

DECISÕES

DECISÃO (UE) 2019/1127 DA COMISSÃO

de 4 de outubro de 2018

relativa ao auxílio estatal SA.45359 — 2017/C (ex 2016/N) que a Eslováquia prevê conceder à Jaguar Land Rover Slovakia s.r.o.

[notificada com o número C(2018) 6545]

(Apenas faz fé o texto em língua inglesa)

(Texto relevante para efeitos do EEE)

A COMISSÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 108.º, n.º 2, primeiro parágrafo,

Tendo em conta o Acordo sobre o Espaço Económico Europeu, nomeadamente o artigo 62.º, n.º 1, alínea a),

Após ter convidado as partes interessadas a apresentar as suas observações em conformidade com as disposições supracitadas ⁽¹⁾ e tendo em conta essas observações,

Considerando o seguinte:

1. PROCEDIMENTO

- (1) Por carta de 12 de maio de 2016, a Eslováquia notificou à Comissão um auxílio regional ao investimento de 125 046 543 EUR sob a forma de uma subvenção direta a favor da Jaguar Land Rover Slovakia s.r.o. («o beneficiário»), sob reserva de aprovação pela Comissão. A Jaguar Land Rover Slovakia s.r.o. faz parte do grupo Jaguar Land Rover ⁽²⁾ («JLR»).
- (2) Por carta de 24 de maio de 2017 («decisão de início do procedimento»), a Comissão informou a Eslováquia de que tinha decidido dar início ao procedimento previsto no artigo 108.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia («TFUE») relativamente ao auxílio estatal notificado e a eventuais auxílios adicionais não notificados e convidou a Eslováquia a apresentar as suas observações no prazo de um mês.
- (3) Por carta de 20 de julho de 2017, as autoridades eslovacas apresentaram as suas observações sobre a decisão da Comissão de dar início ao procedimento previsto no artigo 108.º, n.º 2, do TFUE.
- (4) A decisão de início do procedimento foi publicada no *Jornal Oficial da União Europeia* ⁽³⁾ em 8 de dezembro de 2017. A Comissão convidou outras partes interessadas a apresentarem as suas observações no prazo de um mês.
- (5) As únicas observações que a Comissão recebeu de outras partes interessadas foram apresentadas pela JLR em 19 de dezembro de 2017. A Comissão transmitiu as observações à Eslováquia em 17 de janeiro de 2018. Os comentários da Eslováquia sobre as observações da JLR foram registados em 5 de fevereiro de 2018.
- (6) A Comissão enviou pedidos de informação em 9 e 23 de fevereiro de 2018, aos quais a Eslováquia respondeu em 9 de março e em 12 e 18 de abril de 2018. Em 11 de junho de 2018, a Comissão enviou à Eslováquia um novo pedido de informações, ao qual a Eslováquia respondeu em 3 de julho de 2018.
- (7) Realizaram-se reuniões entre os serviços da Comissão e as autoridades eslovacas em 10 de outubro de 2017, 27 de novembro de 2017 e 1 de março de 2018.

⁽¹⁾ JO C 422 de 8.12.2017, p. 21.

⁽²⁾ Conforme definido mais pormenorizadamente no ponto 2.3 da presente decisão.

⁽³⁾ Ver nota 1.

- (8) A Comissão recebeu uma carta da JLR, datada de 14 de maio de 2018, à qual respondeu por carta de 22 de maio de 2018. A Comissão recebeu informações complementares da JLR em 2 de julho de 2018.
- (9) Por carta de 3 de julho de 2018, a Eslováquia concordou que a presente decisão fosse adotada e notificada à Eslováquia em língua inglesa.
- (10) Na decisão de início do procedimento, a Comissão manifestou dúvidas quanto à compatibilidade do auxílio notificado e quanto a eventuais auxílios adicionais não notificados. Tendo em conta que os eventuais auxílios adicionais não notificados poderiam ter tido um impacto na compatibilidade do auxílio notificado e, em especial, no que respeita à proporcionalidade e a um efeito negativo manifesto, a Comissão, na presente decisão, aprecia em primeiro lugar se houve auxílios adicionais não notificados. Esta apreciação é crucial para definir o âmbito da apreciação da compatibilidade.

2. DESCRIÇÃO PORMENORIZADA DO AUXÍLIO

2.1. Objetivo do auxílio

- (11) As autoridades eslovacas tencionam promover o desenvolvimento regional através da concessão de auxílios regionais ao investimento à grande empresa JLR para construção e equipamento de uma unidade de produção de veículos em alumínio de gama alta em Nitra, situada na região eslovaca de Nitra, uma região elegível para auxílios com finalidade regional ao abrigo do artigo 107.º, n.º 3, alínea a), do TFUE, com um limite máximo normal de auxílio regional de 25 %, ao abrigo do mapa eslovaco de auxílios com finalidade regional, para o período de 1 de julho de 2014 a 31 de dezembro de 2020 ⁽⁴⁾.

2.2. Projeto notificado

- (12) O projeto de investimento, com custos de investimento elegíveis propostos de 1 406 621 000 EUR em valor nominal (1 369 295 298 EUR em valor atual ⁽⁵⁾), destina-se a criar uma nova fábrica de veículos automóveis com uma capacidade de produção anual de 150 000 veículos do «segmento Premium D SUV» ⁽⁶⁾. O investimento teve início em dezembro de 2015 e deverá ser concluído em 2020. O investimento ocorre num parque industrial em construção, o Parque Estratégico de Nitra (Nitra Strategic Park — NSP), em terrenos que, aquando da criação do NSP, em 8 de julho de 2015, eram ainda predominantemente terrenos agrícolas privados. O projeto deverá criar 2 834 novos postos de trabalho diretos.
- (13) O âmbito do projeto de investimento notificado, tal como proposto às autoridades eslovacas no pedido formal de auxílio de 24 de novembro de 2015, diz respeito a uma capacidade de produção anual de 150 000 veículos. O âmbito do projeto de investimento, tal como inicialmente proposto no projeto de pedido de auxílio da JLR, apresentado às autoridades eslovacas em 25 de junho de 2015, referia-se a um investimento com uma capacidade de produção anual de 300 000 veículos, a implementar em duas fases e que incluía a produção de dois outros modelos ainda por decidir. A Eslováquia explicou que, no outono de 2015, a JLR decidiu reduzir o âmbito inicial do projeto para uma fábrica com uma capacidade de produção notificada de 150 000 veículos por ano. O produto a fabricar na segunda fase no local não era ainda conhecido na altura, e ainda não havia qualquer compromisso sobre a expansão prevista do investimento para a segunda fase.

2.3. Beneficiário

- (14) O beneficiário do auxílio estatal é a Jaguar Land Rover Slovakia s.r.o. Tal como descrito na decisão de início do procedimento, a Jaguar Land Rover Slovakia s.r.o. é detida a 85 % pela Jaguar Land Rover Limited e a 15 % pela Jaguar Land Rover Holdings Limited. A Jaguar Land Rover Limited é detida a 100 % pela Jaguar Land Rover Holdings Limited, que, por sua vez, é detida a 100 % pela Jaguar Land Rover Automotive plc. A empresa-mãe imediata da Jaguar Land Rover Automotive plc é a Tata Motors Limited Índia («Tata Motors»). As principais atividades comerciais da Tata Motors são o fabrico e a venda de veículos de passageiros, veículos comerciais e autocarros de passageiros. O termo JLR, na presente decisão, não inclui a Tata Motors.

⁽⁴⁾ SA.37447 (N/2013), JO C 210 de 4.7.2014, p. 4.

⁽⁵⁾ Os valores atuais da presente decisão são calculados com base numa taxa de atualização de 1,17 %, aplicável no momento da apresentação do pedido de auxílio definitivo, ou seja, 24 de novembro de 2015. Os valores atuais são atualizados para o exercício financeiro 2015/2016 do Reino Unido, que é a data prevista para a concessão. A JLR utiliza o exercício financeiro do Reino Unido compreendido entre 1 de abril e 31 de março.

⁽⁶⁾ Produção prevista do All-new Land Rover Discovery, conhecido como [...] ^(*), e do [...], conhecido como [...].

^(*) Segredo comercial

- (15) As autoridades eslovacas confirmaram e forneceram informações com base nas quais a Comissão verificou que a JLR e a sua empresa-mãe, a Tata Motors, não constituem empresas em dificuldade na aceção das Orientações relativas aos auxílios estatais de emergência e à reestruturação concedidos a empresas não financeiras em dificuldade (7).

2.4. Montante e intensidade de auxílio

2.4.1. Auxílio notificado

- (16) A subvenção direta notificada de 129 812 750 EUR em valor nominal ou de 125 046 543 EUR em valor atual (8) refere-se às despesas elegíveis de 1 369 295 298 EUR, em valor corrente, referidas no considerando 12, pelo que corresponde a uma intensidade de auxílio de 9,13 %. O auxílio regional ao investimento notificado deve ser concedido a partir do orçamento nacional do Estado.

2.4.2. Eventuais auxílios adicionais não notificados

- (17) Na secção 3.1.2 da decisão de início do procedimento, a Comissão considerou que a Eslováquia pode ter concedido, além do auxílio notificado, um auxílio ilegal sob a forma de desenvolvimento de infraestruturas, incluindo a venda de terrenos abaixo do preço de mercado no NSP e a isenção da obrigação de pagamento de uma taxa relativa à transformação de terrenos agrícolas («taxa TTA»). A entidade encarregada pelas autoridades eslovacas da implementação do NSP é a MH Invest («MHI»), uma empresa 100 % estatal controlada, gerida e financiada pelo Ministério dos Transportes, Construção e Desenvolvimento Regional da Eslováquia. A MHI é a proprietária inicial dos locais do NSP. As autoridades eslovacas, através da contratação de terceiros pela MHI, estão a realizar várias obras no NSP: obras preparatórias para recuperação de terrenos, obras relativas aos serviços de utilidade pública, ligações ferroviárias e rodoviárias, obras de proteção contra inundações e de gestão das águas subterrâneas. A Železnice slovenskej republiky («Caminhos de Ferro Eslovacos»), também uma empresa detida a 100 % pelo Estado, está a construir um terminal de transporte multimodal no NSP. O custo total dessas obras e do terminal está estimado em cerca de 500 milhões de euros.
- (18) Tal como referido na secção 3.1.3 da decisão de início do procedimento, uma das alterações do Regulamento n.º 58 do Governo da República Eslovaca, de 13 de março de 2013, relativo a taxas pela expropriação e pela afetação ocupação não autorizada de terras agrícolas (9), introduziu a chamada «Isenção H» da taxa TTA, aplicável a terrenos adquiridos por empresas 100 % estatais que construam parques industriais estratégicos reconhecidos como «investimentos significativos» na aceção da Lei n.º 175/1999 (10) relativa a investimentos significativos («Lei dos investimentos significativos»). A Isenção H entrou em vigor em 31 de outubro de 2015. O NSP foi reconhecido como «investimento significativo» em 8 de julho de 2015.
- (19) As eventuais medidas de auxílio adicional não notificadas serão concedidas a partir do orçamento nacional do Estado.

2.5. Duração

- (20) A medida notificada será paga entre 2017 e 2021. Espera-se que o beneficiário tire partido das outras medidas que podem ser consideradas auxílios não notificados, a partir do momento do acordo de aquisição, relativamente ao terreno adquirido pela JLR e à eventual isenção da taxa TTA, e a partir do momento do desenvolvimento de infraestruturas fora dos limites dos 185 hectares comprados pela JLR às autoridades eslovacas («Instalações da JLR»).

3. MOTIVOS PARA DAR INÍCIO AO PROCEDIMENTO

- (21) A Comissão deu início a uma investigação formal em 24 de maio de 2017. Não foi possível excluir que a JLR recebia, além do auxílio notificado, um auxílio não notificado sob a forma de desenvolvimento de infraestruturas, incluindo a venda de terrenos abaixo do preço de mercado no NSP e uma isenção da obrigação de pagamento de uma taxa TTA. A apreciação subjacente teve em conta tanto as medidas de auxílio notificadas como as eventuais medidas adicionais de auxílio não notificadas.

(7) JO C 249 de 31.7.2014, p. 1.

(8) Com base numa taxa de atualização de 1,17 %, tal como se refere na nota 5.

(9) <http://www.zakonypreludi.sk/zz/2013-58>

(10) Lei n.º 175/1999, de 29 de junho de 1999, relativa a determinadas medidas relacionadas com a preparação de investimentos significativos e à alteração de determinadas leis.

3.1. Eventuais auxílios adicionais não notificados

3.1.1. *Eventual auxílio sob a forma de desenvolvimento de infraestruturas, incluindo a transferência de terrenos do NSP abaixo do valor de mercado*

- (22) A Comissão considerou que existia a possibilidade de a venda de terrenos no NSP à JLR ter implicado certas vantagens que poderiam ser consideradas um auxílio estatal adicional.
- (23) Ao tornar-se o proprietário inicial do futuro local do NSP, a MHI já tinha, até 31 de dezembro de 2016, suportado uma despesa de 75 milhões de EUR para a aquisição de terrenos do NSP onde o projeto notificado da JLR ficaria situado. Teve ainda de suportar um montante significativo de despesas adicionais para o desenvolvimento do local em si mesmo. Ao mesmo tempo, a contribuição da JLR no que se refere à aquisição das instalações da JLR parece ser apenas uma fração dos custos de aquisição e desenvolvimento correspondentes. A diferença entre os custos suportados pela Eslováquia para a aquisição de terrenos e para neles desenvolver o NSP, bem como o preço a pagar pela JLR pelo terreno do NSP, suscitou a questão de saber se a venda do terreno do NSP à JLR envolvia um auxílio estatal.
- (24) A Eslováquia argumentou que o desenvolvimento do NSP não poderia envolver auxílios estatais, uma vez que se enquadra no âmbito das competências públicas pelas razões referidas no ponto 17 da Comunicação da Comissão sobre a noção de auxílio estatal nos termos do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE ⁽¹⁾. Por conseguinte, a Eslováquia argumentou que o desenvolvimento do NSP não é uma atividade económica e que o seu financiamento público não constitui um auxílio estatal. Além disso, de acordo com a Eslováquia, a JLR deverá pagar pelos terrenos que adquirir no NSP um preço de mercado estabelecido com base em avaliações efetuadas por peritos independentes.
- (25) No entanto, a Comissão teve dúvidas de que o desenvolvimento do NSP fosse análogo à situação referida no ponto 17 da Comunicação da Comissão sobre a noção de auxílio estatal nos termos do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, que só é aplicável a medidas que não envolvam infraestruturas dedicadas.
- (26) A Comissão entendeu que os acordos contratuais entre a Eslováquia e o beneficiário deviam dar à JLR a propriedade plena ou direitos de opção para aquisição posterior de quase todos os terrenos comercialmente exploráveis do NSP.
- (27) A Comissão considera que a infraestrutura será dedicada se for construída para uma empresa previamente identificada e se for adaptada às suas necessidades específicas ⁽²⁾. No seu parecer preliminar, a Comissão considerou que o NSP podia ser considerado uma infraestrutura dedicada à JLR pelas seguintes razões: a) foi reservada uma grande área à empresa, em condições contratuais; b) o beneficiário podia ser uma empresa previamente identificada; e c) o NSP parecia ter sido adaptado às necessidades específicas do beneficiário.
- (28) Por conseguinte, a Comissão considerou que, se o NSP constituir uma infraestrutura dedicada à JLR, em condições normais de mercado, a empresa terá de pagar pelos custos de desenvolvimento do local, à exceção dos custos relacionados com elementos de infraestrutura verdadeiramente gerais, os quais devem ser identificados na presente decisão.
- (29) Mesmo partindo do princípio de que o NSP não era uma infraestrutura dedicada, o método utilizado para estabelecer o preço de mercado a pagar pela JLR levantou dúvidas. Em particular, a Comissão questionou se o valor das obras de desenvolvimento específicas levadas a cabo e financiadas pela Eslováquia e que beneficiam diretamente a JLR estava corretamente refletido nas avaliações elaboradas por peritos independentes e se a JLR deveria pagar uma parte proporcional do custo de desenvolvimento do NSP compatível com o seu interesse de proprietário do parque.

3.1.2. *Eventual auxílio sob a forma de isenção de uma taxa, a taxa TTA, a pagar em caso de transformação de terrenos agrícolas em terrenos industriais*

- (30) A Comissão considerou que a JLR pode ter beneficiado de uma vantagem sob a forma de uma isenção («isenção H») de uma taxa devida nos termos da legislação eslovaca quando se convertem terrenos agrícolas em terrenos industriais. Com efeito, a Comissão não pôde excluir que, apesar do envolvimento de uma empresa pública na transação — que consiste em comprar terrenos agrícolas a terceiros, prepará-los para uso industrial, incluindo, nomeadamente, a recuperação de terrenos e o acesso a serviços de utilidade pública, e vendê-los ao investidor —, poderia ter existido imputabilidade do auxílio ao Estado eslovaco e a concessão de uma vantagem seletiva ao beneficiário. Por conseguinte, a Comissão considerou que a isenção do pagamento dessa taxa pode ter constituído um auxílio estatal, na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, a favor da JLR.

⁽¹⁾ JO C 262 de 19.7.2016, p. 1.

⁽²⁾ Este entendimento está em conformidade com o artigo 2.º, n.º 33, do Regulamento (UE) n.º 651/2014 da Comissão, de 17 de junho de 2014, que declara certas categorias de auxílio compatíveis com o mercado interno, em aplicação dos artigos 107.º e 108.º do Tratado (RGIC) (JO L 187 de 26.6.2014, p. 1).

