

Avizul Comitetului Economic și Social European privind Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor – Modernizarea ajutoarelor de stat în UE

COM(2012) 209 final

(2013/C 11/11)

Raportor: **dna BUTAUD-STUBBS**

La 8 mai 2012, în conformitate cu articolul 304 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Comisia Europeană a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor – Modernizarea ajutoarelor de stat în UE

COM(2012) 209 final.

Secțiunea pentru piața unică, producție și consum, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 25 octombrie 2012.

În cea de-a 484-a sesiune plenară, care a avut loc la 14 și 15 noiembrie 2012 (ședința din 14 noiembrie 2012), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 128 de voturi pentru și 5 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1 Politica europeană în materie de ajutoare de stat este de o importanță strategică pentru UE într-o economie globalizată extrem de concurențială.

1.2 CESE consideră că reforma propusă în comunicarea Comisiei trebuie sprijinită, având în vedere obiectivele acesteia:

— implicarea politicii europene în materie de ajutoare de stat în Strategia Europa 2020;

— o nouă repartizare, mai eficientă, a sarcinilor între Comisie și statele membre;

— mai multe îmbunătățiri de natură procedurală.

1.3 CESE împărtășește viziunea exprimată de Comisie în ceea ce privește consolidarea unei legături pozitive între funcționarea eficace a ajutoarelor de stat și obiectivul privind creșterea durabilă și favorabilă incluziunii. O politică orientată pe ajutoarele de stat va permite stimularea inovării (inclusiv a inovării sociale), recurgerea la tehnologii ecologice și dezvoltarea capitalului uman, evitându-se totodată degradarea mediului. Bine orientată, o politică dinamică centrată pe ajutoarele din sectorul public poate contribui activ la atingerea unui nivel ridicat de ocupare a forței de muncă și de coeziune socială.

1.4 Această reformă ambițioasă în ce privește obiectivele, modalitățile și calendarul necesită totuși clarificări sub anumite aspecte.

1.5 CESE solicită Comisiei să precizeze anumite noțiuni menționate în comunicare:

1.5.1 Noțiunea-cheie de „disfuncționalitate a pieței” utilizată de Comisie pare de asemenea să merite o definiție mai precisă, întrucât sensul său variază în funcție de situație – acces la credite, finanțarea rețelelor în bandă largă, viabilizarea în scopuri comerciale a unor situri industriale, accesul la inovare, formare, dezvoltarea activităților antreprenoriale în rândul femeilor etc. În plus, aceste disfuncționalități pot fi legate de diverse cauze: externalități negative, informații imperfecte, probleme de coordonare, existența unei puteri de piață etc.

1.6 CESE formulează o serie de întrebări cu privire la reformele avute în vedere:

1.6.1 Reforma propusă de Comisie duce la responsabilizarea sporită a statelor membre în ceea ce privește atribuirea și controlul ajutoarelor de stat. Care sunt mijloacele juridice și practice pe care le are în vedere Comisia pentru a convinge statele membre să coopereze pe deplin pentru aplicarea legislației în materie de ajutoare de stat?

1.6.2 Creșterea responsabilităților statelor membre în materie de control al ajutoarelor ar risca să ducă la o aplicare subiectivă a normelor de către statele membre, la procedee neloiale în relația dintre state, bazate pe revirimentul unui anumit patriotism economic, care ar spori, în final, insecuritatea juridică a întreprinderilor.

1.6.3 Pe baza unui raport al OMC, Comisia stabilește că nivelurile ajutoarelor de stat mobilizate de principalii noștri competitori mondiali sunt comparabile. Cu toate acestea, politica europeană în materie de ajutoare de stat ar oferi un cadru mai transparent decât cel prezentat de sistemele existente în Statele Unite, India, Coreea sau Brazilia. Aceste date sunt vechi și ar trebui să fie actualizate pentru a permite Comisiei să dispună de o viziune exhaustivă și precisă asupra situației actuale.

