarte nefavorabile, cum ar fi ninsori, viscol, secetă), astfel de transporturi pot fi solicitate de către autoritățile publice și în afara contractelor existente. România susține că centralele hidroelectrice și instalațiile eoliene nu dispun de capacitatea necesară pentru a acoperi deficitul de energie electrică provocat de o scădere a producției centralelor termice, care sunt principalele surse de energie electrică (complexul Energetic Oltenia reprezentând doar el 20-30 % din producția de energie electrică din România). Astfel, potrivit României, asigurarea continuității furnizării acestor materiale strategice către respectivii clienți industriali este necesară pentru menținerea nivelului de trai al populației și pentru evitarea unui impact negativ asupra activităților operatorilor economici, ceea ce face ca aceste transporturi să țină de securitatea națională, fapt coroborat de concluziile Curții Constituționale a României prin Hotărârea nr. 91 din 28 februarie 2018 <sup>(47)</sup>.
- (66) În plus, România susține că acumularea de datorii pentru serviciile de transporturi strategice prestate de CFR Marfă către clienții săi industriali (în principal întreprinderi de stat, a se vedea considerentul 65) a fost cauza aflată la baza acumulării datoriilor restante ale CFR Marfă către ANAF. România estimează că sumele reprezentând penalitățile și dobânzile corespunzătoare generate de neplata datoriei întreprinderii CFR Marfă către ANAF corespund sumei datoriei acumulate de aceste întreprinderi de stat pentru serviciile de transporturi strategice ale CFR Marfă <sup>(48)</sup>.
- (67) De asemenea, România precizează că CFR Marfă și alte entități publice au obligația de a participa (cu titlu gratuit) la diverse exerciții (de exemplu, simulări ale accidentelor feroviare) organizate de autoritățile publice (cum ar fi Inspectoratul General pentru Situații de Urgență) și că CFR Marfă a furnizat resurse de transport de mărfuri fără nicio compensație financiară în interesul anumitor/pentru anumite autorități publice sau instituții publice (sub formă de custodie și stocare de obiecte – printre altele pentru Agenția Națională a Rezervelor de Stat – sau de închiriere de echipamente speciale pentru intervenții specifice pentru Comandamentul Central de Iarnă) <sup>(49)</sup>. România nu a furnizat nicio cuantificare a costurilor suportate pentru activitățile de mai sus.
- (68) România susține că CFR Marfă este singurul operator care deține capacitățile necesare pentru a asigura executarea corespunzătoare și în timp util a obligațiilor menționate mai sus în domeniul apărării și al securității naționale. În consecință, România susține că recuperarea datoriilor CFR Marfă prin proceduri de executare, lichidare imediată sau prin deschiderea procedurii de insolvență nu constituie o soluție acceptabilă întrucât ar putea avea drept rezultat perioade semnificative de timp în care resursele necesare pentru securitatea și apărarea națională a țării nu ar putea fi utilizate <sup>(50)</sup>.
- (69) Prin urmare, având în vedere dispozițiile articolului 107 alineatul (1) din TFUE, ale articolului 4 din TUE și ale punctului 17 din Comunicarea nr. 2016/C 262/01 a Comisiei privind noțiunea de ajutor de stat astfel cum este menționată la articolul 107 alineatul (1) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (denumită în continuare „NoA”) <sup>(51)</sup>, România susține că:

<sup>(44)</sup> Procesul-verbal al reuniunii din 24 iulie 2019 dintre România și Comisie.

<sup>(45)</sup> Observațiile României privind decizia de inițiere a procedurii.

<sup>(46)</sup> Răspunsul României din 13 septembrie 2019, anexele 1 și 2.

<sup>(47)</sup> Răspunsul României din 19 decembrie 2018; răspunsul României din 27 iunie 2019, punctul 7.2.

<sup>(48)</sup> Răspunsul României din 13 septembrie 2019, anexele 1 și 2.

<sup>(49)</sup> Răspunsul României din 19 decembrie 2018; răspunsul României din 27 iunie 2019, paginile 8 și 9.

<sup>(50)</sup> Observațiile României privind decizia de inițiere a procedurii; a se vedea și anexa 1 la observațiile României din 14 august 2018.

<sup>(51)</sup> JO C 262, 19.7.2016, p. 1.

(a) toate circumstanțele de mai sus permit autorităților române să adopte orice măsură pentru asigurarea integrității teritoriale, menținerea ordinii publice și apărarea securității naționale, chiar dacă măsura respectivă afectează concurența dintr-un domeniu;

(b) orice măsură adoptată în interesul și pentru asigurarea securității naționale, a integrității teritoriului și a ordinii publice, indiferent de faptul că este considerată ajutor de stat sau nu, este compatibilă cu regulile comunitare <sup>(52)</sup>.

(70) Cu alte cuvinte, România consideră că, atunci când adoptă măsurile 1-3 și 5 cu privire la CFR Marfă cu scopul de a asigura continuitatea transporturilor militare și a transporturilor de materiale strategice, precum și în vederea îndeplinirii altor obligații legate de securitatea și de apărarea națională, România și-a exercitat competențele publice, motiv pentru care articolul 107 alineatul (1) din TFUE nu ar fi aplicabil în temeiul dispozițiilor articolului 4 din TUE și ale punctului 17 din NoA.

### 3.2.2. Observațiile României referitoare la comentariile prezentate de reclamant în ceea ce privește importanța strategică a CFR Marfă

(71) România susține că informațiile furnizate de reclamant nu dovedesc faptul că operatorii privați au capacitatea de a înlocui CFR Marfă pe piețele transporturilor strategice și militare din motivele expuse în continuare.

(72) În primul rând, România consideră că afirmația potrivit căreia operatorii privați nu sunt în măsură să înlocuiască activitățile CFR Marfă este susținută de situația reală de pe piață. În acest scop, România oferă exemplul unei licitații organizate în 2014 de Complexul Energetic Oltenia, unde a fost respinsă o ofertă din partea unui consorțiu format din trei operatori privați (GFR, Unicom Tranzit și Servtrans Invest), deoarece membrii săi nu dispuneau de capacitățile tehnice și operaționale stipulate în caietul de sarcini al licitației, deși oferta financiară a consorțiului fusese mai avantajoasă. Instanța națională a respins apelul consorțiului, confirmând corectitudinea evaluării privind lipsa capacităților tehnice și operaționale ale membrilor consorțiului care erau necesare în temeiul documentelor licitației.

(73) România susține, de asemenea, că lipsa interesului operatorilor privați pentru realizarea de servicii de transport militar este legată nu numai de o cerere foarte redusă pentru acest tip de servicii de transport, ci și de faptul că transporturile militare și obligația aferentă de a răspunde rapid la comenzile pentru astfel de transporturi (considerate prioritare față de orice transport privat) implică necesitatea de a dispune de rezerve din diverse resurse (de exemplu, material rulant, nave feribot etc.) dispersate în diferite puncte ale rețelei feroviare naționale. Potrivit României, acest lucru reduce eficiența utilizării unor astfel de resurse, iar această reducere a eficienței nu este remunerată de către autorități, ceea ce descurajează operatorii privați. România mai afirmă că CFR Marfă deține aproximativ 93 % din parcul național de vagoane și este singurul operator care poate îndeplini obligația de a păstra rezervele de mobilizare, în timp ce operatorii privați utilizează în principal vagoane închiriate de la societăți străine, care nu pot constitui rezerve de mobilizare.

(74) Prin urmare, România consideră că operatorii privați nu pot înlocui CFR Marfă pe piața transporturilor militare, fapt confirmat și de dispozițiile hotărârii din 2013 a Consiliului Suprem de Apărare a Țării, care prevede includerea unor clauze în contractul de privatizare a CFR Marfă care să oblige cumpărătorul să asigure îndeplinirea tuturor obligațiilor de natură strategică ce îi revin întreprinderii CFR Marfă în domeniul securității și al apărării naționale <sup>(53)</sup>.

(75) În al doilea rând, România susține, de asemenea, că furnizarea de servicii de transport în interesul apărării naționale implică, în multe cazuri, divulgarea de informații secrete cu diferite niveluri de confidențialitate, ceea ce înseamnă că operatorii privați interesați să presteze aceste servicii de transport trebuie să dețină anumite certificate de securitate industrială. Cu toate acestea, este foarte probabil că operatorilor privați de transport feroviar cu cele mai mari cote de piață din România (membri ai OPSFPR) nu li s-ar acorda un astfel de certificat de securitate industrială pentru furnizarea de transporturi strategice și de apărare, deoarece aceștia nu ar îndeplini cerințele stricte de obținere a unor astfel de certificate. România menționează mai multe motive posibile pentru care s-ar refuza acordarea certificatelor membrilor OPSFPR:

<sup>(52)</sup> Observațiile României privind decizia de inițiere a procedurii; a se vedea și anexa 1 la observațiile României din 14 august 2018.

<sup>(53)</sup> Anexa 9 la observațiile României privind decizia de inițiere a procedurii.



- (a) acționarii sau alte persoane cu putere de decizie din cadrul societății:
1. au fost condamnați pentru fapte de corupție printr-o hotărâre judecătorească definitivă <sup>(54)</sup>;
  2. au fost trimiși în judecată pentru fapte de corupție <sup>(55)</sup>;
  3. au fost trimiși în judecată pentru constituire de grup infracțional, evaziune fiscală și spălare de bani <sup>(56)</sup>;
  4. sunt persoane sau întreprinderi cu cetățenie străină;
- (b) operatorii în cauză au datorii sau au înregistrat pierderi semnificative;
- (c) operatorii au legături de afaceri cu entități din state indicate în strategiile naționale de apărare a României, aprobate prin hotărâri de guvern, ca ostile și generatoare de riscuri de securitate pentru România (și anume țări din fosta Uniune Sovietică).
- (76) Prin urmare, România susține că CFR Marfă este *de facto* singurul operator de pe piață care are capacitatea necesară de a efectua transporturi de materiale strategice și militare, precum și de a îndeplini alte obligații legate de obiectivele de securitate și de apărare națională. În consecință, România consideră că, având în vedere circumstanțele menționate anterior și conflictul recent din apropierea granițelor românești (Ucraina), care au dus la o creștere mai mult decât încincită față de anul 2013 a volumului transporturilor militare efectuate de CFR Marfă, România are dreptul să invoce dispozițiile articolului 4 din TUE și ale punctului 17 din NoA pentru a susține că articolul 107 alineatul (1) din TFUE nu este aplicabil întregii activități a CFR Marfă.
- 3.2.3. *Observațiile României privind măsurile 1 și 4*
- (77) În ceea ce privește *măsura 1*, România susține că, pentru a garanta datoriile fiscale restante, ANAF a inițiat procedura de executare. În conformitate cu legislația în vigoare din 2004, CNPP (Casa Națională de Pensii Publice), ANOFM (Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă) și CNAS (Casa Națională de Asigurări de Sănătate) nu colectează direct contribuțiile datorate de către agenții economici și alte persoane din România, sarcina aceasta revenind numai ANAF, care distribuie ulterior acestor autorități sumele colectate în numele lor <sup>(57)</sup>.
- (78) În ceea ce privește datoria menționată mai sus a CFR Marfă la bugetul de stat în cadrul *măsurii 1* (a se vedea tabelul 8), România susține că ANAF a acționat ca un operator privat în economia de piață, deoarece a calculat dobânda și penalitățile pentru datoriile restante ale CFR Marfă la bugetul de stat. Mai precis, România susține că, în ceea ce privește datoriile restante ale CFR Marfă la bugetul de stat, au fost calculate următoarele rate ale dobânzii: (i) o rată zilnică a dobânzii de 0,1 % în perioada 1.1.2006-30.6.2010; (ii) o rată zilnică a dobânzii de 0,05 % în perioada 1.7.2010-30.9.2010; (iii) o rată zilnică a dobânzii de 0,04 % în perioada 1.10.2010-28.2.2014 <sup>(58)</sup>. România explică, de asemenea, că plata cu întârziere a datoriilor fiscale este, de asemenea, sancționată cu o penalitate de întârziere, după cum urmează: (i) dacă plata obligațiilor fiscale restante este efectuată după mai mult de 30 de zile de la data scadenței, dar înainte de 90 de zile de la data scadenței, se adaugă o penalitate de întârziere de 5 % din principalul datorat; (ii) după expirarea termenului de 90 de zile de la data scadenței, se adaugă o penalitate de întârziere de 15 % din valoarea principalului. Plata unei penalități de întârziere nu elimină obligația de plată a dobânzilor <sup>(59)</sup>.
- (79) România mai susține că ANAF a urmărit în mod activ executarea datoriilor CFR Marfă către bugetul de stat și a luat o serie de măsuri de executare, sub forma unor somații și sechestre asupra unor conturi bancare și bunuri mobile și imobile ale CFR Marfă.
- (80) În special, România susține că, în 2009, ANAF a emis 12 somații pentru a executa datoriile restante ale CFR Marfă în valoare totală de [...] milioane RON (aproximativ [...] milioane EUR). România explică faptul că o somație este un document executoriu direct privind creanțele fiscale, ceea ce înseamnă că ANAF poate continua procedura de executare fără implicarea instanțelor judecătorești în cazul în care debitorul nu plătește sumele restante în termenul stabilit în somație. Mai precis, ANAF poate apoi să forțeze executarea unor datorii restante prin confiscarea activelor și a bunurilor debitorului și inițierea vânzării acestor active și bunuri <sup>(60)</sup>.

<sup>(54)</sup> Decizia penală definitivă nr. 67 din 23 februarie 2016 a Înaltei Curți de Casație și Justiție pronunțată în Dosarul nr. 856/2/2014.

<sup>(55)</sup> A se vedea Dosarul nr. 1036/117/2018 al Direcției Naționale Anticorupție, aflat pe rolul Tribunalului Cluj.

<sup>(56)</sup> Dosarul 8056/99/2015 la Tribunalul Iași.

<sup>(57)</sup> Observațiile României privind decizia de inițiere a procedurii, secțiunea II punctul 1 subsecțiunea D.

<sup>(58)</sup> Răspunsul României din data de 27 iunie 2019, punctul 18.

<sup>(59)</sup> Idem.

<sup>(60)</sup> Observațiile României din 10 august 2016 ca răspuns la solicitarea de informații a Comisiei, punctul 2 litera (a); de asemenea, răspunsul României din 27 iunie 2019, punctul 14.

- (81) Aceste somații au fost urmate de un sechestrul asupra conturilor bancare ale CFR Marfă în valoare de [...] milioane RON (aproximativ [...] milioane EUR), care a fost executat și a dus la recuperarea sumei de [...] milioane RON (aproximativ [...] milioane EUR) <sup>(61)</sup> și de 22 de sechestrul asupra bunurilor imobile ale CFR Marfă, în valoare contabilă totală de [...] milioane RON (aproximativ [...] milioane EUR) <sup>(62)</sup>. România explică faptul că sechestrul asupra bunurilor mobile sau imobile constituie o ipotecă legală asupra unor astfel de active, ceea ce dă dreptul la o creanță preferențială asupra încasărilor din vânzarea bunurilor sechestrate, o consecință suplimentară fiind aceea că debitorul nu poate vinde bunurile sechestrate și poate utiliza bunurile sechestrate numai cu aprobarea dată de organul competent (în acest caz, ANAF) <sup>(63)</sup>.
- (82) România mai susține că, în 2010 și în 2011, ANAF a emis 24 de somații în ceea ce privește CFR Marfă și explică faptul că în 2010 și 2011 nu au fost impuse sechestrul și popriri asupra debitorilor CFR Marfă (în principal întreprinderi de stat) pentru a se evita un impact social semnificativ <sup>(64)</sup>. De asemenea, România susține că, până în iunie 2013, ANAF a impus 200 de sechestrul asupra bunurilor mobile și imobile ale CFR Marfă, cu o valoare contabilă totală de [...] RON (aproximativ [...] milioane EUR). Prin urmare, România precizează că, dintre cele 200 de sechestrul, au fost impuse 25 de sechestrul asupra bunurilor mobile și imobile ale SC de Transport Maritim și de Coastă CFR Ferryboat SA („CFR Ferryboat”), cu o valoare contabilă de [...] milioane RON (aproximativ [...] milioane EUR), în timp ce 84 de sechestrul au fost impuse asupra bunurilor mobile și imobile ale SC Întreținere și Reparații Vagoane SA, cu o valoare contabilă de [...] milioane RON (aproximativ [...] milioane EUR), ambele fiind societăți care au fuzionat cu CFR Marfă în iunie 2012 (a se vedea considerentul 27) <sup>(65)</sup>.
- (83) Din cele 91 de sechestrul rămase, 10 au fost impuse asupra activelor imobile ale CFR Infrastructură, cu o valoare contabilă de [...] milioane RON (aproximativ [...] milioane EUR), iar restul de 81 de sechestrul au fost impuse (în noiembrie și decembrie 2012) asupra bunurilor mobile și imobile ale CFR Marfă, cu o valoare contabilă de [...] milioane RON (aproximativ [...] milioane EUR) <sup>(66)</sup>.
- (84) Pe lângă aceasta, România susține că ANAF a emis în total 1 440 de popriri asupra disponibilităților bănești din conturile bancare ale CFR Ferryboat SA, ale SC Întreținere și Reparații Vagoane SA și ale CFR Infrastructură, precum și 612 popriri asupra conturilor bancare ale unor părți terțe (pentru suma totală de [...] milioane RON, aproximativ [...] milioane EUR) <sup>(67)</sup>.
- (85) România a explicat, de asemenea, că sechestrul asupra bunurilor mobile (în principal vagoane și locomotive) ale CFR Marfă, cu o valoare contabilă de [...] RON (aproximativ [...] milioane EUR, 95 % din valoarea totală a celor 81 de sechestrul) au fost impuse numai la 28 noiembrie 2012, și nu mai devreme, deoarece aceste bunuri mobile „reprezentau vagoane și locomotive, bunuri mobile destinate pentru desfășurarea activității care constituie principala sursă de venit [a CFR Marfă]” și pentru că CFR Marfă „desfășoară activități de interes public național, în scopul realizării transportului feroviar public de marfă și al satisfacerii nevoilor de apărare a țării” <sup>(68)</sup>.
- (86) România susține că, după instituirea de sechestrul asupra bunurilor deținute de CFR Marfă, ANAF a solicitat evaluarea acestora și inițierea procedurii de valorificare a activelor. Cu toate acestea, valorificarea activelor nu a început niciodată, având în vedere că titlurile executorii privind datoriile CFR Marfă au fost soluționate prin punerea în aplicare a măsurii de conversie a creanțelor în acțiuni din 2013 <sup>(69)</sup>. România explică, de asemenea, că recuperarea datoriilor CFR Marfă față de ANAF prin proceduri de executare, de lichidare imediată sau de deschidere a procedurii de insolvență nu era o soluție acceptabilă întrucât aceasta ar fi putut conduce la perioade semnificative de timp în care resursele necesare pentru securitatea și apărarea țării nu ar fi putut fi utilizate, ceea ce, având în vedere conflictele recente din regiune, ar fi putut amenința statul ca atare („statul român nu se poate lipsi de un instrument important și de resurse pe care avea obligația legală să le asigure, pentru a-și exercita rolul și funcțiile în domeniul asigurării integrității sale teritoriale, menținerii ordinii publice și apărării securității naționale și care nu pot fi înlocuite în condițiile actuale”) <sup>(70)</sup>.
- (87) În ceea ce privește *măsura 4*, România susține că CFR Marfă și-a plătit integral contribuțiile la bugetul de stat între 2013 și 2017 și că certificatele fiscale emise periodic de ANAF în această perioadă servesc drept dovadă că CFR Marfă nu a acumulat nicio datorie suplimentară la bugetul de stat în această perioadă <sup>(71)</sup>.

<sup>(61)</sup> Răspunsul României din 12 mai 2017, punctul 8.

<sup>(62)</sup> Răspunsul României din 27 iunie 2019, punctul 14.

<sup>(63)</sup> Ibid, punctele 14-15.

<sup>(64)</sup> Răspunsul României din 27 iunie 2019, punctul 17.

<sup>(65)</sup> Anexa 4 la observațiile României privind decizia de inițiere a procedurii; răspunsul României din 27 iunie 2019, punctul 16.

<sup>(66)</sup> Anexa 4 la observațiile României privind decizia de inițiere a procedurii.

<sup>(67)</sup> Ibid.

<sup>(68)</sup> Răspunsul României din 27 iunie 2019, punctul 17.2.

<sup>(69)</sup> Observațiile României privind decizia de inițiere a procedurii, secțiunea II punctul C.

<sup>(70)</sup> Observațiile României privind decizia de inițiere a procedurii, secțiunea IV.

<sup>(71)</sup> Răspunsul României din 19 decembrie 2018, punctul 21.

- (88) Mai precis, România explică faptul că tabelul 7 din decizia de inițiere a procedurii enumeră, pentru perioada 2013-2016, obligațiile fiscale acumulate imediat înainte de închiderea exercițiului financiar, pentru care data scadentă era în anul următor. România susține că, pentru toți anii începând cu luna iunie 2013, sumele datorate de CFR Marfă au fost plătite la începutul anului următor, adică până la scadență. România susține că sumele respective apar în bilanțurile anuale ca urmare a regulilor de întocmire a acestora, care țin cont de data apariției obligațiilor fiscale și data achitării respectivelor obligații. România consideră că analizarea situației achitării obligațiilor fiscale de către CFR Marfă pe baza datelor din bilanț nu este corectă și că documentele care ar trebui luate în considerare sunt certificatele fiscale emise periodic de ANAF <sup>(72)</sup>. În consecință, România a prezentat datele corespunzătoare obligațiilor fiscale și altor datorii la bugetul de stat, după cum urmează:

Tabelul 9

**Obligațiile fiscale ale CFR Marfă și alte obligații la bugetul de stat, după măsura de conversie a creanțelor în acțiuni din 2013 (în milioane RON)**

În milioane RON	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Obligații fiscale și alte obligații la bugetul de stat</b>	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
<b>Sume de rambursat/res-tituit de către ANAF către CFR Marfă</b>	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
<b>Certificat fiscal nr./dată</b>	1042215/ 18.12.2013	1356231/ 5.12.2014	107680/ 16.12.2015	90817/ 12.1.2016	78183/ 14.12.2017

Sursa: răspunsul României din 19 decembrie 2018, secțiunea E punctul 21.

- (89) România explică faptul că obligațiile fiscale ale CFR Marfă pentru anii 2016 și 2017 au făcut obiectul unei acțiuni formulate în instanță de către CFR Marfă în fața Curții de Apel București. Prin această acțiune, CFR Marfă îi solicita Curții de Apel să anuleze decizia ANAF prin care ANAF respingea solicitarea CFR Marfă de a compensa datoriile fiscale restante ale CFR Marfă pentru anii 2016 și 2017 cu suma de [...] milioane RON (aproximativ [...] milioane EUR), pe care ANAF era obligată să o plătească societății CFR Marfă în temeiul Sentinței Civile nr. 1011/2015 a Curții de Apel, rămasă definitivă prin Decizia nr. 998/30.3.2016 pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție <sup>(73)</sup>.
- (90) Pe baza celor de mai sus, România consideră că, între 2013 și 2017, CFR Marfă nu a înregistrat nicio datorie la bugetul de stat, având în vedere că ANAF trebuie să compenseze sumele de [...] milioane RON și, respectiv, [...] milioane RON, suma de plătit de către CFR Marfă fiind mai mică decât datoria de rambursare respectivă a ANAF către CFR Marfă.
- (91) În cele din urmă, România a furnizat informații conform cărora datoria restantă a CFR Marfă la bugetul de stat (împreună cu dobânzile și penalitățile) a ajuns la [...] milioane RON (aproximativ [...] milioane EUR) în 2018 și la o cifră mai mult decât triplă, de [...] milioane RON (aproximativ [...] milioane EUR) la 28 martie 2019 <sup>(74)</sup>. România a subliniat faptul că, în ceea ce privește această datorie, ANAF a impus 16 sechestre asupra bunurilor mobile negrevate de sarcini ale CFR Marfă cu o valoare contabilă de [...] milioane RON (aproximativ [...] milioane EUR) și 66 de sechestre asupra bunurilor imobile negrevate de sarcini ale CFR Marfă cu o valoare contabilă de [...] milioane RON (aproximativ [...] milioane EUR) <sup>(75)</sup>.
- 3.2.4. *Observațiile României privind măsurile 2 și 5*
- (92) În ceea ce privește măsurile 2 și 5, România își menține opinia potrivit căreia CFR Infrastructură nu a scutit CFR Marfă de la plata datoriilor corespunzătoare taxei de utilizare a infrastructurii.
- (93) România explică faptul că legislația română nu permite niciunui operator feroviar să fie scutit de plata TUI și că CFR Infrastructură nu poate aplica nicio excepție nici pentru CFR Marfă.

<sup>(72)</sup> Idem.

<sup>(73)</sup> Idem.

<sup>(74)</sup> Răspunsul României din 27 iunie 2019, punctul 21.3.

<sup>(75)</sup> Răspunsul României din 27 iunie 2019, punctul 12.

- (94) România explică faptul că există trei forme de penalizare pentru neplata TUI de către transportatori, după cum urmează:
1. pentru fiecare serviciu, CFR Infrastructură emite facturi lunare și, în cazul în care aceste obligații financiare nu sunt îndeplinite în condițiile asumate în Contractul de acces pe infrastructura feroviară (care este încheiat anual), CFR Infrastructură calculează și facturează în permanență, pentru fiecare zi de întârziere, dobânzi și penalități pentru neplata TUI (prima formă de penalizare pentru neplata TUI). Rata dobânzii și penalitățile figurează în tabelul 7 (considerentul 24). Același procent de penalitate se aplică tuturor operatorilor de transport feroviar de marfă (și călători), indiferent de forma de proprietate;
  2. în plus, din cauza întârzierilor la plata TUI, CFR Infrastructură nu acordă reducerea de 33 % din TUI pentru trenurile în tranzit pe rețeaua CFR operate de CFR Marfă, așa cum procedează în cazul operatorilor privați (a doua formă de penalizare);
  3. de asemenea, CFR Infrastructură nu acceptă și nu construiește trasee suplimentare pentru trenuri care fac obiectul interesului CFR Marfă și al clienților săi, așa cum procedează în cazul operatorilor privați (a treia formă de penalizare).
- (95) În acest context, România susține că CFR Infrastructură a introdus, de asemenea, acțiuni în justiție împotriva CFR Marfă, cu scopul de a recupera datoriile CFR Marfă începând cu 2015. Mai precis, România susține că CFR Infrastructură a inițiat proceduri de arbitraj și acțiuni judiciare în ceea ce privește executarea datoriilor CFR Marfă, după cum urmează: proceduri de arbitraj în 2015, reprezentând [...] milioane RON (aproximativ [...] milioane EUR); proceduri de arbitraj și acțiuni judiciare în 2016, reprezentând [...] milioane RON (aproximativ [...] de milioane EUR); proceduri de arbitraj și acțiuni judiciare în 2017, reprezentând [...] milioane RON (aproximativ [...] milioane EUR); proceduri de arbitraj și acțiuni judiciare în 2018, reprezentând [...] milioane RON (aproximativ [...] milioane EUR) <sup>(76)</sup>. Potrivit României, după încheierea procedurilor prin pronunțarea de hotărâri judiciare sau de arbitraj definitive, CFR Infrastructură a avut câștig de cauză în ceea ce privește 100 % din aceste sume <sup>(77)</sup>.
- (96) Potrivit României, după pronunțarea hotărârilor în favoarea sa, CFR Infrastructură a utilizat serviciile executorilor judecătorești pentru recuperarea datoriilor care au făcut obiectul hotărârilor, inclusiv prin înghețarea de fonduri din conturi bancare și prin popriri asupra sumelor datorate întreprinderii CFR Marfă de către clienții săi, precum și prin sechestrare asupra bunurilor mobile și imobile ale CFR Marfă <sup>(78)</sup>.
- (97) De asemenea, România a explicat că, în 2016, CFR Infrastructură a încheiat o convenție de eșalonare la plată cu CFR Marfă (denumită în continuare „convenția de eșalonare la plată din 2016”) în ceea ce privește plata sumei de [...] milioane RON (aproximativ [...] milioane EUR), reprezentând principalul și dobânda la care CFR Infrastructură avea dreptul în urma procedurilor de arbitraj din 2015 și 2016. România a explicat că suma de [...] milioane RON a fost recuperată integral prin executarea silită a datoriei după ce CFR Marfă nu a respectat prevederile convenției de eșalonare la plată din 2016 <sup>(79)</sup>.
- (98) Potrivit României, până în august 2018, CFR Infrastructură a reușit să recupereze de la CFR Marfă – prin măsuri judiciare și extrajudiciare – peste [...] de milioane RON (aproximativ [...] milioane EUR), din care [...] milioane RON (aproximativ [...] milioane EUR) în perioada martie-iulie 2018. În plus, la 6 decembrie 2018, CFR Infrastructură a încheiat o convenție de eșalonare a plății dobânzilor și penalităților datorate de CFR Marfă, în valoare de [...] milioane RON (aproximativ [...] milioane EUR), „convenția de eșalonare la plată din 2018”). Această convenție precizează, printre altele, că, la data de 4 decembrie 2018, întreprinderea CFR Marfă îi datora întreprinderii CFR Infrastructură o sumă restantă totală de [...] milioane RON (aproximativ [...] milioane EUR), din care [...] milioane RON (aproximativ [...] milioane EUR) reprezintă suma acordată întreprinderii CFR Infrastructură prin șapte hotărâri judecătorești civile din 2017, care sunt în curs de executare. Din această sumă de [...] milioane RON (aproximativ [...] milioane EUR), [...] milioane RON (aproximativ [...] milioane EUR) reprezintă dobânzi și penalități. Dispozițiile convenției de eșalonare la plată din 2018 precizează, de asemenea, că principalul de [...] milioane RON (aproximativ [...] milioane EUR) va continua să fie recuperat prin valorificarea sechestrului impuse asupra bunurilor mobile și imobile ale CFR Marfă.
- (99) România explică faptul că executarea prin popriri asupra activelor a fost aplicată doar atâta timp cât CFR Marfă a respectat obligațiile asumate prin convențiile de eșalonare și susține că convenția de eșalonare la plată din 2018 este respectată de CFR Marfă <sup>(80)</sup>.

<sup>(76)</sup> Anexa 4 la răspunsul României din 27 iunie 2019. A se vedea, de asemenea, anexa 5 la observațiile României privind decizia de inițiere a procedurii.

<sup>(77)</sup> Anexa 4 la răspunsul României din 27 iunie 2019.

<sup>(78)</sup> Mai exact, potrivit României, pentru recuperarea sumelor datorate de CFR Marfă la data de 31 decembrie 2016 ([...] RON – aproximativ [...] milioane EUR), pe lângă sumele câștigate în instanță, s-a încasat și suma de [...] RON (aproximativ [...] milioane EUR), iar în 2017 (și până în momentul la care România și-a trimis observațiile cu privire la decizia de inițiere a procedurii), CFR Infrastructură a mai recuperat [...] RON (aproximativ [...] milioane EUR). A se vedea punctul II.2 din observațiile României privind decizia de inițiere a procedurii.

<sup>(79)</sup> Răspunsul României din 27 iunie 2019, punctul 37.

<sup>(80)</sup> Răspunsul României din 27 iunie 2019, punctul 37 și anexa 6.

- (100) În opinia României, toate considerațiile de mai sus confirmă faptul că CFR Infrastructură aplică măsuri de recuperare a creanțelor și că CFR Marfă nu a fost scutită de la plata acestora <sup>(81)</sup>.
- (101) România consideră că „CFR Marfă SA nu beneficiază de un tratament preferențial din partea CFR Infrastructură, nu este și nu a fost iertată/scutită de vreo obligație legală” <sup>(82)</sup>. România susține că „[p]entru neplata tarifelor de utilizare a infrastructurii de către oricare dintre operatorii feroviari CFR SA [CFR Infrastructură] a aplicat și aplică aceleași sancțiuni, de natură pecuniară” și reamintește că „[s]ancțiunile pecuniare reprezintă penalități de întârziere calculate și aplicate pentru neplata la scadență a tarifelor datorate, în același procent și fără discriminare” <sup>(83)</sup>. În plus, România susține că „[CFR Infrastructură] aplică aceleași măsuri judiciare și extrajudiciare pentru recuperarea sumelor de bani datorate de oricare dintre operatorii feroviari” <sup>(84)</sup>.
- (102) De asemenea, România adaugă că neîncasarea de către CFR Infrastructură a TUI de la CFR Marfă reprezintă o situație obiectivă și o consecință a faptului că alte întreprinderi de stat sau întreprinderi la care statul este acționar (multe din sectorul energetic) nu și-au achitat, la rândul lor, datoriile către CFR Marfă. România explică faptul că aceste datorii către CFR Marfă sunt comparabile ca mărime cu sumele datorate de CFR Marfă către CFR Infrastructură, iar întreruperea serviciilor de transport de către CFR Marfă ar perturba activitățile efectuate de către aceste întreprinderi, ceea ce ar avea repercusiuni negative asupra condițiilor de trai ale populației și asupra activităților economice din diferite zone. România susține că CFR Marfă a luat măsuri de recuperare a creanțelor, potrivit dispozițiilor legale în materie <sup>(85)</sup>.
- (103) În plus, România adaugă faptul că nu este posibil să se impună măsuri mai stricte asupra CFR Marfă (cum ar fi deschiderea procedurii de insolvență), deoarece CFR Infrastructură și autoritățile române trebuie să țină seama de importanța CFR Marfă și de resursele acesteia pentru sistemul național de apărare, securitate națională, siguranță și ordine publică, pentru transporturile de materiale strategice, pentru economia națională și pentru populație <sup>(86)</sup> (a se vedea, de asemenea, subsecțiunile 3.2.1 și 3.2.2 de mai sus).
- (104) În acest scop, România reamintește că autoritățile române și CFR Infrastructură trebuie să acționeze în conformitate cu cadrul juridic aplicabil apărării <sup>(87)</sup> și „să adopte măsuri care nu conduc la riscul înstrăinării unor resurse ale CFR Marfă (afectare negativă a unor resurse considerate „resurse ale statului”) și nu afectează derularea transporturilor militare și a celor de materiale strategice de această societate strategică, respectiv capacitatea de reacție a CFR Marfă în situații de criză (cum a fost cazul în iarna 2016-2017)” <sup>(88)</sup>.
- (105) De asemenea, în observațiile sale din 14 august 2018 ca răspuns la observațiile părților terțe, România mai susține că întreprinderea CFR Infrastructură este obligată să se abțină de la luarea unor măsuri de executare care ar putea bloca transporturile militare și ar putea reduce capacitățile de apărare ale țării prevăzute la articolul 34 din Legea privind apărarea națională <sup>(89)</sup>. Atunci când face referire la motivul pentru care statul nu ar trebui să execute toate datoriile CFR Marfă către CFR Infrastructură, România citează ministrul transporturilor, care a afirmat „[s]ă nu omorâm găina care dă ouă”.