3.2. Compatibilidade do auxílio notificado

3.2.1. Introdução

- (31) A Comissão não pôde, com base na investigação preliminar, determinar a conformidade dos auxílios com finalidade regional notificados com as disposições das Orientações relativas aos auxílios estatais com finalidade regional para 2014-2020 ⁽¹³⁾ («OAR»).
- (32) Em especial, não pôde concluir que a medida de auxílio regional notificada satisfaz os requisitos mínimos das OAR, pelo que manifestou dúvidas quanto a) à elegibilidade de certos elementos que, aparentemente, fazem parte dos custos de investimento elegíveis; b) ao efeito de incentivo do auxílio; c) à proporcionalidade do auxílio; d) à ocorrência de um efeito negativo manifesto sobre a coesão da União; e e) à ocorrência de um efeito negativo manifesto sobre as trocas comerciais, na aceção do ponto 119 das OAR, na medida em que o limite máximo de intensidade do auxílio possa ser excedido. Além disso, considerou que os eventuais elementos de auxílio adicionais decorrentes do desenvolvimento de infraestruturas e da isenção da taxa TTA poderiam afetar, em especial, a proporcionalidade do auxílio notificado e a conformidade com o limite máximo de intensidade do auxílio.

3.2.2. Elegibilidade dos «custos de fornecimento» como custos de investimento

- (33) A Comissão observou que os custos elegíveis notificados incluem um item «fornecimento» (descrito como «despesa excessiva inesperada») de um montante mínimo de [60-85] milhões de GBP ([72-102] milhões de EUR ⁽¹⁴⁾). Manifestou dúvidas quanto ao facto de os «custos de fornecimento» serem elegíveis para efeitos de auxílio ao investimento com finalidade regional.

3.2.3. Ausência de efeito de incentivo do auxílio regional notificado

- (34) A Comissão teve dúvidas de que o auxílio regional notificado tivesse um efeito de incentivo, ou seja, de que era necessário para atrair o investimento da JLR a Nitra. Não considerou que a documentação apresentada no âmbito do processo de preparação da decisão de localização da JLR demonstrasse que o México constituía um cenário alternativo credível na tomada da decisão. Em especial, a Comissão observou, em documentos relativos à reunião fora da sede, em janeiro de 2015, dos membros da Comissão Executiva, referências aos planos da JLR para construir duas fábricas em locais diferentes e diferenças no nível de avaliação pormenorizada para os locais europeus, em comparação com o México. A alternativa do México também parecia ter um atraso significativo. A Comissão considerou que o verdadeiro local contrafactual com que Nitra concorria para a localização da nova fábrica da JLR poderia ter sido Jawor, na Polónia, e não um local no México. A existência de uma grande diferença em termos de valor atual líquido («VAL») entre o México e Nitra, que só parcialmente é compensada pelo auxílio com finalidade regional notificado, foi um outro elemento que pôs em causa o efeito de incentivo do auxílio. Por conseguinte, a Comissão não pôde excluir que as considerações estratégicas da JLR sobre a escolha de Nitra em detrimento do México tenham sido decisivas para a escolha de Nitra, ou seja, que o investimento teria sido realizado em Nitra, mesmo sem os 125 milhões de EUR, em valor atual, do auxílio notificado, ou pelo menos com um montante mais baixo. As considerações estratégicas da JLR foram a) a distância em relação à sede da JLR; b) atrasos em termos de calendário; c) os riscos de catástrofes naturais no México devido à atividade vulcânica; d) a instabilidade política, a eficácia governamental e os riscos de corrupção; e) considerações relativas ao capital próprio; e f) o investimento na União, como proteção contra a possibilidade de o Reino Unido sair da União.

3.2.4. Ausência de proporcionalidade

- (35) Uma vez que o auxílio notificado é ligeiramente inferior ao montante máximo de auxílio que pode ser concedido para um investimento desta dimensão em Nitra, nos termos do atual mapa dos auxílios com finalidade regional da Eslováquia («montante ajustado do auxílio»), a Comissão teve dúvidas quanto ao facto de o montante total do auxílio continuar a ser proporcionado se a JLR tivesse efetivamente beneficiado dos eventuais elementos de auxílio adicionais. Além disso, a Comissão duvidou que o limiar de proporcionalidade de 413 milhões de EUR, ou seja, o diferencial de viabilidade entre o México e a Eslováquia, calculado pela JLR e equivalente a um dos dois limiares de proporcionalidade estabelecidos nas OAR ⁽¹⁵⁾, não pudesse ser alcançado a um nível muito inferior.

⁽¹³⁾ JO C 209 de 23.7.2013, p. 1.

⁽¹⁴⁾ Em toda a presente decisão, foi aplicada uma taxa de câmbio de GBP:EUR de 1:1,2, uma vez que se tratava da taxa de planeamento comercial a longo prazo utilizada pela JLR.

⁽¹⁵⁾ O outro é o limite máximo ajustado para os auxílios regionais.

3.2.5. Efeitos negativos manifestos — efeito anticeiosão

- (36) A Comissão manifestou dúvidas quanto ao facto de o México ser uma alternativa credível, questionando se, na realidade, a localização alternativa não seria Jawor, na Polónia. Cálculos internos da empresa revelaram que o investimento teria sido mais rentável em Jawor, uma região com o mesmo limite máximo de intensidade de auxílio estatal com finalidade regional do que Nitra, ou seja, 25 %. Por conseguinte, a Comissão considerou, a título preliminar, que, se a alternativa do México se revelasse não credível e se o verdadeiro cenário contra-factual real em relação a Nitra fosse Jawor, não se poderia excluir que o pacote de auxílios concedido pela Eslováquia à JLR tivesse um efeito negativo manifesto, de acordo com o ponto 121 das OAR.

3.2.6. Efeito negativo manifesto sobre as trocas comerciais — excedido o limite máximo de intensidade do auxílio

- (37) O auxílio com finalidade regional notificado em valor atual resulta numa intensidade de auxílio, *prima facie*, abaixo da intensidade máxima de auxílio para um investimento desta grandeza na região de Nitra. No entanto, qualquer elemento de auxílio adicional sob a forma de desenvolvimento de infraestruturas, incluindo a transferência de terrenos abaixo do valor de mercado, a isenção da taxa TTA ou ambas, elevaria o montante total do auxílio acima do nível de intensidade admissível, pelo que constitui um efeito negativo manifesto sobre as trocas comerciais, em conformidade com o ponto 119 das OAR. Uma vez que a Comissão não podia excluir elementos de auxílio adicionais, manifestou dúvidas quanto ao facto de a medida de auxílio global não ter provocado um efeito negativo manifesto sobre as trocas comerciais.

4. OBSERVAÇÕES DA ESLOVÁQUIA

4.1. Observações da Eslováquia sobre eventuais auxílios adicionais não notificados

4.1.1. Eventual auxílio sob a forma de desenvolvimento de infraestruturas, incluindo a transferência de terrenos do NSP abaixo do valor de mercado

- (38) As autoridades eslovacas consideram que o NSP não constitui uma infraestrutura dedicada à JLR, por várias razões. Argumentam que os terrenos que constituem o NSP tinham sido identificados para utilização industrial muito antes de a JLR ter começado a procurar um local para se instalar e que as autoridades eslovacas tinham oferecido anteriormente o terreno virgem do NSP a outros investidores. Além disso, as autoridades eslovacas argumentam que a JLR não é proprietária do NSP nem dispõe de uma licença exclusiva ou de uma concessão sobre o NSP e que a JLR não possui, de facto, um controlo exclusivo sobre o NSP. Alegam ainda que a existência do NSP como zona industrial que já beneficia de um desenvolvimento industrial existente contribuiu, na realidade, para a escolha da JLR de se instalar em Nitra, e não o inverso, e que a abordagem das autoridades eslovacas relativamente ao desenvolvimento do NSP é uma prática habitual utilizada pela Eslováquia e por outros Estados-Membros para evitar despesas públicas inúteis e, simultaneamente, maximizar o desenvolvimento regional.
- (39) As autoridades eslovacas clarificaram a evolução histórica que conduziu ao NSP. O termo «parque estratégico» e, por sua vez, o «Parque Estratégico de Nitra» foi um termo introduzido pela primeira vez na Lei dos investimentos significativos em 1999. O NSP inclui uma área de 704 hectares sobre a qual as autoridades eslovacas têm poder de compra obrigatório, a fim de implementar o parque estratégico adjacente ao atual parque industrial de Nitra Norte ⁽¹⁶⁾. Os dois parques formam a zona industrial integrada conhecida como Nitra Norte. O NSP situa-se em cinco municípios, a saber, Nitra e Luzianky e com pequenas partes também no território de Cakajovce, Zbehy e Jelsovce.
- (40) A necessidade de desenvolvimento de terrenos industriais na região de Nitra foi identificada pela primeira vez no plano de urbanização da região de Nitra em 1998 ⁽¹⁷⁾. Os municípios de Nitra e Luzianky foram identificados como potenciais centros industriais.
- (41) A fim de promover o desenvolvimento industrial, o governo eslovaco reconheceu a necessidade de encontrar uma forma de abordar a questão da fragmentação da propriedade fundiária, que constitui um obstáculo à atração de grandes projetos de investimento. Na Eslováquia, os terrenos encontram-se altamente fragmentados, devido ao direito de sucessão tradicional, em que os irmãos herdavam partes iguais das terras dos seus pais. Esta situação resultou num elevado número de coproprietários de pequenas parcelas fragmentadas de terrenos. Por conseguinte, em 1999, a Eslováquia adotou a Lei dos investimentos significativos, que rege o procedimento de emissão de certificados de investimentos significativos, a fim de facilitar a aquisição de terrenos para a execução de grandes projetos de investimento.

⁽¹⁶⁾ A decisão de início do procedimento mencionava, no ponto 13, que o NSP está localizado próximo de um parque industrial já existente de 29,7 hectares. Esta informação parece não estar correta, uma vez que o parque industrial de Nitra Norte é consideravelmente mais vasto. No mapa anotado do anexo 7 do acordo de investimento, uma área de 27 hectares no NSP apresenta-se colorida como «Parque Industrial». Essa área não coincide com o parque industrial de Nitra Norte.

⁽¹⁷⁾ Plano de urbanização da região de Nitra n.º 188 de 1998, de 28 de abril de 1998.

- (42) A necessidade de desenvolvimento de terrenos industriais foi ainda confirmada em 2003, quando o município de Nitra figurava numa lista de locais recomendados pelo «Study for the Location of Industrial Parks in Selected Areas of the Slovak Republic» (Estudo para a implantação de parques industriais em determinadas áreas da República Eslovaca), reconhecido pela Resolução Governamental n.º 690 de 16 de julho de 2003. Tratava-se de uma área de 231 hectares. Em 2004, a região de Nitra definiu a área em que previa requalificar os terrenos agrícolas para utilização industrial. Geograficamente, essa área incluía o parque industrial de Nitra Norte no sul e estendia-se até aos terrenos do sul e à maior parte dos terrenos da JLR. Além disso, em 2004, a Resolução Governamental n.º 88/2004 implementou medidas financeiras para o desenvolvimento regional de Nitra e de várias outras cidades em toda a Eslováquia, a fim de permitir a construção das infraestruturas técnicas necessárias para atrair o investimento. Em 2006, o município de Luzianky estabeleceu o seu plano de urbanização de 2006, que previa a inclusão de um território de 106 hectares na zona industrial de Nitra Norte.
- (43) Em 2007, as primeiras empresas estabeleceram-se no parque industrial de Nitra Norte. A Sony, mais tarde conhecida como Foxconn, tornou-se um dos seus investidores de referência. Em 2011, foi emitida uma decisão de urbanização com o objetivo de ligar a autoestrada R1 à área da zona industrial.
- (44) O plano de urbanização da região de Nitra, de 2012, confirmou que a zona industrial de Nitra Norte é «designada como uma área adequada para a localização de um parque industrial ou de unidades de produção industrial. Esta área não [estava] completamente urbanizada e apresentava um potencial de desenvolvimento». O governo eslovaco reconheceu que eram necessárias mais medidas para abordar o obstáculo ao investimento criado pela fragmentação da propriedade fundiária. Por conseguinte, em 2013, a Lei dos investimentos significativos foi alterada com a introdução de disposições que permitem acelerar o processo de realização de um investimento significativo, estabelecendo um processo mais flexível de emissão de um certificado de investimento significativo, e reduzem as exigências burocráticas do processo.
- (45) Em 2014, o município de Luzianky alterou o seu plano de urbanização de 2006 no intuito de facilitar um desenvolvimento planeado detalhado da sua parte da zona industrial, num total de 158 hectares, em resultado do interesse potencial de um investidor industrial que acabaria por decidir investir noutro local. O plano de urbanização de Luzianky de 2014 definiu os planos pormenorizados para o desenvolvimento de infraestruturas com vista a preparar a área para utilização industrial. Um dos princípios de base do projeto de desenvolvimento urbano proposto para o local foi a ligação funcional e espacial das áreas propostas para desenvolvimento ao território do parque industrial de Nitra Norte. O plano de urbanização identificava explicitamente os limites e as necessidades de desenvolvimento do local, como sejam as ligações de transporte, a zona de proteção da via férrea, o corredor biológico do rio Nitra, a solução para o elevado nível das águas subterrâneas, a necessidade de construir reservatórios e estações de bombagem, a necessidade de garantir o abastecimento de água potável, o sistema público de esgotos, a proteção contra as águas de precipitação, a presença de condutas de alta pressão e a ligação à rede de telecomunicações.
- (46) Em 27 de maio de 2015, o Governo eslovaco lançou uma nova iniciativa legislativa, a fim de criar as condições prévias para a criação dos chamados parques industriais e tecnológicos estratégicos por uma empresa detida a 100 % pelo Estado e responsável pela preparação do local, incluindo a construção das infraestruturas necessárias. Esta iniciativa resultou na alteração 154/2015, de 30 de junho de 2015, à Lei dos investimentos significativos. Simultaneamente, foi proposta uma alteração ao Regulamento n.º 58 ⁽¹⁸⁾, conforme referido no ponto 10 da decisão de início do procedimento. Em 8 de julho de 2015 ⁽¹⁹⁾, o Governo eslovaco emitiu um certificado de investimento significativo para construir o NSP.
- (47) Uma vez que as autoridades eslovacas tinham estabelecido acordos de industrialização, que tinham uma estratégia de desenvolvimento industrial já parcialmente implementada através do parque industrial de Nitra Norte, que tinham elaborado planos físicos pormenorizados para o desenvolvimento do resto da área e que tinham oferecido oportunidades de terrenos virgens a outros investidores, consideraram que não se pode argumentar que o NSP foi desenvolvido para a JLR como empresa designada *ex ante*. Além disso, as autoridades eslovacas sublinharam que todas as etapas da evolução histórica que conduziu ao desenvolvimento do NSP tinham sido tomadas antes de a JLR ter decidido instalar a sua fábrica e muito antes de se ter comprometido contratualmente a instalar-se em Nitra.
- (48) As autoridades eslovacas referiram vários documentos da JLR, os quais demonstram que os planos preexistentes para o desenvolvimento do NSP, juntamente com a presença um parque industrial preexistente com um espaço industrial adjacente para expansão, foram tidos em conta de forma positiva na avaliação da instalação da JLR. Em 27 de abril de 2015, por exemplo, Nitra encontrava-se em terceiro lugar, mas um dos fatores positivos foi o facto de se tratar de um «local numa propriedade industrial estabelecida».
- (49) Além disso, as autoridades eslovacas explicaram que a fábrica da JLR e as obras conexas não foram adaptadas às necessidades específicas da JLR.

⁽¹⁸⁾ Regulamento n.º 58 do Governo da República Eslovaca, de 13 de março de 2013, relativo a taxas pela expropriação e pela afetação não autorizada de terras agrícolas.

⁽¹⁹⁾ Resolução Governamental n.º 401/2015, de 8 de julho de 2015.

- (50) A referência aos direitos de supervisão no acordo de investimento assinado entre a Eslováquia e a JLR em 11 de dezembro de 2015 («acordo de investimento») refere-se apenas à conclusão das obras de recuperação de terrenos. A MHI tem de concluir determinadas obras para assegurar que o terreno cumpre os critérios acordados entre a MHI e a JLR e com base nos quais foi fixado o preço de venda. De acordo com as autoridades eslovacas, esses direitos de supervisão eram motivados por preocupações normais respeitantes à gestão do projeto e não por especificações de desenvolvimento particulares da empresa. A MHI não está obrigada a ter em conta as eventuais observações da JLR. A MHI é apenas obrigada a pedir observações sobre desenhos e especificações de conceção relativos às obras de recuperação do local para a instalação da JLR. Estas obrigações não incluem o controlo *ex post* da execução das obras.
- (51) As autoridades eslovacas esclareceram ainda a natureza das obras de infraestrutura relacionadas com o NSP. Tal como em projetos anteriores que envolvem o desenvolvimento público de parques industriais, as obras destinaram-se a fornecer a todas as empresas localizadas no parque serviços de infraestruturas, incluindo o acesso a serviços de utilidade pública e ligações rodoviárias/ferroviárias. As obras de infraestrutura incluem os seguintes elementos:
- a) as obras preparatórias de recuperação de terrenos, no valor de 221 milhões de EUR, não vão além das obras de desenvolvimento normais necessárias para a construção no terreno público. Todas as obras que vão além do desenvolvimento normal são pagas pela JLR e constam do acordo de investimento. Incluem elementos como arruamentos internos ou fundações suplementares necessárias para suportar cargas da estrutura dos edifícios específicas da JLR;
 - b) as obras de infraestrutura relacionadas com serviços de utilidade pública, num valor de 11,28 milhões de EUR, destinam-se a garantir que a instalação ou as instalações industriais do parque ficam ligadas a serviços de utilidade pública. Os serviços de utilidade pública param nos pontos de acesso a essas instalações. As infraestruturas relacionadas com os serviços de utilidade pública dentro dos limites das instalações da JLR são pagas pela JLR. Além disso, a JLR paga um preço de mercado pelo acesso aos serviços de utilidade pública. Não existem regras específicas aplicáveis ao NSP que sejam diferentes das aplicáveis às áreas municipais circundantes. A JLR tem de pagar todas as taxas de ligação e de distribuição relacionadas com as suas instalações que seriam normalmente devidas, em conformidade com as taxas reguladas pela entidade reguladora das indústrias em rede ⁽²⁰⁾. A JLR não beneficiou de quaisquer isenções;
 - c) a infraestrutura rodoviária num valor de 185,9 milhões de EUR, incluindo ligações rodoviárias, estradas públicas locais, sistema rodoviário e estacionamento público em todo o parque, quartel de bombeiros, esquadra de polícia e instalações de manutenção rodoviária. A infraestrutura rodoviária serve todas as empresas na zona industrial de Nitra Norte, que consiste no NSP e no parque industrial de Nitra Norte, bem como toda a região circundante. Nenhuma das estradas se destina a uma utilização exclusiva pela JLR nem é construída de acordo com as suas especificações. As obras rodoviárias não vão além do desenvolvimento normal;
 - d) as características geográficas da zona exigiram um sistema de proteção contra inundações e a gestão das águas subterrâneas no valor de 25 milhões de EUR;
 - e) o terminal de transporte multimodal de Luzianky, de um valor de 51,85 milhões de EUR, que está a ser construído, explorado e financiado pelos caminhos de ferro eslovacos a partir de recursos gerados pelas suas atividades comerciais e que são contabilizados separadamente das suas atividades de natureza não económica financiadas pelo Estado. O terminal de transporte multimodal de Luzianky tem três componentes funcionais: a) a área de armazenamento de veículos acabados que será ligada à unidade de produção da JLR, num lado, e diretamente às instalações de distribuição ferroviária de saída, no outro lado. A locação da área de armazenamento constitui o principal serviço prestado. A JLR procura exclusividade contratual no que diz respeito à área de armazenamento; b) as instalações de distribuição ferroviária de saída destinam-se a carregar os produtos acabados em automotoras. Essa parte do terminal não será contratualmente reservada à JLR; e c) a plataforma de transbordo de contentores. As obras na plataforma de transbordo de contentores não tiveram ainda início, uma vez que os caminhos de ferro eslovacos ainda estão a analisar a procura potencial e a rentabilidade do investimento. A plataforma estará aberta a qualquer utilizador em condições de mercado. Os caminhos de ferro eslovacos estão a negociar a taxa de acesso, também referida como taxa de utilização, com a JLR, o que permitirá aos caminhos de ferro eslovacos gerar uma remuneração do capital utilizado, bem como cobrir os custos variáveis. As taxas de utilização são calculadas ao longo de um período de 30 anos numa base comercial, utilizando o método do VAL, e cobrem todos os custos de investimento conexos, bem como os custos de funcionamento e os custos de investimento em renovação. As taxas são orientadas para o mercado e devem assegurar um rendimento adequado do investimento, ou seja, [...] de taxa interna de rentabilidade e um VAL de [...] milhões de EUR.

⁽²⁰⁾ Úrad pre reguláciu sietových odvetví.

- (52) As autoridades eslovacas esclareceram ainda qual a proporção do NSP que será ocupada pela JLR:
- a) as autoridades eslovacas explicaram, em primeiro lugar, que, após a decisão de início do procedimento, a JLR renunciou a alguns dos seus direitos. Nos termos do artigo 4.10 do acordo de investimento, a MHI ficou obrigada a conceder à JLR a possibilidade de comprar a totalidade ou parte dos terrenos do sul, no prazo de 12 meses a contar da execução do acordo de compra do local da JLR. Em 29 de junho de 2017, a JLR renunciou a essa opção sobre os terrenos do sul, antes da assinatura do acordo de compra do local da JLR, em 12 de dezembro de 2017. As autoridades eslovacas informaram a Comissão de que a totalidade dos terrenos do sul será detida por outras empresas, por exemplo a Gestamp e a Prologis.
 - b) O artigo 4.9 do acordo de investimento concedeu à JLR o direito de preferência na compra da totalidade ou de parte dos terrenos do norte, válido por um período de 20 anos a contar da data de execução do acordo de compra do local da JLR. Em 25 de agosto de 2017, a JLR renunciou a esse direito relativamente a mais de 40,1 hectares dos terrenos do norte, com uma área total de 69 hectares. Qualquer terreno tem de ser adquirido ao preço de mercado na data de aquisição do mesmo, a definir por peritos independentes.
 - c) No que diz respeito à cláusula prevista no artigo 4.2, alínea b), subalínea ii), do acordo de investimento, segundo a qual a Eslováquia se compromete, mediante pedido escrito da JLR no prazo de dez anos após a assinatura do acordo de compra do local da JLR, a envidar esforços para que «o Parque Estratégico seja alargado de forma a incluir os terrenos para expansão», as autoridades eslovacas explicaram que essa cláusula refletia apenas uma promessa política da Eslováquia no sentido de adquirir o terreno e de conceder à JLR uma opção de aquisição desse terreno no futuro e em condições, incluindo o preço, que ainda não foram negociadas.
- (53) As autoridades eslovacas consideram que nenhum dos direitos criados pelo acordo de investimento em relação aos terrenos do sul, aos terrenos do norte ou aos terrenos para expansão confere à JLR qualquer controlo sobre os terrenos. Assim, o local da JLR tem uma superfície de apenas 185 hectares, que representa 26 % da superfície total do NSP, ou seja, 55 % da superfície comercialmente explorável, tendo em conta que 366 hectares do NSP são terrenos técnicos.
- (54) Tal como explicado pelas autoridades eslovacas, o preço a pagar pela JLR pela aquisição do seu local foi estabelecido com base em avaliações independentes realizadas por três peritos, a saber, [...], [...] e CB Richard Ellis. Esses peritos estimaram o preço de mercado em conformidade com a Comunicação da Comissão no que respeita a auxílios estatais no âmbito da venda de terrenos e imóveis públicos ⁽²¹⁾, que constituía o documento de orientação pertinente da Comissão aplicável na altura das avaliações. As autoridades eslovacas esclareceram ainda que o relatório da CB Richard Ellis, apresentado à Comissão durante o procedimento de notificação, foi apresentado erradamente, uma vez que não era um relatório de avaliação do local, mas sim um relatório distinto de informação sobre o mercado.
- (55) Todas as avaliações foram realizadas com base no facto de os terrenos serem vendidos «prontos para construção», ou seja, terem sido objeto de recuperação e prontos para utilização industrial. Por conseguinte, as autoridades eslovacas concluem que as estimativas de preços de mercado incluem o valor das obras de recuperação. O preço de compra final de 15,83 EUR por metro quadrado foi fixado como a média das três avaliações independentes de, respetivamente, 15 EUR, 15,5 EUR e 17 EUR por metro quadrado. O acordo de investimento exige que a JLR pague separadamente quaisquer obras específicas que vão além das especificações normais para o terreno «pronto para construção».

4.1.2. *Eventual auxílio sob a forma de isenção de uma taxa, a taxa TTA, a pagar em caso de transformação de terrenos agrícolas em terrenos industriais*

- (56) As autoridades eslovacas explicaram que a isenção H é uma isenção da taxa TTA aplicável a terrenos adquiridos por empresas totalmente públicas, neste caso a MHI, para o desenvolvimento de um parque industrial reconhecido como um «investimento significativo». Por conseguinte, a isenção H aplica-se exclusivamente ao desenvolvimento de terrenos públicos por autoridades públicas. O seu objetivo é eliminar os encargos administrativos decorrentes da realização de transferências financeiras intraestatais. Sem a isenção, a taxa TTA deveria ser paga pela MHI enquanto proprietária e promotora dos terrenos no NSP logo que os terrenos fossem transformados em terrenos industriais. Na qualidade de proprietária e promotora do local, a MHI tinha por função instalar infraestruturas e reorganizar os terrenos, a fim de os tornar «prontos para construção», e depois vendê-los aos investidores, incluindo a JLR. A JLR não tinha de pagar qualquer taxa e, nos termos do acordo de investimento, adquiriria o terreno apenas após a sua conversão em terreno industrial. As autoridades eslovacas explicaram que a referência, num documento interno da JLR, indicando que a JLR beneficiaria de uma isenção da taxa TTA, se baseava numa interpretação errada por parte do autor desse documento, segundo a qual a taxa era imputável à JLR. Informaram igualmente a Comissão de que o montante total das taxas que seriam exigíveis, na ausência da isenção H, pela conversão de todos os terrenos agrícolas situados na área do futuro NSP em terrenos para uso industrial teria ascendido a cerca de 30 milhões de EUR, dos quais apenas cerca de 8 milhões de EUR teriam relação com o local da JLR.

⁽²¹⁾ JO C 209 de 10.7.1997, p. 3.

4.2. Observações da Eslováquia sobre a compatibilidade dos auxílios notificados

4.2.1. Elegibilidade dos «custos de fornecimento» como custos de investimento

- (57) As autoridades eslovacas confirmaram os elementos de custos elegíveis enumerados no quadro 1 da decisão de início do procedimento. Os custos de investimento elegíveis propostos elevaram-se a 1 406 620 591 EUR em valor nominal, o que equivale a 1 369 295 298 EUR em valor atual. A apresentação que consta da documentação da JLR, de 18 de novembro de 2015, que se refere a custos de fornecimento, foi efetuada para efeitos de análise financeira e não incluiu os custos de fornecimento fora dos elementos dos custos elegíveis enumerados no quadro 1 da decisão de início do procedimento. Esses elementos dos custos elegíveis refletem os custos previstos na altura do pedido de auxílio e incluem um montante de provisionamento para cada um dos elementos, como parte de uma abordagem prudente de estimativa dos custos. Por conseguinte, as autoridades eslovacas consideram elegível a totalidade do montante de 1 406 620 591 EUR em valor nominal.

4.2.2. Ausência de efeito de incentivo do auxílio regional notificado

- (58) A Eslováquia considera que procedeu a uma verificação adequada da credibilidade do cenário contrafactual e que as dúvidas da Comissão são infundadas, uma vez que o México era uma alternativa credível à localização da fábrica na União. De acordo com a Eslováquia, na primavera de 2015, o México ainda era um local possível para o investimento previsto e não foi considerado local para um investimento adicional paralelo. Por conseguinte, o auxílio estatal concedido pela Eslováquia era necessário para realizar o investimento da JLR na Eslováquia.
- (59) A Eslováquia sublinha que o México era uma alternativa credível por três razões:
- a) quando a JLR preparou a sua decisão de localização, muitos produtores de automóveis, incluindo os fabricantes de equipamento de origem de qualidade superior, já estavam a operar no México ou realizavam investimentos nesse país. Vários fabricantes de automóveis iniciaram obras de investimento no México após a JLR ter tomado a sua decisão de localização. Em especial, tanto a VW como a Audi têm instalações em Puebla, pelo que se pode esperar que tenham sido confrontadas com os mesmos riscos qualitativos identificados pela JLR. Esses riscos não afetaram as decisões da VW/Audi de se instalarem em Puebla;
 - b) a JLR disponibilizou muitos documentos recentes de uma grande variedade de fontes demonstrando que o México foi considerado em profundidade e que tinha sido efetuada uma análise financeira completa, comparando o México com a Eslováquia. O México já tinha sido identificado como a localização mais promissora na América do Norte, no final de janeiro de 2015, no contexto do estudo de viabilidade do projeto Oak. Após uma ampla investigação que compara diferentes locais no México, Puebla foi escolhida, no Conselho de Estratégia de 27 de abril de 2015, como a alternativa privilegiada fora da União, devido à sua proximidade de portos, às tarifas favoráveis, à base de fornecedores estabelecida e às vantagens relacionadas com o mercado de trabalho. Uma vez que o processo de seleção europeu, o estudo de viabilidade do projeto Darwin, estava atrasado, alguns documentos e reuniões centraram-se nos resultados do projeto Darwin, pelo que contém menos pormenores sobre o México. No que diz respeito à apresentação de 10 de julho de 2015, a Eslováquia observou que o facto de terem sido consagrados menos diapositivos à alternativa do projeto Oak pode ser explicado pelo contexto da reunião e pelo facto de os presentes já terem tomado conhecimento das informações sobre o México e Puebla. Para preparar a recomendação de localização de julho da reunião do Fórum sobre a Globalização, a JLR calculou os modelos financeiros pormenorizados que comparam os custos nos locais concorrentes. Esses cálculos financeiros foram efetuados numa base idêntica para ambos os locais e estavam acompanhados por uma avaliação qualitativa dos seus prós e contras.
 - c) O México era a alternativa à Eslováquia que foi apresentada nas reuniões subsequentes dos dirigentes e do conselho de administração da JLR, durante as quais foi tomada a decisão de localização.
- (60) A Eslováquia facultou novos elementos de prova, como as apresentações ao conselho de administração, o estudo de viabilidade realizado em relação ao México, as informações trocadas com as autoridades mexicanas, as conclusões da visita pela direção da empresa em junho de 2015 aos locais pré-selecionados em Puebla, durante a qual foram analisados os fatores estratégicos qualitativos, e o *diferencial de custos contrafactual em relação aos países da Europa Central e Oriental*, datado de 10 de junho de 2015.

- (61) As autoridades eslovacas sugerem que as dúvidas da Comissão se baseiam em relatórios de imprensa inexatos, que são claramente contrariados por documentos internos recentes da JLR, datados de março a julho de 2015. As autoridades eslovacas apresentaram elementos abundantes que comprovam que, na primavera de 2015, o México ainda era considerado e não tinha sido abandonado a favor de uma localização na União. Estas provas têm origem em várias fontes e em diferentes níveis da organização da JLR, nomeadamente a direção e equipas de trabalho, em consultores externos e em funcionários do Governo mexicano. Os documentos elaborados em preparação e para acompanhamento da visita a Puebla em junho de 2015 por uma delegação da JLR ao nível de quadros superiores revestem-se de especial importância. A opção pelo México apenas foi suspensa quando a JLR decidiu avançar com Nitra no verão de 2015.
- (62) O estudo da Ernst & Young intitulado «Project Oak — Golden Site Report Out» data de 20 de março de 2015 e foi utilizado pela JLR na análise da viabilidade dos locais que selecionou no México. A ata da reunião do Conselho Internacional de Desenvolvimento, de 30 de março de 2015, afirma que «foi acordado que o trabalho em curso para avaliar opções alternativas na Turquia e no México deve continuar». O registo de ações e as atas da reunião do Conselho de Estratégia de 27 de abril de 2015 registam «Puebla, México, aprovado como alternativa fora da UE». A panorâmica do processo de filtragem do México, tal como apresentada no Fórum sobre a Globalização, de 10 de julho de 2015, confirma esta decisão com o seguinte estatuto, comunicado em 11 de maio de 2015: «[os Estados mexicanos de] H [...] e G [...] em suspenso; Puebla escolhido para maior investigação (com base nos locais de H[...], A[...] e S[...]). H[...] passou a ser «a opção privilegiada devido à sua proximidade de portos, à base de fornecedores estabelecida e ao mercado de trabalho». No Fórum sobre a Estratégia de Globalização de 15 de maio de 2015, a Eslováquia e a Polónia foram selecionadas ao abrigo do projeto Darwin e o México ao abrigo do projeto Oak. Em 22 de maio de 2015, a JLR recebeu a resposta formal do Estado de Puebla relativamente aos incentivos disponíveis, aos riscos sísmicos, aos acordos de restrição com a VW e ao calendário. A ata e o registo de ações do Conselho Internacional de Desenvolvimento de 1 de junho de 2015 referem, na secção relativa à *atualização do projeto Darwin* que «os pontos de debate principais são os seguintes: [...] Os progressos registados nos debates no México e os planos relativos a outra viagem de campo para avaliação de Puebla foram explicados mais pormenorizadamente». A avaliação do *cash flow* incluída na apresentação de 10 de junho de 2015 intitulada «Project Darwin — counter-factual cost differential to CEE» (Projeto Darwin — diferencial de custos contrafactual com os países da Europa Central e Oriental) mostra que a análise da JLR se destinava a fazer uma avaliação comparativa México/Polónia e México/Eslováquia. No entanto, a reunião do Conselho de Estratégia de 15 de junho de 2015, que incidiu no projeto Darwin, apresentou um ponto de ação «Efetuar viagem de campo ao México para debater pedido de propostas para o local de Puebla». Na semana de 15 de junho de 2015, uma equipa liderada pelo diretor de Global Business Expansion da JLR efetuou uma viagem de campo ao Estado de Puebla, tendo visitado os locais de H[...] e A[...]. Em 25 de junho de 2015, a JLR confirmou por escrito ao Governador do Estado de Puebla que H[...] tinha sido incluída na lista de pré-seleção. As notas preparadas para a reunião do Fórum sobre a Globalização, de 10 de julho de 2015, apresentam um resumo dos resultados da visita aos locais de H[...] e A[...]. Tal como decorre da ata desta reunião do Fórum sobre a Globalização, o seu objetivo «era tomar uma decisão sobre o local privilegiado de entre os propostos nos projetos Darwin e Oak e de chegar a acordo quanto ao processo que levará ao acordo de investimento vinculativo, previsto para 30 de setembro. Os locais a considerar situavam-se em Nitra (Eslováquia), Jawor (Polónia) e Puebla (México)». A ata indica ainda: «Nitra (o local privilegiado do processo Darwin), em comparação com Puebla (o local privilegiado do processo Oak), foi ilustrado com uma desvantagem significativa em termos de custos». A apresentação preparada para essa reunião afirma: «Após ter em conta os fatores de risco não quantificáveis e as outras considerações quantificáveis, partindo do princípio de que é concedido o nível de auxílios estatais da UE considerado, consideramos que este é suficiente para compensar a vantagem do México em termos de custos e recomendamos que se mantenha Puebla (MX) em suspenso». A ata da reunião do conselho de administração da JLR, de 3 de agosto de 2015, refere que «seguindo um rigoroso processo de avaliação do local, no Fórum sobre a Globalização de 10 de julho, foi acordado que se deve avançar com Nitra na Eslováquia como local recomendado, sujeito à aprovação do conselho de administração». A apresentação feita na reunião do conselho de administração da JLR descreveu o «processo para selecionar um local de entre os projetos Darwin e Oak».
- (63) As autoridades eslovacas explicaram que a JLR não apresentou um pedido de auxílio oficial às autoridades mexicanas, uma vez que não existe um regime de auxílios estatais no México. No entanto, a JLR recebeu informações pormenorizadas do governo de Puebla sobre o que poderia ser oferecido se a JLR decidisse investir nesse país.
- (64) As autoridades eslovacas afirmam que o investimento no México não foi considerado um segundo investimento além da fábrica na União. Indicam que as dúvidas da Comissão se baseiam num único documento da JLR, reconhecidamente suscetível de induzir em erro, e argumentam que esse documento deturpa as discussões sobre a reunião fora da sede dos membros do Comité Executivo, de 21 de janeiro de 2015, ou seja, seis meses antes da decisão sobre a localização. Esse documento da JLR foi, de qualquer forma, substituído por diversos elementos de prova apresentados numa fase posterior, em que se discutem os dois locais como alternativas. Além disso,

explicam que a capacidade adicional resultante da nova fábrica (300 000 veículos por ano) representa já 50 % da capacidade da JLR. Seria irrealista pressupor que a JLR consideraria investir num segundo projeto da mesma escala ao mesmo tempo, ou mesmo a curto/médio prazo.

- (65) As autoridades eslovacas explicaram por que motivo o relatório da reunião e a apresentação da reunião fora da sede, de 21 de janeiro de 2015, dos membros do Comité Executivo se referem à construção de duas fábricas. De acordo com a Eslováquia, a JLR teve sempre previsto começar inicialmente as operações da nova fábrica com 150 000 veículos por ano, isto é, a primeira fase da fábrica 1, e aumentar até 300 000 veículos em [2020-2025], isto é, a segunda fase da fábrica 1. Na altura da reunião de janeiro de 2015, a procura de veículos da JLR estava, no entanto, a crescer de forma tão acentuada que os membros do Comité Executivo também consideraram, por um breve período, a construção de uma segunda fábrica noutra local cinco a dez anos após a conclusão das obras no primeiro local, caso houvesse procura suficiente. Esse futuro local não foi discutido em pormenor na reunião, uma vez que a decisão só seria tomada muito mais tarde. As autoridades eslovacas assinalaram que a declaração na ata da reunião fora da sede, sugerindo que a JLR necessitaria de duas fábricas para satisfazer a procura projetada, resultava quer da confusão entre as duas fases da fábrica 1, quer do facto de essas atas salientarem excessivamente o limitado debate sobre a existência de uma potencial segunda fábrica num futuro mais distante.
- (66) As autoridades eslovacas sublinham que os documentos internos da JLR demonstram sistematicamente a sua intenção de investir num único local. A ata do Fórum sobre a Globalização, de 10 de julho de 2015, regista que o local de Nitra foi escolhido como local privilegiado em detrimento do México e que os dois locais foram comparados entre si como alternativas. A JLR apenas considerou a produção num único local: «estamos prontos para selecionar um só país de entre os propostos nos projetos Darwin e Oak».
- (67) Razões estratégicas tiveram um papel importante na decisão, mas o auxílio ainda era necessário para fazer pender a decisão de localização a favor da Eslováquia. As autoridades eslovacas alegam que é incorreto argumentar que o auxílio estatal proposto cobre apenas uma parte «insignificante» da diferença em termos de VAL, na sequência do parecer da Comissão na decisão de início do procedimento de que o auxílio nominal foi de 47 % da diferença em termos de VAL ⁽²²⁾. Os documentos internos da JLR mencionam explicitamente que a decisão de localização foi bem equilibrada e que dependia crucialmente da concessão de auxílios estatais. Nesse sentido, a ata da reunião do conselho de administração da Tata, de 18 de setembro de 2015, indica que «tendo em conta elementos qualitativos e de risco, o total revisto do auxílio estatal de [150-200] milhões de GBP ⁽²³⁾ em numerário era suficiente para continuar a favorecer Nitra em relação ao México». Do mesmo modo, a decisão da JLR de novembro de 2015 que confirmou Nitra como a localização da fábrica baseou-se na «condição de ser recebida a totalidade do auxílio estatal». Consequentemente, a JLR insistiu em registar no acordo de investimento que as suas obrigações de investimento dependiam de receber 100 % do auxílio com finalidade regional.
- (68) Além disso, a Eslováquia salientou que, no que se refere ao risco de atraso na implementação no México, esse elemento foi explicitamente tido em conta na comparação financeira, sendo devidamente considerado. A Eslováquia fez referência à apresentação ao Fórum sobre a Globalização, de 10 de julho de 2015, indicando «um calendário mais longo para a tarefa #1 prevista no México [...] de cerca de 6-9 meses, tal como acima referido».

4.2.3. Ausência de proporcionalidade

- (69) As autoridades eslovacas argumentam que não foram concedidos à JLR elementos de auxílio adicionais, pelo que consideram o auxílio proporcionado.

4.2.4. Efeitos negativos manifestos — efeito anticooção

- (70) As autoridades eslovacas sublinharam que o auxílio eslovaco não tem um efeito anticooção em detrimento da Polónia e recordaram que «no dia 10 de julho, o Fórum sobre a Globalização determinou que Jawor (Polónia) não era um local viável, devido a sérias preocupações quanto a questões fundamentais e à capacidade de entrega do local. A empresa teve, por isso, de escolher entre Nitra (Eslováquia) e Puebla (México). A empresa selecionou a Eslováquia como localização privilegiada e autorizou um estudo de viabilidade aprofundado. A opção do México foi posta em suspenso». Jawor foi eliminado como alternativa a Nitra quando foi tomada uma decisão em 10 de julho de 2015 sobre a recomendação final de localização a ratificar pelo conselho de administração no início de agosto de 2015. Nas suas reuniões de 3 e 7 de agosto de 2015, respetivamente, os conselhos de administração da JLR e da Tata Motors não consideraram Jawor como alternativa a Nitra.

⁽²²⁾ Utilizando os dados usados pela Comissão na nota 55 da decisão de início do procedimento.

⁽²³⁾ Correspondente a um custo de investimento elegível de [1 700-2 100] milhões de GBP.

4.2.5. Efeito negativo manifesto sobre as trocas comerciais — excedido o limite máximo de intensidade do auxílio

- (71) Uma vez que as autoridades eslovacas consideram que não foi concedido qualquer auxílio para além do auxílio notificado, rejeitam a dúvida suscitada pela Comissão de que o limite máximo de intensidade do auxílio admissível é ultrapassado e que, por conseguinte, o auxílio pode ter um efeito negativo manifesto sobre as trocas comerciais.

5. OBSERVAÇÕES DA JLR

5.1. Introdução

- (72) A JLR apoia as observações das autoridades eslovacas de 20 de julho de 2017 e desenvolveu alguns elementos específicos.

5.2. Observações da JLR sobre eventuais auxílios adicionais não notificados

- (73) A JLR considera que o esforço eslovaco para desenvolver o NSP era necessário para tornar o local viável e atrativo para o investimento. A JLR estava perfeitamente consciente de que não iria beneficiar exclusivamente da infraestrutura, de que teria de pagar as taxas ou encargos normais de acesso que habitualmente são devidos, de pagar um preço de mercado pelos terrenos que iria adquirir e pagar os custos de quaisquer características do local que não fossem normais e fossem adaptadas às necessidades específicas da empresa.
- (74) A JLR insiste que o NSP e o desenvolvimento das infraestruturas não são dedicados a esta empresa. O facto de os planos de urbanização e os atos legislativos datarem da década de 1990 constitui a prova de que os planos não foram desenvolvidos apenas em resposta aos interesses da JLR. Pelo contrário, a existência da zona do parque industrial de Nitra Norte e a disponibilidade de planos há muito estabelecidos para continuar a desenvolver a zona industrial foram fatores que influenciaram o processo de decisão da JLR a favor de Nitra. Essa influência está documentada nos documentos internos relativos à decisão da JLR que incluem referências, como «situado num parque industrial com desenvolvimento profissional» ⁽²⁴⁾, «melhor apólice de seguro devido à preparação e às infraestruturas do local» ⁽²⁵⁾ e «local num parque industrial constituído com fábricas adjacentes» ⁽²⁶⁾.
- (75) Além disso, a JLR salienta que apenas adquiriu 55 %, ou seja, 185 hectares de um total de 338 hectares, da superfície do NSP que pode ser explorada comercialmente e que os direitos de primeira recusa ou as opções de compra não conferem à JLR a capacidade para ocupar ou controlar o terreno. A JLR recorda igualmente que, em 25 de agosto de 2017, renunciou parcialmente ao direito de preferência na compra dos terrenos do norte. Manteve esse direito de preferência relativamente a uma superfície de 28,5 hectares.
- (76) A JLR defende que pagou o preço de mercado total pelo terreno que comprou «pronto para construção», uma vez que o seu preço foi determinado de forma independente por três avaliações de peritos e que essas avaliações dizem explicitamente respeito a terrenos que estão «prontos para construção», ou seja, os terrenos beneficiaram das correspondentes obras de preparação geral necessárias para preencher esse critério. A JLR refere ainda que pagou na íntegra os custos de todas as obras que foram efetuadas de acordo com a especificação da JLR para ultrapassar o preenchimento desse critério. O custo dessas obras é quase o dobro do montante de 16,9 milhões de EUR inicialmente previsto no acordo de investimento para esse efeito.
- (77) A JLR esclarece ainda que o montante de 75 milhões de EUR, referido no ponto 16 da decisão de início do procedimento, não é o preço pelo qual a MHI comprou o terreno do local da JLR a terceiros, mas sim o total das despesas da MHI para a compra de terrenos em todo o NSP.
- (78) A JLR alega igualmente que não beneficiou de qualquer isenção da taxa TAA. A JLR não comprou terrenos agrícolas, mas terrenos industriais, e as três avaliações do solo utilizadas para determinar o preço de mercado referiam-se explicitamente a terrenos prontos para construção em zonas industriais. A JLR reconhece que um dos seus documentos internos indicava efetivamente uma isenção da taxa TTA de até [50-110] milhões de EUR, mas explica que se tratou de entendimento incorreto de um consultor e que não se baseava em informações fornecidas pelas autoridades eslovacas.

⁽²⁴⁾ Relatório IDC de 30 de março de 2015.

⁽²⁵⁾ Apresentação IDC de 1 de junho de 2015.

⁽²⁶⁾ Apresentação ao Conselho de Estratégia, de 15 de junho de 2015.

5.3. Observações sobre a compatibilidade dos auxílios notificados

- (79) A JLR insiste que os auxílios estatais com finalidade regional são uma componente necessária para canalizar o investimento para Nitra. A JLR afirma que foram tidas em conta «considerações estratégicas», juntamente com a possibilidade de receber auxílios estatais para compensar custos adicionais, mas salienta que essas considerações estratégicas, por si sós, ou com um montante de auxílio inferior, teriam sido insuficientes para desencadear a decisão de localização a favor de Nitra.
- (80) A JLR sublinha que outros fabricantes de veículos decidiram investir no México, tanto antes como depois da sua decisão de localização. Os investimentos realizados por outros fabricantes de veículos no México confirmam a credibilidade do México como localização potencial para o projeto de investimento da JLR. Com efeito, a JLR passou mais de 18 meses a avaliar a opção mexicana. Essa avaliação incluiu a criação de uma equipa de projeto, a contratação de consultores externos, a participação de funcionários do Estado mexicano, bem como a realização de viagens no terreno, mesmo pelo mais alto executivo da equipa de expansão comercial global da JLR.
- (81) A JLR frisa que tinha considerado o México como alternativa viável ao longo de todo o processo de tomada de decisão, tal como provam muitos documentos internos atuais apresentados à Comissão. A JLR considera que as opiniões em sentido contrário apresentadas em certos artigos de imprensa referidos na decisão de início do procedimento são puramente especulativas e não refletem o seu processo de tomada de decisão.
- (82) Além disso, a JLR afirma que a intenção era investir num único local. Nunca foi considerado o investimento, ao mesmo tempo ou num futuro próximo, numa segunda fábrica situada num local diferente. A JLR admite que a ata da reunião fora da sede, de 21 de janeiro de 2015, dos membros do Comité Executivo se refere efetivamente a uma segunda fábrica, uma vez que nessa reunião se especulou e, conseqüentemente, ficou exarado em ata, que, se houvesse procura suficiente, a JLR poderia considerar a construção de uma outra fábrica noutra local dentro de cinco a dez anos após a conclusão do investimento inicial. JLR insiste, porém, que esta possibilidade a longo prazo não foi discutida em pormenor na documentação da reunião nem na própria reunião. A documentação da reunião refere-se antes à primeira fase e à segunda fase do projeto de investimento no mesmo local, ou seja, à estratégia da JLR para iniciar as operações com 150 000 veículos por ano em 2018, para a primeira fase (primeira fase para a fábrica 1), e aumentar a capacidade para 300 000 veículos por ano em [2020-2025] (segunda fase para a fábrica 1). Além disso, a JLR afirma que a construção em paralelo de duas fábricas adicionais, uma na União e outra na América do Norte, cada uma com uma capacidade de 300 000 veículos por ano, seria inconcebível, dado que a empresa tinha vendido apenas 462 209 veículos no exercício financeiro de 2014/2015. Tendo em conta estes dados, não existe uma base comercial racional para acreditar que a JLR pudesse pretender expandir a sua capacidade anual a curto/médio prazo em 600 000 veículos.
- (83) A JLR sublinha que o local de Jawor, na Polónia, não era uma alternativa viável a Nitra ou ao México, uma vez que sofria de problemas fundamentais, nomeadamente uma estrada que dividia o local. Por essa razão, Jawor não foi considerada pelo conselho de administração como alternativa potencial a Nitra, tal como documentado na apresentação à reunião do conselho de administração de 18 de novembro de 2015.

6. APRECIACÃO DO AUXÍLIO

6.1. Introdução

- (84) Nesta secção, a Comissão centrar-se-á, em primeiro lugar, na questão de saber se o total do auxílio à JLR se limita ao auxílio notificado ou se a JLR beneficia de elementos de auxílio adicionais, em especial no que respeita à conformidade dos preços de venda com o mercado, à execução de obras de infraestrutura específicas financiadas por fundos públicos, e à isenção da taxa TTA. Após ter examinado a legalidade do auxílio, a Comissão irá elaborar um parecer definitivo sobre a compatibilidade do auxílio recebido.

6.2. Existência de auxílio

6.2.1. Subvenção direta notificada

- (85) Pelas razões expostas na decisão de início do procedimento, a Comissão considera que a subvenção direta notificada constitui um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, uma vez que a subvenção é concedida através de recursos estatais, é seletiva, constitui uma vantagem económica para a JLR, é suscetível de afetar as trocas comerciais entre os Estados-Membros e distorce ou ameaça distorcer a concorrência.

6.2.2. Eventuais auxílios adicionais não notificados

- (86) Tal como referido na secção 3.1, a Comissão considerou, na decisão de início do procedimento, que existia a possibilidade de a JLR ter beneficiado de um determinado montante de auxílio estatal adicional no contexto do desenvolvimento do NSP e da aquisição do local da JLR. Considerou três formas que poderiam ter permitido à operação resultar em auxílios estatais adicionais à JLR:
- a) o ponto 118 da decisão de início do procedimento referia que, se o NSP podia ser considerado infraestrutura dedicada à JLR, a contrapartida da JLR pela titularidade dos direitos de propriedade e outros direitos relacionados com o NSP, em condições normais de mercado, teria de cobrir os custos de desenvolvimento das infraestruturas suportados pelo Estado eslovaco na construção do NSP, com exceção dos custos relativos ao desenvolvimento de infraestruturas de carácter verdadeiramente geral, ainda por definir;
 - b) mesmo que se conclua que o NSP no seu conjunto não pode ser considerado uma infraestrutura dedicada à JLR, a decisão de início do procedimento questionou se algumas das obras realizadas pela Eslováquia para desenvolver e ligar o local da JLR não teriam sido concebidas especialmente para responder às necessidades específicas da JLR e se o valor dessas obras foi devidamente refletido nas avaliações elaboradas pelos peritos independentes e no preço que a JLR acabaria por pagar pelo terreno e pelas respetivas infraestruturas;
 - c) por último, a decisão de início do procedimento mencionava igualmente que a isenção da taxa TTA podia ser considerada uma medida de auxílio adicional a favor da JLR.

6.2.2.1. A questão de saber se o NSP pode ser considerado uma infraestrutura dedicada à JLR.

- (87) Para concluir que a JLR deve suportar a totalidade dos custos de desenvolvimento de infraestruturas incorridos pelo Estado eslovaco, é necessário que estejam simultaneamente satisfeitas as seguintes duas condições: a) o NSP constitui uma infraestrutura dedicada, ou seja, a JLR é considerada uma empresa pré-identificada e o NSP é adaptado às suas necessidades; e b) os custos excluem custos de natureza verdadeiramente geral.
- (88) A Comissão considera que as duas condições referidas no considerando 87 não estão simultaneamente satisfeitas, pelo que os 704 hectares do NSP não são considerados uma infraestrutura dedicada à JLR. A evolução histórica da sua criação, apresentada pelas autoridades eslovacas e resumida na secção 4.1.1 da presente decisão, esclarece que o NSP foi legalmente estabelecido em 8 de julho de 2015 pelo respetivo certificado de investimento significativo, que conferiu poderes de compra obrigatórios às autoridades eslovacas. No entanto, o desenvolvimento industrial do NSP teve início muito antes de a JLR ter mostrado interesse na área, existindo já nessa altura planos concretos para continuar a desenvolver a zona industrial de Nitra Norte. Por exemplo, em 2014, já estavam disponíveis planos pormenorizados de infraestruturas no âmbito do plano de urbanização de Luzianky. Além disso, parte da zona industrial já tinha sido implementada, nomeadamente através do parque industrial de Nitra Norte. No essencial, o NSP constitui uma extensão do parque industrial de Nitra Norte. Por conseguinte, a Comissão decide que a JLR não é considerada uma empresa identificada *ex ante* para o desenvolvimento do NSP enquanto tal.
- (89) Além disso, apenas uma parte do NSP foi adquirida pela JLR. O NSP é constituído por terrenos comercialmente exploráveis para venda a investidores como a JLR e pelos chamados «terrenos técnicos». Os terrenos técnicos cobrem mais de metade do NSP e são necessários para as medidas infraestruturais que servem a totalidade da zona industrial de Nitra Norte, incluindo o parque industrial de Nitra Norte e, em certa medida, também zonas fora dos seus limites. O terreno técnico inclui, por exemplo, o desvio da autoestrada ou a estrada de entrada principal em Drazovce, bem como diversas zonas de proteção exigidas pelas características geográficas, que incluem, por exemplo, defesas contra inundações, onde as atividades de construção são limitadas. Além disso, a Eslováquia forneceu informações que confirmam que os terrenos adquiridos pela JLR representam apenas 26 % do NSP (55 %, se forem excluídos os terrenos técnicos) e que algumas outras empresas já se encontram estabelecidas no NSP.
- (90) A Comissão conclui, por isso, que os 704 hectares do NSP, por si sós, não podem ser considerados infraestruturas dedicadas à JLR.