1.6.4 Comisia abordează chestiunea caracteristicilor sistemului UE în raport cu celelalte sisteme existente de control al ajutoarelor de stat, fără a desprinde o anumită concluzie. Din ce motiv nu reafirmă cu această ocazie necesitatea unei abordări economice bazate pe condiții de concurență echitabile la nivel mondial pentru a permite atribuirea echilibrată a acestor ajutoare? CESE subliniază necesitatea remedierii eficace a consecințelor specifice pe care le antrenează subvențiile străine ilegale, care pun în pericol competitivitatea întreprinderilor europene în raport cu concurențele lor de la nivel mondial.

1.7 În fine, CESE propune o serie de modificări care i se par necesare din perspectiva necesității recunoscute de Comisie și de Consiliu privind sprijinirea IMM-urilor, în special în situația în care acestea se confruntă cu presiunea concurențială a întreprinderilor din țările terțe care beneficiază de ajutoare de stat directe și indirecte mai importante ca volum și mai lipsite de transparență în ce privește condițiile de acordare.

1.7.1 Având în vedere nivelul lor scăzut, efectele pozitive asupra IMM-urilor și întreprinderilor foarte mici, precum și impactul limitat asupra pieței interne, CESE propune ridicarea, pe perioadă nelimitată, a plafonului ajutoarelor *de minimis* de la 200 000 EUR la 500 000 EUR, acesta fiind apreciat pe o perioadă de trei ani consecutivi pentru fiecare întreprindere, ca urmare a ceea ce tocmai s-a hotărât pentru serviciile de interes economic general.

1.7.2 Având în vedere necesitatea sprijinirii IMM-urilor europene pentru a-și dezvolta piața pe plan internațional, CESE propune o modificare a articolului 27 alineatul (3) din Regulamentul general de exceptare nr. 800/2008 în așa fel încât să fie declarate compatibile cu piața comună ajutoarele acordate IMM-urilor pentru participarea la târguri și saloane pentru o perioadă limitată la trei ani consecutiv.

1.8 Prin prisma experienței sale, CESE supune atenției Comisiei trei recomandări practice:

1.8.1 redactarea unui ghid practic de popularizare, care să precizeze definițiile, interdicțiile, procedurile disponibile în toate limbile oficiale ale UE, menit să îmbunătățească înțelegerea și utilizarea ajutoarelor de stat de către întreprinderi, jurisdicții și autorități publice.

1.8.2 Organizarea de seminarii de formare suplimentare pentru autoritățile naționale competente din statele membre pentru asigurarea unei aplicări cât mai uniforme cu puțință a dreptului comunitar privind ajutoarele de stat în toate statele membre.

1.8.3 Având în vedere importanța modificărilor avute în vedere, CESE solicită să fie consultat cu privire la revizuirea regulamentului *de minimis*, a regulamentului de abilitare, a regulamentului general de exceptare.

2. Sinteza comunicării

2.1 Comisia își propune să reformeze politica europeană în materie de ajutoare de stat în trei direcții principale:

- a) stimularea unei creșteri inteligente, durabile și favorabile incluziunii pe o piață internă concurențială, în conformitate cu Strategia Europa 2020;
- b) concentrarea controlului ex ante efectuat de Comisie asupra celor mai semnificative cazuri, care au un impact important asupra pieței interne;
- c) simplificarea normelor și accelerarea procesului decizional.

2.2 Această reformă se bazează pe o percepție neclară a politicii actuale:

- actualele norme sunt greu de înțeles, de aplicat și de controlat. Comisarul european J. Almunia declara în fața CESE, la 23 februarie 2012, că există 37 de acte (regulamente, comunicări și linii directoare) diferite;
- rezultatele actuale ale monitorizării punerii în aplicare a măsurilor acoperite de o exceptare pe categorii dau la iveală o lipsă clară de conformitate cu normele privind ajutoarele de stat;
- Comisia nu dispune de reguli care să permită stabilirea de priorități clare în materie de gestionare a plângerilor;
- relațiile dintre statele membre și Comisie ar putea funcționa mai bine în materie de schimburi de informații și de cooperare în cadrul procedurilor de notificare.

