

Raportul special

Ajutorul de stat pe timp de criză

Răspunsul a fost rapid, dar există deficiențe în monitorizarea efectuată de Comisie și incoerențe în cadrul de sprijin al obiectivelor de politică industrială ale UE



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ

Cuprins

	Puncte
Sinteză	I-X
Introducere	01-20
Concurența și ajutorul de stat pe piața internă a UE	01-02
Roluri și responsabilități în controlul ajutoarelor de stat	03-10
Comisia emite orientări referitoare la modul în care interpretează cadrul juridic privind ajutoarele de stat	11-12
Primele cadre temporare de criză erau legate de pandemia de COVID-19 și de invadarea Ucrainei de către Rusia	13-16
Cadrul temporar de criză și de tranziție din 2023 privea Pactul verde european și alte obiective de politică industrială	17-20
Sfera și abordarea auditului	21-26
Observații	27-109
Comisia a adoptat rapid cadrele temporare, însă condițiile pentru direcționarea ajutoarelor de stat nu erau întotdeauna bine definite	27-40
Adoptarea rapidă a primelor două cadre temporare de criză de către Comisie a permis statelor membre să acționeze prompt	27-31
Ajutoarele de stat nu au fost axate în mod suficient pe întreprinderile cele mai afectate	32-40
Examinarea de către Comisie a cazurilor de ajutoare de stat legate de crize a fost rapidă, dar adesea bazată pe informații limitate cu privire la măsurile adoptate de statele membre	41-55
Numărul deciziilor Comisiei privind ajutoarele de stat a crescut semnificativ de la izbucnirea pandemiei de COVID-19	41
Comisia a evaluat în mai puțin de o lună majoritatea schemelor naționale de ajutor notificate în temeiul primelor două cadre temporare de criză	42-45
Adesea, Comisia nu a avut la dispoziție detalii cu privire la măsurile puse în aplicare de statele membre în temeiul cadrelor de criză temporare, în special legat de „schemele-umbrelă”	46-50

Verificările pe care statele membre le-au efectuat cu privire la conformitatea cu normele privind ajutoarele de stat legate de crize s-au bazat, în mare măsură, pe declarațiile pe proprie răspundere ale beneficiarilor	51-55
Comisia și-a redus monitorizarea schemelor de ajutoare de stat pe timpul crizelor și încă nu a evaluat impactul cadrelor temporare asupra concurenței	56-67
În ciuda creșterii semnificative a cheltuielilor aferente ajutoarelor de stat începând din 2020, Comisia și-a redus eforturile de monitorizare a ajutoarelor de stat	56-62
Comisia nu a evaluat încă impactul măsurilor adoptate în temeiul primelor două cadre de criză asupra concurenței pe piața internă	63-67
Statele membre au acordat ajutor în temeiul cadrelor temporare sub cuantumurile aprobate, dar raportarea nu este fiabilă	68-89
Datele arată că cheltuielile aferente ajutoarelor de stat legate de crize au rămas cu mult sub cuantumurile aprobate inițial	69-73
Comisia nu dispune de date fiabile privind volumul total al ajutoarelor de stat legate de crize care au fost acordate de statele membre și nici de date defalcate pe sectoare economice sau pe dimensiuni ale întreprinderilor	74-80
Comisia și unele state membre nu au asigurat o transparență suficientă cu privire la beneficiarii ajutoarelor de stat	81-89
Incoerențe în diferitele cadre și orientări privind ajutoarele de stat care sprijină în prezent Pactul verde european și alte obiective de politică industrială	90-109
Ajutorul de stat este utilizat din ce în ce mai mult pentru a sprijini realizarea obiectivelor de politică industrială	90-92
Adaptarea continuă a normelor privind ajutoarele de stat a produs un set complex de cadre care nu sunt întotdeauna coerente sau sprijinite de o analiză economică	93-98
Comisia nu a evaluat suficient necesitatea cadrului de criză și de tranziție și nici impactul potențial al acestuia	99-109
Concluzii și recomandări	110-116

Anexe

Anexa I – Cadrul juridic și de orientare al UE privind ajutoarele de stat

Anexa II – Principalele caracteristici ale cadrelor temporare de criză pentru ajutoarele de stat

Anexa III – Compararea orientărilor privind ajutoarele de stat care sprijină redresarea și tranziția

Acronime

Glosar

Răspunsurile Comisiei

Calendar

Echipa de audit

Sinteză

I Atât pandemia de COVID-19, cât și invadarea Ucrainei de către Rusia au avut un impact major asupra economiei UE și au pus în lumină interdependența lanțurilor valorice globale. Pentru a remedia perturbarea economică provocată și pentru a permite statelor membre să acorde rapid ajutoare de stat, Comisia a adoptat, între 2020 și 2023, cadre temporare privind ajutoarele de stat. Acestea stabileau condiții și cerințe specifice, pe care măsurile naționale de ajutor de stat legat de criză trebuiau să le îndeplinească pentru a fi compatibile cu piața internă în temeiul Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene.

II Scopul prezentului raport este de a contribui la o supraveghere mai eficace a ajutoarelor de stat în eventualitatea unor crize viitoare, precum și la asigurarea unui cadru mai coerent pentru ajutoarele de stat în anii următori. Curtea a evaluat dacă Comisia a fost eficace în: adaptarea cadrului UE privind ajutoarele de stat pentru a face față crizelor recente; examinarea și monitorizarea ajutoarelor de stat legate de crize; evaluarea impactului acestor ajutoare de stat asupra concurenței pe piața internă. Curtea a examinat și în ce măsură cadrul privind ajutoarele de stat care sprijină Pactul verde european și alte obiective de politică industrială era coerent.

III În ansamblu, Curtea concluzionează că, prin adoptarea unor cadre temporare privind ajutoarele de stat, Comisia a reacționat rapid la nevoia statelor membre de a remedia perturbarea economică ce a urmat pandemiei de COVID-19 și invaziei/războiului în curs purtat de Rusia împotriva Ucrainei. Pe de altă parte însă, evaluarea de către Comisie a măsurilor de ajutor era afectată de unele limitări. În plus, Comisia încă mai trebuie să depășească dificultățile legate de monitorizarea măsurilor de ajutor de stat instituite de statele membre și de evaluarea impactului acestora asupra concurenței pe piața internă.

IV Cadrele temporare de criză pentru ajutoarele de stat au permis statelor membre să elaboreze rapid măsuri de ajutor de stat, în conformitate cu principii comune, și să acorde astfel de ajutoare în cantumuri fără precedent. Comisia nu a fost însă în măsură să efectueze evaluări economice înainte de adoptarea cadrelor, pentru a se asigura că ajutorul se limita la minimumul necesar. Cadrul temporar legat de COVID-19 nu s-a axat în mod suficient pe întreprinderile cele mai afectate de criză, dar, în urma invadării Ucrainei de către Rusia, Comisia a stabilit obiective și criterii adecvate pentru a se asigura că măsurile de sprijin erau direcționate efectiv către întreprinderile afectate de această criză. S-a constatat însă că modificările adoptate după REPowerEU aveau potențialul de a spori riscul de denaturări nejustificate ale pieței.

V Odată cu introducerea cadrelor temporare de criză, Comisia și-a simplificat procedurile de evaluare a cazurilor. În ciuda creșterii semnificative a cheltuielilor aferente ajutoarelor de stat, de la aproximativ 120 de miliarde de euro înainte de criză la peste 320 de miliarde de euro în 2020 și 2021 și la aproape 230 de miliarde de euro în 2022, lipsesc informații cu privire la măsurile puse în aplicare. S-au identificat deficiențe și în mecanismele de control ale statelor membre. În plus, pe durata crizelor, Comisia și-a redus monitorizarea ajutoarelor de stat.

VI Comisia nu a evaluat încă impactul măsurilor adoptate în temeiul primelor cadre de criză asupra concurenței pe piața internă. A fost pierdută astfel oportunitatea de a afla cum ar trebui concepute în viitor măsuri mai bine orientate, reducându-se totodată la minimum denaturarea concurenței.

VII În ceea ce privește raportarea cu privire la utilizarea ajutoarelor de stat, Comisia se sprijină pe datele furnizate de statele membre. Întrucât nu toate statele membre și-au îndeplinit obligațiile legale de raportare, lipsa unor date fiabile a afectat capacitatea Comisiei de a evalua cât de eficace au fost cadrele temporare de criză și cât de bine a contribuit ajutorul de stat la obiectivele de politică industrială ale UE.

VIII Comisia a îmbunătățit normele astfel încât informațiile cu privire la cheltuirea banilor publici să fie de o calitate mai bună și de actualitate și pentru a permite întreprinderilor să verifice dacă ajutorul acordat concurenților este legal. Cu toate acestea, încă nu există suficientă transparență cu privire la cine anume beneficiază de ajutoarele de stat.

IX Ajutorul de stat este utilizat din ce în ce mai mult pentru a sprijini realizarea unor obiective de politică industrială, cum ar fi consolidarea independenței strategice a UE și tranziția către o economie „zero net”, însă în prezent există o varietate complexă de cadre privind ajutoarele de stat, cu norme care nu sunt întotdeauna în coerență unele cu altele. Mai mult, Comisia nu a evaluat suficient necesitatea sau impactul potențial al unui nou cadru temporar de criză și de tranziție pentru a accelera și mai mult investițiile în sectoare-cheie pentru tranziția către o economie „zero net”. Abordările diverse ale statelor membre în ceea ce privește acordarea ajutorului de stat pot compromite funcționarea eficace a pieței interne. Comisia trebuie să vină cu soluții pentru a contracara acest risc.

X Pe baza acestor concluzii, Curtea recomandă Comisiei următoarele:

- să își consolideze evaluarea și monitorizarea schemelor de ajutoare de stat;
- să evalueze impactul ajutorului legat de crize asupra concurenței;
- să sporească transparența ajutoarelor de stat și să îmbunătățească raportarea cu privire la acestea;
- să analizeze mai bine necesitatea ajutorului de stat ca sprijin pentru obiectivele de politică industrială ale UE și să simplifice în consecință normele privind ajutoarele de stat.

Introducere

Concurența și ajutorul de stat pe piața internă a UE

01 Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE) promovează concurența loială între întreprinderi pe piața internă a UE. O întreprindere care primește sprijin guvernamental sub formă de ajutor de stat, cum ar fi o subvenție pentru construirea unei noi fabrici de producție, obține un avantaj față de concurenții săi. Prin urmare, ajutoarele acordate de statele membre sau prin intermediul resurselor de stat și care ar putea să denatureze concurența și să afecteze comerțul în cadrul UE prin favorizarea anumitor întreprinderi sau a producerii anumitor bunuri sunt, în general, interzise în UE¹.

02 În același timp, în circumstanțe specifice, intervenția statului poate fi de dorit sau chiar necesară. Astfel, TFUE enumeră mai multe obiective de politică pentru care ajutorul trebuie – sau ar putea fi – considerat compatibil cu piața internă². Câteva exemple în acest sens sunt ajutoarele menite să sprijine dezvoltarea regiunilor defavorizate din punct de vedere economic din UE, să repare pagubele provocate de calamități naturale sau de evenimente extraordinare, să remedieze perturbări grave ale economiei unui stat membru sau să faciliteze dezvoltarea anumitor activități economice sau a anumitor regiuni economice, cu condiția ca aceste ajutoare să nu modifice în mod nefavorabil condițiile schimburilor comerciale într-o măsură care contravine intereselor comune ale UE.

Roluri și responsabilități în controlul ajutoarelor de stat

03 Gestionarea ajutorului de stat este o parte integrantă a politicii din domeniul concurenței. Pentru a asigura compatibilitatea acestuia cu TFUE, statele membre trebuie să demonstreze că este necesară intervenția statului. De exemplu, în cazul în care ajutorul de stat poate aduce o îmbunătățire semnificativă pe care piața nu o poate realiza singură, ajutorul trebuie să fie un instrument de politică adecvat pentru atingerea obiectivului urmărit. Ajutorul trebuie să mențină în același timp la minimum denaturarea piețelor, iar cuantumul acordate sub formă de ajutor trebuie să fie proporționale.

¹ Articolul 107 TFUE.

² Articolul 107 alineatele (2) și (3) TFUE.

04 În UE, Comisia, în cooperare cu statele membre, este responsabilă de verificarea permanentă a ajutoarelor de stat existente în statele respective³. Ca regulă generală, statele membre trebuie să notifice în mod oficial Comisiei orice intenție de a acorda sau de a modifica ajutoare de stat. Comisia evaluează apoi *ex ante* dacă ajutorul propus este compatibil cu piața internă. Procesul de notificare se încheie fie printr-o decizie oficială de aprobare, dacă ajutorul este considerat compatibil, fie printr-o decizie de inițiere a procedurii de investigare, în care Comisia își exprimă îndoielile legate de ajutorul propus. Procedura poate duce, în cele din urmă, la interzicerea ajutorului, dacă acesta este considerat incompatibil. Statelor membre nu le este permis să pună în aplicare o astfel de măsură de sprijin înainte de a primi aprobarea Comisiei. Comisia trebuie să confirme compatibilitatea măsurilor propuse și, astfel, legalitatea și regularitatea acestora.

05 Conform TFUE, Comisia trebuie să monitorizeze ajutoarele de stat din statele membre și să adopte măsuri pentru identificarea cazurilor de ajutor potențial ilegal. Comisia are competența de a iniția investigații și de a solicita unui stat membru să recupereze ajutorul de stat incompatibil. Toate deciziile și evaluările subiacente ale Comisiei fac obiectul reexaminării de către Curtea de Justiție a Uniunii Europene.

06 Statele membre sunt responsabile pentru elaborarea schemelor naționale de ajutoare de stat în conformitate cu normele UE privind ajutoarele de stat. Ele trebuie să se asigure că administrațiile lor acordă ajutor întreprinderilor în conformitate cu deciziile Comisiei. Statele membre trebuie să raporteze anual Comisiei informații despre ajutoarele de stat care au fost plătite⁴. Pentru o mai mare răspundere și transparență cu privire la modul în care sunt utilizați banii publici, statele membre trebuie să publice și informații legate de beneficiarii ajutorului și de ajutorul care le-a fost acordat. Totodată, aceste informații permit întreprinderilor să afle dacă, eventual, concurenții au putut beneficia în mod necuvenit de ajutor de stat.

³ Articolul 108 TFUE.

⁴ Articolele 5 și 6 din [Regulamentul \(CE\) nr. 794/2004 al Comisiei](#).

07 Anumite ajutoare de stat nu trebuie notificate Comisiei; de exemplu, dacă se încadrează într-una dintre categoriile de ajutoare pe care Comisia le-a declarat, în general, compatibile cu TFUE în temeiul Regulamentului general de exceptare pe categorii de ajutoare (RGECA)⁵. Aici sunt incluse ajutoarele pentru regiunile defavorizate sau pentru întreprinderile mici și mijlocii (IMM-uri) în anumite condiții. Ajutorul care nu depășește anumite praguri (ajutorul *de minimis*)⁶ este exclus de la controlul ajutoarelor de stat, deoarece se consideră fie că nu are niciun efect asupra schimburilor comerciale dintre statele membre, fie că nu denaturează sau nu amenință să denatureze concurența.

08 În [tabloul său de bord anual privind ajutoarele de stat](#), Comisia raportează date agregate privind cheltuielile aferente ajutoarelor de stat în funcție de principalele sale obiective de politică în materie de ajutoare de stat (cultură, ocuparea forței de muncă, protecția mediului, inclusiv economiile de energie, dezvoltarea regională, cercetarea și dezvoltarea, inclusiv inovarea, măsuri de remediere în caz de perturbări grave ale economiei etc.).

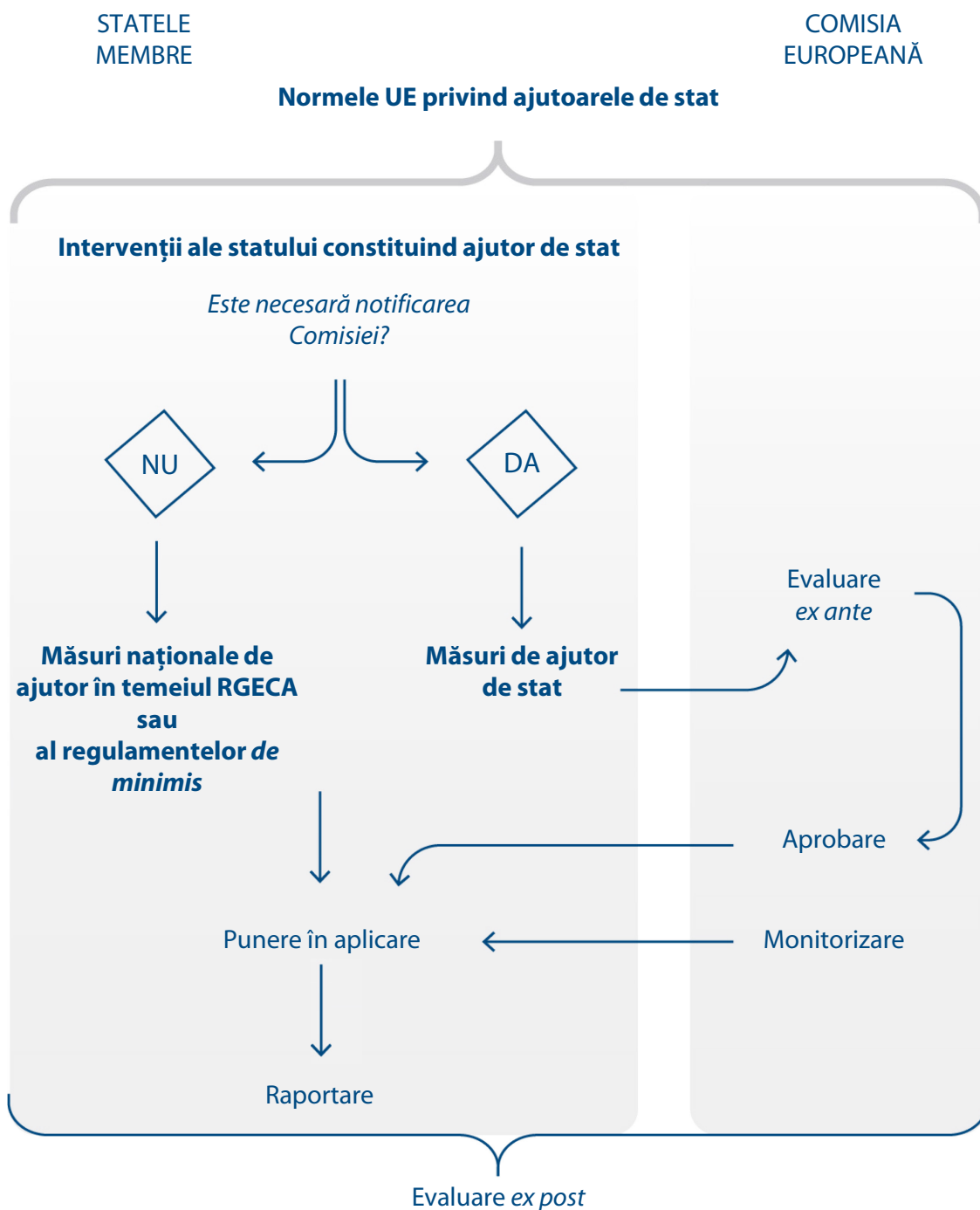
09 În fine, pentru ajutorul de stat care depășește un anumit prag, statele membre trebuie să efectueze evaluări *ex post* care să le ajute să îmbunătățească elaborarea schemelor viitoare, în sensul reducerii perturbărilor și al creșterii eficienței, și care să ajute Comisia să elaboreze norme mai bune în domeniul ajutoarelor de stat.

10 Diferitele aspecte ale controlului ajutoarelor de stat sunt prezentate în [figura 1](#).

⁵ Regulamentul (UE) nr. 651/2014 al Comisiei.

⁶ Regulamentul (UE) 2023/2831 al Comisiei.