<sup>(81)</sup> Răspunsul României la observațiile părților terțe, secțiunea C.

<sup>(82)</sup> Observațiile României privind decizia de inițiere a procedurii, secțiunea II punctul 2.

<sup>(83)</sup> Răspunsul României la observațiile părților terțe, secțiunea C.

<sup>(84)</sup> Ibid.

<sup>(85)</sup> Observațiile României privind decizia de inițiere a procedurii, secțiunea II punctul 2.

<sup>(86)</sup> Observațiile României privind decizia de inițiere a procedurii, secțiunea IV.

<sup>(87)</sup> Articolul 34 din Legea apărării naționale a României nr. 45/1994, cu modificările ulterioare, și articolul 1 alineatul (8) din Regulamentul privind transportul pe căile ferate din România, aprobat prin Ordonanța Guvernului nr. 7 din 20 ianuarie 2005 și modificat prin Legea nr. 10 din 27 aprilie 2006.

<sup>(88)</sup> Răspunsul României la observațiile părților terțe, secțiunea C, pagina 8.

<sup>(89)</sup> Articolul 34 din Legea apărării naționale a României nr. 45/1994, cu modificările ulterioare, prevede următoarele: „Ministerele, serviciile de informații ale statului, celelalte autorități ale administrației publice centrale răspund de executarea măsurilor de apărare a țării, fiecare în domeniul său de activitate, potrivit legii; conducătorii acestora prezintă rapoarte cu privire la exercitarea atribuțiilor privind apărarea națională, după caz, Parlamentului, Guvernului, Consiliului Suprem de Apărare a Țării, anual sau ori de câte ori li se cere. La declararea mobilizării și a stării de război, miniștrii de resort răspund direct de repartizarea resurselor privind: materiile prime, produsele industriale, bunurile alimentare, energia, transporturile, lucrările publice și comunicațiile. Cerințele forțelor destinate apărării se asigură cu prioritate.”

Articolul 1 alineatul (8) din Regulamentul privind transportul pe căile ferate din România, aprobat prin Ordonanța Guvernului nr. 7 din 20 ianuarie 2005 și modificat prin Legea nr. 10 din 27 aprilie 2006, prevede următoarele:

„Dacă siguranța națională, siguranța circulației feroviare și interesul public o cer, administratorul/gestionarii infrastructurii feroviare și/sau operatorul de transport feroviar, conform dispozițiilor autorităților competente, potrivit legii, pot decide ca:

(a) traficul și serviciul să fie suspendate pe anumite rute, total sau parțial;

(b) unele expediții să fie excluse de la transport sau permise numai în anumite condiții prestabilite;

(c) **anumite expediții să se bucure de prioritate;**

(d) **transporturile militare să fie executate neîntrerupt, în caz de necesitate.**” (Subliniere adăugată)



## 3.2.5. Observațiile României privind măsura 3

- (106) În primul rând, România contestă faptul că măsura 3 provine din resurse de stat. Mai precis, România susține că „nu sunt îndeplinite cumulativ cele 3 (trei) condiții [ale articolului 107 alineatul (1) din TFUE] pentru ca măsura conversiei datoriei CFR Marfă să fie considerată ajutor de stat, având în vedere că nu a fost îndeplinită condiția de la lit. a), întrucât nu au fost cheltuite resursele de la stat și nu au fost alocate resurse de la bugetul de stat (în sensul realizării de către stat a unor cheltuieli bugetare directe) ci, în fapt, aceste sume nu au mai reprezentat venituri la buget, ceea ce excedă textului TFUE.” România afirmă că statul român a acționat ca un simplu acționar, în vederea consolidării propriilor interese și **nu** pentru a acorda un avantaj economic unui operator economic <sup>(90)</sup>.
- (107) În al doilea rând, România susține că măsura de conversie a creanțelor în acțiuni a fost aprobată de Consiliul Uniunii Europene prin Decizia Consiliului din 22 octombrie 2013 prin care se acordă României asistență financiară preventivă pe termen mediu din partea Uniunii <sup>(91)</sup> („Decizia Consiliului din 22 octombrie 2013”), coroborată cu dispozițiile acordului stand-by de tip preventiv dintre România și Fondul Monetar Internațional („FMI”), în valoare de 1 751,34 milioane DST, convenit prin scrisoarea de intenție semnată de autoritățile române la București la 12 septembrie 2013, astfel cum a fost aprobată prin Decizia Consiliului director al FMI din 27 septembrie 2013 <sup>(92)</sup>. România susține acest punct de vedere pe baza anexei I la acordul stand-by <sup>(93)</sup>, care stipulează următoarele:

„Anul trecut am întreprins unele reforme importante la întreprinderile de stat și în domeniile energie și transporturi. Spre exemplu, [...] prin plasarea voluntară a câtorva întreprinderi în insolvență sau lichidare, prin **conversia de datorii** și prin măsuri de restructurare”. (subliniere adăugată) [...] Reformele-cheie în sectoarele energiei și transporturilor includ: [...] „Sectorul transporturilor: Am inițializat un contract de vânzare-cumpărare pentru vânzarea unui pachet de 51 % din acțiuni la compania feroviară de transport de marfă aparținând statului (CFR Marfă) pentru 905 milioane RON și am adoptat o hotărâre a Guvernului pentru aprobarea contractului de vânzare-cumpărare. În luna iunie am aprobat de asemenea o schemă de eliminare a arieratelor prin care arieratele CFR Marfă vor fi reduse cu peste 90 % după momentul încheierii vânzării [...]” <sup>(94)</sup>

„**Ne propunem de asemenea să facilităm plata mai bună a accesului la infrastructură și a facturilor de electricitate de către compania de stat de transport feroviar de persoane (CFR Călători) și CFR Marfă prin reforme ale acelor întreprinderi și prin stingerea datoriei restante între cele 3 societăți feroviare principale.** Măsurile de îmbunătățire a performanțelor operaționale și financiare ale acestor societăți ar putea include: [...] – CFR Marfă: Ne vom îndeplini obligațiile asumate prin contractul de vânzare-cumpărare a pachetului majoritar la CFR Marfă și vom încheia tranzacția (schimbul de plată contra acțiuni) până la mijlocul lunii octombrie 2013. În acest context, se va urmări obținerea aprobării controlului fuziunii de la autoritatea relevantă de reglementare. Dacă procesul de privatizare se lovește de obstacole insurmontabile, vom redeschide licitația pentru privatizarea majoritară a CFR Marfă, respectând un proces care urmează cele mai bune practici internaționale”.

- (108) România explică faptul că acordul stand-by menționat anterior, care include anexa menționată în considerentul 107 de mai sus, a fost aprobat de Consiliul UE în temeiul articolului 1 alineatul (1) din decizia sa din 22 octombrie 2013, care menționează, printre altele, condițiile specifice de politică economică prevăzute în memorandumul de înțelegere, care includ, printre altele, „restructurarea întreprinderilor de stat, inclusiv prin vânzări de participații la capitalul acestora, și consolidarea guvernantei corporative a întreprinderilor de stat”.
- (109) România susține nu numai că privatizarea CFR Marfă și măsura de conversie a creanțelor în acțiuni care a fost luată în favoarea sa au fost aprobate de Consiliul UE, ci și că procesul de privatizare a CFR Marfă a fost monitorizat în mod permanent de Comisia Europeană.
- (110) Mai precis, în ceea ce privește monitorizarea de către Comisie, România menționează raportul Comisiei intitulat „Programul de asistență pentru balanța de plăți. România, 2013-2015”, care, printre altele, prezintă stadiul procesului de privatizare a CFR Marfă, inclusiv în ceea ce privește măsura de conversie a creanțelor în acțiuni. Mai precis, în conformitate cu raportul citat, „privatizarea ar atenua, printre altele, preocupările legate de o conversie a creanțelor în acțiuni, efectuată în iunie 2013, înainte de tentativa eșuată de privatizare din octombrie 2013” <sup>(95)</sup>.

<sup>(90)</sup> Observațiile României din 14 august 2018 referitoare la comentariile părților terțe.

<sup>(91)</sup> JO L 286, 29.10.2013, p. 1, text disponibil la adresa: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2013:286:FULL&from=RO>

<sup>(92)</sup> Răspunsul României la solicitarea de informații a Comisiei din 14 noiembrie 2018, transmis la 19 decembrie 2018 („răspunsul României din 19 decembrie 2018”), secțiunea A.

<sup>(93)</sup> Anexa intitulată „România – memorandum de politici economice și financiare” la scrisoarea de intenție din 12 septembrie 2013.

<sup>(94)</sup> Ibid., punctul 36.

<sup>(95)</sup> Observațiile României privind decizia de inițiere a procedurii, secțiunea II.

- (111) În al treilea rând, România susține că conversia creanțelor în acțiuni respectă testul standard al operatorului privat în economia de piață și reiterează concluziile studiului Deloitte pe care l-a comandat și l-a prezentat Comisiei.
- (112) România reiterează faptul că a solicitat firmei de audit și consultanță Deloitte să realizeze un studiu pentru a efectua testul operatorului privat în economia de piață. Studiul a fost realizat aplicând o metodă recunoscută, și anume calcularea valorii de piață a pachetului de 51 % din acțiunile societății la 31 decembrie 2012 utilizând metoda fluxului de lichidități actualizate („metoda DCF”) și, separat, calcularea valorii de piață a pachetului rezidual (49 %), în ipoteza vânzării acestui pachet de acțiuni în perioada 2015-2018, aplicând metoda de evaluare bazată pe multiplii CBIT și EBITDA.
- (113) România subliniază constatările Raportului Deloitte din 29 martie 2019, potrivit cărora conversia creanțelor în acțiuni urmată de privatizarea CFR Marfă ar fi permis statului ca acționar și creditor să recupereze o sumă mai mare (în medie 1 079,9 milioane RON sau aproximativ 235 de milioane EUR) decât o lichidare imediată a societății (în medie 916,97 milioane RON sau aproximativ 199 de milioane EUR).
- (114) România declară că acțiunea de conversie a creanțelor în acțiuni s-a realizat numai după adoptarea unei decizii în conformitate cu recomandările studiului Deloitte, prin emiterea Ordonanței de urgență nr. 61/2013 din 12 iunie 2013, adică după ce s-a efectuat testul operatorului privat în economia de piață.
- (115) România subliniază, de asemenea, că Ordonanța de urgență nr. 61/2013 a fost emisă „luând în considerare opiniile și recomandările FMI și UE” (a se vedea și considerentul 107 și următoarele, de mai sus), deoarece „în toate memorandumurile de înțelegere încheiate cu aceste organizații internaționale după anul 2011 sunt prevăzute reforme structurale (inclusiv privatizări), care vizează un număr mare de întreprinderi de stat din domenii diferite”, inclusiv „transporturi (CFR Infrastructură, CFR Marfă, Tarom)”<sup>(96)</sup>. România subliniază în special descrierea uneia dintre reformele cuprinse într-un astfel de memorandum aprobat prin decizia Consiliului conform căreia România a „aprobat de asemenea în luna iunie o schemă de eliminare a arieratelor prin care arieratele CFR Marfă vor fi reduse cu peste 90 % după momentul încheierii vânzării [...]”<sup>(97)</sup>.
- (116) În al patrulea rând, România susține că conversia creanțelor în acțiuni în favoarea CFR Marfă din 2013 este foarte asemănătoare cu alte măsuri privind operatorii tradiționali de transport feroviar de marfă din alte state membre în care Comisia a constatat că nu a fost implicat niciun ajutor de stat sau în care ajutorul a fost declarat compatibil cu piața internă. România dă ca exemplu următoarele decizii precedente ale Comisiei: decizia din 16 iunie 2017 privind ajutorul de stat SA.32544 (2011/C) pus în aplicare de Grecia în favoarea grupului feroviar grec TRAINOSE S.A.<sup>(98)</sup>, decizia din 20 iulie 2018 privind împrumutul public SA.29198 – (2010/C) (ex 2009/NN) acordat de Slovacia societății Železničná Spoločnosť Cargo Slovakia, a.s. (ZSSK Cargo)<sup>(99)</sup> și decizia din 19 iunie 2017 privind ajutorul de stat SA.39877 (2017/NN) – Croația – Ajutor pentru HZ Cargo d. o. o. – Anularea datoriei<sup>(100)</sup>.
- (117) România afirmă că „ceea ce este comun, este faptul că operatorii feroviari din țările respective și CFR Marfă s-au confruntat cu dificultăți financiare și cu pierderi importante, iar autoritățile statelor au decis să intervină, având în vedere importanța acestora pentru economiile naționale” și, prin urmare, consideră că „România, Croația, Grecia și Slovacia au acționat în același spirit în ceea ce privește operatorii feroviari naționali, care se confruntau toți cu dificultăți financiare”. În opinia României, rezultatul evaluării acestei conversii a creanțelor în acțiuni (și al evaluării celorlalte măsuri) nu ar trebui să fie diferit în cazul CFR Marfă.
- (118) În special, România reamintește decizia Comisiei privind ajutorul de stat SA.32544, pus în aplicare de Grecia în favoarea grupului feroviar grec Trainose S.A. și, în special, majorarea cu 60 de milioane EUR a capitalului social, care a fost efectuată în 2009 cu fonduri de la bugetul de stat.
- (119) România observă că, deși autoritățile elene au considerat că măsura respectivă nu constituie ajutor de stat, măsura a fost totuși considerată ajutor și a fost declarată compatibilă cu piața internă de către Comisie deoarece<sup>(101)</sup>:

<sup>(96)</sup> Răspunsul României din 19 decembrie 2018, subsecțiunea C.

<sup>(97)</sup> Secțiunea 36 din anexa intitulată România: Memorandum de politici economice și financiare la Scrisoarea de intenție semnată de autoritățile române la București la 12 septembrie 2013, aprobată prin Decizia din 27 septembrie 2013 a Consiliului director al FMI.

<sup>(98)</sup> A se vedea SA.32544 – Restructurarea grupului feroviar grec – TRAINOSE S.A. (JO L 186, 24.7.2018, p. 25).

<sup>(99)</sup> A se vedea SA.29198 – Slovacia – Împrumut public acordat de Slovacia societății Železničná Spoločnosť Cargo Slovakia, a.s. (ZSSK Cargo) (JO C 117, 6.5.2010, p. 13).

<sup>(100)</sup> A se vedea SA.39877 – Croația – Ajutor pentru HZ Cargo – Anularea datoriei (JO C 237, 21.7.2017, p. 3).

<sup>(101)</sup> A se vedea răspunsul României din 19 decembrie 2018, punctul B.



- (a) măsura a avut scopul de a remedia disfuncționalități serioase ale economiei Greciei. În această privință, România reamintește că „Comisia a reținut și a acceptat argumentele referitoare la situația economică a Greciei (criză economică) și la faptul că Trainose deține un rol vital în economia acestei țări. Lichidarea sa ar fi creat dificultăți gestionării infrastructurii feroviare, unor filiale ale acestuia, unor întreprinderi importante pentru Grecia, ca și comerțului exterior al țării. De asemenea, ar fi contribuit, direct și indirect, la creșterea șomajului într-o țară afectată de criză.”
- (b) măsura a fost adecvată/corespunzătoare, necesară și proporțională. În acest sens, România reamintește că „Comisia a reținut că, dincolo de situația și beneficiile Trainose: măsura corespunde scopului evitării unor riscuri pentru sistemul feroviar al Greciei și al prevenirii unor discontinuități în furnizarea de servicii feroviare pentru economie și populație; [...] a fost limitată în timp; [...] a fost necesară în vederea privatizării Trainose, [...] a asigurat supraviețuirea temporară, până la privatizarea efectivă a companiei; [...] nu a urmărit creșterea capacității companiei, motiv pentru care nu a afectat competiția și comerțul între statele membre ale Uniunii Europene.”
- (120) România adaugă că „anularea măsurii de conversie a datoriei după eșecul procesului de privatizare din anul 2013 și obligarea CFR Marfă de a restitui suma asociată conversiei ar fi generat dificultăți majore pentru funcționarea CFR Marfă, care ar fi condus la **riscul inacceptabil ca societatea să nu poată să îndeplinească obligațiile impuse de legislație, acordurile și convențiile din domeniul apărării naționale sau decurgând din calitatea României de membru NATO**, în condițiile generate de izbucnirea, în anul 2014, a conflictului din Ucraina, al adoptării de măsuri importante de reacție la această situație politico-militară și al creșterii pentru transporturi militare cu 562,89 %. **În acest context, se justifică invocarea excepției prevăzute de articolul 107 alineatul (1) din TFUE și articolul 4 din TUE**”<sup>(102)</sup>.
- (121) În special, România subliniază că „vânzarea activelor în cadrul unui eventual proces de lichidare a societății și derulat conform legislației în vigoare poate fi o procedură cu durată destul de mare, care va avea drept consecință apariția unor perioade importante de timp în care resursele necesare sistemului de apărare a țării și pentru efectuarea de transporturi strategice nu vor putea fi folosite și se vor deteriora ca urmare a staționărilor. În aceste perioade în care CFR Marfă nu ar mai putea executa servicii de transport, iar resursele respective nu au intrat încă în proprietatea altui operator feroviar, așa cum arată experiențele din 2008 și 2014, pot apărea sau pot reizbucni conflictele care sunt indicate în Strategia Națională de Apărare a Țării [...]”<sup>(103)</sup>. În aceste condiții, România se teme că „ar rămâne fără capacitate de transport și nu ar putea reacționa într-o manieră adecvată provocărilor posibile, fapt pe care îl considerăm inacceptabil.”

#### 4. EVALUAREA AJUTORULUI

- (122) Comisia analizează în primul rând dacă măsurile 1-5 în favoarea CFR Marfă implică un ajutor de stat în sensul articolului 107 alineatul (1) din TFUE (a se vedea subsecțiunea 4.1 de mai jos), dacă CFR Marfă era o întreprindere aflată în dificultate (a se vedea subsecțiunea 4.2 de mai jos) și dacă ajutorul a fost deja pus în aplicare (a se vedea subsecțiunea 4.3 de mai jos). În cele din urmă, Comisia evaluează dacă un astfel de ajutor ar putea fi compatibil cu piața internă (a se vedea subsecțiunea 4.4 de mai jos).

##### 4.1. Existența unui ajutor în sensul articolului 107 alineatul (1) din tratat

- (123) În conformitate cu articolul 107 alineatul (1) din TFUE, „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”.
- (124) Criteriile prevăzute la articolul 107 alineatul (1) din TFUE sunt cumulative. Prin urmare, pentru ca o măsură să fie calificată drept ajutor în sensul acestei dispoziții, este necesar ca toate condițiile următoare să fie îndeplinite:
- (a) măsura trebuie să fie imputabilă statului și să fie finanțată din resurse de stat;
  - (b) măsura trebuie să confere un avantaj beneficiarului său;
  - (c) acest avantaj trebuie să fie selectiv; și
  - (d) măsura trebuie să denatureze concurența sau să amenințe să denatureze concurența și să afecteze schimburile comerciale dintre statele membre.

<sup>(102)</sup> Răspunsul României la observațiile părților terțe, subsecțiunea F punctul 8.

<sup>(103)</sup> Strategia Națională de Apărare a fost elaborată sub coordonarea Președintelui României și aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 33/2015.

#### 4.1.1. Întreprinderea

- (125) Conform jurisprudenței constante, Comisia trebuie să stabilească mai întâi cine este beneficiarul măsurilor supuse evaluării. Articolul 107 alineatul (1) din tratat se referă la conceptul de întreprindere atunci când definește beneficiarul ajutorului. Instanțele UE definesc noțiunea de întreprindere drept entități care desfășoară o activitate economică, indiferent de statutul lor juridic și de modul în care sunt finanțate<sup>(104)</sup>. Singurul criteriu relevant este dacă desfășoară sau nu o activitate economică, și anume dacă oferă bunuri și/sau servicii pe piață.
- (126) CFR Marfă este o societate cu răspundere limitată deținută în totalitate de stat. Aceasta a devenit societate pe acțiuni la 1 octombrie 1998, ca urmare a reorganizării operatorului feroviar român tradițional, și furnizează servicii de transport feroviar de marfă și alte servicii conexe pe piață.
- (127) Prin urmare, CFR Marfă este o entitate în sensul articolului 107 alineatul (1) din TFUE. Comisia va evalua în cele ce urmează dacă activitatea de furnizare de servicii de transport feroviar de marfă și alte servicii conexe pe piață de către CFR Marfă constituie o activitate economică.

#### 4.1.2. Activitatea economică

- (128) La început, Comisia a evaluat aplicabilitatea articolului 107 alineatul (1) din TFUE în lumina argumentelor invocate de România conform cărora CFR Marfă exercită prerogative de autoritate publică.
- (129) România susține (a se vedea considerentele 63-76 de mai sus) că articolul 107 alineatul (1) din TFUE nu este aplicabil societății CFR Marfă în virtutea dispozițiilor articolului 4 alineatul (2) din TUE<sup>(105)</sup> și a punctului 17 din NoA, care prevede, printre altele, că articolul 107 alineatul (1) din TFUE nu se aplică atunci când statul acționează „prin exercitarea prerogativelor de autoritate publică” sau în cazurile în care entitățile publice acționează „în calitatea lor de autorități publice”. România susține că și-a exercitat prerogativele de autoritate publică atunci când a adoptat măsurile 1-3 și 5, măsuri menite să asigure continuitatea îndeplinirii obligațiilor CFR Marfă în domeniul securității naționale și al apărării.
- (130) Comisia observă că acest argument este eronat din motivele expuse în continuare.
- (131) În primul rând, acest argument interpretează greșit modul în care sunt menite să funcționeze dispozițiile prevăzute la punctul 17 din NoA. Aceste dispoziții fac parte din secțiunea 2 din NoA, care conține norme referitoare la noțiunea de întreprindere și de activitate economică. Articolul 107 alineatul (1) din TFUE se aplică entităților care se califică drept întreprinderi care desfășoară o activitate economică în temeiul normelor prevăzute la secțiunea 2 din NoA. Prin urmare, pentru a verifica dacă articolul 107 alineatul (1) din TFUE este aplicabil, trebuie să se stabilească dacă CFR Marfă este o întreprindere care desfășoară o activitate economică.
- (132) România sugerează, dimpotrivă, că articolul 107 alineatul (1) din TFUE nu se aplică societății CFR Marfă, deoarece România și-a exercitat prerogativele de autoritate publică atunci când a adoptat măsurile 1-3 și 5 în favoarea CFR Marfă pentru a asigura continuitatea transporturilor de materiale strategice și militare, precum și îndeplinirea altor obligații legate de obiectivele de securitate națională și de apărare. Cu alte cuvinte, România sugerează că articolul 107 alineatul (1) din TFUE nu se aplică societății CFR Marfă doar din cauza calității în care statul român a adoptat măsurile 1-3 și 5 în favoarea CFR Marfă.
- (133) Comisia observă că acest argument se referă la stabilirea faptului dacă testul operatorului privat în economia de piață se aplică adoptării de către România a măsurilor 1-5 și, dacă se aplică, la aplicarea acestui test (punctele 76-77 din NoA), astfel cum este discutată în considerentele 179-181 de mai jos. Cu toate acestea, aplicabilitatea și aplicarea testului operatorului privat în economia de piață nu implică în niciun fel stabilirea faptului dacă CFR Marfă este o întreprindere care desfășoară o activitate economică în scopul aplicabilității articolului 107 alineatul (1) din TFUE. Argumentul prezentat de România se bazează, așadar, pe o interpretare greșită a scopului secțiunii 2 din NoA.
- (134) În al doilea rând, România nu a prezentat nicio dovadă din care să reiasă că activitatea CFR Marfă nu este una economică. Mai precis, România nu a prezentat nicio dovadă din care să reiasă că a exclus activitățile de transport militar și transport de materiale strategice din domeniul economic pentru exercitarea prerogativelor sale de autoritate publică, ceea ce ar fi putut demonstra că aceste activități sunt, într-adevăr, neeconomice<sup>(106)</sup>.

<sup>(104)</sup> Hotărârea Curții de Justiție din 12 septembrie 2000, Pavlov și alții, cauzele conexe C-180/98-C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, punctul 74, Hotărârea Curții de Justiție din 10 ianuarie 2006, Cassa di Risparmio di Firenze SpA și alții, C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8, punctul 107.

<sup>(105)</sup> Uniunea respectă egalitatea statelor membre în raport cu tratatele, precum și identitatea lor națională, inerentă structurilor lor fundamentale politice și constituționale, inclusiv în ceea ce privește autonomia locală și regională. Aceasta respectă funcțiile esențiale ale statului și, în special, pe cele care au ca obiect asigurarea integrității sale teritoriale, menținerea ordinii publice și apărarea securității naționale. În special, securitatea națională rămâne responsabilitatea exclusivă a fiecărui stat membru.

<sup>(106)</sup> Cauza C-138/11, Compass-Datenbank GmbH/Austria, ECLI:EU:C:2012:449, punctele 43-44; de asemenea, cauza T-138/15, Aanbestedingskalender și alții/Comisia, ECLI:EU:T:2017:675, punctele 38-108.

- (135) Dimpotrivă, din declarațiile autorităților române reiese că transporturile militare sunt servicii remunerate, prestate de CFR Marfă pe baza unor contracte anuale<sup>(107)</sup>. România recunoaște, de asemenea, că piețele transporturilor militare și activităților conexe sunt deschise tuturor operatorilor privați de transport feroviar cu o licență valabilă, însă sub rezerva obținerii anumitor avize de securitate (a se vedea considerentul 75 de mai sus). Acest lucru este confirmat, de asemenea, de dispozițiile protocoalelor, ordinelor comune și convențiilor<sup>(108)</sup> încheiate între Ministerul Apărării Naționale și Ministerul Transporturilor, Construcțiilor și Turismului, care stipulează că obligațiile de asigurare a continuității transporturilor militare în perioade de pace, război, calamități naturale, situații de criză sau alte circumstanțe extraordinare nu îi revin numai societății CFR Marfă, ci și altor operatori autorizați de transport feroviar, care trebuie să fie remunerați pe bază contractuală.
- (136) Cele de mai sus arată clar că aceste servicii de transporturi militare nu au fost excluse din domeniul economic de către stat și sunt prestate de CFR Marfă pe baza mecanismelor de piață, motiv pentru care se califică drept activități economice<sup>(109)</sup>.
- (137) Faptul că operatorii privați de transport feroviar de marfă nu doresc să efectueze transporturi militare, fie din cauza cererii limitate, fie din cauza lipsei de capacitate, nu influențează această concluzie – ceea ce contează este posibilitatea acestor operatori de a concura pentru aceste contracte cu CFR Marfă, ceea ce este garantat, de asemenea, de spiritul și litera Directivei 2009/81/CE a Parlamentului European și a Consiliului<sup>(110)</sup>, transpusă în legislația română prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 114/2011 din 21 decembrie 2011<sup>(111)</sup>.
- (138) În plus, obligația de a constitui, de a întreține și de a păstra rezerve în diferite puncte ale rețelei feroviare este o condiție prealabilă pentru ca CFR Marfă să poată efectua transporturi militare remunerate pe bază contractuală<sup>(112)</sup>, motiv pentru care Comisia consideră că acest lucru face parte din activitatea economică de transport militar. Faptul că CFR Marfă poate folosi resursele din rezervele de mobilizare pentru activitățile sale obișnuite de transport feroviar comercial de marfă (inclusiv transporturi militare) este o confirmare suplimentară a acestei concluzii. Nici faptul că poate CFR Marfă nu primește o remunerație adecvată pentru costurile implicate de constituirea, întreținerea și păstrarea acestor rezerve nu schimbă această concluzie, deoarece, potrivit jurisprudenței constante, orice activitate care constă în oferirea de bunuri și/sau servicii pe o anumită piață este o activitate economică, indiferent dacă aceasta se realizează fără scop lucrativ sau în schimbul unei compensații convenite<sup>(113)</sup>. Prin urmare, faptul că poate CFR Marfă nu primește o compensație convenită pentru prestarea anumitor servicii nu ar trebui să influențeze calificarea serviciilor ca activitate economică.
- (139) Comisia nu acceptă argumentul României conform căruia CFR Marfă, care deține aproximativ 93 % din parcul național de vagoane, este *de facto* singurul operator capabil să îndeplinească obligația de a păstra rezerve de mobilizare. Chiar dacă acest argument ar putea influența concluzia Comisiei din considerentul 136 (ceea ce nu este cazul, deoarece, în principiu, statul român nu a exclus domeniul transporturilor militare din domeniul economic), România nu a adus nicio dovadă privind motivul pentru care alți operatori privați nu ar fi în măsură să concureze pentru transporturi militare sau să îndeplinească cerințele de mobilizare cu celelalte 7 % din vagoane sau cu vagoane achiziționate suplimentar de pe piață în acest scop (printre altele, de la CFR Marfă, fie în condiții comerciale normale, fie în cursul lichidării CFR Marfă). Comisia observă că, deși România susține că rezervele incluse în planurile de mobilizare nu pot fi înstrăinate și trebuie să fie menținute în funcțiune pe cheltuiala CFR Marfă [considerentul 64 punctul (ii)], România nu a putut preciza Comisiei dispoziția expresă din legislație care să confirme acest lucru<sup>(114)</sup>.

<sup>(107)</sup> Răspunsul României din 27 iunie 2019, punctele 1 și 2.

<sup>(108)</sup> Protocolul interministerial nr. M-86 din 2 iulie 2003 privind colaborarea dintre Ministerul Apărării Naționale și Ministerul Transporturilor, Construcțiilor și Turismului, pentru coordonarea și executarea transporturilor militare pe căile de comunicație feroviare, navale și aeriene, Normele metodologice de aplicare a acestui protocol interministerial, aprobate prin Ordinul comun nr. M 163/1053/2003 al miniștrilor apărării naționale și transporturilor, construcțiilor și turismului, și Convenția pentru asigurarea transporturilor feroviare ale Ministerului Apărării Naționale în traficul intern, stabilirea documentelor militare de transport și a modalităților de plată nr. A 220 din 12 ianuarie 2001, prezentate ca Anexa 9 la observațiile României privind decizia de inițiere a procedurii.

<sup>(109)</sup> A se vedea, prin analogie, Hotărârea din 11 septembrie 2007, Schwarz și Gootjes-Schwarz, C-76/05, EU:C:2007:492, punctele 37 și 38 și jurisprudența citată.

<sup>(110)</sup> Directiva 2009/81/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 iulie 2009 privind coordonarea procedurilor privind atribuirea anumitor contracte de lucrări, de furnizare de bunuri și de prestare de servicii de către autoritățile sau entitățile contractante în domeniile apărării și securității și de modificare a Directivelor 2004/17/CE și 2004/18/CE (JO L 216, 20.8.2009, p. 76).

<sup>(111)</sup> Răspunsul României din 27 iunie 2019, punctul 1.

<sup>(112)</sup> Observațiile României privind decizia de inițiere a procedurii; informațiile prezentate de România la 14 august 2018.

<sup>(113)</sup> Cauzele conexe 209/78-215/78 și 218/78, Van Landewyck, ECLI:EU:C:1980:248, punctul 88, cauza C-244/94, FFSA și alții, ECLI:EU:C:1995:392, punctul 21 și cauza C-49/07, MOTOE, ECLI:EU:C:2008:376, punctele 27 și 28.

<sup>(114)</sup> Dispozițiile citate de România la punctul 2.1 din răspunsul său din 27 iunie 2019 nu confirmă existența interdicției de a înstrăina resursele incluse în planurile de mobilizare și de a le menține în funcțiune pe cheltuiala CFR Marfă.