2.3 Pentru remedierea acestei situații într-un context în care trebuie exploatate toate posibilitățile oferite de piața unică (energie, transporturi, tehnologii digitale), Comisia propune adoptarea unei reforme ambițioase în ceea ce privește obiectivele, modalitățile și calendarul.

2.4 Reforma propusă își propune obiective ambițioase întrucât este vorba, pe de o parte, de a pune în slujba creșterii europene una dintre cele mai vechi și mai integrate politici comunitare și, pe de altă parte, de a realiza îmbunătățiri de natură procedurală destul de radicale, chiar dacă acestea nu sunt nici cifrate, nici detaliate în cadrul comunicării.

2.5 Reforma propusă este ambițioasă în ceea ce privește modalitățile, întrucât Comisia propune realizarea unui ansamblu coerent de revizuire concomitente în cadrul unei „strategii integrate”:

- o revizuire a regulamentului *de minimis*;
- modificări ale regulamentului de abilitare al Consiliului privind definirea anumitor categorii de ajutor de stat recunoscute ca fiind compatibile cu piața internă și, prin urmare, exceptate de la notificare;
- o revizuire a regulamentului general de exceptare pe categorii pentru categoriile de ajutoare acoperite de regulamentul de abilitare în vigoare;
- o clarificare juridică a noțiunii de ajutor de stat;
- o modernizare a regulamentului de procedură în materie de ajutoare de stat.

2.6 Reforma propusă este ambițioasă și în ceea ce privește calendarul, întrucât Comisia are în vedere adoptarea propunerilor de revizuire a regulamentelor de procedură și de abilitare în toamna lui 2012 și a celorlalte elemente ale „pachetului” la sfârșitul lui 2013, adică înainte de intrarea în vigoare a perspectivelor financiare 2014-2020.

3. Observații generale

3.1 Controlul ajutoarelor de stat în cadrul mai general al dreptului european al concurenței

3.1.1 CESE aprobă obiectivele anunțate de Comisie în comunicarea sa, menite „să faciliteze analiza ajutoarelor care sunt bine concepute, care vizează remedierea unor disfuncționalități identificate ale pieței și îndeplinirea unor obiective de interes comun” printr-o concentrare a controalelor în materie de aplicare a legii asupra cazurilor cu cel mai mare impact asupra pieței interne, prin simplificarea normelor și adoptarea cât mai rapidă a unor decizii.

Acest demers se înscrie în cadrul unei evoluții mai generale a dreptului concurenței, atât în ceea ce privește practicile anticoncurențiale (înțelegeri și abuzuri de poziție dominantă), cât și controlul concentrărilor.

3.1.2 Practici anticoncurențiale: „modernizarea dreptului concurenței” prevăzută prin Regulamentul nr. 1/2003⁽¹⁾ și textele care îl însoțesc au inițiat un proces de descentralizare în aplicarea dreptului concurenței, prin suprimarea sistemului de notificare prealabilă. Comisia este astfel în măsură să-și concentreze acțiunile pe lupta împotriva restricțiilor și abuzurilor celor mai grave, în special a cartelurilor. Această modernizare a fost însoțită de o consolidare a cooperării între autoritățile naționale în materie de concurență constituite în rețea, pe de o parte, și Comisie, pe de altă parte.

⁽¹⁾ JO L 1, 4.1.2003, p. 1.

3.1.3 Controlul concentrărilor economice: Recent, comisarul european J. Almunia a anunțat posibilitatea reformării în curând a sistemului european de control al concentrărilor, în special pentru ca Comisia să se poată axa pe concentrările care ar putea afecta cel mai mult piața⁽²⁾. Pe termen scurt, este vorba de simplificarea gestionării cazurilor celor mai puțin problematice prin îmbunătățirea „procedurii simplificate” și de revizuirea procedurii de notificare prealabilă. Pe termen mai lung, ar putea fi revizuit însuși sistemul de control al concentrărilor, printr-o examinare a achizițiilor minoritare care nu controlează și o mai bună articulare între sistemele naționale și cel european în ceea ce privește pragurile și referirile.