Figura 1 – Procesul de control al ajutoarelor de stat



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

Comisia emite orientări referitoare la modul în care interpretează cadrul juridic privind ajutoarele de stat

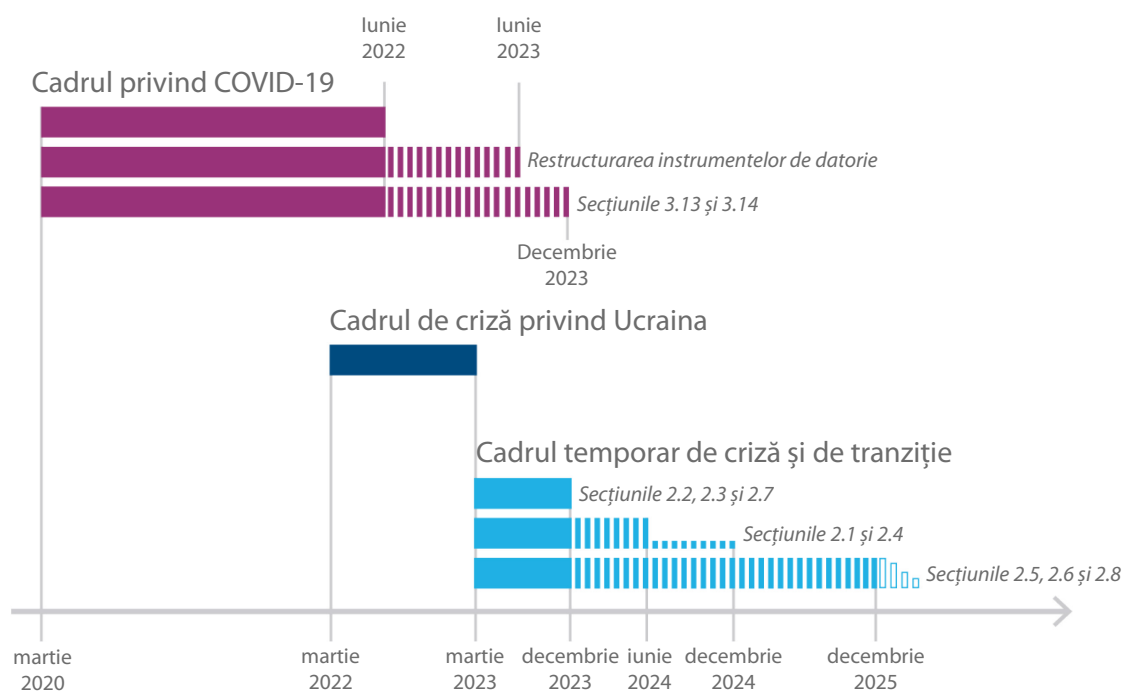
11 În cadrul juridic stabilit de TFUE și de legislația secundară (a se vedea, de exemplu, punctul **07**), Comisia dispune de o largă putere de apreciere în evaluarea măsurilor de ajutor de stat și în asigurarea aplicării normelor UE privind ajutoarele de stat. Este vorba atât de evaluări economice, cât și de evaluări de ordin social. Pentru a-și exercita această putere de apreciere, Comisia poate adopta orientări și comunicări (instrumente juridice neobligatorii) care definesc modul în care aceasta evaluează compatibilitatea unei măsuri cu normele privind ajutoarele de stat.

12 Comisia este obligată să respecte orientările și comunicările pe care le adoptă, atât timp cât acestea nu încalcă normele prevăzute în TFUE. Aceste orientări nu sunt de natură să modifice legislația existentă, ci mai degrabă sunt menite să reducă sarcina administrativă pentru Comisie și statele membre, să accelereze procedurile de aprobare și să sporească securitatea juridică cu privire la modul în care Comisia interpretează cadrul juridic. *Anexa I* prezintă o imagine de ansamblu a cadrului juridic și de orientare al UE privind ajutoarele de stat.

Primele cadre temporare de criză erau legate de pandemia de COVID-19 și de invadarea Ucrainei de către Rusia

13 Mai întâi după declanșarea pandemiei de COVID-19 în martie 2020 și apoi ca răspuns la invadarea Ucrainei de către Rusia în februarie 2022, precum și pentru a sprijini tranziția către o economie „zero net”, Comisia a adoptat trei cadre temporare de criză privind ajutoarele de stat. Acestea erau de fapt linii directoare, care permiteau statelor membre să acorde rapid astfel de ajutoare și să răspundă astfel perturbărilor economice cauzate (a se vedea *figura 2*). În *anexa II* sunt descrise caracteristicile principale ale cadrelor respective.

Figura 2 – Cadrele temporare de criză pentru controlul ajutoarelor de stat



Notă: diferitele secțiuni ale cadrelor expiră (sau au expirat) la diferite date.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

14 La 19 martie 2020, Comisia a adoptat primul **cadru temporar**⁷ („cadrul privind COVID-19”), ca recunoaștere a faptului că COVID-19 amenința să provoace o recesiune gravă în întreaga economie a UE. Acesta a permis statelor membre să exploateze pe deplin flexibilitatea de a acorda ajutor în temeiul normelor privind ajutoarele de stat⁸ și era complementar altor opțiuni aflate la dispoziția statelor membre în temeiul TFUE, care le permiteau, de asemenea, să compenseze anumite întreprinderi sau sectoare pentru pagubele economice cauzate direct de pandemie⁹. După adoptare, cadrul privind COVID-19 a fost extins și modificat de șapte ori¹⁰. Acesta a fost în vigoare până la 30 iunie 2022, cu anumite excepții aplicabile până la sfârșitul anului 2023.

⁷ Cadru temporar pentru măsuri de ajutor de stat de sprijinire a economiei în contextul actualei epidemii de COVID-19; [2020/C 91 I/01](#).

⁸ Articolul 107 alineatul (3) litera (b) TFUE.

⁹ Articolul 107 alineatul (2) litera (b) TFUE.

¹⁰ [C\(2020\) 2215](#) din 3.4.2020, [C\(2020\) 3156](#) din 8.5.2020, [C\(2020\) 4509](#) din 29.6.2020, [C\(2020\) 7127](#) din 13.10.2020, [C\(2021\) 564](#) din 28.1.2021, [C\(2021\) 8442](#) din 18.11.2021 și [C/2022/7902](#) din 28.10.2022.

15 La 23 martie 2022, Comisia a adoptat un **cadru temporar de criză**¹¹ („cadrul de criză privind Ucraina”) pentru a permite statelor membre să acorde ajutoare limitate întreprinderilor afectate în mod direct de invazia rusă sau de sancțiuni și contramăsuri, să asigure faptul că întreprinderile dispun de lichidități suficiente și să compenseze costurile lor suplimentare antrenate de prețurile excepțional de ridicate la gaze și la energie electrică. În iulie 2022, Comisia a modificat cadrul temporar de criză privind Ucraina pentru a reduce dependența UE de combustibilii fosili din Rusia în concordanță cu planul REPowerEU, permițând acordarea de sprijin temporar pentru energie din surse regenerabile, stocarea energiei, încălzire din surse regenerabile și decarbonizarea proceselor de producție industrială¹². După a doua modificare în octombrie 2022¹³, cadrul de criză privind Ucraina a rămas în vigoare până la 9 martie 2023.

16 Ambele cadre includeau condiții și cerințe specifice, pe care măsurile de ajutor de stat ale statelor membre trebuiau să le îndeplinească pentru a fi compatibile cu dispozițiile relevante din TFUE. Acestea vizau, de exemplu, limite ale cuantumului ajutorului pe care statele membre îl puteau acorda întreprinderilor individuale, restricții privind sprijinul acordat întreprinderilor aflate deja în dificultate înainte de crize și măsuri de asigurare împotriva unui eventual ajutor indirect în favoarea instituțiilor de credit sau financiare.

Cadrul temporar de criză și de tranziție din 2023 privea Pactul verde european și alte obiective de politică industrială

17 În temeiul TFUE, UE și statele membre trebuie să se asigure că există condițiile necesare pentru competitivitatea industrială a UE, de exemplu, prin accelerarea schimbărilor structurale sau printr-o exploatare mai bună a potențialului industrial al UE¹⁴. Atât pandemia de COVID-19, cât și războiul din Ucraina au avut un impact grav asupra economiei UE și au scos la lumină interdependența lanțurilor valorice globale. Crizele au demonstrat rolul esențial al unei piețe interne integrate și funcționale la nivel mondial și au evidențiat importanța autonomiei strategice a UE, care depinde, în

¹¹ Cadrul temporar de criză și de tranziție pentru măsuri de ajutor de stat de sprijinire a economiei ca urmare a agresiunii Rusiei împotriva Ucrainei; [2022/C 131 I/01](#).

¹² [C\(2022\) 5342](#) din 20.7.2022.

¹³ [C\(2022\) 7945](#) din 28.10.2022.

¹⁴ Articolul 173 TFUE.

multe domenii, de importurile din țări terțe¹⁵. Întreprinderile europene concurează pe piețele mondiale împotriva întreprinderilor sprijinite de stat din alte țări, inclusiv din China, Japonia și SUA. De exemplu, în 2022, SUA a adoptat Legea privind reducerea inflației, un pachet major de sprijin public pentru investițiile în producția internă de energie, care are potențialul de a denatura concurența internațională¹⁶.

18 În februarie 2022, Comisia a revizuit normele privind ajutoarele de stat pentru mediu și energie și a adoptat noi [orientări privind ajutoarele de stat pentru climă, protecția mediului și energie](#) (OACME). Acestea orientări erau menite să reflecte obiectivele de politică din [Pactul verde european](#) și ofereau statelor membre posibilitatea de a sprijini întreprinderile în decarbonizarea proceselor lor de producție și în adoptarea unor tehnologii mai verzi. Comisia a modificat și Regulamentul general de exceptare pe categorii de ajutoare pentru a facilita și a accelera sprijinul pentru tranziția verde și cea digitală¹⁷ și a consolidat orientările privind ajutoarele de stat pentru proiecte importante de interes european comun (PIIEC)¹⁸, deoarece se așteaptă ca aceste proiecte să contribuie la redresarea economică, la crearea de locuri de muncă și la competitivitatea industriei UE. Orientările sprijineau punerea în aplicare a Strategiei industriale pentru Europa¹⁹, care urmărește consolidarea pieței interne și a autonomiei strategice a UE, precum și accelerarea tranziției verzi și a celei digitale a industriei UE. Strategia identifică industrii sau sectoare specifice, cum ar fi semiconductorii, bateriile sau hidrogenul, ca fiind relevante pentru realizarea obiectivelor-cheie ale UE.

¹⁵ Comisia Europeană, *EU strategic dependencies and capacities: second stage of in-depth reviews*, 2022.

¹⁶ A se vedea punctul [102](#).

¹⁷ Regulamentul (UE) [2023/1315](#) al Comisiei.

¹⁸ Comunicarea [2021/C 528/02](#): „Criterii pentru analiza compatibilității cu piața internă a ajutorului de stat destinat să promoveze realizarea unor proiecte importante de interes european comun”.

¹⁹ Comunicarea [COM\(2020\) 102](#): „O nouă Strategie industrială pentru Europa”; și [COM\(2021\) 350](#): „Actualizarea noii Strategii industriale 2020: construirea unei piețe unice mai puternice pentru a sprijini redresarea Europei”.

19 La 9 martie 2023, ca parte a [Planului industrial al Pactului verde](#)²⁰ (o strategie de extindere a capacității de producție a UE pentru tehnologiile „zero net”), Comisia a adoptat un **cadru temporar de criză și de tranziție**²¹. Scopul era de a accelera și a simplifica și mai mult procedurile de aprobare a ajutoarelor de stat în aceste sectoare, limitând în același timp denaturările pieței interne și evitând creșterea disparităților regionale care s-ar putea produce deoarece unele state membre dispun de capacități financiare mai mari decât altele. Acest cadru a prelungit unele dintre caracteristicile principale ale cadrului de criză privind Ucraina (a se vedea punctul **15**), dar a introdus și măsuri noi, aplicabile până la 31 decembrie 2025, pentru a accelera și mai mult investițiile în sectoare-cheie pentru tranziția către o economie „zero net” (a se vedea [casetă 1](#)).

²⁰ Comunicarea [COM\(2023\) 62](#): „Un Plan industrial al Pactului verde pentru era cu zero emisii nete”.

²¹ Comunicarea [2023/C 101/03](#): „Cadrul temporar de criză și de tranziție pentru măsuri de ajutor de stat de sprijinire a economiei ca urmare a agresiunii Rusiei împotriva Ucrainei”.

Caseta 1

Accelerarea către o economie „zero net” prin cadrul de criză și de tranziție

Pentru a sprijini **tranziția către o economie „zero net”**, cadrul de criză și de tranziție permite statelor membre:

- să accelereze introducerea energiei din surse regenerabile și a stocării energiei;
- să sprijine decarbonizarea proceselor de producție industrială;
- să acorde sprijin pentru investiții în producția de echipamente strategice (baterii, panouri solare, turbine eoliene, pompe de căldură, electroizoare și echipamente pentru captarea, utilizarea și stocarea dioxidului de carbon) și să acorde ajutor de stat pentru producția de componente-cheie și pentru producția și reciclarea materiilor prime critice relevante.

Ajutorul nu trebuie să depășească anumite limite, dar Comisia permite niveluri mai ridicate ale ajutorului și plafoane maxime mai mari în regiunile defavorizate („zone asistate”). În cazuri excepționale, în sectoarele strategice pentru tranziție, statele membre pot acorda un nivel de sprijin mai ridicat întreprinderilor individuale, dacă există un risc real ca investițiile să fie deturnate în afara Europei („aliniere la ajutor”).

20 În aprilie 2024, președintele Institutului Jacques Delors, Enrico Letta, a prezentat un raport solicitat de Consiliul European, intitulat *Much more than a market*. Acest raport își propune să contribuie, prin propuneri specifice, la reflecția asupra viitorului pieței interne. El subliniază că relaxarea progresivă a ajutorului de stat ca răspuns la crizele recente a contribuit la limitarea efectelor negative asupra economiei reale, dar a produs și denaturări ale concurenței. În raport se face apel la un echilibru între o aplicare mai strictă a ajutorului de stat la nivel național, o extindere progresivă a sprijinului pentru finanțare la nivelul UE și o abordare mai europeană a politicii industriale a UE, asigurându-se în același timp faptul că subvențiile dăunătoare nu pun în pericol condițiile de concurență echitabile.

Sfera și abordarea auditului

21 Acest audit evaluează dacă Comisia a fost eficace în următoarele demersuri ale sale: adaptarea cadrului UE privind ajutoarele de stat pentru a face față crizelor recente și a sprijini redresarea durabilă; evaluarea și monitorizarea ajutoarelor de stat legate de crize; și evaluarea impactului acestora asupra concurenței pe piața internă. Curtea a examinat dacă Comisia:

- a adaptat în mod eficace cadrul privind ajutoarele de stat pentru a permite statelor membre să remedieze rapid impactul economic al crizelor și dacă acest lucru a contribuit la o alocare țintită a ajutoarelor;
- a examinat în timp util și pe baza unor informații solide cazurile de ajutoare de stat legate de crize;
- a monitorizat în mod eficace punerea în aplicare a ajutoarelor de stat legate de crize și dacă a evaluat impactul acestora în timp util;
- a obținut date fiabile de la statele membre cu privire la cuantumurile ajutoarelor de stat acordate;
- s-a asigurat că exista transparență cu privire la beneficiarii ajutoarelor de stat;
- a prezentat un cadru coerent privind ajutoarele de stat care sprijină Pactul verde european și alte obiective de politică industrială.

22 Pentru acest audit, Curtea:

- a examinat cadrele temporare de criză relevante pe care Comisia le-a instituit pentru aprobarea măsurilor naționale de ajutoare de stat de la izbucnirea pandemiei de COVID-19 în 2020 și de la invadarea Ucrainei de către Rusia în 2022;
- a analizat un eșantion de 30 de notificări ale ajutoarelor de stat legate de crize, aprobate de Comisie în perioada martie 2020-iunie 2023;
- a examinat informațiile și resursele de care dispune Comisia pentru a identifica încălcările normelor privind ajutoarele de stat legate de crize și pentru a urmări măsurile luate ca urmare a acestor încălcări.

23 În general, Curtea a selectat eșantionul de notificări axându-se pe bugetele mai mari pentru ajutoare planificate la momentul aprobării de către Comisie. De asemenea, Curtea a efectuat vizite de audit în Germania, Franța, Țările de Jos și Polonia și a colectat informații despre modul în care administrațiile naționale au asigurat conformitatea ajutoarelor lor de stat cu aceste norme și dacă au raportat Comisiei informații fiabile privind cheltuielile aferente ajutoarelor de stat. Curtea a selectat aceste state membre deoarece ele au plătit ajutoare de stat semnificative în temeiul cadrelor de criză și dispun de măsuri de ajutor de stat relevante în cadrul politicii industriale a UE.

24 Curtea a mai efectuat în trecut activități de audit privind ajutoarele de stat, dar rapoartele rezultate fie nu abordau contextul actual²², fie priveau aspecte specifice ale normelor privind ajutoarele de stat, cum ar fi cele din cadrul politicii de coeziune și cele în favoarea instituțiilor financiare²³. Având în vedere cuantumul fără precedent ale ajutoarelor de stat pe care Comisia le-a aprobat pentru a remedia perturbarea economică provocată de COVID-19 și de invadarea Ucrainei de către Rusia, există o nevoie stringentă de control actualizat și cuprinzător.

25 În alte rapoarte recente privind bateriile²⁴ și hidrogenul din surse regenerabile²⁵, Curtea s-a referit deja la importanța normelor privind ajutoarele de stat în sprijinul realizării obiectivelor de politică industrială ale UE. Faptul că multe state membre au ales să utilizeze ajutoare de stat semnificative pentru a sprijini redresarea economică, autonomia strategică și tranziția către o industrie „zero net” a generat provocări suplimentare pentru rolul de supraveghere al Comisiei.

26 Curtea preconizează că prezentul raport va contribui la o supraveghere mai eficace a ajutoarelor de stat în eventualitatea unor crize viitoare, precum și la asigurarea unui cadru mai coerent pentru ajutoarele de stat în anii următori.

²² Raportul special nr. 15/2011.

²³ Raportul special nr. 24/2016 și Raportul special nr. 21/2020.

²⁴ Raportul special nr. 15/2023.

²⁵ Raportul special nr. 11/2024.

Observații

Comisia a adoptat rapid cadrele temporare, însă condițiile pentru direcționarea ajutoarelor de stat nu erau întotdeauna bine definite

Adoptarea rapidă a primelor două cadre temporare de criză de către Comisie a permis statelor membre să acționeze prompt

27 Atunci când se confruntă cu perturbări economice semnificative, statele membre trebuie să poată acționa prompt pentru a-și sprijini economiile și pentru a limita pagubele economice pentru întreprinderi. Prin urmare, Curtea a evaluat cât de rapid a prezentat Comisia cadrele sale temporare de criză în urma pandemiei de COVID-19 și a invadării Ucrainei de către Rusia și dacă au existat suficiente consultări cu statele membre înainte de adoptarea acestor două cadre de criză de către Comisie.

28 La 11 martie 2020, Organizația Mondială a Sănătății (OMS) a declarat epidemia de COVID-19 drept pandemie. La puțin timp după aceea, statele membre au dispus suspendarea mai multor activități comerciale în încercarea de a limita răspândirea și mai mare a COVID-19. Statele membre au acordat, de asemenea, diferite forme de asistență financiară pentru a ajuta întreprinderile să facă față perturbărilor economice care au urmat restricțiilor. Întrucât un număr considerabil de astfel de măsuri constituiau ajutor de stat, acestea trebuiau aprobate individual de Comisie în temeiul TFUE, doar dacă nu intrau sub incidența unor excepții existente (a se vedea punctul [07](#)).

29 Comisia a adoptat un cadru temporar pentru măsuri de ajutor de stat în timpul pandemiei de COVID-19, la opt zile de la declarația OMS. Cadrul privind COVID-19 a furnizat un set comun de criterii pentru ca statele membre să își elaboreze măsurile de ajutor de stat legate de COVID. Comisia s-a angajat prin acest cadru să accelereze procedurile de aprobare. În circumstanțele date, Comisia nu a putut efectua o evaluare economică mai aprofundată a necesității ajutorului. În plus, Comisia a încheiat consultarea cu statele membre cu privire la proiectul de cadru în doar două zile, ceea ce nu le-a lăsat timp suficient acestora pentru a efectua o analiză aprofundată. În lunile care au urmat, au fost necesare mai multe modificări pentru a ține pasul cu modul în care a evoluat pandemia și pentru a răspunde cererilor statelor membre pentru o mai mare flexibilitate.

30 La 23 martie 2022, la aproximativ o lună după invadarea Ucrainei de către Rusia, Comisia a adoptat un cadru temporar de criză pentru măsuri de ajutor de stat. În acest caz, statele membre au avut la dispoziție patru zile pentru a trimite feedback cu privire la proiectul de cadru.

31 Curtea consideră că adoptarea rapidă a ambelor cadre temporare de criză de către Comisie a permis statelor membre să acționeze prompt. Acest lucru a asigurat un cadru comun pentru măsurile naționale de ajutor, a oferit securitate juridică pentru statele membre și a limitat sarcina administrativă a acestora. Pe de altă parte însă, din cauză că s-a acționat atât de rapid, statele membre au avut la dispoziție doar un timp foarte limitat pentru a furniza feedback Comisiei.

Ajutoarele de stat nu au fost axate în mod suficient pe întreprinderile cele mai afectate

32 Curtea a evaluat și dacă Comisia a definit obiectivele și criteriile în așa manieră încât să se asigure că măsurile de sprijin sunt direcționate efectiv către întreprinderile cele mai afectate de pandemia de COVID-19, limitând în același timp denaturările nejustificate ale concurenței.

33 Cadrul privind COVID-19 a fost creat ca recunoaștere a faptului că activitatea economică trebuia menținută în timpul și după pandemia de COVID-19 și, de asemenea, că și întreprinderile aflate într-o stare economică bună ar putea suferi pagube semnificative, în special dacă situația lichidităților lor s-ar deteriora ca urmare a crizei. Statele membre au utilizat în principal secțiunile cadrului privind COVID-19 care se axau pe nevoia sau pe deficitul de lichidități.

