

## Sdělení Komise o kritériích pro podrobné posouzení regionální podpory pro velké investiční projekty

(2009/C 223/02)

### 1. ÚVOD

#### 1.1 Obecná pravidla pro opatření regionální podpory

1. Pokyny Komise k regionální podpoře na období 2007–2013 <sup>(1)</sup> (dále jen „pokyny k regionální podpoře“) objasňují obecný přístup Komise k regionální státní podpoře. Za podmínek stanovených v pokynech k regionální podpoře, a přestože může mít regionální podpora negativní účinek na obchod a hospodářskou soutěž, může Komise považovat státní podporu za slučitelnou se společným trhem, je-li určena na hospodářský rozvoj některých znevýhodněných oblastí v Evropské unii.
2. Pokyny k regionální podpoře obecně přihlížejí k relativní závažnosti problémů, jež mají vliv na rozvoj příslušných regionů, zavedením zvláštních stropů regionální podpory. Tyto maximální intenzity podpory jsou odstupňovány od 10 % do 50 % způsobilých nákladů, a to především na základě HDP na obyvatele v dotčených regionech, avšak poskytují členským státům rovněž určitou flexibilitu, aby mohly přihlídnout k místním podmínkám. Mapy regionální podpory pro jednotlivé členské státy jsou zveřejněny na internetových stránkách portálu Evropa <sup>(2)</sup>. Tyto odstupňované intenzity podpory v podstatě odrážejí posouzení vyváženosti, které musí Komise provádět, a to pro velký počet případů, které se nacházejí pod určenými investičními prahovými hodnotami. Komise na jedné straně zvažuje kladný účinek, který podpora regionální investice může mít, zejména pokud se jedná o podporu soudržnosti prostřednictvím přilákání investic do znevýhodněných oblastí, a na druhé straně se snaží omezit potenciální negativní účinky, které mohou nastat, je-li taková podpora poskytnuta jednotlivým podnikům, například negativní dopad na jiné hospodářské subjekty a na regiony, jejichž relativní konkurenční výhoda je pak odpovídajícím způsobem snížena.
3. Velkým investičním projektem se rozumí původní investice se způsobilými náklady nad 50 milionů EUR <sup>(3)</sup>. Velké investiční projekty jsou ovlivněny nevýhodami, které jsou charakteristické pro znevýhodněné oblasti, méně, než je tomu u investičních projektů menšího rozsahu. Je zde zvýšené riziko, že velkými investičními projekty bude ovlivněn obchod a tudíž i riziko, že dojde k většímu narušení hospodářské soutěže ve vztahu ke konkurentům v jiných regionech. Velké investice s sebou nesou rovněž riziko, že výše podpory přesáhne minimum nezbytné k vyrovnání regionálních znevýhodnění a existuje tu riziko, že by státní podpora poskytnutá pro tyto projekty vedla k nepříznivým účinkům jako je neefektivní volba umístění, k vyššímu narušení hospodářské soutěže, a vzhledem

k tomu, že podpora představuje nákladný transfer od daňových poplatníků ve prospěch příjemců podpory, k čistému snížení blahobytu, tedy k tomu, že náklady podpory přesahují výhody pro spotřebitele a výrobce.

4. Pokyny k regionální podpoře stanoví zvláštní pravidla pro regionální podporu pro velké investiční projekty <sup>(4)</sup>. Pokyny k regionální podpoře stanoví automatické postupné snižování (scaling-down) stropů regionální podpory pro tyto velké investiční projekty s cílem omezit narušení hospodářské soutěže na úroveň, o níž lze obecně předpokládat, že bude vyrovnána přínosy podpory s ohledem na rozvoj dotyčných oblastí <sup>(5)</sup>.
5. Členské státy jsou mimoto povinny individuálně označovat Komisi každou podporu pro investiční projekty, pokud navrhovaná podpora převyšuje maximálně přípustnou výši podpory, kterou smí podle platných pravidel dostat investice se způsobilými výdaji ve výši 100 milionů EUR (prahová hodnota oznamovací povinnosti) <sup>(6)</sup>. U těchto oznámených případů Komise ověří zejména intenzity podpory, slučitelnost s obecnými kritérii pokynů k regionální podpoře a to, zda oznámená investice představuje významné zvýšení výrobních kapacit, přičemž je zároveň zaměřena na nevykonný či dokonce upadající trh, nebo přináší prospěch podnikům s vysokými podíly na trhu.

#### 1.2 Opatření regionální podpory podléhající podrobnému posouzení

6. Navzdory automatickému snižování stropů regionální podpory by mohly mít některé vysoké částky regionální podpory pro velké investiční projekty významný vliv na obchod a mohly by vést ke značnému narušení hospodářské soutěže. Z těchto důvodů Komise dříve uplatňovala politiku nepovolovat podporu pro velké investiční projekty přesahující následující prahové hodnoty <sup>(7)</sup>:
  - na příjemce podpory připadá více než 25 % objemu prodeje daného výrobku/daných výrobků na příslušném trhu/příslušných trzích, nebo
  - projektem vytvořená výrobní kapacita představuje více než 5 % trhu, přičemž míra růstu dotyčného trhu je nižší než tempo růstu HDP v EHP.