3.2 Criteriile care trebuie să orienteze o încadrare generală a ajutoarelor de stat

3.2.1 CESE își reafirmă sprijinul cu privire la o încadrare generală a ajutoarelor de stat, pe baza următoarelor criterii⁽³⁾:

- identificarea și selecția ajutoarelor;
- coeziunea cu strategiile de realizare a pieței unice;
- simplificarea, transparența și securitatea juridică a procedurilor și normelor;
- dialogul consolidat cu statele membre în cadrul procesului de decizie și de aplicare, precum și în fazele de evaluare și de monitorizare a eficacității;
- consolidarea informației destinate întreprinderilor privind normele și procedurile aplicabile ajutoarelor de stat;
- partajarea responsabilităților, prin instituirea unor niveluri naționale de coordonare;
- adaptarea normelor europene în materie de ajutoare de stat la strategiile de acordare de ajutoare puse în aplicare de principalii noștri parteneri comerciali, pentru asigurarea unor condiții de concurență echitabile în raport cu restul lumii⁽⁴⁾.

3.3 Responsabilități sporite ale statelor membre în aplicarea normelor privind ajutoarele de stat

3.3.1 CESE consideră că o concentrare a controalelor Comisiei asupra celor mai problematice cazuri ar trebui să se sprijine în special pe o extindere a măsurilor de acordare a ajutoarelor exceptate de la obligația de notificare. Aceasta ar trebui însoțită de o responsabilizare sporită a statelor membre.

⁽²⁾ <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/12/453&format=HTML&aged=0&language=EN>.

⁽³⁾ JO C 65, 17.3.2006, punctul 3.1.

⁽⁴⁾ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/intm/132797.pdf

CESE menționează totuși că acest lucru nu necesită luarea în considerare a aspectelor specifice ale dreptului privind ajutoarele de stat. Statul și, în general, ansamblul entităților statului și publice care pot acorda ajutoare sunt, oarecum, „judecător și parte”.

3.3.2 Creșterea responsabilităților statelor membre în materie de control al ajutoarelor ar risca să ducă la o aplicare subiectivă a normelor de către statele membre, la procedee neloiale în relația dintre state, bazate pe revirimentul unui anumit patriotism economic, care ar sporii, în fine, insecuritatea juridică a întreprinderilor.

3.3.3 Pot fi avute în vedere mai multe căi de reducere la minimum a acestui tip de risc:

- consolidarea transparenței prin impunerea obligației statelor membre de a raporta; publicarea unui raport anual sintetic accesibil pe site-ul Comisiei privind aplicarea regulamentului *de minimis* și a regulamentului general de exceptare;
- din punct de vedere financiar, riscul legat de o ilegalitate/incompatibilitate este suportat numai de beneficiarului ajutorului, constrâns să restituie suma respectivă, majorată cu dobânzile. Ca urmare, responsabilitatea financiară a statelor membre ar putea fi sporită, de exemplu impunându-se o amendă „autorității publice” care a acordat ajutorul vizat;
- ar putea fi avută în vedere crearea unor agenții naționale independente însărcinate cu politica ajutoarelor de stat. Acestea ar interveni ca „puncte de contact” atât pentru Comisie, cât și pentru întreprinderi;
- Comisia ar trebui să organizeze controale ex post mai eficace și să promoveze activ cele mai bune practici.

3.4 Simplificarea și transparența procedurilor

3.4.1 Comisia și statele membre și-au demonstrat, în perioada 2008-2011, capacitățile de reacție în fața crizei economice și financiare, prin adoptarea unei serii de texte specifice⁽⁵⁾. Mulțumită în special unei cooperări sporite a statelor membre și o puternică mobilizare a serviciilor Comisiei, deciziile au putut fi adoptate în timp scurt, spre satisfacția statelor membre și a întreprinderilor.