34 Or, condițiile în baza cărora Comisia considera că măsurile de ajutor erau compatibile cu piața internă nu includeau, în general, niciun criteriu prin care să se asigure că ajutorul răspundea nevoilor de lichidități. De asemenea, nu exista nicio cerință explicită ca statele membre să demonstreze că problemele de lichidități ale întreprinderilor erau cauzate de pandemia de COVID-19.

35 O abordare simplificată a ajutorului de stat poate fi justificată în timpul unei crize majore. Astfel, statele membre au posibilitatea de a acorda rapid ajutoare, în special într-o situație de criză economică bruscă și generalizată. În același timp însă, Curtea a constatat că Comisia nu s-a asigurat că ajutorul era direcționat către întreprinderile cele mai afectate de criză și că, uneori, acesta nu se limita doar la remedierea unui

deficit de lichiditate. În **caseta 2** sunt descrise două exemple de scheme pe care Curtea le-a examinat ca parte a eșantionului său.

Caseta 2

Logica de intervenție a schemelor naționale în temeiul cadrului privind COVID-19: Germania și Țările de Jos

În **Germania**, creditele preferențiale pentru întreprinderi au constituit o parte substanțială a sprijinului acordat în contextul creat de pandemie. În ceea ce privește schemele federale de creditare, puse în aplicare în temeiul secțiunilor 3.1 și 3.3 din cadrul temporar, întreprinderile care invocau un deficit de lichidități nu erau obligate să demonstreze o legătură directă sau indirectă cu pandemia.

În **Țările de Jos**, au fost acordate granturi directe întreprinderilor prin intermediul unei scheme aprobate în temeiul secțiunii 3.1 din cadrul temporar, destinată remedierii deficitului de lichidități al întreprinderilor. Cuantumul ajutoarelor erau bazate pe pierderile suferite la nivelul cifrei de afaceri și pe costurile fixe. Întreprinderile nu erau obligate să furnizeze dovezi că cifra de afaceri nerealizată era cauzată de pandemia de COVID-19, iar costurile fixe includeau amortizarea activelor fixe. Chiar dacă includerea amortizării în calcul poate ajuta întreprinderile să mențină nivelul investițiilor, între aceasta și nevoile de lichidități nu există nicio legătură directă.

36 Curtea observă și că rapoartele publicate de instituțiile supreme de audit naționale din Germania și Franța privind schemele naționale de ajutor legate de COVID-19 sugerează că, în unele sectoare, ajutorul de stat și-a putut atinge obiectivele pe termen scurt deși nu era neapărat proporțional cu pagubele suferite de întreprinderi sau cu nevoile lor reale, ceea ce este un indicator al faptului că este posibil ca ajutoarele de stat acordate să fi depășit ceea ce era necesar²⁶.

37 În comparație cu cadrul privind COVID-19, obiectivele cadrului de criză privind Ucraina au fost definite mai clar, punându-se accentul pe măsurile de sprijin pentru lichidități. Statele membre erau autorizate să acorde ajutor doar întreprinderilor care au fost afectate de criză după invadarea Ucrainei de către Rusia sau trebuiau să determine cuantumul ajutorului în funcție de creșterea costurilor gazelor naturale și ale energiei electrice. Cu toate acestea, pentru niciunul dintre cele două cadre

²⁶ Bundesrechnungshof: *Abschließende Mitteilung an das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz über die Prüfung Außerordentliche Wirtschaftshilfen (November- und Dezemberhilfe) für das Jahr 2020*; Cour des comptes: *Les prêts garantis par l'état – Une réponse efficace à la crise, un suivi nécessaire*.

temporare de criză, Comisia nu a făcut vreodată public raționamentul economic care a stat la baza stabilirii pragurilor maxime de ajutor pentru fiecare întreprindere sau modul în care au fost definite sectoarele și subsectoarele economice afectate în mod deosebit de criză, care puteau beneficia de un ajutor mai mare.

38 Comisia a modificat cadrul de criză privind Ucraina în iulie 2022, în concordanță cu REPowerEU, un plan de reducere a dependenței UE de combustibilii fosili din Rusia. Sprijinul pentru energia din surse regenerabile și pentru decarbonizarea proceselor de producție industrială era deja posibil în temeiul orientărilor privind ajutoarele de stat pentru climă, protecția mediului și energie (OACME)²⁷, dar, având în vedere invadarea Ucrainei de către Rusia, Comisia a considerat că erau necesare trei simplificări principale pentru accelerarea temporară a investițiilor:

- eliminarea cerinței de a se efectua o consultare publică cu privire la efectele asupra concurenței și la proporționalitatea măsurilor de sprijin, astfel cum este cazul de obicei în temeiul OACME;
- facilitarea finanțării publice fără proceduri de ofertare concurențială, cu condiția respectării procentului maxim de ajutor de stat care putea fi acordat per beneficiar („intensitatea ajutorului”);
- eliminarea obligației de a se aplica toate principiile comune de evaluare definite în pachetul de modernizare a ajutoarelor de stat²⁸; în special, Comisia nu ar mai evalua potențialele efecte negative asupra concurenței sau nu ar mai efectua un „test comparativ” pentru a verifica dacă efectele negative ale acestor măsuri ar putea fi compensate prin efecte pozitive, astfel cum se prevede în OACME.

39 În temeiul OACME, statele membre trebuiau să demonstreze că ajutorul este necesar și că un proiect (sau proiectul de referință pentru scheme) nu s-ar realiza fără acest ajutor. În urma modificării cadrului de criză privind Ucraina, Comisia a considerat, în general, că ajutorul are un efect de stimulare (cu alte cuvinte, că beneficiarii nu ar realiza investițiile respective în lipsa ajutorului). Această considerație nu era însă susținută de o analiză economică.

²⁷ Comunicarea [2022/C 80/01](#): „Orientările din 2022 privind ajutoarele de stat pentru climă, protecția mediului și energie”.

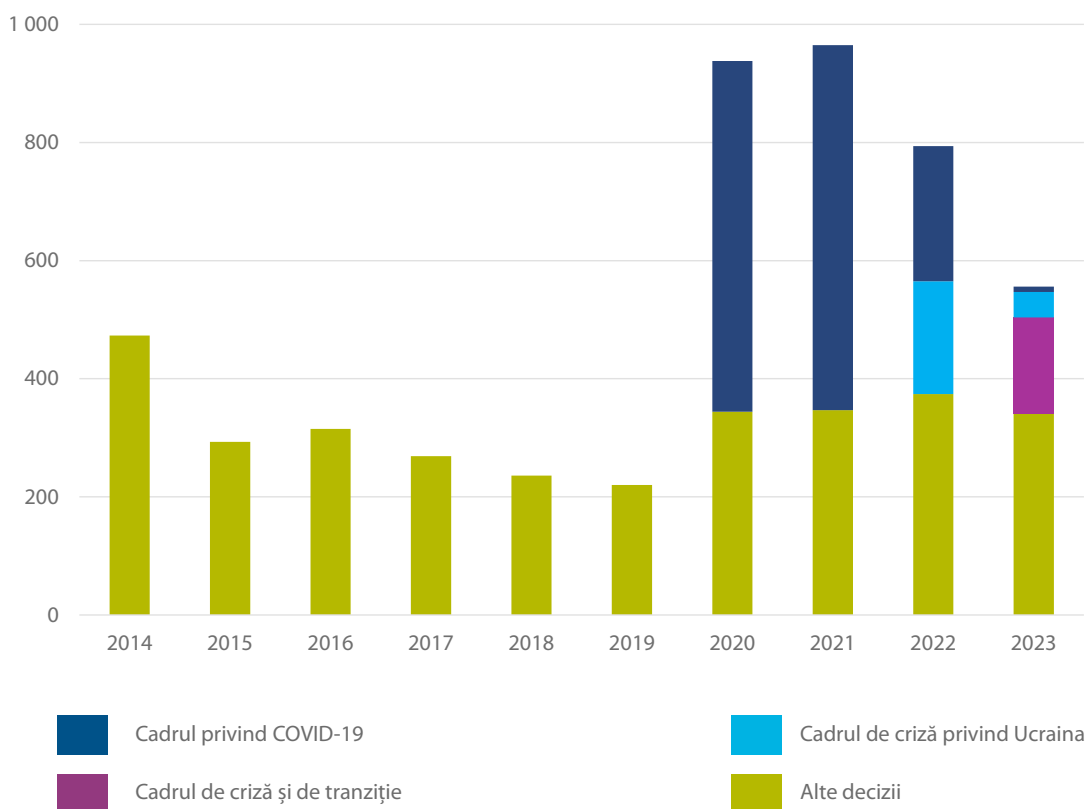
²⁸ Comunicarea [COM\(2012\) 209](#): „Modernizarea ajutoarelor de stat în UE”; documentul de lucru al serviciilor Comisiei [SWD\(2020\) 257](#): *Fitness Check of the 2012 State aid modernisation package, railways guidelines and short-term export credit insurance*, p. 20.

40 Pentru cadrul de criză privind Ucraina, în opinia Curții, Comisia a stabilit inițial obiective și criterii adecvate pentru a se asigura că măsurile de sprijin erau direcționate efectiv către întreprinderile cele mai afectate de criză. Modificările ulterioare adoptate după REPowerEU au dus la o și mai mare simplificare, eliminând anumite măsuri de asigurare împotriva riscului de denaturare a pieței. Curtea a mai constatat că Comisia nu a efectuat evaluări economice înainte de adoptarea cadrelor pentru a se asigura că ajutorul era limitat la minimumul necesar, iar cadrul privind COVID-19 nu era axat în mod suficient pe întreprinderile cele mai afectate de criză.

Examinarea de către Comisie a cazurilor de ajutoare de stat legate de crize a fost rapidă, dar adesea bazată pe informații limitate cu privire la măsurile adoptate de statele membre

Numărul deciziilor Comisiei privind ajutoarele de stat a crescut semnificativ de la izbucnirea pandemiei de COVID-19

41 În timpul pandemiei de COVID-19 din 2020 și 2021, numărul deciziilor privind ajutoarele de stat adoptate de Comisie a crescut de aproape patru ori față de nivelurile de dinainte de 2020 (de la aproximativ 250 la 950 pe an). Cea mai mare parte a creșterii s-a datorat deciziilor luate în temeiul cadrului privind COVID-19 (aproximativ 600 pe an). În 2022, numărul total al deciziilor privind ajutoarele de stat a scăzut la aproximativ 800, dintre care aproape jumătate au fost adoptate fie în temeiul cadrului privind COVID-19, fie în temeiul cadrului de criză privind Ucraina. În 2023, numărul deciziilor a scăzut la mai puțin de 600, dintre care o treime au fost legate fie de cadrul de criză privind Ucraina, fie de cadrul de criză și de tranziție (a se vedea [figura 3](#)).

Figura 3 – Numărul deciziilor privind ajutoarele de stat pe an, 2014-2023

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor Comisiei.

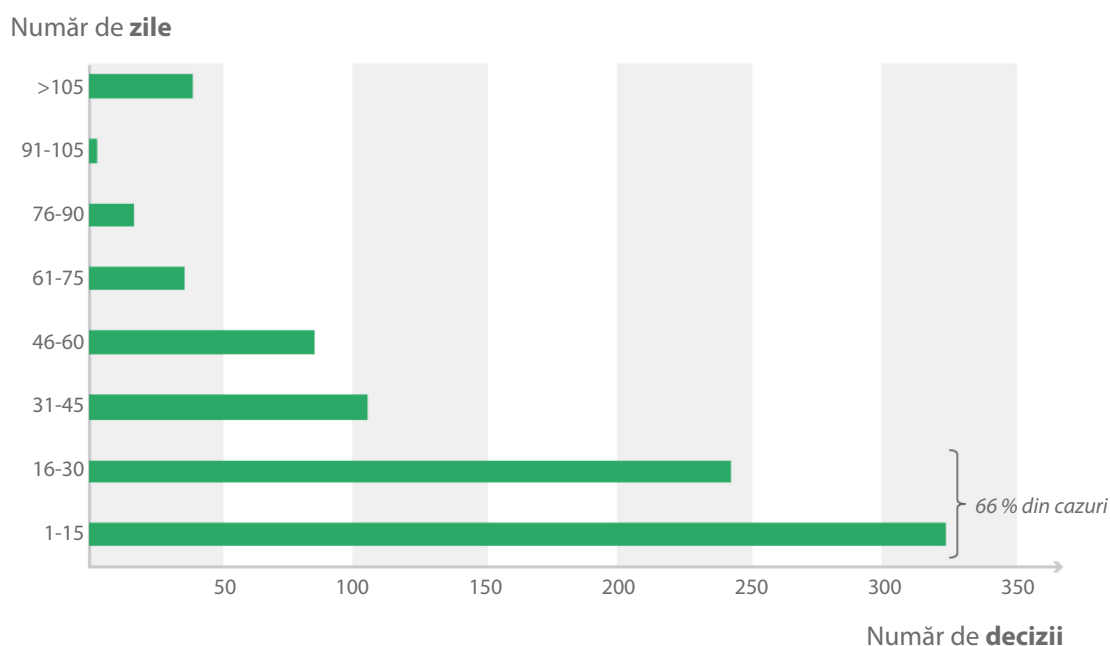
Comisia a evaluat în mai puțin de o lună majoritatea schemelor naționale de ajutor notificate în temeiul primelor două cadre temporare de criză

42 Statele membre trebuiau să notifice Comisiei toate măsurile de ajutor de stat pe care intenționau să le adopte în temeiul cadrelor de criză și să furnizeze documente justificative, cum ar fi proiectul de legislație națională care reglementa măsurile preconizate. De regulă, Comisia are la dispoziție două luni pentru a adopta o decizie în urma notificării complete a unei măsuri²⁹. În circumstanțele date, Comisia a trebuit să evalueze și să aprobe aceste măsuri cât mai rapid posibil, evitând în același timp denaturarea nejustificată a concurenței. Curtea a examinat cât de rapid a efectuat Comisia evaluările respective.

²⁹ Articolul 4 alineatul (5) din Regulamentul (UE) 2015/1589 al Consiliului.

43 Comisia a aprobat 693 de măsuri în temeiul cadrului privind COVID-19 și 157 de măsuri în temeiul cadrului de criză privind Ucraina. Numărul deciziilor nu include modificările ulterioare ale acestor măsuri. În 66 % din cazuri, intervalul de timp dintre primul contact al statelor membre cu Comisia („notificarea prealabilă”) și decizia finală a Comisiei după notificarea oficială a fost mai mic de o lună (a se vedea [figura 4](#)). Această situație diferă de media de două luni și jumătate pentru evaluările măsurilor de ajutor legate de COVID-19 aprobate în afara cadrului temporar. Deoarece cadrul de criză și de tranziție a fost adoptat abia în martie 2023 și procedurile de evaluare erau în curs, Curtea nu a evaluat durata procedurilor de evaluare ale Comisiei pentru deciziile adoptate în temeiul acestui cadru.

Figura 4 – Durata evaluărilor Comisiei în temeiul cadrului privind COVID-19 și al cadrului de criză privind Ucraina



Notă: este inclusă notificarea prealabilă și sunt excluse deciziile de modificare.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor Comisiei.

44 Curtea a constatat, de asemenea, că doar câteva decizii ale Comisiei de aprobare a ajutoarelor de stat au fost contestate în instanțele UE, care, de altfel, le-au menținut în majoritatea cazurilor. De exemplu, în sectorul aviației, care a fost deosebit de afectat de restricțiile legate de COVID-19, unii concurenți de pe piață au contestat deciziile Comisiei adoptate în temeiul TFUE sau al cadrului privind COVID-19, pe motiv că Comisia nu evaluase în mod corespunzător cazurile sub toate aspectele relevante sau că aceasta nu și-a motivat deciziile. Curtea a constatat că, până la sfârșitul lunii iunie 2024, Tribunalul Uniunii Europene și Curtea de Justiție pronunțaseră hotărâri

privind ajutoare de stat acordate companiilor aeriene în contextul COVID-19 în 26 de cauze. Tribunalul a anulat deciziile Comisiei în 10 cauze, în timp ce, în celelalte 16 cauze, deciziile Comisiei au fost menținute. Curtea de Justiție a respins recursurile ulterioare în 4 dintre aceste din urmă cauze.

45 Prin urmare, Curtea consideră că, după adoptarea primelor două cadre temporare de criză, Comisia a reușit să reducă semnificativ durata procedurii de evaluare. Deciziile de aprobare a ajutoarelor de stat au fost în mare parte menținute de instanțele UE.

Adesea, Comisia nu a avut la dispoziție detalii cu privire la măsurile puse în aplicare de statele membre în temeiul cadrelor de criză temporare, în special legat de „schemele-umbrelă”

46 În temeiul cadrelor temporare de criză, statele membre trebuiau să demonstreze că măsurile de ajutor de stat erau necesare, adecvate și proporționale pentru remedierea unei perturbări grave a economiei lor și că toate condițiile cadrului erau îndeplinite³⁰. Prin urmare, Curtea a examinat dacă Comisia a verificat, atunci când a evaluat schemele naționale notificate, că măsurile îndeplinesc criteriile stabilite în cadre și alte norme aplicabile privind ajutoarele de stat.

47 Pe baza analizei pe care a efectuat-o asupra unui eșantion de 30 de notificări privind ajutoare de stat legate de criză aprobate de Comisie, Curtea a constatat că aceasta s-a limitat, în evaluarea sa, la a verifica dacă măsurile respectau cadrele sau dacă statele membre se angajau să le respecte. Ea nu a examinat detaliile fiecărei măsuri notificate, cum ar fi condițiile de la nivel național pentru acordarea ajutorului, și nici dacă ajutorul putea fi furnizat prin mijloace mai puțin perturbatoare sau dacă statele membre adoptaseră deja alte măsuri generale sau măsuri de ajutor de stat, care răspundeau nevoilor de lichiditate ale întreprinderilor. Deoarece nu era clar cum aveau să evolueze crizele și pentru că era nevoie rapid de sprijin public, adesea statele membre nu au fost în măsură să furnizeze informații clare cu privire la bugete și au trimis cifre mai mult sau mai puțin arbitrare. Conform normelor privind ajutoarele de stat, Comisia trebuie totuși să poată examina efectele unei scheme asupra concurenței, ceea ce presupune evaluarea bugetelor notificate de statele membre. În timpul perioadelor de criză, evaluarea efectuată de Comisie nu a acoperit și cuantumul total al ajutorului notificat.

³⁰ A se vedea cadrul temporar privind COVID-19, punctul 19, cadrul de criză privind Ucraina, punctul 51 și cadrul de criză și de tranziție, punctul 57.

48 În acest context, Curtea a observat că diferite state membre au notificat Comisiei „scheme-umbrelă”. Acestea constau în mai multe măsuri de răspuns la criză și, adesea, în mai multe instrumente de ajutor, cum ar fi granturi, împrumuturi sau diferite tipuri de facilități fiscale. Aceste măsuri și instrumente trebuiau să respecte cadrul temporar, însă nu se cunoșteau condițiile naționale de acordare a ajutoarelor. Odată aprobarea obținută, statele membre puteau să adopte numeroase măsuri de ajutor diferite, fără ca acestea să mai trebuiască notificate Comisiei, ceea ce a redus în mod semnificativ sarcina administrativă. Comisia a aprobat astfel de scheme în temeiul tuturor cadrelor, cu condiția ca statele membre să se angajeze să respecte toate criteriile.

49 Germania a fost unul dintre numeroasele state membre care au notificat Comisiei scheme-umbrelă în temeiul cadrului privind COVID-19 și le-a utilizat pe scară largă. Conținutul schemelor sale umbrelă federale a fost copiat, în esență, din cadrul privind COVID-19, fără detalii suplimentare despre diferitele măsuri de sprijin. Acestea trebuiau apoi să fie elaborate și adoptate la nivelurile administrative naționale corespunzătoare. Un exemplu de astfel de schemă din Germania este prezentat în *caseta 3*.

Caseta 3

Utilizarea „schemelor-umbrelă”: un exemplu din Germania

În Germania, în temeiul cadrului federal „Sume mici de ajutor 2020” (cazul Comisiei nr. SA.56790, inclusiv schemele succesive), autoritățile naționale și regionale au adoptat 231 de măsuri de sprijin diferite legate de COVID-19. Acestea acopereau diferite instrumente de ajutor, cum ar fi granturi sau împrumuturi cu dobândă subvenționată acordate în condiții speciale, și care implicau cheltuieli nominale aferente ajutoarelor de stat în valoare de peste 90 de miliarde de euro.

Aceste măsuri de sprijin subiacente schemei-umbrelă nu au fost evaluate sau supuse aprobării de către Comisie, ele fiind puse în aplicare în temeiul deciziei Comisiei de aprobare a schemei-umbrelă.