- (140) De asemenea, Comisia nu acceptă argumentul României potrivit căruia niciunul dintre ceilalți operatori de transport feroviar de marfă din România nu se poate califica pentru a obține avizele de securitate industrială necesare. Chiar dacă acest argument ar putea influența concluzia Comisiei din considerentul 136 (ceea ce nu este cazul, deoarece, în principiu, statul român nu a exclus domeniul transporturilor militare din domeniul economic), Comisia observă că este de datoria respectivilor operatori feroviari privați să efectueze modificările necesare pentru a obține certificatele în cauză. Mai mult decât atât, Comisia observă, de asemenea, faptul că un fost ministru al transporturilor<sup>(115)</sup> și un fost director general al CFR Marfă au fost condamnați de către instanțele naționale din România pentru activități infracționale echivalente cu corupția (a se vedea considerentul 41 de mai sus), motiv pentru care CFR Marfă și-ar pierde, la rândul său, dreptul să presteze servicii de transport militar.
- (141) În ceea ce privește argumentul României potrivit căruia activitatea navelor feribot ale CFR Marfă nu este de natură economică, Comisia ia act de argumentul României potrivit căruia aceste nave feribot nu au fost utilizate în scopuri comerciale deoarece alte linii de feribot care operează prin portul Constanța nu au fost viabile din punct de vedere comercial [considerentul 64 punctul (vi)]. Comisia consideră acest lucru o indicație clară a faptului că activitatea navelor feribot ale CFR Marfă are caracter economic, deoarece, potrivit jurisprudenței constante, orice activitate care constă în oferirea de bunuri și/sau servicii pe o anumită piață este o activitate economică, indiferent dacă aceasta se realizează fără scop lucrativ sau în schimbul unei compensații convenite<sup>(116)</sup>.
- (142) În ceea ce privește transporturile de materiale strategice, Comisia remarcă faptul că aceste transporturi sunt efectuate de CFR Marfă pe baza contractelor încheiate de obicei în urma unor licitații la care participă și alți operatori privați, care concurează cu CFR Marfă (a se vedea considerentul 65 de mai sus). Serviciile prestate în temeiul acestor contracte sunt remunerate în condițiile prevăzute în fiecare contract (considerentul 66). Prin urmare, contractele de transport de materiale strategice sunt atribuite, iar serviciile prevăzute în cadrul contractelor respective sunt prestate clar în condițiile pieței și, prin urmare, sunt de natură economică.
- (143) Deși România susține că, în anumite condiții de criză, aceste servicii pot fi solicitate de autoritățile publice în afara contractelor existente, România recunoaște că astfel de transporturi au fost remunerate la prețurile prevăzute în contractele atribuite prin proceduri de achiziții publice înainte de apariția respectivelor condiții atmosferice dificile<sup>(117)</sup>.
- (144) În ceea ce privește participarea neremunerată a CFR Marfă la diverse exerciții publice și furnizarea de resurse de transport de marfă fără nicio compensație bănească în interesul anumitor/pentru anumite autorități publice sau instituții publice (astfel cum se menționează în considerentul 67), Comisia nu vede cum acest lucru ar putea influența definirea activităților CFR Marfă de efectuare de transporturi strategice pe baza unor contracte atribuite în condițiile pieței ca fiind în mod clar de natură economică. În plus, Comisia observă că România nu a furnizat nicio dovadă care să ateste dacă furnizarea resurselor CFR Marfă fără nicio compensație bănească în interesul anumitor autorități publice sau instituții publice era prevăzută de legislația aplicabilă și, în orice caz, nu a furnizat nicio cuantificare a costurilor suportate pentru astfel de activități.
- (145) Prin urmare, CFR Marfă este, fără îndoială, o întreprindere care desfășoară o activitate economică în ceea ce privește toate activitățile sale de transport de mărfuri și căreia i se aplică articolul 107 alineatul (1) din TFUE.
- (146) În al treilea rând și cu titlu subsidiar, Comisia reamintește că exercitarea de către o entitate, pentru o parte a activităților sale, a prerogativelor de autoritate publică nu o împiedică, în sine, să fie calificată drept întreprindere, în sensul dispozițiilor articolului 107 alineatul (1) din TFUE referitoare la normele de concurență, pentru restul activităților sale economice<sup>(118)</sup>. Potrivit jurisprudenței, în cazul în care activitatea economică a entității în cauză poate fi separată de exercitarea prerogativelor sale de autoritate publică, entitatea respectivă trebuie să fie calificată drept întreprindere pentru acea parte a activităților sale<sup>(119)</sup>.

<sup>(115)</sup> <http://www.pna.ro/comunicat.xhtml?id=4618>, comunicat de presă al Direcției Naționale Anticorupție din 30 ianuarie 2014 referitor la Decizia penală nr. 18 pronunțată la data de 30 ianuarie 2014.

<sup>(116)</sup> Cauzele conexe 209/78-215/78 și 218/78, Van Landewyck, ECLI:EU:C:1980:248, punctul 88, cauza C-244/94, FFSA și alții, ECLI:EU:C:1995:392, punctul 21 și cauza C-49/07, MOTOE, ECLI:EU:C:2008:376, punctele 27 și 28.

<sup>(117)</sup> Răspunsul României din 27 iunie 2019, punctul 7.2.

<sup>(118)</sup> Hotărârea din 1 iulie 2008, cauza C-82/01 P, Aéroports de Paris/Comisia, EU:C:2002:617, punctul 74, cauza C-49/07, MOTOE, ECLI:EU:C:2008:376, punctul 25;

<sup>(119)</sup> A se vedea, în acest sens, Hotărârea din 27 iunie 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16, ECLI:EU:C:2017:496, punctele 44-63.

- (147) Comisia consideră că, chiar dacă activitatea CFR Marfă de prestare de servicii de transport militar și de menținere a unor rezerve de mobilizare ar fi considerate activități neeconomice, România nu a adus nicio dovadă care să demonstreze că activitățile economice de transport feroviar comercial de marfă efectuate de CFR Marfă nu ar putea fi separate de prerogativele de autoritate publică în domeniul militar. Simplul fapt că poate exista o legătură economică între aceste activități, în măsura în care activitățile economice ale CFR Marfă permit finanțarea, integrală sau parțială, a activităților neeconomice ale CFR Marfă, nu este suficient pentru a demonstra caracterul indisociabil al acestor activități, în sensul jurisprudenței <sup>(120)</sup>.
- (148) În plus, Comisia consideră că, deși articolul 346 alineatul (2) din TFUE, care este aplicabil producției sau comerțului cu armament, muniție și material de război, nu se aplică în cazul serviciilor de transport (iar România nu îl invocă), anumite principii derivate în jurisprudență din aplicarea articolului 346 alineatul (2) din TFUE sunt aplicabile prin analogie chestiunii disocierii activităților economice de cele neeconomice în scopul aplicării articolului 107 alineatul (1) din TFUE. Mai precis, Comisia consideră că întreprinderile care desfășoară atât activități neeconomice, cât și activități economice nu pot invoca punctul 18 din NoA, cu argumentul că activitățile economice sunt necesare pentru viabilitatea activității militare/de apărare pentru a susține că acestea sunt legate în mod inseparabil <sup>(121)</sup>.
- (149) Mai mult, activitatea comercială a CFR Marfă din sectorul transportului feroviar de marfă este în mod clar separabilă de exercitarea unor astfel de activități neeconomice, în primul rând din cauza faptului că, așa cum a recunoscut România (a se vedea considerentul 64 de mai sus), transporturile militare sunt reglementate de norme separate și sunt efectuate în temeiul unor contracte separate încheiate între Ministerul Apărării și CFR Marfă, printre altele.
- (150) În plus, deși, inițial, România a refuzat să furnizeze cifre privind procentul de resurse rezervat pentru scopuri de apărare națională (din cauza secretului de stat) și a susținut că este imposibil să se determine costurile suportate de CFR Marfă ca urmare a unei astfel de rezervare a resurselor, deoarece autoritățile publice nu au pregătit nicio metodologie în acest sens (a se vedea considerentul 64 de mai sus), România a precizat totuși că transferurile militare sunt comandate într-o manieră discontinuă și reprezintă „un volum mult mai mic decât în cazul celorlalte transporturi”, indicând că acestea variază în jurul a 2 % din cifra de afaceri totală a CFR Marfă <sup>(122)</sup>. De asemenea, România a furnizat o estimare a costurilor suportate de CFR Marfă ca urmare a constituirii și menținerii rezervelor de mobilizare (a se vedea considerentul 64 de mai sus).
- (151) Comisia consideră acest lucru drept o indicație suplimentară a faptului că activitatea de transport militar a CFR Marfă și obligația adiacentă de constituire și menținere a rezervelor de mobilizare, chiar dacă ar fi calificate ca neeconomice (ceea ce nu este cazul, a se vedea considerentul 145), ar fi într-adevăr separabile de activitățile economice ale CFR Marfă.
- (152) Cu toate acestea, fără a aduce atingere concluziei de la considerentul 151, Comisia consideră că estimarea furnizată de România a costurilor suportate de CFR Marfă ca urmare a constituirii și menținerii rezervelor de mobilizare nu este justificată, din motivele expuse în cele ce urmează.
- (153) În primul rând, Comisia consideră că estimarea furnizată de România a costurilor suportate de CFR Marfă ca urmare a constituirii și menținerii rezervelor de mobilizare este în mod clar exagerată. România indică drept costuri toate cheltuielile anuale cu amortizarea tuturor locomotivelor și vagoanelor din parcul inactiv al CFR Marfă, precum și cheltuielile anuale cu întreținerea și reparațiile acestor vagoane. Comisia consideră că necesitatea rezervelor de mobilizare nu este (și nu ar trebui să fie) determinată de cantitatea și variațiile materialului rulant deținut de o societate de transport feroviar (variații care depind de o multitudine de factori, cum ar fi istoricul și deciziile comerciale ale operatorului feroviar), ci de necesitatea efectivă a unor astfel de rezerve, care ar trebui să fie stabilită de Ministerul Apărării. România nu a furnizat însă nicio dovadă care să susțină faptul că tot materialul rulant inactiv al CFR Marfă servește drept rezerve de mobilizare.
- (154) Același lucru este valabil și în ceea ce privește costurile de întreținere a navelor feribot deținute de CFR Marfă. România prezintă pur și simplu toate costurile de întreținere și alte cheltuieli legate de aceste nave feribot drept costuri suportate de CFR Marfă ca urmare a obligației sale de a păstra rezerve de mobilizare. Cu toate acestea, România nu reușește să dovedească faptul că aceste nave feribot sunt într-adevăr marcate ca rezerve de mobilizare și nici nu precizează dacă aceste costuri au fost plătite de Ministerul Apărării, în special pentru anumite servicii de transport militar prestate de CFR Marfă în scopuri de apărare în cadrul contractului cu Ministerul Apărării care a implicat transporturi cu feribotul și pentru care CFR Marfă a emis facturi în conformitate cu politica sa tarifară.

<sup>(120)</sup> Hotărârea din 30 aprilie 2019, T-747/17, Union des Ports de France – UPF/Comisia, ECLI:EU:T:2019:271, punctul 84.

<sup>(121)</sup> Cauza C-246/12P, Ellinika Nafpigeia/Comisia, ECLI:EU:C:2013:133.

<sup>(122)</sup> A se vedea observațiile României privind decizia de inițiere a procedurii și pagina 2 a procesului-verbal al reuniunii României cu Comisia din 24 iulie 2019.



- (155) În al doilea rând, România nu a furnizat Comisiei documente care să îi permită acesteia să verifice exactitatea cheltuielilor cu amortizarea, întreținerea și repararea acestui material rulant prezentate de România, precum și a altor cheltuieli (cu personalul, combustibilul, navele feribot, non-TUI etc.).
- (156) În al treilea rând, România a utilizat ca proporție pentru alocarea altor costuri (inclusiv, de exemplu, a cheltuielilor cu personalul, precum și cu motorina pentru manevrele speciale ale materialului rulant care face parte din rezervele de mobilizare și a cheltuielilor non-TUI pentru aceste manevre) un factor egal cu 2 %, dar nu a explicat pe ce bază a fost ales acest factor de alocare. Acest procent pare să corespundă proporției transporturilor militare din cifra de afaceri totală a CFR Marfă [a se vedea considerentul 64 punctul (v)]. România nu a explicat însă dacă acesta este într-adevăr motivul pentru care a ales procentajul de 2 % pentru alocarea costurilor. În orice caz, este foarte puțin probabil ca o activitate de 2 % din cifra de afaceri a CFR Marfă să necesite exact același procentaj din active sau personal pentru întreținerea rezervelor de mobilizare.
- (157) Prin urmare, Comisia consideră că România nu a oferit dovezi corespunzătoare pentru estimarea costurilor suportate de CFR Marfă ca urmare a obligației sale de a păstra și a întreține rezervele și capacitățile necesare pentru executarea sarcinilor de mobilizare.
- (158) Pe baza celor de mai sus, Comisia concluzionează că CFR Marfă este o întreprindere care desfășoară o activitate economică în ceea ce privește toate activitățile sale de transport feroviar de marfă, motiv pentru care articolul 107 alineatul (1) din TFUE se aplică întregii activități a CFR Marfă. Chiar dacă activitatea de transporturi militare și menținerea rezervelor de mobilizare ar fi recunoscută ca o activitate neeconomică, aceasta este în mod clar separabilă de activitatea economică principală a CFR Marfă, și anume transportul feroviar comercial de marfă, caz în care articolul 107 alineatul (1) din TFUE se aplică activității economice a CFR Marfă.

#### 4.1.3. Acordare de către stat (resurse și imputabilitatea în sarcina statului)

- (159) Astfel cum au statuat instanțele UE („Curtea”) <sup>(123)</sup>, pentru ca măsurile să fie calificate ca ajutoare de stat în sensul articolului 107 alineatul (1) din tratat, (a) acestea trebuie să finanțate din resurse de stat, acordate direct sau indirect de către orice organism intermediar care acționează în virtutea competențelor care i-au fost conferite și (b) trebuie să îi fie imputabile statului. Noțiunea de stat membru include autoritățile publice de la toate nivelurile, indiferent dacă este vorba despre o autoritate națională, regională sau locală <sup>(124)</sup>.

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

- (160) Astfel cum s-a menționat în considerentul 77, ANAF, CNPP, ANOFM și CNAS fac parte din administrația publică subordonată Guvernului României. Prin urmare, neexecutarea datoriei restante (și anume, datoriile aferente taxelor și impozitelor și contribuțiilor sociale, plus dobânzi și penalități) de către aceste organisme și acumularea ulterioară a datoriilor care ar fi trebuit să le fie plătite acestora în mod obișnuit împovărează bugetul de stat și implică resurse de stat. România nu a contestat imputabilitatea în cazul creditorilor publici menționați anterior.
- (161) Având în vedere considerentul 160 de mai sus, Comisia concluzionează că măsurile 1 și 4 sunt imputabile statului și implică un transfer de resurse de stat.

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

- (162) Conform hotărârii pronunțate în cauza Stardust Marine <sup>(125)</sup>, resursele unei întreprinderi constituite în temeiul dreptului privat, ale cărei acțiuni sunt deținute majoritar de către stat – cunoscută sub numele de întreprindere publică – constituie resurse de stat.
- (163) Articolul 2 litera (b) din Directiva 2006/111/CE a Comisiei <sup>(126)</sup> prevede că prin „întreprinderi publice” se înțelege orice întreprindere asupra căreia autoritățile publice pot exercita, direct sau indirect, o influență dominantă în temeiul dreptului de proprietate asupra acestora, a participației deținute de autorități în aceste întreprinderi sau în temeiul normelor care le reglementează. Se presupune că există o influență dominantă atunci când autoritățile, în mod direct sau indirect, în legătură cu întreprinderile publice:

<sup>(123)</sup> A se vedea cauza C-482/99, Franța/Comisia (Stardust Marine), ECLI:EU:C:2002:294.

<sup>(124)</sup> A se vedea cauza C-248/84, Germania/Comisia, ECLI:EU:C:1987:437, punctul 17.

<sup>(125)</sup> Cauza C-482/99, Franța/Comisia (Stardust Marine), ECLI:EU:C:2002:294, punctele 34, 51 și următoarele. A se vedea de asemenea cauza C-278/00, Grecia/Comisia, ECLI:EU:C:2004:239, punctele 53-54; cauzale conexe C-328/99 și C-399/00, Italia și SIM 2 Multimedia SpA/Comisia, ECLI:EU:C:2003:252, punctele 33 și 34.

<sup>(126)</sup> Directiva 2006/111/CE a Comisiei din 16 noiembrie 2006 privind transparența relațiilor financiare dintre statele membre și întreprinderile publice, precum și transparența relațiilor financiare din cadrul anumitor întreprinderi (JO L 318, 17.11.2006, p. 17).

- (a) dețin majoritatea capitalului subscris al întreprinderii respective; sau
- (b) controlează majoritatea voturilor aferente acțiunilor emise de întreprinderi; sau
- (c) pot numi mai mult de jumătate din membrii organului de administrație, de conducere sau de supraveghere”.
- (164) Întreprinderea CFR Infrastructură, administratorul infrastructurii, este deținută în totalitate de statul român. Ministerul Transporturilor deține toate voturile aferente acțiunilor emise de CFR Infrastructură și este singurul organism care numește organul administrativ, de conducere și de supraveghere al CFR Infrastructură. Prin urmare, cel puțin una dintre condițiile alternative este îndeplinită, iar CFR Infrastructură este în mod clar o întreprindere publică în sensul articolului 2 litera (b) din Directiva 2006/111/CE. În plus, datoria CFR Marfă față de CFR Infrastructură pune în pericol resurse de stat, deoarece această datorie afectează în mod direct bugetul de stat. Mai precis, CFR Infrastructură primește fonduri pentru administrarea infrastructurii direct de la bugetul de stat și, în plus, utilizează fonduri primite din taxele de utilizare a infrastructurii pentru întreținerea acesteia. În cazul în care fondurile proprii ale CFR Infrastructură nu sunt suficiente, aceasta va trebui să primească mai multe fonduri de la bugetul de stat. Tocmai din acest motiv, datoria CFR Marfă către CFR Infrastructură implică resurse de stat.
- (165) Având în vedere elementele prezentate mai sus, Comisia consideră că neexecutarea datoriilor pe care CFR Marfă le are către CFR Infrastructură și creșterea datoriilor către această întreprindere de stat ca urmare a furnizării continue de servicii (a se vedea tabelul 7 de mai sus) împovărează resursele statului.
- (166) În ceea ce privește imputabilitatea, în hotărârea pronunțată în cauza Stardust Marine, Curtea a statuat, de asemenea, că faptul că statul sau o entitate de stat este acționarul unic sau majoritar al unei întreprinderi nu este suficient pentru a constata că un transfer de resurse de la această întreprindere este imputabil acționarilor săi publici <sup>(127)</sup>. Potrivit Curții, chiar dacă statul ar fi în măsură să controleze o întreprindere publică și să exercite o influență dominantă asupra operațiunilor sale, exercitarea efectivă a acestui control într-un anumit caz nu poate fi prezumată în mod automat, întrucât o întreprindere publică poate acționa, de asemenea, cu mai multă sau mai puțină independență, în funcție de gradul de autonomie care îi este acordat de stat.
- (167) Potrivit Curții, indiciile (denumite în continuare „indiciile Stardust”) <sup>(128)</sup> din care se poate deduce imputabilitatea sunt:
- (a) faptul că întreprinderea în cauză nu putea lua decizia contestată fără a ține seama de cerințele autorităților publice;
- (b) faptul că întreprinderea trebuia să țină seama de directivele emise de autoritățile publice;
- (c) integrarea întreprinderii publice în structurile administrației publice;
- (d) natura activităților întreprinderii publice și exercitarea acestor activități pe piață în condiții normale de concurență cu operatori privați;
- (e) statutul juridic al întreprinderii;
- (f) intensitatea supravegherii exercitate de autoritățile publice asupra conducerii întreprinderii;
- (g) orice alt indiciu care să evidențieze, în cazul concret, o implicare a autorităților publice sau improbabilitatea neimplicării în adoptarea unei măsuri, având în vedere și amploarea acesteia, conținutul său sau condițiile pe care le presupune.
- (168) În ceea ce privește CFR Infrastructură, Comisia observă că statul, prin intermediul Ministerului Transporturilor, în calitate de acționar unic, numește conducerea CFR Infrastructură [litera (f) din indiciile Stardust menționate mai sus]. În plus, întrucât CFR Infrastructură este considerată o întreprindere publică, bugetul său anual este aprobat în prealabil <sup>(129)</sup> de către Ministerul Transporturilor, cu notificarea Ministerului Finanțelor [litera (c) din indiciile Stardust Marine menționate mai sus]. Aceeași aprobare prealabilă este necesară pentru toate modificările aduse bugetului anual al CFR Infrastructură, care constă, printre altele, din creanțe comerciale de la clienții CFR Infrastructură, inclusiv CFR Marfă.

<sup>(127)</sup> Cauza C-482/99, Franța/Comisia (Stardust Marine), ECLI:EU:C:2002:294, punctele 34, 51 și următoarele.

<sup>(128)</sup> Ibid.

<sup>(129)</sup> A se vedea anexa 1 la răspunsul României din 12 mai 2017, trimis ca urmare a cererii de informații formulate de Comisie.



- (169) În plus, România a confirmat <sup>(130)</sup> că CFR Infrastructură nu se putea abține de la executarea pretențiilor sale față de CFR Marfă fără a ține seama de cerințele autorităților publice [literele (a), (b) și (g) din indiciile Stardust Marine menționate mai sus]. Diverse articole din presă indică, de asemenea, clar faptul că astfel de măsuri de executare sunt luate în urma instrucțiunilor primite de la guvern <sup>(131)</sup>.
- (170) Mai mult decât atât, România susține că CFR Infrastructură a acționat în calitate de autoritate de stat pentru CFR Marfă, deoarece este obligată să permită continuarea activităților comerciale ale CFR Marfă și nu poate lua măsuri care ar putea bloca aceste activități, în temeiul dispozițiilor articolului 34 din Legea nr. 45/1994 privind apărarea națională a României, astfel cum a fost modificată <sup>(132)</sup> [literele (a) și (b) din indiciile Stardust menționate mai sus].
- (171) Prin urmare, având în vedere cele de mai sus, Comisia consideră că România a indicat în mod clar faptul că CFR Infrastructură a adoptat măsurile 2 și 5 într-un mod imputabil statului.
- (172) Având în vedere aceste circumstanțe, Comisia concluzionează că există indicii suficiente pentru a constata că neexecutarea datoriilor CFR Marfă către CFR Infrastructură cel puțin din 2010 și creșterea datoriilor către această întreprindere de stat ca urmare a furnizării în continuare de servicii către CFR Marfă înainte și după măsura de conversie a creanțelor în acțiuni din 2013 sunt imputabile statului.

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

- (173) Creanțele în valoare de 1 669 de milioane RON (aproximativ 363 de milioane EUR) convertite în acțiuni ale CFR Marfă proveneau din resurse de stat, întrucât, astfel cum se remarcă în nota de subsol 27 și în considerentele 24, 77 și 86, creanțele convertite au fost înregistrate față de organisme administrative românești și față de CFR Infrastructură, aceasta din urmă fiind o întreprindere publică în sensul articolului 2 litera (b) din Directiva 2006/111/CE.
- (174) Decizia de a converti în acțiuni creanțele în valoare de 1 669 de milioane RON (aproximativ 363 de milioane EUR) a fost luată prin Ordonanța de urgență nr. 61/2013, emisă de prim-ministrul României și contrasemnată de ministrul transporturilor, de viceprim-ministru și de ministrul finanțelor publice.
- (175) Afirmția României potrivit căreia conversia creanțelor în acțiuni nu provine din resurse de stat (a se vedea considerentul 106 de mai sus) nu este convingătoare. Simplul fapt că valoarea creanțelor nu reprezintă cheltuieli bugetare directe este irelevant, deoarece transferul resurselor de stat poate lua multe forme, inclusiv pierderea de venituri. Prin conversia creanțelor în acțiuni, statul român a renunțat de fapt la colectarea fondurilor pe care ar fi trebuit să le obțină de la beneficiar prin intermediul executării creanțelor de către creditorii publici și de către CFR Infrastructură. Comisia observă că există o suprapunere substanțială între resursele de stat vizate de măsurile 1 și 2 și resursele de stat vizate de măsura 3, întrucât cuantumul integral al datoriei neexecutate corespunzătoare măsurii 1 și 85 % din datoria neexecutată corespunzătoare măsurii 2 au fost anulate prin conversia creanțelor în acțiuni corespunzătoare măsurii 3 (a se vedea nota de subsol 30). Cu alte cuvinte, nu este nicio diferență între resursele de stat vizate de măsura 3 și resursele de stat vizate de măsura 1 și (o mare parte a) resurselor de stat vizate de măsura 2.
- (176) Având în vedere cele de mai sus, contrar opiniei României, Comisia concluzionează că măsura de conversie a creanțelor în acțiuni provine din resurse de stat și este imputabilă statului.

#### 4.1.4. Selectivitatea măsurilor acordate

- (177) Măsurile care fac obiectul evaluării sunt în mod evident selective, deoarece acestea sunt furnizate exclusiv în favoarea CFR Marfă. După cum a statuat Curtea, în cazul în care este vorba despre un ajutor individual, identificarea avantajului economic permite, în principiu, să se prezume selectivitatea măsurii <sup>(133)</sup>. Acest lucru este valabil indiferent dacă există operatori pe piețele relevante care se află într-o situație comparabilă. În orice caz, ținând cont de obiectivul urmărit de măsuri, alte întreprinderi aflate într-o situație de drept și de fapt comparabilă cu sectorul transportului feroviar de marfă sau cu alte sectoare de transport nu au beneficiat de același avantaj.

<sup>(130)</sup> Ibid., a se vedea răspunsurile la întrebările 3-5.

<sup>(131)</sup> A se vedea articolul din 1 iulie 2018, disponibil la adresa <https://www.capital.ro/cfr-marfa-se-pregateste-de-insolventa-ministrul-transporturilor.html>, în care fostul ministru al transporturilor recunoaște situația dificilă a CFR Marfă, precum și faptul că măsurile ferme de recuperare pentru executarea datoriilor CFR Marfă către CFR Infrastructură prin vânzarea activelor au demarat cu câteva luni mai devreme și că a solicitat întreprinderii să își plătească datoriile. A se vedea, de asemenea, articolul din 26 martie 2018 disponibil la adresa <https://www.capital.ro/lucian-sova-la-conferinta-capital-despre-datoria-cfr-marfa-catr.html> [în care sunt citate declarațiile fostului ministru al transporturilor din cadrul Conferinței Capital Transporturi și Infrastructură 2018, conform căroră „CFR Marfă a acumulat o datorie prea mare, mult prea mare, la CFR Infrastructură. Eu cred că dacă ar fi fost vorba de un agent privat, acest lucru nu ar fi ajuns în această situație.”

<sup>(132)</sup> A se vedea informațiile prezentate de România la 14 august 2018 ca răspuns la comentariile reclamantului privind decizia de inițiere a procedurii.

<sup>(133)</sup> A se vedea Hotărârea din 4 iunie 2015, Comisia/MOL, C-15/14 P, ECLI:EU:C:2015:362, punctul 60.

#### 4.1.5. Avantajul economic al măsurilor acordate

- (178) Astfel cum se menționează în considerentele 77-87, 95-102 și 111 de mai sus, România declară că măsurile, în special conversia creanțelor în acțiuni, nu au conferit niciun avantaj economic CFR Marfă deoarece acestea au respectat testul operatorului economic privat în economia de piață, conform Raportului Deloitte. De asemenea, România declară că autoritățile publice și întreprinderea publică CFR Infrastructură au acționat în același mod în care ar fi acționat orice creditor sau investitor privat, pentru a-și minimiza pierderile și a-și maximiza profitul.

##### 4.1.5.1. Neaplicabilitatea testului operatorului privat în economia de piață în cazul de față

- (179) În primul rând, Comisia consideră că testul operatorului privat în economia de piață („testul OEP”) nu poate fi aplicat măsurilor în cauză. Comisia reamintește că, anterior, Curtea a considerat că aplicabilitatea „principiului investitorului în economia de piață” depinde, în ultimă instanță, de conferirea de către stat, în calitatea sa de acționar și nu în calitatea sa de autoritate publică, a unui avantaj economic unei întreprinderi care îi aparține<sup>(134)</sup>. În aceeași ordine de idei, testul OEP nu ar fi putut fi aplicabil statului în calitatea sa de creditor al CFR Marfă prin intermediul ANAF și al altor creditori publici sau prin intermediul administratorului infrastructurii CFR Infrastructură, deoarece „testul creditorului privat” nu se aplică măsurilor luate de stat în calitatea sa de autoritate publică atunci când a considerat că CFR Marfă era o întreprindere strategică pentru care lichidarea nu putea fi avută în vedere din motive de securitate sau din alte motive neeconomice<sup>(135)</sup>.
- (180) În acest caz, România a acționat exact ca opusul unui investitor în economia de piață. În loc să ia măsuri ferme în vederea executării datorilor în curs de acumulare, statul român a acționat în mod constant și clar în calitatea sa de autoritate publică pentru a salva CFR Marfă de la faliment. Nu a acționat nici ca un creditor sau, în cazul conversiei creanțelor în acțiuni, ca un acționar care investește într-o societate. Acest lucru este cu atât mai adevărat cu cât România susține, printre altele, că creditorii publici nu au executat datoriile pentru a împiedica intrarea CFR Marfă în insolvență/încetarea activităților sale datorită importanței strategice a CFR Marfă pentru scopurile țării în materie de securitate și apărare națională. Astfel, România recunoaște că principalul motiv pentru nelichidarea CFR Marfă prin intermediul unor proceduri judiciare de executare silită nu a fost unul economic. Nu în ultimul rând, Comisia observă că neexecutarea datorilor CFR Marfă a fost decisă fără niciun studiu prealabil cu privire la măsura în care clemența ar fi putut genera venituri mai mari decât executarea strictă, ceea ce indică, de asemenea, că principalul motiv al statului român nu a fost unul economic. Prin urmare, Comisia consideră că testul operatorului economic privat în economia de piață nu se aplică în cazul de față<sup>(136)</sup>.
- (181) Având în vedere că activitatea CFR Marfă este economică (a se vedea considerentul 158) și că statul a acționat în privința CFR Marfă diferit față de modul în care ar fi acționat în privința oricărui alt operator de transport nestrategic, astfel cum s-a explicat deja în considerentele 179 și 180 de mai sus, măsurile sunt selective și constituie ajutor de stat.

##### 4.1.5.2. Aplicarea ipotetică a testului operatorului privat în economia de piață în cazul de față

- (182) Cu toate acestea, din motive de exhaustivitate, Comisia a verificat, de asemenea, care ar fi rezultatul dacă în cazul de față s-ar aplica testul operatorului privat în economia de piață. Conform acestui test aplicat ipotetic, capitalul pus la dispoziția unei societăți, direct sau indirect, de către stat, în circumstanțe care corespund condițiilor normale ale pieței, nu s-ar califica drept ajutor de stat<sup>(137)</sup>. Pentru a stabili dacă o tranzacție este efectuată în conformitate cu condițiile normale ale pieței, comportamentul unui organism public trebuie comparat cu cel al unui ipotetic

<sup>(134)</sup> A se vedea Hotărârea Curții din 5 iunie 2012, Comisia Europeană/Électricité de France (EDF), ECLI:EU:C:2012:318, punctele 79-82 și 87.

<sup>(135)</sup> Observațiile României la decizia de inițiere a procedurii, secțiunea IV, răspunsul României din 19 decembrie 2019, secțiunea D punctele 1 și 2.

<sup>(136)</sup> A se vedea Hotărârea din 16 ianuarie 2018 pronunțată în cauza T-747/15, EDF/Comisia, ECLI:EU:T:2018:6. A se vedea, de asemenea, Hotărârea Curții din 5 iunie 2012, Comisia Europeană/Électricité de France (EDF), ECLI:EU:C:2012:318, punctele 79-82 și 87.

<sup>(137)</sup> Comunicarea Comisiei către statele membre: Aplicarea articolelor 92 și 93 din Tratatul CEE și a articolului 5 din Directiva 80/723/CEE a Comisiei în cazul întreprinderilor publice din industria prelucrătoare (JO C 307, 13.11.1993, p. 3), punctul 11. Această comunicare se referă la industria prelucrătoare, dar se aplică și celorlalte sectoare economice. A se vedea, de asemenea, cauza T-16/96, Cityflyer Express Ltd/Comisia, ECLI:EU:T:1998:78, punctul 51.

operator economic privat aflat într-o situație similară (testul operatorului economic privat în economia de piață). Instanțele Uniunii au elaborat tipuri specifice de teste ale operatorului economic privat în economia de piață pentru diferite tipuri de tranzacții economice, mai precis „testul creditorului privat” pentru tranzacțiile care implică datorii<sup>(138)</sup> și „principiul investitorului în economia de piață” pentru a identifica prezența unui avantaj economic în cazul investițiilor de capital public<sup>(139)</sup>.