⁽⁵⁾ A se vedea normele temporare privind ajutoarele de stat stabilite ca răspuns la criza economică și financiară.

3.4.2 Totuși, în general, procedurile rămân excesiv de lungi și de complexe pentru părțile interesate. CESE sprijină așadar dorința Comisiei de a aduce soluții de scurtare a termenelor de tratare a dosarelor prin îmbunătățirea practicilor administrative și solicitând responsabilitatea statelor membre pentru a garanta transparența și eficacitatea. Este important ca aceste termene să respecte, pe cât posibil, ritmul afacerilor economice.

3.4.3 În acest sens, „procedura simplificată” pentru tratarea anumitor tipuri de ajutoare⁽⁶⁾ ar putea fi extinsă rămânând totodată încadrată. În virtutea acestei proceduri, Comisia se limitează la a verifica dacă măsura de ajutor este conformă cu dispozițiile și practicile existente.

3.5 O mai bună aplicare a dreptului („better enforcement”)

3.5.1 Punerea efectivă în aplicare a dreptului în materie de ajutoare de stat este esențială. Totuși, CESE constată că, frecvent, jurisdicțiile naționale nu sunt în măsură să asigure o aplicare eficientă a dreptului în materie de ajutoare de stat, în special pentru a garanta drepturile întreprinderilor care sunt victime ale acordării de ajutoare unor entități concurente. Se pot invoca mai multe motive, printre care necunoașterea într-o măsură suficientă de către magistrați a dreptului european al concurenței și a constrângerilor procedurale inerente oricărei acțiuni în instanță.

3.5.2 Trebuie imaginate soluții care să permită consolidarea aplicării dreptului în materie de ajutoare de stat. Întreprinderile și jurisdicțiile naționale trebuie să dispună de instrumente și proceduri mai eficace.

4. Observații speciale

4.1 Precizarea noțiunii de „disfuncționalitate a pieței”

4.1.1 CESE aprobă obiectivul care constă în aprobarea numai a măsurilor de ajutor care (i) contribuie la sprijinirea creșterii în scopul remedierii unei disfuncționalități a pieței (acordarea unui ajutor de stat trebuie nu să înlocuiască, ci să completeze o cheltuială privată) și (ii) au un efect de incitare, altfel spus care incită beneficiarul să întreprindă activități pe care ar fi renunțat să le întreprindă în lipsa ajutorului.

4.1.2 În acest context, noțiunea de „disfuncționalitate a pieței” trebuie în mod necesar să fie precizată și ilustrată cu exemple din diverse domenii, în special pe baza jurisprudenței europene existente, pentru a ajuta atât autoritățile publice, cât și întreprinderile să preia această noțiune în mod uniform și să o integreze în faza de concepere a măsurilor de ajutor.

⁽⁶⁾ JO C 136, 16/06/2009, p. 3.

4.2 Aprofundarea și actualizarea comparațiilor internaționale în domeniul ajutoarelor de stat

4.2.1 La punctele 16 și 17, comunicarea evocă politica în domeniul concurenței aplicată în țările terțe. Concluzia Comisiei este că UE dispune de un cadru mai transparent, permițând totodată atingerea unor niveluri de ajutor comparabile. Această afirmație se bazează pe o analiză comparativă realizată de OMC în 2006. CESE solicită Comisiei să ceară OMC să realizeze un studiu mai recent, dat fiind că, în contextul crizei, mai multe state membre ale OMC din afara Uniunii Europene au recurs la subvenții substanțiale, în special în sectoarele industriei prelucrătoare. Este de dorit ca viitoarea politică în domeniul concurenței aplicabilă începând din anul 2013 să se bazeze pe o viziune recentă și precisă a situației care domină în Statele Unite, China, India și Brazilia de exemplu (inclusiv ajutoarele acordate de entitățile federate) într-un context de concurență economică exacerbată de criza mondială.