50 Atunci când a evaluat notificările schemelor-umbrelă, Comisia nu a avut decât informații foarte limitate cu privire la natura și amploarea măsurilor de sprijin specifice pe care statele membre le adoptau și le puneau în aplicare în cadrul acestor scheme. Comisia s-a bazat, în esență, pe prezumția că statele membre respectau condițiile schemelor notificate – pe care Comisia le-a evaluat ca fiind în conformitate cu cadrele temporare – fără să aibă informații suplimentare despre mecanismele de finanțare pe care acestea le-au pus în aplicare în cele din urmă. Deși numărul exact de scheme-umbrelă aprobate nu este disponibil, Curtea estimează că schemele care

acoperă mai mult de un instrument de ajutor reprezintă peste o treime din quantumul total al ajutoarelor legate de COVID-19 aprobate de Comisie. Este probabil ca numărul să fie mai mare, deoarece există și scheme care acoperă un singur instrument de ajutor, dar constau în multe măsuri subiacente. Curtea consideră că utilizarea schemelor-umbrelă de către statele membre prezintă un risc deosebit pentru monitorizarea de către Comisie a ajutoarelor de stat.

Verificările pe care statele membre le-au efectuat cu privire la conformitatea cu normele privind ajutoarele de stat legate de crize s-au bazat, în mare măsură, pe declarațiile pe proprie răspundere ale beneficiarilor

51 În temeiul articolului 108 alineatul (1) TFUE, Comisia, împreună cu statele membre, trebuie să verifice permanent regimurile ajutoarelor existente în aceste state. Cadrele temporare de criză au stabilit quantumuri maxime ale ajutorului per întreprindere și cuprindeau, uneori, norme complexe privind cumularea în cazul în care întreprinderile primeau ajutor în temeiul aceleiași secțiuni sau al unor secțiuni diferite ale cadrului. Rolul statelor membre și al autorităților în materie de ajutor de stat este de a asigura respectarea normelor și de a sprijini Comisia în îndeplinirea sarcinilor sale. Pentru cele patru state membre pe care le-a vizitat în cursul acestui audit, Curtea a examinat, așadar, dacă autoritățile competente din statele membre instituiseră mijloace de verificare a conformității și dacă acestea erau eficiente.

52 În timp ce, în Țările de Jos, ajutorul legat de crize este gestionat în mare parte la nivel central, în statele membre mai mari, în gestionarea ajutorului de stat sunt implicate mai multe autorități. Cu toate acestea, dintre cele patru state membre pe care Curtea le-a vizitat în cursul auditului său, doar Polonia avea un registru central al ajutoarelor de stat, în care toate autoritățile relevante trebuiau să încarce date privind ajutoarele de stat în termen de șapte zile de la acordare și pe care alte autorități îl puteau utiliza pentru verificări. Un astfel de registru nu este obligatoriu în UE, dar statele membre îl pot introduce în mod voluntar. Până la 1 ianuarie 2026, statele membre trebuie să se asigure că cel puțin informațiile privind ajutoarele *de minimis* acordate sunt înregistrate într-un registru central la nivel național sau la nivelul UE, pentru a permite monitorizarea respectării plafoanelor pentru ajutorul *de minimis*³¹. În lipsa unui registru central, pentru a confirma respectarea normelor privind cumularea în momentul acordării ajutorului, autoritățile din Germania, Franța și Țările de Jos se bazează în mare parte pe declarațiile pe proprie răspundere ale întreprinderilor.

³¹ Articolul 6 din Regulamentul (UE) 2023/2831 al Comisiei.

53 În 2020, a devenit disponibil un alt sprijin, prin Fondul de garantare paneuropean (PEGF), în cuantum de 25 de miliarde de euro, instituit de Grupul BEI ca răspuns la pandemia de COVID-19 și susținut de 22 de state membre. Ajutorul din PEGF putea fi adăugat la alte măsuri de ajutor puse în aplicare de statele membre, cu condiția ca, pentru anumite măsuri, cuantumul total al împrumuturilor să nu depășească plafoanele stabilite în cadrul privind COVID-19. Doar autoritățile naționale relevante din Polonia aveau însă informații despre beneficiarii finali ai PEGF, dat fiind că o schemă complementară era pusă în aplicare la nivel național. În celelalte state membre pe care Curtea le-a vizitat, autoritățile relevante nu aveau aceste informații. Prin urmare, există riscul ca ajutorul acordat prin PEGF să nu fi fost luat în considerare la aplicarea regulilor privind cumularea.

54 În temeiul cadrului privind COVID-19, nu puteau fi acordate ajutoare întreprinderilor care se aflau deja în dificultate înainte de pandemie, adică la 31 decembrie 2019, deși se aplicau excepții pentru microîntreprinderi și întreprinderile mici. Pentru a verifica respectarea acestei cerințe, statele membre vizitate s-au bazat, de obicei, pe declarațiile pe proprie răspundere ale întreprinderilor.

55 Curtea consideră că statele membre nu au dispus întotdeauna de mecanisme de control eficace și adesea s-au bazat pe declarațiile pe proprie răspundere ale beneficiarilor pentru a se asigura că ajutorul de stat era acordat în conformitate cu condițiile cadrelor temporare și cu deciziile Comisiei de autorizare a măsurilor. În statele membre în care mai multe autorități sunt implicate în acordarea ajutorului și nu există un registru central al ajutoarelor de stat, autoritățile naționale au avut dificultăți în a efectua verificări încrucișate ale respectării normelor privind cumularea.

Comisia și-a redus monitorizarea schemelor de ajutoare de stat pe timpul crizelor și încă nu a evaluat impactul cadrelor temporare asupra concurenței

În ciuda creșterii semnificative a cheltuielilor aferente ajutoarelor de stat începând din 2020, Comisia și-a redus eforturile de monitorizare a ajutoarelor de stat

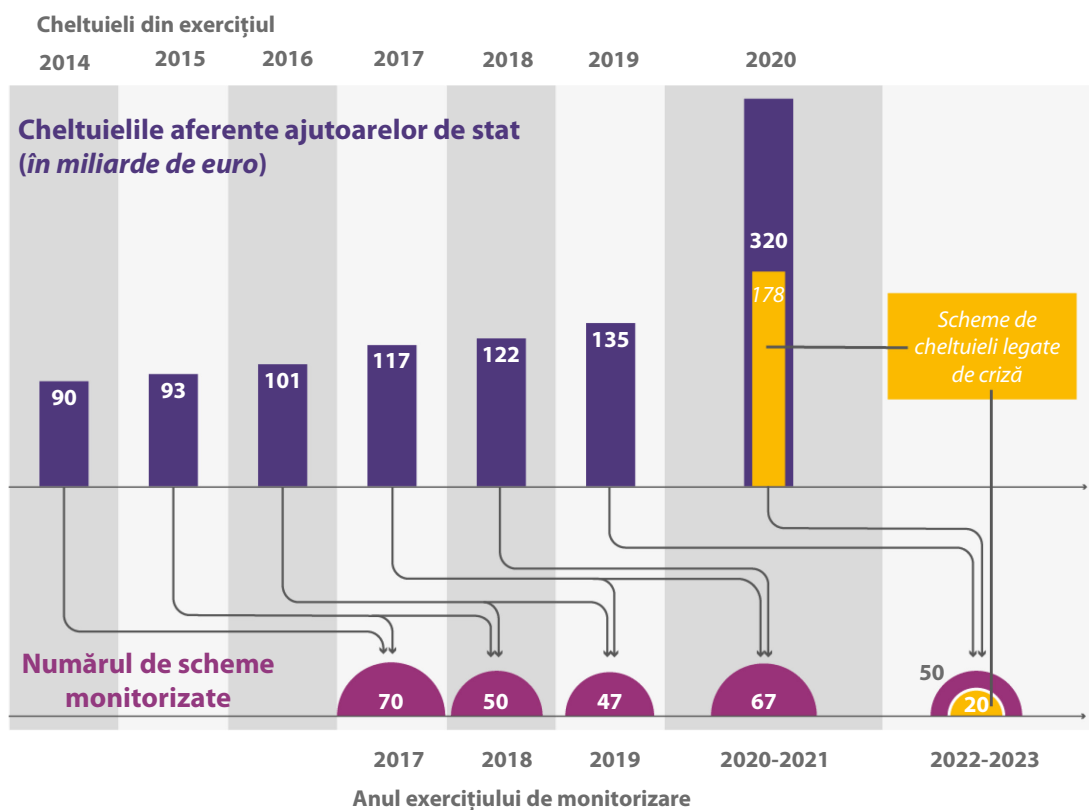
56 Ca parte a rolului său de supraveghere, Comisia trebuie să verifice dacă statele membre respectă deciziile sale privind ajutoarele de stat, inclusiv bugetele notificate, precum și normele generale privind ajutoarele de stat (cum ar fi Regulamentul general de exceptare pe categorii de ajutoare). Comisia efectuează astfel un exercițiu de monitorizare periodică³² pe baza informațiilor publicate, a informațiilor primite de la participanții la piață cu privire la modul în care statele membre aplică normele privind ajutoarele de stat, precum și pe baza unor analize aprofundate specifice pentru o serie de scheme de ajutoare. Până în prezent, Comisia a selectat aceste scheme utilizând o abordare bazată pe risc. Curtea a examinat modul în care monitorizarea de către Comisie s-a modificat în timp și dacă rezultatele au fost adecvate și disponibile în timp util pentru a informa Comisia cu privire la eficacitatea cadrelor temporare.

57 Din 2020, Comisia a continuat să colecteze informații generale privind punerea în aplicare a ajutoarelor de stat. Exercițiul său de monitorizare nu era însă destinat sau conceput să identifice ajutoarele care nu fuseseră notificate, ci să verifice punerea în aplicare corectă a schemelor de ajutoare. În afară de posibilitatea pe care o au părțile interesate să depună plângeri împotriva unui pretins ajutor ilegal, Comisia nu dispune în prezent de o abordare structurată pentru detectarea cazurilor de ajutor nenotificat.

58 Înainte de 2020, Comisia selectase între aproximativ 50 și 70 de scheme de ajutoare în fiecare an pentru o analiză aprofundată. Din cauza volumului mai mare de muncă necesar pentru evaluarea măsurilor notificate (a se vedea punctul [41](#)), Comisia a decis, în 2020, să efectueze, temporar pe durata crizelor, o monitorizare aprofundată doar o dată la doi ani (a se vedea [figura 5](#)). În 2024, Comisia a decis să revină la o monitorizare anuală.

³² Documentul de lucru al serviciilor Comisiei [SWD\(2020\) 257](#): *Fitness Check of the 2012 State aid modernisation package, railways guidelines and short-term export credit insurance*, p. 37.

Figura 5 – Cheltuielile anuale aferente ajutoarelor de stat, 2014-2020, și numărul de scheme monitorizate, 2017-2023



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor Comisiei.

59 Această modificare a avut mai multe consecințe.

- Modificarea a condus la creșterea decalajului de timp (adică un an în plus) între data exercițiului de monitorizare și perioada acoperită. Acest lucru a redus, din start, utilitatea pentru Comisie a informațiilor rezultate din monitorizare.
- Dat fiind că în 2021 și 2023 a fost verificat un număr de scheme similar cu cel de dinainte de criză (între 50 și 70), monitorizarea de către Comisie era abia la jumătate din nivelul de dinainte de criză, în ciuda faptului că, de atunci, a existat o creștere semnificativă a numărului de scheme naționale și de ajutoare notificate.

- Ajutoarele notificate și acordate în temeiul cadrului privind COVID-19 în 2020 au fost acoperite de monitorizare doar în 2023, dar monitorizarea a vizat și ajutoarele acordate înainte de criză, în 2019. Cu alte cuvinte, exercițiile de monitorizare ale Comisiei au acoperit doar o parte a ajutoarelor notificate și acordate în temeiul cadrului privind COVID-19 și niciun ajutor notificat în temeiul cadrului de criză privind Ucraina. Din nou, acest lucru reduce din informațiile pe care Comisia le poate obține din monitorizarea sa.

60 Examinând exercițiul de monitorizare din perioada 2022-2023, Curtea a constatat că evaluarea riscurilor efectuată de Comisie era în mare parte documentată necorespunzător. Din această cauză, Curtea nu a putut concluziona dacă toate riscurile potențiale fuseseră identificate, evaluate și prioritizate în mod sistematic.

61 Pentru fiecare schemă selectată și supusă unei analize aprofundate, Comisia a evaluat conformitatea temeiurilor juridice naționale pentru acordarea ajutorului cu decizia sa de aprobare a schemei sau, după caz, cu cadrul privind COVID-19. Comisia a verificat și un mic eșantion de ajutoare individuale acordate. Deși aceste controale au fost cuprinzătoare și bine documentate, dimensiunea mică a eșantionului (între 8 și 10 ajutoare acordate pentru fiecare schemă selectată) nu a permis Comisiei să tragă concluzii cu privire la conformitatea punerii în aplicare globale a schemelor cu normele privind ajutoarele de stat. Pentru cazurile în care autoritățile care au acordat ajutorul se bazaseră pe declarațiile pe proprie răspundere ale întreprinderilor fără a efectua nicio verificare suplimentară pentru a confirma dacă acestea respectau normele privind cumularea sau dacă nu se aflaseră în dificultate de dinainte de criză, Comisia nu a efectuat verificări suplimentare, ci a invitat statele membre să instituie un mecanism prin care să verifice informațiile declarate pe proprie răspundere.

62 Curtea consideră că modul în care Comisia a colectat și a analizat informațiile generale privind ajutoarele de stat nu s-a axat suficient pe detectarea ajutoarelor de stat care nu fuseseră notificate. Evaluarea de către Comisie a riscurilor nu a permis Curții să concluzioneze dacă toate riscurile potențiale fuseseră identificate, evaluate și prioritizate în mod sistematic. Modificările aduse în 2020 monitorizării periodice de către Comisie a ajutoarelor de stat au avut ca rezultat o acoperire mai limitată a schemelor naționale și un decalaj de timp mai mare. Până în prezent, doar primul an al cadrului privind COVID-19 a fost acoperit.

Comisia nu a evaluat încă impactul măsurilor adoptate în temeiul primelor două cadre de criză asupra concurenței pe piața internă

63 Evaluările efectuate în temeiul normelor privind ajutoarele de stat furnizează elemente care demonstrează atât impactul direct al ajutorului asupra beneficiarilor, cât și efectele sale indirecte, de exemplu, dacă ajutorul a fost proporțional sau dacă eventualele denaturări pe care ajutorul le-ar fi provocat pe piața internă ar fi fost reduse la minimum. Rezultatele acestor evaluări ar trebui luate în considerare la elaborarea unor noi cadre sau scheme de ajutoare de stat. Prin urmare, Curtea a analizat dacă Comisia a luat măsurile necesare pentru a se asigura că impactul primelor două cadre de criză asupra concurenței pe piața internă a fost evaluat.

64 Sunt necesare evaluări de către statele membre pentru diverse scheme de ajutoare, inclusiv pentru cele care intră sub incidența Regulamentului general de exceptare pe categorii de ajutoare, atunci când bugetul anual al schemei depășește 150 de milioane de euro, și sub incidența diferitor orientări privind ajutoarele de stat, cum ar fi Orientările privind ajutoarele de stat pentru climă, protecția mediului și energie sau Cadrul pentru ajutoarele de stat pentru cercetare, dezvoltare și inovare. Statele membre în cauză elaborează, de obicei, un plan de evaluare care trebuie aprobat de Comisie, ținând seama de metodologia comună pentru evaluarea ajutoarelor de stat. Dată fiind însă nevoia urgentă de adoptare, cadrele temporare de criză nu au inclus dispoziții legate de evaluare.

65 Trei dintre cele patru state membre vizitate au depus unele eforturi pentru a analiza impactul ajutoarelor de stat legate de crize. În Germania și Țările de Jos, ministerele de resort intenționau să efectueze în 2024 și 2025 evaluări ale programelor de ajutor în această privință.

66 Până în iunie 2024, Comisia efectuase un studiu privind impactul ajutoarelor de stat legate de COVID-19 asupra cifrelor de afaceri ale întreprinderilor și asupra probabilității de incapacitate de plată a acestora. Concluzia studiului a fost că astfel de ajutoare au jucat un rol important și au ajutat întreprinderile să traverseze criza³³. Studiul nu a acoperit însă și efectele ajutorului asupra concurenței, de exemplu în sectoarele în care riscul de denaturare a pieței era potențial mai mare. Din cauza lipsei de date fiabile din partea statelor membre, studiul s-a limitat la Spania, Italia și Polonia, omițând astfel statele membre cu cele mai mari cheltuieli asociate ajutoarelor

³³ *Study on the effectiveness of COVID-Aid on firms.*

de stat. Comisia nu a planificat deocamdată nicio evaluare a impactului cadrului de criză privind Ucraina.

67 Curtea consideră că, din cauza lipsei unei evaluări *ex post* pentru primele două cadre temporare de criză, s-a pierdut oportunitatea de a afla cum ar trebui concepute în viitor măsuri mai bine orientate, reducându-se totodată la minimum denaturarea concurenței.

Statele membre au acordat ajutor în temeiul cadrelor temporare sub cuantumurile aprobate, dar raportarea nu este fiabilă

68 Comisia se bazează pe statele membre să transmită date actuale, cuprinzătoare și exacte. Prin urmare, statele membre trebuie să dispună de sisteme care să colecteze informațiile relevante de la autoritățile care acordă ajutoarele de stat. Curtea a examinat, așadar, dacă statele membre au raportat aceste date Comisiei și dacă Comisia a utilizat aceste date pentru monitorizare și raportare. Curtea a evaluat și dacă Comisia a asigurat o transparență suficientă cu privire la ajutoarele de stat legate de crize și dacă aceasta a supravegheat în mod eficace îndeplinirea de către statele membre a obligațiilor de transparență care le revin în raportarea ajutoarelor de stat.

Datele arată că cheltuielile aferente ajutoarelor de stat legate de crize au rămas cu mult sub cuantumurile aprobate inițial

69 Potrivit Comisiei, statele membre au notificat măsuri de ajutor de stat privind COVID-19 în valoare de 3,05 mii de miliarde de euro, din care 2,86 mii de miliarde de euro au vizat măsuri în temeiul cadrului temporar privind COVID-19. Acestea erau însă doar valorile nominale și nu erau echivalente cu avantajul potențial transferat întreprinderilor („elementul de ajutor”), care depinde de tipul instrumentului de ajutor. De exemplu, avantajul este semnificativ mai mic pentru instrumentele rambursabile, cum ar fi împrumuturile, decât pentru granturi.

70 Statele membre au raportat cheltuieli aferente ajutoarelor de stat pentru schemele privind COVID-19 semnificativ mai mici față de bugetele pentru ajutoarele de stat pe care le notificaseră Comisiei și în valoare de aproximativ 1,1 mii de miliarde de euro în valori nominale, ceea ce corespunde unui element de ajutor de 472 de miliarde de euro. În ceea ce privește măsurile adoptate în urma invadării Ucrainei de către Rusia, situația la sfârșitul anului 2022 era similară, statele membre raportând cheltuieli

de peste 66 de miliarde de euro în valori nominale sau aproximativ 10 % din bugetele notificate (a se vedea [tabelul 1](#)).

Tabelul 1 – Bugetele notificate și cheltuielile în temeiul cadrelor temporare (situația la sfârșitul anului 2022)

(miliarde de euro)

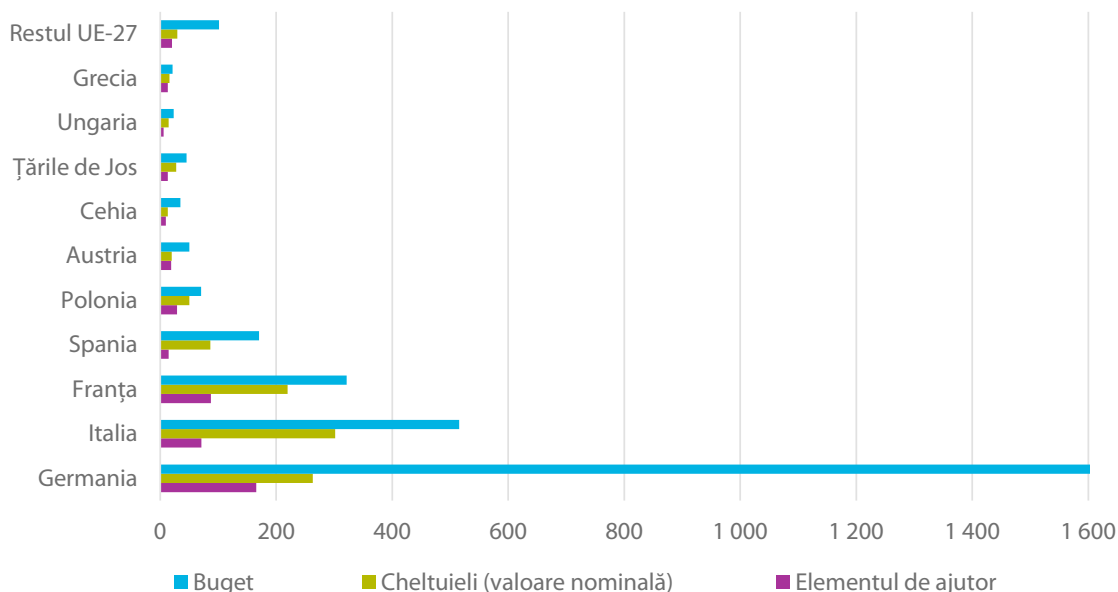
	Bugete notificate	Cheltuieli (valori nominale)	Elementul de ajutor
COVID-19	3 049	1 097	472
Criza din Ucraina	679	66	39

Sursa: tabloul de bord privind ajutoarele de stat 2023.