<sup>(1)</sup> Úř. věst. C 54, 4.3.2006, s. 13.

<sup>(2)</sup> [http://ec.europa.eu/comm/competition/state\\_aid/regional\\_aid/regional\\_aid.html](http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/regional_aid/regional_aid.html)

<sup>(3)</sup> Jak vyplývá z definice v bodu 60 a poznámek pod čarou 54 a 55 pokynů k regionální podpoře.

<sup>(4)</sup> Viz oddíl 4.3 pokynů k regionální podpoře.

<sup>(5)</sup> Viz odstavec 67 pokynů k regionální podpoře.

<sup>(6)</sup> Viz odstavec 64 pokynů k regionální podpoře.

<sup>(7)</sup> Viz. odstavec 24 víceodvětového rámce pro regionální podporu velkým investičním projektům z roku 2002 (Úř. věst. C 70, 19.3.2002, s. 8 ve znění Úř. věst. C 263, 1.11.2003, s. 3).

7. Podle současných pokynů k regionální podpoře zvolila nicméně Komise přístup více individualizovaný, který umožňuje co nejkonkrétnějším způsobem zohlednit soudržnost a další přínosy, které mohou z takových projektů vyplynout. Všechny tyto přínosy je však třeba posuzovat s ohledem na možné negativní účinky na obchod a hospodářskou soutěž, které by měly být rovněž určeny co nejkonkrétněji. Odstavec 68 pokynů k regionální podpoře proto stanoví, že Komise bude provádět formální šetření podle čl. 88 odst. 2 Smlouvy o ES v případech, ve kterých byla překročena prahová hodnota oznamovací povinnosti a které splňují jednu nebo obě podmínky stanovené v bodech a) a b) odstavce 68 pokynů k regionální podpoře (prahové hodnoty pro podrobné posouzení, které jsou shodné s prahovými hodnotami popsány v odstavci 6 tohoto sdělení). V těchto případech je cílem formálního šetření podrobně prověřit, „zda je podpora nutná k vytvoření pobídkového účinku pro investici a zda výhody, které podpora přinese, převažují nad výsledným narušením hospodářské soutěže a ovlivněním obchodu mezi členskými státy“<sup>(1)</sup>.
8. V pokynech k regionální podpoře v poznámce pod čarou 63 Komise oznámila svůj záměr „dále upřesnit kritéria, jež bude brát v úvahu při posuzování“. Níže Komise předkládá pokyny, co se týká druhu informací, které může požadovat, a metodiky, kterou bude používat u opatření podléhajících podrobnému posouzení. V souladu s akčním plánem pro státní podpory<sup>(2)</sup> Komise provede celkové posouzení podpory na základě vyvážení jejich pozitivních a negativních účinků s cílem určit, zda lze opatření podpory jako celek schválit.
9. Podrobné posouzení by mělo být přiměřené potenciálnímu narušení, které může podpora způsobit. To znamená, že rozsah analýzy bude záviset na povaze daného případu. Povaha a úroveň požadovaných důkazů budou proto záviset rovněž na charakteristikách každého jednotlivého případu. Při dodržování ustanovení upravujících provádění formálního šetření, jak je stanoveno v člancích 6 a 7 nařízení Rady (ES) č. 659/1999 ze dne 22. března 1999, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 93 Smlouvy o ES<sup>(3)</sup>, může Komise mimo jiné členský stát požádat, aby předložil nezávislé studie k potvrzení informací obsažených v oznámení, nebo si vyžádat podklady od ostatních hospodářských subjektů působících na relevantních trzích nebo od odborníků v oblasti regionálního rozvoje. V průběhu formálního šetření jsou mimoto vítány připomínky zúčastněných stran. Při zahájení řízení si Komise určí klíčové otázky, ke kterým by chtěla získat informace.
10. Toto sdělení má zajistit transparentnost a předvídatelnost rozhodovacího procesu Komise a rovné zacházení
- s členskými státy. Komise si vyhrazuje možnost změny a přezkumu těchto pokynů na základě získaných zkušeností.

## 2. POZITIVNÍ ÚČINKY PODPORY

### 2.1 Cíl podpory

11. Regionální podpora sleduje cíl společného zájmu, který odráží spravedlivý přístup, a to podporu hospodářské soudržnosti tím, že pomáhá snížit rozdíly v úrovni rozvoje jednotlivých oblastí Společenství. V bodě 2 pokynů k regionální podpoře je stanoveno, že: „tím, že řeší slabé stránky znevýhodněných regionů, vnitrostátní regionální podpora napomáhá hospodářské, sociální a teritoriální soudržnosti členských států a Evropské unie jako celku“. Bod 3 pokynů k regionální podpoře dodává, že: „cílem vnitrostátní regionální podpory je napomáhat hospodářskému rozvoji nejvíce znevýhodněných regionů podporováním investic a tvorby pracovních míst. Podporuje rozšiřování a diverzifikaci hospodářské činnosti podniků ve znevýhodněných regionech zejména tím, že je motivuje k zakládání nových provozoven“.
12. U velkých investičních projektů, které splňují prahové hodnoty pro podrobné posouzení, musí členský stát prokázat, že se podpora zaměřuje na splnění uvedeného cíle spravedlivého přístupu. Členské státy proto musí prokázat, že investiční projekt přispěje k rozvoji dotyčného regionu.
13. Ačkoli prvořadým cílem regionální podpory je podpora zájmů spravedlivého přístupu jako je hospodářská soudržnost, může regionální podpora řešit i otázky selhání trhu. Regionální znevýhodnění mohou být spojena se selháními trhu jako jsou neúplné informace, problémy při koordinaci, potíže příjemce podpory odpovídajícím způsobem investovat do veřejných statků nebo jako jsou vnější účinky (tzv. externality) investic. Pokud se regionální podpora kromě cílů spravedlivého přístupu zaměřuje i na otázky efektivity, bude se mít za to, že celkový pozitivní účinek podpory je vyšší.
14. K prokázání přínosu podpory pro rozvoj regionu, tedy nakolik vede k přilákání dalších investic a činností do regionu, je možno použít níže uvedený příkladný výčet orientačních kritérií. Tyto pozitivní účinky podpory mohou být přímé (např. přímo vytvořená pracovní místa) a nepřímé (např. místní inovace).

<sup>(1)</sup> Viz odstavec 68 pokynů k regionální podpoře.

<sup>(2)</sup> Viz odstavce 11 a 20 Akčního plánu pro státní podpory (KOM(2005) 107 v konečném znění).

<sup>(3)</sup> Úř. věst. L 83, 27.3.1999, s. 1.

— Počet pracovních míst přímo vytvořených investic je důležitým ukazatelem přispění k regionálnímu rozvoji. Je nutno uvážit rovněž kvalitu vytvořených pracovních míst a požadovanou úroveň kvalifikace.

- Ještě vyšší počet nových pracovních míst je možno vytvořit v místní (sub) dodavatelské síti, což napomůže investici lépe začlenit do dotyčného regionu a zajistí vedlejší účinky (spillover effects) širšího rozsahu. V úvahu je proto nutno vzít rovněž počet nepřímo vytvořených pracovních míst.
- Závazek příjemce uskutečnit rozsáhlé činnosti v oblasti vzdělávání ke zlepšení kvalifikací (obecných a specifických) svých pracovníků bude považován za faktor, který přispívá k regionálnímu rozvoji. Důraz bude kladen rovněž na vzdělávání, které zlepšuje znalosti a zaměstnatelnost pracovníků mimo podnik. Aby se zamezilo dvojímu započítání nebude se obecné nebo specifické vzdělávání, na něž je schválena podpora na vzdělávání, považovat za pozitivní účinek regionální podpory.
- Externí úspory z rozsahu nebo jiné přínosy z hlediska regionálního rozvoje mohou vzniknout v důsledku blízkosti (efekt seskupování, tzv. clustering effect). Seskupování podniků v témže výrobním odvětví umožňuje, aby se jednotlivé výrobní závody více specializovaly, což vede k větší efektivitě. Fyzická blízkost usnadňuje výměnu informací, nápadů a poznatků mezi podniky. Koncentrace ekonomických činností láká mnoho zájemců o zaměstnání, což zajišťuje velkou rezervu pracovníků s různými kvalifikacemi, jež jsou podnikům k dispozici. Je zajištěn přístup k právním a obchodním službám, což zvyšuje produktivitu. Obecně může koncentrace ekonomických činností přilákat další investice, což zase zvýší pozitivní vedlejší účinky (pozitivní koloběh).
- Investice zahrnují technické poznatky a mohou být zdrojem významného přenosu technologií (šíření znalostí). Při investicích, které se realizují v technologicky náročných výrobních odvětvích, je přenos technologií do regionu, který je příjemcem podpory, pravděpodobnější. V tomto ohledu je důležitá rovněž úroveň a specifčnost šíření poznatků.
- Lze posuzovat i to, nakolik projekt přispěje ke schopnosti regionu vytvářet nové technologie prostřednictvím místních inovací. V tomto ohledu je možno pohlížet příznivě na spolupráci nového výrobního zařízení s místními vysokoškolskými institucemi.
- Doba trvání investice a možné budoucí následné investice jsou signálem trvalého zapojení společnosti v dané oblasti.

15. Členskými státy se zejména doporučuje, aby vycházely z hodnocení minulých režimů nebo opatření státní

podpory, posouzení dopadů, která provedly orgány poskytující podporu, odborných posudků a jiných možných studií souvisejících s posuzovaným investičním projektem. Obchodní plán příjemce podpory může poskytnout informace o počtu vytvořených pracovních míst, vyplácených platech (zlepšení finanční situace domácností jako vedlejší účinek), objemu prodeje u místních výrobců, obratu vytvořeném investicí a případném přínosu pro region prostřednictvím dodatečných daňových výnosů.

16. Popřípadě je nutno posoudit rovněž vztah mezi plánovaným investičním projektem a národním strategickým referenčním rámcem, jakož i vztah mezi projektem a operačními programy, které jsou spolufinancovány ze strukturálních fondů. V tomto ohledu by mohla Komise vzít v úvahu zejména kterékoliv rozhodnutí Komise týkající se daného opatření v kontextu analýzy velkých projektů v rámci strukturálních fondů nebo Fondu soudržnosti<sup>(1)</sup>. Toto rozhodnutí je kromě jiných prvků založeno na „analýze nákladů a přínosů, včetně posouzení rizik a předpokládaného dopadu na dané odvětví a na socioekonomickou situaci daného členského státu nebo regionu, a pokud je to možné a vhodné, ostatních regionů Společenství“.

## 2.2 Vhodnost nástroje podpory

17. Státní podpora v podobě podpory investic není jediným politickým nástrojem, který mají členské státy k dispozici pro podporu investic a tvorby pracovních míst ve znevýhodněných oblastech. Členské státy mohou využít obecná opatření jako rozvoj infrastruktury, zvýšení kvality vzdělávání a odborné přípravy, nebo zlepšení celkového podnikatelského prostředí.
18. Opatření, u nichž členský stát zvážil i ostatní politické možnosti a u nichž byly zjištěny výhody plynoucí z použití selektivního nástroje, jakým je státní podpora, pro určitý podnik, se považují za vhodný nástroj. Komise vezme v úvahu zejména posouzení dopadů navrhovaného opatření, které členský stát případně provedl.

## 2.3 Pobídkový účinek

19. Analýza pobídkového účinku opatření podpory je jedním z nejdůležitějších prvků v podrobném posouzení regionální podpory pro velké investiční projekty. Komise posoudí, zda je navrhovaná podpora nezbytná k vytvoření „skutečného pobídkového účinku k investování, k němuž by v podporovaných oblastech jinak nedošlo“<sup>(2)</sup>. Toto posouzení se uskuteční na dvou úrovních: za prvé na obecné, procesní úrovni a za druhé na podrobnější ekonomické úrovni.

<sup>(1)</sup> Viz oddíl 2 nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 z 11. července 2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999 (Úř. věst. L 210, 31.7.2006, s. 25).

<sup>(2)</sup> Viz odstavec 38 pokynů k regionální podpoře.

20. V odstavci 38 pokyny k regionální podpoře obsahují obecná kritéria pro formální posouzení pobídkového účinku regionální podpory. Tato kritéria se vztahují na veškerou regionální podporu, nikoli jen na regionální podporu pro velké investiční projekty.
21. V případě regionální podpory pro velké investiční projekty, na něž se vztahuje toto sdělení, Komise podrobně ověří, „zda je podpora nutná k vytvoření pobídkového účinku pro investici“<sup>(1)</sup>. Cílem tohoto podrobného posouzení je určit, zda podpora skutečně přispěje ke změně chování příjemce tak, aby ten v dotčeném regionu uskutečnil (další) investice. Existuje totiž mnoho přesvědčivých důvodů vedoucích společnost k tomu, aby se usadila v určitém regionu, a to i bez poskytnutí podpory.
22. S ohledem na cíl spravedlivého přístupu, který vyplývá z politiky soudržnosti, a přispívá-li podpora k dosažení tohoto cíle, lze pobídkový účinek prokázat ve dvou možných scénářích:
- 1) Podpora představuje pobídku pro přijetí kladného investičního rozhodnutí, jelikož v podporované oblasti se může uskutečnit investice, která by jinak nebyla pro podnik zisková v žádném místě<sup>(2)</sup>.
  - 2) Podpora je pobídkou pro rozhodnutí o umístění plánované investice v daném regionu, spíše než někde jinde, jelikož vyrovnává čistá znevýhodnění a náklady spojené s umístěním v podporované oblasti.
23. Členský stát by měl Komisi prokázat existenci pobídkového účinku podpory. Musí předložit jednoznačné důkazy, že podpora účinným způsobem ovlivňuje výběr investice nebo volbu lokality. Bude třeba, aby upřesnil, který z výše uvedených scénářů se použije. Aby bylo možno provést důkladné posouzení, musí členský stát poskytnout nejen informace týkající se podporovaného projektu, ale i úplný popis opačného (kontrafaktuálního) scénáře, při kterém by členský stát příjemci neposkytl žádnou podporu.
24. V případě prvního scénáře by členský stát mohl poskytnout důkaz o pobídkovém účinku podpory předložením dokumentů podniku, které prokazují, že bez podpory by investice nebyla zisková a že nebylo možno uvažovat o žádném jiném místě než dotyčné podporované oblasti.
25. V případě druhého scénáře by členský stát mohl poskytnout důkaz o pobídkovém účinku podpory tím, že předloží dokumenty podniku, které prokazují, že bylo provedeno srovnání nákladů a přínosů umístění investice v dotyčném podporovaném regionu a v alternativním regionu. Bude třeba, aby Komise považovala takovéto srovnávací scénáře za realistické.
26. Členskými státy se zejména doporučuje, aby vycházely z posouzení rizik (včetně posouzení specifického rizika spojeného s umístěním), finančních zpráv, interních obchodních plánů, odborných posudků a jiných studií souvisejících s posuzovaným investičním projektem. Při ověření pobídkového účinku by mohly být přínosné i dokumenty obsahující informace o prognózách poptávky, prognózách nákladů, finančních prognózách, dokumenty, které jsou předkládány investičnímu výboru a které rozvíjejí různé investiční scénáře, nebo dokumenty poskytnuté finančním trhům.
27. V této souvislosti (a zejména v případě prvního scénáře) lze úroveň ziskovosti posoudit odkazem na metodiky, které se v dotyčném konkrétním výrobním odvětví běžně používají a které mohou zahrnovat: způsoby hodnocení čisté současné hodnoty projektu (NPV), míry vnitřní návratnosti (IRR) nebo návratnosti použitého kapitálu (ROCE).
28. Pokud podpora nezmění chování příjemce v tom smyslu, že podnítí (další) investice v dotyčné podporované oblasti, není pobídkový účinek dostatečný k dosažení regionálního cíle. Jestliže podpora nemá pobídkový účinek k dosažení regionálního cíle, je možno takovou podporu považovat za volné peněžní prostředky pro podnik. Při podrobném posuzování regionální podpory pro velké investiční projekty proto podpora nebude povolena v případech, kdy se zdá, že by se stejná investice v dané oblasti uskutečnila i bez podpory.

#### 2.4 Přiměřenost podpory

29. Aby byla regionální podpora přiměřená, musí být její výše a intenzita omezena na minimum, které je nezbytné pro uskutečnění investice v podporované oblasti.
30. Pokyny k regionální podpoře obecně zajišťují, aby regionální podpora byla přiměřená závažnosti problémů, jež mají vliv na podporované oblasti, a to uplatněním stropů regionální podpory obecně a automatickým, postupným snižováním těchto stropů regionální podpory u velkých investičních projektů (viz bod 1 a 3).

<sup>(1)</sup> Viz odstavec 68 pokynů k regionální podpoře.

<sup>(2)</sup> Takové investice mohou vytvořit podmínky umožňující další investice, jež jsou schopny přežít bez dodatečné podpory.



31. U případů regionální podpory, které vyžadují podrobné posouzení, je nezbytné podrobnější ověření této obecné zásady přiměřenosti obsažené v pokynech k regionální podpoře.
32. V případě prvního scénáře se u investiční pobídky podpora zpravidla považuje za přiměřenou, je-li díky podpoře návratnost investice v souladu s běžnou mírou návratnosti, kterou podnik uplatňuje u jiných investičních projektů, s kapitálovými náklady celého podniku nebo návratností obvykle zaznamenanou v dotyčném výrobním odvětví.
33. V případě druhého scénáře se u pobídky pro umístění podpora obvykle považuje za přiměřenou, je-li rovna rozdílu mezi čistými náklady podniku, který je příjemcem podpory, na investici v podporované oblasti a čistými náklady investice v jiném regionu/regionech. V úvahu je nutno vzít všechny tyto náklady a přínosy, včetně například správních nákladů, nákladů na dopravu, nákladů na vzdělávání, na něž se nevztahuje podpora na vzdělávání, a rovněž mzdových rozdílů.
34. Tyto čisté náklady, které se považují za náklady související s regionálními znevýhodněními, vedou k nižší ziskovosti investice. Z tohoto důvodu je možno použít k posouzení přiměřenosti podpory rovněž výpočty použité k analýze pobídkového účinku.
35. Členský stát musí prokázat přiměřenost na základě vhodné dokumentace, jako je ta, která je zmíněna v bodě 26.
36. Intenzita podpory nesmí být každopádně vyšší než stropy regionální podpory upravené mechanismem snižování, jak je stanoveno v pokynech k regionální podpoře.

### 3. NEGATIVNÍ ÚČINKY PODPORY

37. Aby mohla Komise posoudit podíly na trhu a případnou nadměrnou kapacitu na trhu nacházejícím se ve strukturálním úpadku, musí vymezit relevantní trh výrobku a relevantní zeměpisný trh. Relevantní trhy jsou již obvykle<sup>(1)</sup> vymezeny pro všechna opatření regionální podpory podléhající podrobnému posouzení.

<sup>(1)</sup> Pokud přetrvávají pochybnosti, co se týká vhodného vymezení relevantních trhů, Komise je vyjádří v rozhodnutí o zahájení formálního vyšetřovacího řízení podle čl. 88 odst. 2 Smlouvy o ES.

38. V odstavci 68 pokynů k regionální podpoře jsou již stanoveny dva hlavní ukazatele možných negativních účinků vyplývajících z podpory, a to vysoké podíly na trhu a případná nadměrná kapacita na trhu nacházejícím se ve strukturálním úpadku. Tyto ukazatele souvisí se dvěma teoriemi újmy v kontextu hospodářské soutěže, a to vytvořením tržní síly a vytvořením nebo zachováním neúčinných tržních struktur. K prvnímu posouzení těchto dvou ukazatelů dojde ještě před zahájením vyšetřovacího řízení. Aby se zajistily všechny prvky potřebné pro konečné ověření vyváženosti, budou oba ukazatele posouzeny i při podrobném posouzení. Třetím ukazatelem možných negativních účinků vyplývajících z podpory, který bude posouzen podrobně, je vliv podpory na obchod. Ačkoli se tyto tři ukazatele považují za hlavní negativní účinky, které mohou vyplývat z regionální podpory pro velké investiční projekty, Komise nevyklučuje, že ve zvláštních případech mohou být důležité i jiné ukazatele.
39. Komise bude klást zvláštní důraz na negativní účinky spojené s tržní silou a nadměrnou kapacitou v případě, poskytuje-li podpora pobídku ke změně investičního rozhodnutí, to znamená, že bez podpory by se investice neuskutečnila (první scénář pobídkového účinku).
40. Pokud však kontrafaktuální analýza naznačuje, že by se investice uskutečnila v každém případě, a to i bez podpory, ačkoli pravděpodobně na jiném místě (druhý scénář), a je-li podpora přiměřená, byly by možné signály narušení hospodářské soutěže, jako je vysoký podíl na trhu a zvýšení kapacity na nevykonném trhu, v zásadě stejné bez ohledu na podporu.

### 3.1 Vytěšňování soukromých investic

#### 3.1.1 Tržní síla

41. Při určování optimální úrovně investic na trzích, kde je omezené množství aktérů (situace typická pro velké investiční projekty), zohledňuje každý podnik investice provedené jeho konkurenty. Pokud podpora určitý podnik podníká, aby investoval více, konkurenti mohou reagovat snížením vlastních výdajů v této oblasti. V tomto případě vede podpora k vytěšňování soukromých investic. Jsou-li v důsledku toho tyto konkurenti oslabeni či dokonce musí trh opustit, podpora narušuje hospodářskou soutěž. V tomto ohledu (jak bylo vysvětleno v odstavci 38) pokyny k regionální podpoře rozlišují mezi případy, kdy má příjemce podpory tržní sílu, a případy, kdy podpora vede k významnému zvýšení kapacity na upadajícím trhu.
42. Obecně vzato je pravděpodobnější, že každá podpora příjemci na koncentrovaném trhu s větší pravděpodobností naruší hospodářskou soutěž, protože rozhodnutí každého podniku pravděpodobně přimějí ovlivnit jeho konkurenty. Tak tomu je zejména tehdy, je-li dotován dominantní

účastník trhu. Pokud v důsledku podpory může příjemce zachovat nebo zvýšit svou tržní sílu<sup>(1)</sup>, může mít regionální podpora pro velké investiční projekty odrazující účinek na investiční rozhodnutí konkurentů, a tím vést k narušení hospodářské soutěže. To by bylo na úkor spotřebitelů. Proto chce Komise omezit státní podporu pro podniky s tržní silou.

43. U všech případů regionální podpory, které překračují prahovou hodnotu oznamovací povinnosti (odstavec 64 pokynů k regionální podpoře), musí Komise posoudit (odst. 68 písm. a) pokynů k regionální podpoře) podíl příjemce podpory (nebo skupiny, do níž náleží) na objemu prodeje daného výrobku/daných výrobků na relevantním trhu/trzích výrobků a na relevantním zeměpisném trhu/trzích. Podíly na trhu však mohou poskytnout jen předběžnou indikaci možných problémů. Při podrobném posouzení Komise proto v případě potřeby zohlední rovněž další faktory, včetně například struktury trhu tím, že přezkoumá koncentraci na trhu<sup>(2)</sup>, možné překážky vstupu na trh<sup>(3)</sup>, kupní sílu<sup>(4)</sup> a překážky pro opuštění trhu.

44. Komise přihlédne k podílům na trhu a ostatním souvisejícím faktorům před investicí a po ní (obvykle jeden rok před zahájením investice a rok poté, co bylo dosaženo plné výrobní kapacity). Při podrobném posuzování negativních účinků Komise vezme v úvahu skutečnost, že zatímco některé investiční projekty jsou realizovány během relativně krátkého období jednoho či dvou let, většina velkých investičních projektů trvá mnohem déle. Ve většině případů jsou proto nezbytné dlouhodobé analýzy vývoje trhů. Komise si je nicméně vědoma toho, že takovéto dlouhodobé analýzy jsou spíše spekulativní povahy, zejména v případě nestálých trhů nebo trhů procházejících rychlou technologickou změnou. Proto čím dlouhodobější a tudíž spekulativnější analýza je, tím menší význam bude přikládán možnému negativnímu účinku tržní síly nebo možnosti vyloučení ostatních soutěžitelů z trhu.

<sup>(1)</sup> Tržní síla je schopnost po podstatné časové období ovlivňovat tržní ceny, výrobu, sortiment nebo kvalitu zboží a služeb nebo jiné parametry hospodářské soutěže na trhu.

<sup>(2)</sup> Za tímto účelem může Komise uvážit Herfindahl-Hirschmanův index (HHI). Tento index poskytuje základní analýzu tržní struktury. Na trhu s malým počtem aktérů, kdy několik z nich má relativně vysoký podíl na trhu, bude vysoký podíl příjemce podpory na trhu vyvolávat pravděpodobně menší obavy v souvislosti s hospodářskou soutěží.

<sup>(3)</sup> K těmto překážkám vstupu na trh patří právní překážky (zejména práva duševního vlastnictví), úspory z rozsahu a ze sortimentu, překážky v přístupu k sítím a infrastruktuře. Pokud se podpora týká trhu, na němž je příjemce podpory dlouhodobě etablovaným subjektem, mohou možné překážky vstupu na trh zvýšit potenciální tržní sílu příjemce podpory, a tudíž případné negativní účinky této tržní síly.

<sup>(4)</sup> Pokud na trhu existují kupující, kteří mají silné postavení, je méně pravděpodobné, že příjemce podpory může zvýšit ceny vůči těmto kupujícím se silným postavením.

### 3.1.2 Vytvoření nebo zachování neúčinných tržních struktur

45. Pokud jsou nevýkonné podniky nuceny trh opustit, je to známkou účinné hospodářské soutěže. V dlouhodobém horizontu tento proces podporuje technologický pokrok a účinné využívání omezených zdrojů v hospodářství. Avšak významné zvýšení kapacity v důsledku poskytnutí státní podpory na nedostatečně výkonném trhu by mohlo nepatříčně narušit hospodářskou soutěž, protože nadměrná kapacita by mohla vést ke stlačení ziskového rozpětí a ke snížení kapacity konkurentů či dokonce k jejich odchodu z trhu. To by mohlo vést k situaci, kdy soutěžitelé, kteří by jinak mohli na trhu zůstat, jsou z trhu v důsledku státní podpory vytlačeni. Podpora může rovněž bránit nízkonákladovým podnikům ve vstupu na trh a může oslabit motivaci soutěžitelů inovovat. To má za následek neúčinné tržní struktury, které z dlouhodobého hlediska poškozují i spotřebitele.

46. S cílem posoudit, zda podpora může vytvořit nebo zachovat neúčinné tržní struktury (jak bylo uvedeno výše), vezme Komise v úvahu dodatečnou výrobní kapacitu vytvořenou projektem a to, zda nejde o nedostatečně výkonný trh<sup>(5)</sup>. Podle pokynů k regionální podpoře se dodatečná kapacita bude považovat za problémovou pouze tehdy, jestliže se vytvoří na nedostatečně výkonném trhu, a je-li dodatečná kapacita vyšší než 5 % dotčeného trhu.

47. Jelikož kapacita vytvořená na trhu v absolutním poklesu bude obvykle více narušovat hospodářskou soutěž než kapacita na trhu nacházejícím se v relativním poklesu, bude Komise rozlišovat případy, kdy je z dlouhodobého hlediska relevantní trh ve strukturálním poklesu (tj. vykazuje zápornou míru růstu), a případy, kdy je relevantní trh v relativním poklesu (tj. vykazuje kladnou míru růstu, která však nepřekračuje referenční hodnotu míry růstu (viz bod 48)). Pokud se kapacita vytvořená projektem nachází na trhu, který je strukturálně v absolutním poklesu, Komise ji bude v ověření vyváženosti považovat za negativní prvek, který se pravděpodobně nebude dát kompenzovat žádnými pozitivními prvky. Dlouhodobý přínos pro dotčený region je v takovémto případě rovněž nejistější.

48. Nedostatečná výkonnost trhu se bude běžně měřit srovnáním s HDP v EHP za posledních pět let před zahájením projektu (referenční hodnota). Údaje o minulé výkonnosti jsou snadněji dostupné a jsou méně spekulativní než odhady do budoucnosti. Nicméně při podrobném posouzení může Komise vzít v úvahu rovněž očekávané budoucí trendy, neboť účinky zvýšené kapacity se projeví v

<sup>(5)</sup> V této souvislosti se trh považuje za „nedostatečně výkonný“, jestliže jeho průměrná roční míra růstu v referenčním období nepřesáhne tempo růstu HDP v EHP.

letech následujících po investici. Ukazateli by mohly být předvídatelný budoucí růst dotyčného trhu a výsledné očekávané míry využití kapacity, jakož i pravděpodobný dopad zvýšení kapacity na konkurenty prostřednictvím účinků na ceny a zisková rozpětí.

49. Zkušenosti rovněž ukazují, že v určitých případech nemusí být posuzování růstu daného trhu výrobku v EHP vhodnou referenční hodnotou pro posouzení účinků podpory, zejména v případě, je-li trh považován za světový a pokud v EHP existuje pouze omezená výroba nebo spotřeba dotčených výrobků. V těchto případech Komise zvolí širší přístup ke zhodnocení dopadu podpory na tržní struktury se zřetelem zejména na její potenciál vytěsnit výrobce v EHP.

### 3.2 Negativní účinky na obchod

50. Jak je vysvětleno v bodu 2 pokynů k regionální podpoře, geografický charakter regionální podpory ji odlišuje od jiných forem horizontální podpory. Specifickým znakem regionální podpory je to, že má za cíl ovlivnit volbu investora, pokud jde o umístění investičních projektů. Pokud regionální podpora vyrovnává dodatečné náklady vyplývající z regionálních znevýhodnění a podporuje dodatečné investice v podporovaných oblastech, přispívá nejenom k rozvoji regionu, ale rovněž k soudržnosti a v konečném důsledku prospívá celému Společenství<sup>(1)</sup>. Pokud se jedná o možné negativní účinky regionální podpory plynoucí z jejího umístění, jsou již do určité míry uznány a omezeny v pokynech k regionální podpoře a mapami regionální podpory, které vyčerpávajícím způsobem vymezují oblasti působilé pro regionální podporu s přihlédnutím k cílům spravedlivého přístupu a k cílům politiky soudržnosti a které určují působivé hodnoty intenzity podpory. Podpora nesmí být poskytnuta na přilákání investic mimo tyto oblasti. Při hodnocení velkých investičních projektů, na které se vztahují tyto pokyny, by Komise měla mít všechny informace nezbytné k posouzení, zda výsledkem státní podpory nebude podstatný úbytek pracovních míst ve stávajících lokalitách Společenství.

51. Konkrétněji, pokud jsou investice zvyšující výrobní kapacitu uskutečnitelné jen díky státní podpoře, existuje zde riziko, že výroba nebo investice v jiných regionech Společenství mohou být negativně ovlivněny. To je zvláště pravděpodobné v případě, pokud zvýšení kapacity přesahuje růst trhu, což bude obecně případ velkých investičních projektů splňujících druhé kritérium článku 68 pokynů k regionální podpoře. Negativní účinky na obchod, které se vztahují ke ztrátě ekonomické aktivity v regionu ovlivněném touto podporou, mohou být pociťovány v podobě úbytku

pracovních míst v dotyčném regionu, na úrovni subdodavatelů<sup>(2)</sup> a v podobě výsledné ztráty pozitivních externalit (jakými jsou například efekt seskupování, šíření znalostí, vzdělávání a odborná příprava).

### 4. VYVÁŽENOST ÚČINKŮ PODPORY

52. Poté, co Komise určí, že podpora je nezbytná jako pobídka k uskutečnění investice v dotyčném regionu, posoudí vyváženost pozitivních účinků regionální investiční podpory pro velký investiční projekt a jejich negativních účinků. Pečlivě budou zváženy celkové účinky podpory na soudržnost v rámci Společenství. Komise nebude používat kritéria uvedená v tomto sdělení mechanicky, nýbrž provede celkové posouzení jejich relativního významu. Při tomto posouzení vyváženosti není žádný jednotlivý prvek určující a žádný soubor prvků nelze sám o sobě považovat za dostatečný k tomu, aby zajistil slučitelnost podpory.

53. Komise má především za to, že přilákání investice do chudšího regionu (vymezeného vyšším stropem regionální podpory) je pro soudržnost v rámci Společenství prospěšnější, než kdyby se tatáž investice umístila v regionu, který je ve výhodnějším postavení. Proto podle druhého scénáře, kdy je nutno poskytnout důkaz týkající se alternativního umístění, bude hodnocení, že bez podpory by investice byla umístěna do chudšího regionu (více regionálních znevýhodnění – vyšší maximální intenzita regionální podpory) nebo do regionu, který se považuje za region se stejnými regionálními znevýhodněními jako cílový region (stejná maximální intenzita regionální podpory), představovat v celkovém posouzení vyváženosti negativní prvek, který pravděpodobně nebude kompenzován žádnými pozitivními prvky, jelikož je v rozporu se samotným opodstatněním regionální podpory. Na druhé straně u kladných účinků regionální podpory, která pouze kompenzuje rozdíl v čistých nákladech v porovnání s jiným investičním umístěním v rozvinutější oblasti (a tak vedle požadavků „kladného účinku“ ohledně cíle, vhodnosti a pobídkového účinku, splňuje výše uvedený test přiměřenosti), se bude podle posouzení vyváženosti mít zpravidla za to, že převažují negativní účinky alternativního umístění nové investice.

54. Nicméně, pokud zde existuje důvěryhodný důkaz, že státní podpora bude mít za následek podstatný úbytek pracovních míst ve stávajících umístěních uvnitř Evropské unie, které by jinak byly pravděpodobně ve střednědobém horizontu zachovány, budou sociální a hospodářské účinky na toto stávající umístění zohledněny při posouzení vyváženosti.

55. Komise může na základě formálního vyšetřovacího řízení podle článku 6 nařízení (ES) č. 659/1999 ukončit řízení rozhodnutím podle článku 7 zmíněného nařízení.

<sup>(1)</sup> Zejména dodatečná činnost nebo zvýšená životní úroveň v podporované oblasti může zvýšit poptávku po výrobcích a službách pocházejících z jiných částí Společenství.

<sup>(2)</sup> Zejména pokud působí na místních trzích regionu.

56. Komise může rozhodnout, že podporu schválí, připojí k ní určité podmínky nebo ji zakáže <sup>(1)</sup>. Pokud přijme podmíněčné rozhodnutí podle čl. 7 odst. 4 uvedeného nařízení, může připojit podmínky s cílem omezit možné narušení hospodářské soutěže a zajistit přiměřenost. Zejména může snížit oznámenou výši podpory nebo intenzitu podpory na úroveň, která je považována za přiměřenou a tudíž slučitelnou se společným trhem.
- 

<sup>(1)</sup> Je-li podpora udělena na základě stávajícího režimu regionální podpory, je však třeba poznamenat, že členskému státu zůstává možnost udělit takovou podporu do výše, která odpovídá maximální přípustné částce, kterou může podle platných pravidel dostat investice se způsobilými výdaji ve výši 100 milionů EUR.