6.2.2.2. A questão de saber se a JLR pagou o preço de mercado pelos terrenos e infraestruturas do NSP

- (91) Tal como referido no ponto 119 da decisão de início do procedimento, mesmo que os 704 hectares do NSP não possam ser considerados como infraestrutura dedicada à JLR, a operação pode, ainda assim, envolver auxílios estatais a favor da JLR, quer devido a certas medidas de desenvolvimento de infraestruturas que possam ter sido concebidas para satisfazer as necessidades específicas da JLR, quer porque os terrenos podem ter sido vendidos abaixo do preço de mercado. Assim, a Comissão deve avaliar individualmente as medidas infraestruturais e as operações de venda de terrenos.

Medidas relativas às infraestruturas

- (92) Os custos de infraestrutura suportados pelo Estado eslovaco a que se refere o considerando 51 dizem respeito à recuperação de terrenos, às infraestruturas rodoviárias, aos serviços de utilidade pública, à proteção contra inundações e gestão das águas, bem como ao terminal de transporte multimodal de Luzianky.
- (93) Na decisão da Comissão SA.36346 — Alemanha — GRW — Regime de desenvolvimento de terrenos para uso industrial e comercial ⁽²⁷⁾, a Comissão analisou se o financiamento público de obras de valorização de terrenos para futuras vendas a empresas industriais em condições de mercado constituía um auxílio ao proprietário inicial ou ao investidor para realizar a valorização dos terrenos. A Comissão considerou que a preparação de um terreno público para construção e a garantia da sua ligação a serviços de utilidade pública, como a água, o gás, os esgotos e a eletricidade, e às redes de transporte, como o ferroviário e o rodoviário, não constitui uma atividade económica, mas sim uma missão pública do Estado, a saber, o fornecimento e a supervisão de terrenos em conformidade com os planos locais de desenvolvimento urbano e territorial. O desenvolvimento adaptado a compradores de terrenos predefinidos foi excluído do âmbito da medida e os compradores tiveram de adquirir os terrenos em condições de mercado.
- (94) A Comissão considera que os custos incorridos pela Eslováquia com as obras preparatórias de recuperação de terras na parte comercialmente explorável do NSP não vão além dos custos de desenvolvimento normais para tornar os terrenos públicos prontos para construção, e essas obras fazem parte da missão pública do Estado eslovaco, ou seja, a prestação e supervisão de terrenos em conformidade com os planos de desenvolvimento urbano e espacial local. Uma vez que essas obras são da competência pública, o seu financiamento público não constitui um auxílio estatal para que o proprietário do terreno ou o investidor realize as obras de desenvolvimento. Neste caso, o proprietário ou investidor é a MHI. No entanto, a questão de saber se o comprador final do terreno, neste caso a JLR, beneficia de vantagens que podem ser qualificadas como auxílio estatal é distinta da existência de auxílio estatal a favor do proprietário ou do promotor do terreno. Uma vez que a MHI age em nome do Estado e é financiada pelo Estado, as suas ações são imputáveis ao Estado. Os auxílios estatais à JLR através da recuperação de terrenos e do preço de venda podem ser excluídos se a MHI não realizar, sem uma remuneração adequada, obras de recuperação de terrenos no local da JLR que vão além das obras necessárias para tornar o terreno «pronto para a construção» e se a transferência de terrenos for efetuada em condições de mercado.
- (95) O acordo de investimento inclui uma lista exaustiva das obras de recuperação do local e faz referência à preparação para uma utilização normal para fabrico. Todas as obras de recuperação de terrenos adicionais exigidas pelas necessidades específicas da JLR são identificadas no acordo de investimento na rubrica «Trabalhos preparatórios específicos para um investidor» ⁽²⁸⁾ e são pagas separadamente pela JLR. A Comissão toma igualmente nota da confirmação, pelas autoridades eslovacas, de que os direitos de supervisão da JLR durante a fase de construção se limitaram a verificar que os terrenos cumpriam os requisitos aplicáveis aos «terrenos industriais prontos para construção», requisitos acordados no contexto da compra pela JLR à MHI e que determinaram o preço de venda. A Comissão conclui que as obras de recuperação do local destinadas a tornar as terras prontas para construção, assim como as obras adicionais de acordo com as especificações da JLR, não envolvem auxílios estatais à JLR, na condição de serem objeto de um acordo de aquisição de terrenos que corresponda às normas do mercado ou de uma remuneração adequada correspondente às condições de mercado decididas no acordo de investimento e de pagamentos complementares. A apreciação do cumprimento desta condição consta dos considerandos 105 a 108 da presente decisão.
- (96) A decisão de início do procedimento refere que o desenvolvimento do NSP envolvia não só investimentos públicos em obras de recuperação do local para tornar os terrenos prontos a construir, mas também o desenvolvimento de uma vasta gama de infraestruturas. Essas obras de infraestruturas destinadas a disponibilizar serviços de utilidade pública e o acesso rodoviário e ferroviário à JLR estão situadas fora do local da JLR e fora dos locais de outras empresas e não estão adaptadas a um utilizador predefinido, como indicado nos considerandos 97 a 104.

⁽²⁷⁾ SA.36346 (2013/N), JO C 141 de 9.5.2014, p. 1.

⁽²⁸⁾ As autoridades eslovacas assinalaram que, embora a decisão de início do procedimento refira determinadas obras específicas para o investidor num montante de 16,9 milhões de EUR, que devem ser pagas pela JLR, os custos dessas obras já tinham aumentado para 30,1 milhões de EUR.

- (97) As autoridades eslovacas confirmaram que todas as obras de infraestruturas para serviços de utilidade pública dentro dos limites do local da JLR são pagas pela JLR e que a JLR pagará um preço de mercado pelo acesso e utilização dos serviços de utilidade pública. As autoridades eslovacas apresentaram uma panorâmica da legislação aplicável ao cálculo das taxas de utilização dos serviços de utilidade pública. As regras aplicáveis são estabelecidas ao nível dos Estados-Membros e a Eslováquia confirmou que não se aplicam aos utilizadores no NSP regras específicas diferentes das que se aplicam no plano nacional. As taxas de ligação e distribuição pagas pela JLR baseiam-se em tabelas de preços normais aplicáveis em situações semelhantes. Assim, a JLR pagará todas as taxas de ligação e de distribuição, em conformidade com as disposições aplicáveis que se aplicam no plano nacional e que são reguladas pela entidade reguladora das indústrias em rede. Ou seja, a JLR não beneficiará de quaisquer isenções. A Comissão considera que as obras relativas às infraestruturas dos serviços de utilidade pública se enquadram inteiramente no âmbito das competências públicas do Estado eslovaco e conclui que as obras das infraestruturas dos serviços de utilidade pública não são dedicadas à JLR.
- (98) O investimento na infraestrutura rodoviária a que se refere o considerando 51 serve todas as empresas na zona industrial composta pelo NSP e pelo parque industrial de Nitra Norte, bem como em toda a região circundante. Nenhuma das estradas se destina à utilização exclusiva pela JLR nem é construída de acordo com as suas necessidades específicas. As estradas estão disponíveis para utilização gratuita pelo público. As autoridades eslovacas confirmaram que as obras rodoviárias não vão além do desenvolvimento rodoviário normal e apresentaram elementos de prova de que as regras aplicáveis ao projeto em causa eram as mesmas que para os outros projetos. As estradas internas situadas dentro dos limites do local da JLR são pagas pela JLR. A Comissão considera, por conseguinte, que as obras relativas às infraestruturas rodoviárias se enquadram inteiramente no âmbito das competências públicas do Estado eslovaco e conclui que as obras das infraestruturas rodoviárias não são dedicadas à JLR.
- (99) A Comissão considerou anteriormente ⁽²⁹⁾ que, quando um parque de estacionamento não é construído especificamente para uma empresa, mas antes faz parte do plano de desenvolvimento económico do parque industrial, pode considerar-se que não é dedicado nem envolve qualquer auxílio estatal. A Comissão observa que a construção de parques de estacionamento acessíveis ao público constava já do plano de urbanização do município de Luzianky para 2014. A Comissão conclui, por conseguinte, que a construção de parques de estacionamento se enquadra no âmbito das competências públicas do Estado eslovaco e que as obras não são dedicadas à JLR.
- (100) A Comissão considera que os investimentos relacionados com o quartel de bombeiros, a esquadra de polícia, as instalações de manutenção rodoviária, o sistema de proteção contra inundações e a gestão das águas subterrâneas são tarefas públicas típicas da esfera de competências públicas do Estado e, por conseguinte, não dizem respeito a uma atividade económica. O seu financiamento público não constitui um auxílio estatal.
- (101) Tendo em conta que o terminal de transporte multimodal de Luzianky é financiado pelos caminhos de ferro eslovacos, que é uma empresa pública de infraestruturas ferroviárias, o investimento poderia eventualmente ser imputável ao Estado eslovaco. A Comissão começou por examinar se existia uma vantagem para a JLR.
- (102) As autoridades eslovacas explicaram que o terminal de transporte multimodal é financiado pelos caminhos de ferro eslovacos a partir de recursos gerados pelas suas atividades comerciais e que são contabilizados separadamente das suas atividades de natureza não económica financiadas pelo Estado. No que respeita a uma parte da infraestrutura relativa à área de armazenamento de veículos acabados, a JLR procura obter exclusividade contratual. As outras duas partes funcionais do terminal de transporte multimodal estarão abertas a todos os utilizadores em condições de mercado. Por conseguinte, afigura-se que pelo menos parte da infraestrutura foi construída de acordo com as necessidades específicas da JLR, enquanto empresa previamente identificada.
- (103) As autoridades eslovacas confirmaram ainda que as taxas de utilização para todas as partes do terminal serão calculadas numa base comercial e cobrirão todos os custos de investimento conexos, os custos de funcionamento e os custos de renovação ou dos investimentos de substituição. As taxas serão orientadas para o mercado e visarão uma taxa interna de rentabilidade para o projeto de [...]. As taxas de utilização durante um período de 30 anos devem assegurar um retorno do investimento para o projeto, tal como avaliado por um cálculo *ex ante* do VAL de [...] milhões de EUR.
- (104) Por conseguinte, a Comissão considera que os caminhos de ferro eslovacos se limitam a atuar como um operador numa economia de mercado. Quando as operações económicas realizadas por organismos públicos são efetuadas em condições normais de mercado, não conferem uma vantagem à sua contraparte ⁽³⁰⁾. Por conseguinte, a Comissão conclui que a JLR não recebe auxílios estatais no âmbito da utilização do terminal de transporte multimodal de Luzianky.

⁽²⁹⁾ Decisão (UE) 2015/508 da Comissão, de 1 de outubro de 2014, sobre o alegado auxílio às infraestruturas concedido pela Alemanha a favor da Propapier PM2 GmbH — auxílio estatal SA.36147 (C 30/10) (ex NN 45/10; ex CP 327/08) (JO L 89 de 1.4.2015, p. 72).

⁽³⁰⁾ Acórdão do Tribunal de Justiça de 10 de julho de 1996, *SFEI e outros*, C-39-94, ECLI:EU:C:1996:285, n.ºs 60 e 61.

A operação fundiária

- (105) A Eslováquia, através da MHI, vendeu à JLR, a um preço de 15,83 EUR por metro quadrado, ou quase 30 milhões de EUR no total, 185 hectares de terrenos comercialmente exploráveis prontos para construção, referidos como «o local da JLR». Os considerandos 40 e 41 da Decisão SA.36346 da Comissão estabelecem que o comprador final de terrenos reabilitados não deve ser considerado um beneficiário, na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, para efeitos da medida de desenvolvimento fundiário, se esse comprador final pagar um preço de mercado pelos terrenos reabilitados. A este respeito, a Comissão observa que o preço de compra final do local da JLR foi estabelecido como uma média de três relatórios de avaliação independentes elaborados por peritos reconhecidos internacionalmente, que aplicam as normas e os métodos de avaliação profissional da Royal Institution of Chartered Surveyors. Os três relatórios de avaliação incluem uma declaração de independência, foram colocados à disposição da Comissão e dizem respeito a um local destinado a utilização industrial, para o qual estão disponíveis pontos de ligação de serviços de utilidade pública nos limites do local, que foi recuperado e nivelado, e para o qual não são devidos custos adicionais resultantes da conversão do uso de terrenos agrícolas em terrenos industriais. Os relatórios também pressupõem que todos os serviços de utilidade pública existentes e uma linha de caminho de ferro que atravessa a zona industrial são recolocados e que são desenvolvidos em todo o parque sistemas rodoviários e estacionamento público. Os três relatórios utilizam uma metodologia comparável para avaliar o preço, comparar os terrenos com outras parcelas vendidas ou à venda na Eslováquia ⁽³¹⁾ e para ajustar os preços de venda ou solicitar preços com base em fatores como a dimensão da parcela, a localização, as infraestruturas disponíveis, a data, a forma e a visibilidade. Além disso, o relatório [...] utilizou a metodologia «discounted cash flow» ⁽³²⁾. Os três relatórios estimam que o valor por metro quadrado do local da JLR é de 15,5 EUR, 15,0 EUR e 17,0 EUR, respetivamente.
- (106) Os pressupostos sobre as características do terreno são idênticos nos três relatórios e correspondem à situação do local da JLR após a execução das obras de infraestruturas públicas.
- (107) Além disso, a Comissão observa que o relatório da CB Richard Ellis, erradamente apresentado pelas autoridades eslovacas, era um relatório geral de informação sobre o mercado da CB Richard Ellis. Continha apenas uma descrição geral do mercado imobiliário eslovaco com uma indicação do preço médio de outras parcelas vendidas ou à venda na Eslováquia, o que é coerente com os preços dos locais de referência utilizados como base nos relatórios de avaliação do local da JLR. O relatório de informação sobre o mercado não continha quaisquer ajustamentos específicos para avaliar o preço de mercado do local da JLR.
- (108) Por isso, a Comissão conclui que o preço de compra de 15,83 EUR por metro quadrado respeita as condições do mercado e que a venda do terreno na condição descrita nos relatórios de avaliação do mercado foi efetuada em conformidade com as condições de mercado.

Conclusão

- (109) A Comissão conclui que a JLR não recebe qualquer vantagem seletiva relacionada com a venda do local da JLR ou com as obras de infraestrutura relacionadas com o NSP e financiadas através do Estado eslovaco.

6.2.2.3. Isenção da taxa TTA

- (110) Na decisão de início do procedimento, a Comissão manifestou dúvidas quanto à questão de saber se a isenção da taxa TTA constituía um auxílio estatal à JLR.
- (111) Tal como referido no considerando 105, os três relatórios de avaliação independentes partem intrinsecamente do pressuposto de que o local foi reorganizado para utilização industrial e que a sua conversão de utilização agrícola para utilização industrial não resultou em custos adicionais. O preço de compra de 15,83 EUR por metro quadrado deve ser considerado um preço de mercado desde que o comprador não se veja confrontado com custos adicionais relacionados com a conversão dos terrenos. Uma vez que a conformidade da venda do local da JLR à JLR pôde ser estabelecida com base nos relatórios de peritos independentes, a isenção do pagamento da taxa TTA de que beneficiou a MHI reduz os custos incorridos por esta entidade pública com finalidades especiais para realizar a sua missão de serviço público, mas não é canalizada através de uma vantagem seletiva para a JLR.
- (112) Por conseguinte, a Comissão conclui que a isenção do pagamento da taxa TTA não constitui um auxílio estatal, na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, a favor da JLR.

⁽³¹⁾ O relatório [...] partiu de outras parcelas com preços na ordem dos 10 a 40 EUR por metro quadrado. O relatório [...] partiu de outras parcelas com preços na ordem dos 3 a 55 EUR por metro quadrado. O relatório da CB Richard Ellis partiu de outras parcelas com preços na ordem dos 14 a 38 EUR por metro quadrado.

⁽³²⁾ A metodologia partiu de um preço de venda de 35 EUR por metro quadrado e de uma venda proporcional do terreno nos próximos 20 anos.

6.2.2.4. Conclusão

- (113) A Comissão considera que as condições de venda do local da JLR à JLR, bem como as condições em que as obras para recuperação dos terrenos, serviços de utilidade pública e outras infraestruturas são realizadas, não conferem vantagens seletivas à JLR. Por conseguinte, não é necessário avaliar mais pormenorizadamente as outras condições cumulativas para a existência de um auxílio estatal, na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, para a apreciação do auxílio em relação à venda dos terrenos do NSP à JLR. O auxílio estatal à JLR limita-se, assim, à subvenção direta notificada.

6.3. Legalidade do auxílio estatal

- (114) Na decisão de início do procedimento, a Comissão estabeleceu que, mediante a notificação da subvenção direta prevista de 129 812 750 EUR em valor nominal, sob reserva da aprovação da Comissão, as autoridades eslovacas respeitaram as obrigações que lhes incumbem por força do artigo 108.º, n.º 3, do TFUE relativamente a essa parte do auxílio.

6.4. Compatibilidade do auxílio

6.4.1. Base jurídica para a apreciação da compatibilidade do auxílio

- (115) A medida notificada em 12 de maio de 2016 visa promover o desenvolvimento regional na região de Nitra, na Eslováquia. Deve, por isso, ser apreciada em conformidade com as disposições aplicáveis aos auxílios com finalidade regional previstas no artigo 107.º, n.º 3, alíneas a) e c), do TFUE, tal como interpretadas pelas OAR para 2014-2020, e no mapa dos auxílios com finalidade regional de 2014-2020 para a Eslováquia. A apreciação baseia-se nos princípios comuns de apreciação das OAR em três etapas, a saber, uma apreciação dos requisitos mínimos, dos efeitos negativos manifestos e a realização de um teste de equilíbrio. A Comissão concluiu, na decisão de início do procedimento, que, com base nos princípios comuns de apreciação, uma parte dos critérios gerais de compatibilidade estava cumprida e o procedimento formal de investigação não revelou quaisquer elementos que questionem a apreciação preliminar subjacente relativa a esses critérios de compatibilidade.
- (116) No entanto, a Comissão manifestou dúvidas, na decisão de início do procedimento, quanto à elegibilidade das despesas e quanto ao efeito de incentivo e à proporcionalidade do auxílio. Por conseguinte, a Comissão também não pôde formar um parecer definitivo sobre se o projeto satisfaz todos os requisitos mínimos das OAR. Na decisão de início do procedimento, a Comissão também não podia excluir a presença de efeitos negativos manifestos sobre as trocas comerciais e a coesão entre os Estados-Membros. À luz destas considerações, a Comissão não pôde determinar se os eventuais efeitos positivos do auxílio, na eventual ausência de um efeito de incentivo, poderiam compensar os seus efeitos negativos.

6.4.2. Elegibilidade do projeto de investimento

- (117) Tal como estabelecido na secção 3.3.2 da decisão de início do procedimento, a Comissão considera que o projeto de investimento é elegível para a concessão de auxílios com finalidade regional e que os auxílios estatais podem ser considerados compatíveis com o mercado interno, desde que sejam cumpridos todos os critérios de compatibilidade previstos nas OAR.

6.4.3. Elegibilidade das despesas

- (118) A decisão de início do procedimento suscitou dúvidas quanto à elegibilidade dos «custos de fornecimento». De acordo com o ponto 20, alínea e), das OAR, entende-se por «custos elegíveis», para efeitos de um auxílio ao investimento, os ativos corpóreos e incorpóreos relacionados com um investimento inicial ou custos salariais». As autoridades eslovacas apresentaram uma repartição pormenorizada das rubricas de custos elegíveis. Esses elementos dos custos elegíveis refletem os custos previstos na altura da apresentação do pedido de auxílio e incluem um montante de provisionamento para cada um dos elementos, como parte de uma estimativa prudente dos custos. No acordo de investimento, considera-se que o montante nominal total de 1 406 620 590 EUR é um «investimento previsto no projeto» ao qual a JLR afetou as despesas ⁽³³⁾.

⁽³³⁾ O acordo de investimento indica que, se os custos reais de investimento calculados para o período de investimento forem inferiores a 85 % do investimento previsto no projeto, a Eslováquia terá o direito de resolver o acordo e a JLR terá a obrigação de devolver o montante total do auxílio ao investimento.

- (119) Com base nas explicações das autoridades eslovacas, a Comissão observa que a referência aos «custos de fornecimento» na apresentação interna da JLR, de 18 de novembro de 2015, foi feita para efeitos de apresentação financeira interna do compromisso de investimento da JLR na Eslováquia. Estes custos de fornecimento não se referem a um elemento de custo adicional além de uma estimativa prudente dos custos das rubricas de custos elegíveis. Uma vez que a JLR se comprometeu, no acordo de investimento, a gastar a totalidade do montante nominal do investimento de 1 406 620 590 EUR, e que o pagamento do auxílio ao investimento com finalidade regional apenas diz respeito aos custos elegíveis efetivamente incorridos, a Comissão aceita que o valor de 1 406 620 590 EUR constitui o montante nominal máximo dos custos elegíveis para os quais pode ser concedido um auxílio. Neste contexto, a Comissão observa que a Eslováquia se comprometeu a não exceder o montante máximo de auxílio notificado, nem o limite máximo de intensidade de auxílio notificado. A Comissão conclui que os custos elegíveis estão em conformidade com o ponto 20, alínea e), das OAR.

6.4.4. Requisitos mínimos

6.4.4.1. Contributo para o objetivo regional e necessidade de intervenção do Estado

- (120) Tal como estabelecido na secção 3.3.4.1, alínea a), da decisão de início do procedimento, o auxílio contribui para o objetivo de desenvolvimento regional e é considerado justificado, dado que Nitra está incluído no mapa dos auxílios com finalidade regional como região elegível para esses auxílios, nos termos do artigo 107.º, n.º 3, alínea a), do TFUE, com um limite máximo normal de intensidade para auxílios ao investimento a favor de grandes empresas de 25 %.

6.4.4.2. Adequação do auxílio com finalidade regional e do instrumento de auxílio

- (121) A Comissão já concluiu, na secção 3.3.4.1, alínea b), da decisão de início do procedimento, que a subvenção direta notificada constitui, em princípio, um instrumento de auxílio adequado para colmatar lacunas de viabilidade através da redução dos custos de investimento. Os incentivos fiscais não foram preferidos devido à sua complexidade administrativa.

6.4.4.3. Efeito de incentivo

- (122) Nos termos da secção 3.5 das OAR, os auxílios com finalidade regional só podem ser considerados compatíveis com o mercado interno se tiverem um efeito de incentivo. Existe um efeito de incentivo quando o auxílio altera o comportamento de uma empresa de um modo que a leve a exercer uma atividade adicional que contribui para o desenvolvimento de uma região, atividade que não realizaria na ausência do auxílio ou que realizaria apenas de forma limitada ou diferente ou num outro local. Os auxílios não devem subvencionar os custos de uma atividade que uma empresa teria, em todo o caso, suportado nem compensar o risco comercial normal de uma atividade económica.
- (123) Os pontos 64 e 65 das OAR estabelecem os requisitos formais em matéria de efeito de incentivo, que determinam que as obras relativas a um investimento individual só podem ter início após a apresentação formal do formulário de pedido de auxílio. A Comissão já estabeleceu, no ponto 166 da decisão de início do procedimento, que o requisito formal da existência de um efeito de incentivo para a subvenção foi respeitado, uma vez que o auxílio tinha sido formalmente solicitado antes de se dar início às obras do projeto de investimento. A Comissão confirma este ponto de vista para efeitos da presente decisão.
- (124) Para além do requisito formal da existência de um efeito de incentivo, o ponto 61 das OAR exige a existência de um efeito de incentivo substancial que pode ser provado de duas formas possíveis: sem o auxílio, o investimento não seria suficientemente rentável (cenário 1) ou o investimento decorreria noutra local (cenário 2).
- (125) Num cenário 2, o Estado-Membro deve demonstrar que o auxílio constitui um incentivo para o seu beneficiário localizar o investimento previsto na região selecionada e não noutra região em que o investimento teria sido mais rentável e poderia ter sido executado sem auxílio, porque o auxílio notificado compensa o beneficiário pelas desvantagens líquidas da execução do projeto na região que serão suportadas pelo auxílio, em comparação com a região alternativa mais viável e «contrafactual».
- (126) Tal como estabelecido na secção 3.5.2 das OAR, o Estado-Membro deve apresentar provas claras de que o auxílio tem um impacto real na escolha do investimento ou na escolha do local. Para o efeito, o Estado-Membro deve apresentar uma descrição exhaustiva do cenário contrafactual em que não seria concedido qualquer auxílio ao beneficiário.

- (127) A Eslováquia apresentou como cenário contrafactual um cenário 2, em que a alternativa a localizar o investimento em Nitra, na Eslováquia, teria sido fazê-lo em H[...], no Estado de Puebla, no México. De acordo com a notificação, o VAL que poderia ser alcançado localizando o projeto de investimento aprovado com uma capacidade de 150 000 veículos por ano em H[...] excede o VAL calculado para Nitra em 413 milhões de EUR, na ausência de auxílio e ao longo do período de vida de 20 anos do projeto.
- (128) O ponto 71 das OAR indica que, relativamente ao cenário 2, o Estado-Membro pode apresentar as provas necessárias do efeito de incentivo do auxílio, disponibilizando documentos atuais da empresa que demonstrem que foi efetuada uma comparação entre os custos e os benefícios inerentes à localização do investimento na região assistida escolhida e em localizações alternativas. Para esse efeito, nos termos do ponto 72 das OAR, o Estado-Membro é convidado a recorrer a documentos oficiais do Conselho de Administração, avaliações de risco, relatórios financeiros, planos de negócios internos, pareceres de peritos, outros estudos e documentos que se debruçam sobre vários cenários de investimento.
- (129) Tal como já referido na decisão de início do procedimento, as autoridades eslovacas apresentaram essas informações sob a forma de uma explicação do processo de seleção da localização, com base em documentos daquela época que as autoridades eslovacas também apresentaram. Esses documentos descrevem o processo de tomada de decisões do beneficiário relativamente à decisão de investimento e de localização. Durante o procedimento formal de investigação, as autoridades eslovacas apresentaram mais explicações e documentos suplementares daquela época.
- (130) Na reunião do Fórum sobre a Globalização, de 10 de julho de 2015, foi acordado que se deveria avançar com Nitra como local recomendado, sujeito à aprovação do conselho de administração. A reunião do conselho de administração da JLR, de 3 de agosto de 2015, aprovou Nitra como local recomendado, aprovou a assinatura de uma carta de intenções não vinculativa para confirmar a evolução de conversações exclusivas com a Eslováquia e aprovou a criação de uma nova entidade JLR na Eslováquia, sujeita ao escrutínio do portal de aprovação de empresas ⁽³⁴⁾ e a uma análise pormenorizada do plano de negócios da JLR na terceira semana de setembro de 2015. A ata do conselho de administração da Tata Motors Limited, de 7 de agosto de 2015, também faz referência a uma apresentação pormenorizada sobre os serviços financeiros do projeto que seria realizada pelo diretor financeiro da JLR na reunião seguinte. Em julho/agosto de 2015, o âmbito do projeto ainda se referia a uma fábrica com uma capacidade de 300 000 veículos por ano. O projeto foi aprovado pelo portal de aprovação de empresas na reunião do Comité Executivo da JLR, de 3 de setembro de 2015. Na reunião do conselho de administração da Tata Motors, de 18 de setembro de 2015, a JLR apresentou ao conselho de administração os dados mais recentes sobre o projeto Darwin, incluindo os principais argumentos financeiros e comerciais. O total do auxílio estatal revisto, de um montante de [150-200] milhões de GBP ⁽³⁵⁾, foi suficiente para continuar a realizar progressos em Nitra em detrimento do México, devendo o projeto ser repartido por duas fases. No Fórum sobre a Globalização, de 21 de outubro de 2015, decidiu-se redefinir o projeto de investimento inicial para efeitos de pedido de auxílio à primeira fase apenas porque não havia informações suficientes sobre a gama exata de produtos da segunda fase e, por conseguinte, não havia um plano de negócios sólido e garantido para estabelecer um compromisso com as autoridades eslovacas com vista ao pleno investimento. Na reunião do conselho de administração da JLR, de 18 de novembro de 2015, o plano de negócios atualizado foi aprovado e a Eslováquia foi confirmada como o local privilegiado, na condição de ser recebido o montante total do auxílio estatal para o projeto redefinido. O VAL da Eslováquia e do México baseou-se na última estratégia do produto e os pressupostos atualizados foram recalculados, retirando a segunda fase. A diferença do VAL ascendeu a 413 milhões de EUR, tendo o auxílio estatal sido recalculado para o valor nominal de 129 812 750 EUR.
- (131) Para ter um efeito de incentivo, o auxílio tem de constituir um fator decisivo na decisão de localizar o investimento em Nitra em vez de H[...]. Uma vez que a decisão final de investimento só foi tomada em outubro/novembro de 2015, quando o projeto de investimento inicial foi redefinido e reduzido à primeira fase, e quando a Eslováquia foi explicitamente reconfirmada como o local privilegiado pela JLR, a Comissão considera outubro/novembro de 2015 como o momento relevante para testar a existência de um efeito de incentivo. No entanto, uma vez que a recomendação de localização de 10 de julho de 2015 já tinha sido ratificada pela JLR e pelo conselho de administração da Tata Motors no início de agosto de 2015 e tinha sido assinada uma carta de intenções não vinculativa com a Eslováquia em 10 de agosto de 2015, tendo sido divulgado um anúncio público em 11 de agosto de 2015, a Comissão considera igualmente o período de julho/agosto de 2015 de particular importância para avaliar a existência do efeito de incentivo.

⁽³⁴⁾ No portal de aprovação de empresas, as estratégias empresariais são acordadas, o projeto é acrescentado ao plano de negócios e ao plano de ciclo, e o investimento total do projeto é aprovado.

⁽³⁵⁾ Correspondente a um custo elegível de [1 700-2 100] milhões de GBP, que era inferior aos [2 100-2 500] milhões de GBP referidos no projeto de pedido de auxílio de 25 de junho de 2015.

Credibilidade da alternativa mexicana

- (132) A título preliminar, a Comissão observa que a argumentação da Eslováquia segundo a qual o México constituía uma alternativa credível para JLR, uma vez que era um investimento realista para outros fabricantes de automóveis, não pode ser considerada suficiente, uma vez que não constitui uma verdadeira prova de que, sem o auxílio, a JLR teria localizado o investimento no México. De acordo com o ponto 68 das OAR, um cenário contrafactual é credível se for realista e refletir os fatores prevaletentes no momento em que o beneficiário tomou a decisão relativa ao investimento.
- (133) Durante o procedimento formal de investigação, as autoridades eslovacas apresentaram novos documentos da empresa que mostram que se procedeu a uma comparação entre os custos e os benefícios da localização em Nitra e os custos da localização em H[...], no México. O ponto 71 das OAR exige que a Comissão verifique se essa comparação tem uma base realista.
- (134) No ponto 181 da decisão de início do procedimento, a Comissão apresentou três razões principais para duvidar da credibilidade da alternativa mexicana.
- (135) Em primeiro lugar, a Comissão não pôde excluir a possibilidade de as informações apresentadas estarem relacionadas com dois projetos distintos. A Comissão considera que a argumentação das autoridades eslovacas, tal como descrita nos considerandos 61 a 66 da presente decisão, é suficiente para concluir que o projeto Oak e o projeto Darwin foram concebidos como estudos de viabilidade para um único projeto, tal como também foi explicitamente mencionado na apresentação ao conselho de administração da Tata Motors, em 7 de agosto de 2015, e que a alternativa mexicana não foi abandonada antes de a decisão final ter sido tomada pelo conselho de administração da JLR, em 18 de novembro de 2015, no sentido de assinar um acordo de investimento com a Eslováquia.
- (136) Mesmo antes do lançamento formal do projeto Darwin, havia indicações de que a Europa Oriental e a NAFTA seriam comparados entre si. Um dos pontos de ação constantes da ata do Conselho de Estratégia, de 10 de novembro de 2014, por exemplo, era a «realização de um estudo sobre a competitividade da indústria transformadora a nível mundial, incluindo uma avaliação comparativa da Europa Oriental e da NAFTA».
- (137) Tanto o projeto Oak como o projeto Darwin estudaram a viabilidade de uma unidade de produção de 300 000 veículos, com uma data de início da produção prevista para junho de 2018 e um terreno de 400 a 600 hectares. Os dados sobre a capacidade adicional exigida confirmam as declarações da Eslováquia e da JLR, na sua resposta à decisão de início do procedimento, de que não era necessário construir duas fábricas separadas, com uma capacidade de 300 000 veículos cada. A mesma ideia está igualmente patente, por exemplo, no documento intitulado «Global Manufacturing Footprint Expansion» (Expansão da pegada ambiental mundial da indústria), de 15 de dezembro de 2014.
- (138) Na reunião dos membros do Comité Executivo, de 21 de janeiro de 2015, foi feita referência a uma segunda fábrica. As autoridades eslovacas explicaram que os membros do Comité Executivo consideraram que, após a construção do primeiro local, com uma capacidade para 300 000 veículos, a construção de um futuro local cinco a dez anos após a conclusão das obras relativas ao primeiro investimento seria considerada, se houvesse procura. Relativamente à segunda fábrica, os Estados Unidos e o México seriam considerados, o que poderia explicar por que razão a JLR, em dezembro de 2015, confirmou ao governador do estado mexicano de Puebla que desejava desenvolver a sua relação, uma vez que continua a realizar os seus planos de expansão global e que Puebla e o México continuam a estar muito presentes nas considerações da JLR.
- (139) Os elementos de prova apresentados pela Eslováquia sugerem que tanto os estudos de viabilidade do projeto Oak como os do projeto Darwin foram realizados tendo em mente uma única fábrica. O Conselho de Estratégia de 27 de abril aprovou Puebla como alternativa fora da União, no âmbito do tema da ordem de trabalhos relativo ao projeto Darwin e decidiu suspender a avaliação da Turquia e de outros países não selecionados. A carta ao governador do estado de Puebla, de 25 de junho de 2015, que se seguiu à visita nesse mês da equipa de expansão comercial global da JLR aos locais de Puebla, anunciou que H[...] «tinha sido selecionada juntamente com uma lista restrita de locais que continuam a ser considerados para o investimento, incluindo locais da Europa Central e Oriental». A ata da reunião do Fórum sobre a Globalização, de 10 de julho de 2015, regista que «o objetivo da reunião era tomar uma decisão sobre um local privilegiado de entre os propostos nos projetos Darwin e Oak [...]». Indicava ainda que «Nitra (o local privilegiado do processo Darwin), em comparação com Puebla (o local privilegiado do processo Oak), foi ilustrado com uma desvantagem significativa em termos de custos». A ata da reunião do conselho de administração da JLR, de 18 de novembro de 2015, regista que «o VAL de cada um dos locais na Eslováquia e no México, com base na mais recente estratégia do produto e em pressupostos atualizados, foi recalculado, eliminando a segunda fase».

- (140) Por conseguinte, a Comissão considera credível que as informações apresentadas pelas autoridades eslovacas relativamente ao projeto Oak e ao projeto Darwin digam respeito a um único projeto.
- (141) Em segundo lugar, a Comissão justificou, na decisão de início do procedimento, as suas dúvidas quanto à credibilidade do cenário contrafactual do México, ao salientar os diferentes níveis de avaliação pormenorizada relativamente ao México e aos locais europeus. Para contrariar este argumento, a Eslováquia apresentou provas e explicações adicionais, que estão resumidas no considerando 59(b) da presente decisão. As autoridades eslovacas documentaram também o seu ponto de vista, apresentando nova correspondência entre as autoridades de Puebla e a JLR, a nota informativa para as visitas aos locais e as atas das visitas aos locais. Com base nessas informações adicionais, a Comissão aceita que a análise no âmbito do projeto Oak e do projeto Darwin foi realizada com um nível de controlo comparável. No que respeita à comparação final da alternativa privilegiada do projeto Oak (H [...]) com a alternativa privilegiada do projeto Darwin (Nitra), estava disponível o mesmo nível de pormenor para ambas as opções, tendo ambos os locais sido incluídos no exercício de modelização financeira numa base idêntica.
- (142) Neste contexto, a Comissão observa que, no final de 2014, a Ernst & Young foi convidada a apoiar a JLR, com vista a fazer avançar o projeto Oak. A JLR desenvolveu, em conjunto com a Ernst & Young, um conjunto detalhado de critérios para descrever um local «dourado», que foram posteriormente utilizados no processo de seleção do local, tanto do projeto Oak como do projeto Darwin. À medida que aprofundou a sua avaliação dos locais da Europa Oriental, a JLR recorreu, em 16 de fevereiro de 2015, à PriceWaterhouseCoopers («PwC»), para que a ajudasse, nomeadamente, a aperfeiçoar os critérios aplicáveis a um local «dourado». O modelo resultante baseou-se na experiência da JLR e na da PwC na triagem e na seleção de locais na Europa Oriental com outros fabricantes de equipamentos de origem. As autoridades eslovacas indicaram este ajustamento de critérios como motivo para uma diferença na análise e nos critérios do local «dourado», no contexto do projeto Oak e do projeto Darwin. No entanto, no momento da comparação final entre a alternativa privilegiada do projeto Oak e a do projeto Darwin, as informações sobre ambos os locais estavam disponíveis com um nível de pormenor comparável.
- (143) Embora as autoridades eslovacas tenham confirmado que estava disponível o mesmo nível de pormenor para as alternativas dos projetos Oak e Darwin na altura da recomendação de localização, em 10 de julho de 2015, a apresentação ao Fórum sobre a Globalização contém menos pormenores sobre a alternativa do projeto Oak do que sobre a alternativa do projeto Darwin, tal como refere o ponto 181 da decisão de início do procedimento. As autoridades eslovacas explicaram que o Fórum sobre a Globalização já tinha tomado conhecimento das informações sobre o México e Puebla. As seleções do México como país norte-americano mais promissor e de Puebla como estado mexicano mais promissor já haviam sido concluídas numa fase anterior. Para a seleção dos locais europeus, a análise foi realizada num período mais curto, uma vez que só teve início em fevereiro de 2015. Por conseguinte, os processos de seleção do país e do local não foram sequenciais. No Fórum sobre a Globalização, de 10 de julho de 2015, ainda havia dois países do projeto Darwin, a Polónia e a Eslováquia, a apresentar, mas apenas Nitra, na Eslováquia, foi mantido.
- (144) Em terceiro lugar, tal como referido pela Comissão no ponto 181 da decisão de início do procedimento, o facto de a alternativa do México parecer ter um atraso significativo contribuiu para as dúvidas sobre a credibilidade do México como alternativa genuína. A Comissão aceita o ponto de vista das autoridades eslovacas, tal como estabelecido no considerando 68 da presente decisão, de que o prazo mais longo para o início da produção foi tido em conta quando Puebla e a Eslováquia foram qualitativa e quantitativamente comparadas entre si no Fórum sobre a Globalização, de 10 de julho. O calendário mais longo foi quantificado separadamente, com um impacto no VAL de [80-130] milhões de GBP ou [96-156] milhões de EUR e um atraso de seis meses e de [110-180] milhões de GBP ou [132-216] milhões de EUR e um atraso de nove meses. Esse risco e o respetivo impacto financeiro foram também explicitamente considerados no plano de negócios atualizado, em outubro/novembro de 2015.
- (145) Por conseguinte, a Comissão conclui que, quando a confirmação final da decisão de localização foi tomada, H[...] era uma alternativa genuína e credível a Nitra e que, por conseguinte, pode ser considerada um cenário contrafactual credível na aceção do ponto 68 das OAR.

Considerações estratégicas

- (146) Nitra, em comparação com H[...] na altura da decisão final de novembro de 2015, encontrava-se numa situação de grande desvantagem em termos de VAL. A diferença de VAL foi calculada pela JLR em 344 milhões de GBP ou 413 milhões de EUR. O risco específico resultante de um atraso previsto de seis a nove meses na aplicação do investimento em Puebla não foi incluído na análise do VAL; foi estimado entre [80-130] milhões de GBP ou [96-156] milhões de GBP e [110-180] milhões de GBP ou [132-216] milhões de GBP, expresso em valor atual.

A diferença remanescente do VAL, que se situa entre [164-234] milhões de GBP ou [197-281] milhões de EUR e [214-264] milhões de GBP, ou [257-317] milhões de EUR, é colmatada apenas parcialmente, entre 33 % e 43 %, pelo auxílio estatal notificado. O auxílio estatal notificado no valor de 108 milhões de GBP ou 130 milhões de EUR foi descontado pela JLR, utilizando um custo de redução do capital de [...] %, que foi a taxa que a JLR utilizou no seu planeamento empresarial. Tendo em conta uma duração de vida do projeto de 20 anos, o auxílio estatal foi, assim, avaliado pela JLR em 76 milhões de GBP ou 91 milhões de EUR. No entanto, como decorre da apresentação ao conselho de administração de 18 de novembro de 2015, muitos outros fatores qualitativos desempenharam um papel no processo de tomada de decisão. A presença e a importância desses fatores, que já tinham sido discutidos e analisados à data da visita ao local de Puebla, em junho de 2015, e da reunião do Fórum sobre a Globalização, de 10 de julho de 2015, foram reconfirmadas.

- (147) O facto de, apesar do auxílio, Nitra ainda estar numa situação de desvantagem significativa em termos de VAL em comparação com H[...] levantou várias questões pertinentes para a apreciação do efeito de incentivo e da proporcionalidade do auxílio: a) podem os fatores estratégicos, por si sós, não fazer pender a balança do México para a Eslováquia? b) por que razão o auxílio foi suficiente para fazer mudar a decisão de localização do México para a Eslováquia? e c) o montante total do auxílio foi necessário para fazer pender a balança a favor da Eslováquia? As perguntas a) e b) fazem parte da apreciação do efeito de incentivo, enquanto a pergunta c) é apreciada à luz da análise da proporcionalidade da presente decisão.
- (148) A Comissão aprecia, em primeiro lugar, se os fatores estratégicos, por si sós, poderiam fazer pender a balança do México para a Eslováquia. As principais considerações da avaliação, tal como mencionado na ata do Fórum sobre a Globalização, de 10 de julho de 2015, incluíram a proximidade de um agrupamento automóvel, os elementos fundamentais do local, a disponibilidade de mão de obra, o calendário, os custos de funcionamento, os requisitos de pagamento inicial e a capacidade de entrega. Os membros do Comité Executivo presentes durante a reunião do Fórum sobre a Globalização atribuíram especial importância aos impactos do calendário, à distância relativamente à sede da JLR e ao risco relativamente mais elevado de danos para a reputação associados ao México. Outros fatores incluíram o risco de catástrofes naturais, a estabilidade política, a eficácia da administração, os riscos de corrupção e o investimento na União como proteção contra o Brexit. O impacto do atraso da implementação no México foi quantificado separadamente. Com exceção de alguns efeitos de cobertura do risco cambial, os fatores qualitativos tendiam a favorecer o investimento na Eslováquia em relação ao México.
- (149) As autoridades eslovacas apresentaram elementos de prova e argumentaram, a seu favor, que o auxílio estatal eslovaco era necessário para fazer pender a opção de localização a favor da Eslováquia em vez do México e que as vantagens qualitativas, por si sós, não eram suficientes para escolher Nitra em relação a H[...].
- (150) A visita ao local de Puebla, em 16 de junho de 2015, proporcionou novas indicações sobre uma série de fatores estratégicos que teriam um papel importante na recomendação de localização a apresentar pelo Fórum sobre a Globalização em 10 de julho de 2015. O processo informativo para a visita ao local demonstra que a entrega atempada de resultados representava um risco quer para a Europa Central e Oriental quer para o México. Existiam fatores e riscos estratégicos adicionais associados ao México, que tinham de ser mais explorados no âmbito da visita ao local. A ata da visita identifica uma lista das restantes preocupações relacionadas com a saturação dos fabricantes de equipamentos de origem — nomeadamente se há espaço para um terceiro fabricante e, em caso afirmativo, de que modo a JLR se integraria num país que tem sido dominado pela Volkswagen há décadas —, a proximidade de portos, a segurança, a corrupção, as diferenças culturais, a distância da base operacional e o risco de catástrofes naturais. No entanto, a ata mostra também que a visita ao local permitiu dar garantias sobre alguns dos fatores inicialmente considerados preocupantes. Foram dadas garantias de que o local selecionado em Puebla se encontrava numa zona de baixo risco de catástrofes naturais. A equipa de Puebla também causou uma impressão positiva nos representantes da JLR.
- (151) As autoridades eslovacas salientaram ainda, em particular, a ata da reunião do Fórum sobre a Globalização realizada em 10 de julho de 2015. A diferença do VAL entre a Eslováquia e o México foi aceite pelo Fórum, numa avaliação «muito equilibrada», como estando abrangida pelas preocupações de ordem qualitativa, mas apenas após ter em conta os auxílios estatais. A ata alerta explicitamente para o facto de «a decisão ter sido muito equilibrada, com especial preocupação para o facto de o VAL do local eslovaco ter sido substancialmente inferior ao do local mexicano e, além disso, o VAL do local eslovaco depender da oferta de uma subvenção que se encontrava no nível máximo permitido pelas regras da UE». Ao mesmo tempo, «constatou-se que a decisão sobre o projeto consistia no facto de o Governo da Eslováquia ter capacidade e estar disposto a defender a sua decisão perante a Comissão Europeia. Foi igualmente referido que a Eslováquia apresenta argumentos coerentes sobre a razão pela qual a aprovação deverá ser dada em breve». Perante os riscos identificados relacionados com o local mexicano, e apenas após ter em conta o auxílio eslovaco, Nitra foi aceite como local recomendado em julho de 2015. A Comissão observa que a necessidade de auxílio estatal já tinha sido identificada anteriormente no processo de análise da viabilidade. Foi mencionado, por exemplo, na apresentação ao conselho de administração da JLR, de 21 de maio de 2015, que «a gestão explorará plenamente as oportunidades para garantir incentivos estatais na Europa Central e Oriental, a fim de compensar a vantagem financeira do México».

- (152) A ata da reunião do conselho de administração da Tata Motors Limited, de 18 de setembro de 2015, indicava que «tendo em conta elementos qualitativos e de risco, o total revisto do auxílio estatal de [150-200] milhões de GBP ⁽³⁶⁾ em numerário era suficiente para continuar a favorecer Nitra em relação ao México. Com base no auxílio financeiro do Estado, estava em curso a negociação do acordo de investimento com a Eslováquia, prevendo-se que fosse assinado no final de setembro de 2015 e que fossem emitidas ações de uma nova entidade jurídica».
- (153) A apresentação na reunião do conselho de administração da JLR, de 18 de novembro de 2015, refere explicitamente a presença dos fatores qualitativos discutidos no Fórum sobre a Globalização em 10 de julho de 2015 e ratificados pelo conselho de administração da JLR e da Tata Motors no início de agosto de 2015. A diferença que subsistia ao nível do VAL, após análise do impacto quantificado do atraso que a alternativa mexicana representaria e após a tomada em consideração dos auxílios estatais, «[...]é compensado por outros fatores de natureza mais qualitativa acordados pelo conselho de administração[...]
- (154) Assim, a Comissão conclui que, no que se refere à alínea a) do considerando 147, as considerações estratégicas foram suficientes para colmatar apenas a diferença no *cash flow* que subsistia entre Nitra e H[...], depois de serem tidos em conta o VAL do auxílio estatal eslovaco e o impacto do atraso da implementação no México. Por conseguinte, a Comissão exclui que as considerações estratégicas, por si sós, possam colmatar a lacuna do VAL total entre Nitra e H[...].
- (155) No que se refere à alínea b) do considerando 147, que também foi referida no ponto 172 da decisão de início do procedimento, a Comissão considerou os valores do VAL aprovados em novembro de 2015 pelo conselho de administração da JLR. O auxílio estatal, no valor de 76 milhões de GBP (91 milhões de EUR), referido no considerando 146, poderia compensar entre 33 % e 43 % do défice do VAL, tendo em conta a quantificação do atraso previsto no México. Resulta claramente dos documentos relativos à decisão que o montante total e máximo do auxílio foi tomado em consideração ao longo de todo o processo de decisão. Os decisores foram confrontados com uma diferença que subsistia no *cash flow*, após terem tomado em consideração o montante máximo de auxílio, e avaliaram se essa diferença poderia ser aceite, tendo em conta outras considerações não quantificáveis. Após um longo debate na sua reunião de 10 de julho de 2015, o Fórum sobre a Globalização concordou finalmente em aceitar a diferença remanescente. No entanto, foi registado na ata da reunião que, mesmo tendo em conta o montante máximo de auxílio estatal disponível na Eslováquia, uma decisão a favor de Nitra e em detrimento de H[...] era muito equilibrada. Por conseguinte, a Comissão conclui que outros fatores qualitativos e de risco desempenharam um papel no processo de tomada de decisão, explicando por que motivo o *cash flow* delta podia ser aceite.

Conclusão sobre o efeito de incentivo

- (156) Assim, a Comissão conclui que o auxílio proporcionou claramente um incentivo para localizar o investimento previsto em Nitra em vez de H[...] porque compensa, em combinação com considerações estratégicas, as desvantagens em termos de custos líquidos associadas à construção da fábrica em Nitra. Existe, pois, o efeito de incentivo exigido na aceção da secção 3.5 das OAR.

6.4.4.4. Proporcionalidade do montante de auxílio

- (157) A Comissão tem de apreciar a proporcionalidade do pacote de auxílios. De acordo com a secção 3.6 das OAR, o montante do auxílio deve ser aprovado num teste de proporcionalidade, que tem duas vertentes. Em primeiro lugar, deve limitar-se ao mínimo necessário para induzir investimentos ou atividades suplementares na região em causa. Em segundo lugar, uma vez que a Comissão aplica intensidades máximas de auxílio aos auxílios ao investimento, essas intensidades máximas de auxílio são utilizadas como um limite máximo para a «abordagem dos sobrecustos líquidos».
- (158) Segundo o ponto 78 das OAR, regra geral, considera-se, que os auxílios individuais ao investimento notificados se limitam ao mínimo necessário se o montante de auxílio corresponder aos sobrecustos líquidos decorrentes da realização do investimento na região em causa, em comparação com a situação contrafactual que se verificaria na ausência do auxílio. Nos termos do ponto 80 das OAR, nas situações do cenário 2, ou seja, em termos de localização, o auxílio não deve ultrapassar a diferença entre o VAL do investimento na região visada e o VAL do investimento na localização alternativa, tendo simultaneamente em conta todos os custos e benefícios relevantes.

⁽³⁶⁾ Valor nominal — [180-240] milhões de EUR.

- (159) O valor do VAL pertinente a considerar para a apreciação da proporcionalidade do auxílio notificado de 129 812 750 de EUR em valor nominal é o relativo ao âmbito reduzido do projeto, ou seja, 150 000 veículos. Os valores do VAL foram aprovados pelo conselho de administração da JLR em outubro/novembro de 2015. A diferença entre os valores atuais líquidos antes da tomada em consideração do atraso da execução no México foi de 344 milhões de GBP ou 413 milhões de EUR. Qualquer montante de auxílio superior a 413 milhões de EUR seria desproporcionado. Na decisão de início do procedimento, a Comissão referiu, em especial, um possível auxílio à infraestrutura e a isenção da taxa TTA, que, quando adicionadas ao montante de auxílio notificado, podem ter dado origem a um montante global de auxílio superior ao limiar máximo.
- (160) Tal como referido no considerando 113, a Comissão não considera a venda dos terrenos no NSP, a disponibilização de infraestruturas conexas ou a isenção da taxa TTA como medidas de auxílio a favor da JLR. Consequentemente, a apreciação da proporcionalidade limita-se ao montante do auxílio notificado.
- (161) A Eslováquia apresentou a documentação necessária e demonstrou, com base nessa documentação, que a primeira condição do teste de proporcionalidade estava satisfeita, uma vez que o auxílio notificado não ultrapassa a diferença do VAL entre Nitra e H[...] de 344 milhões de GBP ou 413 milhões de EUR. O montante nominal do auxílio de 108 milhões de GBP ou 130 milhões de EUR representava 76 milhões de GBP ou 91 milhões de EUR, em valor atual, utilizando a taxa de desconto da JLR de [...] %.
- (162) A Comissão observa que, mesmo que o auxílio seja concedido, Nitra ainda regista uma desvantagem em termos de VAL de 268 milhões de GBP ou 322 milhões de EUR. A análise do efeito de incentivo demonstrou que a desvantagem remanescente do VAL era aceitável para a JLR, devido ao atraso de implementação previsto no México e devido a outros fatores de risco e qualitativos. Estes fatores foram discutidos em profundidade na reunião do Fórum sobre a Globalização, de 10 de julho de 2015, e as conclusões da análise de risco foram confirmadas em novembro de 2015, durante a apresentação ao conselho de administração da JLR, que mencionava especificamente o ambiente político/empresarial, os fatores económicos, a distância em relação à sede da JLR, o risco de catástrofes naturais e a probabilidade de surgir um acordo de comércio livre entre a UE e os EUA. Com base nessa análise do risco, foi tomada a decisão de confirmar Nitra como o local privilegiado.
- (163) Uma vez que não é excedido o limite máximo resultante da abordagem dos sobrecustos líquidos, a Comissão considera que o auxílio está em conformidade com a primeira parte do teste de proporcionalidade.
- (164) No que diz respeito à segunda parte do teste de proporcionalidade, a Comissão aplica, além da abordagem dos sobrecustos líquidos, as intensidades máximas de auxílio, reduzidas em aplicação do ponto 20, alínea c), das OAR para grandes projetos de investimento.
- (165) Na decisão de início do procedimento, a Comissão observou que o montante de auxílio notificado de 129 812 750 EUR em valor nominal e de 125 046 543 EUR em valor atual, baseado num investimento elegível de 1 369 295 298 EUR em valor atual, resulta numa intensidade de auxílio de 9,13 %, que, *prima facie*, é inferior ao limite máximo reduzido de intensidade de auxílio admissível de 9,24 % para o investimento na região de Nitra, com o limite máximo de auxílio regional aplicável de 25 %. A Comissão determinou ainda que os custos elegíveis cumprem as condições estabelecidas na secção 3.6.1.1 das OAR, o que é relevante para a avaliação da base de custos elegíveis.
- (166) As secções 3.6.1.1 e 3.6.1.2 das OAR explicam quais os custos de investimento que podem ser considerados custos elegíveis. Neste caso, é aplicável a secção 3.6.1.1, uma vez que os custos elegíveis para o auxílio ao investimento proposto são calculados com base nos custos de investimento. A Comissão observa que os custos elegíveis são estabelecidos em conformidade com as disposições dessas secções, uma vez que os ativos adquiridos serão novos, o investimento diz respeito a um investimento inicial sob a forma de um novo estabelecimento, não são tidos em conta custos de locação e os ativos incorpóreos ascendem a cerca de [...] % dos custos elegíveis totais, o que é inferior à percentagem máxima autorizada de 50 %. A Eslováquia confirmou que todas as outras condições aplicáveis aos ativos incorpóreos serão respeitadas.
- (167) Na decisão de início do procedimento, a Comissão concluiu que o montante de auxílio notificado seria reduzido caso as «despesas excessivas» no montante de [60-85] milhões de GBP ou [72-102] milhões de EUR fossem consideradas inelegíveis.