71 Existau totuși diferențe semnificative în ceea ce privește cuantumul global notificate de statele membre. De exemplu, în temeiul cadrului privind COVID-19, Germania a notificat măsuri de criză care reprezentau mai mult de jumătate din bugetul total notificat de toate cele 27 de state membre ale UE. Cu toate acestea, la sfârșitul anului 2022, cheltuielile nominale raportate de Germania reprezentau aproximativ 15 % din bugetele notificate inițial, astfel cum se arată în [figura 6](#).

Figura 6 – COVID-19: cheltuielile în comparație cu bugetele notificate, situația la sfârșitul anului 2022

(miliarde de euro)

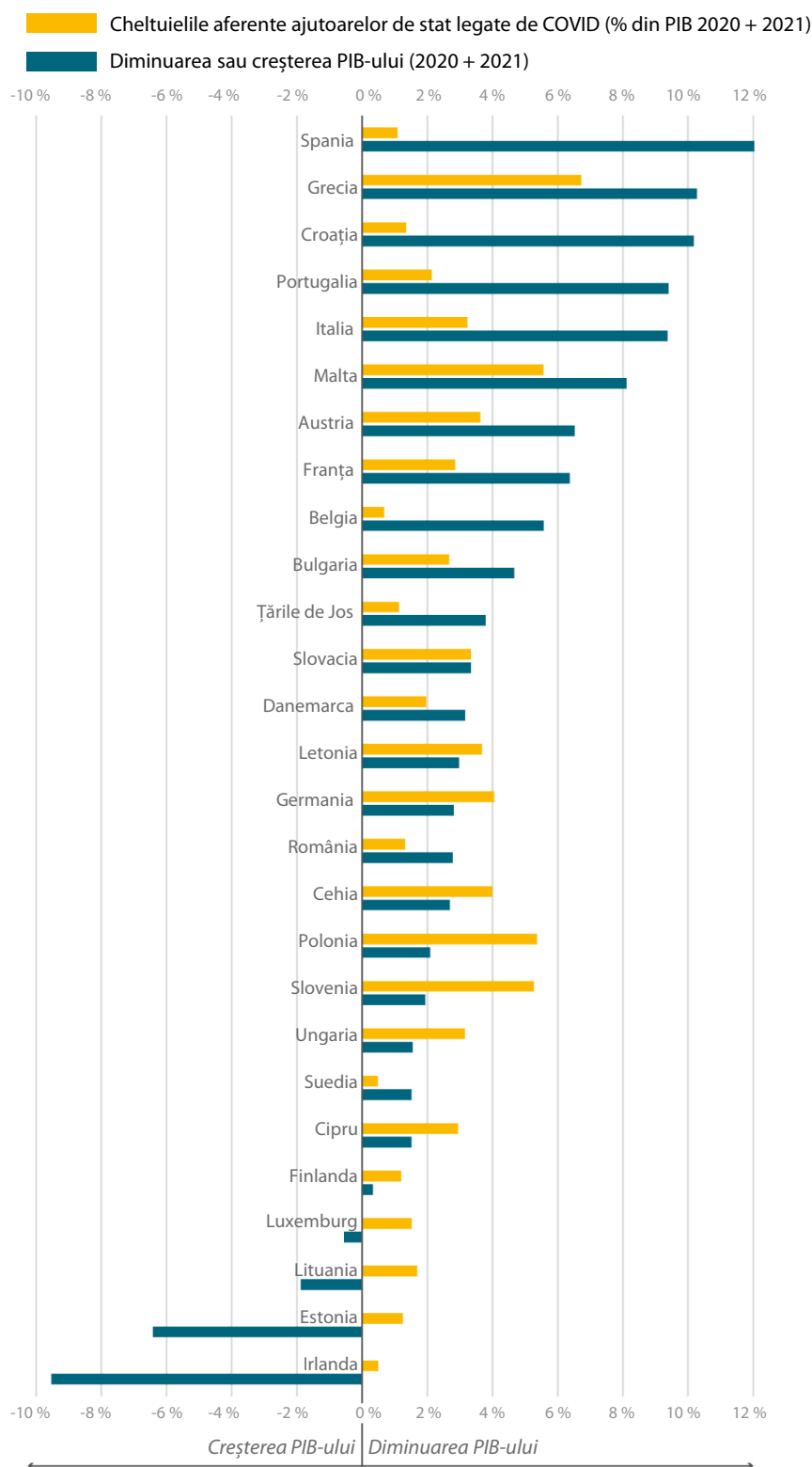


Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza tabloului de bord privind ajutoarele de stat 2023.

72 Până la sfârșitul anului 2022, Germania, Franța și Italia raportaseră cele mai mari cantumuri ale cheltuielilor asociate ajutoarelor de stat în temeiul cadrului privind COVID-19 (a se vedea [figura 6](#)). Acest lucru trebuie totuși să fie plasat în contextul dimensiunii economiilor lor și al pagubelor economice pe care le-au suferit în urma pandemiei de COVID-19. Nu există o metodologie solidă pentru a evalua această relație, dar, ca o aproximare în linii mari, Comisia a comparat, în tabloul său de bord privind ajutoarele de stat din 2022 și 2023, cheltuielile ca procent din produsul intern brut (PIB) și rata de scădere a PIB-ului în 2020 și 2021, presupunând că diminuarea PIB-ului în acești doi ani a fost cauzată aproape în întregime de pandemia de COVID-19³⁴. Pe baza acestei comparații, s-a constatat că Germania, Franța și Italia nu au acordat ajutoare în cantumuri neobișnuit de mari (a se vedea [figura 7](#)). Curtea observă că, pe baza acestei analize pentru statele membre, Comisia a concluzionat totodată că măsurile temporare de ajutor de stat adoptate în timpul crizei provocate de pandemia de COVID-19 au fost proporționale și necesare, având în vedere pagubele economice suferite. Cu toate acestea, deoarece corelația între diminuarea PIB-ului și cheltuielile aferente ajutoarelor de stat la nivelul statelor membre este limitată, fără o analiză aprofundată la nivel sectorial, este discutabil dacă se pot trage astfel de concluzii.

³⁴ Tabloul de bord privind ajutoarele de stat 2023, p. 286.
Tabloul de bord privind ajutoarele de stat 2022, p. 43.

Figura 7 – Cheltuielile aferente ajutoarelor de stat (elementul de ajutor) în comparație cu variația PIB-ului până la sfârșitul anului 2021



Notă: rata de scădere a PIB-ului calculată ca diferență între PIB-ul efectiv și trendul PIB (suma ratei de pierdere în 2020 și 2021).

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza tabloului de bord privind ajutoarele de stat 2023, și baza de date AMECO (accesată la 15 mai 2024).

73 Într-o notă de politică privind ajutoarele de stat publicată în februarie 2024³⁵, cifrele Comisiei indicau că aceasta aprobase măsuri de ajutor de stat în valoare de aproape 730 de miliarde de euro în perioada cuprinsă între martie 2022 și sfârșitul lunii iunie 2023, fie în temeiul cadrului de criză privind Ucraina și al cadrului de criză și de tranziție, fie direct, în temeiul TFUE, statele membre acordând întreprinderilor 141 de miliarde de euro în valori nominale. Quantumul ajutorului notificat diferă semnificativ de la un stat membru la altul. Germania și Franța au notificat peste 70 %, în valori absolute, din ajutorul de stat, dar, deoarece unele dintre măsuri sunt încă în vigoare, este prea devreme pentru a se concluziona cu privire la absorbția efectivă.

Comisia nu dispune de date fiabile privind volumul total al ajutoarelor de stat legate de crize care au fost acordate de statele membre și nici de date defalcate pe sectoare economice sau pe dimensiuni ale întreprinderilor

74 Principalul instrument de raportare al Comisiei este tabloul de bord privind ajutoarele de stat (a se vedea punctul **08**). Acesta se bazează pe rapoartele anuale ale statelor membre privind cheltuielile aferente ajutoarelor de stat și are scopul de a asigura o sursă de informații transparentă și accesibilă publicului cu privire la situația generală a ajutoarelor de stat, pe baza căreia Comisia își formează un tablou sinoptic³⁶. Pentru raportare, statele membre utilizează instrumentul de raportare privind ajutoarele de stat al Comisiei (SARI2).

75 Legat în mod specific de eșantionul său de notificări transmise în contextul crizelor, Curtea a constatat, în cadrul vizitelor sale de audit, că nu toate statele membre au raportat Comisiei date cuprinzătoare și exacte privind ajutoarele de stat (a se vedea exemplele din Germania și Franța în **caseta 4**).

³⁵ *The use of crisis State aid measures in response to the Russian invasion of Ukraine (until end-June 2023)*, Comisia Europeană, 2024.

³⁶ Articolul 6 alineatul (2) din [Regulamentul \(CE\) nr. 794/2004](#) al Comisiei.

Caseta 4

Deficiențe în raportarea datelor privind ajutoarele de stat: exemple din Germania și Franța

În **Germania**, ministerul federal competent a folosit un proces complex pentru a colecta date privind ajutoarele de stat legate de crize de la autoritățile federale și regionale și de la băncile publice. În timpul auditului său, Curtea a identificat erori de raportare de peste 30 de miliarde de euro, datorate unei proceduri în mare parte manuale de colectare și centralizare a datelor și interpretării incorecte a orientărilor Comisiei privind raportarea. Pentru unele scheme de ajutoare, la data acordării ajutorului, autoritățile nu au putut să aloce cheltuielile unei decizii specifice a Comisiei, deoarece acest lucru depindea de quantumul total primit în cele din urmă de întreprinderi, care nu era cunoscut la momentul respectiv.

În **Franța**, organismul de coordonare relevant a trebuit să colecteze date de la autoritățile care acordă ajutorul, cum ar fi băncile publice, ministerele și autoritățile locale. Pentru unele scheme mari de ajutor, cheltuielile raportate în instrumentul de raportare privind ajutoarele de stat al Comisiei și în sondajul său au variat semnificativ. Într-unul dintre cazurile analizate de Curte, diferența s-a ridicat la peste 23 de miliarde de euro. Autoritățile naționale franceze nu au putut explica de ce s-a întâmplat acest lucru și care erau sumele corecte. În plus, autoritățile franceze calculează elementul de ajutor în mod diferit față de Comisie. Aceasta a însemnat că nu a fost întotdeauna posibil să se facă distincția între valorile nominale ale împrumuturilor acordate și ajutorul plătit, ceea ce a afectat comparabilitatea datelor între țări.

76 Atunci când o măsură de ajutor de stat a fost modificată sau extinsă, statele membre au raportat în instrumentul privind ajutoarele de stat quantumurile plătite după intrarea în vigoare a actualizării utilizând numărul noii decizii. Acest lucru era în conformitate cu orientările Comisiei. Cu toate acestea, deoarece modificările se refereau uneori la mai multe scheme aprobate prin decizii diferite ale Comisiei, nu a fost întotdeauna posibil să se atribuie quantumurile unei anumite scheme de ajutoare sau unui anumit instrument, ceea ce a dus, prin urmare, la o raportare inexactă. Aceasta a fost o deficiență specifică schemelor-umbrelă (a se vedea punctul **48**).

77 Niciunul dintre cele trei cadre temporare de criză nu a inclus cerințe de raportare specifice pe sectoare economice sau pe dimensiuni ale întreprinderilor în plus față de raportarea anuală a cheltuielilor. Statele membre au utilizat pe scară largă, în instrumentul de raportare a ajutoarelor de stat, posibilitatea de a raporta cheltuielile ca nefiind specifice unui sector anume sau de a selecta mai multe sectoare per instrument de ajutor. Drept urmare, Comisia nu dispune de o defalcare a datelor privind ajutoarele de stat pe sector sau pe tip de întreprindere.

78 În perioada 2020-2023, Comisia a efectuat șase sondaje voluntare în care a solicitat statelor membre să furnizeze detalii despre ajutorul acordat pentru fiecare schemă, instrument, tip de întreprindere și sector. Acest ultim criteriu era important, deoarece anumite sectoare economice, cum ar fi turismul, sectorul aviației, industria aerospațială sau sectorul furnizorilor de energie, au beneficiat de niveluri de ajutor de stat deosebit de ridicate în timpul crizelor. În cadrul auditului său, Curtea a constatat că răspunsurile la sondaje erau adesea inexacte sau incomplete ori contraziceau datele din instrumentul de raportare privind ajutoarele de stat al Comisiei, de exemplu în ceea ce privește informațiile furnizate cu privire la sectoarele economice sau tipurile de întreprinderi respective. Mai mult, statele membre nu fuseseră informate în prealabil că vor trebui să colecteze și să furnizeze aceste informații Comisiei.

79 Comisia a utilizat rezultatele sondajelor în notele de politică privind ajutoarele de stat în care a furnizat o prezentare generală a utilizării ajutoarelor de stat legate de crize. Până în prezent, Comisia a publicat cinci astfel de note de politică³⁷. Ea a furnizat, în acestea, informații cu privire la absorbția măsurilor și la instrumentele utilizate, dar încă nu a existat o analiză detaliată a ajutorului acordat per sector sau per tip de întreprindere. În ciuda acestor lacune, în 2022, Comisia a concluzionat că măsurile temporare de ajutor de stat adoptate în timpul crizei provocate de pandemia de COVID-19 au fost proporționale și necesare având în vedere pagubele economice suferite (a se vedea punctul **70**)³⁸.

³⁷ *The use of COVID-19-related state aid measures by EU Member States (Issue 1/2021, Issue 1/2022); Looking back at the State aid COVID Temporary Framework: the take-up of measures in the EU (Issue 3/2022); The use of crisis State aid measures in response to the Russian invasion of Ukraine (Issue 1/2023, Issue 1/2024).*

³⁸ [Tabloul de bord privind ajutoarele de stat 2022](#), p. 44.

80 Pe baza analizei sale, Curtea consideră că, în prezent, Comisia nu dispune de date complete și fiabile privind ajutoarele de stat acordate de statele membre. Aceasta nu dispune nici de date privind cuantumul total ale acestor ajutoare sau sumele acordate diferitor sectoare economice, inclusiv acelor sectoare în care UE urmărește o politică industrială activă (cum ar fi bateriile, hidrogenul, semiconductorii). Comparabilitatea între țări a datelor este afectată de calitatea limitată a datelor raportate de statele membre. Acest lucru limitează capacitatea Comisiei de a evalua eficacitatea cadrelor temporare de criză și efectul ajutorului de stat în ceea ce privește contribuția la realizarea obiectivelor de politică industrială ale UE. Curtea consideră că, în lipsa unor date sectoriale privind ajutoarele de stat, este dificil să se tragă concluzii cu privire la măsura în care ajutorul legat de crize a fost proporțional și necesar. Pagubele economice diferă considerabil între sectoare, iar instrumentele de ajutor și nivelurile de sprijin pentru fiecare sector pot varia, de asemenea, în mod semnificativ de la un stat membru la altul. Cu toate acestea, Comisia nu dispune de date adecvate pe sectoare.

Comisia și unele state membre nu au asigurat o transparență suficientă cu privire la beneficiarii ajutoarelor de stat

81 În 2012, ca parte a modernizării ajutoarelor de stat, Comisia a introdus norme de transparență sporită, astfel încât să fie furnizate informații mai bune cu privire la cheltuirea banilor publici, iar întreprinderile să poată verifica dacă ajutorul acordat concurenților este legal. În temeiul cadrelor temporare de criză, Comisia a solicitat statelor membre să publice informații relevante despre fiecare ajutor individual al cărui quantum depășea 100 000 de euro, în termen de 12 luni de la acordarea acestuia (peste 10 000 de euro pentru agricultură și pescuit).

82 Deoarece ajutoarele de stat legate de crize puteau fi aprobate în temeiul diferitelor dispoziții ale articolului 107 TFUE, s-au aplicat norme de transparență simplificate. De exemplu, nu a existat nicio obligație de transparență pentru ajutoarele acordate în temeiul articolului 107 alineatul (2) litera (b) TFUE întreprinderilor care au trebuit să își suspende activitatea din cauza măsurilor naționale de izolare din timpul pandemiei de COVID-19. În mod similar, nu s-au aplicat obligații de transparență pentru beneficiarii măsurilor de ajutor legate de COVID în afara cadrelor temporare, cu excepția cazului în care aceste decizii se refereau la întreprinderi individuale. În cazurile în care transparența era obligatorie, Curtea a observat că uneori au existat termene diferite, cuprinse între 3 și 12 luni de la data acordării ajutorului, dar Curtea nu a putut să identifice motive clare în acest sens.

83 Pentru raportarea pe care trebuiau să o efectueze statele membre, Comisia le-a pus la dispoziție un instrument informatic, și anume [modulul privind transparența ajutoarelor de stat \(TAM\)](#), în care acestea puteau încărca date despre beneficiari și sumele acordate. Alternativ, statele membre aveau libertatea de a utiliza în acest scop și site-uri naționale sau regionale privind ajutoarele de stat.

84 Trei dintre cele patru state membre vizitate de Curte, și anume Germania, Franța și Olanda, utilizează TAM. Curtea a constatat totuși că informațiile privind quantumurile ajutoarelor individuale pentru o mare majoritate a măsurilor au fost publicate adesea cu întârziere în aceste trei state membre. În Germania și Franța, publicarea a fost uneori întârziată cu până la 2 ani după termenul de 12 luni. În Germania, unele autorități care au acordat ajutoare au decis să utilizeze site-uri regionale pentru a publica date privind transparența, ceea ce a dus la fragmentare în publicare și la date incomplete în TAM. În plus, pentru toate cele trei state membre care utilizează TAM, Curtea a identificat alte deficiențe în datele prezentate (a se vedea exemplul Franței în [casetă 5](#)).

Casetă 5

Date inconsecvente și incomplete în TAM: Franța

Până la sfârșitul anului 2022, Franța raportase Comisiei cheltuieli în valoare de 123,7 miliarde de euro pentru o schemă de garantare pentru COVID-19 aprobată de Comisie (cu modificările ulterioare) sub cazul nr. SA.56709.

Curtea a constatat că 23,6 miliarde de euro (19 % din quantumul total) au fost destinați acordării de ajutoare sub 100 000 de euro. Conform normelor de transparență, aceste ajutoare nu necesitau raportări.

Până la sfârșitul anului 2023, TAM conținea beneficiari cărora le-au revenit 337 de milioane de euro, adică mai puțin de 0,4 % din ajutorul în valoare de 100,1 miliarde de euro care făcea obiectul obligațiilor de transparență.

85 Polonia utilizează propriul instrument de raportare și publică informații privind ajutoarele de stat pe un [site național](#). În comparație cu celelalte trei state membre, registrul polonez de transparență era cuprinzător, iar ajutoarele acordate erau publicate în timp util.

86 Comisia examinează periodic gradul în care statele membre îndeplinesc obligațiile de transparență și compară în acest scop datele privind cheltuielile asociate ajutoarelor de stat pe care acestea le-au înregistrat în instrumentul său de raportare (SARI2) cu înregistrările publicate în TAM. În 2023, Comisia a evaluat în ce măsură statele membre s-au achitat de obligațiile lor de transparență pentru ajutoarele acordate în 2021. În cursul analizei sale anterioare din 2022, Comisia a evaluat îndeplinirea obligațiilor de către statele membre pentru 2018, 2019 și 2020. Deși aceste verificări furnizează informații valoroase cu privire la îndeplinirea de către statele membre a obligațiilor de transparență, abordarea are limitări evidente. Datele privind transparența și cheltuielile nu sunt direct comparabile, iar Comisia nu are nicio garanție că datele din SARI2 sunt exacte. Prin urmare, Comisia nu poate furniza o estimare fiabilă a nivelului de nerespectare a dispozițiilor privind transparența.

87 Comisia a urmărit cazurile de neîndeplinire a obligațiilor de transparență de către statele membre în cauză. Cu toate acestea, singurul mijloc legal prin care Comisia poate asigura îndeplinirea obligațiilor de transparență îl reprezintă procedurile de constatare a neîndeplinirii obligațiilor. Până în prezent, Comisia nu a inițiat astfel de proceduri.

88 Comisia nu a publicat încă informații privind îndeplinirea obligațiilor de transparență. Prin urmare, utilizatorii instrumentului informatic al Comisiei sau ai site-urilor statelor membre privind ajutoarele de stat nu au cunoștință, în prezent, de faptul că informațiile ar putea să nu fie fiabile.