4.2.2 Punerea în aplicare a normelor privind ajutoarele de stat trebuie să permită consolidarea competitivității întreprinderilor pe piața internă și pe plan internațional. Întreprinderile europene se confruntă însă cu concurența întreprinderilor din țările terțe, a căror legislație nu prevede uneori nicio limitare în materie de ajutoare de stat. Această situație poate genera grave distorsiuni ale concurenței în detrimentul întreprinderilor europene, după cum subliniază Comisia în comunicarea sa ⁽⁷⁾.

4.2.3 În limita competențelor sale, Comisia conduce inițiative în scopul stabilirii unor condiții de concurență echitabile la scară mondială, în jurul noțiunii de loialitate. Orice reformă a dreptului în materie de ajutoare de stat va trebui așadar coordonată cu alte acțiuni desfășurate de Comisie în ceea ce privește instrumente de politică comercială (norme OMC, acorduri bilaterale de liber-schimb).

4.3 Revizuirea doctrinei în materie de ajutoare la export

4.3.1 Comisia recunoaște în propunerea de regulament de instituire a unui program pentru competitivitatea întreprinderilor și IMM-uri pentru perioada (2014-2020) [COM(2011) 834 final] necesitatea de a ajuta IMM-urile să exporte în

interiorul UE și în întreaga lume pentru a găsi căi de creștere. Se prevede acordarea unui sprijin și a unor servicii de sprijinire a IMM-urilor cu perspective de creștere prin rețeaua Entreprise Europe.

4.3.2 Or, în același timp, doctrina Comisiei apare prea restrictivă întrucât, de exemplu în domeniul participării IMM-urilor la târguri și saloane, se impun mai multe condiții cumulative în articolul 27 din Regulamentul nr. 800/2008 din 6 august 2008: ajutoarele trebuie să reprezinte maximum 50 % din costurile admisibile, să fie atribuite IMM-urilor care se încadrează în definiția UE a acestui termen și numai pentru prima lor participare la un târg sau la un salon.

4.3.3 Acest criteriu al primei participări este considerat neadaptat în raport cu o strategie de dezvoltare pe plan internațional care implică o prezență pe aceeași piață timp de cel puțin trei ani înainte de a defini o strategie de dezvoltare (în termeni de agent, localizare, modalități de distribuție). Ca urmare, CESE propune înlocuirea criteriului de „primă participare” prevăzut la articolul 27 alineatul (3) cu criteriul de „participare la un târg sau la un salon într-un interval de trei ani consecutivi”, menținându-le neschimbate pe celelalte două.

4.4 Contribuția ajutoarelor de stat la o creștere durabilă și favorabilă incluziunii

4.4.1 UE va trebui să garanteze că ajutoarele de stat stimulează inovarea, inclusiv în domeniul social, cu ajutoarele pentru inovare socială deja recunoscute în inițiativa „O Uniune a inovării”, recurgerea la tehnologii ecologice și dezvoltarea unui capital uman în cadrul unui model de dezvoltare durabilă. CESE salută recunoașterea progresivă a ajutoarelor pentru inovare socială ca ajutoare compatibile cu piața comună ⁽⁸⁾ și dorește ca această dinamică să se intensifice pe viitor în cadrul procesului de modernizare a ajutoarelor de stat.

4.4.2 CESE sprijină de asemenea, o abordare a ajutoarelor de stat destinate cercetării și dezvoltării care include conceperea, realizarea și comercializarea de produse, programe și servicii accesibile unor grupuri vulnerabile (în special persoanelor cu handicap) în cadrul vieții sociale ⁽⁹⁾.

Bruxelles, 14 noiembrie 2012

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Staffan NILSSON

⁽⁷⁾ A se vedea punctul 17 din Comunicare

⁽⁸⁾ COM(2010) 546 final; COM(2011) 609 final; JO L 7, 11.1.2012, p. 3

⁽⁹⁾ JO C 24, 28.1.2012, p. 1.