

COMUNICAREA COMISIEI

Criterii pentru evaluarea detaliată a ajutoarelor regionale pentru proiecte mari de investiții

1. Introducere

1.1. Reguli generale pentru măsurile de ajutor regional

1. Liniile directoare privind ajutoarele de stat regionale pentru perioada 2007-2013¹ (“Linii directoare”) clarifică abordarea generală a Comisiei în ceea ce privește ajutoarele de stat regionale. În baza condițiilor stipulate în Liniile directoare, și în ciuda efectelor negative pe care ajutorul de stat regional l-ar putea avea asupra comerțului și a concurenței, Comisia poate considera ajutorul de stat compatibil cu Piața comună dacă este acordat pentru promovarea dezvoltării economice a anumitor regiuni dezavantajate din cadrul Uniunii Europene.

2. În general, Liniile directoare iau în calcul relativa gravitate a problemelor care afectează dezvoltarea regiunilor în cauză, prin introducerea unor praguri specifice pentru ajutorul regional. Aceste intensități maxime ale ajutoarelor sunt situate între 10% și 50% din costurile eligibile, bazându-se în primul rând pe PIB-ul pe cap de locuitor din regiunile în cauză dar, în același timp, acordând Statelor Membre o anumită flexibilitate în evaluarea condițiilor locale. Hărțile de ajutor regional pentru fiecare Stat Membru sunt publicate pe site-ul European². Aceste intensități diferențiate ale ajutoarelor reflectă, în maniera cea mai simplă și mai directă, pentru un număr mare de cazuri situate sub pragurile de investiții prezentate mai jos, exercițiul de compensare pe care Comisia trebuie să îl efectueze între efectele pozitive pe care ajutorul pentru investiții regionale îl poate avea, pe de o parte (în special în termeni de promovare a coeziunii prin atragerea de investiții în zonele eligibile) și limitarea potențialelor efecte negative care pot fi inerente acordării unor astfel de ajutoare unor întreprinderi individuale, pe de altă parte (de exemplu, efectele asupra altor operatori economici și asupra regiunilor a căror avantaje concurențiale relative sunt diminuate corespunzător).

3. Investițiile mari sunt mai puțin afectate de problemele regionale importante, specifice, care pot apărea în zonele dezavantajate. Există riscul crescut ca aceste proiecte să afecteze comerțul și, așadar, riscul apariției unui efect distorsionant mai puternic față de concurenții din alte regiuni. Există de asemenea, riscuri legate de aceste proiecte în sensul că cuantumul ajutorului poate depăși minimul necesar pentru a compensa dezavantajele regionale și riscul ca ajutoarele de stat pentru aceste proiecte să conducă la apariția unor efecte perverse (alegerea ineficientă a locației), distorsionări mai mari ale concurenței și, deoarece ajutorul reprezintă un transfer costisitor, de la contribuabili în favoarea beneficiarului, scăderi nete ale nivelului de trai.

4. Liniile directoare prevăd reguli specifice pentru ajutoarele regionale pentru proiecte mari de investiții³. Un proiect mare de investiții reprezintă o investiție inițială care are costuri eligibile peste 50 milioane EUR în valoare actuală. Liniile directoare prevăd o reducere progresivă, automată, a pragurilor ajutoarelor regionale pentru aceste proiecte mari de investiții pentru a

¹ JO C 54, 04.03.2006.

² http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/regional_aid/regional_aid.html.

³ A se vedea Secțiunea 4.3 din Liniile directoare.

limita distorsionarea concurenței la un nivel care se presupune că poate fi compensat prin beneficiile aduse de acordarea ajutoarelor, în termeni de dezvoltare a regiunilor în cauză⁴.

5. Mai mult, Statele Membre trebuie să notifice individual orice ajutor pentru proiecte de investiții, dacă ajutorul propus depășește valoarea maximă permisă a ajutorului de care o investiție cu costuri eligibile de 100 milioane EUR ar putea beneficia conform regulilor aplicabile (prag de notificare)⁵. Pentru aceste cazuri notificate, Comisia verifică în special intensitățile ajutorului, compatibilitatea cu criteriile generale din Liniile directoare și dacă investiția notificată reprezintă sau nu o creștere importantă a capacităților de producție, în vreme ce, în același timp, se adresează unei piețe neperformante sau chiar în declin, sau se adresează unor firme cu o cotă de piață ridicată.

1.2. Măsuri de ajutor de stat subiect ale unei evaluări detaliate

6. În ciuda reducerii progresive automate, anumite ajutoare regionale mari pentru proiecte mari de investiții ar putea, totuși, să aibă efecte semnificative asupra comerțului și ar putea conduce la distorsionări semnificative ale concurenței. Din această cauză, în trecut, politica Comisiei a fost să nu autorizeze ajutoarele pentru proiecte mari de investiții care depășeau următoarele praguri⁶:

– beneficiarul ajutorului deținea mai mult de 25% din vânzările produsului (produselor) respective pe piețele relevante, sau

– capacitatea de producție creată de proiect depășea 5% din piață, în vreme ce rata de creștere a pieței în cauză se situa sub rata de creștere a PIB-ului din Spațiul Economic European.