89 Din cauza unui cadru de transparență inconsecvent și deoarece nu toate statele membre își îndeplinesc obligațiile de transparență, Curtea consideră că, în prezent, transparența necesară cu privire la beneficiarii ajutoarelor de stat nu este asigurată.

Incoerențe în diferitele cadre și orientări privind ajutoarele de stat care sprijină în prezent Pactul verde european și alte obiective de politică industrială

Ajutorul de stat este utilizat din ce în ce mai mult pentru a sprijini realizarea obiectivelor de politică industrială

90 Independența strategică a UE și necesitatea de a menține și de a dezvolta industrii-cheie în UE au devenit un subiect politic major în ultimii ani. Criza energetică care a urmat invadării Ucrainei de către Rusia a evidențiat dependența UE de combustibilii fosili și a accelerat eforturile de a se ajunge la zero emisii nete de carbon³⁹. În ultimii ani, politica industrială a UE a evoluat și ea de la o abordare mai orizontală la o abordare în care sprijinul este acordat unei selecții de industrii. Acest lucru este reflectat și în normele privind ajutoarele de stat, în care, după adoptarea orientărilor privind PIIEC și a OACME, cadrul de criză și de tranziție marchează ultima etapă a acestui proces. În timp ce orientările privind PIIEC și OACME se aplică, în principiu, tuturor sectoarelor, cadrul de criză și de tranziție se aplică doar la o serie de sectoare enumerate ca fiind strategice pentru o tranziție către o economie „zero net”⁴⁰ (a se vedea [caseta 1](#)).

91 Comisia a identificat nevoi cumulate de investiții în valoare de aproximativ 92 de miliarde de euro în perioada 2023-2030 pentru a stimula capacitatea de producție a UE în anumite tehnologii strategice „zero net”, punându-se accentul pe energia eoliană, panourile solare, pompele de căldură, baterii și electroizoare pentru hidrogen⁴¹. Ajutorul de stat a devenit, de asemenea, mai important în sprijinirea dezvoltării producției de semiconductori sau a serviciilor de infrastructură de tip *cloud*, pentru a asigura securitatea aprovizionării și pentru a consolida suveranitatea UE.

92 Curtea a constatat că Comisia nu dispune de cifre exacte cu privire la cuantumul total al ajutoarelor de stat acordate industriei din UE-27 și, prin urmare, nu publică astfel de date. Potrivit estimărilor, în perioada 2019-2021, aceste ajutoare s-ar putea

³⁹ Comunicarea Comisiei C/2023/1711, Cadrul temporar de criză și de tranziție pentru măsuri de ajutor de stat de sprijinire a economiei ca urmare a agresiunii Rusiei împotriva Ucrainei, considerentul 7.

⁴⁰ A se vedea secțiunea 2.8 din cadrul de criză și de tranziție.

⁴¹ Documentul de lucru al serviciilor Comisiei SWD(2023) 68: *Investment needs assessment and funding availabilities to strengthen EU's Net-Zero technology manufacturing capacity*.

însă ridica la peste 400 de miliarde de euro⁴². Mai mult, nu există nici date fiabile privind sumele acordate diferitelor state membre sau unor sectoare industriale specifice, nici măcar pentru sectoarele în care UE urmărește să atingă obiective specifice de politică industrială.

Adaptarea continuă a normelor privind ajutoarele de stat a produs un set complex de cadre care nu sunt întotdeauna coerente sau sprijinite de o analiză economică

93 Ajutorul de stat poate îmbunătăți eficiența rezultatelor pe piață sau poate contribui la îndeplinirea obiectivelor politicilor publice atunci când este puțin probabil ca piața să producă astfel de rezultate de una singură. De exemplu, atunci când nu întreprinderile sunt cele care suportă costul integral al reducerii emisiilor lor de dioxid de carbon fără ajutor, ci societatea, sau când tehnologii inovatoare emergente nu sunt exploatate suficient, deoarece investitorii subestimează potențialul lor real. În astfel de cazuri, ajutorul de stat ar trebui să remedieze disfuncționalitățile pieței sau alte disfuncționalități de la nivel sistemic la cel mai mic cost posibil pentru contribuabili și cu cele mai puține denaturări posibile ale concurenței pe piața internă.

94 Prin urmare, Comisia ar trebui să verifice dacă efectele negative ale acestor măsuri pot fi compensate prin efectele pozitive („test comparativ”) și să definească condițiile în care consideră că ajutorul este necesar și proporțional pentru a remedia disfuncționalitățile pieței sau disfuncționalitățile de la nivel sistemic, precum și să evalueze efectul său de stimulare pentru beneficiari. Curtea a analizat în ce măsură cadrele aplicabile privind ajutoarele de stat au contribuit la consolidarea creșterii durabile și dacă au permis statelor membre să aducă soluții clare la disfuncționalitățile pieței sau la alte disfuncționalități de la nivel sistemic recurgând la ajutorul de stat în conformitate cu un set comun de principii de evaluare.

95 De la începutul pandemiei de COVID-19, Comisia a adaptat în continuu normele privind ajutoarele de stat pentru a sprijini redresarea economiei UE, a consolida autonomia strategică a acesteia și a facilita tranziția către o economie „zero net”. În prezent, există mai multe cadre și orientări care pot veni în sprijinul acestor obiective în diferite moduri (a se vedea punctele **18** și **19**).

⁴² Piechucka, J. *et al.*; „Industrial Policies, Competition and Efficiency: The Need for State Aid Control”, *Journal of Competition Law & Economics*, 2023, 00, p. 1-24.

96 Sprijinul pentru facilitarea tranziției către o economie „zero net” rămâne posibil și în temeiul Regulamentului general de exceptare pe categorii de ajutoare⁴³, dar și în temeiul altor cadre care urmăresc obiective orizontale, cum ar fi Cadrul pentru ajutoarele de stat pentru cercetare, dezvoltare și inovare⁴⁴ sau Orientările privind ajutoarele de stat regionale⁴⁵. În plus, Comisia poate evalua ajutoarele de stat direct în temeiul articolului 107 alineatul (3) litera (c) TFUE, de exemplu, pentru a consolida securitatea aprovizionării, reziliența și suveranitatea tehnologică în tehnologiile semiconductorilor. Aceasta înseamnă că, pentru aceeași măsură, pot să se aplice condiții diferite în funcție de cadru. Curtea a observat deja într-un alt raport că, dintr-un anumit PIIEC, fuseseră evaluate măsuri fie în temeiul OACME, fie în temeiul Regulamentului general de exceptare pe categorii de ajutoare, ceea ce a dus la confuzie în rândul unor dezvoltatori de proiecte⁴⁶.

97 Aceste orientări și cadre se axează pe etape diferite ale lanțului valoric și stabilesc condiții diferite pentru aprobarea ajutorului. Nu există însă coerență între ele în ceea ce privește definirea disfuncționalității pieței, cuantumul maxim al ajutorului de stat care poate fi acordat pentru fiecare beneficiar („intensitatea ajutorului”), normele privind cumularea sau cerința de evaluare *ex post* (a se vedea [anexa III](#)).

98 Mai mult, în cursul auditului Curții, Comisia nu a putut justifica aplicarea unor intensități diferite ale ajutorului sau a unor norme de cumulare diferite. S-a ajuns astfel la un set complex de cadre și orientări aplicabile ajutorului de stat care sprijină obiectivele de politică industrială ale UE.

⁴³ Regulamentul (UE) nr. 651/2014 al Comisiei.

⁴⁴ Comunicarea [2014/C 198/01](#): „Cadrul pentru ajutoarele de stat pentru cercetare, dezvoltare și inovare”.

⁴⁵ Comunicarea [2021/C 153/01](#): „Orientări privind ajutoarele de stat regionale”.

⁴⁶ Raportul special nr. [11/2024](#).

Comisia nu a evaluat suficient necesitatea cadrului de criză și de tranziție și nici impactul potențial al acestuia

99 Existența mai multor modalități prin care statele membre pot acorda ajutoare de stat întreprinderilor reprezintă un risc pentru funcționarea eficientă a pieței interne, deoarece statele membre care dispun de mijloace bugetare mai mari pot cheltui mai mult decât alte state și pot denatura concurența prin acordarea unor ajutoare de stat mai mari în anumite sectoare. Prin urmare, Curtea a verificat dacă Comisia a evaluat în mod corespunzător necesitatea cadrului de criză și de tranziție și impactul potențial al acestuia.

100 În [Orientările sale din 2021 privind o mai bună legiferare](#), Comisia se angajează să evalueze toate inițiativele sale majore în materie de politici. Totuși, Curtea a constatat că Comisia nu a evaluat impactul cadrului de criză și de tranziție înainte de adoptarea acestuia, spre deosebire de OACME, pentru care a efectuat o evaluare a impactului prin care a urmărit să evalueze beneficiile ajutorului de stat⁴⁷. Potrivit Comisiei, această situație se explică prin situația de criză care a dominat anul 2023.

101 Comisia a purtat consultări cu statele membre la începutul anului 2023 și a primit totodată contribuții din partea reprezentanților industriei. Ea nu a procedat însă la o evaluare economică a necesității ajutorului de stat, ci l-a justificat în sectoarele eligibile prin nevoia de autonomie strategică și prin necesitatea de a asigura niveluri crescute de producție în UE. În plus, Comisia încă nu a evaluat impactul ajutoarelor de stat existente în aceste sectoare, cum ar fi măsurile finanțate în cadrul politicii de coeziune a UE sau prin Mecanismul de redresare și reziliență.

102 Comisia a explicat că a fost nevoie de acțiuni rapide ca urmare a adoptării Legii privind reducerea inflației (IRA) și a altor inițiative în Statele Unite în 2022 (a se vedea [caseta 6](#)) și că erau necesare eforturi mai mari de accelerare a tranziției verzi.

⁴⁷ [SWD\(2022\) 19: Impact assessment accompanying the Guidelines on State aid for climate, environmental protection and energy 2022.](#)

Caseta 6

IRA și alte inițiative din Statele Unite

IRA este o măsură de reconciliere bugetară adoptată de SUA. Aceasta a fost prezentată cu scopul de a reduce inflația prin creșterea impozitării și apoi prin cheltuirea veniturilor respective, sub formă de credite fiscale pentru investiții în producția internă de energie și în industria prelucrătoare, pentru a reduce emisiile de dioxid de carbon din SUA. Prin atragerea unor investiții străine de la întreprinderi care decid să investească în Statele Unite, și nu în UE, datorită cuantumurilor mai mari de ajutor disponibil, IRA are potențialul de a denatura concurența cu UE. Alături de IRA, în iunie 2022, a fost invocată **Legea privind producția în sectorul apărării**, în intenția de a accelera producția internă de tehnologii din domeniul energiei curate, cum ar fi energia solară, pompele de căldură sau pilele de combustie. În sfârșit, scopul **Legii privind cipurile și știința**, din august 2022, era de a consolida producția internă și lanțurile de aprovizionare și de a stimula investițiile în cercetare, dezvoltare, știință și tehnologie.

103 Comisia nu a prezentat, înainte de adoptarea cadrului de criză și de tranziție, nicio evaluare a impactului potențial al IRA asupra economiei UE. O evaluare preliminară a impactului IRA, publicată în octombrie 2023, a fost neconcludentă⁴⁸. Studiile recente⁴⁹ au indicat că impactul IRA ar putea fi mai limitat decât se credea inițial. Într-un astfel de context, se poate pune și întrebarea dacă nivelul sprijinului public suplimentar necesar pentru economia UE este unul adecvat.

104 Spre deosebire de alte orientări, cadrul de criză și de tranziție nu este însoțit de anumite măsuri de asigurare. De exemplu, în secțiunile 2.5 și 2.6, Comisia consideră că ajutorul care îndeplinește condițiile din secțiunile respective are un efect de stimulare. În secțiunea 2.8, Comisia nu consideră că este nevoie să se compare finanțarea planificată cu scenariile în care nu există ajutor. Nu există niciun mecanism de recuperare prin care să se asigure că ajutorul rămâne limitat la minimumul necesar. Nevoia de investiții în sectoarele eligibile enumerate este descrisă foarte succint și într-o manieră generală, prin referire, de exemplu, la sprijinirea investițiilor private pentru a soluționa deficitul de investiții productive în sectoarele strategice pentru

⁴⁸ Comunicarea [COM\(2023\) 684](#): „Raport privind inițiativele de politică ale UE pentru promovarea investițiilor în tehnologii curate”.

⁴⁹ Consiliul german al experților economici (2023): *The Inflation Reduction Act: Is the new U.S. industrial policy a threat for Europe?*; Gros, D. et al., *The EU and the US Inflation Reduction Act – No rose without thorns* (2023); Rusch, J. et al., *Macroeconomic effects of the Inflation Reduction Act*, De Nederlandsche Bank (2023).

tranziția către o economie „zero net”. Este inclusă aici și asigurarea unor stimulente pentru implementarea rapidă ca răspuns la provocările globale, în cazul cărora noile investiții ar putea fi deturnate către țări terțe.

105 Până în prezent, intensitatea mai mare a ajutorului pentru zonele asistate a fost menită să promoveze sau să faciliteze dezvoltarea regională și coeziunea teritorială, astfel cum se prevede în Orientările privind ajutoarele de stat regionale⁵⁰. Acest principiu se aplică și în temeiul altor cadre sau orientări, cum ar fi OACME, sau pentru cercetare, dezvoltare și inovare⁵¹, ținând cont de dificultățile specifice cu care se confruntă întreprinderile în respectivele zone⁵².

106 Analiza Curții a arătat și că intensitatea mai mare a ajutorului pentru zonele asistate în temeiul cadrului de criză și de tranziție nu era coerentă cu cea din alte orientări, fără să se fi adus vreun motiv economic drept justificare. O întreprindere mare care pune în aplicare un proiect în temeiul secțiunii 2.8 a cadrului ar putea primi un ajutor de peste două ori mai mare dacă ar investi într-o zonă asistată, unde nivelul de trai este anormal de scăzut sau nivelul ocupării forței de muncă este extrem de redus (zonă „a”), decât dacă ar investi într-o zonă neasistată, mai precis 35 % în loc de 15 %. În schimb, în temeiul OACME de exemplu, intensitățile standard ale ajutorului sunt mai mari, dar ele pot fi majorate doar cu maximum 15 % în funcție de dificultățile cu care se confruntă întreprinderile din zonele „a”.

107 Conform anumitor orientări privind ajutoarele de stat, beneficiile comune sunt identificate *ex ante*, iar ajutorul este permis apoi în condiții predefinite, astfel concepute încât să asigure necesitatea, adecvarea și proporționalitatea măsurii de ajutor, precum și o denaturare echilibrată a concurenței. Or, în ceea ce privește cadrul de criză și de tranziție, nu există nicio dovadă că criteriile asigură faptul că ajutorul este limitat la minimumul necesar și că este adecvat și proporțional.

⁵⁰ Comunicarea 2021/C 153/01: „Orientări privind ajutoarele de stat regionale”.

⁵¹ Comunicarea 2022/C 414/01: „Cadrul pentru ajutoarele de stat pentru cercetare, dezvoltare și inovare”.

⁵² Comunicarea 2021/C 153/01: „Orientări privind ajutoarele de stat regionale”, punctul 4.

108 În temeiul cadrului de criză și de tranziție, statele membre pot acorda ajutor și fără să se asigure că eventuala denaturare a concurenței este compensată de beneficii comune. În consecință, este probabil ca beneficiile fiecărei măsuri să difere, deoarece nevoile de investiții variază între diferitele sectoare și între diferitele părți ale lanțului valoric. Comisia susține că există măsuri de asigurare suficiente pentru a se evita situația în care unele state membre cheltuiesc mai mult decât altele și pentru a se asigura faptul că nu intervin eventuale denaturări ale concurenței pe piața internă, în principal deoarece cadrele privind ajutoarele de stat vizate de prezentul audit sunt temporare. Există totuși riscul ca chiar și exceptările temporare să aibă un impact pe termen mai lung asupra concurenței pe piața internă. Comisia încă nu a specificat cum ar trebui să arate un viitor cadru privind ajutoarele de stat care să sprijine obiectivele de politică industrială ale UE. De asemenea, există riscul ca statele membre să utilizeze cadrul de criză și de tranziție sau alte cadre viitoare pentru a atrage investiții din statele membre care nu acordă ajutoare. În consecință, ajutorul de stat ar putea fi concentrat în anumite state membre și ar putea submina integritatea pieței interne.

109 De asemenea, Curtea consideră că Comisia nu a evaluat suficient necesitatea cadrului de criză și de tranziție și nici impactul potențial al acestuia. Totodată, rămâne neclar modul în care Comisia intenționează să elimine riscul de denaturare a pieței interne care rezultă din abordările din ce în ce mai variate ale statelor membre în ceea ce privește acordarea ajutoarelor de stat prin intermediul cadrelor temporare de criză. Spre deosebire de cadrul temporar de criză și de tranziție, proiectele de tip PIIEC au în mod inerent o dimensiune europeană, deoarece necesită o cooperare transfrontalieră între întreprinderi. Cu toate acestea, PIIEC nu asigură condiții de concurență echitabile pentru întreprinderile din diferite state membre atunci când este vorba de accesul la finanțare publică⁵³. Este posibil să fie nevoie de un răspuns mai cuprinzător la aceste provocări, unul care depășește limitele a ceea ce se poate realiza prin cadrul privind ajutoarele de stat.

⁵³ Raportul special nr. 15/2023, punctele 65-69.

Concluzii și recomandări

110 Curtea concluzionează că, prin adoptarea cadrelor temporare privind ajutoarele de stat, Comisia a reacționat rapid la nevoia statelor membre de a utiliza ajutoarele de stat pentru a remedia perturbările economice cauzate de pandemia de COVID-19 și de invadarea Ucrainei de către Rusia. Cu toate acestea, evaluarea de către Comisie a măsurilor naționale de ajutor a fost limitată și Comisia s-a confruntat cu dificultăți atât în monitorizarea măsurilor instituite de statele membre în temeiul cadrelor temporare de criză, cât și în evaluarea impactului acestora asupra concurenței pe piața internă. Aceste dificultăți rezultă în mare parte din lipsa unor informații fiabile privind ajutoarele de stat din partea statelor membre.

111 Cadrele temporare de criză ale Comisiei pentru ajutoarele de stat au permis statelor membre să elaboreze rapid măsuri de ajutor de stat, în conformitate cu principiile comune și în vederea limitării pagubelor economice. Comisia a asigurat securitate juridică și a redus sarcina administrativă, dar nu a putut totuși să efectueze, înainte de adoptarea cadrelor, evaluări economice care să garanteze că ajutorul va fi limitat la minimumul necesar. În ceea ce privește cadrul de criză privind Ucraina, Comisia a stabilit obiective și criterii adecvate pentru a se asigura că măsurile de sprijin erau direcționate efectiv către întreprinderile cele mai afectate de criză. Nu s-a procedat la fel și pentru cadrul privind COVID-19. Pe de altă parte însă, modificările aduse cadrului de criză privind Ucraina, introduse prin REPowerEU, riscă să amplifice denaturările nejustificate ale pieței (a se vedea punctele [27-40](#)).

112 După adoptarea primelor două cadre temporare de criză, Comisia a reușit să reducă timpul necesar pentru evaluarea schemelor de ajutoare notificate de statele membre la mai puțin de cele două luni prevăzute de legislație. Cu toate acestea, Comisia ducea adesea lipsă de informații mai detaliate privind măsurile puse în aplicare de statele membre, în special pentru schemele-umbrelă naționale. Acestea din urmă au permis statelor membre să adopte un număr mare de măsuri de ajutor de stat fără notificări suplimentare, dar ele prezintă în același timp un risc semnificativ pentru eficacitatea monitorizării de către Comisie a ajutoarelor de stat. În plus, Curtea a constatat că statele membre nu dispuneau întotdeauna de mecanisme de control eficace și adesea s-au bazat pe declarațiile pe proprie răspundere ale beneficiarilor, ceea ce a îngreunat verificarea încrucișată a respectării normelor privind cumularea, în special în statele membre care nu dispun de un registru central al ajutoarelor de stat (a se vedea punctele [41-55](#)).

113 În ciuda creșterii semnificative a cheltuielilor aferente ajutoarelor de stat începând din 2020, monitorizarea periodică efectuată de Comisie s-a diminuat temporar în timpul crizelor, ceea ce a condus la o acoperire limitată a schemelor naționale și la un decalaj de timp mai mare, înainte ca aceasta să decidă, în 2024, să revină la o monitorizare anuală. Acest lucru a redus utilitatea exercițiului de monitorizare întreprins de Comisie pentru a verifica dacă statele membre respectau deciziile sale privind ajutoarele de stat și normele în materie. În fine, în pofida faptului că bugetele și abordările statelor membre în ceea ce privește ajutoarele de stat variaua la fel de mult ca pagubele economice între diferitele sectoare, studiul Comisiei referitor la impactul ajutorului de stat legat de COVID-19 nu a acoperit efectele asupra concurenței. Rămân deci lecții de învățat despre cum ar trebui concepute în viitor măsuri mai bine orientate (a se vedea punctele [56-67](#)).