- (168) No considerando 119 da presente decisão, a Comissão considerou que o investimento elegível se eleva a 1 460 620 591 EUR. O montante de auxílio notificado mantém-se, por isso, abaixo do limite máximo reduzido de intensidade de auxílio admissível de 9,24 %. Por conseguinte, é respeitada a dupla condição de limite, prevista no ponto 83 das OAR, resultante da combinação da abordagem dos sobrecustos líquidos, ou seja, auxílio limitado ao mínimo necessário com os limites máximos admissíveis. Por conseguinte, a Comissão considera proporcional o montante do auxílio notificado.

6.4.4.5. Conclusão quanto ao respeito dos requisitos mínimos

- (169) Em conformidade com a apreciação referida nos considerandos 120 a 168 da presente decisão, pode concluir-se que são cumpridos todos os requisitos mínimos estabelecidos nas secções 3.2 a 3.6 das OAR.

6.4.5. Prevenção de efeitos negativos indesejados sobre a concorrência e as trocas comerciais

- (170) A Comissão mencionou, na secção 3.3.4.2 da decisão de início do procedimento, que o auxílio notificado não tem um efeito negativo indevido sobre a concorrência através do aumento ou da manutenção do poder de mercado ou da criação de uma capacidade excessiva num mercado em declínio. A Comissão confirma esta conclusão para efeitos da presente decisão.
- (171) No entanto, os efeitos de localização dos auxílios regionais podem ainda distorcer as trocas comerciais. A secção 3.7.2 das OAR enumera um certo número de situações em que os efeitos negativos do auxílio compensam manifestamente quaisquer efeitos positivos, e em que são proibidos os auxílios com finalidade regional.

6.4.5.1. Efeito negativo manifesto sobre o comércio: o limite máximo ajustado de intensidade do auxílio é ultrapassado

- (172) Nos termos do ponto 119 das OAR, existe um efeito negativo manifesto se o montante de auxílio proposto ultrapassar, em comparação com as despesas elegíveis do investimento normalizado ⁽³⁷⁾, o limite máximo ajustado de intensidade do auxílio aplicável a um projeto de determinada dimensão, tendo em conta a necessária «redução progressiva» ⁽³⁸⁾.
- (173) Uma vez que a presente decisão estabelece, no considerando 113, que a JLR não beneficia de outros auxílios em complemento do auxílio notificado e, no considerando 168, que o limite máximo ajustado dos auxílios regionais aplicável não é ultrapassado, não há qualquer efeito negativo manifesto sobre as trocas comerciais na aceção do ponto 119 das OAR.

6.4.5.2. Efeito negativo manifesto: efeito de contracção

- (174) O ponto 121 das OAR especifica que, no caso do cenário 2 em que, na ausência do auxílio, o investimento teria sido realizado numa região caracterizada por uma intensidade de auxílio com finalidade regional superior ou igual ao da região visada, tal facto constituirá um efeito negativo pouco suscetível de ser compensado por qualquer efeito positivo do auxílio, uma vez que colide com a lógica de coesão dos auxílios estatais com finalidade regional.
- (175) A Comissão considera que a disposição se aplica a um cenário 2 em que ambas as localizações alternativas se situem no Espaço Económico Europeu («EEE»). O local polaco em Jawor, que foi considerado no processo de decisão de localização até 10 de julho de 2015, encontra-se numa região com o mesmo limite máximo de intensidade de auxílio que Nitra ⁽³⁹⁾.
- (176) Tal como sublinhado na decisão de início do procedimento, os documentos internos da JLR indicavam que o investimento, em comparação com a Eslováquia e na ausência dos incentivos oferecidos pela Eslováquia, poderia ter sido mais eficaz em termos de custos em Jawor.

⁽³⁷⁾ As despesas elegíveis normalizadas para projetos de investimento de grandes empresas são descritas em pormenor nas secções 3.6.1.1 e 3.6.1.2 das OAR.

⁽³⁸⁾ Ver ponto 86 e ponto 20, alínea c), das OAR.

⁽³⁹⁾ SA.37485 — Mapa dos auxílios com finalidade regional para a Polónia (JO C 210 de 4.7.2014, p. 1).

- (177) No Fórum sobre a Globalização, de 10 de julho de 2015, foi apresentada uma análise em duas fases, com uma primeira escolha de localização entre Jawor e Nitra e, numa segunda fase, uma escolha de localização entre Nitra e o México. Jawor teria sido mais eficaz em termos de custos, mas a JLR identificou uma série de desvantagens desse local em termos de aspetos essenciais, de calendário de pagamento inicial e da capacidade de entrega. O local polaco foi chumbado nos aspetos essenciais do local porque está situado em terrenos agrícolas que exigiam requalificação e, conforme explicou a JLR, devido a uma estrada que divide o local de Jawor e à capacidade de entrega, pondo expressamente em causa as capacidades de entrega. A ata da reunião registou que os membros do Comité Executivo concordaram com a recomendação de que o local polaco fosse posto em suspenso pelas razões apresentadas. Devido a estes sinais de alerta, o local polaco não foi considerado pelo conselho de administração da JLR como uma alternativa viável.
- (178) A Comissão não encontrou elementos de prova que pusessem em causa a inadequação de Jawor pelos motivos identificados pela JLR e observa que nenhum terceiro comentou as questões em causa. Além disso, tal como explicado na secção 6.4.4.3 da presente decisão, o local do México foi estabelecido como a localização alternativa do investimento, caso o auxílio estatal não fosse concedido. Consequentemente, a Comissão conclui que o auxílio não tem efeito de contracção em detrimento de Jawor, na aceção do ponto 121 das OAR.

6.4.5.3. Efeito negativo manifesto: encerramento de atividades ou deslocalização

- (179) Segundo o ponto 122 das OAR, se o beneficiário tiver planos concretos para encerrar ou se encerrar efetivamente uma atividade idêntica ou semelhante noutra região do EEE e transferir essa atividade para a região visada, se existir uma ligação causal entre o auxílio e a deslocalização, tal constitui um efeito negativo pouco suscetível de ser compensado por qualquer elemento positivo.
- (180) Com base numa confirmação das autoridades eslovacas de que a JLR não tinha encerrado a mesma atividade ou atividade similar no EEE nos dois anos anteriores ao pedido de auxílio e que não tinha quaisquer planos concretos para o fazer nos dois anos após a conclusão do investimento, a Comissão concluiu, na decisão de início do procedimento, que o auxílio estatal não conduzia a um encerramento de atividades nem a uma deslocalização de atividades.
- (181) No entanto, vários artigos de imprensa datados de abril de 2018 invocaram a eliminação de cerca de 1 000 postos de trabalho na mesma atividade ou semelhante no Reino Unido.
- (182) As autoridades eslovacas explicaram que a redução de postos de trabalho não está relacionada com a decisão de investimento em Nitra. Confirmaram, com base em provas fiáveis, que, na altura da apresentação do pedido de auxílio na Eslováquia, a JLR não tinha planos concretos para eliminar postos de trabalho na sua fábrica no Reino Unido nem noutras fábricas. As autoridades eslovacas forneceram igualmente uma cópia de um «acordo de segurança» com os sindicatos que representam a mão de obra da JLR no Reino Unido, assinado pela JLR em 30 de abril de 2016. O acordo de segurança descreve o plano de ciclo, ou seja, os veículos que deveriam ser produzidos na fábrica do Reino Unido. As autoridades eslovacas explicaram que, em 2016, a JLR e os sindicatos do Reino Unido acordaram, por escrito, que o investimento na Eslováquia, que assumiria a produção de veículos [...] da fábrica de Solihull, não exigiria a deslocalização de quaisquer postos de trabalho do Reino Unido nem o encerramento de qualquer capacidade no Reino Unido. O acordo de segurança estabelece igualmente as circunstâncias em que seriam exigidos cortes nos postos de trabalho no Reino Unido e as medidas que seriam tomadas em resposta, mas essas circunstâncias foram descritas como «importantes alterações económicas, tais como outra recessão mundial, que reduza a procura ou afete de outro modo o plano de ciclo previamente acordado».
- (183) A reafetação do veículo [...] de Solihull para Nitra era conhecida no momento do pedido de auxílio, mas a JLR planeava expandir a produção globalmente e permitir que Solihull satisfizesse a procura crescente de outros veículos, em especial [...] e [...], com um aumento da produção daí resultante. Os planos indicavam que a capacidade de produção de [...] em Castle Bromwich continuaria a ser a mesma.
- (184) Como as autoridades eslovacas explicaram, com o apoio das informações disponíveis ao público, as reduções de postos de trabalho anunciadas em 2018 foram o resultado de uma diminuição na procura de veículos a gasóleo, em parte devido à política fiscal do Reino Unido relativa ao gasóleo, bem como às incertezas que rodeiam o Brexit. A JLR decidiu [...], com impacto direto na capacidade de Solihull. Estes fatores não estão relacionados com o investimento da JLR na Eslováquia e ocorreram anos após a decisão de investimento da JLR para construir uma fábrica em Nitra.

- (185) Por isso, a Comissão reitera a sua conclusão de que não existe um nexo de causalidade entre a medida de auxílio eslovaca e o encerramento de atividades no Reino Unido.

6.4.5.4. Conclusão quanto à existência de efeitos negativos manifestos sobre a concorrência e sobre as trocas comerciais

- (186) Através da apreciação referida nos pontos 170 a 185 da presente decisão, é possível concluir que o auxílio não tem efeitos negativos manifestos sobre a concorrência e sobre as trocas comerciais, na aceção do ponto 3.7.2 das OAR.

6.4.6. Equilíbrio entre os efeitos positivos e negativos do auxílio

- (187) O ponto 112 das OAR estipula que, para que um auxílio seja compatível, os efeitos negativos do auxílio, em termos de distorção da concorrência e de impacto nas trocas comerciais entre Estados-Membros, devem ser limitados e compensados pelos efeitos positivos em termos de contribuição para o objetivo de interesse comum. Existem determinadas situações em que os efeitos negativos são manifestamente superiores a quaisquer efeitos positivos, o que significa que o auxílio não pode ser considerado compatível com o mercado interno.
- (188) A apreciação dos requisitos mínimos pela Comissão mostrou que o auxílio é adequado, que o cenário contra-factual apresentado é credível e realista, que o auxílio tem um efeito de incentivo e que se limita ao montante necessário para alterar a decisão de localização da JLR. Ao desencadear a localização do investimento na região assistida, o auxílio contribui para o desenvolvimento regional da área de Nitra. A apreciação mostrou igualmente que o auxílio não tem qualquer efeito negativo manifesto, na medida em que não conduz à criação nem à manutenção de um excesso de capacidade num mercado em absoluto declínio, nem conduz a efeitos excessivos sobre as trocas comerciais, respeita o limite máximo de auxílio regional aplicável, não tem um efeito antioesão e não é causa de encerramento de atividades noutras locais e da sua deslocalização para Nitra. Além disso, o auxílio não implica de forma indissociável uma violação do direito da União ⁽⁴⁰⁾.
- (189) Os efeitos negativos indesejados sobre a concorrência que haveria a considerar na ponderação final são identificados nos pontos 114, 115 e 132 das OAR e dizem respeito à criação ou ao reforço de uma posição dominante no mercado ou à criação ou reforço de sobrecapacidades num mercado com fraco desempenho, mesmo que o mercado não esteja em declínio absoluto.
- (190) A Comissão considera, em consonância com a sua análise constante da decisão de início do procedimento que confirma na presente decisão, que o auxílio não conduz nem reforça uma posição de mercado dominante do beneficiário do auxílio no mercado do produto e no mercado geográfico em questão, nem conduz à criação de um excesso de capacidade num mercado em declínio. Por conseguinte, a Comissão conclui que o auxílio tem efeitos negativos limitados sobre a concorrência.
- (191) O efeito do auxílio sobre as trocas comerciais é limitado, uma vez que o limite máximo ajustado dos auxílios regionais é respeitado e a medida não tem efeitos de contracção e de deslocalização.
- (192) Uma vez que o auxílio respeita todos os requisitos mínimos, não tem qualquer efeito negativo manifesto e a análise referida nos considerandos 190 e 191 da presente decisão mostra que tem efeitos negativos limitados sobre a concorrência e sobre as trocas comerciais, a Comissão conclui que os efeitos positivos substanciais do auxílio sobre o desenvolvimento regional da região de Nitra e, em especial, os efeitos sobre a geração de emprego e de rendimentos do investimento referido na decisão de início do procedimento compensam claramente os efeitos negativos limitados.

6.5. Transparência

- (193) Tendo em conta o ponto II.2 da Comunicação da Comissão sobre a Transparência ⁽⁴¹⁾, os Estados-Membros devem assegurar a publicação, num sítio Web abrangente sobre auxílios estatais, à escala nacional ou regional, do texto integral do regime de auxílio aprovado ou da decisão de concessão de um auxílio individual e as suas disposições de execução ou uma ligação a esse texto, a identidade das autoridades que concedem o auxílio, a identidade dos beneficiários individuais, a forma e o montante do auxílio concedido a cada beneficiário, a data

⁽⁴⁰⁾ Ponto 28 das OAR.

⁽⁴¹⁾ Comunicação da Comissão que altera as comunicações da Comissão sobre as Orientações da UE relativas à aplicação das regras em matéria de auxílios estatais à implantação rápida de redes de banda larga, as Orientações relativas aos auxílios estatais com finalidade regional para 2014-2020, os Auxílios estatais a filmes e a outras obras audiovisuais, as Orientações em matéria de auxílios estatais que visam promover os investimentos de financiamento de risco e sobre as Orientações em matéria de auxílios estatais a aeroportos e companhias aéreas (JO C 198 de 27.6.2014, p. 30).

de concessão, o tipo de empresa, a região em que o beneficiário está localizado, em termos de nível da NUTS, e o principal setor económico das atividades do beneficiário, a nível de grupo NACE. As referidas informações devem ser publicadas após ter sido tomada a decisão de conceder auxílio, devem ser conservadas durante, pelo menos, dez anos e estar acessíveis ao público sem restrições. Os Estados-Membros devem publicar as informações referidas no presente considerando a partir de 1 de julho de 2016.

- (194) Na decisão de início do procedimento, a Comissão observou que a Eslováquia confirmou que cumprirá todos os requisitos em matéria de transparência estabelecidos no ponto II.2 da Comunicação sobre a Transparência.

7. CONCLUSÃO

- (195) A Comissão conclui que o auxílio ao investimento com finalidade regional notificado a favor da Jaguar Land Rover Slovakia s.r.o. preenche todas as condições estabelecidas nas OAR para 2014-2020 e pode, por isso, ser considerado compatível com o mercado interno, em conformidade com o artigo 107.º, n.º 3, alínea a), do TFUE.
- (196) Tendo em conta que as autoridades eslovacas aceitaram, a título excepcional, renunciar aos direitos decorrentes do artigo 342.º do TFUE em conjugação com o artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 1 ⁽⁴²⁾ e que a decisão prevista fosse adotada e notificada em língua inglesa, nos termos do artigo 297.º do TFUE, a presente decisão deve ser adotada em língua inglesa,

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

O auxílio estatal que a Eslováquia tenciona conceder à Jaguar Land Rover Slovakia s.r.o., num montante máximo de 125 046 543 EUR em valor atual e com uma intensidade máxima de auxílio de 9,13 % em equivalente-subvenção bruto, é compatível com o mercado interno na aceção do artigo 107.º, n.º 3, alínea a), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

Por conseguinte, é autorizada a concessão do referido auxílio.

Artigo 2.º

A destinatária da presente decisão é a República Eslovaca.

Feito em Bruxelas, em 4 de outubro de 2018.

Pela Comissão
Margrethe VESTAGER
Membro da Comissão

⁽⁴²⁾ Regulamento n.º 1, de 15 de abril de 1958, que estabelece o regime linguístico da Comunidade Económica Europeia (JO 17 de 6.10.1958, p. 385/58).