7. Cu toate acestea, în baza prezentelor Linii directoare, Comisia a optat pentru o abordare mai individualizată, care permite coeziunea și alte beneficii care pot deriva din astfel de proiecte, și care ar trebui luate în considerare într-o manieră cât mai practică. Orice astfel de beneficii trebuie, totuși, să fie analizate în raport cu posibilele efecte negative asupra concurenței, care ar trebui să fie identificate într-o manieră cât mai practică posibil. Așadar, paragraful 68 din Liniile directoare prevede că Comisia este cea care va conduce o procedură de investigație formală în baza art. 88 paragraful 2 din Tratatul CE în cazurile situate peste pragurile de notificare și care îndeplinesc una sau ambele condiții de la paragraful 68 din Liniile directoare (evaluarea în detaliu a pragurilor care sunt aceleași ca și pragurile descrise la paragraful 6 de mai sus). În aceste cazuri, obiectivul investigației formale este de a verifica în detaliu “dacă ajutorul este necesar pentru obținerea unui efect stimulat pentru investiție și dacă beneficiile măsurii de ajutor predomină în raport cu efectele distorsionante ale concurenței și afectarea comerțului cu Statele Membre”⁷.

8. În nota de subsol 63 din Liniile directoare, Comisia și-a anunțat intenția de a “elabora instrucțiuni viitoare privind criteriile pe care le va lua în calcul în cadrul evaluării”. În continuare, Comisia prezintă instrucțiuni asupra tipului de informații pe care le poate solicita și metodologia pe care o va urma în cazul măsurilor care fac obiectul unei evaluări detaliate.

⁴ A se vedea paragraful 67 din Liniile directoare.

⁵ A se vedea paragraful 64 din Liniile directoare.

⁶ A se vedea paragraful 24 din Cadrul de lucru multisectorial privind ajutorul de stat regional pentru proiecte mari de investiții din 2002. JO C 70, 19.03.2002, pag. 8, modificat prin JO C 263, 01.11.2003, pag. 3.

⁷ A se vedea paragraful 68 din Liniile directoare.

În conformitate cu Planul de Acțiune în domeniul ajutorului de stat⁸, Comisia va efectua o evaluare completă a ajutorului, punând în balanță efectele sale pozitive și negative pentru a determina dacă, per total, măsura de ajutor poate fi aprobată.

9. Evaluarea detaliată ar trebui să fie proporțională cu posibilele distorsiuni care pot fi provocate de ajutorul acordat. Ceea ce înseamnă că scopul acestei analize va depinde de natura fiecărui caz în parte. Așadar, natura și nivelul dovezilor necesare vor depinde de caracteristicile fiecărui caz în parte. De asemenea, concomitent cu respectarea prevederilor care guvernează desfășurarea unei investigații formale, așa cum sunt acestea stipulate în art. 6 și 7 din Regulamentul CE 659 /1999⁹, Comisia poate, *inter alia*, să ceară Statelor Membre să furnizeze studii individuale pentru a confirma informațiile conținute în notificare, sau să solicite date de la alți operatori economici care activează pe aceleași piețe relevante sau de la experți în dezvoltare regională. Mai mult, comentariile părților interesate sunt binevenite pe parcursul procedurilor de investigație formală individuală. Comisia va identifica problemele-cheie asupra cărora are dubii atunci când demarează procedura.

10. Prezenta Comunicare dorește să asigure transparența și predictibilitatea procesului decizional al Comisiei și tratamentul egal al Statelor Membre. Comisia își rezervă posibilitatea de a amenda și revizui această Comunicare în conformitate cu experiența acumulată.

2. Efectele pozitive ale ajutorului

2.1. Obiectivul ajutorului

11. Ajutorul regional are de drept un obiectiv de interes comun, și anume promovarea coeziunii economice prin sprijinirea reducerii disparităților dintre diferitele niveluri de dezvoltare ale diferitelor regiuni din cadrul UE. Paragraful 2 din Liniile directoare stipulează că: "Prin faptul că se adresează dificultăților din regiunile dezavantajate, ajutorul național regional promovează coeziunea economică, socială și teritorială a Statelor Membre și a Uniunii Europene ca întreg". Paragraful 3 din Liniile directoare adaugă faptul că: "Ajutorul pentru investiții regionale are ca scop sprijinirea dezvoltării regiunilor celor mai dezavantajate prin sprijinirea investițiilor și crearea de locuri de muncă. Acesta promovează extinderea și diversificarea activităților economice ale întreprinderilor localizate în regiuni mai puțin favorizate, în special prin faptul că încurajează firmele să își înființeze noi sedii în aceste zone".

12. Pentru acele proiecte mari de investiții care respectă pragurile de evaluare detaliată, Statul Membru va trebui să demonstreze că ajutorul se va adresa obiectivului în cauză. Prin urmare, Statul Membru va trebui să demonstreze contribuția proiectului de investiții la dezvoltarea regiunii respective.

13. În vreme ce obiectivul primar al ajutorului regional este să reducă problemele de echitate privind coeziunea economică, ajutorul regional poate să se adreseze și problemelor legate de eșecuri ale pieței. Dificultățile regionale pot fi legate de eșecuri ale pieței cum ar fi informarea imperfectă, probleme de coordonare, dificultăți în investirea adecvată în bunuri publice sau

⁸ A se vedea paragraful 11 și 20 din Planul de Acțiune în domeniul ajutorului de stat.

⁹ JO L 83, 27.03.1999, pag.1.

eșecul efectelor externe pozitive induse de investiții. Atunci când, pe lângă obiectivele generale, ajutorul regional se adresează și problemelor de eficiență, se va considera că efectul pozitiv global al ajutorului este mai mare.

14. Următoarea listă ne-exhaustivă de criterii semnificative poate fi utilizată pentru a demonstra contribuția regională a ajutorului, atâta timp cât acesta conduce la atragerea de investiții suplimentare și la creșterea activității în regiune. Efectele pozitive ale ajutorului pot fi atât directe (de ex. locuri de muncă direct create), cât și indirecte (de ex. inovare la nivel local).

– Numărul de locuri de muncă direct create de investiție este un indicator important al contribuției acestuia la dezvoltarea regională. Ar trebui luate în considerare și calitatea locurilor de muncă create și nivelul necesar al calificării.

– Un număr și mai mare de noi locuri de muncă ar putea fi create în cadrul rețelei locale a (sub)-furnizorilor, ducând la o mai bună integrare a investițiilor în regiunea în cauză și asigurând efecte de difuzare mai răspândite. De asemenea, vor fi luate în considerare și numărul de locuri de muncă create indirect.

– Un angajament al beneficiarului de a lua parte la activități vaste de formare a forței de muncă pentru îmbunătățirea calificării (generale și specifice) a propriei forțe de muncă va fi considerat ca un factor ce contribuie la dezvoltarea regională. De asemenea, se va pune accent pe formarea care conduce la îmbunătățirea cunoștințelor și a șanselor de angajare ale lucrătorilor în afara firmei. Formarea generală sau specifică pentru care se aprobă ajutor de stat pentru formare nu va fi considerată ca fiind un efect pozitiv al ajutorului regional, pentru a se evita subvenționarea încrucișată.

– Din punct de vedere al dezvoltării regionale, proximitatea mai multor firme poate duce la efectuarea de importante economii sau alte beneficii (efectul de grupare). Gruparea firmelor din aceeași industrie permite fabricilor individuale să se specializeze mai mult, ceea ce duce la creșterea eficienței. Proximitatea fizică facilitează schimbul de informații, idei și cunoștințe între firme. O concentrare a activităților economice atrage numeroși angajatori, ceea ce asigură o grupare a forței de muncă cu diferite calificări disponibilă firmelor. Astfel, accesul la serviciile legale și comerciale este asigurat, ceea ce duce la creșterea productivității. În general, o concentrare a activităților economice poate atrage alte investiții, fapt care conduce la creșterea efectelor pozitive de difuzare (cerc virtuos).

– Investiții care îmbracă forma de cunoștințe tehnice și care pot fi sursă a unui transfer semnificativ de tehnologie (difuzarea cunoștințelor). Este mult mai probabil ca investițiile în industrii intensiv tehnologice să implice transferul de tehnologie către regiunea beneficiară. Din acest punct de vedere, nivelul și specificitatea cunoștințelor diseminate sunt, de asemenea, importante.

– De asemenea, se ia în considerare și contribuția proiectului la capacitatea regiunii de a crea noi tehnologii prin inovare locală. Din acest punct de vedere, cooperarea noii facilități de producție cu instituțiile locale de învățământ superior poate fi considerată ca un factor pozitiv.

– Durata investiției și posibilele investiții viitoare care o urmează reprezintă un indicator al durabilității angajamentului companiei în regiunea respectivă.

15. Statele Membre sunt invitate să se bazeze, în special, pe evaluările unor scheme sau măsuri de ajutor de stat anterioare, evaluarea impactului efectuată de autoritățile furnizoare, opiniile experților și alte studii posibile referitoare la proiectul de investiții în curs de analizare. Planul de afaceri al beneficiarului de ajutor de stat poate furniza informații referitoare la numărul de locuri de muncă create, salariile plătite (creșterea nivelului de trai al gospodăriilor ca efect de antrenare), volumul vânzărilor producătorilor locali, cifra de afaceri generată de investiții și posibilele beneficii aduse regiunii prin veniturile generate de încasarea de taxe suplimentare.

16. Dacă este considerată relevantă, relația dintre proiectul de investiții planificat și Programul Strategic Național de referință, cât și Programele Operaționale cofinanțate prin intermediul fondurilor structurale ar trebui luată în considerare. În acest sens, Comisia poate lua în considerare în mod expres orice decizie a sa care are legătură cu măsura respectivă, în contextul analizei proiectelor mari finanțate din fonduri structurale sau Fondul de Coeziune¹⁰. O astfel de decizie se bazează, printre alte elemente, pe "o analiză costuri - beneficii, inclusiv pe o evaluare a riscurilor și a impactului preconizat asupra sectorului vizat și pe situația social-economică a Statului Membru și/sau a regiunii și, atunci când este posibil și oportun, a altor regiuni din cadrul Comunității."

2.2. Oportunitatea ajutorului

17. Ajutorul de stat sub forma subvențiilor pentru investiții nu este singurul instrument disponibil Statelor Membre pentru a sprijini investițiile și crearea de locuri de muncă în regiuni dezavantajate. De fapt, Statele Membre pot utiliza măsuri generale, cum ar fi dezvoltarea infrastructurii, creșterea calității educației și a formării profesionale sau îmbunătățirea mediului general de afaceri.

18. Măsurile pentru care Statele Membre au luat în considerare alte opțiuni și pentru care sunt stabilite avantajele utilizării unui instrument selectiv, așa cum este ajutorul de stat pentru o anumită companie, sunt considerate un instrument oportun. Comisia va lua în calcul în special orice evaluare a impactului măsurii propuse elaborată de Statul Membru.

2.3. Efectul stimulat

19. Analizarea efectului stimulat al măsurii de ajutor reprezintă una din cele mai importante elemente ale evaluării detaliate a ajutorului regional pentru proiecte mari de investiții. Comisia va evalua dacă ajutorul propus este necesar pentru a se obține "un efect stimulat real pentru atragerea de investiții care altfel nu ar fi fost efectuate altfel în zona asistată"¹¹. Această evaluare va fi făcută pe două niveluri: primul, la nivel general, procedural și al doilea, la un nivel mai detaliat din punct de vedere economic.

20. În paragraful 38, Liniile directoare prezintă deja criteriile generale pentru efectuarea unei evaluări formale a efectului stimulat al ajutorului regional. Aceste criterii se aplică tuturor ajutoarelor regionale, nu doar ajutoarelor regionale pentru proiecte mari de investiții.

¹⁰ A se vedea Secțiunea 2 din Regulamentul Consiliului (CE) nr. 1083/2006 din iulie 2006 care prezintă regulile generale privind FEDR, Fondul Social European și Fondul de Coeziune și care abrogă Regulamentul CE nr. 1260/1999.

¹¹ A se vedea paragraful 38 din Liniile directoare.

21. În cazul ajutorului regional pentru proiecte mari de investiții acoperite de prezenta Comunicare, Comisia verifică în detaliu "faptul că ajutorul este necesar pentru ca investiția să aibă un real efect stimulat¹²". Obiectivul acestei evaluări detaliate este să se determine dacă ajutorul contribuie într-adevăr la schimbarea comportamentului beneficiarului, astfel încât acesta să își asume investiții (suplimentare) în regiunile asistate în cauză. Într-adevăr, există numeroase motive justificate pentru ca o companie să se stabilească într-o anumită regiune, chiar și fără a primi ajutor.

22. În ceea ce privește obiectivul de echitate care derivă din politica de coeziune și atâta timp cât ajutorul contribuie la atingerea acestui obiectiv, efectul stimulat¹³ poate fi demonstrat în cadrul a două Scenarii posibile:

(1) Ajutorul stimulează adoptarea unei decizii investiționale pozitive deoarece o investiție care altfel nu ar fi profitabilă pentru companie, în orice locație, poate fi făcută în regiunea asistată¹³.

(2) Ajutorul acordă un stimul pentru a se opta pentru amplasarea investiției planificate în regiunea relevantă, mai degrabă decât în altă parte, deoarece compensează dezavantajele nete și costurile legate de amplasarea într-o regiune asistată.

23. Statul Membru ar trebui să demonstreze Comisiei existența unui efect stimulat¹³ și necesitatea ajutorului. Va trebui să aducă dovezi clare că ajutorul este necesar pentru a avea un impact efectiv asupra opțiunii de a investi sau a alegerii amplasării. Va trebui să se specifice care este scenariul care se aplică. Pentru a permite o evaluare cuprinzătoare, Statul Membru va trebui să furnizeze nu doar informații privind proiectul asistat, ci și o descriere complexă a scenariului ipotetic în care beneficiarul nu ar primi ajutor de stat din partea Statului Membru.

24. În Scenariul 1, Statul Membru ar putea furniza dovada efectului stimulat¹³ al ajutorului prin intermediul acelor documente ale firmei care demonstrează că investiția nu ar fi fost profitabilă în lipsa ajutorului și că nici o locație, alta decât regiunea asistată în cauză, nu ar fi putut fi luată în considerare.

25. În Scenariul 2, Statul Membru ar putea furniza dovada efectului stimulat¹³ al ajutorului prin intermediul acelor documente ale firmei care demonstrează că s-a efectuat o comparație între costurile și beneficiile amplasării în regiunea asistată în cauză și o regiune alternativă. Trebuie ca acest scenariu comparativ să fie considerat realist de către Comisie.

26. Statele Membre sunt invitate să se bazeze în special pe evaluarea riscului (inclusiv evaluarea riscurilor specifice locației), rapoarte financiare, planuri de afaceri interne, opinii ale experților și alte studii referitoare la proiectul de investiții în analiză. Documentele care conțin informații privind estimări ale cererii, ale costurilor, estimări financiare, documentele care sunt transmise unei comisii de investiții și care se referă la diverse scenarii privind investiția, sau documentele furnizate piețelor financiare, ar putea servi la verificarea efectului stimulat¹³.

¹² A se vedea paragraful 68 din Liniile directoare.

¹³ Astfel de investiții pot crea condiții care să permită investiții viitoare care să fie capabile să supraviețuiască fără a primi ajutoare suplimentare.

27. În acest context, și mai ales în cazul Scenariului 1, nivelul de profitabilitate poate fi evaluat prin raportare la metodologiile care constituie practica standard în cadrul industriei în cauză, și care pot include: metode de evaluare a Valorii Actuale Nete a proiectului (VAN), rata internă de rentabilitate (RIR) sau randamentul capitalului investit (RCI).

28. Dacă ajutorul nu modifică comportamentul beneficiarului prin stimularea unor investiții (în plus) în regiunea asistată în cauză, atunci nu există efect stimulatив pentru a putea fi atins obiectivul regional. Dacă ajutorul nu are efect stimulatив în sensul obiectivului regional, acest ajutor poate fi considerat ca bani făcuți cadou companiei.

Așadar, în cadrul unei evaluări detaliate a ajutorului regional pentru proiecte mari de investiții, ajutorul nu va fi aprobat dacă se consideră ca aceeași investiție ar fi fost făcută în regiune și în lipsa acestuia.

2.4. Proporționalitatea ajutorului

29. Pentru ca ajutorul regional să fie considerat proporțional, valoarea și intensitatea ajutorului trebuie să fie limitate la minimum necesar pentru ca investiția să fie făcută în regiunea asistată.

30. Liniile directoare asigură, în general, faptul că ajutorul regional este proporțional cu severitatea problemelor care afectează regiunile asistate, prin aplicarea unor praguri pentru ajutoarele regionale în general, și o reducere progresivă, automată, a acestor praguri pentru proiectele mari de investiții (a se vedea introducerea din prezenta Comunicare).

31. Pentru cazurile de ajutoare regionale care necesită o evaluare detaliată, este necesară o verificare mai amănunțită a acestui principiu general de proporționalitate prevăzut de Liniile directoare.

32. În Scenariul 1, pentru stimularea investiției, ajutorul va fi considerat proporțional, în general, dacă, datorită ajutorului, randamentul investițiilor este în conformitate cu rata normală de randament aplicată de companie în cazul altor proiecte de investiții, având în vedere costul capitalului companiei per total sau randamentul obținut în mod obișnuit în cadrul industriei în cauză.

33. În Scenariul 2, pentru stimularea alegerii locației, ajutorul va fi considerat proporțional, în general, dacă este egal cu diferența dintre costurile nete ale companiei beneficiare datorate investiției în regiunea asistată și costurile nete pe care le – ar fi avut dacă ar fi investit în altă regiune(i). Toate aceste costuri și beneficii trebuie să fie luate în considerare, inclusiv, de exemplu, costurile administrative, costurile cu transportul, costurile cu instruirea angajaților care nu sunt acoperite de ajutorul pentru formare profesională și, de asemenea, diferențele salariale.

34. În cele din urmă, aceste costuri nete care sunt considerate a fi legate de dificultățile regiunii, duc la reducerea profitabilității investiției. Din această cauză, metodele de calcul utilizate pentru analiza efectului stimulatив pot fi folosite și pentru evaluarea proporționalității ajutorului.

35. Statul Membru trebuie să demonstreze proporționalitatea pe baza unor documente adecvate, cum sunt cele menționate la secțiunea privind efectul stimulatив de mai sus.

36. Intensitățile ajutorului nu pot fi în nici un caz mai mari decât pragurile pentru ajutorul regional, corectate prin mecanismul de reducere progresivă, așa cum este stipulat în Liniile directoare.

3. Efectele negative ale ajutorului

37. Pentru evaluarea cotelor de piață și posibila supra-capacitate pe o piață aflată în declin structural, Comisia trebuie să definească produsul relevant și piața geografică. Astfel, de obicei¹⁴, piața relevantă este deja definită pentru toate măsurile de ajutor regional subiect ale unei evaluări detaliate.

38. Doi indicatori ai potențialului efect negativ pe care ajutorul îl poate induce sunt deja identificați la paragraful 68 din Liniile directoare, și anume cote mari de piață și posibila supra-capacitate pe o piață aflată în declin structural. Aceștia sunt legați de două teorii ale daunelor care pot apărea în contextul concurenței, respectiv crearea de putere de piață și crearea/menținerea unor structuri ineficiente de piață. O primă cunatificare a acestor doi indicatori ar trebui să fi fost făcută înainte de deschiderea unei proceduri de investigație. Pentru a furniza toate elementele necesare exercițiului final comparativ, evaluarea celor doi indicatori va fi perfecționată în cadrul evaluării detaliate. Un al treilea indicator al potențialelor efecte negative ale ajutorului care va fi evaluat în detaliu este influența ajutorului asupra comerțului. Deși acești trei indicatori se referă la principalele efecte negative care pot apărea datorită acordării unui ajutor regional pentru un proiect mare de investiții, Comisia nu exclude faptul că și alți indicatori pot fi relevanți în anumite cazuri.

39. Comisia va pune accent în special pe efectele negative legate de noțiunea de putere de piață și supra-capacitate în cazurile în care ajutorul stimulează schimbarea deciziei investiționale, adică atunci când în lipsa ajutorului investiția nu ar fi avut loc (Scenariul 1 de la efectul de stimulare).

40. Dacă, totuși, scenariul ipotetic sugerează faptul că, în lipsa ajutorului, investiția s-ar fi efectuat oricum, deși în altă locație (Scenariul 2), și dacă ajutorul este proporțional, indicatorii unor posibile distorsiuni, cum ar fi cota mare de piață și creșterea capacității pe o piață neperformantă, ar fi, în principiu, aceiași, indiferent de ajutor.

3.1. Reducerea investițiilor private

3.1.1. Puterea de piață

41. Atunci când își stabilește nivelul optim de investiții, pe piețe cu un număr limitat de concurenți (o situație tipică pentru proiectele mari de investiții) fiecare firmă ia în calcul investițiile făcute de concurenți. Dacă ajutorul stimulează o anumită firmă să investească mai mult, concurenții pot reacționa prin reducerea propriilor cheltuieli în acea zonă. În acest caz, ajutorul duce la reducerea investițiilor private. Dacă în urma acestui fapt puterea concurenților este diminuată sau chiar sunt obligați să iasă de pe piață, ajutorul distorsionează concurența. În acest sens, așa cum s-a arătat și mai sus, Liniile directoare fac distincție între cazurile în

¹⁴ Atunci când rămân dubii referitoare la definirea corectă a piețelor relevante, Comisia va identifica aceste dubii în decizia de începere a unei proceduri formale de investigație, în baza art. 88 (2) din Tratatul CE.

care beneficiarul ajutorului are o anumită putere de piață și cazurile în care ajutorul conduce la o expansiune semnificativă pe o piață în declin.

42. În general, este mult mai probabil ca orice ajutor care este acordat unui singur beneficiar de pe o piață concentrată să distorsioneze concurența, având în vedere că este probabil ca decizia fiecărei firme să afecteze concurenții într-o manieră mai directă. Acesta este în special cazul în care un actor important de pe piață este subvenționat. Ca rezultat, dacă, datorită ajutorului, beneficiarul își poate menține sau crește puterea pe piață¹⁵, ajutorul regional pentru proiecte mari de investiții poate avea un efect de frânare a deciziei investiționale a concurenților și, prin urmare, poate genera distorsionări ale concurenței. Acest lucru ar fi în detrimentul consumatorilor și, prin urmare, Comisia dorește să limiteze acordarea de ajutoare de stat companiilor cu putere de piață.

43. Pentru toate cazurile de ajutor regional care au depășit pragul de notificare (paragraful 64 din Liniile directoare), Comisia trebuie deja să evalueze (paragraful 68 (a) din Liniile directoare) cota deținută de beneficiarul de ajutor de stat (sau a grupului de care aparține acesta) din vânzările produsului (produselor) în cauză, pe piața relevantă a produsului și piața (piețele) geografică(e). Totuși, cotele de piață pot oferi doar un indicator preliminar al posibilelor probleme.

Așadar, în cadrul unei evaluări detaliate, Comisia va lua în considerare și alți factori, atunci când sunt considerați relevanți, inclusiv, de exemplu, structura pieței, respectiv concentrarea pe piață¹⁶, posibilele bariere la intrarea pe piață¹⁷, puterea de cumpărare¹⁸ și barierele la ieșire.

44. Comisia va lua în considerare cotele de piață și alți factori relevanți înainte și după efectuarea investiției (în mod normal, anul de dinaintea începerii investiției și anul următor atingerii unei producții complete). Atunci când evaluează efectele negative în detaliu, Comisia va lua în considerare faptul că, în timp ce anumite proiecte de investiții sunt efectuate pe o perioadă relativ scurtă de timp, de un an sau doi, majoritatea proiectelor mari de investiții se întind pe o perioadă de timp îndelungată. Așadar, în cele mai multe cazuri, sunt necesare analize ale evoluției pieței pe termen lung. Totuși, Comisia va recunoaște faptul că aceste analize pe termen lung au un caracter mai speculativ, în special în cazul piețelor volatile care trec prin schimbări tehnologice rapide.

Prin urmare, cu cât este mai mare perioada de timp, și, așadar, mai speculativă analiza, cu atât mai puțin relevante vor fi posibilele efecte negative induse de puterea de piață sau de posibilitatea unui comportament de excludere.

¹⁵ Puterea pe piață este puterea de a influența prețurile pieței, producția, varietatea sau calitatea bunurilor și serviciilor, sau alți parametri ai concurenței de pe piață, pe o perioadă semnificativă de timp.

¹⁶ În acest scop, Comisia poate utiliza indicii Herfindahl-Hirschman (HHI). Acest indice furnizează o analiză fundamentală a structurii pieței. Pe o piață cu puțini actori, atunci când mai mulți dintre ei dețin o cotă de piață relativ ridicată, faptul că beneficiarul deține o cotă de piață ridicată constituie un motiv de îngrijorare mai puțin important din punct de vedere al concurenței.

¹⁷ Aceste bariere la intrare includ barierele legale (în special drepturile de proprietate intelectuală), economiile de scară și de gamă, barierele de acces la rețele și infrastructură. Atunci când ajutorul se acordă pe o piață pe care beneficiarul sprijinului deține o poziție de superioritate, posibilele bariere la intrare pot exacerba potențiala putere pe piață a beneficiarului și, prin urmare, posibilele efecte negative induse de respectiva putere pe piață.

¹⁸ Atunci când există cumpărători puternici pe piață, este mai puțin probabil ca un beneficiar al unui ajutor de stat să își mărească prețurile în raport cu acești cumpărători puternici.

3.1.2. Crearea sau menținerea unor structuri de piață inefficiente

45. Dacă firmele inefficiente sunt forțate să iasă de pe o piață, acest fapt va fi considerat un semn de concurență eficientă. Pe termen lung, acest proces încurajează progresul tehnologic și utilizarea eficientă a resurselor rare din economie. Totuși, o creștere substanțială a capacității pe o piață neperformantă, indusă de ajutorul de stat, ar putea distorsiona nejustificat concurența, deoarece posibila supra-capacitate creată ar putea conduce la o scădere a marjei profitului și o reducere a capacității concurenților sau chiar la scoaterea lor de pe piață. Acest fapt ar putea duce la o situație în care concurenții, care altfel ar fi fost capabili să rămână pe piață, să fie forțați să iasă de pe piața respectivă, ca o consecință a ajutorului de stat. De asemenea, ar putea împiedica firmele care practică prețuri reduse să intre pe piață și ar putea scădea stimularea concurenților de a inova. Toate acestea au ca rezultat structuri inefficiente de piață care, pe termen lung, sunt dăunătoare inclusiv consumatorilor.

46. Pentru a se evalua dacă ajutorul poate duce la crearea sau menținerea structurilor de piață inefficiente, după cum s-a subliniat mai sus, Comisia va lua în considerare capacitatea suplimentară de producție creată de proiect și dacă piața este sau nu neperformantă¹⁹. În conformitate cu Liniile directoare, capacitatea suplimentară va fi considerată o problemă doar dacă este creată pe o piață neperformantă și dacă capacitatea suplimentară reprezintă mai mult de 5% din piața în cauză.

47. Deoarece capacitatea creată pe o piață în declin absolut va fi în mod normal mai distorsionantă decât capacitatea creată pe o piață aflată în declin relativ, Comisia va face distincție între cazurile în care, pe termen lung, piața relevantă este în declin structural (de exemplu prezintă o rată negativă de creștere), și cazurile în care piața relevantă este în declin relativ (de exemplu prezintă o rată de creștere pozitivă, dar nu depășește o rată a creșterii luată ca referință (a se vedea mai jos)). Atunci când capacitatea creată de proiect se află pe o piață care este în declin structural absolut, Comisia va considera acest fapt ca un element negativ în cadrul testului comparativ, element care este puțin probabil să fie compensat prin orice elemente pozitive. În acest caz, beneficiile pe termen lung pentru regiunea în cauză sunt și mai îndoielnice.

48. Lipsa de performanță a pieței va fi măsurată în mod normal în comparație cu PIB-ul din Spațiul Economic European pe ultimii cinci ani anteriori începerii proiectului (rata utilizată ca referință). Datele privind performanțele din trecut sunt mai ușor de accesat și mai puțin speculative decât proiecțiile viitoare. Totuși, în cadrul evaluării detaliate, Comisia poate să ia în calcul și posibilele tendințe viitoare, atâta timp cât creșterea capacității își va face simțite efectele în anii următori investiției. Ar putea fi utilizați ca indicatori creșterea viitoare prevăzută pentru piața în cauză și ratele de utilizarea a capacităților rezultate, cât și impactul probabil al creșterii capacității asupra concurenților, prin intermediul efectelor avute asupra prețurilor și marjelor de profit.

49. Experiența arată că, în anumite cazuri, luarea în considerare a creșterii ponderii produsului respectiv în cadrul Spațiului Economic European s-ar putea să nu fie cel mai oportun indicator de referință pentru evaluarea efectelor ajutorului, mai ales dacă piața considerată este cea mondială iar producția, sau consumul produselor în cauză, în cadrul Spațiului Economic European, este limitat. În astfel de cazuri Comisia va privi cu mai multă larghețe efectul

¹⁹ În acest context, o piață este considerată a fi "neperformantă" dacă rata sa medie anuală de creștere pentru perioada de referință nu depășește rata de creștere a PIB-ului din Spațiul Economic European.

ajutorului asupra structurilor pieței, mai ales în legătură cu potențialul său efect de evicțiune a producătorilor din cadrul Spațiului Economic European.

3.2. Efectele negative asupra comerțului

50. Conform explicației de la paragraful 2 din Liniile directoare, specificitatea geografică a ajutorului regional este cea care îl diferențiază de alte forme de ajutor orizontal. Faptul că ajutorul regional are ca scop influențarea opțiunii făcute de investitori cu privire la amplasarea proiectului de investiții. Atunci când ajutorul regional compensează costurile suplimentare izvorâte din dificultățile regionale și sprijină investiții suplimentare în zonele asistate, acesta contribuie nu doar la dezvoltarea regiunii ci și la coeziunea sa și, în cele din urmă, de acesta beneficiază întreaga UE²⁰. În ceea ce privește potențialele efecte negative ale ajutorului de stat datorate amplasării, acestea sunt deja recunoscute și limitate într-o anumită măsură de Liniile directoare și de hărțile ajutoarelor regionale, care definesc exhaustiv zonele eligibile pentru acordarea de ajutor regional, luând în considerare echitatea și obiectivele politicii de coeziune și intensitățile ajutoarelor eligibile. Nu se poate acorda ajutor pentru atragerea investițiilor în afara acestor zone. Când evaluează proiectele mari de investiții subiect al prezentei Comunicări, Comisia ar trebui să dețină toate informațiile necesare pentru a vedea dacă ajutorul de stat va avea ca efect o scădere importantă a numărului locurilor de muncă din locațiile existente în cadrul Uniunii Europene.

51. Mai concret, atunci când investițiile care suplimentează capacitatea de producție pe piață devin posibile datorită ajutorului de stat, există riscul ca producția sau investițiile din alte regiuni ale Uniunii Europene să fie afectate în mod negativ. Acest lucru este posibil mai ales dacă creșterea capacităților depășește creșterea pieței, acesta fiind cazul, în general, pentru proiectele mari de investiții care îndeplinesc criteriile de la paragraful 68 din Liniile directoare. Efectele negative asupra comerțului ce corespund dispariției unei activități economice situată în regiunile afectate de ajutor pot fi simțite prin scăderea numărului de locuri de muncă de pe piața în cauză, la nivelul subcontractorilor²¹, și scăderea efectelor externe pozitive.

4. Compararea efectelor ajutorului

52. O dată ce s-a stabilit că ajutorul este necesar pentru stimularea efectuării investiției în regiunea în cauză, Comisia va trebui să compare efectele pozitive ale ajutorului regional pentru proiecte mari de investiții cu efectele sale negative.

Se va analiza foarte atent totalitatea efectelor ajutorului asupra coeziunii în cadrul Uniunii Europene. Comisia nu va utiliza criteriile prezentate în această Comunicare în mod mecanic, ci va efectua o evaluare globală a importanței lor relative. În cadrul acestui exercițiu de comparare nici un element nu este considerat determinant luat individual, și nici nu se poate considera că un anumit ansamblu de elemente este suficient pentru a asigura compatibilitatea.

53. În mod deosebit, Comisia consideră că atragerea unei investiții într-o regiune mai săracă (așa cum este definită prin pragurile regionale mai ridicate) reprezintă un beneficiu mai mare pentru coeziunea UE decât dacă aceeași investiție s-ar efectua într-o regiune mai avantajată.

²⁰ În special, activitățile suplimentare sau creșterea nivelului de trai din zona asistată pot duce la creșterea cererii pentru produsele și serviciile originare din alte părți ale UE.

²¹ Mai ales dacă aceștia operează pe piețe locale din regiunea respectivă.

Așadar, în baza Scenariului 2, atunci când trebuie să se facă comparație cu o locație alternativă, dacă evaluarea conduce la ideea că, în lipsa ajutorului, investiția s-ar fi efectuat într-o regiune mai săracă (cu mai multe dezavantaje regionale - intensități maxime ale ajutorului regional mai mari) sau într-o regiune care are aceleași dezavantaje ca regiunea țintă (aceleași intensități maxime ale ajutorului regional), aceste concluzii vor constitui un element negativ în cadrul testului global comparativ, element care este puțin probabil să poată fi compensat prin orice elemente pozitive, deoarece este împotriva scopului de bază al ajutorului regional. Pe de altă parte, în cazul în care efectele pozitive ale ajutorului regional compensează doar diferențele, exprimate în costuri nete, aferente alternativei de a amplasa investiția într-o zonă mai avantajată (și, prin aceasta, îndeplinește testul de proporționalitate de mai sus, pe lângă cerințele referitoare la "efectele pozitive" din punct de vedere al obiectivului, oportunitatea și efectul stimulatoriu), se va considera, în mod normal, în cadrul testului comparativ, că acestea prevalează asupra oricăror efecte negative ale amplasării în locația alternativă a noii investiții.

54. Totuși, dacă există dovezi credibile că ajutorul de stat ar duce la pierderea substanțială a locurilor de muncă din locațiile existente în Uniunea Europeană, care altfel ar fi fost păstrate pe termen mediu, efectele sociale și economice asupra locațiilor respective vor fi luate în calcul în cadrul exercițiului comparativ.

55. Comisia poate, urmând procedura de investigație formală stipulată la art. 6 din Regulamentul CE nr. 659/1999, să încheie procedura prin emiterea unei decizii în baza art. 7 din acest Regulament.

56. Comisia poate decide fie să aprobe, fie să aprobe condiționat sau să interzică ajutorul²². Dacă emite o decizie condiționată, în baza art. 7 (4) din Regulament, poate atașa condiții referitoare la limitarea potențialelor distorsiuni ale concurenței și la asigurarea proporționalității. În special, poate reduce valoarea notificată a ajutorului sau intensitatea la un nivel considerat a fi proporțional și, prin urmare, compatibil cu Piața comună.

²² Atunci când ajutorul este acordat în baza unei scheme de ajutor regional existente, trebuie reținut faptul că Statul Membru reține posibilitatea de a acorda astfel de ajutoare până la nivelul care corespunde valorii maxime permise pe care o investiție cu costuri eligibile de 100 milioane EUR o poate primi conform baza regulilor aplicabile.