Recomandarea 1 – Să se consolideze evaluarea și monitorizarea schemelor de ajutoare de stat

Comisia ar trebui să își consolideze supravegherea prin:

- (a) asigurarea unei evaluări mai riguroase a impactului preconizat al schemelor de ajutoare de stat notificate;
- (b) îmbunătățirea monitorizării măsurilor de ajutor, în special a celor din schemele-umbrelă, și a ajutorului efectiv acordat în cadrul diferitelor scheme;
- (c) promovarea utilizării registrelor centrale ale ajutoarelor de stat la nivel de stat membru sau la nivelul UE, pentru a facilita monitorizarea normelor privind cumularea, de exemplu pe baza viitorului registru central pentru ajutorul *de minimis*;
- (d) selectarea unor măsuri de ajutor puse în aplicare de statele membre pentru verificarea respectării cadrului UE privind ajutoarele de stat, pe baza unei metodologii solide și a unui eșantion reprezentativ de cazuri.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: 2025.

Recomandarea 2 – Să se evalueze impactul ajutoarelor de stat legate de crize asupra concurenței

Comisia ar trebui să evalueze impactul ajutoarelor de stat acordate în timpul crizelor recente asupra concurenței pe piața internă, inclusiv măsura în care aceste ajutoare au remediat perturbarea economică și au contribuit la sprijinirea redresării. Această evaluare ar trebui să se concentreze pe sectoarele cu un risc potențial mai mare de denaturare a concurenței.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: 2028.

114 Raportarea efectuată de statele membre indică faptul că cheltuielile aferente ajutoarelor de stat legate de crize au rămas cu mult sub nivelul sprijinului financiar aprobat de Comisie. Comisia nu dispune însă de date fiabile privind ajutoarele de stat acordate de statele membre, cuantumul global ale acestor ajutoare sau sumele acordate diferitor sectoare economice, inclusiv celor vizate de politica industrială a UE. Comisia nu este în prezent nici în măsură să asigure comparabilitatea între țări a datelor raportate de statele membre. Această limitare îi afectează capacitatea de a evalua eficacitatea cadrelor temporare de criză și contribuția ajutoarelor de stat la realizarea obiectivelor de politică industrială ale UE. Curtea consideră că, în lipsa unor date sectoriale privind ajutoarele de stat, este dificil să se tragă concluzii cu privire la măsura în care ajutorul legat de crize a fost proporțional sau necesar. Totuși, în prezent, statele membre nu au obligația de a raporta astfel de date (a se vedea punctele [68-80](#)).

115 În fine, deoarece obligațiile de transparență nu sunt coerente în ansamblul cadrului UE privind ajutoarele de stat și nu toate statele membre își îndeplinesc obligațiile legale de raportare, în prezent nu există o transparență suficientă în ceea ce privește beneficiarii ajutoarelor de stat. Această deficiență este în detrimentul răspunderii de gestiune și reduce volumul de informații disponibile cu privire la cheltuirea banilor publici (a se vedea punctele [81-89](#)).

Recomandarea 3 – Să se asigure o mai mare transparență a ajutoarelor de stat și să se îmbunătățească raportarea privind ajutoarele de stat în scopul elaborării de politici bazate pe date concrete

Comisia ar trebui:

- (a) să crească răspunderea de gestiune și transparența prin alinierea normelor sale de transparență pentru ajutoarele de stat din cadre viitoare, cu scopul de a se asigura că statele membre publică informații complete și exacte cu privire la ajutoarele de stat acordate pentru toate schemele de criză, în timp util și în mod consecvent;
- (b) să elimine lacuna în materie de date din punerea în aplicare a ajutoarelor de stat de către statele membre prin colectarea unor date sectoriale detaliate la un nivel granular mai mare și prin raportarea acestora în tabloul său de bord anual privind ajutoarele de stat.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: (a) la adoptarea unui eventual cadru viitor și (b) 2026.

116 Ajutorul de stat este utilizat din ce în ce mai mult pentru a sprijini realizarea obiectivelor de politică industrială, cum ar fi consolidarea independenței strategice a UE și tranziția către o economie „zero net”. Flexibilitatea normelor privind ajutoarele de stat a condus totuși la un set complex de cadre diferite privind ajutoarele de stat, cu norme care nu sunt întotdeauna coerente. De asemenea, Comisia nu a evaluat suficient necesitatea cadrului temporar de criză și de tranziție și nici potențialul impact al acestuia. Abordările diverse ale statelor membre în acordarea ajutoarelor de stat pot duce la distorsionarea pieței interne. Comisia trebuie să vină cu soluții pentru a contracara acest risc, fiind poate nevoie în acest sens de un răspuns mai cuprinzător, dincolo de ceea ce se poate realiza prin cadrul aferent ajutoarelor de stat (a se vedea punctele [90-109](#)).

Recomandarea 4 – Să se îmbunătățească analiza nevoii de ajutoare de stat în sprijinul obiectivelor de politică industrială ale UE

Comisia ar trebui să simplifice și să optimizeze cadrul privind ajutoarele de stat care sprijină obiectivele de politică industrială ale UE și să condiționeze aceste ajutoare de o analiză solidă a datelor care să demonstreze în mod clar atât disfuncționalitatea pieței, pe de o parte, cât și câștigurile de eficiență pentru piața internă a UE, pe de altă parte.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: 2026.

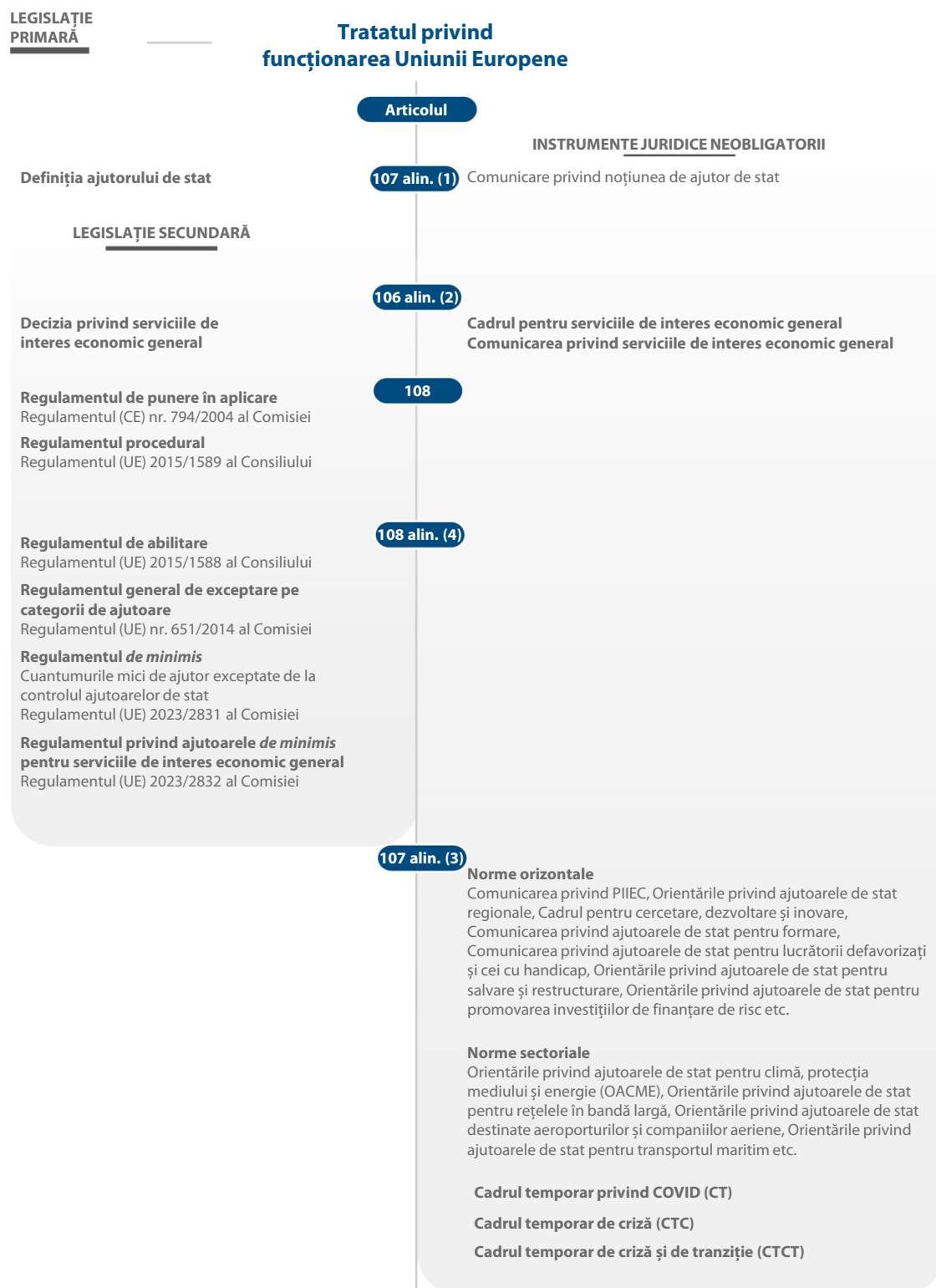
Prezentul raport a fost adoptat de Camera II, condusă de doamna Annemie Turtelboom, membră a Curții de Conturi, la Luxemburg, în ședința sa din 11 septembrie 2024.

Pentru Curtea de Conturi

Tony Murphy
Președinte

Anexe

Anexa I – Cadrul juridic și de orientare al UE privind ajutoarele de stat



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

Anexa II – Principalele caracteristici ale cadrelor temporare de criză pentru ajutoarele de stat

Cadrul privind COVID-19	Cadrul de criză privind Ucraina	Cadrul de criză și de tranziție
Durata		
19 martie 2020-30 iunie 2022, cu excepția conversiei și restructurării instrumentelor de datorie (până la 30.6.2023) și cu excepția secțiunilor 3.13 și 3.14 (până la 31.12.2023).	23 martie 2022-8 martie 2023	9 martie 2023-31 decembrie 2023 (secțiunile 2.2, 2.3 și 2.7) 9 martie 2023-30 iunie 2024 (secțiunile 2.1 și 2.4) 9 martie 2023-31 decembrie 2024 (secțiunea 2.1 – sectoarele producției agricole primare, pescuitului și acvaculturii) 9 martie 2023-31 decembrie 2025 (secțiunile 2.5, 2.6 și 2.8)
Deschis pentru întreprinderile aflate în dificultate înainte de criză?		
Nu, dar cu excepții pentru microîntreprinderi și întreprinderile mici.	Da	Da, în general, dar ajutoarele prevăzute în secțiunea 2.8 nu sunt deschise pentru întreprinderile aflate în dificultate.
Opțiuni pentru ajutorul de stat		
<p>3.1 Ajutoare limitate</p> <p>Ajutoare limitate temporare pentru întreprinderile care se confruntă cu un deficit brusc de lichidități sau chiar cu lipsa acestora.</p> <p><u>Criterii principale</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Cuantumul maxim al ajutorului este de 2,3 milioane de euro per întreprindere, cu excepția sectorului pescuitului și acvaculturii (< 345 000 de euro per întreprindere) și a producției agricole primare (< 290 000 de euro per întreprindere). Ajutor nerestricționat la întreprinderile afectate de criză. 	<p>2.1 Ajutoare limitate</p> <p>Ajutoare limitate temporare pentru întreprinderile afectate de războiul de agresiune al Rusiei împotriva Ucrainei, de sancțiunile impuse sau de contramăsurile de retorsiune.</p> <p><u>Criterii principale</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Cuantumul maxim al ajutorului este de 2 milioane/2,25 milioane de euro per întreprindere, cu excepția sectorului pescuitului și acvaculturii (< 300 000/335 000 de euro per întreprindere) și a producției agricole primare (< 250 000/280 000 de euro per întreprindere). Ajutorul poate fi acordat doar întreprinderilor afectate de criză. 	
<p>3.2 Ajutor sub formă de garanții pentru împrumuturi</p> <p>Pentru a asigura accesul la lichidități al întreprinderilor care se confruntă cu un deficit brusc.</p> <p><u>Criterii principale</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Se aplică prime de garantare fixe, cu excepții. 	<p>2.2 Sprijin pentru lichidități, sub formă de garanții</p> <p>Pentru a asigura accesul la lichidități al întreprinderilor afectate de criza actuală.</p> <p><u>Criterii principale</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Se aplică prime de garantare fixe, cu excepții. 	

Cadrul privind COVID-19	Cadrul de criză privind Ucraina	Cadrul de criză și de tranziție
<ul style="list-style-type: none"> • Cuantumul total al împrumuturilor ar trebui să rămână sub dublul masei salariale anuale sau sub 25 % din cifra de afaceri a beneficiarului, cu excepția cazului în care se prezintă o justificare adecvată. • Garanție limitată în timp (6 ani) și cuantumul, cu excepții. • Vizează împrumuturile pentru investiții și/sau împrumuturile pentru capital circulant. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cuantumul total al împrumuturilor ar trebui să rămână sub 50 % din cheltuielile cu energia din ultimele 12 luni sau sub 15 % din cifra de afaceri anuală a beneficiarului, cu excepția cazului în care se prezintă o justificare adecvată. • Garanție limitată în timp (6 ani) și cuantumul, cu excepții. • Vizează împrumuturile pentru investiții și/sau împrumuturile pentru capital circulant. 	
<p>3.3 Ajutor sub formă de subvenționare a ratelor dobânzii pentru împrumuturi</p> <p>Pentru a asigura accesul la lichidități al întreprinderilor care se confruntă cu un deficit brusc.</p> <p><u> criterii principale</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Se aplică rate minime ale dobânzii, cu excepții. • Durată limitată (6 ani), cu excepții. • Cuantumul total al împrumuturilor < dublul masei salariale anuale sau < 25 % din cifra de afaceri a beneficiarului, cu excepția cazului în care se prezintă o justificare adecvată. • Vizează nevoi de capital de investiții și/sau de capital circulant. 	<p>2.3 Sprijin pentru lichidități, sub formă de împrumuturi subvenționate</p> <p>Pentru a asigura accesul la lichidități al întreprinderilor afectate de criza actuală.</p> <p><u> criterii principale</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Se aplică rate minime ale dobânzii, cu excepții. • Durată limitată (6 ani), cu excepții. • Cuantumul total al împrumuturilor ar trebui să rămână sub 50 % din cheltuielile cu energia din ultimele 12 luni sau sub 15 % din cifra de afaceri anuală a beneficiarului, cu excepția cazului în care se prezintă o justificare adecvată. • Vizează nevoi de capital de investiții și/sau de capital circulant. 	
<p>3.4 Ajutor sub formă de garanții și împrumuturi canalizate prin intermediul instituțiilor de credit sau al altor instituții financiare</p> <p>Ajutorul sub formă de garanții sau împrumuturi prevăzut la secțiunile 3.1, 3.2, 3.3 și 3.12 poate fi canalizat prin intermediul instituțiilor de credit și al altor instituții financiare ca intermediari, în anumite condiții.</p>	<p>2.4 Ajutor pentru costuri suplimentare generate de creșterile deosebit de mari ale prețurilor la gazele naturale și la energia electrică</p> <p><u> criterii principale</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Costurile eligibile, în funcție de creșterea prețurilor și de consum. • Ajutorul este limitat la 50 % din costurile eligibile și la 4 milioane de euro per întreprindere, cu excepții pentru beneficiarii care suferă o diminuare a performanței economice și care, în anumite condiții, pot primi până la 150 de milioane de euro. 	

Cadrul privind COVID-19	Cadrul de criză privind Ucraina	Cadrul de criză și de tranziție
<p>3.5 Asigurarea creditelor pe termen scurt</p> <p>Riscurile comerciale și politice asociate exporturilor în țările enumerate în anexa la Comunicarea privind asigurarea creditelor la export pe termen scurt sunt temporar neasigurabile pe piața privată până la 31 martie 2022.</p>	<p>2.5 Ajutoare pentru accelerarea introducerii energiei din surse regenerabile, a stocării și a încălzirii din surse regenerabile relevante pentru REPowerEU</p> <p>Accelerarea implementării capacității solare, a capacității de energie eoliană, a capacității de energie geotermică, a stocării energiei electrice și a energiei termice, a încălzirii din surse regenerabile, precum și a producției de hidrogen din surse regenerabile, de biogaz și de biometan din deșeuri și reziduuri.</p> <p><u>Criterii principale</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Ofertare concurențială, cu excepții pentru avantaje fiscale și proiecte mici, în anumite condiții. 	<p>2.5 Ajutoare pentru accelerarea introducerii energiei din surse regenerabile, a stocării și a încălzirii din surse regenerabile relevante pentru REPowerEU</p> <p>Accelerarea și extinderea disponibilității energiei din surse regenerabile într-un mod eficient din punctul de vedere al costurilor, în vederea reducerii rapide a dependenței de importurile de combustibili fosili, accelerarea tranziției energetice și obținerea de prețuri pentru energie mai mici și mai puțin volatile prin ajutor pentru investiții și accelerarea introducerii energiei din surse regenerabile și a stocării energiei; ajutor de exploatare acordat pentru accelerarea introducerii energiei din surse regenerabile și pentru stocarea energiei.</p> <p><u>Criterii principale</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Ofertare concurențială sau valoarea ajutorului este stabilită pe cale administrativă de către statul membru, pe baza datelor privind costul investițiilor (ajutor pentru investiții).
<p>3.6 Ajutor acordat pentru cercetarea și dezvoltarea relevante pentru COVID-19</p> <p>Ajutor pentru proiecte de cercetare și dezvoltare privind cercetarea pentru COVID-19 și alte cercetări relevante pentru antivirale, în anumite condiții.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Menținerea stimulentei operaționale și a semnalelor de preț și abordarea profiturilor excepționale. • Comisia consideră, în general, că în absența ajutoarelor, beneficiarii și-ar continua activitățile fără schimbări (efect de stimulare). 	<ul style="list-style-type: none"> • Ajutoarele se acordă sub formă de contracte bidirecționale pentru diferență, printr-un proces de ofertare concurențială sau având prețul de exercitare fixat pe cale administrativă pentru a acoperi costurile nete preconizate (ajutor de exploatare). • Comisia consideră, în general, că în absența ajutoarelor, beneficiarii și-ar continua activitățile fără schimbări (efect de stimulare).
<p>3.7 Ajutor pentru investiții destinat infrastructurilor de testare și de producție la scară largă</p> <p>Ajutor pentru investiții destinat construirii sau modernizării infrastructurilor de testare și de producție la scară largă necesare pentru dezvoltarea, testarea și producția la scară largă, până la prima utilizare industrială înainte de producția în masă, a unor produse relevante pentru COVID-19.</p>		
<p>3.8 Ajutor pentru investiții în fabricarea de produse relevante pentru COVID-19</p>		
<p>3.9 Ajutor sub formă de amânare a plății impozitelor și/sau a contribuțiilor de asigurări sociale</p> <p>Scheme de ajutoare care constau în amânări temporare ale plății impozitelor sau ale contribuțiilor de asigurări sociale care se aplică întreprinderilor (inclusiv persoanelor care desfășoară activități independente) afectate în mod deosebit de epidemia de COVID-19, de exemplu întreprinderilor din anumite sectoare, din anumite regiuni sau de o anumită dimensiune.</p>		

Cadrul privind COVID-19	Cadrul de criză privind Ucraina	Cadrul de criză și de tranziție
<p>3.10 Ajutor sub formă de subvenții salariale pentru angajați, acordate cu scopul de a evita concedierile pe perioada pandemiei de COVID-19</p> <p>Scheme de ajutoare concepute cu scopul de a evita concedierile pe perioada pandemiei de COVID-19 pentru întreprinderile din anumite sectoare, din anumite regiuni sau de o anumită dimensiune care sunt afectate în mod deosebit de pandemia de COVID-19.</p> <p>3.11 Măsuri de recapitalizare</p> <p>Ajutor sub formă de instrumente de capitaluri proprii și/sau instrumente de capital hibride acordat întreprinderilor care se confruntă cu dificultăți financiare din cauza pandemiei de COVID-19, în condiții specifice de eligibilitate și de participare.</p> <p><u>Criterii principale</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Fără intervenția statului, beneficiarul ar da faliment sau s-ar confrunta cu dificultăți grave în a-și menține activitățile. • Este în interesul comun să se intervină. • Beneficiarul nu reușește să găsească finanțare pe piață în condiții accesibile. • Recapitalizările nu trebuie să depășească minimul necesar pentru a asigura viabilitatea beneficiarului și nu ar trebui să depășească ceea ce este necesar pentru a restabili structura capitalului beneficiarului la nivelul la care se situa acesta înaintea pandemiei de COVID-19. • Remunerare adecvată din partea statului. • Măsura de recapitalizare trebuie să conțină stimulente adecvate astfel încât recapitalizarea să fie răscumpărată atunci când economia se stabilizează. 	<p>2.6 Ajutor pentru decarbonizarea proceselor de producție industrială prin electrificare și/sau utilizarea hidrogenului produs din surse regenerabile de energie și a hidrogenului electrolitic care îndeplinesc anumite condiții, precum și pentru măsuri de eficiență energetică</p> <p>Facilitarea investițiilor în decarbonizarea activităților industriale, în special prin electrificare și tehnologii care utilizează hidrogen din surse regenerabile și hidrogen electrolitic, precum și în măsuri de eficiență energetică în forme industriale.</p> <p><u>Criterii principale</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Ajutorul nu poate depăși 10 % din bugetul din cadrul unei scheme, cu anumite excepții. Investițiile trebuie să reducă emisiile directe de gaze cu efect de seră cu 40 % sau să reducă consumul de energie cu 20 %. • Ofertare concurențială sau costuri eligibile calculate ca diferența dintre costurile proiectului care beneficiază de ajutor și economiile de costuri, cu intensitatea maximă a ajutorului de 40 % cu bonusuri pentru IMM-urile și investițiile care depășesc cerințele minime pentru reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră sau a consumului de energie. • Abordarea profiturilor excepționale, inclusiv în perioadele în care prețurile energiei electrice sau ale gazelor naturale sunt extrem de ridicate, prin instituirea unui mecanism de recuperare definit <i>ex ante</i>. • Comisia consideră, în general, că în absența ajutoarelor, beneficiarii și-ar continua activitățile fără schimbări (efect de stimulare). 	<p>2.6 Ajutor pentru decarbonizarea proceselor de producție industrială prin electrificare și/sau utilizarea hidrogenului produs din surse regenerabile de energie și a hidrogenului electrolitic care îndeplinesc anumite condiții, precum și pentru măsuri de eficiență energetică</p> <p>Facilitarea investițiilor în decarbonizarea activităților industriale și accelerarea măsurilor de electrificare și de eficiență energetică în industrie, precum și în producția de hidrogen din surse regenerabile și hidrogen electrolitic.</p> <p><u>Criterii principale</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Ajutorul nu poate depăși 10 % din bugetul din cadrul unei scheme sau 200 de milioane de euro, cu anumite excepții. Investițiile trebuie să reducă emisiile directe de gaze cu efect de seră cu 40 % sau să reducă consumul de energie cu 20 %. • Ofertare concurențială sau costuri eligibile calculate ca diferența dintre costurile proiectului care beneficiază de ajutor și economiile de costuri, cu intensitatea maximă a ajutorului de 40 % cu bonusuri pentru IMM-urile și investițiile care depășesc cerințele minime pentru reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră sau a consumului de energie. Costurile eligibile pot, de asemenea, să corespundă costurilor de investiții pentru echipamentele, mașinile sau instalațiile necesare pentru a realiza electrificarea, trecerea la hidrogen sau combustibili pe bază de hidrogen sau îmbunătățirea eficienței energetice, cu aplicarea intensităților maxime ale ajutorului.