- (183) Evaluarea Comisiei se concentrează, așadar, asupra tranzacției din perspectiva unui ipotetic creditor/investitor privat prudent<sup>(140)</sup>.
- (184) În cazul de față, Comisia a efectuat testul operatorului economic privat în economia de piață sub forma unui principiu al creditorului în economia de piață pentru fiecare dintre măsurile 1, 2, 3 și 5 și sub forma unui test al investitorului public pentru măsura de conversie a creanțelor în acțiuni, solicitând autorităților române informații suplimentare din acea perioadă cu privire la diferiții actori implicați și la deciziile acestora, prin colectarea de informații din toate sursele publice disponibile și prin realizarea unei evaluări proprii bazate pe dovezile disponibile la momentul evaluării măsurilor.
- 4.1.5.3. (i) Măsurile 1 și 4 – neexecutarea datoriilor la asigurările sociale și a impozitelor restante înainte și după măsura de conversie a creanțelor în acțiuni din 2013
- (185) În primul rând, în decizia de inițiere a procedurii, Comisia și-a exprimat îndoielile cu privire la faptul că ANAF, agenția de stat responsabilă cu executarea datoriilor neplătite către diverse agenții de stat, a acționat ca un operator economic privat în economia de piață prin neexecutarea datoriilor CFR Marfă către respectivele agenții de stat și permiterea creșterii datoriilor în cauză. Procedând astfel, aceasta a acordat întreprinderii aflate în dificultate (a se vedea secțiunea 4.2 de mai jos) o facilitare de plată.
- (186) În cursul investigației, România a furnizat cifre revizuite cu privire la datoriile restante ale CFR Marfă la bugetul de stat, inclusiv valoarea principalului, dobânzile facturate, precum și penalitățile aferente. Aceste cifre actualizate au fost prezentate în tabelul 8 de mai sus.
- (187) Pentru a determina dacă măsura 1 conferă CFR Marfă un avantaj necuvenit, Comisia va evalua dacă fiecare dintre creditorii publici în cauză, în cazul de față ANAF, agenția de stat responsabilă de colectarea datoriilor, a urmărit recuperarea creanțelor sale cu diligența de care ar da dovadă un creditor privat. În mod normal, un creditor privat urmărește să obțină plata maximă a sumelor care îi sunt datorate de către un debitor care se confruntă cu dificultăți financiare<sup>(141)</sup>.
- (188) Astfel cum s-a menționat în considerentele 78-86 de mai sus, România consideră că ANAF a acționat ca un operator economic privat în economia de piață deoarece a luat măsurile necesare pentru executarea datoriei, și anume prin calcularea de dobânzi și penalități, prin punerea sub sechestru a bunurilor mobile și imobile ale CFR Marfă și prin înființarea de popriri asupra unor terți. Comisia nu este de această părere.
- (189) În primul rând, România nu a furnizat niciun studiu efectuat în acea perioadă și niciun document intern al ANAF care să explice motivele pentru care datoriile la bugetul de stat acumulate de CFR Marfă nu au fost executate încă din perioada 2010-2012.
- (190) Comisia remarcă faptul că CFR Marfă se confrunta cu dificultăți financiare de mai mulți ani (a se vedea tabelele 4 și 5 și considerentele 20-22 de mai sus și secțiunea 4.2 de mai jos). Deja în 2010, datoriile totale ale CFR Marfă reprezentau 126 % din totalul activelor sale (tabelul 5). Datoriile totale la bugetul de stat ale CFR Marfă se ridicau la 376,21 milioane RON (aproximativ 81,78 milioane EUR, tabelul 8) și reprezentau 22,5 % din datoriile totale ale CFR Marfă. Comisia consideră că orice creditor privat ar fi evaluat opțiunile preconizate disponibile pentru a maximiza recuperarea cel târziu la momentul respectiv. În schimb, ANAF a permis creșterea datoriilor la bugetul de stat ale CFR Marfă cu peste 100 % între 2010 și 2012 (tabelul 8 de mai sus) și, astfel, și-a redus și mai mult perspectivele de recuperare a acestora.

<sup>(138)</sup> Hotărârea Curții de Justiție din 22 noiembrie 2007, Spania/Comisia, C-525/04 P, ECLI:EU:C:2007:698; Hotărârea Curții de Justiție din 24 ianuarie 2013, Frucona/Comisia, C-73/11 P, ECLI:EU:C:2013:32 și Hotărârea Curții de Justiție din 29 iunie 1999, DMTransport, C-256/97, ECLI:EU:C:1999:332.

<sup>(139)</sup> A se vedea, de exemplu, Hotărârea Curții de Justiție din 21 martie 1990, Belgia/Comisia („Tubemeuse”), C-142/87, ECLI:EU:C:1990:125, punctul 29, Hotărârea Curții de Justiție din 21 martie 1991, Italia/Comisia („ALFA Romeo”), C-305/89, ECLI:EU:C:1991:142, punctele 18 și 19, Hotărârea Tribunalului din 30 aprilie 1998, Cityflyer Express/Comisia, T-16/96, ECLI:EU:T:1998:78, punctul 51, Hotărârea Tribunalului din 21 ianuarie 1999, Neue Maxhütte Stahlwerke și Lech-Stahlwerke/Comisia, cauzele conexate T-129/95, T-2/96 și T-97/96, ECLI:EU:T:1999:7, punctul 104, Hotărârea Tribunalului din 6 martie 2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale și Land Nordrhein-Westfalen/Comisia, cauzele conexate T-228/99 și T-233/99, ECLI:EU:T:2003:57.

<sup>(140)</sup> Cauza C-300/16 P, Comisia/Frucona Košice, ECLI:EU:C:2017:706, punctul 28.

<sup>(141)</sup> A se vedea, în acest sens, cauza C-342/96, Spania/Comisia, ECLI:EU:C:1999:210, punctul 46 și cauza C-256/97 DM Transport, ECLI:EU:C:1999:332, punctul 24.

- (191) În al doilea rând, Comisia observă, de asemenea, că ANAF (și ceilalți creditori publici pe care îi reprezenta – CNPP, ANOFM și CNAS) au fost tratați diferit față de creditorii privați ai CFR Marfă. Mai precis, împrumuturile bancare ale CFR Marfă au scăzut cu 27 %, iar datoriile comerciale către întreprinderi private au scăzut cu 11 % în perioada 2010-2012, în timp ce datoriile la bugetul de stat au crescut cu mai mult de 100 %<sup>(142)</sup>. De asemenea, Raportul Deloitte remarcă faptul că datoriile comerciale au crescut „între 31.12.2010 și 31.12.2012 [...] Societatea [CFR Marfă] a amânat plățile către anumiți furnizori și bugetul de stat pentru a fi capabilă să își plătească împrumuturile către bănci și alte instituții financiare”<sup>(143)</sup>. În plus, Raportul Deloitte precizează că „prioritatea Companiei [CFR Marfă] este rambursarea împrumuturilor bancare, salariilor și furnizorilor care sunt companii private”<sup>(144)</sup>. Acest lucru indică în mod clar faptul că CFR Marfă nu a fost interesată și/sau nu a putut să își plătească impozitele și datoriile la asigurările sociale. Prin urmare, nu existau motive întemeiate pentru ca ANAF să considere că CFR Marfă va începe în viitorul apropiat să își plătească impozitele și datoriile la asigurările sociale. Comisia consideră că nu este acceptabil ca un creditor public să permită creșterea pe termen lung a datoriilor fără cea mai mică perspectivă de îmbunătățire<sup>(145)</sup>. În acest sens, Comisia observă, de asemenea, că neexecutarea datoriei către bugetul de stat nu este *pari passu* cu datoriile față de creditorii privați, cum ar fi băncile și furnizorii privați și alți creditori menționați mai sus.
- (192) Decizia ANAF de a nu solicita să i se plătească datoriile prin lichidarea CFR Marfă nu ar putea fi justificată de perspectivele privatizării. Deși România avea de mai mulți ani intenția de a privatiza CFR Marfă (a se vedea considerentul 28 și următoarele de mai sus), în 2010 era nerezonabil să se preconizeze că o astfel de privatizare va avea loc – cel puțin nu a întregii societăți CFR Marfă și nu sub forma unei vânzări a pachetului de acțiuni majoritar al societății; de altfel, o astfel de privatizare nu s-a concretizat niciodată.
- (193) În cazul de față, ANAF ar fi recuperat cel mai probabil 100 % din creanțele creditorilor publici (ANAF însăși și ceilalți creditori publici CNPP, ANOFM și CNAS) dacă ar fi executat creanțele colective prin lichidarea CFR Marfă. Acest lucru se datorează faptului că, în acest caz, creanțele ANAF (linia F din tabelul 10 de mai jos, care cuprinde atât datoriile restante, cât și cele nescadente încă) ar avea statut preferențial față de creanțele altor creditori negaranțați ai CFR Marfă (liniile H și I din tabelul 10)<sup>(146)</sup>.

Tabelul 10

**Estimarea sumelor recuperabile de către ANAF, CNPP, ANOFM și CNAS în scenariul lichidării în 2010**

În milioane RON	31.12.2010
Valoarea contabilă a activelor (A)	[...]
<b>Valoare de lichidare a activelor (B)</b>	[...]
— Costuri de lichidare (C)	[...]
— Salarii (D)	[...]
— Datorii garantate (împrumuturi bancare) (E)	[...]
<b>Subtotal</b>	[...]
— Datorii la bugetul de stat (datorii aferente taxelor și impozitelor și contribuțiilor sociale) (F)	[...]
— Datorii la bugetul de stat din lichidare (G)	[...]
<b>Subtotal</b>	[...]
— Datorii comerciale la întreprinderi de stat (H)	[...]

<sup>(142)</sup> Raportul „Aplicarea testului investitorului privat prudent”, Deloitte, 29 martie 2013, pagina 12.

<sup>(143)</sup> Raportul „Aplicarea testului investitorului privat prudent”, Deloitte, 29 martie 2013, paginile 12 și 13.

<sup>(144)</sup> Ibid.

<sup>(145)</sup> Cauza C-480/98, concluziile avocatului general Mischo prezentate în cauza Magefesa, ECLI:EU:C:2000:305, punctul 37.

<sup>(146)</sup> Răspunsul României din 27 iunie 2019, punctul 15.

În milioane RON	31.12.2010
— Datorii comerciale la alți creditori (I)	[...]
<b>Total (diferența dintre valoarea de lichidare a activelor și datoriile către diferiți creditori în cazul lichidării) (J)</b>	[...]

Sursa: (A) Situațiile financiare ale CFR Marfă pentru anul 2010; (B) Valoarea minimă de lichidare a activelor CFR Marfă la 31.12.2012 din raportul „Aplicarea testului investitorului privat prudent”, Deloitte, 29 martie 2013 <sup>(1)</sup>; (C) 5 % din valoarea de lichidare a activelor utilizată în raportul „Aplicarea testului investitorului privat prudent”, Deloitte, 29 martie 2013; (D) Raportul „Aplicarea testului investitorului privat prudent”, Deloitte, 29 martie 2013; (E) Raportul „Aplicarea testului investitorului privat prudent”, Deloitte, 29 martie 2013; (F) Răspunsul României din 27 iunie 2019, punctul 39; (G) Raportul „Aplicarea testului investitorului privat prudent”, Deloitte, 29 martie 2013; (H) Răspunsul României din 27 iunie 2019, punctul 39; (I) Răspunsul României din 27 iunie 2019, punctul 39; (J) Calculele Comisiei.

<sup>(1)</sup> Având în vedere că, la 31 decembrie 2012, valoarea contabilă a activelor CFR Marfă era de [...] milioane RON (situațiile financiare ale CFR Marfă pentru anul 2012), adică mai scăzută decât în 2010, Comisia consideră că este justificat și prudent să se utilizeze valoarea de lichidare a acestor active pentru anul 2012 și pentru anul 2010. Este foarte puțin probabil ca valoarea de lichidare a activelor să fi crescut dramatic în 2012 comparativ cu 2010. Dimpotrivă, în 2012 valoarea de lichidare a fost, cel mai probabil, mai scăzută decât în 2010, având în vedere deprecierea produsă între timp.

- (194) Prin urmare, Comisia consideră că ANAF ar fi trebuit să înceapă executarea silită a datoriilor la bugetul de stat ale CFR Marfă prin începerea lichidării CFR Marfă cel târziu în 2010. Acest lucru este valabil cu atât mai mult cu cât ANAF nici măcar nu avea nevoie să sesizeze instanțele naționale pentru executarea silită a datoriilor sale, deoarece acest organism de stat are dreptul să instituie sechestre bazate pe propriile sale somații și se poate adresa apoi direct executorilor judecătorești pentru valorificarea sechestrului instituite (a se vedea considerentul 80).
- (195) Comisia nu este de acord cu punctul de vedere al României conform căruia comportamentul ANAF a respectat principiul operatorului privat în economia de piață deoarece ANAF a emis somații și a instituit sechestre asupra bunurilor mobile și imobile ale CFR Marfă. Comisia constată că niciunul dintre aceste sechestre nu s-a încheiat cu valorificarea activelor confiscate de ANAF, în timp ce datoria restantă la bugetul de stat a CFR Marfă a crescut de peste două ori în perioada 2009-2011 (tabelul 8). Comisia consideră că, în astfel de circumstanțe, punerea sub sechestr a bunurilor CFR Marfă a fost în mod clar insuficientă și că un creditor în economia de piață ar fi început executarea silită a datoriilor la bugetul de stat ale CFR Marfă prin inițierea lichidării CFR Marfă cel târziu în 2010. Argumentul României potrivit căruia o astfel de executare silită a datoriilor CFR Marfă nu era o soluție viabilă din cauza importanței strategice a CFR Marfă pentru țară (a se vedea considerentele 85 și 86) nu este un motiv de care ar fi ținut cont un creditor privat în economia de piață, ceea ce indică faptul că ANAF nu a acționat ca un creditor în economia de piață în ceea ce privește datoriile la bugetul de stat ale CFR Marfă.
- (196) În plus, Comisia observă că, până în 2012, ANAF a instituit doar 22 de sechestre asupra bunurilor imobile ale CFR Marfă, cu o valoare contabilă de [...] milioane RON (aproximativ [...] milioane EUR) (a se vedea considerentul 81), care reprezintă doar 14 % din valoarea totală a datoriei restante la bugetul de stat a CFR Marfă în 2009 (309,41 milioane RON, aproximativ 67,26 milioane EUR), când au fost instituite cele 22 de sechestre (a se vedea tabelul 8). Mai mult, în ciuda faptului că datoriile restante la bugetul de stat ale CFR Marfă au crescut de peste două ori în anii 2010 și 2011 și au atins 627,4 milioane RON (136,4 milioane EUR, tabelul 8), ANAF nu a instituit alte sechestre sau alte măsuri privind bunurile CFR Marfă pentru a-și recupera creanțele. România explică faptul că în 2010 și 2011 nu s-au instituit sechestre și popriri asupra debitorilor CFR Marfă (în principal întreprinderi de stat) pentru a se evita un impact social semnificativ (considerentul 82). Comisia observă că un creditor privat în economia de piață nu ar fi ținut cont de astfel de considerente în momentul executării creanțelor sale față de debitorii săi. Acest lucru indică din nou faptul că ANAF nu a acționat ca un creditor în economia de piață în ceea ce privește datoriile restante la bugetul de stat ale CFR Marfă.
- (197) Nici argumentul României (considerentul 82) conform căruia, în 2012, ANAF a instituit 200 de sechestre asupra bunurilor mobile și imobile ale CFR Marfă cu o valoare contabilă de [...] RON (aproximativ [...] milioane EUR) nu este convingător, deoarece niciunul dintre sechestre nu a fost valorificat efectiv. România declară că ANAF a solicitat evaluarea bunurilor puse sub sechestrul cu scopul de a demara procedura de valorificare a bunurilor, dar apoi titlurile executorii aferente datoriilor restante ale CFR Marfă au fost stinse prin punerea în aplicare a conversiei creanțelor în acțiuni din iunie 2013 (considerentul 86). Comisia consideră că valorificarea bunurilor puse sub sechestrul de către ANAF era improbabilă având în vedere că România a recunoscut că datoriile CFR Marfă nu au fost executate silit prin intermediul procedurii de lichidare a CFR Marfă și al vânzării bunurilor acestora din cauza statutului CFR Marfă de societate comercială de interes strategic (a se vedea considerentele 85 și 86).



- (198) De asemenea, Comisia nu este convinsă de explicația României potrivit căreia abia în perioada noiembrie-decembrie 2012 s-au instituit 81 de sechestre pe bunurile mobile și imobile ale CFR Marfă, deoarece bunurile puse sub sechestru reprezentau în principal vagoane și locomotive, adică bunuri mobile destinate pentru desfășurarea activității care constituie sursa principală de venit a CFR Marfă (a se vedea considerentul 85). Comisia nu înțelege de ce acest aspect particular ar fi putut împiedica ANAF să instituie mai devreme sechestre pe bunurile mobile ale CFR Marfă, mai ales că utilizarea în continuare în activitatea CFR Marfă a unor astfel de bunuri mobile puse sub sechestru ar fi fost posibilă cu acordul ANAF (a se vedea considerentul 81).
- (199) În cele din urmă, datoria restantă a CFR Marfă înainte de conversia creanțelor în acțiuni a atins 1 001,2 milioane RON (aproximativ 217,65 milioane EUR, tabelul 8), în timp ce valoarea contabilă a bunurilor care au făcut obiectul a 200 de sechestre era de [...] RON (aproximativ [...] milioane EUR). Din aceste 200 de sechestre, 10 au fost instituite pe bunuri ale CFR Infrastructură cu o valoare contabilă de [...] milioane RON (aproximativ [...] milioane EUR, a se vedea considerentul 83). România susține că aceste sechestre ar trebui să fie tratate ca sechestre pe bunurile CFR Marfă, deoarece CFR Marfă a preluat obligațiile fiscale ale CFR Infrastructură prin conversia creanțelor în acțiuni din iunie 2013. Comisia nu este de acord și consideră că aceste 10 sechestre în mod clar nu sunt legate de *măsura 1*, deoarece *măsura 1* se referă strict la neexecutarea de către ANAF a datoriilor acumulate de CFR Marfă. Faptul că o parte a datoriilor la bugetul de stat ale CFR Infrastructură ([...] milioane RON) au fost convertite în datoriile CFR Marfă la bugetul de stat în 2013 în cadrul conversiei creanțelor în acțiuni este irelevant pentru evaluarea conformității comportamentului ANAF în privința CFR Marfă cu testul operatorului economic privat în economia de piață.
- (200) Același lucru este valabil și în ceea ce privește adresele de înființare a popririi asupra bunurilor CFR Infrastructură și a bunurilor debitorilor săi pentru suma totală de [...] milioane RON (aproximativ [...] milioane EUR, considerentul 84) <sup>(147)</sup>, întrucât acestea se referă la datoriile CFR Infrastructură care au fost preluate de CFR Marfă în cadrul conversiei creanțelor în acțiuni, și nu la *măsura 1*.
- (201) În consecință, datoriile restante la bugetul de stat ale CFR Marfă în valoare de 1 001,2 milioane RON în 2013 (aproximativ 217,65 milioane EUR, tabelul 8) au fost doar parțial garantate prin măsuri de executare cu o valoare contabilă totală de [...] milioane RON (aproximativ [...] milioane EUR), constând în 190 de sechestre pe bunurile CFR Marfă pentru suma de [...] milioane RON (aproximativ [...] milioane EUR) <sup>(148)</sup> și în popriri asupra conturilor bancare ale CFR Ferryboat SA, SC Întreținere și Reparații Vagoane SA (și ale debitorilor lor respectivi) pentru suma de [...] milioane RON (aproximativ [...] milioane EUR, considerentul 84) <sup>(149)</sup>. Comisia consideră că acest aspect este o indicație suplimentară a faptului că ANAF nu s-a comportat ca un creditor în economia de piață în ceea ce privește executarea datoriilor CFR Marfă.
- (202) Având în vedere cele de mai sus, Comisia consideră că *măsura 1* constituie un ajutor de stat. Mai precis, Comisia consideră că ANAF ar fi trebuit să execute silit datoriile CFR Marfă prin lichidarea CFR Marfă încă din 2010 și că, prin faptul că nu a făcut acest lucru, ANAF a acordat CFR Marfă (o întreprindere aflată în dificultate – a se vedea secțiunea 4.2 de mai jos) un avantaj, care a durat până la conversia creanțelor în acțiuni din iunie 2013 (a se vedea considerentul 292 și tabelul 14).
- (203) De asemenea, Comisia remarcă faptul că, având în vedere situația financiară și istoricul întreprinderii, nu era posibil să se obțină o finanțare pe termen lung de pe piață pentru plata datoriilor restante în anii care fac obiectul evaluării pentru *măsura 1*. Ultimul împrumut pe termen lung pe care CFR Marfă l-a semnat datează din 28 noiembrie 2007, când întreprinderea a încheiat un împrumut sindicalizat de [...] de milioane EUR pe 10 ani cu mai multe bănci <sup>(150)</sup>. Dobânda inițială a împrumutului a fost EURIBOR 6 luni + [...] % pe an, majorată ulterior la [...] % începând cu 1 iulie 2009. Împrumutul a fost garantat inițial cu un gaj asupra unui număr de 276 de locomotive și asupra anumitor creanțe ale CFR Marfă. Nicio altă finanțare pe termen lung nu a fost înregistrată ulterior de către întreprindere. De asemenea, Comisia observă faptul că, în 2007, anul în care a fost încheiat împrumutul sindicalizat, CFR Marfă a continuat să realizeze profit (a se vedea nota de subsol 15), iar cota sa de piață era foarte ridicată ([70-80] % în ceea ce privește volumul mărfurilor transportate și [60-70] % în tone-km) <sup>(151)</sup>.

<sup>(147)</sup> Anexa 4 la observațiile României privind decizia de inițiere a procedurii.

<sup>(148)</sup> Din care 109 sechestre au fost instituite inițial asupra bunurilor (cu o valoare contabilă totală de [...] milioane RON, aproximativ [...] milioane EUR) din patrimoniul CFR Ferryboat SA și al SC Întreținere și Reparații Vagoane SA, care au fost absorbite de CFR Marfă în iunie 2012 (considerentul 27).

<sup>(149)</sup> Anexa 4 la observațiile României privind decizia de inițiere a procedurii.

<sup>(150)</sup> Raiffeisen Zentralbank Österreich AG, Raiffeisenlandesbank Niederösterreich AG, Bank Austria Creditanstalt AG din Austria, Alpha Bank AE din Regatul Unit, Cylon din Franța, MKB Bank ZRT și Commerzbank ZRT din Ungaria și EFG Private Bank Luxemburg din Luxemburg, Raiffeisen Bank SA, MKB Romasterra Bank SA, Piraeus Bank Romania SA, Emporiki Bank Romania SA din România. A se vedea pagina 41 din Raportul privind situațiile financiare individuale anuale ale CFR Marfă pentru 2016 întocmite în conformitate cu Standardele Internaționale de Raportare Financiară, disponibil la adresa:

<http://www.cfrmarfa.cfr.ro/images/stories/financiar/Situatii%20financiare%20anuale%202016%20conform%20IFRS.pdf>

<sup>(151)</sup> Răspunsul României din 25 august 2015.

- (204) Comisia consideră că, având în vedere dificultățile financiare ale CFR Marfă în anii care fac obiectul evaluării pentru *măsura 1*, precum și faptul că CFR Marfă nu ar fi putut beneficia de o finanțare pe termen lung de pe piață pentru a-și acoperi datoriile restante<sup>(152)</sup>, quantumul avantajului este quantumul integral al principalului acumulat al datoriilor restante ale CFR Marfă înainte de conversia creanțelor în acțiuni din iunie 2013 (437,68 milioane RON, aproximativ 95,15 milioane EUR, tabelul 8), plus dobânda aferentă calculată pe baza ratei dobânzii pe piață.
- (205) Rata dobânzii pe piață ar trebui să fie calculată în conformitate cu Comunicarea Comisiei privind revizuirea metodei de stabilire a ratelor de referință și de scont (denumită în continuare „Comunicarea din 2008”) <sup>(153)</sup>. Cu toate acestea, Comisia observă că ANAF a perceput deja dobânzi și penalități pentru datoriile restante ale CFR Marfă (considerentul 78), care înainte de conversia creanțelor în acțiuni din iunie 2013 se ridicau la [...] milioane RON (aproximativ [...] milioane EUR) <sup>(154)</sup>. Prin urmare, Comisia consideră că, dacă rata dobânzii și a penalităților aplicate principalului restant de către ANAF este mai mare sau egală cu rata dobânzii pe piață care ar fi trebuit percepută pentru datoriile restante ale CFR Marfă pe baza Comunicării din 2008, atunci valoarea dobânzilor și a penalităților percepute efectiv de ANAF ar trebui să fie adăugată la valoarea principalului.
- (206) Astfel cum s-a menționat în considerentul 78, pentru datoriile restante ale CFR Marfă la bugetul de stat, ANAF a calculat următoarele rate ale dobânzii: (i) o rată zilnică a dobânzii de 0,1 % în perioada 1.1.2006-30.6.2010; (ii) o rată zilnică a dobânzii de 0,05 % în perioada 1.7.2010-30.9.2010; (iii) o rată zilnică a dobânzii de 0,04 % în perioada 1.10.2010-28.2.2014. În plus, ANAF a calculat penalități de întârziere, după cum urmează: (i) dacă plata obligațiilor fiscale restante este efectuată după mai mult de 30 de zile de la data scadenței, dar înainte de 90 de zile de la data scadenței, se adaugă o penalitate de întârziere de 5 % din principalul datorat; (ii) după expirarea termenului de 90 de zile de la data scadenței, se adaugă o penalitate de întârziere de 15 % din valoarea principalului.
- (207) În consecință, rata anuală a dobânzii aplicată de ANAF până la 30.6.2010 a fost de 36 % (rata zilnică de 0,1 % × 360), cea aplicată în perioada 1.7.2010-30.9.2010 a fost de 18 % (0,05 % × 360), iar cea aplicată în perioada cuprinsă între 1.10.2010 și conversia creanțelor în acțiuni din iunie 2013 a fost de 14,4 % (0,04 % × 360). De asemenea, astfel cum reiese din tabelul 8, în anii 2011-2012, pe lângă dobânda percepută pentru principalul restant, ANAF a aplicat și penalități de întârziere, ceea ce înseamnă că rata dobânzii efective percepute în acești ani a fost și mai mare.
- (208) În același timp, având în vedere situația financiară a CFR Marfă începând din 2010, astfel cum figurează în datele financiare ale CFR Marfă din tabelul 4, ratingul CFR Marfă trebuie considerat a fi cel mai scăzut dintre cele cinci ratinguri posibile prevăzute în Comunicarea din 2008, și anume „Prost/dificultăți financiare (JRC și inferior)” <sup>(155)</sup>. Mai mult, datoriile restante în cauză nu au fost practic garantate decât foarte târziu în 2012, când ANAF a instituit 81 de sechestre asupra bunurilor CFR Marfă cu o valoare contabilă de [...] milioane RON (aproximativ [...] milioane EUR, considerentul 84) și, prin urmare, nivelul de constituire a garanției trebuie să fie calificat drept „scăzut” pe scara celor trei niveluri prevăzute în Comunicarea din 2008. Rata dobânzii pe piață trebuie, prin urmare, să fie calculată pentru datoriile acumulate respective ca rezultatul sumei dintre ROBOR la 1 an la momentul acordării împrumutului <sup>(156)</sup> și 1 000 de puncte de bază, astfel cum se prevede în Comunicarea din 2008.
- (209) Conform calculului Comisiei, suma dintre ROBOR relevantă și cele 1 000 de puncte în perioada 2010-2012 nu a fost întotdeauna mai scăzută decât ratele dobânzii aplicate de ANAF. Prin urmare, quantumul avantajului este valoarea totală a principalului restant ([...] milioane RON, aproximativ [...] milioane EUR, tabelul 8) plus dobânda și penalitățile percepute de ANAF pentru perioadele de timp în care aceste dobânzi și penalități au depășit ROBOR + 1 000 de puncte; pentru anii în care dobânda percepută de ANAF a fost mai scăzută decât

<sup>(152)</sup> Raportul „Aplicarea testului investitorului privat prudent”, Deloitte, 29 martie 2013, punctul 4.1.

<sup>(153)</sup> JO C 14, 19.1.2008, p. 6.

<sup>(154)</sup> Valoarea totală a datoriilor restante la bugetul de stat de 1 001,2 milioane RON (aproximativ 217,65 milioane EUR) minus valoarea principalului de [...] milioane RON (aproximativ [...] milioane EUR).

<sup>(155)</sup> De asemenea, pe baza diferitelor scenarii prezentate în Raportul Deloitte și a analizei modelelor financiare conform cărora fluxul de numerar preconizat a fi generat de întreprindere în perioada de prognoză a studiului era de departe insuficient pentru rambursarea obligațiilor restante la bugetul de stat și față de CFR Infrastructură într-un interval de timp rezonabil, fără a mai lua în calcul penalități viitoare de întârziere. Prin urmare, astfel cum s-a recunoscut în Raportul Deloitte, având în vedere situația financiară a întreprinderii [la momentul respectiv], nu era posibil să se obțină finanțare pe termen lung de la bănci pentru plata datoriilor restante (a se vedea subsecțiunea 4.1 de la pagina 16 din raportul Deloitte).

<sup>(156)</sup> A se vedea ratele pentru România publicate pe site-ul Comisiei Europene, la adresa [https://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/legislation/reference.html](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/reference.html)



ROBOR + 1 000 de puncte, cuantumul avantajului este valoarea totală a principalului restant ([...] milioane RON, aproximativ [...] milioane EUR, tabelul 8) plus ROBOR + 1 000 de puncte. În orice caz, **cuantumul total al ajutorului aferent măsurii 1 este de cel puțin 1 001,2 milioane RON (aproximativ 217,65 milioane EUR)**, fiind alcătuit din cuantumul principal al datoriei de [...] milioane RON (aproximativ [...] milioane EUR), plus cel puțin dobânda și penalitățile percepute de ANAF în iunie 2013 de [...] milioane RON (aproximativ [...] milioane EUR). Acordarea ajutorului a început în 2010, iar datele de acordare a ajutorului sunt datele la care facturile emise de ANAF (și de ceilalți creditori de stat reprezentați de ANAF) trebuiau să fie plătite de către CFR Marfă.

- (210) În ceea ce privește *măsura 4*, Comisia remarcă faptul că, într-adevăr, termenul de plată a datoriilor la bugetul de stat nu coincide neapărat cu sfârșitul exercițiului fiscal și, prin urmare, cuantumul corespunzător al datoriilor la bugetul de stat reflectat în bilanțul CFR Marfă ar putea să nu reprezinte cu acuratețe datoriile acumulate efective.
- (211) În acest context, Comisia consideră că certificatele fiscale ale ANAF constituie o sursă fiabilă de informații și descriu cu acuratețe situația datoriilor CFR Marfă față de ANAF (inclusiv datoriile restante la bugetul aferent celorlalți creditori publici). Concret, obligația de plată raportată în aceste certificate fiscale ale ANAF se referă la datoria fiscală exigibilă, incluzând atât (i) obligațiile de plată care sunt alcătuite din principal și din sumele accesorii exigibile (inclusiv penalitățile și alte datorii exigibile stabilite de alte agenții competente și transferate pentru recuperare către ANAF); cât și (ii) sumele care trebuie restituite CFR Marfă.
- (212) Comisia observă că diferitele documente care provin de la ANAF și care reprezintă instantanee ale situației datoriilor CFR Marfă la bugetul de stat (a se vedea considerentul 88 și tabelul 9) arată că până în 2015 inclusiv nu s-au înregistrat datorii față de ANAF (a se vedea considerentul 88 și tabelul 9)<sup>(157)</sup>.
- (213) În ceea ce privește datoriile restante la bugetul de stat ale CFR Marfă pentru anii 2016 și 2017, Comisia consideră că neexecutarea silită a acestor datorii se încadrează în ceea ce ar fi făcut un creditor privat în economia de piață, deoarece aceste datorii ar putea fi compensate cu cererile reconvenționale ale CFR Marfă către ANAF (o chestiune care la momentul respectiv trebuia să fie soluționată de instanțele române, a se vedea considerentul 89).
- (214) În ceea ce privește datoriile restante la bugetul de stat ale CFR Marfă pentru anul 2018 și până la 28 martie 2019 [[...] milioane RON (aproximativ [...] milioane EUR) în total, a se vedea considerentul 91], Comisia ia act de faptul că valoarea măsurilor de protecție luate de ANAF până în prezent (sechestre pe bunuri mobile și imobile negrevate de sarcini ale CFR Marfă cu o valoare contabilă de [...] milioane RON, aproximativ [...] milioane EUR, a se vedea considerentul 91) depășește de aproape două ori valoarea datoriei restante, ceea ce indică faptul că ANAF își execută creanțele cu mai multă diligență decât înainte de iunie 2013. Prin urmare și având în vedere perioadă relativ lungă în care CFR Marfă nu a avut datorii restante la bugetul de stat (din iunie 2013), Comisia consideră că, pentru perioada în cauză, comportamentul ANAF în ceea ce privește executarea datoriilor restante ale CFR Marfă menționate mai sus este conform cu condițiile de piață.
- (215) Ținând cont de cele de mai sus, Comisia consideră că continuarea neexecutării datoriilor la bugetul de stat după conversia creanțelor în acțiuni din iunie 2013 până în 2017 nu este demonstrată, iar comportamentul ANAF în ceea ce privește executarea datoriilor pentru 2018 este conform cu principiul operatorului privat în economia de piață. Prin urmare, Comisia concluzionează că *măsura 4* nu constituie un ajutor de stat.

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

- (216) În primul rând, astfel cum se detaliază în subsecțiunea 4.1.5.1, și în ceea ce privește măsurile 2 și 5, Comisia consideră că testul operatorului economic privat în economia de piață nu este aplicabil.
- (217) Acest lucru este evident din observațiile României, potrivit cărora „[m]ăsurile mai dure nu sunt posibile (cum ar fi, solicitarea insolvenței), așa cum s-a arătat în corespondența anterioară, întrucât CFR Infrastructură și **autoritățile române trebuie să țină seama de importanța CFR Marfă și a resurselor deținute de aceasta pentru sistemul național de apărare, securitate națională, siguranță și ordine publică, pentru transporturile de materiale strategice, pentru economia națională și pentru populație.**” (subliniere adăugată)

<sup>(157)</sup> A se vedea anexele 2 și 3 la răspunsul României din 19 decembrie 2018 – copii ale certificatelor ANAF eliberate pentru CFR Marfă la diferite date (18 decembrie 2013, 5 decembrie 2014, 16 decembrie 2015, 12 ianuarie 2016, 25 aprilie 2018).

- (218) Hotărârea autorităților române de a menține CFR Marfă pe linia de plutire și de a evita, prin executarea datoriilor, declanșarea vreunei proceduri de faliment reiese clar din diverse declarații publice, cum ar fi discursul ministrului transporturilor pronunțat la conferința de presă de la Ministerul Transporturilor din 2 august 2018:

„Desigur, executarea poate să se facă, dar pe active care nu afectează activitatea curentă a CFR Marfă. Să nu omorâm găina care dă ouă, să se facă acele executări în condiții corecte și coerente.

„Activitatea CFR Marfă poate și trebuie să continue inclusiv în aceste condiții, pentru că această companie este importantă pentru sistemul energetic”<sup>(158)</sup>.

- (219) Acest lucru este cu atât mai evident din declarațiile fostului ministru al transporturilor din cadrul Conferinței Capital Transporturi și Infrastructură 2018, conform căroră:

„CFR Marfă a acumulat o datorie prea mare, mult prea mare, la CFR Infrastructură. Eu cred că dacă ar fi fost vorba de un agent privat, acest lucru nu ar fi ajuns în această situație.”<sup>(159)</sup>

- (220) Astfel cum s-a explicat în considerentul 103, România a susținut că nu a fost posibil să se impună măsuri mai stricte asupra CFR Marfă (cum ar fi solicitarea insolvenței), deoarece CFR Infrastructură și autoritățile române trebuie să țină seama de importanța CFR Marfă și a resurselor sale pentru sistemul național de apărare și securitatea națională. În acest sens, Comisia constată că există dovezi clare, din diverse prezentări/rapoarte ale Consiliului de administrație pentru Adunarea Generală a Acționarilor (și aprobarea ulterioară de către Ministerul Transporturilor, ca unic acționar al CFR Infrastructură, a diferitelor propuneri din aceste rapoarte), potrivit căroră CFR Infrastructură a ținut cont de considerente necomerciale atunci când a decis să nu restricționeze accesul CFR Marfă la șinele sale ca o posibilă măsură de executare a datoriilor, în pofida datoriilor restante de peste 60 de zile. Astfel de decizii de neexecutare au fost luate în ciuda faptului că impunerea de restricții a fost recunoscută chiar de către CFR Infrastructură (în unele dintre rapoartele menționate mai sus) drept o modalitate mai eficientă de recuperare a datoriilor restante de la operatorii de transport<sup>(160)</sup>.

- (221) Ținând cont de cele de mai sus, Comisia consideră că CFR Infrastructură a acționat ca o autoritate publică ce își exercită prerogativele aferente luând în considerare rolul strategic al CFR Marfă de furnizor, printre altele, de servicii de transport feroviar pentru apărare și securitate națională, și nu ca un operator pe piață. În consecință, Comisia consideră că neexecutarea datoriilor de către CFR Infrastructură acordă CFR Marfă un avantaj economic.

- (222) Cu toate acestea, din motive de exhaustivitate, Comisia efectuează, de asemenea, testul operatorului economic privat în economia de piață, astfel cum se explică mai jos.

#### **Aplicarea testului operatorului economic privat în economia de piață în cazul măsurilor 2 și 5**

- (223) În decizia de inițiere a procedurii, Comisia și-a exprimat îndoiele cu privire la faptul că CFR Infrastructură a acționat în calitate de operator economic privat în economia de piață prin faptul că aceasta nu a executat datoriile comerciale ale CFR Marfă și a permis creșterea datoriilor prin continuarea furnizării de servicii către CFR Marfă. Procedând astfel, aceasta a acordat întreprinderii aflate în dificultate (a se vedea secțiunea 4.2) o facilitare de plată.
- (224) După cum s-a menționat în considerentele 92-105 de mai sus, România susține că societatea CFR Infrastructură nu a favorizat în niciun fel CFR Marfă în comparație cu alți operatori. În plus, România susține că CFR Infrastructură a acționat ca un operator economic privat în economia de piață, deoarece a urmărit executarea datoriilor CFR Marfă prin proceduri de arbitraj și acțiuni judiciare.

#### **Aplicarea testului operatorului economic privat în economia de piață în cazul măsurii 2**

- (225) Pentru a determina dacă *măsura 2* conferă CFR Marfă un avantaj necuvenit, Comisia va evalua dacă CFR Infrastructură a urmărit recuperarea creanțelor sale cu diligența de care ar da dovadă un creditor privat. În mod normal, un operator economic privat în economia de piață urmărește să obțină plata maximă a sumelor care îi sunt datorate de către un debitor care se confruntă cu dificultăți financiare<sup>(161)</sup>.
- (226) Atunci când aplică principiul operatorului economic privat în economia de piață, Comisia trebuie să ia în considerare datele și informațiile disponibile la momentul în care au fost luate deciziile individuale privind nerecuperarea imediată a datoriilor și continuarea furnizării de servicii către CFR Marfă<sup>(162)</sup>.

<sup>(158)</sup> Răspunsul României din 19 decembrie 2018, secțiunea A.

<sup>(159)</sup> A se vedea articolul din 26 martie 2018 disponibil la adresa <https://www.capital.ro/lucian-sova-la-conferinta-capital-despre-datoria-cfr-marfa-catr.html>

<sup>(160)</sup> A se vedea anexa 1.2 la răspunsul României din 12 mai 2017 ce conține documente interne ale CFR Infrastructură, cum ar fi diferite prezentări ale Consiliului de administrație în cadrul adunărilor generale ale acționarilor din 8 aprilie 2014, 8 decembrie 2015 și 7 martie 2016.

<sup>(161)</sup> A se vedea, în acest sens, cauza C-342/96 Spania/Comisia, ECLI:EU:C:1999:210.

<sup>(162)</sup> Cauza C-124/10P, Comisia Europeană/Électricité de France (EDF), ECLI:EU:C:2012:318, punctul 85.

- (227) Astfel cum se remarcă în considerentele 20-22 de mai sus, CFR Marfă se confrunta cu dificultăți financiare de mai mulți ani. Deja în 2010, datoriile totale ale CFR Marfă reprezentau 126 % din totalul activelor sale. Datoriile totale ale CFR Marfă față de CFR Infrastructură se ridicau la 412,67 milioane RON (aproximativ 90 de milioane EUR) și reprezentau 25 % din datoriile totale ale CFR Marfă. Comisia consideră că orice creditor privat ar fi evaluat opțiunile preconizate disponibile pentru a maximiza recuperarea creanțelor sale cel târziu la momentul respectiv, adică în 2010. În schimb, CFR Infrastructură a continuat să furnizeze servicii întreprinderii CFR Marfă, permițând creșterea în continuare a datoriilor comerciale ale acesteia cu 74 % în perioada 2010-2012, reducându-și astfel și mai mult perspectivele de recuperare.
- (228) În primul rând, România nu a furnizat niciun studiu și nicio informație din perioada respectivă care să stea la baza deciziei CFR Infrastructură de a nu solicita încă din 2010 lichidarea CFR Marfă în instanță. Astfel, Comisia nu are niciun indiciu că CFR Infrastructură ar fi efectuat o evaluare a opțiunilor referitoare la calea de urmat și la perspectivele de privatizare a CFR Marfă, evaluare care ar fi trebuit să fie realizată cel târziu în 2010. Singura documentație pusă la dispoziție de România în acest sens conține numai deciziile Consiliului de administrație cu privire la neaplicarea de sancțiuni alternative întreprinderii CFR Marfă de către CFR Infrastructură, cum ar fi restricționarea sau suspendarea accesului CFR Marfă la infrastructura feroviară pentru anumite trenuri ale CFR Marfă<sup>(163)</sup>, dar nu și diferitele scenarii sau evaluarea lichidării ca o măsură posibilă pentru executarea efectivă a datoriilor CFR Marfă.
- (229) În al doilea rând, Comisia remarcă faptul că CFR Infrastructură a fost tratată diferit față de creditorii privați ai CFR Marfă. Datoriile comerciale ale CFR Marfă față de întreprinderile private au crescut cu 12 % în perioada 2010-2012, în timp ce datoriile comerciale față de CFR Infrastructură au crescut cu 74 % (pe baza datelor prezentate în tabelul 6). De asemenea, astfel cum se recunoaște în Raportul Deloitte, „între 31.12.2010 și 31.12.2012 [...] Societatea [CFR Marfă] a amânat plățile către anumiți furnizori și bugetul de stat pentru a fi capabilă să își plătească împrumuturile către bănci și alte instituții financiare”<sup>(164)</sup>. Acest Raport Deloitte a fost comandat de România pentru evaluarea perspectivelor de privatizare a CFR Marfă în 2013, prin urmare nu poate fi considerat o informație din perioada relevantă pentru evaluarea măsurii 2. Cu toate acestea, este relevant *ex post*, deoarece descrie istoricul și situația CFR Marfă în perioada corespunzătoare măsurii 2. Mai precis, cu referire la perioada 2010-2012, Raportul Deloitte explică faptul că „prioritatea Companiei [CFR Marfă] este rambursarea împrumuturilor bancare, salariilor și furnizorilor care sunt companii private”<sup>(165)</sup>. Acest lucru indică în mod clar faptul că CFR Marfă nu a fost interesată și/sau nu a putut să își plătească datoriile față de CFR Infrastructură. În orice caz, nu existau motive întemeiate pentru ca CFR Infrastructură să considere că CFR Marfă va începe în viitorul apropiat să își plătească datoriile. Comisia consideră că nu este acceptabil ca un creditor public să permită creșterea pe termen lung a datoriilor fără cea mai mică perspectivă de îmbunătățire<sup>(166)</sup>.
- (230) În al treilea rând, Comisia consideră că decizia individuală a CFR Infrastructură de a nu solicita să i se plătească datoriile prin lichidarea CFR Marfă nu ar putea fi justificată de perspectivele privatizării. Astfel cum se menționează în considerentul 192, în 2010 nu era clar dacă CFR Marfă va fi într-adevăr privatizată în termen scurt. În acest context, Comisia consideră că un operator economic privat în economia de piață ar fi efectuat o evaluare a posibilităților opțiuni de urmat, inclusiv a perspectivei de lichidare a CFR Marfă. România nu a furnizat niciun document care să ateste efectuarea unei astfel de evaluări de către CFR Infrastructură în 2010.
- (231) Pentru a efectua o astfel de evaluare și pentru a realiza propria estimare a valorii de lichidare a activelor CFR Marfă în 2010, Comisia a solicitat în mod expres României să îi furnizeze coeficienții de actualizare a valorii de piață a activelor aflate în lichidare pe care îi prevedea legea la momentul respectiv. România a confirmat că legea nu prevedea astfel de coeficienți de actualizare a valorii de piață a activelor aflate în lichidare (a se vedea considerentul 288). Prin urmare, Comisia s-a bazat pe coeficienții de lichidare folosiți în Raportul Deloitte (a se vedea considerentul 193 și tabelul 10 de la acest considerent).
- (232) Comisia consideră că CFR Infrastructură ar fi trebuit să solicite rambursarea imediată a datoriilor sale comerciale cel târziu în 2010. În speță, CFR Infrastructură ar fi obținut o recuperare în proporție de aproximativ 44,4 % a creanțelor sale (a se vedea Tabelul 11 de mai jos) dacă și-ar fi executat creanțele în 2010 prin lichidarea CFR Marfă. În plus, prin lichidare s-ar fi asigurat că nu se mai acumulează datorii suplimentare.

<sup>(163)</sup> A se vedea anexele 1.2 și 1.3 la răspunsul României din 12 mai 2017. A se vedea, în special, Hotărârea nr. 15 a Consiliului de administrație al CFR Infrastructură din 18 noiembrie 2010 și propunerea corespunzătoare nr. 11/1a/221 din 9 noiembrie 2010 care a stat la baza acesteia, precum și Hotărârea nr. 11 a Consiliului de administrație din 8 iulie 2010 și propunerea corespunzătoare nr. 11/3a din iunie 2010 care a stat la baza acesteia. Mai precis, în acest ultim document intern se menționează că, „din experiența anterioară, singura măsură eficientă de a asigura încasarea sumelor restante aferente TUI de la OTF a fost suspendarea accesului”. A se vedea, de asemenea, Hotărârea nr. 47 a Adunării Generale a Acționarilor din 10 iunie 2010 și documentul corespunzător nr. 1/3205/2010 prezentat Consiliului de administrație.

<sup>(164)</sup> Raportul Deloitte, pagina 12.

<sup>(165)</sup> Ibid.

<sup>(166)</sup> Cauza C-480/98, concluziile avocatului general Mischo prezentate în cauza Magefesa, ECLI:EU:C:2000:305, punctul 37.

Tabelul 11

**Prezentare a sumelor recuperabile estimative din datoriile comerciale ale CFR Marfă în 2010<sup>(167)</sup>**

	În 2010 (milioane RON)	Procent din total (%)	Sumele recuperabile estimative din datoriile comerciale în 2010 (milioane RON)	Procent din total (%)
Datorii comerciale către CFR Infrastructură	412,68	73,35	183,19	44,4
<b>Total datorii comerciale</b>	<b>562,6</b>	<b>100</b>	<b>249,75<sup>(1)</sup></b>	<b>44,4</b>

<sup>(1)</sup> Pe baza aceluiași sume recuperabile estimative în 2010 în **tabelul 10** de mai sus.

Sursa: Observațiile României trimise la 24 decembrie 2015, raportul Deloitte „Aplicarea testului investitorului privat prudent” din 29 martie 2013, punctul 39 din răspunsul României din 27 iunie 2019, calculele Comisiei.

(233) În al patrulea rând, prin argumentul potrivit căruia „măsurile adoptate de CFR Infrastructură [...] au avut ca scop minimizarea efectelor negative asupra siguranței naționale și sistemului de apărare a țării [...]. Orice altă măsură (de exemplu, lichidarea sau insolvența) conducea la riscul dispariției unor resurse și competențe importante”<sup>(168)</sup>, România recunoaște că motivul real al neexecutării datoriilor de către CFR Infrastructură a fost unul neeconomic (a se vedea considerentele 179-181 de mai sus).

(234) În ultimul rând, Comisia consideră că CFR Infrastructură nu putea fi considerată un furnizor captiv al CFR Marfă și, ca atare, complet dependentă de existența CFR Marfă ca sursă principală a veniturilor sale. Astfel cum reiese din tabelul 12 de mai jos, deși în ceea ce privește transportul feroviar de marfă, CFR Marfă reprezenta aproape jumătate din piață în perioada care face obiectul evaluării pentru *măsura 2*, aceasta reprezenta numai aproximativ o cincime din veniturile societății CFR Infrastructură. De asemenea, în ceea ce privește dinamica, Comisia observă o scădere constantă a ponderii veniturilor reprezentate de CFR Marfă în totalul traficului feroviar de marfă, similar cu procentul din veniturile CFR Infrastructură provenite de la CFR Marfă. Prin urmare, dependența substanțială, ca furnizor, a CFR Infrastructură de CFR Marfă este greu de susținut.

Tabelul 12

**Importanța relativă a CFR Marfă ca pondere a activităților CFR Marfă în traficul feroviar total și în veniturile CFR Infrastructură din 2009 până în 2018 (pe baza cifrelor în termeni de tone-kilometri)**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
% of the rail freight traffic corresponding to CFR Marfa	[50-60]	[40-50]	[40-50]	[40-50]	[40-50]	[40-50]	[30-40]	[30-40]	[30-40]	[30-40]
% of CFR Infrastructure's revenues represented by CFR Marfa	[10-20]	[10-20]	[20-30]	[10-20]	[10-20]	[10-20]	[10-20]	[10-20]	[10-20]	[10-20]

Sursa: răspunsul României din 27 iunie 2019, punctul 29.

(235) Chiar și în ipoteza lichidării CFR Marfă ca urmare a executării silite a datoriilor declanșate pe cale judiciară de CFR Infrastructură în 2010, era foarte puțin probabil ca traficul aferent CFR Marfă să fi dispărut complet, deoarece contractele de transport și activele CFR Marfă ar fi rămas pe piață și, după toate probabilitățile, ar fi fost folosite de concurenții săi, operatorii de transport care deserveau deja peste jumătate din piață ([60-70] % în tone-km) și care, în medie, reprezentau restul de [80-90] % din veniturile CFR Infrastructură în perioada de după 2010 și până la conversia creanțelor în acțiuni din iunie 2013.

<sup>(167)</sup> A se vedea calculul sumelor recuperabile estimative în 2010 în **tabelul 10** de mai sus.

<sup>(168)</sup> Observațiile României privind decizia de inițiere a procedurii, punctul 2 (pagina 6).

- (236) Având în vedere considerațiile de mai sus, Comisia concluzionează că *măsura 2* conferă CFR Marfă un avantaj selectiv prin neexecutarea datoriilor și, respectiv, prin oferirea unei facilități de plată întreprinderii CFR Marfă, începând din 2010 până la conversia creanțelor în acțiuni din iunie 2013, în condiții pe care nu le-ar fi găsit pe piață.
- (237) Astfel cum s-a explicat în detaliu în considerentele 203 și 204 de mai sus și astfel cum s-a recunoscut *ex post* în Raportul Deloitte, era imposibil ca CFR Marfă să găsească finanțare pe termen lung în perioada care face obiectul evaluării pentru *măsura 2*. Comisia consideră, așadar, că quantumul avantajului legat de finanțarea acordată de către întreprinderea deținută de stat CFR Infrastructură sub forma datoriilor neexecutate, acumulate de către CFR Marfă, este egal cu quantumul datoriei principale restante [...] milioane RON (aproximativ [...] milioane EUR)] în momentul conversiei creanțelor în acțiuni din 2013 <sup>(169)</sup>, plus quantumul datoriilor restante care nu au fost anulate prin conversia creanțelor în acțiuni din 2013 (a se vedea tabelul 14), plus dobânda corespunzătoare de pe piață. Valoarea dobânzii pe piață se stabilește prin aplicarea ratei dobânzii pe piață la suma principală restantă. Acordarea ajutorului a început în 2010, iar datele de acordare a ajutorului sunt datele la care facturile emise de CFR Infrastructură trebuiau să fie plătite de către CFR Marfă.
- (238) Comisia observă că CFR Infrastructură a perceput deja dobânzi și penalități pentru datoriile restante ale CFR Marfă (a se vedea tabelul 7 de mai sus), care în momentul conversiei creanțelor în acțiuni din iunie 2013 se ridicau la [...] milioane RON (aproximativ [...] milioane EUR, a se vedea tabelul 14 și nota se subsol 179). Rata dobânzii pe piață este, așadar, valoarea maximă dintre: (i) rata dobânzii calculată în conformitate cu Comunicarea din 2008 pentru perioada relevantă pentru *măsura 2*; și (ii) rata dobânzii și penalitățile percepute și aplicate de către CFR Infrastructură în aceeași perioadă. Prin urmare, Comisia consideră că, dacă rata dobânzii și a penalităților aplicate principalului restant de către CFR Infrastructură este mai mare sau egală cu rata dobânzii pe piață care ar fi trebuit percepută pentru datoriile restante ale CFR Marfă pe baza Comunicării din 2008, atunci valoarea dobânzilor și a penalităților percepute efectiv de CFR Infrastructură ar trebui să fie adăugată la valoarea principalului. Dacă rata dobânzii și a penalităților aplicate de către CFR Infrastructură ar fi mai scăzută decât rata dobânzii pe piață stabilită pe baza Comunicării din 2008, trebuie aplicată rata dobânzii pe piață stabilită pe baza Comunicării din 2008.
- (239) În orice caz, quantumul ajutorului acordat prin aplicarea *măsurii 2* este de cel puțin 783,78 milioane RON (aproximativ 170,39 milioane EUR) – corespunzând principalului datoriei anulate în iunie 2013 (de [...] milioane RON, aproximativ [...] milioane EUR), plus datoria restantă neanulată în iunie 2013 (115,79 milioane RON, aproximativ 25,17 milioane EUR), plus cel puțin dobânda percepută efectiv de CFR Infrastructură în valoare de [...] milioane RON (aproximativ [...] milioane EUR) (a se vedea tabelul 14 de mai jos).

#### **Aplicarea testului operatorului economic privat în economia de piață în cazul măsurii 5**

- (240) La fel ca în cazul *măsurii 2* (a se vedea considerentul 225 și următoarele), pentru a stabili dacă prin aplicarea *măsurii 5* i se conferă un avantaj necuvenit societății CFR Marfă, Comisia evaluează dacă CFR Infrastructură a încercat, după conversia creanțelor în acțiuni din iunie 2013 și până în 2018 inclusiv, să își recupereze creanțele cu aceeași diligență cuvenită cu care ar fi acționat un creditor privat. Comisia reamintește că *măsura de conversie a creanțelor în acțiuni* luată în 2013 a avut ca obiect suma de 667,99 milioane RON (aproximativ 145,21 milioane EUR), reprezentând creanțele restante ale CFR Infrastructură, din care [...] milioane RON (aproximativ [...] EUR) – principalul și [...] milioane RON (aproximativ [...] milioane EUR) – dobânzi și penalități. Această sumă totală reprezenta 85 % din datoriile restante ale CFR Marfă față de CFR Infrastructură. *Măsura 5* se referă, prin urmare, la datoriile restante ale CFR Marfă care au continuat să se acumuleze după conversia creanțelor în acțiuni din 2013, fără a include însă cele 15 % din datoriile societății CFR Marfă față de CFR Infrastructură, în valoare de 115,79 milioane RON (aproximativ 25,17 milioane EUR, a se vedea considerentul 239) care nu au fost anulate prin conversia creanțelor în acțiuni din 2013 și care sunt deja incluse în quantumul ajutorului ce face obiectul *măsurii 2* (a se vedea considerentul 239 de mai sus).
- (241) Încă de la început Comisia observă că, în pofida unei îmbunătățiri a conturilor societății în ceea ce privește capitalurile proprii datorată conversiei creanțelor în acțiuni din iunie 2013, au existat indicii că situația financiară a CFR Marfă a continuat să fie dificilă: s-au acumulat pierderi, s-au înregistrat datorii tot mai mari și s-a deteriorat poziția pe piață a societății (a se vedea tabelele 1 și 4 și secțiunea 2.4). După conversia creanțelor în acțiuni din 2013, CFR Marfă a continuat să acumuleze datorii comerciale față de CFR Infrastructură, acestea aproape triplându-se, de la 213,47 milioane RON (aproximativ 46 de milioane EUR) la sfârșitul anului 2013, la 622,03 milioane RON (aproximativ 135 de milioane EUR) în 2016, ajungând la 860,93 milioane RON (aproximativ 187 de milioane EUR) în 2018 (a se vedea tabelul 7 de mai sus). Datoriile restante ale CFR Marfă au crescut în mod constant și după conversia creanțelor în acțiuni [cu 72 % în 2014, cu 46 % în 2015, cu 21 % în 2016 și cu 39 % în 2017 (potrivit cifrelor prezentate în tabelul 7)].

<sup>(169)</sup> Anexa 4 la observațiile României privind decizia de inițiere a procedurii, pagina 3.



- (242) Având în vedere că Raportul Deloitte s-a bazat pe încheierea cu succes a procesului planificat de privatizare, România nu a putut justifica faptul că CFR Infrastructură a continuat, după eșecul privatizării din octombrie 2013, să îi acorde în continuare sprijin societății CFR Marfă printr-un acces continuu la infrastructură și prin furnizarea altor servicii auxiliare.
- (243) România nu a pus la dispoziție niciun studiu sau raport intern al CFR Infrastructură pe baza căruia CFR Infrastructură a decis să nu ceară lichidarea judiciară a CFR Marfă imediat după privatizarea eșuată din octombrie 2013 sau executarea silită a datoriilor în urma unor proceduri judiciare. Folosind același raționament ca și în cazul *măsurii 2*, Comisia a comparat perspectivele lichidării societății CFR Marfă cu comportamentul clement față de CFR Marfă în ceea ce privește executarea datoriilor acesteia. În acest scop, Comisia a solicitat în mod expres României să îi furnizeze coeficienții de actualizare a valorii de piață a activelor aflate în lichidare pe care îi prevedea legea la momentul respectiv, astfel încât să poată estima valoarea de lichidare a activelor CFR Marfă în 2014. România a confirmat că legea nu prevedea astfel de coeficienți de actualizare a valorii de piață a activelor aflate în lichidare (a se vedea considerentul 288). Prin urmare, Comisia s-a bazat pe coeficienții de lichidare folosiți în Raportul Deloitte (a se vedea considerentul 193 și tabelul 10 de la acest considerent).
- (244) În primul rând, Comisia consideră că un operator de pe piață prudent aflat în situația societății CFR Infrastructură ar fi solicitat executarea datoriei sale imediat după privatizarea eșuată, atunci când devenise clar că perspectiva unei vânzări în bloc a societății sau a unei părți din acțiunile deținute era foarte puțin probabilă pe termen scurt. Mai ales că, la sfârșitul anului 2013, CFR Marfă nu mai avea datorii restante la bugetul de stat, în principal ca urmare a conversiei creanțelor în acțiuni. În plus, la sfârșitul anului 2013, valoarea datoriilor comerciale pe care CFR Marfă le avea față de CFR Infrastructură era suficient de mică pentru a putea fi acoperită din veniturile obținute prin lichidare (a se vedea tabelul 13 de mai jos).

Tabelul 13

**Prezentare generală a sumelor recuperabile estimative în 2014 (începutul anului) în contul datoriilor comerciale ale CFR Marfă.**

	1 ianuarie 2014 (milioane RON)	Procent din total (%)	Sumele recuperabile estimative din datoriile comerciale în 2014 (milioane RON)	Procent din total (%)
Datorii comerciale către CFR Infrastructură	213,47	67	213,47	100
<b>Total datorii comerciale</b>	<b>318,72</b>	<b>100</b>	<b>318,72 <sup>(1)</sup></b>	<b>100</b>

<sup>(1)</sup> Metoda de calculare a sumelor recuperabile estimative este similară cu cea folosită pentru anul 2012 în **tabelul 11**. Cuantumul datoriilor față de ANAF și față de ceilalți creditori de stat era egal cu zero, întrucât toate datoriile fuseseră anulate odată cu conversia creanțelor în acțiuni și nu s-au raportat datorii restante în anul următor. Chiar și într-un scenariu conservator, în care se presupune o reducere cu 10 % a valorii de lichidare a activelor (pentru a se ține seama de scăderea cu 3,4 % a valorii contabile a activelor comparativ cu 2012) și se mențin neschimbate toate celelalte costuri (în pofida scăderii numărului de angajați și a reducerii datoriilor față de bănci), suma rămasă după plata creditorilor prioritari ([...] de milioane RON) ar fi fost mai mult decât suficientă pentru plata datoriilor comerciale.

Sursa: Observațiile României trimise la 24 decembrie 2015, raportul „Aplicarea testului investitorului privat prudent”, Deloitte, 29 martie 2013, punctul 39 din răspunsul României din 27 iunie 2019, calculele Comisiei.

- (245) După cum se arată în tabelul 13 de mai sus, CFR Infrastructură și-ar fi recuperat integral datoriile de la CFR Marfă prin intermediul unei lichidări sub forma unei vânzări de active (în mod individual sau în pachete, astfel încât să își asigure maximizarea încasărilor din vânzare). Însă din cauza lipsei de acțiune a creditorului, datoriile au continuat să se acumuleze, diminuându-se astfel șansele ca sumele în cauză să fie recuperate. În 2013 datoriile restante ale CFR Marfă față de CFR Infrastructură erau de 155,99 milioane RON (aproximativ 33,91 milioane EUR), iar în 2014 de 166,94 milioane RON (aproximativ 36,3 milioane EUR). În schimb, în 2015, datoriile restante ale CFR Marfă față de CFR Infrastructură au crescut de mai mult de două ori (ajungând la 452,42 milioane RON, aproximativ 98,35 milioane EUR).

- (246) *În al doilea rând*, România explică faptul că CFR Infrastructură a luat anumite măsuri pentru a-și recupera sumele pe care i le datora CFR Marfă în perioada 2013-2018, inclusiv prin somații de plată și/sau proceduri de arbitraj, iar după 2016 prin lansarea unor proceduri judiciare de executare silită <sup>(170)</sup>. Cu toate acestea, Comisia este de părere că aceste măsuri au vizat doar o parte din datorii și au fost în mod clar insuficiente pentru recuperarea integrală a acestora.
- (247) Mai precis, CFR Infrastructură nu a luat nicio astfel de măsură de executare în 2014, adică în anul ce a urmat măsurii de conversie a creanțelor în acțiuni și privatizării eșuate din 2013. În anii următori, sumele pentru care CFR Infrastructură a inițiat proceduri de arbitraj și acțiuni judiciare – ca măsuri ferme în vederea executării datoriilor CFR Marfă – au constituit doar o mică parte din totalul datoriilor comerciale ale CFR Marfă, după cum urmează: în 2015, procedurile de arbitraj au avut ca obiect [...] milioane RON (aproximativ [...] milioane EUR), reprezentând doar 4,74 % din datoriile comerciale; în 2016, procedurile de arbitraj și acțiunile judiciare au avut ca obiect [...] milioane RON (aproximativ [...] milioane EUR), reprezentând doar 15,5 % din totalul datoriilor comerciale ale CFR Marfă.
- (248) Abia mai târziu, în a doua parte a anului 2017, CFR Marfă și-a intensificat într-adevăr eforturile de executare prin intermediul unor proceduri de arbitraj și acțiuni judiciare. În 2017, aceste proceduri au vizat suma de [...] milioane RON (aproximativ [...] milioane EUR), reprezentând 49,34 % din datoriile comerciale. În 2018, procedurile de arbitraj și acțiunile judiciare au vizat suma de [...] milioane RON (aproximativ [...] milioane EUR) reprezentând 42,61 % din totalul datoriilor comerciale ale CFR Marfă față de CFR Infrastructură. România susține că, după încheierea procedurilor prin pronunțarea de hotărâri judiciare sau de arbitraj definitive, CFR Infrastructură a avut câștig de cauză în ceea ce privește toate sumele care au făcut obiectul acestor proceduri.
- (249) Cu toate acestea, Comisia observă că, pe baza informațiilor furnizate de România (a se vedea considerentul 98 și următoarele), CFR Infrastructură a reușit, până în august 2018, să își recupereze de la CFR Marfă doar o parte din creanțe, de circa [...] de milioane RON (aproximativ [...] milioane EUR) prin intermediul unor măsuri judiciare și extrajudiciare. Prin urmare, CFR Infrastructură are încă de recuperat o datorie restantă substanțială, de aproximativ [...] milioane RON (aproximativ [...] milioane EUR), după cum reiese din tabelul 7 de mai sus. Din această sumă, doar aproximativ [...] milioane RON (aproximativ [...] milioane EUR) au făcut obiectul unor hotărâri judecătorești (a se vedea considerentul 98 de mai sus). Prin urmare, un quantum substanțial din datoria restantă a CFR Marfă nu a fost acoperit de măsurile judiciare și extrajudiciare inițiate de CFR Infrastructură, iar suma recuperată efectiv a fost și mai mică (a se vedea considerentul 96).
- (250) În plus, în ceea ce privește datoriile restante care au făcut obiectul hotărârilor judecătorești, convenția de eșalonare la plată din 2018 a vizat doar eșalonarea dobânzilor și a penalităților aferente principalului datorat de CFR Marfă, fără ca România să prezinte niciun element de probă cu privire la măsurile luate pentru recuperarea principalului. Deși convenția de eșalonare la plată din 2018 precizează că trebuie să se continue recuperarea principalului de [...] milioane RON (aproximativ [...] milioane EUR) prin executarea sechestrelor impuse asupra bunurilor mobile și imobile ale CFR Marfă, România nu a furnizat nicio dovadă în ceea ce privește numărul, tipurile și valoarea acestor sechestre, și nici în ceea ce privește gradul de valorificare a acestora, în ciuda solicitărilor exprese din partea Comisiei.
- (251) *În al treilea rând*, România nu a prezentat documente justificative privind măsurile de executare menționate anterior luate de CFR Infrastructură și nu a justificat de ce acestea au fost luate atât de târziu după privatizarea eșuată din 2013. România nu a explicat și nici nu a prezentat documente justificative privind motivele pentru care procedurile de arbitraj și acțiunile judiciare de executare nu au vizat întreaga datorie pe care CFR Marfă o avea încă față de CFR Infrastructură.
- (252) Prin urmare, Comisia consideră că o astfel de clemență în ceea ce privește executarea datoriilor CFR Marfă indică faptul că, chiar și în 2017 și 2018, cu mult după privatizarea eșuată a CFR Marfă din 2013, CFR Infrastructură nu a acționat ca un operator economic privat în economia de piață în ceea ce privește executarea datoriilor CFR Marfă.
- (253) *În al patrulea rând*, România pretinde că CFR Infrastructură nu ar fi putut cere recuperarea datoriilor prin lichidarea CFR Marfă, din cauza naturii strategice a societății (a se vedea considerentul 233 de mai sus). La fel ca în cazul măsurii 2, și în cazul măsurii 5, prin acest argument România admite de fapt că motivul real pentru care CFR SA nu a executat datoriile nu era unul economic (a se vedea considerentele 179-181).
- (254) În plus față de argumentele de mai sus, Comisia consideră, având în vedere și motivele expuse în continuare, că un operator privat prudent de pe piață aflat în situația CFR Infrastructură nu ar fi continuat să îi furnizeze servicii societății CFR Marfă timp de mai mulți ani fără a încerca să își recupereze sumele care i se datorau, limitându-se doar la calcularea dobânzilor și penalităților acumulate.

<sup>(170)</sup> A se vedea anexa 2 la răspunsul României din 12 mai 2017 și informațiile prezentate de România la 6 octombrie 2017 ca răspuns la addendumul la plângerea din 19 septembrie 2017.

- (255) În primul rând, Comisia observă că situația financiară dificilă și în continuă deteriorare a CFR Marfă era bine cunoscută de către CFR Infrastructură încă din 2010. Prin urmare, CFR Infrastructură a avut timp suficient să pregătească, să evalueze la nivel intern și să pună în aplicare măsuri de recuperare a creanțelor sale în cazul unei eventuale noi privatizări nereușite în 2013. În loc să ia măsuri imediate de executare, inclusiv prin solicitarea în instanță a recuperării creanței pe care o avea față de CFR Marfă, CFR Infrastructură a inițiat abia în 2017 o astfel de acțiune vizând un nivel substanțial al datoriei, adică numai atunci când era iminentă inițierea unei proceduri oficiale de către Comisie. Mai exact, în mai 2017, comisarul pentru concurență a vizitat România și a informat autoritățile române că era probabilă adoptarea unei decizii de inițiere a procedurii de investigare în cazul CFR Marfă. Prin urmare, Comisia consideră că niciun operator privat prudent de pe piață nu ar fi așteptat o perioadă atât de lungă pentru a-și recupera sumele care i se datorau.
- (256) În al doilea rând, la solicitarea Comisiei, România a furnizat o serie de documente interne, cum ar fi procese-verbale redactate în urma adunării acționarilor CFR Infrastructură și prezentări/rapoarte subiacente ale Consiliului de administrație în care CFR Infrastructură a luat act de acumularea datoriilor de către CFR Marfă și a decis să nu ia măsuri de executare silită sau să nu îi restricționeze accesul pe căile sale ferate societății CFR Marfă<sup>(171)</sup>. Cu toate acestea, România nu a furnizat niciun studiu (intern sau comandat unor consultanți externi) pe baza căruia să se fi luat deciziile privind executarea sau, mai degrabă, neexecutarea datoriilor CFR Marfă față de CFR Infrastructură după conversia creanțelor în acțiuni din 2013 și care să justifice din punct de vedere economic abordarea foarte indulgentă a CFR Infrastructură în ceea ce privește recuperarea sumelor care îi erau datorate de CFR Marfă.
- (257) În al treilea rând, astfel cum s-a explicat anterior atunci când s-a analizat măsura 2 (a se vedea tabelul 12 și considerentele 234 și 235), Comisia observă că CFR Infrastructură nu putea fi considerat un furnizor captiv al CFR Marfă, la fel cum nu se putea considera nici că existența CFR Infrastructură depindea de această societate ca principală sursă a veniturilor sale după conversia creanțelor în acțiuni din 2013. În ceea ce privește traficul feroviar de marfă, deși CFR Marfă deținea aproape jumătate din piață, pentru CFR Infrastructură acesta a reprezentat mai puțin de o cincime din veniturile realizate după conversia creanțelor în acțiuni din 2013. De asemenea, în ceea ce privește evoluția veniturilor, proporția reprezentată de CFR Marfă din totalul veniturilor aferente traficului feroviar de marfă a continuat să scadă în mod constant după conversia creanțelor în acțiuni din 2013. În ultimul rând, chiar și în ipoteza lichidării CFR Marfă ca urmare a executării silite declanșate de CFR Infrastructură după privatizarea eșuată din 2013, era foarte puțin probabil ca traficul aferent CFR Marfă să fi dispărut complet, întrucât contractele de transport și activele CFR Marfă ar fi fost introduse pe piață și, după toate probabilitățile, ar fi fost folosite de concurenții săi.
- (258) Pe baza tuturor considerațiilor de mai sus, Comisia concluzionează că adoptarea măsurii 5 îi conferă societății CFR Marfă un avantaj prin neexecutarea datoriilor, care are drept rezultat oferirea unui ajutor sub forma unei facilități de plată pe care CFR Marfă nu ar fi obținut-o în alt mod pe piață în perioada de după conversia datoriilor în acțiuni, din 2013, și atât timp cât măsura de ajutor va fi în vigoare.
- (259) Pentru a stabili existența avantajului legat de finanțarea acordată de societatea deținută de stat CFR Infrastructură societății CFR Marfă sub formă de datorii acumulate neexecutate, Comisia reamintește că situația dificilă a CFR Marfă era bine cunoscută de băncile private și de alte instituții financiare cu mult înainte de conversia creanțelor în acțiuni din 2013 și după privatizarea eșuată. Deși situația financiară s-a îmbunătățit în scurt timp după această anulare semnificativă a datoriilor, CFR Marfă a continuat totuși să acumuleze datorii suplimentare, în special față de principalul său furnizor, CFR Infrastructură, și să înregistreze pierderi fără nicio excepție în toți anii următori (a se vedea considerentul 241 de mai sus). Prin urmare, nu erau motive să se creadă că, în urma privatizării eșuate, bonitatea CFR Marfă s-ar fi modificat. Dimpotrivă, era cert că societatea nu ar fi putut obține finanțare pe termen lung de pe piață.
- (260) Prin urmare, folosind același raționament ca și pentru măsurile 1 și 2 (a se vedea considerentele 203-209 și 237-239 de mai sus) quantumul avantajului oferit în cadrul măsurii 5 prin finanțarea acordată de CFR Infrastructură societății CFR Marfă sub formă de datorii acumulate neexecutate după conversia creanțelor în acțiuni din 2013 este egal cu totalul datoriilor CFR Marfă față de CFR Infrastructură până în 2018 (inclusiv), din care se scade suma de 115,79 milioane RON (aproximativ 25,17 milioane EUR) corespunzătoare celor 15 % din datoriile societății care fac obiectul măsurii 2 și care nu au fost anulate prin conversia creanțelor în acțiuni din 2013 (a se vedea considerentul 240), dar la care se adaugă dobânda pe piață corespunzătoare până în anul 2018 (inclusiv). Ajutoarele au început să fie acordate imediat după conversia creanțelor în acțiuni din iunie 2013, iar datele la care au fost acordate corespund datelor la care ar fi trebuit plătite facturile emise de CFR Infrastructură.

<sup>(171)</sup> A se vedea anexa 1.2 la răspunsul României din 12 mai 2017 ce conține documente interne ale CFR Infrastructură, cum ar fi diferite prezentări ale Consiliului de administrație în cadrul adunărilor generale ale acționarilor din 8 aprilie 2014, 8 decembrie 2015 și 7 martie 2016.

- (261) Valoarea dobânzii pe piață se stabilește prin aplicarea ratei dobânzii pe piață la suma principală restantă.
- (262) Comisia ia act de faptul că CFR Infrastructură a impus deja dobânzi și penalități pentru datoriile restante ale CFR Marfă (a se vedea tabelul 7 de mai sus), în valoare de [...] milioane RON (aproximativ [...] milioane EUR) numai pentru anul 2018. În ceea ce privește dobânda, aceasta nu poate fi mai mică decât dobânda calculată în conformitate cu Comunicarea din 2008. Rata dobânzii pe piață este, așadar, valoarea maximă dintre (i) rata dobânzii calculată în conformitate cu Comunicarea din 2008 pentru perioada relevantă pentru *măsura 5* și (ii) rata dobânzii și penalitățile percepute și aplicate de către CFR Infrastructură pentru perioada relevantă cuprinsă între conversia creanțelor în acțiuni din 2013 și anul 2018, inclusiv. Prin urmare, Comisia consideră că, dacă rata dobânzii și a penalităților aplicate principalului restant de către CFR Infrastructură este mai mare sau egală cu rata dobânzii pe piață care ar fi trebuit percepută pentru datoriile restante ale CFR Marfă pe baza Comunicării din 2008, atunci valoarea dobânzilor și a penalităților percepute efectiv de CFR Infrastructură ar trebui să fie adăugată la valoarea principalului. Dacă rata dobânzii și a penalităților aplicate de către CFR Infrastructură ar fi mai scăzută decât rata dobânzii pe piață stabilită pe baza Comunicării din 2008, trebuie aplicată rata dobânzii pe piață stabilită pe baza Comunicării din 2008.
- (263) În orice caz, **valoarea ajutorului acordat prin aplicarea măsurii 5 este de cel puțin 834,29 milioane RON (aproximativ 181,37 milioane EUR)** <sup>(172)</sup>, sumă care reprezintă totalul datoriilor restante ale CFR Marfă față de CFR Infrastructură la sfârșitul anului 2018, din care s-a scăzut suma de 115,79 milioane RON (aproximativ 25,17 milioane EUR), corespunzătoare celor 15 % din datoria neanulate prin conversia creanțelor în acțiuni din 2013 care fac obiectul măsurii 2 (a se vedea considerentul 240).

4.1.5.5. (iii) Măsura 3 – Conversia creanțelor în valoare de 1 669 de milioane RON (aproximativ 363 de milioane EUR) în acțiuni

**Considerații preliminare cu privire la pretinsa aprobare, din punctul de vedere al României, a conversiei creanțelor în acțiuni**

- (264) România consideră (a se vedea considerentul 107 de mai sus) că măsura de conversie a creanțelor în acțiuni a fost aprobată prin Decizia Consiliului din 22 octombrie 2013. Cu toate acestea, astfel cum se explică în continuare în considerentele 323 și următoarele, Comisia este de părere că decizia Consiliului menționată anterior nu se substituie controlului ce trebuie efectuat în materie de ajutoare de stat; dimpotrivă, memorandumul de înțelegere aprobat prin decizia Consiliului prevede în mod expres obligația ca măsurile de restructurare ce urmau să fie întreprinse de România să respecte normelor privind ajutoarele de stat <sup>(173)</sup>.
- (265) În acest sens, Comisia observă și că procesul de privatizare a mai multor întreprinderi de stat menționate în memorandumul de înțelegere cu România a fost monitorizat și reflectat în diferite rapoarte ale Comisiei, inclusiv în raportul privind *Programul de asistență pentru balanța de plăți. România, 2013-2015*. Contrar opiniei României (a se vedea considerentele 107-110 de mai sus), Comisia consideră că raportul citat scoate de fapt în evidență existența unor preocupări din perspectiva ajutoarelor de stat în ceea ce privește conversia creanțelor în acțiuni din 2013 în favoarea CFR Marfă. Acest lucru poate fi văzut clar din modul în care Comisia explică în raport că astfel de preocupări legate de ajutoarele de stat „ar fi atenuate” de procesul de privatizare promis și îndelung așteptat. În orice caz, în ciuda promisiunilor României incluse în diversele memorandumuri de înțelegere cu UE, procesul de privatizare a CFR Marfă nu a fost niciodată lansat în mod oficial după tentativa eșuată de privatizare din 2013, și cu atât mai puțin încheiat, nici după 6 ani de la finalizarea operațiunii de conversie a creanțelor în acțiuni din 2013. În special, Comisia reamintește că deciziile Consiliului prin care un stat membru este autorizat să introducă o scutire (în materie fiscală) nu au drept efect să împiedice Comisia să examineze dacă această scutire constituie ajutor de stat <sup>(174)</sup>. În aceeași ordine de idei, existența deciziei Consiliului pe care o menționează România nu poate fi invocată în sprijinul principiului protecției încrederii legitime (a se vedea considerentul 324 de mai jos).
- (266) Având în vedere cele de mai sus, Comisia consideră nefondată afirmația României potrivit căreia conversia creanțelor în acțiuni a fost aprobată din perspectiva ajutorului de stat prin Decizia Consiliului din 22 octombrie 2013.

<sup>(172)</sup> A se vedea răspunsul României din 27 iunie 2019, punctele 36 și 37 și anexa 6 la acest document, care conține convenția de eşalonare la plată din 2018. Comisia ia notă de faptul că obligațiile restante ale CFR Marfă față de CFR Infrastructură prezentate de România la punctul 36 diferă în mod semnificativ de datoriile restante prezentate la punctul 39. Comisia a comparat aceste cifre cu cele menționate în convenția de eşalonare la plată din 2018 și consideră că sumele cele mai apropiate de situația reală a datoriilor la sfârșitul anului 2018 sunt cele de la punctul 36 din răspunsul României.

<sup>(173)</sup> Secțiunea B punctul 9 din anexa 1 la memorandumul de înțelegere.

<sup>(174)</sup> A se vedea Hotărârea Eurallumina pronunțată de Curte în cauza C-272/12 P, Comisia/Irlanda și alții, ECLI:EU:C:2013:812 din 10.12.2013.



**Inaplicabilitatea testului operatorului economic privat în economia de piață**

- (267) În plus, astfel cum se explică în considerentele 179-181 de mai sus, și în ceea ce privește *măsura 3*, Comisia consideră că testul operatorului economic privat în economia de piață nu este aplicabil.
- (268) Cu toate acestea, se reamintește faptul că, în decizia de inițiere a procedurii, Comisia a efectuat acest test. Mai precis, Comisia a avut îndoieli cu privire la faptul că, prin aprobarea conversiei creanțelor în valoare de 363 de milioane EUR în acțiuni, creditorii publici ai CFR Marfă (adică ANAF și CFR Infrastructură) au acționat ca un operator economic privat în economia de piață. Prin urmare, aceștia i-au acordat un avantaj societății CFR Marfă. Mai precis, Comisia a avut îndoieli că Ordonanța de urgență nr. 61/2013 (astfel cum a fost descrisă în nota de subsol 27 de mai sus), prin care s-a decis, în iunie 2013, conversia în acțiuni a unor creanțe în valoare de 1 669 de milioane RON (aproximativ 363 de milioane EUR) față de CFR Marfă, reducându-se astfel în mod substanțial datoriile acestei societăți, trecea testul operatorului economic privat în economia de piață.
- (269) Având în vedere cele de mai sus, deși consideră că testul operatorului economic privat în economia de piață nu este aplicabil, Comisia va verifica totuși rezultatul unui test ipotetic al operatorului economic privat în economia de piață și în ceea ce privește *măsura 3*.

**Aplicare ipotetică a testului operatorului economic privat în economia de piață**

- (270) Pentru a stabili dacă prin aplicarea *măsurii 3* societății CFR Marfă i se conferă un avantaj necuvenit, Comisia evaluează dacă ANAF, care este și reprezentantul celorlalți creditori publici – CNPP, ANOFM, CNAS și CFR Infrastructură – a încercat să își recupereze creanțele aferente datoriei publice cu aceeași diligență ca un creditor privat care încearcă să își recupereze cât mai mult din sumele care îi sunt datorate<sup>(175)</sup>.
- (271) În această privință, atunci când o întreprindere care se confruntă cu o deteriorare importantă a situației sale financiare le propune creditorilor săi un acord sau o serie de acorduri de renegociere a datoriei sale pentru a-și redresa situația și a evita lichidarea, fiecare creditor este nevoit să facă o alegere între cuantumul care i se oferă în cadrul acordului propus, pe de o parte, și cuantumul pe care consideră că îl poate recupera în urma lichidării eventuale a întreprinderii, pe de altă parte. Alegerea acestuia este influențată de o serie de factori, cum ar fi calitatea sa de creditor ipotecar, privilegiat sau chirografar, natura și conținutul eventualelor garanții de care dispune, aprecierea sa cu privire la posibilitățile de redresare a întreprinderii, precum și beneficiul care i-ar reveni în cazul lichidării<sup>(176)</sup>. În plus, testul operatorului economic privat în economia de piață necesită o evaluare realistă a falimentului față de restructurare, ceea ce înseamnă că „beneficiul care i-ar reveni în cazul lichidării” trebuie comparat cu „aprecierea sa cu privire la șansele de redresare a întreprinderii”<sup>(177)</sup>.
- (272) Astfel cum s-a descris în considerentele 116 și 117, România a susținut că există similități puternice între măsurile adoptate în favoarea CFR Marfă și cazuri anterioare privind societăți deținute de stat active în sectorul transportului feroviar, în care Comisia a efectuat testul operatorului economic privat în economia de piață și a constatat că măsurile nu constituiau ajutor de stat.
- (273) Comisia ia notă de faptul că decizia ZSSK Cargo, citată de România, (a se vedea considerentul 116 de mai sus) se referă la un împrumut de 166 de milioane EUR acordat de Slovacia operatorului feroviar de transport de marfă din această țară, Železničná Spoločnosť Cargo Slovacise. În acest caz particular, Comisia a constatat următoarele: (1) au existat mai multe oferte bancare orientative similare; (2) pe baza unui exercițiu de evaluare comparativă, dobânda percepută era, în linii mari, în concordanță cu ratele dobânzii plătite de societăți aflate într-o situație financiară comparabilă; (3) împrumutul a fost acordat pe baza unui studiu care arăta că societatea era capabilă să îl ramburseze.
- (274) Comisia reamintește că testul operatorului economic privat în economia de piață se efectuează de la caz la caz, acordându-se atenția cuvenită caracteristicilor specifice fiecărei situații. Situația analizată în cazul Slovaciei, analiză în urma căreia împrumutul a fost considerat conform cu condițiile de piață, este foarte diferită de situația societății CFR Marfă, în care măsurile iau forma neexecutării datoriilor timp de mai mulți ani și a anulării unor datorii semnificative provenind din activități comerciale obișnuite. Prin urmare, condițiile care stau la baza efectuării testului operatorului economic privat în economia de piață în acest caz particular sunt diferite și nu conduc neapărat la aceeași concluzie.
- (275) Comisia observă că *măsura de conversie a creanțelor în acțiuni* a avut ca obiect datorii acumulate anterior de CFR Marfă față de ANAF<sup>(178)</sup> și față de CFR Infrastructură<sup>(179)</sup>, astfel cum sunt prezentate în tabelul de mai jos.

<sup>(175)</sup> Cauza C-342/96, Tubacex, ECLI:EU:C:1999:210, punctul 46; cauza C-256/97, DMT, ECLI:EU:C:1999:332, punctul 21; cauza C-480/98, Magefesa, ECLI:EU:C:2000:559; cauza T-152/99, Hamsa, ECLI:EU:C:2002:188, punctul 167.

<sup>(176)</sup> Cauza T-152/99, Hamsa, ECLI:EU:C:2002:188, punctul 168.

<sup>(177)</sup> Decizia Comisiei din 5 iulie 2005 în cazul C 20/04 (ex NN 25/04) – Polonia – Ajutor de stat în favoarea întreprinderii Huta Częstochowa (JO L 366, 21.12.2006, p. 1), considerentul 118.

<sup>(178)</sup> În valoare de [...] milioane RON (aproximativ [...] milioane EUR) – principal – și [...] milioane RON (aproximativ [...] milioane EUR) – dobânzi și penalități. A se vedea anexa 4 la observațiile României privind decizia de inițiere a procedurii, pagina 3.

<sup>(179)</sup> În valoare totală de [...] milioane RON (aproximativ [...] milioane EUR) – principal – și [...] milioane RON (aproximativ [...] milioane EUR) – dobânzi și penalități. A se vedea anexa 4 la observațiile României privind decizia de inițiere a procedurii, pagina 3.



Tabelul 14

**Detalii privind cuantumul datoriilor anulate prin conversia creanțelor în acțiuni din 2013**

Datorii care fac obiectul conversiei creanțelor în acțiuni	înainte de conversia creanțelor în acțiuni din iunie 2013		conversia creanțelor în acțiuni din iunie 2013		
			Cuantumul datoriilor convertite în acțiuni		Proporția datoriilor convertite în acțiuni (%)
			milioane RON	milioane EUR	
<b>I. Datorii la bugetul de stat din care</b>	<b>1 001,2</b>	<b>217,65</b>	<b>1 001,2</b>	<b>217,65</b>	<b>100</b>
(i) principal	[...]	[...]	[...]	[...]	
(ii) dobânzi și penalități	[...]	[...]	[...]	[...]	
<b>II. Datorii restante față de CFR Infrastructură din care:</b>	<b>783,78</b>	<b>170,39</b>	<b>667,99</b>	<b>145,22</b>	<b>85</b>
<i>în temeiul OUG 32/2013, dintre care:</i>			<b>527,20</b>	<b>114,61</b>	6
(iii) principal			[...]	[...]	
(iv) dobânzi și penalități			[...]	[...]	
<i>în temeiul OUG 61/2013, dintre care:</i>			<b>140,79</b>	<b>30,61</b>	18
(v) principal			[...]	[...]	
(vi) dobânzi și penalități			[...]	[...]	
<b>TOTAL</b>	<b>1 784,98</b>	<b>388,04</b>	<b>1 669,19</b>	<b>362,87</b>	<b>94</b>

Sursă: Calculele Comisiei bazate pe anexa 4 la observațiile României cu privire la decizia de inițiere a procedurii, pagina 3 și punctul 17 din răspunsul României din mai 2017.

- (276) Deși Comisia i-a solicitat României în mod expres, în considerentul 132 din decizia de inițiere a procedurii, să furnizeze noi informații relevante privind Raportul Deloitte, în afară de raportul propriu-zis, în ceea ce privește caracterul adecvat al conversiei datoriei în acțiuni din 2013 și modul în care aceasta a fost pusă în aplicare, România nu a dat curs acestei solicitări în niciuna din observațiile pe care le-a trimis pe parcursul procedurii. Dimpotrivă, România a reiterat concluziile din Raportul Deloitte, care au fost deja criticate în decizia de inițiere a procedurii.
- (277) România nu a furnizat nici eventualele informații de care dispunea la momentul aprobării conversiei creanțelor în acțiuni din 2013 și pe care s-a bazat aprobarea acestei măsuri, de exemplu, informații disponibile în cursul procesului de verificare prealabilă, rapoarte cu privire la valoarea activelor CFR Marfă care au fost pregătite pentru eventualele privatizări ulterioare privatizării eșuate din 2013, detalii cu privire la ipotezele și criteriile de referință care au stăut la baza ratelor de discount utilizate în Raportul Deloitte, valoarea și justificarea coeficienților de lichidare utilizați pentru a calcula veniturile maxime posibile rezultate în urma unei vânzări a activelor CFR Marfă în contextul unei proceduri de faliment și orice alte informații care să îi permită să justifice o amortizare suplimentară într-un scenariu de faliment întârziat.

- (278) În pofida cererii exprese formulate de Comisie în considerentul 132 din decizia de inițiere a procedurii, România nu a furnizat nicio estimare a randamentului preconizat de statul român în urma unei investiții și mai mari într-o societate cu un grad ridicat de îndatorare precum CFR Marfă la momentul măsurii de conversie a creanțelor în acțiuni din 2013. Totodată, România nu a furnizat nicio justificare adecvată a inacțiunii sale.
- (279) În primul rând, Comisia consideră că scenariul conversiei creanțelor în acțiuni ar fi fost viabil doar în cazul privatizării ulterioare imediate a CFR Marfă, care însă nu a avut loc. Situația financiară dificilă a CFR Marfă era cunoscută de creditorii de stat și de CFR Infrastructură de mai mulți ani, iar perspectivele de privatizare a societății erau riscante, având în vedere și încercările anterioare nereușite de a privatiza societatea. În plus, în perioada anterioară conversiei creanțelor în acțiuni, era clar că foarte puțini cumpărători potențiali își manifestaseră interesul în achiziționarea societății și că probabilitatea ca privatizarea să aibă loc cu succes nu era justificată. Comisia consideră că niciun operator economic privat în economia de piață acționând în mod rezonabil nu ar fi fost de acord să anuleze datoriile importante ale unei societăți aflate în dificultate, cum era cazul CFR Marfă în acel moment, fără a se asigura că aceste datorii ar fi restabilite în cazul unei privatizări nereușite (de exemplu, prin intermediul unui mecanism de recuperare și cu garanții suplimentare pentru sumele datorate de CFR Marfă în cazul unei lichidări ulterioare unei privatizări nereușite). În acest caz, autoritățile române au efectuat totuși conversia fără nicio astfel de măsură de precauție, ceea ce confirmă faptul că măsura de conversie a creanțelor în acțiuni din 2013 nu a respectat principiul operatorului economic privat în economia de piață.
- (280) În al doilea rând, Comisia consideră, de asemenea, că decizia statului de a efectua conversia creanțelor în acțiuni s-a bazat pe factori care nu determină în mod normal comportamentul unui operator de pe piață. După cum a recunoscut România în diversele sale răspunsuri din cadrul investigației, lichidarea societății nu a fost niciodată o opțiune valabilă pentru diferiții creditorii ai statului. De fapt, orice măsură de executare care ar fi condus la blocarea activității CFR Marfă a fost considerată ca aducând atingere securității naționale, economiei naționale și având implicații sociale considerabile (a se vedea considerentele 78, 82, 169 și 170 de mai sus).
- (281) În al treilea rând, pe lângă anularea fără nicio garantare a acestor datorii, Comisia consideră, de asemenea, că, deși Raportul Deloitte a fost elaborat în martie 2013, cu doar câteva luni înainte ca România să decidă luarea măsurii de conversie a creanțelor în acțiuni ale CFR Marfă (și anume, iunie 2013), studiul în sine nu a fost o bază suficientă pentru decizia României.
- (282) Mai precis, Comisia observă în primul rând că majoritatea datelor folosite în metoda de estimare a veniturilor au provenit chiar de la CFR Marfă și acestea nu au fost verificate în mod independent de niciun consultant independent. Astfel cum s-a explicat în jurisprudența recentă, sarcina probei îi revine statului membru care pretinde că a acționat ca un investitor privat, deci acesta este cel care trebuie să furnizeze toate probele necesare care să arate că a acționat ca un investitor privat care a urmărit obținerea de profit pe termen lung. Studiile bazate pe estimări neverificate, provenind chiar de la societatea în cauză, nu sunt fiabile în acest sens<sup>(180)</sup>. Comisia observă, de asemenea, că, deși autoritățile române cunoșteau deficiențele unor astfel de previziuni și estimări, nu au efectuat o evaluare a sensibilității previziunilor și a ipotezelor de bază, și nici nu au evaluat probabilitatea rezultatelor și a evenimentelor incluse în aceste previziuni. De exemplu, previziunile din scenariul de privatizare s-au bazat pe ipoteza exagerat de optimistă conform căreia veniturile din exploatarea CFR Marfă ar crește cu [...] % în perioada 2013-2017, rezultând în principal dintr-o creștere de [...] % în tone-kilometri. Cu toate acestea, datele aferente perioadei în cauză arată în mod clar că CFR Marfă și-a redus în mod constant activitatea în deceniul anterior privatizării planificate (a se vedea evoluția cotelor de piață ale CFR Marfă în tabelul 1 și scăderea constantă și semnificativă a veniturilor CFR Marfă care reiese din tabelul 4 de mai sus).
- (283) În acest context, Comisia observă, de asemenea, că rezultatul pozitiv al Raportului Deloitte, în sensul susținerii conversiei datoriilor în acțiuni, s-a bazat pe faptul că privatizarea se va realiza ulterior cu succes. Raportul Deloitte confirmă că: „având în vedere situația economică a societății [CFR Marfă] și evoluția datoriei bugetare a CFR Marfă, rezultă că această creanță bugetară a statului va continua să crească în valoare ca urmare a continuării activității CFR Marfă fără lichidare sau privatizare, cu perspective de recuperare mai reduse decât cele de la acest moment [2013]”.
- (284) Cu toate acestea, Raportul Deloitte nu conține nicio evaluare a perspectivelor unei privatizări a CFR Marfă în două etape (și anume, o primă etapă în 2013, în care s-ar privatiza o cotă majoritară de 51 % și o a doua etapă în 2017, în care s-ar privatiza o cotă minoritară de 49 %). În momentul în care s-a decis în mod irevocabil efectuarea conversiei creanțelor în acțiuni (și anume, la 13 iunie 2013), nu se depusese nicio ofertă fermă și nu era clar dacă privatizarea urma să aibă loc. Potrivit informațiilor publice, prima încercare de privatizare a CFR Marfă în 2013 a fost anulată și republicată (a se vedea considerentele 31-33 de mai sus). Deși existau trei manifestări de interes din partea a trei ofertanți care participaseră la etapa de precalificare, aceștia au depus oferte preliminare și neangajante, fără a se angaja în mod ferm. În plus, potrivit informațiilor disponibile public, toți ofertanții care participaseră la etapa de precalificare, cu excepția GFR, s-au retras din procedură în iunie 2013 (a se vedea considerentul 37 de mai sus). În plus, deși GFR a depus o ofertă fermă, privatizarea a eșuat.

<sup>(180)</sup> A se vedea cauza T-93/17, Dufferco Long Products SA/Comisia, ECLI:EU:T:2018:558, punctele 54 și 55. „54. Reiese, de asemenea, că aceste documente, luate în ansamblu, sunt, în cea mai mare parte, documente interne ale grupului Dufferco și reprezintă doar studii privind activitatea grupului sau prezentări de cifre, unele fără dată. În ceea ce privește rapoartele de expertiză externă, acestea au fost cerute de grupul Dufferco, fără să se fi controlat conținutul societății în cauză și fără ca acestea să fi făcut obiectul vreunui audit, și nu conțin decât estimări bazate pe documentele comunicate de grupul Dufferco, a căror fiabilitate nu a fost demonstrată în niciun moment de expertul vizat.”

- (285) Comisia observă, de asemenea, că, odată cu privatizarea planificată a pachetului majoritar de 51 % din CFR Marfă din 2013, în scenariul mediu, statul ar fi urmat să câștige [...] de milioane RON (aproximativ [...] milioane EUR), iar restul de [...] milioane RON (aproximativ [...] de milioane EUR) ar fi urmat să fie obținute dintr-o a doua etapă de privatizare, în 2017 (a se vedea considerentele 30-34 de mai sus). Aceste sume trebuie comparate cu rezultatele unui deznodământ relativ sigur al scenariului de lichidare, care (în cel mai bun caz) ar fi fost cu doar 88,22 milioane RON (aproximativ 19 milioane EUR) mai mici decât cele din scenariul, foarte incert, al privatizării în două etape <sup>(181)</sup>.
- (286) În plus, în scenariul lichidării s-a aplicat o reducere a valorii de piață a activelor ([...] milioane RON) de [...] % până la [...] %, în medie <sup>(182)</sup>. Dacă s-ar fi aplicat o reducere mai mică a valorii de piață a activelor, rezultatele scenariului lichidării ar fi fost chiar mai mari. Cu toate acestea, după cum s-a menționat mai sus, România nu a furnizat nicio justificare a coeficienților de lichidare aleși sau a oricăror valori de referință pe care societățile de audit le-au utilizat efectiv în perioada relevantă pentru estimări similare.
- (287) Comisia și-a reiterat cererea, solicitându-i României să furnizeze nivelurile prevăzute de lege ale coeficienților de lichidare în perioada supusă evaluării. În răspunsul său, România a susținut că „[î]n ceea ce privește valorificarea bunurilor debitoarei, fie în cadrul procedurii execuționale, fie în cadrul procedurii insolvenței, indiferent dacă acestea sunt mobile și/sau imobile, legea nu prevede, în mod expres, o reducere a lichidării, însă aceasta este dictată de diferite elemente, cum ar fi: modalitatea de valorificare aprobată de creditori, respectiv în mod individual sau în bloc; natura activelor; atractivitatea pe piață; gradul de uzură; interesul potențialilor ofertanți etc. Prin urmare, față de faptul că într-o astfel de ipoteză, există o multitudine de elemente variabile, [...] nu este posibilă o estimare a rezultatului valorificării” <sup>(183)</sup>.
- (288) În acest context, Comisia consideră că rezultatele din scenariul de lichidare par să fie destul de sigure, dat fiind că succesul unei proceduri de lichidare nu depinde de disponibilitatea unui singur cumpărător și având în vedere ipotezele restrictive privind prețul de vânzare a activelor individuale în scenariul de privatizare.
- (289) În ceea ce privește creanțele ANAF (și ale celorlalți creditori ai statului – CNPP, ANOFM și CNAS) și ale CFR Infrastructură față de CFR Marfă, Comisia consideră că măsura conversiei creanțelor în acțiuni din 2013 nu era cea mai bună opțiune disponibilă pentru recuperarea sumelor în cauză. În conformitate cu scenariul de lichidare din Raportul Deloitte, ANAF și-ar fi putut recupera [90-100] % din creanțele creditorilor de stat, în timp ce, în 2010, și-ar fi putut recupera 100 % din creanțele creditorilor de stat în cadrul unui scenariu de lichidare. Conform scenariului de lichidare din 2012 prezentat în Raportul Deloitte sus-menționat, CFR Infrastructură nu ar fi avut nicio perspectivă de recuperare (a se vedea tabelul 15 de mai jos), în timp ce, în scenariul de lichidare din 2010, s-ar fi putut preconiza o recuperare de [40-50] % a creanțelor acestei societăți (a se vedea tabelul 11 de mai sus). Cu toate acestea, trebuie remarcat faptul că, între 2010 și 2012, ANAF (și ceilalți creditori publici) și CFR Infrastructură au permis ca nivelul datoriilor societății CFR Marfă să se majoreze cu [90-100] % (după cum reiese din tabelul 7 de mai sus).
- (290) Comisia consideră că tocmai această acumulare a datoriei în timp a făcut ca măsura de conversie a creanțelor în acțiuni să treacă testul operatorului economic privat în economia de piață din 2013, după cum se descrie în Raportul Deloitte <sup>(184)</sup>, deși acesta se bazează pe ipoteza nerealistă a unei privatizări pe termen scurt. Nivelul mai ridicat al datoriilor pe care CFR Marfă le avea până în 2013 la bugetul consolidat al statului (și anume față de ANAF, CNPP, ANOFM și CNAS) și față de CFR Infrastructură a avut ca rezultat o rată de recuperare mai mică în scenariul de lichidare din 2012 decât în scenariul conversiei creanțelor în datorii. În consecință, această datorie mai mare la bugetul consolidat al statului și față de CFR Infrastructură a dus la o sumă mai mare cu [...] milioane RON (aproximativ [...] de milioane EUR) ce trebuia recuperată sub forma conversiei creanțelor în acțiuni urmată de privatizare în cadrul testului operatorului economic privat în economia de piață din Raportul Deloitte, deoarece în acest scenariu s-a presupus că CFR Marfă ar rambursa toate datoriile restante (și anume, datoriile care nu făceau obiectul conversiei creanțelor în acțiuni).

<sup>(181)</sup> [...] milioane RON (rezultatele scenariului mediu de privatizare) – [...] milioane RON (rezultatele scenariului maxim de lichidare) = 88,22 milioane RON.

<sup>(182)</sup> La paginile 32-34 din Raportul Deloitte se prezintă diferenții coeficienți de lichidare, precum și valorile minime și maxime pentru diferitele categorii de active.

<sup>(183)</sup> A se vedea punctul 45 subpunctele (a) și (b) din răspunsul României din 27 iunie 2019.

<sup>(184)</sup> Cauza T-11/95, BP Chemicals Ltd/Comisia, ECLI:EU:C:1998:199, punctele 170-179; a se vedea, de asemenea, Decizia Comisiei din 10 martie 2009 în cazul privind ajutorul de stat C43/2007 – Polonia – Modificarea planului de restructurare a Huta Stalowa Wola (JO L 81, 26.3.2010, p. 1), considerentul 105.

Tabelul 15

**Prezentare generală a sumelor ce ar fi putut fi recuperate în scenariul de lichidare din Raportul Deloitte**

în milioane RON	31.12.2012	Sumele recuperabile estimative în 2012	% recuperării în 2012
Valoarea contabilă a activelor	[...]		
<b>Valoarea de lichidare a activelor <sup>(1)</sup></b>	[...]		
— Costuri de lichidare	[...]	[...]	100
— Salarii	[...]	[...]	100
— Creanțe garantate (credite bancare)	[...]	[...]	100
<b>Subtotal</b>	[...]	[...]	[...]
— Datorii la bugetul de stat (obligații fiscale și contribuții sociale)	[...]	[...]	<b>[90-100]</b>
— Datorii la bugetul de stat din lichidare	[...]	[...]	<b>[90-100]</b>
<b>Subtotal</b>	[...]	[...]	[...]
— Datorii comerciale față de întreprinderi deținute de stat	[...]	[...]	<b>[0-5]</b>
— Datorii comerciale față de alți creditori	[...]	[...]	<b>[0-5]</b>
<b>Totalul datoriilor care nu sunt acoperite de valoarea de lichidare a activelor</b>	[...]		

<sup>(1)</sup> Valoarea minimă de lichidare a activelor CFR Marfă la 31 decembrie 2012, astfel cum a fost stabilită în Raportul Deloitte  
Sursa: Observațiile României trimise la 24 decembrie 2015, raportul „Aplicarea testului investitorului privat prudent”, Deloitte, 29 martie 2013.

(291) Pe baza considerațiilor de mai sus, Comisia concluzionează că societății CFR Marfă i s-a conferit un avantaj prin aplicarea măsurii 3, ca urmare a neexecutării și a anulării datoriilor acumulate prin intermediul conversiei creanțelor în acțiuni. Valoarea acestui ajutor corespunde valorii totale a datoriei anulate prin intermediul conversiei în acțiuni a creanțelor în valoare de 1 669 milioane RON (aproximativ 363 de milioane EUR). Comisia observă că ajutorul acordat prin aplicarea măsurii 3 provine din aceleași resurse ca cele aferente măsurii 1 și în proporție de 85 % din resursele aferente măsurii 2, fapt de care se ține seama în mod corespunzător la stabilirea valorii totale a ajutorului pentru a se evita dubla contabilizare.

4.1.5.6. (iv) Evaluare globală a avantajelor economice ale măsurilor 1, 2, 3 și 5

(292) După ce a evaluat existența unui avantaj economic în cadrul fiecărei măsuri luate separat, Comisia efectuează, de asemenea, o evaluare generală pentru a stabili dacă aceste măsuri pot fi considerate o intervenție continuă a statului în societatea CFR Marfă.

(293) Comisia ia act de faptul că CFR Marfă nu a realizat profit din 2008 și că a făcut obiectul mai multor tentative eșuate de privatizare, niciuna neducând la lichidarea CFR Marfă, în ciuda deteriorării constante a situației sale financiare. În plus, măsurile 1, 2, 3 și 5 descrise mai sus par să fie conectate în mod intrinsec și au același obiectiv principal de sprijinire și menținere a CFR Marfă pe piață timp de mai mulți ani, precum și de garantare a locurilor de muncă pentru angajații CFR Marfă, prin neexecutarea datoriilor, anularea datoriilor și furnizarea continuă de servicii de infrastructură.

- (294) Această strategie a statului de menținere pe linia de plutire a CFR Marfă prin toate mijloacele pare să fie și mai clară dacă se ține seama de (i) identitatea entităților care au acordat sprijinul, toate fiind agenții sau organisme de stat; (ii) cronologia măsurilor în cauză (*măsurile 1 și 2* au fost luate în perioada 2010-2013, în timp ce *măsura 3* a fost luată în iunie 2013 ca o simplă consecință a deciziei de a permite acumularea de datorii masive în perioada precedentă); (iii) scopul acestora, și anume menținerea societății CFR Marfă activă pe piață cu orice preț și evitarea lichidării; și (iv) situația (financiară și de risc) a întreprinderii pe parcursul întregii perioade de peste 8 ani.
- (295) În plus, *măsura 3* nu ar fi existat fără *măsurile 1 și 2*. Datoriile acumulate direct la bugetul de stat în cadrul *măsurii 1* (intervenție directă) și datoriile acumulate față de CFR Infrastructură ca urmare a continuării aprovizionării în cadrul *măsurii 2* (intervenție indirectă) au fost ulterior transformate în *măsura 3*. Aplicarea *măsurii 3* îi conferă societății CFR Marfă un avantaj mai mare față de aplicarea *măsurilor 1 și 2*, luate împreună, avantaj indisociabil de avantajul rezultat din luarea *măsurilor 1 și 2*.
- (296) Întrucât *măsura 3* derivă din *măsurile 1 și 2*, iar *măsura 5* reprezintă doar o continuare a *măsurii 2*, toate aceste măsuri constituie o serie de intervenții interdependente<sup>(185)</sup> făcute în același scop, și anume ca statul să mențină CFR Marfă pe linia de plutire. Prin urmare, aceste măsuri îi sunt imputabile statului. De asemenea, Comisia ia act de faptul că a existat o modificare după 2013, în sensul că CFR Marfă nu a mai înregistrat datorii la bugetul de stat, înregistrând, în schimb, datorii considerabil mai mari față de CFR Infrastructură. Acest lucru se explică prin faptul că societățile care doreau să participe la licitații pentru furnizarea de servicii de transport unor anumite societăți de stat trebuiau să îndeplinească condiția de a nu avea datorii restante la ANAF.
- (297) În concluzie, având în vedere și tentativele nereușite de privatizare din trecut, un operator economic privat din economia de piață aflat într-o situație cât mai asemănătoare cu cea a statului ar fi încercat mai întâi să își maximizeze gradul de recuperare a datoriilor de la CFR Marfă, epuizând toate mijloacele posibile de care dispunea, inclusiv prin solicitarea în instanță a executării silite a diferitelor sale creanțe în timp util și, ulterior, prin declanșarea lichidării societății CFR Marfă.
- (298) Prin urmare, valoarea totală a ajutorului acordat de stat în favoarea CFR Marfă este egală cu valoarea totală a datoriilor (respectiv principalul, dobânzile și penalitățile) pe care le avea CFR Marfă când s-au aplicat *măsurile 1, 2 și 5*, la care se adaugă diferența dintre rata dobânzii pe piață, calculată în conformitate cu Comunicarea din 2008, și dobânda și penalitățile percepute de ANAF și de CFR Infrastructură. Ajutorul acordat CFR Marfă prin aplicarea *măsurii 3* sub formă de conversie a creanțelor în acțiuni în valoare de aproximativ 363 de milioane EUR efectuată în 2013 este deja inclus în valoarea ajutorului acordat prin aplicarea *măsurilor 1 și 2* și, prin urmare, pentru a evita dubla contabilizarea, nu va fi adăugat la suma care trebuie recuperată.

#### 4.1.6. Denaturarea concurenței și efectul asupra schimburilor comerciale dintre statele membre

- (299) Sprijinul public este de natură să denatureze concurența chiar și dacă acesta nu ajută întreprinderea beneficiară să se extindă și să își majoreze cota de piață. Este suficient ca ajutorul să îi permită să își mențină o poziție competitivă mai puternică decât cea pe care ar fi avut-o dacă ajutorul nu ar fi fost acordat. În acest context, pentru a se considera că ajutorul denaturează concurența este suficient, în mod normal, ca ajutorul să îi confere beneficiarului un avantaj prin scutirea de cheltuieli pe care, în caz contrar, acesta ar fi trebuit să le suporte în cursul operațiunilor comerciale curente<sup>(186)</sup>.
- (300) Sprijinul public pentru întreprinderi constituie ajutor de stat în temeiul articolului 107 alineatul (1) din TFUE numai în măsura în care acesta „afectează schimburile comerciale dintre statele membre”. În această privință, nu este necesar să se stabilească un efect real al ajutorului în cauză asupra schimburilor comerciale dintre statele membre, ci doar să se examineze dacă ajutorul este susceptibil să afecteze aceste schimburi. În special, instanțele Uniunii au stabilit că „atunci când un ajutor acordat de un stat membru îi consolidează poziția unei întreprinderi în raport cu aceea a altor întreprinderi concurente în cadrul schimburilor comerciale [din interiorul Uniunii], acestea din urmă trebuie considerate ca fiind influențate de ajutor”<sup>(187)</sup>.

<sup>(185)</sup> A se vedea cauza T-11/95, BP Chemicals Ltd/Comisia, ECLI:EU:C:1998:199, punctul 171 și următoarele. A se vedea, de asemenea, decizia Comisiei în cazul SA.33926 privind măsurile de ajutor de stat acordate de Belgia în favoarea Dufenco, considerentele 345-353, disponibilă la adresa: [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/cases/250264/250264\\_1739911\\_271\\_2.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/250264/250264_1739911_271_2.pdf)

<sup>(186)</sup> Hotărârea Curții de Justiție din 3 martie 2005, Heiser, C-172/03, ECLI:EU:C:2005:130, punctul 55.

<sup>(187)</sup> Hotărârea Curții de Justiție din 14 ianuarie 2015, Eventech v The Parking Adjudicator, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, punctul 65 și Hotărârea Curții de Justiție din 8 mai 2013, Libert și alții, cauzele conexe C-197/11 și C-203/11, ECLI:EU:C:2013:288, punctul 76.



- (301) Sprijinul public poate fi considerat ca având un efect asupra schimburilor comerciale dintre statele membre chiar dacă beneficiarul nu este direct implicat în schimburi comerciale transfrontaliere. De exemplu, subvenția poate îngreuna pătrunderea pe piață a operatorilor din alte state prin menținerea sau sporirea ofertei locale <sup>(188)</sup>.
- (302) CFR Marfă este activă în sectorul transportului feroviar de marfă, și anume pe piețe competitive din Europa (a se vedea considerentele 13-16 de mai sus). Comisia consideră că, prin faptul că i-au acordat societății CFR Marfă posibilitatea de a-și continua activitatea și de a-și anula datoriile publice prin intermediul unei conversii a creanțelor în acțiuni, *măsurile 1, 2, 3 și 5* sunt de natură să îmbunătățească poziția concurențială a CFR Marfă în raport cu concurenții săi naționali și internaționali de pe piața internă.
- (303) Prin urmare, Comisia concluzionează că *măsurile 1, 2, 3 și 5* au potențialul de a denatura sau de a amenința să denatureze concurența și de a afecta schimburile comerciale dintre statele membre.

#### 4.1.7. Concluzie privind existența ajutorului

- (304) Având în vedere că sunt îndeplinite toate condițiile privind existența unui ajutor de stat în sensul articolului 107 alineatul (1) din TFUE (a se vedea sub-secțiunile 4.1.2-4.1.6 de mai sus) în cazul a patru din cele cinci măsuri, Comisia concluzionează că:

1. *Măsura 1* constituie ajutor de stat și cuantumul acestuia corespunde valorii datoriilor restante cu titlu de principal ale CFR Marfă față de ANAF (și față de ceilalți creditori publici) din 2010 și până la conversia creanțelor în acțiuni din 2013 ([...] milioane RON, aproximativ [...] milioane EUR, a se vedea tabelul 8), plus dobânda pe piață (și penalitățile) aferente. În orice caz, valoarea totală a ajutorului acordat prin aplicarea *măsurii 1 este de cel puțin 1 001,2 milioane RON (aproximativ 217,65 milioane EUR)*, constând în valoarea datoriilor restante cu titlu de principal de [...] RON (aproximativ [...] milioane EUR), plus dobânda și penalitățile percepute de ANAF până în iunie 2013, de [...] milioane RON (aproximativ [...] milioane EUR, a se vedea considerentul 209), care pot fi majorate cu rata dobânzii pe piață (considerentul 209). Acest ajutor s-a acordat din 2010 până în iunie 2013, când s-a operat conversia creanțelor în acțiuni; datele la care a fost acordat corespund datelor la care CFR Marfă ar fi trebuit să plătească facturile emise de ANAF (și de ceilalți creditori de stat reprezentați de ANAF).
2. *Măsura 2* constituie ajutor de stat și cuantumul acestuia corespunde valorii datoriilor restante cu titlu de principal ale CFR Marfă față de CFR Infrastructură chiar înainte de conversia creanțelor în acțiuni din 2013 (aproximativ [...] milioane RON, aproximativ [...] milioane EUR, a se vedea nota de subsol 179, plus valorii datoriilor restante cu titlu de principal care nu au fost anulate), plus dobânda pe piață (și penalitățile) aferente. În orice caz, cuantumul total al ajutorului acordat prin aplicarea *măsurii 2 este de cel puțin 783,78 milioane RON (aproximativ 170,39 milioane EUR)* – corespunzând datoriei cu titlu de principal anulată în iunie 2013 (de [...] milioane RON, aproximativ [...] milioane EUR), plus datoria restantă neanulată în iunie 2013 (115,79 milioane RON, aproximativ 25,17 milioane EUR), plus cel puțin dobânda percepută efectiv de CFR Infrastructură în valoare de [...] milioane RON (aproximativ [...] milioane EUR, a se vedea considerentul 239), care poate fi majorată cu rata dobânzii pe piață (considerentul 238). Acest ajutor s-a acordat din 2010 până în iunie 2013, când s-a operat conversia creanțelor în acțiuni; datele la care a fost acordat corespund datelor la care CFR Marfă ar fi trebuit să plătească facturile emise de CFR Infrastructură, până la conversia creanțelor în acțiuni din iunie 2013.
3. *Măsura 3* constituie ajutor de stat în ceea ce privește suma totală care a făcut obiectul conversiei creanțelor în acțiuni din 2013, și anume 1 669,19 milioane RON (aproximativ 363 de milioane EUR); după cum s-a explicat anterior (a se vedea considerentul 291), ajutorul oferit prin aplicarea *măsurii 3* este cuprins deja în ajutorul oferit prin aplicarea *măsurilor 1 și 2*, de aceea, ajutorul oferit prin aplicarea *măsurii 3* nu se adaugă la valoarea totală a ajutorului, pentru a evita dubla contabilizare a principalului și a dobânzilor corespunzătoare *măsurilor 1 și 2* și care au fost anulate prin *măsura 3*.
4. *Măsura 4*, corespunzând perioadei iunie 2013 (când creanțele au fost convertite în acțiuni) – 2018 inclusiv, nu constituie ajutor de stat.
5. *Măsura 5* constituie ajutor de stat și cuantumul ajutorului corespunde valorii datoriilor restante cu titlu de principal de după conversia creanțelor în acțiuni din 2013 până la sfârșitul anului 2018, din care se scade suma restantă a datoriei CFR Marfă față de CFR Infrastructură neinclusă în conversia creanțelor în acțiuni din 2013 (în valoare totală de 115,79 milioane RON, aproximativ 25,17 milioane EUR, sumă inclusă în *măsura 2*), dar la care se adaugă dobânda pe piață (și penalitățile) aferente. În orice caz, **valoarea ajutorului acordat în cadrul**

<sup>(188)</sup> Hotărârea Curții de Justiție din 14 ianuarie 2015, Eventech v The Parking Adjudicator, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, punctul 66, Hotărârea Curții de Justiție din 8 mai 2013, Libert și alții, cauzele conexe C-197/11 și C-203/11, ECLI:EU:C:2013:288, punctul 77 și Hotărârea Tribunalului din 4 aprilie 2001, Friulia Venezia Giulia, T-288/97, ECLI:EU:C:2001:115, punctul 41.

**măsurii 5 este de cel puțin 834,29 milioane RON (aproximativ 181,37 milioane EUR)**, sumă care reprezintă datoria restantă totală a CFR Marfă față de CFR Infrastructură la sfârșitul anului 2018, din care s-a scăzut suma de 115,79 milioane RON (aproximativ 25,17 milioane EUR), corespunzătoare celor 15 % din datorii neanulate prin conversia creanțelor în acțiuni din 2013 care fac obiectul măsurii 2 (a se vedea considerentele 240 și 263). Valoarea ajutorului poate fi majorată cu rata dobânzii pe piață (considerentul 262). Ajutoarele au început să fie acordate imediat după conversia creanțelor în acțiuni din iunie 2013, iar datele la care au fost acordate corespund datelor la care ar fi trebuit plătite facturile emise de CFR Infrastructură.

#### 4.2. Întreprindere aflată în dificultate

- (305) Liniile directoare S&R din 2004 și Orientările S&R din 2014 <sup>(189)</sup> prevăd o definiție a întreprinderilor aflate în dificultate în scopul evaluării compatibilității ajutoarelor de salvare și restructurare în temeiul articolului 107 alineatul (3) litera (c) din tratat.

##### 4.2.1. Aplicabilitatea Liniilor directoare S&R din 2004 și a Orientărilor S&R din 2014

- (306) În conformitate cu punctul 137 din Orientările S&R din 2014, „Comisia va examina compatibilitatea cu piața internă a oricărui ajutor de salvare sau restructurare acordat fără autorizarea sa și care, în consecință, încalcă articolul 108 alineatul (3) din tratat, pe baza prezentelor orientări, **în cazul în care** ajutorul a fost acordat, integral sau **parțial**, după publicarea lor în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*”. (subliniere adăugată)
- (307) În plus, în conformitate cu punctul 138 din Orientările S&R din 2014 „[i]n toate celelalte cazuri, aceasta va efectua examinarea pe baza orientărilor care s-au aplicat la momentul acordării ajutorului”.
- (308) Astfel cum s-a explicat în nota de subsol 27 și în considerentele 24, 77 și 86, *măsurile 1 și 2* (datoriile CFR Marfă la bugetul de stat și față de CFR Infrastructură) au fost în mare parte convertite în acțiuni prin aplicarea *măsurii 3* în iunie 2013. Prin urmare, Comisia consideră că ajutorul inclus în *măsurile 1, 2 și 3* a fost acordat înainte de publicarea Orientărilor S&R din 2014. În ceea ce privește *măsura 5*, aceasta a fost luată după punerea în aplicare, în 2013, a *măsurii 3* și a continuat după publicarea Orientărilor privind S&R din 2014 (adică după 31 iulie 2014). *Măsurile 1, 2, 3 și 5* constituie ajutor de stat care nu a fost supus aprobării Comisiei. Prin urmare, aceste măsuri constituie ajutor ilegal (a se vedea secțiunea 4.3, considerentele 320-321).
- (309) Având în vedere considerațiile de mai sus, Comisia își reiterează concluzia din decizia de inițiere a procedurii și consideră că Liniile directoare S&R din 2004 se aplică evaluării *măsurilor 1, 2 și 3*, iar Orientările S&R din 2014 se aplică evaluării *măsurii 5*.
- (310) În orice caz, concluzia privind statutul CFR Marfă, ca fiind sau nu întreprindere în dificultate, este aceeași indiferent de cadrul folosit – Liniile directoare S&R din 2004 sau Orientările S&R din 2014.

##### 4.2.2. Evaluarea situației financiare a CFR Marfă în temeiul Liniilor directoare S&R din 2004 și a Orientărilor S&R din 2014

- (311) Astfel cum s-a menționat mai sus, Liniile directoare S&R din 2004 se aplică *măsurilor 1, 2 și 3*. În conformitate cu punctul 10 litera (a) din Liniile directoare S&R din 2004, „o societate cu răspundere limitată se află în dificultate atunci când mai mult de jumătate din capitalul social a dispărut, peste un sfert din capital fiind pierdut în ultimele 12 luni”.
- (312) CFR Marfă este o societate pe acțiuni <sup>(190)</sup> (a se vedea considerentul 11 de mai sus). După cum reiese din tabelul 4, începând cu anul 2009, rezervele CFR Marfă nu au fost suficiente pentru a absorbi pierderile. În 2009, capitalul social subscris al CFR Marfă s-a diminuat cu 62 % din cauza pierderilor acumulate în valoare de 141,84 milioane RON (aproximativ 31 de milioane EUR) și a unor pierderi anuale de 341,98 milioane RON (aproximativ 74 de milioane EUR). În 2012 și 2013, capitalul social subscris al CFR Marfă s-a diminuat cu 443 %, și, respectiv 71 % ca urmare a pierderilor acumulate în valoare de 1 149,12 milioane RON (aproximativ 250 de milioane EUR) și, respectiv, 1 565,68 milioane RON (aproximativ 340 de milioane EUR) și a unor pierderi anuale de 405,09 milioane RON (aproximativ 88 de milioane EUR) și, respectiv, 262,92 milioane RON (aproximativ 57 de milioane EUR).

<sup>(189)</sup> Liniile directoare privind ajutorul de stat pentru salvarea și restructurarea întreprinderilor aflate în dificultate („Liniile directoare S&R din 2004”) (JO C 244, 1.10.2004, p. 2); Orientări privind ajutoarele de stat pentru salvarea și restructurarea întreprinderilor nefinanciare aflate în dificultate (Orientările S&R din 2014) (JO C 249, 31.7.2014, p. 1).

<sup>(190)</sup> A se vedea nota de subsol 1 corespunzătoare punctului 10 litera (a) din Liniile directoare S&R din 2004. A se vedea, de asemenea, nota de subsol 25 din Orientările S&R din 2014. Aceasta se referă, în special, la tipurile de societăți comerciale menționate în anexa I la Directiva 2013/34/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 privind situațiile financiare anuale, situațiile financiare consolidate și rapoartele conexe ale anumitor tipuri de întreprinderi, de modificare a Directivei 2006/43/CE a Parlamentului European și a Consiliului și de abrogare a Directivelor 78/660/CEE și 83/349/CEE ale Consiliului (JO L 182, 29.6.2013, p. 19). În cazul României, sunt menționate următoarele tipuri de societăți: societate pe acțiuni, societate cu răspundere limitată, societate în comandită pe acțiuni.

- (313) În plus, CFR Marfă pare să fie o întreprindere în dificultate și în temeiul punctului 11 din Liniile directoare S&R din 2004. Mai exact, după cum se arată în tabelul 4 de mai sus, CFR Marfă a înregistrat: (i) pierderi importante constante cel puțin din 2009 [pierderi de 141,84 milioane RON (aproximativ 30,83 milioane EUR) în 2009, 535,27 milioane RON (aproximativ 116,36 milioane EUR) în 2010, 405 milioane RON (aproximativ 88,04 milioane EUR) în 2012 și 263 de milioane RON (aproximativ 57,17 milioane EUR) în 2013], ajungând la un capital propriu negativ [- 343,5 milioane RON (aproximativ - 74,67 milioane EUR) în 2010 și - 904,6 milioane RON (aproximativ - 196,65 milioane EUR) în 2012]; (ii) o creștere a datoriilor [de la 1 261,6 RON (aproximativ 274,26 milioane EUR) în 2009 la 2 186,6 RON (aproximativ 475,35 milioane EUR) în 2012]; și (iii) o scădere a veniturilor [cifra de afaceri scăzând constant de la 1 097,3 milioane RON (aproximativ 238,54 milioane EUR) în 2009 la 1 020,6 milioane RON (aproximativ 221,87 milioane EUR) în 2012]. Prin urmare, în temeiul punctului 10 litera (a) și al punctului 11 din Liniile directoare S&R din 2004, din 2009 CFR Marfă este o întreprindere în dificultate.
- (314) Astfel cum s-a menționat mai sus, (a se vedea considerentul 310) Orientările S&R din 2014 se aplică *măsurii* 5. În conformitate cu punctul 20 litera (a) din Orientările S&R din 2014, „o societate cu răspundere limitată se află în dificultate atunci când mai mult de jumătate din capitalul social subscris a dispărut din cauza pierderilor acumulate. Această situație survine atunci când scăderea pierderilor acumulate din rezerve (și din toate celelalte elemente considerate în general ca făcând parte din fondurile proprii ale societății) conduce la un rezultat cumulat negativ care depășește jumătate din capitalul social subscris”. În plus, în conformitate cu punctul 20 litera (c) din Orientările S&R din 2014, „o întreprindere este considerată a fi în dificultate în cazul în care, fără intervenția statului, aceasta va fi obligată, aproape sigur, să își înceteze activitatea în termen scurt sau mediu”.
- (315) România a susținut că CFR Marfă nu era o întreprindere în dificultate în sensul Orientărilor S&R (Comunicarea 2014/C 249/01) după 2014 <sup>(191)</sup> și că nu este nici în prezent în dificultate.
- (316) Cu toate acestea, Comisia observă că, în 2014, la un an după conversia creanțelor în acțiuni din 2013, situația financiară a CFR Marfă a continuat să se deterioreze. Capitalul social subscris al CFR Marfă s-a diminuat cu 73 % din cauza pierderilor acumulate în valoare de 1 828,88 milioane RON (aproximativ 398 de milioane EUR) și a unor pierderi anuale de 27,16 milioane RON (aproximativ 5,9 milioane EUR). În orice caz, în 2014 și în următorii ani, situația CFR Marfă ar fi fost mult mai gravă dacă nu s-a fi luat măsura conversiei creanțelor în acțiuni din 2013, prin care s-a anulat cea mai mare parte a datoriilor CFR Marfă și s-a îmbunătățit în mod artificial situația sa financiară.
- (317) De asemenea, Comisia constată că, potrivit României, CFR Marfă îndeplinește criteriile prevăzute de legislația națională pentru a se putea solicita deschiderea procedurii colective de insolvență la cererea creditorilor săi (și anume, să aibă datorii de peste 40 000 RON cu termen de plată depășit cu peste 60 de zile) <sup>(192)</sup>. Comisia subliniază că CFR Marfă îndeplinește, într-adevăr, criteriile prevăzute de legislația națională pentru a face obiectul procedurii colective de insolvență nu numai cel puțin din 2009 (a se vedea considerentele 22-25), ci și începând cu anul 2014 până în prezent. Contrar opiniei României, nu este necesar ca o întreprindere să fie în stare de insolvență pentru a fi considerată în dificultate. Este suficient ca întreprinderea în cauză să îndeplinească condițiile pentru declanșarea procedurii de insolvență în temeiul dreptului național, ceea ce era cu siguranță cazul pentru CFR Marfă, chiar și după conversia datoriilor în acțiuni. Având în vedere quantumul substanțial al datoriilor restante ale CFR Marfă față de CFR Infrastructură (a se vedea considerentele 23 și 24 și tabelul 7 de mai sus), era îndeplinit fără probleme pragul de 40 000 RON (aproximativ 8 695,7 EUR) cu termen de plată depășit de peste 60 de zile. Prin urmare, în temeiul punctului 20 litera (a) și (c) din Orientările S&R din 2014, în ceea ce privește *măsura* 5, CFR Marfă este o întreprindere în dificultate începând din 2014.
- (318) În consecință, Comisia concluzionează că CFR Marfă este o întreprindere în dificultate, în temeiul punctului 10 litera (a) și al punctului 11 din Liniile directoare S&R din 2004 și în temeiul punctului 20 litera (a) și (c) din Orientările S&R din 2014. Mai exact, CFR Marfă era o întreprindere în dificultate cel puțin din 2009, deci și în perioada 2010-iunie 2013 inclusiv, atunci când s-au acordat măsurile 1, 2 și 3, precum și după conversia creanțelor în acțiuni din iunie 2013, când s-a acordat *măsura* 5. După cum s-a menționat mai sus, liberalizarea pieței transportului feroviar de marfă din România s-a efectuat abia în 2008 <sup>(193)</sup>; prin urmare, efectele apariției unor noi operatori care să îi conteste poziția CFR Marfă pe piața națională ar fi putut fi observate abia la începutul anului 2009.

<sup>(191)</sup> A se vedea secțiunea III punctul 2 din observațiile României privind decizia de inițiere a procedurii.

<sup>(192)</sup> Articolul 5 alineatul (1) punctele 20 și 72 din Legea insolvenței nr. 85 din 21 aprilie 2006, astfel cum a fost modificată în 2014. Pragul stabilit de lege a fost chiar mai mic înainte de 2014, și anume 10 000 RON (aproximativ 2 173,9 EUR) cu termen de plată depășit de peste 30 de zile.

<sup>(193)</sup> A se vedea Comunicarea Comisiei intitulată „Linii directoare comunitare privind ajutoarele de stat acordate întreprinderilor feroviare”, publicată la 22 iulie 2008, disponibilă la adresa: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:184:0013:0031:RO:PDF>

#### 4.3. Legalitatea ajutoarelor

- (319) Comisia observă că sprijinul aferent *măsurilor 1 și 2* a fost acordat cel puțin din 2010, cel aferent *măsurii 3* a fost acordat în iunie 2013 și cel aferent *măsurii 5* a fost acordat cel puțin din 2014 și toate aceste măsuri constituie ajutor de stat. Acest ajutor nu a fost supus aprobării Comisiei; prin urmare, România nu a respectat obligația de standstill prevăzută la articolul 108 alineatul (3) din tratat.
- (320) Ajutorul de stat s-a acordat și s-a plătit începând din 2010 fără a-i fi fost notificat Comisiei, iar o parte semnificativă din totalul ajutorului s-a acordat prin conversia creanțelor în acțiuni în iunie 2013; prin urmare, ajutorul este ilegal.

#### 4.4. Compatibilitatea ajutorului și temeiul juridic al evaluării

##### 4.4.1. Considerații preliminare cu privire la evaluarea compatibilității

- (321) Astfel cum s-a explicat mai sus în considerentul 107, România susține că, prin Decizia Consiliului din 22 octombrie 2013, Consiliul Uniunii Europene a aprobat conversia creanțelor în acțiuni.
- (322) Cu toate acestea, Comisia remarcă faptul că Decizia Consiliului din 22 octombrie 2013 nu se pronunță propriu-zis cu privire la compatibilitatea cu normele privind ajutoarele de stat a măsurilor propuse de România în anexa I la memorandumul de înțelegere; prin urmare, nu se pronunță cu privire la măsura de conversie a creanțelor în acțiuni din 2013 luată în favoarea CFR Marfă. După cum s-a explicat deja în considerentele 265-266 de mai sus, CJUE s-a pronunțat în mod clar în cauza Eurallumina în sensul că decizia Consiliului privind scutirea fiscală nu constituie o autorizare a ajutorului de stat. Prin analogie, nici România nu poate invoca decizia Consiliului din 22 octombrie 2013 în sprijinul principiului protecției încrederii legitime în ceea ce privește conversia creanțelor în acțiuni <sup>(194)</sup>.
- (323) Cu atât mai mult, Comisia subliniază că în memorandumul de înțelegere dintre UE și România, pe baza căruia Consiliul a luat decizia din 22 octombrie 2013, se impune în mod explicit ca măsurile de restructurare care urmau să fie luate de România să respecte normele privind ajutoarele de stat. În mod concret, anexa I (secțiunea B punctul 9) la memorandumul de înțelegere enumeră, printre alte măsuri specifice de politică economică: „reducerea arieratelor la întreprinderile de stat prin restructurarea **ce va fi efectuată în concordanță cu reglementările UE în materie de ajutor de stat și cu prevenirea pierderilor în viitor** [...]” (subliniere adăugată). În opinia Comisiei, această dispoziție se referă în mod specific la cazuri precum restructurarea CFR Marfă.
- (324) Prin urmare, Comisia concluzionează că este nefondată afirmația României potrivit căreia Decizia Consiliului din 22 octombrie 2013 a aprobat conversia creanțelor în acțiuni.

##### 4.4.2. Compatibilitatea cu Liniile directe S&R din 2004 și cu Orientările S&R din 2014

- (325) Așa cum s-a demonstrat la punctul 4.2.1 de mai sus, CFR Marfă a fost, fără îndoială, o întreprindere în dificultate și, prin urmare, compatibilitatea ajutorului identificat de Comisie în prezenta decizie trebuie evaluată în conformitate cu condițiile prevăzute în Orientările privind ajutorul de salvare și restructurare.
- (326) Potrivit unei jurisprudențe constante, un stat membru care dorește să acorde un ajutor prin derogare de la normele tratatului are datoria de a colabora cu Comisia. În conformitate cu această datorie, statul membru trebuie, în special, să îi furnizeze Comisiei toate informațiile care să îi permită acesteia să verifice îndeplinirea condițiilor derogării solicitate <sup>(195)</sup>.
- (327) În acest caz, autoritățile române nu au invocat în mod explicit niciun temei juridic pentru evaluarea compatibilității, întrucât, în opinia lor, măsurile care fac obiectul evaluării nu constituie ajutor de stat. Cu toate acestea, România a susținut că există similarități cu cazuri anterioare analizate de Comisie, în care ajutorul a fost considerat compatibil, în special ajutorul de restructurare sub forma unei conversii a creanțelor în acțiuni în favoarea companiei feroviare elene Trainose, validat de Comisie în temeiul articolului 107 alineatul (3) litera (c) din TFUE (a se vedea considerentele 116-121). Aplicabilitatea acestui temei juridic este analizată în considerentul 333 de mai jos.
- (328) Având în vedere că CFR Marfă îndeplinește criteriile pentru a fi considerată întreprindere în dificultate (a se vedea considerentul 319 de mai sus), singurul motiv de compatibilitate identificat de Comisie în decizia de inițiere a procedurii <sup>(196)</sup> a fost, în cazul *măsurilor 1, 2 și 3* – ajutorul de salvare și restructurare în temeiul Liniilor directe S&R din 2004, iar în cazul *măsurii 5* – în temeiul Orientărilor S&R din 2014. În conformitate cu punctul 137 din Orientările S&R din 2014, „Comisia va examina compatibilitatea cu piața internă a oricărui ajutor de salvare sau restructurare acordat fără autorizarea sa și care, în consecință, încalcă articolul 108 alineatul (3) din tratat, pe baza prezentelor orientări, în cazul în care ajutorul a fost acordat, integral sau parțial, după publicarea lor în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*”. În plus, în conformitate cu punctul 138 din Orientările S&R din 2014 [*i*]n toate celelalte cazuri, aceasta va efectua examinarea pe baza orientărilor care s-au aplicat la momentul acordării ajutorului.

<sup>(194)</sup> A se vedea cauza C-272/12 P, Comisia/Irlanda și alții, ECLI:EU:C:2013:812 din 10.12.2013, punctul 53.

<sup>(195)</sup> A se vedea cauza C-364/90, Republica Italiană/Comisia Comunităților Europene, ECLI:EU:C:1993:157, punctul 20.

<sup>(196)</sup> A se vedea decizia de inițiere a procedurii în cazul SA.43549 – România – Presupun ajutor în favoarea CFR Marfă, considerentele 154-159, disponibilă la adresa [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/cases/272427/272427\\_1987287\\_50\\_2.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/272427/272427_1987287_50_2.pdf)



- (329) Astfel cum s-a explicat în considerentul 275 și în nota de subsol 27, *măsurile 1 și 2* (datoriile CFR Marfă la bugetul de stat și față de CFR Infrastructură) au fost în mare parte convertite în acțiuni prin aplicarea *măsurii 3* în iunie 2013. Prin urmare, Comisia consideră că ajutorul inclus în *măsurile 1, 2 și 3* a fost acordat înainte de publicarea Orientărilor S&R 2014. În ceea ce privește *măsura 5*, aceasta a fost luată după punerea în aplicare, în 2013, a *măsurii 3* și a continuat după publicarea Orientărilor privind S&R din 2014 (adică după 31 iulie 2014). În cele din urmă, întrucât s-a constatat că *măsura 4* nu constituie ajutor (a se vedea considerentele 215 și 305 de mai sus), nu se evaluează compatibilitatea acesteia cu normele privind ajutoarele de stat.
- (330) România susține că există un grad foarte ridicat de asemănare între măsurile de care a beneficiat CFR Marfă și alte cazuri de restructurare a transportatorilor feroviari din UE, în care Comisia a considerat ajutorul compatibil (a se vedea considerentele 117 și următoarele de mai sus).
- (331) În legătură cu acest aspect Comisia consideră însă că există o serie de diferențe semnificative între situația CFR Marfă și cea a companiilor feroviare din Grecia și Slovacia, astfel încât nu poate fi garantată compatibilitatea ajutorului de care a beneficiat CFR Marfă pe modelul operatorilor feroviari istorici din Grecia și Slovacia. Caracteristicilor specifice acestor cazuri sunt rezumate mai jos.
- (332) Deciziile Comisiei de aprobare a ajutoarelor de restructurare conferite TRAINOSE și OSE în temeiul articolului 107 alineatul (3) litera (b) din TFUE, într-un quantum de peste 15 miliarde EUR, au fost adoptate la 16 iunie 2017. Ambele precedente trebuie analizate în contextul programului de redresare macroeconomică în derulare în acel moment în Grecia, în cadrul căruia s-a constatat că OSE (administrator de infrastructură feroviară) și TRAINOSE (operator feroviar) trebuiau restructurate. În contextul programului de ajustare economică derulat în Grecia, această țară a trebuit să restructureze OSE, societate deținută de stat care administra infrastructura feroviară. În februarie 2011, Grecia a notificat trei măsuri în favoarea OSE. În ceea ce privește TRAINOSE, prin memorandumul de înțelegere încheiat cu troica s-a solicitat privatizarea TRAINOSE începând din 2010. Grecia a restructurat și a reorganizat societatea TRAINOSE pentru a-i spori eficiența. Având în vedere faptul că, spre deosebire de CFR Marfă, TRAINOSE este singurul operator feroviar, iar OSE singurul administrator de infrastructură feroviară, riscul întreruperii furnizării de servicii de transport feroviar care ar fi rezultat din incapacitatea acestei societăți de a continua furnizarea acestor servicii ar fi pus în pericol, la rândul său, continuitatea furnizării serviciilor de transport feroviar de călători și de marfă în Grecia și, în final, capacitatea OSE de a menține infrastructura feroviară.
- (333) Prin privatizarea TRAINOSE ca urmare a cumpărării sale de către TRENITALIA, Grecia a tăiat în mod cert legătura dintre administratorul infrastructurii feroviare și operatorul feroviar. În plus, Comisia a considerat că, având în vedere circumstanțele extraordinare și specifice din sectorul feroviar elen, ajutorul acordat societății TRAINOSE a fost adecvat pentru a remedia o perturbare gravă a economiei elene. Mai precis, TRAINOSE era un angajator direct și indirect foarte important în Grecia, țară în care peste 99 % din întreprinderi sunt IMM-uri. Ratele șomajului atinseseră un nivel istoric în Grecia (de la 17,9 % în 2011, la 27,5 % în 2013 și au rămas în mod constant peste 20 % în perioada 2010-2017) <sup>(197)</sup>, fiind elementul cel mai problematic care trebuia rezolvat. În Grecia, IMM-urile se confruntă cu riscuri anormale de volatilitate economică din cauza mediului economic instabil din această țară și, în special, a efectului pe care acesta îl are asupra accesului la finanțare, element de o importanță crucială pentru IMM-uri.
- (334) Situația economiei Greciei și rolul operatorului istoric de transport feroviar de marfă din Grecia, astfel cum sunt descrise în cazul TRAINOSE, sunt total diferite de situația economică a României și de rolul CFR Marfă în economia țării în cazul de față, din mai multe motive. După cum a subliniat Comisia atunci când a aplicat articolul 107 alineatul (3) litera (b) din TFUE în cazul măsurilor ce vizau remedierea situației din Grecia, amploarea și durata contracției economice cu care se confruntau Grecia depășeau cu mult provocările cu care se confruntă economiile statelor membre în contextul unui ciclu economic standard, în care trebuie acceptată apariția unor încetiniri economice ca parte a modelului normal de creștere și dezvoltare. Comisia a recunoscut efectele excepționale ale crizei în diferite sectoare ale economiei. În acest context, Comisia a considerat că prelungirea ajutorului de stat acordat sectorului financiar elen până la 30 iunie 2017 era necesară pentru a remedia o perturbare gravă a economiei Greciei, în aplicarea articolului 107 alineatul (3) litera (b) din TFUE. Concluziile din decembrie 2011 privind situația economiei Greciei sunt încă valabile în scopul aplicării normelor privind ajutoarele de stat. Această situație a avut efecte asupra sectorului feroviar din Grecia, cauzând o serie de perturbări, cum ar fi diminuarea cererii de servicii de transport feroviar de pasageri și de marfă, ca urmare a încetării sau a reducerii activității anumitor întreprinderi economice (cum ar fi FYROM sau EBZ), precum și a incapacității anumitor întreprinderi de a-și plăti facturile, ceea ce a generat problemele de lichiditate ale societății TRAINOSE. Comisia a observat că, în perioada 2008-2012, numărul de călători deserviți în călători-kilometri a scăzut cu 49 %, iar volumul de marfă în tone-kilometri a scăzut și mai mult, cu 64 %.

<sup>(197)</sup> Ibid.



- (335) Dimpotrivă, mai mult de jumătate din piața transportului feroviar de marfă din România (circa 64 %, exprimată în tone-km) este deja deservită de concurenți. Situația șomajului din România este foarte diferită de cea din Grecia, rata șomajului în România fiind sub media UE, fără nicio excepție în ultimii zece ani (începând din 2009, cea mai mare rată anuală a șomajului în România a fost de 7,2 % în 2011 și a scăzut constant, ajungând la 4,9 % în 2017 și la 4,2 % în 2018) <sup>(198)</sup>. În acest context, poziția CFR Marfă nu poate fi considerată esențială în ceea ce privește ocuparea directă sau indirectă a forței de muncă în România. În plus, este foarte puțin probabil ca IMM-urile, în calitate de categorie de agenți economici, să fie afectate în mod special de o potențială ieșire de pe piață a CFR Marfă ca atare, având în vedere că peste 50 % din piață este deja deservită de concurenți ai CFR Marfă și că o parte semnificativă a clienților CFR Marfă este reprezentată de întreprinderi de stat mari.
- (336) Un alt caz menționat de România (a se vedea considerentul 116) se referă la un ajutor acordat întreprinderii HŽ Cargo d. o. o. prin anularea unei datorii în valoare de 975 de milioane HRK în favoarea acestui operator feroviar național și conversia acestei sume în acțiuni din 2015, care a avut ca efect și creșterea capitalului HZ Cargo. România reamintește că, în cazul întreprinderii HZ Cargo, ajutorul de stat a fost considerat ilegal, dar totuși compatibil cu piața internă în temeiul articolului 107 alineatul (3) litera (c) din TFUE și, prin urmare, HZ Cargo nu a trebuit să îl restituie. Cu toate acestea, și situația întreprinderii HZ Cargo este foarte diferită de cea a CFR Marfă. În special, măsura de care a beneficiat HZ Cargo a vizat compensarea unor datorii determinate și individualizate în mod clar, acumulate înainte de data aderării Croației la Uniunea Europeană (și anume 1 iulie 2013), ceea ce, în mod evident, nu este cazul CFR Marfă, România aderând la UE în 2007, cu trei ani înainte de perioada supusă evaluării în cazul de față.
- (337) Din motive de exhaustivitate, Comisia reamintește că mai există un caz în care s-a aprobat un ajutor în favoarea unei întreprinderi feroviare tradiționale acordat sub forma unui grant în valoare de 96,5 milioane EUR, și anume ajutorul acordat operatorului feroviar istoric slovac deținut în proporție de 100 % de stat pentru construirea unor noi ateliere de întreținere ușoară pentru trenurile de călători (de exemplu, curățarea vagoanelor, realimentarea cu apă sau alte reparații mici). În cazul respectiv, Comisia a constatat că grantul constituia ajutor, dar a declarat ajutorul compatibil, cu justificarea că măsura ar contribui la realizarea unor obiective de interes comun ale Uniunii, în special trecerea de la transportul rutier la cel feroviar, promovarea protecției mediului și decongestionarea drumurilor. Comisia reamintește că angajamentele oferite de Slovacia (în special accesul liber și nediscriminatoriu) și faptul că ajutorul contribuia la obiectivele de interes comun ale Uniunii, au fost factori decisivi în sprijinul concluziei că măsura respectivă nu ar cauza denaturări nejustificate ale concurenței. Prin urmare, Comisia a acceptat măsura de ajutor în temeiul articolului 93 din TFUE.
- (338) Este clar că aceste cazuri menționate anterior diferă în mod substanțial de cazul de față, ce vizează CFR Marfă.
- (339) România nu a notificat un plan de restructurare semnificativ care să răspundă standardelor prevăzute de *Liniile directoare/Orientările S&R*.
- (340) România s-a limitat să facă trimitere *ex post*, în mai 2017, la mai multe „măsuri de restructurare” pentru a îmbunătăți situația financiară a CFR Marfă, printre care a fost inclusă o listă de măsuri pentru perioada 2017-2020. În plus, în cadrul observațiilor României privind decizia de inițiere a procedurii, s-a furnizat un document intitulat „Program de restructurare și reorganizare” pentru CFR Marfă, adoptat de către adunarea acționarilor societății în iunie 2014 <sup>(199)</sup>, precum și o listă anuală a măsurilor menite să îmbunătățească veniturile și să reducă costurile în perioada 2014-2017 <sup>(200)</sup>. Cu toate acestea, ansamblul documentelor depuse nu respectă standardul prevăzut în *Liniile directoare/Orientările S&R* pentru a fi considerate un *plan de restructurare fezabil, coerent și de perspectivă*. Lipsesc toți indicatorii privind profitabilitatea și rentabilitatea financiară viitoare, previziunile pentru următorii 3-5 ani, estimări ale cererii viitoare, o comparație a diferitelor scenarii de restructurare (scenariul de referință, scenariul pesimist), analiza SWOT, informații detaliate privind ajutorul de stat implicat, contribuția proprie etc. În cele din urmă, dar nu în ultimul rând, diferitele măsuri de restructurare (puse sau nu în aplicare) prevăzute în documentul din 2014 nu par să fi readus stabilitatea sau profitabilitatea întreprinderii nici în 2018, an în care societatea a continuat să acumuleze datorii față de CFR Infrastructură și să înregistreze pierderi.
- (341) Mai precis, în 2018, CFR Marfă a înregistrat pierderi de 158,05 milioane RON (aproximativ 34 de milioane EUR) și datorii generale (pe termen scurt) considerabile, de aproximativ [...] de milioane RON (aproximativ [...] de milioane EUR). Din aceste sume, peste 70 % erau datorii față de CFR Infrastructură [datoria totală la sfârșitul anului era de 884,3 milioane RON (aproximativ 192 de milioane EUR), din care 792,33 milioane RON (aproximativ 172 de milioane EUR) reprezentau datorii restante] <sup>(201)</sup>.

<sup>(198)</sup> Date Eurostat disponibile online la adresa: [https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=une\\_rt\\_a&lang=en](https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=une_rt_a&lang=en)

<sup>(199)</sup> Secțiunea III.4 din observațiile României privind decizia de inițiere a procedurii și anexa 10 la acest document.

<sup>(200)</sup> Secțiunea III.4 din observațiile României privind decizia de inițiere a procedurii și anexa 12 la acest document.

<sup>(201)</sup> Răspunsul României din 27 iunie 2019, punctul 39.

- (342) Prin urmare, România nu a furnizat informații semnificative și convingătoare care să dovedească faptul că au fost puse în aplicare măsuri de restructurare pentru a se restabili viabilitatea societății. Într-o etapă foarte avansată a procedurii (în cadrul unei reuniuni cu serviciile Comisiei, la 24 iulie 2019), autoritățile române au menționat că societatea lucra la un raport privind Strategia de dezvoltare a CFR Marfă. În orice caz, o eventuală listă de măsuri actualizată elaborată după decizia de inițiere a procedurii ar viza, în mod implicit, viitorul, în timp ce decizia evaluează măsurile de stat din trecut, cel puțin din 2010.
- (343) În acest context special în care CFR Marfă a înregistrat pierderi începând din 2009, condițiile de compatibilitate prevăzute în Liniile directoare/Orientările privind S&R nu sunt îndeplinite. În special, având în vedere cuantumul substanțial al ajutorului, de cel puțin 2 619,27 milioane RON (aproximativ 569,41 milioane EUR), și situația financiară actuală a societății, cu o datorie restantă de 792 de milioane RON (aproximativ 172 de milioane EUR) <sup>(202)</sup> față de CFR Infrastructură, nu există nicio perspectivă ca CFR Marfă să aibă o contribuție proprie reală și efectivă; în aceeași ordine de idei, nu există nicio perspectivă de viabilitate fără ajutor de stat suplimentar.
- (344) În cele din urmă, având în vedere poziția de lider a CFR Marfă în sectorul transportului feroviar de marfă din România și cotele sale de piață semnificative pe diferitele piețe ale produsului pe care aceasta este activă, precum și în conformitate cu secțiunea 3.6.2 din Liniile directoare/Orientările S&R, CFR Marfă ar fi trebuit să pună în aplicare măsuri pentru a limita denaturarea concurenței create de ajutor. În acest context, Comisia constată că România nu a propus măsuri compensatorii de natură structurală sau comportamentală.
- (345) Prin urmare, având în vedere cele de mai sus, în urma etapei de investigație, Comisia concluzionează că niciuna dintre măsuri nu respectă criteriile prevăzute în Liniile directoare/Orientările S&R pentru ca ajutoarele de salvare sau de restructurare să fie compatibile cu piața internă.
- (346) În ceea ce privește articolul 107 alineatul (3) litera (c) din TFUE, din punctul de vedere al Comisiei nu există un cadru sau orientări privind aplicarea articolului 107 alineatul (3) care s-ar putea aplica măsurilor supuse evaluării, astfel cum se explică în continuare.
- (347) Articolul 107 alineatul (3) litera (c) din tratat prevede că pot fi considerate compatibile cu piața internă ajutoarele destinate să faciliteze dezvoltarea anumitor activități sau a anumitor regiuni economice, în cazul în care acestea nu modifică în mod nefavorabil condițiile schimburilor comerciale într-o măsură care contravine interesului comun. În această privință, secțiunea 4 din Liniile directoare referitoare la întreprinderile feroviare <sup>(203)</sup> prevede un cadru pentru a se evalua dacă ajutoarele acordate întreprinderilor feroviare pentru anularea datoriilor pot fi declarate compatibile în temeiul normelor privind ajutoarele de stat din tratat. Punctul 53 din Liniile directoare referitoare la întreprinderile feroviare prevede că, în cazurile specifice (în care datoriile anulate se refereau exclusiv la coordonarea transporturilor, compensațiile pentru obligațiile de serviciu public sau standardele contabile) compatibilitatea acestor ajutoare va fi examinată în temeiul articolului 93 din tratat.
- (348) În conformitate cu punctul 54 din Liniile directoare referitoare la întreprinderile feroviare, „[î]n lumina articolului 9 din Directiva 91/440/CEE, Comisia consideră de asemenea că, în anumite condiții, aceste ajutoare trebuie să poată fi autorizate în absența unei restructurări de ordin financiar, în cazul în care anularea vizează datorii istorice, contractate înainte de intrarea în vigoare a Directivei 2001/12/CE, care stabilește condițiile deschiderii sectorului spre concurență”.
- (349) Comisia observă că, în conformitate cu punctul 56 din Liniile directoare referitoare la întreprinderile feroviare, în cazul statelor membre care au aderat la Uniune după data intrării în vigoare a Directivei 2001/12/CE din 15 martie 2001, data pertinentă este data aderării. În această privință, data relevantă din prezenta decizie este data aderării României la UE, respectiv 1 ianuarie 2007.
- (350) Comisia observă, de asemenea, că nu este necesar să se evalueze dacă sunt îndeplinite condițiile cumulative prevăzute la punctele 55-60 din Liniile directoare referitoare la întreprinderile feroviare pentru ca ajutorul de care a beneficiat CFR Marfă să fie considerat compatibil în temeiul articolului 107 alineatul (3) litera (c) din tratat, deoarece toate măsurile care fac obiectul evaluării din prezenta decizie au fost luate după data aderării.
- (351) Având în vedere cele de mai sus, Comisia concluzionează că măsurile de ajutor de stat acordate CFR Marfă nu sunt compatibile cu piața internă.

<sup>(202)</sup> A se vedea cele mai recente cifre din răspunsul României trimis la data de 27 iunie 2019, punctul 39.

<sup>(203)</sup> Liniile directoare comunitare privind ajutoarele de stat acordate întreprinderilor feroviare (JO C 184, 22 iulie 2008, p. 13).

## 5. RECUPERAREA

- (352) În conformitate cu TFUE și cu jurisprudența constantă a instanțelor Uniunii, atunci când constată că un ajutor este incompatibil cu piața internă, Comisia are competența de a hotărî dacă statul membru în cauză trebuie să anuleze sau să modifice ajutorul <sup>(204)</sup>. De asemenea, instanțele Uniunii au susținut în mod consecvent că obligația impusă unui stat membru de a anula ajutorul considerat de Comisie ca fiind incompatibil cu piața internă este menită să restabilească situația existentă înainte de acordarea ajutorului <sup>(205)</sup>.
- (353) În acest context, instanțele Uniunii au stabilit că acest obiectiv este atins odată cu rambursarea de către beneficiar a sumelor acordate sub formă de ajutor ilegal și a dobânzilor de recuperare, acesta renunțând astfel la avantajul de care beneficiase față de concurenții săi de pe piață <sup>(206)</sup>.
- (354) În concordanță cu jurisprudența, articolul 16 alineatul (1) din Regulamentul (UE) nr. 2015/1589 al Consiliului <sup>(207)</sup> prevede că „[a]tunci când adoptă decizii negative în cazuri de ajutor ilegal, Comisia decide ca statul membru în cauză să ia toate măsurile necesare pentru recuperarea ajutorului de la beneficiar”.
- (355) Prin urmare, ținând seama de faptul că, de pe o parte, măsurile 1, 2, 3 și 5 au fost puse în aplicare încălcându-se articolul 108 alineatul (3) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene și că, pe de altă parte, acestea trebuie considerate ca implicând ajutoare ilegale și incompatibile, este necesar ca sumele în cauză să fie recuperate pentru a se restabili situația existentă pe piața internă înainte de acordarea ajutorului. Recuperarea trebuie să acopere perioada de la data la care ajutorul a fost pus la dispoziția beneficiarului până la recuperarea sa efectivă. Suma care urmează să fie recuperată trebuie să fie purtătoare de dobândă până la recuperarea efectivă.
- (356) După cum s-a demonstrat în considerentele 327-352, se consideră că este ilegal și incompatibil cu piața internă ajutorul de stat acordat în favoarea CFR Marfă prin aplicarea *măsurilor* (1, 2, 3 și 5) în valoare totală de cel puțin 2 619,27 milioane RON (aproximativ 569,41 milioane EUR), și anume ajutorul acordat prin aplicarea *măsurii* 1 (cel puțin 1 001,2 milioane RON, aproximativ 217,65 milioane EUR) plus ajutorul acordat prin aplicarea *măsurii* 2 (cel puțin 783,78 milioane RON, aproximativ 170,39 milioane EUR) și ajutorul acordat prin *măsura* 5 (cel puțin 834,29 milioane RON, aproximativ 181,37 milioane EUR), la care se adaugă diferența corespunzătoare de dobândă - până la dobânda pe piață - pentru toate datoriile restante (care urmează să fie stabilită în conformitate cu metodologia de calcul descrisă la considerentele 204-209, 237-238 și 260-262 de mai sus). Toate aceste sume au fost acordate de România cu încălcarea articolului 108 alineatul (3) din TFUE și trebuie recuperate pentru a se restabili situația existentă pe piața internă anterior acordării ajutoarelor.
- (357) În conformitate cu jurisprudența constantă, insolvența beneficiarului și incapacitatea sa de a rambursa ajutorul nu constituie un motiv valabil pentru scutirea acestuia de obligația de a restitui suma primită <sup>(208)</sup>. În acest caz, în principiu, se poate restabili situația existentă înainte de plata ajutorului și se poate elimina denaturarea concurenței prin înscrierea creanței corespunzătoare rambursării ajutorului în tabelul creanțelor în cadrul procedurii de lichidare sub control judiciar. În cazul în care statul membru nu este în măsură să recupereze întregul ajutor, înscrierea creanței îndeplinește obligația de recuperare numai dacă procedura de insolvență conduce la lichidarea întreprinderii în cauză, și anume, la încetarea definitivă a activităților acesteia <sup>(209)</sup>.

## 6. CONCLUZIE

- (358) Comisia constată că *măsurile* 1, 2, 3 și 5 luate împreună și separat constituie ajutor de stat în favoarea CFR Marfă în sensul articolului 107 alineatul (1) din TFUE.
- (359) Comisia constată că *măsura* 4 nu constituie ajutor de stat în favoarea CFR Marfă.
- (360) Comisia constată că România a pus în aplicare în mod ilegal *măsurile* 1, 2, 3 și 5, încălcând articolul 108 alineatul (3) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene.
- (361) Comisia concluzionează că elementele de ajutor din cadrul *măsurilor* 1, 2, 3 și 5 sunt incompatibile cu piața internă, deoarece nu au fost îndeplinite condițiile relevante din Liniile directe S&R din 2004 și Orientările S&R din 2014 și nu au fost identificate alte motive de compatibilitate. Prin urmare, ajutorul ilegal și incompatibil trebuie recuperat de la beneficiar, împreună cu dobânda de recuperare,

<sup>(204)</sup> Hotărârea din 12 iulie 1973, Comisia/Germania, C-70/72, ECLI:EU:C:1973:87, punctul 13.

<sup>(205)</sup> Hotărârea din 21 martie 1990, Belgia/Comisia, C-142/87, ECLI:EU:C:1990:125, punctul 66.

<sup>(206)</sup> Hotărârea din 17 iunie 1999, Belgia/Comisia, C-75/97, ECLI:EU:C:1999:311, punctele 64 și 65.

<sup>(207)</sup> Regulamentul (UE) 2015/1589 al Consiliului din 13 iulie 2015 de stabilire a normelor de aplicare a articolului 108 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (JO L 248, 24.9.2015, p. 9).

<sup>(208)</sup> Hotărârea Curții de Justiție din 29 aprilie 2004, Germania/Comisia, C-277/00, ECLI:EU:C:2004:238, punctul 85, Hotărârea Curții de Justiție din 15 ianuarie 1986, Comisia/Belgia, C-52/84, ECLI:EU:C:1986:3, punctul 14 și Hotărârea Curții de Justiție din 21 martie 1990, Belgia/Comisia, C-142/87, ECLI:EU:C:1990:125, punctele 60-62.

<sup>(209)</sup> Hotărârea Curții de Justiție din 11 decembrie 2012, Comisia/Spania, C-610/10, ECLI:EU:C:2012:781, punctul 104.

ADOPTĂ PREZENTA DECIZIE:

#### Articolul 1

Următoarele măsuri, care fac obiectul prezentei decizii și au fost puse în aplicare în mod ilegal de către România, cu încălcarea articolului 108 alineatul (3) din TFUE, luate împreună și separat, constituie ajutoare de stat:

- (a) neexecutarea și acumularea în continuare a datoriilor CFR Marfă la bugetul de stat între 2010 și conversia creanțelor în acțiuni din 2013;
- (b) neexecutarea și acumularea în continuare a datoriilor CFR Marfă față de CFR Infrastructură între 2010 și conversia creanțelor în acțiuni din 2013;
- (c) conversia creanțelor în acțiuni din 2013;
- (d) neexecutarea și acumularea în continuare a datoriilor CFR Marfă față de CFR Infrastructură după conversia creanțelor în acțiuni din 2013 până în 2018 inclusiv.

#### Articolul 2

Următoarea măsură care face obiectul prezentei decizii nu constituie ajutor de stat în sensul articolului 107 alineatul (1) din TFUE:

- (a) neexecutarea și acumularea în continuare a datoriilor CFR Marfă la bugetul de stat după conversia creanțelor în acțiuni din 2013 până în 2018 inclusiv.

#### Articolul 3

Ajutorul de stat oferit prin aplicarea măsurii 3 este cuprins deja în ajutorul oferit prin aplicarea măsurilor 1 și 2, prin urmare, pentru a evita dubla contabilizare, ajutorul oferit prin aplicarea măsurii 3 nu se adaugă la valoarea totală a ajutorului. Sunt incompatibile cu piața internă ajutoarele de stat în valoare de cel puțin 2 619,27 milioane RON (aproximativ 569,41 milioane EUR), și anume ajutorul acordat prin aplicarea măsurii 1 (cel puțin 1 001,2 milioane RON, aproximativ 217,65 milioane EUR), plus ajutoarele acordate prin aplicarea măsurii 2 (cel puțin 783,78 milioane RON, aproximativ 170,39 milioane EUR) și măsurii 5 (cel puțin 834,29 milioane RON, aproximativ 181,37 milioane EUR), la care se adaugă, pentru toate sumele restante datorate pentru măsurile 1, 2 și 5, luate individual, dobânda pe piață corespunzătoare (care urmează să fie stabilită în conformitate cu metodologia de calcul descrisă), toate acordate ilegal de România, cu încălcarea articolului 108 alineatul (3) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, în favoarea CFR Marfă.

#### Articolul 4

- (1) România trebuie să recupereze ajutoarele menționate la articolul 1 de la beneficiar.
- (2) Sumele care trebuie recuperate sunt purtătoare de dobândă de la data la care au fost puse la dispoziția beneficiarului până la recuperarea lor efectivă.
- (3) Dobânda se calculează ca dobândă compusă, în conformitate cu dispozițiile capitolului V din Regulamentul (CE) nr. 794/2004 al Comisiei <sup>(210)</sup> și ale Regulamentului (CE) nr. 271/2008 al Comisiei <sup>(211)</sup> de modificare a Regulamentului (CE) nr. 794/2004.
- (4) Începând de la data adoptării prezentei decizii, România trebuie să pună capăt inacțiunii legate de neexecutarea silită a datoriilor menționate la articolul 1.

#### Articolul 5

- (1) Ajutoarele menționate la articolul 1 trebuie să fie recuperate imediat și efectiv.
- (2) România trebuie să se asigure că prezenta decizie este pusă în aplicare în termen de șase luni de la data la care îi este notificată.

#### Articolul 6

- (1) În termen de două luni de la notificarea prezentei decizii, România trebuie să îi transmită Comisiei următoarele informații:
  - (a) suma totală (principal plus dobândă) care trebuie recuperată de la beneficiar;

<sup>(210)</sup> 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).

<sup>(211)</sup> Regulamentul (CE) nr. 271/2008 al Comisiei din 30 ianuarie 2008 de modificare a Regulamentului (CE) nr. 794/2004 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 82, 25.3.2008, p. 1)

- (b) o descriere detaliată a măsurilor deja adoptate și a celor planificate în vederea conformării cu prezenta decizie;
- (c) documente care atestă că beneficiarul a fost somat să ramburseze ajutorul.

(2) România trebuie să informeze Comisia despre progresele înregistrate în ceea ce privește măsurile naționale întreprinse pentru a pune în aplicare prezenta decizie până la recuperarea integrală a ajutoarelor menționate la articolul 1. Aceasta trebuie să îi comunice imediat, la simpla solicitare a Comisiei, informațiile privind măsurile care au fost deja adoptate și cele planificate în vederea conformării cu prezenta decizie. De asemenea, România trebuie să furnizeze informații detaliate privind cuantumul ajutoarelor și ale dobânzilor deja recuperate de la beneficiar.

*Articolul 7*

Prezenta decizie se adresează României.

Comisia poate publica sumele ajutoarelor și dobânzilor de recuperare recuperate în aplicarea prezentei decizii, fără a aduce atingere articolului 30 din Regulamentul (UE) 2015/1589.

Adoptată la Bruxelles, 24 februarie 2020.

*Pentru Comisie*  
Margrethe VESTAGER  
*Vicepreședinte executiv*

---