Cadrul privind COVID-19	Cadrul de criză privind Ucraina	Cadrul de criză și de tranziție
<p>3.12 Ajutor sub formă de sprijin pentru costurile fixe neacoperite</p> <p><u>Criterii principale</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Costuri fixe neacoperite, care nu sunt acoperite de contribuția la profit, suportate în perioada 1 martie 2020-30 iunie 2022. • Scăderea minimă a cifrei de afaceri cu 30 %. • Quantum maxim al ajutorului de 12 milioane de euro per întreprindere. <p>Intensitate maximă a ajutorului de 70 %, cu excepția microîntreprinderilor și a întreprinderilor mici (90 %).</p>		<ul style="list-style-type: none"> • Abordarea profiturilor excepționale, inclusiv în perioadele în care prețurile energiei electrice sau ale gazelor naturale sunt extrem de ridicate, prin instituirea unui mecanism de recuperare definit în prealabil. • Comisia consideră, în general, că în absența ajutoarelor, beneficiarii și-ar continua activitățile fără schimbări (efect de stimulare).
<p>3.13 Sprijin pentru investiții în vederea redresării durabile</p> <p>Ajutor pentru a depăși un deficit de investiții din economie cauzat de criză.</p> <p><u>Criterii principale</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Intensitate maximă a ajutorului: 15 %, cu bonus de 10 puncte procentuale pentru IMM-uri sau cu bonus de 20 de puncte procentuale pentru întreprinderile mici, cu excepții pentru zonele asistate. • Quantum maxim al ajutorului de 10 milioane de euro per întreprindere. • Plafoane crescute pentru garanții și împrumuturi. 	<p>2.7 Ajutor pentru reducerea suplimentară a consumului de energie electrică</p> <p><u>Criterii principale</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Realizarea reducerii consumului de energie electrică prevăzute la articolele 3 și 4 din Regulamentul (UE) 2022/1854. • Compensația financiară este plătită pentru energia electrică suplimentară neconsumată în raport cu consumul preconizat. • Ajutorul trebuie acordat în cadrul unui proces de ofertare concurențială. • Remunerația trebuie acordată pe baza reducerii suplimentare efective a consumului de energie electrică. 	
<p>3.14 Sprijin pentru solvabilitate</p> <p>Ajutor sub forma unui stimulent pentru investițiile private în capitaluri proprii, datorie subordonată sau cvasicapital.</p> <p><u>Criterii principale</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Sub forma unor garanții publice sau a unor măsuri similare pentru fonduri de investiții specifice, pentru a investi în beneficiari finali. • Sunt eligibile doar IMM-urile și întreprinderile mici cu capitalizare medie. • Se aplică condiții specifice pentru partajarea riscurilor. 		<p>2.8 Ajutor pentru investiții accelerate în sectoare în scopul realizării tranziției către o economie „zero net”</p> <p>Sprijinirea investițiilor private pentru a aborda deficitul de investiții productive în sectoarele strategice pentru tranziția către o economie „zero net”.</p> <p>Oferirea de stimulente pentru implementarea lor rapidă, având în vedere, de asemenea, provocările globale care prezintă riscul ca noile investiții în aceste sectoare să fie redirecționate în favoarea unor țări terțe din afara Spațiului Economic European.</p>

Cadrul privind COVID-19	Cadrul de criză privind Ucraina	Cadrul de criză și de tranziție
<ul style="list-style-type: none"> • Cuantumul maxim al finanțării acordate este de 10 milioane de euro per întreprindere. 		<p><u>Criteria principale</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Ajutor pentru investiții în producția de echipamente relevante pentru tranziția către o economie „zero net”, și anume baterii, panouri solare, turbine eoliene, pompe de căldură, electrolizoare și echipamente pentru captarea, utilizarea și stocarea dioxidului de carbon (CUSC); în producția de componente-cheie și în producția și recuperarea materiilor prime conexe. • Ajutorul nu poate fi acordat pentru a facilita relocarea activităților de producție între statele membre. • Efect de stimulare prezumat, dacă beneficiarul solicită ajutorul înainte de începerea lucrărilor. • Intensitate maximă a ajutorului de 15 %, 20 % (zonele „c”) sau 35 % (zonele „a”), cu finanțări suplimentare pentru IMM-urile care solicită ajutor în cadrul schemelor de ajutoare. • Cuantumul maxim al ajutorului este de 150 de milioane de euro, 200 de milioane de euro (zonele „c”) sau de 350 de milioane de euro (zonele „a”) în temeiul schemelor de ajutoare. • Sunt posibile ajutoare individuale până la valoarea subvenției pe care un beneficiar ar primi-o în mod demonstrabil pentru o investiție echivalentă în jurisdicția unei țări terțe din afara Spațiului Economic European, în anumite condiții, inclusiv conform cerințelor pentru investiții în zone asistate.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

Anexa III – Compararea orientărilor privind ajutoarele de stat care sprijină redresarea și tranziția

Condiție	Comunicarea privind PIIEC	OACME	Cadrul de criză și de tranziție (secțiunile 2.5, 2.6 și 2.8)
Disfuncționalitatea pieței	Disfuncționalități importante ale pieței sau disfuncționalități la nivel sistemic ori provocări la nivelul societății	Disfuncționalități reziduale ale pieței (care rămân nesoluționate de către alte politici sau măsuri)	Nu este necesară
Intensitatea ajutorului	Deficit de finanțare (contrafactual)	(1) Are loc un proces de ofertare concurențială, cu excepții (2) Este considerată proporțională, dacă sunt respectate intensitățile maxime ale ajutorului prevăzute la secțiunea 4 pentru tipurile specifice de ajutor	2.5: ofertare concurențială sau se stabilește pe cale administrativă 2.6: diferența dintre costuri și economiile de costuri sau veniturile suplimentare ori prin ofertare concurențială 2.8: intensitate maximă a ajutorului sau aliniere la ajutor
Recuperare	Da	Da	Nu
Cuquanturi maxime ale ajutoarelor	Nu	Nu	2.5: nu 2.6: 200 de milioane, cu derogare potențială, dacă există o justificare adecvată 2.8: 150, 250 sau 350 de milioane, în funcție de zonă, fără cuantumul maxim pentru alinierea la ajutor
Bonus pentru IMM-uri	Nu	Da	Da
Cumularea cu fonduri gestionate la nivel central	Finanțarea publică totală nu depășește rata cea mai favorabilă	Este necesară verificarea unei eventuale supracompensări	2.5 și 2.6: posibilă pentru costuri eligibile diferite 2.8: normele privind cumularea vizează doar alte ajutoare de stat, și nu fondurile gestionate la nivel central
Efect de stimulare	Da	Da	2.5 și 2.6: Efect de stimulare prezumat 2.8: Prezumat dacă cererea este depusă înainte de începerea lucrărilor
Necesitate și proporționalitate	Confirmate pe baza deficitului de finanțare, cu recuperare potențială	Necesitate: remediază disfuncționalitatea reziduală a pieței și efect de stimulare Proporționalitate: ajutor limitat la minimumul necesar – a se vedea intensitățile maxime ale ajutorului	Necesitate: prezumată Proporționalitate: prezumată, dacă se respectă intensitatea maximă a ajutorului
Evaluarea impactului	Nu	Da	Nu
Efecte negative care trebuie luate în considerare	Test comparativ: efectele negative se referă la impactul previzibil asupra concurenței între întreprinderile de pe piețele produsului în cauză Risc de capacitate excedentară, risc de închidere a pieței și de dominare a pieței și riscul apariției unei curse a subvențiilor între statele membre	Test comparativ: efectele negative definite per tip de proiect (impactul asupra concurenței și a schimburilor comerciale)	Nu este necesar testul comparativ
Evaluare ex post	Comisia poate solicita o evaluare ex post	Da, Comisia o poate solicita pentru anumite scheme. Evaluare necesară de facto pentru schemele > 150 de milioane anual sau > 750 de milioane pe durata totală	Nu este prevăzută

Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

Acronime

IMM-uri: întreprinderi mici și mijlocii

IRA: Legea privind reducerea inflației

OACME: Orientările privind ajutoarele de stat pentru climă, protecția mediului și energie

PIB: produs intern brut

PIEC: proiect important de interes european comun

TFUE: Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene

Glosar

Ajutor de stat *de minimis*: valoare-plafon pentru ajutorul de stat sub care nu este nevoie de o aprobare din partea Comisiei.

Ajutor/ajutoare de stat: sprijin direct sau indirect acordat de organisme publice unei întreprinderi sau unei organizații, care conferă astfel acestora un avantaj față de concurenții săi.

Autonomie strategică: capacitatea de a acționa în mod independent în domeniul de politică importantă din punct de vedere strategic, fără a depinde excesiv de alte țări.

Cumulare: combinație între o măsură de ajutor de stat și alte măsuri similare.

Deficit de finanțare: diferența negativă dintre suma de bani necesară pentru a finanța o operațiune și suma disponibilă în momentul respectiv.

Disfuncționalitate a pieței: situație de pe piață în care interesele producătorilor sau ale furnizorilor de servicii la nivel individual îi determină să acționeze în moduri care nu sunt în beneficiul binelui comun. Un exemplu ar fi o întreprindere care nu investește într-o tehnologie nouă cu emisii reduse de dioxid de carbon și nu o introduce pe piață, deoarece nu va putea să profite de beneficiile de pe piață.

Economie „zero net”: o economie cu zero emisii nete de gaze cu efect de seră.

Efect de stimulare: schimbare în cursul unei acțiuni induse de ajutorul de stat, cum ar fi luarea deciziei de a întreprinde o activitate care nu ar fi fost altfel întreprinsă sau realizarea ei într-un anumit loc sau la o scară mai mare.

Element de ajutor: măsura avantajului economic pe care întreprinderile îl obțin din ajutorul de stat, și nu valoarea nominală a ajutorului, făcând posibilă compararea ajutorului de stat din diferite instrumente, cum ar fi granturi directe, împrumuturi subvenționate sau garanții.

Fonduri gestionate la nivel central: finanțare din partea Uniunii care este gestionată de instituțiile, agențiile, întreprinderile comune sau alte organe ale UE și care nu se află sub controlul direct sau indirect al statelor membre.

Intensitate maximă a ajutorului: quantumul total al sprijinului care poate fi plătit, exprimat ca procent din costurile eligibile.

Întreprindere: orice entitate, cum ar fi o societate comercială, care furnizează bunuri sau servicii pe o anumită piață.

Notificare (prealabilă) a ajutorului de stat: procedura prin care un stat membru transmite Comisiei o notificare prealabilă cu privire la un ajutor de stat propus, urmărind să obțină un feedback informal cu privire la compatibilitatea acestuia cu legislația UE, înainte de notificarea obligatorie.

O mai bună legiferare: concept care ghidează elaborarea politicilor și a actelor legislative ale UE, pe baza principiilor conform cărora legislația ar trebui să își atingă obiectivele cu costuri minime și să fie concepută într-un mod transparent, bazat pe date concrete, cu implicarea cetățenilor și a părților interesate.

Pactul verde european: strategie de creștere a UE, adoptată în 2019, care urmărește să transforme UE într-o economie „zero net” până în 2050.

Politică industrială: un set de acțiuni menite să asigure condițiile necesare competitivității industriei.

Procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor: procedură prin care Comisia ia măsuri, în mai multe etape, împotriva unui stat membru al UE care nu își îndeplinește obligațiile ce îi revin în temeiul dreptului UE.

Produs intern brut: măsură de bază a dimensiunii globale a economiei unei țări.

Proiecte importante de interes european comun: proiecte transfrontaliere mari desfășurate de mai multe state membre și care au scopul de a depăși disfuncționalități importante ale pieței sau disfuncționalități la nivel sistemic. Acestea sunt menite să permită inovația radicală și sprijină investițiile în infrastructură de mare importanță pentru Uniune și care au efecte de propagare pozitive clar definite asupra pieței interne și asupra societății în ansamblu.

Recuperare: mecanism menit să asigure că surplusul de ajutor de stat este recuperat în cazul în care o investiție se dovedește a fi mai rentabilă decât s-a preconizat.

REPowerEU: inițiativă a UE prin care se urmărește să se pună capăt dependenței de combustibilii fosili, să se diversifice sursele de aprovizionare cu energie și să se accelereze tranziția către o energie curată.

Schemă de ajutoare: act pe baza căruia, fără să fie necesare măsuri suplimentare de punere în aplicare, se pot acorda ajutoare individuale întreprinderilor.

Zone asistate: zone desemnate pe hărțile ajutoarelor regionale unde nivelul de trai este anormal de scăzut sau nivelul ocupării forței de muncă este extrem de redus (zone „a”) ori zone care îndeplinesc anumite criterii socioeconomice (zone „c”).

Răspunsurile Comisiei

<https://www.eca.europa.eu/ro/publications/sr-2024-21>

Calendar

<https://www.eca.europa.eu/ro/publications/sr-2024-21>

Echipa de audit

Rapoartele speciale ale Curții de Conturi Europene prezintă rezultatele auditurilor sale cu privire la politicile și programele UE sau la diverse aspecte legate de gestiune aferente unor domenii bugetare specifice. Curtea de Conturi Europeană selectează și concepe aceste sarcini de audit astfel încât impactul lor să fie maxim, luând în considerare riscurile la adresa performanței sau a conformității, nivelul de venituri sau de cheltuieli implicat, evoluțiile viitoare și interesul politic și public.

Acest audit al performanței a fost efectuat de Camera de audit II – cameră specializată pe domeniile de cheltuieli aferente investițiilor pentru coeziune, creștere și incluziune – condusă de doamna Annemie Turtelboom, membră a Curții de Conturi Europene. Auditul a fost condus de domnul George-Marius Hyzler, membru al Curții de Conturi Europene, care a beneficiat de sprijinul unei echipe formate din: Romuald Kayibanda, șef de cabinet, și Annette Farrugia, atașată în cadrul cabinetului; Friedemann Zippel, manager principal; Sven Kölling, coordonator; Kevin Deceuninck, Christophe Grosnickel, Alexandra Klis-Lemieszonek și Aleksandar Latinov, auditori. Sprijinul lingvistic a fost asigurat de Jennifer Schofield. Sprijinul grafic a fost asigurat de Agnese Balode.



De la stânga la dreapta: Aleksandar Latinov, Friedemann Zippel, Christophe Grosnickel, Kevin Deceuninck, George-Marius Hyzler, Romuald Kayibanda, Sven Kölling, Annette Farrugia.

DREPTURI DE AUTOR

© Uniunea Europeană, 2024

Politica Curții de Conturi Europene referitoare la reutilizare este definită în [Decizia nr. 6-2019 a Curții de Conturi Europene](#) privind politica în materie de date deschise și reutilizarea documentelor.

Cu excepția cazului în care se precizează altceva (de exemplu, într-o mențiune separată indicând drepturile de autor), conținutul elaborat de Curtea de Conturi Europeană pentru care UE deține drepturile de autor face obiectul licenței [Creative Commons Atribuire 4.0 Internațional \(CC BY 4.0\)](#). Prin urmare, ca regulă generală, reutilizarea este autorizată cu condiția menționării adecvate a autorilor și a indicării eventualelor modificări.

Reutilizatorul conținutului elaborat de Curtea de Conturi Europeană nu poate altera sensul sau mesajul inițial. Curtea de Conturi Europeană nu răspunde pentru eventualele consecințe ale reutilizării.

Este necesar să obțineți o permisiune suplimentară în cazul în care un anumit conținut prezintă persoane fizice ce pot fi identificate, de exemplu, în cazul fotografiilor în care apar membri ai personalului Curții de Conturi Europene sau în cazul în care conținutul include lucrări ale unor terți.

Dacă se obține o astfel de permisiune, ea anulează și înlocuiește permisiunea de natură generală menționată mai sus și va indica în mod clar eventualele restricții de utilizare.

Pentru a utiliza sau a reproduce un conținut pentru care UE nu deține drepturile de autor, poate fi necesar să obțineți o permisiune în acest sens direct de la titularii drepturilor de autor.

Programele informatice sau documentele care fac obiectul unor drepturi de proprietate industrială, cum ar fi brevetele, mărcile, desenele și modelele înregistrate, logourile și denumirile, sunt excluse din politica Curții de Conturi Europene referitoare la reutilizare.

Familia site-urilor instituționale ale Uniunii Europene care sunt incluse în domeniul europa.eu oferă linkuri către site-uri terțe. Deoarece Curtea de Conturi Europeană nu are control asupra acestor site-uri, sunteți încurajați să verificați politica aplicată de ele în ceea ce privește respectarea vieții private și drepturile de autor.

Utilizarea logoului Curții de Conturi Europene

Logoul Curții de Conturi Europene nu poate fi utilizat fără acordul prealabil al Curții de Conturi Europene.

HTML	ISBN 978-92-849-3031-9	ISSN 1977-5806	doi:10.2865/0637210	QJ-01-24-002-RO-Q
PDF	ISBN 978-92-849-3032-6	ISSN 1977-5806	doi:10.2865/1810247	QJ-01-24-002-RO-N

În urma perturbărilor economice cauzate de pandemia de COVID-19 și de invazia Ucrainei de către Rusia, Comisia și-a adaptat cadrul privind ajutoarele de stat și a aprobat, începând cu 2020, un nivel semnificativ mai mare de ajutoare de stat pentru întreprinderi. Curtea a evaluat cât de eficace a fost Comisia în acest demers de adaptare a cadrului UE privind ajutoarele de stat, precum și în monitorizarea și evaluarea ajutoarelor de stat acordate pe timp de criză. Curtea a examinat și coerența cadrului privind ajutoarele de stat care sprijină Pactul verde european și alte obiective de politică industrială. Curtea concluzionează că reacția Comisiei la nevoile statelor membre în materie de ajutoare de stat a fost una promptă, dar că existau deficiențe în monitorizarea de către aceasta a ajutoarelor și în ceea ce privește coerența normelor. Curtea recomandă Comisiei să își consolideze monitorizarea ajutoarelor de stat, să evalueze impactul acestora asupra concurenței și să simplifice normele în materie relevante pentru sprijinirea obiectivelor de politică industrială ale UE.

Raport special al Curții de Conturi Europene prezentat în temeiul articolului 287 alineatul (4) al doilea paragraf TFUE.



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ



Oficiul pentru Publicații
al Uniunii Europene

CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Întrebări: eca.europa.eu/ro/contact

Website: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors