

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO

Critérios para a análise da Compatibilidade com o mercado interno dos auxílios estatais destinados a promover a realização de projetos importantes de interesse europeu comum

(2021/C 528/02)

1. INTRODUÇÃO

1. A presente comunicação fornece orientações para a apreciação do financiamento público de projetos importantes de interesse europeu comum (PIIEC) ao abrigo das regras da União em matéria de auxílios estatais.
2. Os PIIEC podem dar um contributo muito importante para o crescimento económico sustentável, o emprego, a competitividade e a resiliência da indústria e da economia da União e reforçar a sua autonomia estratégica aberta, permitindo projetos revolucionários de inovação e infraestruturas através da cooperação transfronteiriça e com repercussão positiva no mercado interno e na sociedade em geral.
3. Os PIIEC permitem reunir conhecimentos, especializações, recursos financeiros e agentes económicos de toda a União, com vista a dar resposta a importantes deficiências do mercado ou sistémicas ou a desafios societais que não poderiam ser enfrentados de outro modo. O seu objetivo é associar os setores público e privado na realização de projetos de grande escala com benefícios significativos para a União e para os seus cidadãos.
4. Os PIIEC podem apoiar todas as políticas e ações que visem alcançar objetivos europeus comuns, em especial o Pacto Ecológico Europeu ⁽¹⁾, a Estratégia Digital ⁽²⁾ e a Década Digital ⁽³⁾, a Nova Estratégia Industrial para a Europa ⁽⁴⁾ e a sua atualização ⁽⁵⁾, a Estratégia Europeia para os Dados ⁽⁶⁾ e o Next Generation EU ⁽⁷⁾. Os PIIEC podem também contribuir para uma recuperação sustentável na sequência de graves perturbações económicas, como as causadas pela pandemia de COVID-19, e apoiar os esforços para reforçar a resiliência económica e social da União.
5. Tendo em conta a Nova Estratégia Industrial atualizada e a Estratégia para as pequenas e médias empresas (PME) ⁽⁸⁾, é importante que as PME e as empresas em fase de arranque possam participar nos PIIEC e deles beneficiar. Na sua apreciação, a Comissão terá em conta quaisquer circunstâncias que indiquem que o auxílio notificado é menos suscetível de distorcer indevidamente a concorrência, por exemplo devido ao seu montante.
6. A implementação dos PIIEC exige muitas vezes uma participação significativa das autoridades públicas, quando, de outro modo, o mercado não financiaria tais projetos. A presente comunicação estabelece as regras aplicáveis no caso de o financiamento público desses projetos constituir um auxílio estatal, de modo a que os auxílios estatais a favor dos IPCEI sejam considerados compatíveis com o mercado interno. As regras visam, nomeadamente, assegurar que esses auxílios não afetem indevidamente as condições das trocas comerciais entre os Estados-Membros e limitar ao mínimo necessário os efeitos desses auxílios sobre as trocas comerciais e a concorrência.
7. Nos termos do artigo 107.º, n.º 3, alínea b), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, os auxílios destinados a fomentar a realização de um projeto importante de interesse europeu comum podem ser considerados compatíveis com o mercado interno. Por conseguinte, a presente comunicação faculta orientações relativas aos critérios a aplicar pela Comissão na apreciação dos auxílios estatais concedidos para fomentar a realização dos PIIEC. Em primeiro lugar, define o seu âmbito de aplicação e, em seguida, estabelece uma lista de critérios a utilizar pela Comissão para apreciar a natureza e a importância dos PIIEC para efeitos de aplicação do artigo 107.º, n.º 3, alínea b), do Tratado. Em seguida, explica a forma como a Comissão apreciará a compatibilidade do financiamento público dos PIIEC com as regras em matéria de auxílios estatais.

⁽¹⁾ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – «Pacto Ecológico Europeu», COM(2019) 640 final de 11 de dezembro de 2019.

⁽²⁾ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – «Construir o futuro digital da Europa», COM(2020) 67 final de 19 de fevereiro de 2020.

⁽³⁾ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – «Orientações para a Digitalização até 2030: a via europeia para a Década Digital», COM(2021) 118 final de 9 de março de 2021.

⁽⁴⁾ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – «Uma nova estratégia industrial para a Europa», COM(2020) 102 final de 10 de março de 2020.

⁽⁵⁾ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – «Atualização da Nova Estratégia Industrial de 2020: construir um mercado único mais forte para a recuperação da Europa», COM(2021) 350 final de 5 de maio de 2021.

⁽⁶⁾ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – «Uma estratégia europeia para os dados», COM(2020) 66 final de 19 de fevereiro de 2020.

⁽⁷⁾ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – «A Hora da Europa: Reparar os danos e Preparar o Futuro para a Próxima Geração», COM(2020) 456 final de 27 de maio de 2020.

⁽⁸⁾ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – «Uma Estratégia para as PME com vista a uma Europa Sustentável e Digital», COM(2020) 103 final de 10 de março de 2020.

8. A presente comunicação não exclui a possibilidade de os auxílios destinados a fomentar a realização de PIIEC também poderem ser considerados compatíveis com o mercado interno com base noutras disposições do Tratado, especialmente o seu artigo 107.º, n.º 3, alínea c). No entanto, essas disposições do Tratado podem não ter completamente em consideração a pertinência, as especificidades e as características dos PIIEC, que podem exigir disposições específicas em matéria de elegibilidade, de compatibilidade e de regras processuais, as quais são estabelecidas na presente comunicação.

2. ÂMBITO

9. A Comissão aplicará os princípios estabelecidos na presente comunicação aos PIIEC em todos os setores da atividade económica.
10. Esses princípios não se aplicam:
- (a) Às medidas que consistam em auxílios a empresas em dificuldade, tal como definidas nas Orientações relativas aos auxílios de emergência e à reestruturação ⁽⁹⁾ ou em quaisquer orientações que lhes sucedam, com exceção das empresas que não se encontravam em dificuldade em 31 de dezembro de 2019, mas que se tornaram empresas em dificuldade em ou após 1 de janeiro de 2020, enquanto for aplicado o Quadro Temporário ⁽¹⁰⁾;
 - (b) Às medidas que consistam em auxílios a empresas sujeitas a uma injunção de recuperação ainda pendente, na sequência de uma decisão anterior da Comissão que declare o auxílio ilegal e incompatível com o mercado interno;
 - (c) Às medidas de auxílio que constituam, por si só, por força das condições a que estão subordinadas ou do seu método de financiamento, uma violação não dissociável do direito da União ⁽¹¹⁾, em especial:
 - (i) às medidas de auxílio de acordo com as quais a concessão do auxílio esteja sujeita à obrigação de o beneficiário ter a sua sede no Estado-Membro em causa ou estar predominantemente estabelecido nesse Estado-Membro,
 - (ii) às medidas de auxílio que prevejam que a concessão do auxílio está sujeita à obrigação de o beneficiário utilizar bens de produção nacional ou serviços nacionais,
 - (iii) às medidas de auxílio que restrinjam a possibilidade de os beneficiários utilizarem os resultados das atividades de investigação, desenvolvimento e inovação obtidos noutros Estados-Membros.

3. CRITÉRIOS DE ELEGIBILIDADE

11. Para determinar se um projeto é ou não abrangido pelo âmbito de aplicação do artigo 107.º, n.º 3, alínea b), do Tratado, a Comissão aplicará os critérios estabelecidos nos pontos 3.1, 3.2 e 3.3 da presente comunicação.

3.1. Definição de projeto

12. A proposta de auxílio deve dizer respeito a um único projeto cujos objetivos e condições de execução, incluindo os seus participantes e o respetivo financiamento, se encontram claramente definidos ⁽¹²⁾.
13. A Comissão pode também considerar elegível um «projeto integrado», ou seja, um grupo de projetos únicos inseridos numa estrutura comum, num roteiro ou num programa que vise os mesmos objetivos e tenha por base uma abordagem sistémica coerente. As componentes individuais do projeto integrado podem dizer respeito a níveis distintos da cadeia de abastecimento, mas devem ser complementares e proporcionar valor acrescentado significativo para a realização do objetivo europeu ⁽¹³⁾.

⁽⁹⁾ Orientações relativas aos auxílios estatais de emergência e à reestruturação concedidos a empresas não financeiras em dificuldade (JO C 249 de 31.7.2014, p. 1). Como explicado no ponto 23 das referidas orientações, uma vez que a sua própria existência está em perigo, uma empresa em dificuldade não pode ser considerada um instrumento adequado para promover a realização de objetivos de outras políticas públicas enquanto a sua viabilidade não estiver assegurada.

⁽¹⁰⁾ Comunicação da Comissão — Quadro temporário relativo a medidas de auxílio estatal em apoio da economia no atual contexto do surto de COVID-19 (JO C 91 I de 20.3.2020, p. 1) e suas alterações.

⁽¹¹⁾ Ver, por exemplo, o processo C-156/98, Alemanha/Comissão, ECLI:EU:C:2000:467, n.º 78, e processo C-333/07 Régie Networks/Rhône Alpes Bourgogne, ECLI:EU:C:2008:764, n.ºs 94 a 116.

⁽¹²⁾ No caso da investigação e do desenvolvimento, se dois ou mais projetos não forem claramente separáveis um do outro e, em especial, se não tiverem, independentemente um do outro, probabilidades de êxito tecnológico, devem ser considerados um projeto único.

⁽¹³⁾ Em seguida, o projeto único e o projeto integrado são referidos como «projeto».

3.2. Interesse europeu comum

3.2.1. Critérios cumulativos gerais

14. O projeto deve representar um contributo substancial concreto, claro e identificável para a concretização dos objetivos ou estratégias da União e deve ter um impacto significativo no crescimento sustentável, por exemplo, constituindo um eixo de grande importância para o Pacto Ecológico Europeu, a Estratégia Digital, a Década Digital e a Estratégia Europeia para os Dados, a Nova Estratégia Industrial para a Europa e a sua atualização, o NextGenerationEU, a União Europeia da Saúde ⁽¹⁴⁾, o novo Espaço Europeu da Investigação para a Investigação e a Inovação ⁽¹⁵⁾, o novo Plano de Ação para a Economia Circular ⁽¹⁶⁾ ou o objetivo da União para atingir a neutralidade climática até 2050.
15. O projeto deve demonstrar que foi concebido para suprir importantes deficiências do mercado ou sistémicas, que o impedem de ser executado na mesma medida ou da mesma forma na ausência de auxílio, ou desafios societais, que de outra forma não seriam adequadamente resolvidos ou corrigidos.
16. A menos que um número inferior se justifique pela natureza do projeto ⁽¹⁷⁾, este deve geralmente envolver pelo menos quatro Estados-Membros e os seus benefícios não se devem limitar aos Estados-Membros financiadores, mas estender-se a uma parte mais alargada da União. Os benefícios do projeto devem ser claramente definidos de forma concreta e identificável ⁽¹⁸⁾.
17. Todos os Estados-Membros devem ter uma verdadeira oportunidade de participar num projeto emergente. Os Estados-Membros notificantes devem demonstrar que todos os Estados-Membros foram informados da eventual emergência de um projeto, por exemplo através de contactos, alianças, reuniões ou eventos de relacionamento que envolvam igualmente PME e empresas em fase de arranque, e que puderam participar de forma adequada.
18. Os benefícios do projeto não devem limitar-se às empresas ou ao setor em causa, mas devem ter uma importância e uma aplicação mais vastas para a economia ou a sociedade da União, através de efeitos indiretos positivos (como efeitos sistémicos a vários níveis da cadeia de valor ou dos mercados a montante ou a jusante, assim como utilizações alternativas noutras setores ou uma transferência modal) claramente definidos de forma concreta e identificável.
19. O projeto deve envolver uma parte importante de cofinanciamento por parte do beneficiário ⁽¹⁹⁾.
20. Os Estados-Membros devem fornecer provas de que o projeto cumpre o princípio de «não prejudicar significativamente», na aceção do artigo 17.º do Regulamento (UE) 2020/852, ou outras metodologias comparáveis ⁽²⁰⁾. Na ponderação global entre os efeitos positivos do auxílio e os seus efeitos negativos sobre a concorrência e as trocas comerciais, a Comissão considerará o cumprimento deste princípio um fator importante na sua apreciação. Em geral, é pouco provável que investimentos que prejudiquem significativamente os objetivos ambientais, na aceção do artigo 17.º do Regulamento (UE) 2020/852, tenham efeitos positivos suficientes para compensar os seus efeitos negativos sobre a concorrência e as trocas comerciais. Os efeitos positivos de um projeto para suprir importantes deficiências do mercado ou sistémicas ou responder a desafios societais que, de outra forma, não poderiam ser resolvidos estão, em todos os casos, sujeitos a uma avaliação individualizada.

⁽¹⁴⁾ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – «Construir uma União Europeia da Saúde: Reforçar a resiliência da UE face a ameaças sanitárias transfronteiriças», COM(2020) 724 final de 11 de novembro de 2020.

⁽¹⁵⁾ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – «Um novo EEI para a Investigação e a Inovação», COM(2020) 628 final de 30 de setembro de 2020.

⁽¹⁶⁾ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – «Um novo Plano de Ação para a Economia Circular – Para uma Europa mais limpa e competitiva», COM(2020) 98 final de 11 de março de 2020.

⁽¹⁷⁾ Um número inferior de Estados-Membros, embora não menos de dois, pode justificar-se excepcionalmente, em circunstâncias devidamente fundamentadas, por exemplo, se o projeto disser respeito a infraestruturas de investigação interligadas e a projetos de RTE-E e RTE-T que têm uma importância fundamentalmente transnacional, na medida em que fazem parte de uma rede transfronteiriça fisicamente ligada ou são essenciais para melhorar a gestão do tráfego ou da interoperabilidade transfronteiriças; ou se o projeto for financiado por fundos da UE, em relação aos quais as disposições jurídicas sobre a colaboração dos Estados-Membros exigem um número inferior de Estados-Membros participantes. Em todos os casos, os projetos devem ser concebidos de forma transparente, em conformidade com o ponto 17.

⁽¹⁸⁾ O simples facto de o projeto ser realizado por empresas de vários países ou de uma infraestrutura de investigação ser subsequentemente utilizada por empresas estabelecidas em diferentes Estados-Membros não é suficiente para que um projeto possa ser considerado um PIIEC. O Tribunal de Justiça confirmou a política da Comissão de considerar que um projeto pode ser qualificado de interesse europeu comum, na aceção do artigo 107.º, n.º 3, alínea b), quando se integre num programa transnacional europeu apoiado conjuntamente pelos governos de diversos Estados-Membros, ou quando se enquadre numa ação concertada de vários Estados-Membros com vista a lutar contra uma ameaça comum. Processos apensos C-62/87 e 72/87, *Exécutif régional wallon e SA Glaverbel/Comissão*, ECLI:EU:C:1988:132, n.º 22.

⁽¹⁹⁾ Aquando da apreciação da escala de cofinanciamento, a Comissão terá em conta as especificidades de certos setores e das PME. Em circunstâncias excecionais e devidamente fundamentadas, a Comissão pode considerar que o auxílio se justifica mesmo na ausência de uma parte importante de cofinanciamento por parte do beneficiário.

⁽²⁰⁾ Regulamento (UE) 2020/852 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de junho de 2020, relativo ao estabelecimento de um regime para a promoção do investimento sustentável (JO L 198 de 22.6.2020, p. 13). Quanto a medidas idênticas às medidas incluídas nos planos de recuperação e resiliência aprovados pelo Conselho, considera-se cumprida a sua conformidade com o princípio de «não prejudicar significativamente», uma vez que já foi verificado o respeito deste princípio.

3.2.2. Indicadores positivos gerais

21. Além dos critérios cumulativos indicados no ponto 3.2.1, a Comissão registará positivamente os seguintes elementos sugeridos pelos Estados-Membros:
- (a) A conceção do projeto implica a Comissão ou um organismo jurídico no qual esta tenha delegado os seus poderes, como, por exemplo, o Banco Europeu de Investimento e o Fundo Europeu de Investimento;
 - (b) A seleção do projeto implica a Comissão ou um organismo jurídico no qual esta delegou os seus poderes, desde que esse organismo aja apenas para esse efeito enquanto estrutura de execução;
 - (c) A estrutura de governação do projeto implica a Comissão – ou um organismo jurídico no qual esta tenha delegado os seus poderes –, bem como os Estados-Membros participantes;
 - (d) O projeto implica importantes interações colaborativas em termos de número de parceiros, de participação de organizações de diferentes setores ou de participação de empresas de diferentes dimensões e, em especial, de cooperação entre grandes empresas e PME, incluindo empresas em fase de arranque, em diferentes Estados-Membros e apoia o desenvolvimento de regiões mais desfavorecidas;
 - (e) O projeto implica cofinanciamento ou outra participação financeira de um fundo da União ⁽²¹⁾ em gestão direta, indireta ou partilhada;
 - (f) O projeto envolve uma contribuição significativa de investidores privados independentes ⁽²²⁾;
 - (g) O projeto dá resposta a uma dependência estratégica claramente identificada e significativa.

3.2.3. Critérios específicos

22. Os Projetos de Investigação, Desenvolvimento e Inovação (I&D&I) devem ter um importante caráter inovador ou constituir um valor acrescentado significativo em termos de I&D&I, à luz do estado da técnica no setor em causa ⁽²³⁾.
23. Os projetos que incluem uma primeira utilização industrial devem permitir o desenvolvimento de um novo produto ou serviço com elevado conteúdo de investigação e inovação ou a implementação de um processo de produção radicalmente inovador. As atualizações regulares sem uma dimensão inovadora das instalações existentes e o desenvolvimento de novas versões de produtos existentes não são considerados uma primeira utilização industrial.
24. Para efeitos da presente comunicação, a primeira utilização industrial refere-se à passagem a uma fase superior de instalações-piloto, de instalações de demonstração ou dos primeiros equipamentos e instalações no seu género, que abrangem as fases posteriores à fase-piloto, incluindo a fase de ensaio e a adaptação à produção em grande escala, mas excluindo a produção em massa e as atividades comerciais ⁽²⁴⁾. O fim da primeira utilização industrial é determinado tendo em conta, nomeadamente, os indicadores de desempenho pertinentes relacionados com a I&D&I que apontam para a capacidade de iniciar a produção em massa. As atividades relativas à primeira utilização industrial podem ser financiadas pelos auxílios estatais, desde que a primeira utilização industrial resulte de uma atividade de I&D&I e que inclua ela própria uma componente importante de I&D&I que constitua um elemento integrante e necessário para o sucesso da aplicação do projeto. A primeira utilização industrial não tem de ser efetuada pela mesma entidade que realizou a atividade de I&D&I, desde que essa entidade adquira os direitos de utilização dos resultados da anterior atividade de I&D&I e que tanto a atividade de I&D&I como a primeira utilização industrial estejam descritas no projeto.
25. Os projetos de infraestruturas no setores do ambiente, da energia, dos transportes, da saúde ou digital, na medida em que não estejam abrangidos pelos pontos 22 e 23, devem ser de grande importância para as estratégias da União em matéria de ambiente, clima, energia (nomeadamente a segurança do aprovisionamento energético), transportes, saúde, indústria, bem como em matéria digital, ou contribuir de forma significativa para o mercado interno, incluindo, mas não exclusivamente, para esses setores específicos, e podem ser apoiados durante o período até estarem plenamente operacionais após a construção.

⁽²¹⁾ O financiamento da União, gerido de forma centralizada pelas instituições, agências, empresas comuns ou outros órgãos da UE, que não esteja direta ou indiretamente sob o controlo do Estado-Membro, não constitui um auxílio estatal. Os auxílios estatais podem ser cumulados com financiamento a partir de um fundo da União, desde que esteja preenchida a condição enunciada no ponto 35.

⁽²²⁾ A contribuição através de ativos corpóreos e incorpóreos, bem como de terrenos, deve ser contabilizada ao preço de mercado.

⁽²³⁾ Tal poderá incluir, se for caso disso, uma evolução progressiva para o estado da técnica, na medida em que um projeto participante vise e descreva de forma clara e credível a forma como irá além desse estado da técnica.

⁽²⁴⁾ As vendas limitadas, quando necessário no setor específico, relacionadas com a fase de ensaio, incluindo amostras, comentários ou certificações, estão excluídas da noção de «atividades comerciais».

3.3. Importância do projeto

26. Para ser considerado um PIIEC, um projeto deve ser importante do ponto de vista quantitativo ou qualitativo. Deve ser particularmente importante em termos de dimensão ou alcance e/ou implicar um risco tecnológico ou financeiro muito considerável. Para determinar a importância de um projeto, a Comissão terá em conta os critérios estabelecidos no ponto 3.2.

4. CRITÉRIOS DE COMPATIBILIDADE

27. Aquando da apreciação da compatibilidade com o mercado interno de um auxílio para fomentar a realização de um PIIEC ao abrigo do artigo 107.º, n.º 3, alínea b), do Tratado, a Comissão terá em conta os critérios ⁽²⁵⁾ estabelecidos nos pontos 4.1, 4.2 e 4.3 da presente comunicação.
28. Na aceção do ponto 4.2, a Comissão efetuará um teste de equilíbrio para analisar se os efeitos positivos esperados do auxílio compensam os eventuais efeitos negativos.
29. Tendo em conta a natureza do projeto, a Comissão poderá considerar que se pode presumir a presença de importantes deficiências sistémicas ou do mercado ou de graves desafios societais, bem como o contributo para um objetivo de interesse europeu comum, no que respeita às componentes individuais de um projeto integrado se o projeto em causa preencher os critérios de elegibilidade indicados no ponto 3.

4.1. Necessidade e proporcionalidade do auxílio

30. O auxílio não deve subvencionar os custos de um projeto que uma empresa iria, de qualquer modo, suportar, nem compensar o risco comercial normal de uma atividade económica. Sem o auxílio, a realização do projeto seria impossível ou só seria possível numa menor dimensão, com um âmbito mais limitado, ou sem rapidez suficiente, ou de forma diferente que limitaria de forma significativa os seus benefícios esperados ⁽²⁶⁾. O auxílio só será considerado proporcionado se não for possível alcançar o mesmo resultado com um auxílio de menor dimensão.
31. Os Estados-Membros devem fornecer à Comissão informações adequadas sobre o projeto objeto de auxílio, assim como uma descrição exaustiva do cenário contrafactual que corresponde à situação em que nenhum Estado-Membro concede qualquer auxílio ⁽²⁷⁾. O cenário contrafactual pode consistir na ausência de um projeto alternativo, se a informação existente provar que esse é o cenário contrafactual mais provável, ou num projeto alternativo considerado pelos beneficiários no âmbito da sua tomada de decisões internas, e pode estar relacionado com um projeto alternativo total ou parcialmente realizado fora da União. Para demonstrar a credibilidade do cenário contrafactual apresentado pelos beneficiários, os Estados-Membros notificados são convidados a apresentar documentos internos pertinentes dos beneficiários, nomeadamente apresentações do conselho de administração, análises, relatórios e estudos ⁽²⁸⁾.
32. Na ausência de um projeto alternativo, a Comissão verificará se o montante do auxílio não excede o mínimo necessário para que o projeto objeto de auxílio seja suficientemente rentável, por exemplo, tornando possível obter uma taxa interna de retorno correspondente à taxa de referência ou à taxa mínima praticadas no setor ou na empresa. As taxas normais de retorno exigidas pelos beneficiários noutros projetos de investimento de tipo semelhante, o seu custo global em termos de capital ou os retornos normalmente observados no setor em causa podem ser igualmente utilizados para este fim. Devem ser tidos em conta todos os custos e benefícios esperados pertinentes durante o ciclo de vida do projeto.
33. O nível máximo permitido do auxílio será determinado tendo em conta o défice de financiamento identificado em relação aos custos elegíveis. Se for justificada pela análise do défice de financiamento, a intensidade do auxílio pode cobrir a totalidade dos custos elegíveis. O défice de financiamento refere-se à diferença entre os fluxos de caixa positivos e negativos ao longo do ciclo de vida do investimento, atualizados para valores correntes com base num fator de desconto adequado, refletindo a taxa de retorno necessária para o beneficiário realizar o projeto, nomeadamente tendo em conta os riscos envolvidos. Os custos elegíveis são definidos no anexo ⁽²⁹⁾.

⁽²⁵⁾ De acordo com o Tribunal de Justiça, a Comissão dispõe de um poder de apreciação no que se refere à apreciação da compatibilidade dos PIIEC. Processos apensos C-62/87 e 72/87, Exécutif régional wallon e SA Glaverbel/Comissão, ECLI:EU:C:1988:132, n.º 21.

⁽²⁶⁾ O pedido de auxílio deve preceder o início dos trabalhos, ou seja, a data de início dos trabalhos de construção ligados ao investimento ou do primeiro compromisso firme de encomenda de equipamentos ou qualquer outro compromisso que torne o investimento irreversível, se este se verificar primeiro que aquele. A aquisição de terrenos e os trabalhos preparatórios como a obtenção de licenças e a realização de estudos de viabilidade preliminares não são considerados o início dos trabalhos.

⁽²⁷⁾ Relativamente aos projetos de PME, o cenário contrafactual pode consistir na ausência de um projeto alternativo, conforme se refere no ponto 32.

⁽²⁸⁾ Se as informações prestadas estiverem abrangidas pela obrigação de sigilo profissional, devem ser tratadas em conformidade com o artigo 30.º do Regulamento (UE) 2015/1589 do Conselho, de 13 de julho de 2015, que estabelece as regras de execução do artigo 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (JO L 248 de 24.9.2015, p. 9).

⁽²⁹⁾ No caso de um projeto integrado, os custos elegíveis devem ser especificados a nível de cada projeto individual.

34. Se for demonstrado, por exemplo, através de documentos internos da empresa, que o beneficiário do auxílio está perante uma escolha clara entre a realização de um projeto objeto de auxílio ou uma alternativa sem auxílio, a Comissão irá comparar o valor atual líquido esperado do investimento no projeto objeto de auxílio e o projeto contrafactual, tendo em conta a probabilidade de ocorrência dos diferentes cenários empresariais.
35. Os auxílios estatais destinados a fomentar a realização dos PIIEC podem ser cumulados com financiamento da União ou de outros auxílios estatais, desde que o montante total do financiamento público concedido em relação aos mesmos custos elegíveis não exceda a taxa de financiamento mais favorável estabelecida nas regras aplicáveis do direito da União.
36. A título de salvaguarda adicional para garantir que o auxílio estatal continua a ser proporcionado e limitado ao necessário, a Comissão pode solicitar ao Estado-Membro notificante que aplique um mecanismo de recuperação ⁽³⁰⁾. O mecanismo de recuperação deve assegurar uma distribuição equilibrada dos ganhos adicionais quando o projeto é mais rentável do que o previsto na análise do défice de financiamento notificado e deve aplicar-se apenas aos investimentos que atinjam, com base nos resultados *ex post* dos fluxos de caixa e nos desembolsos de auxílios estatais, uma taxa de retorno superior ao custo de capital dos beneficiários. Esse mecanismo de recuperação deve ser previamente definido de forma clara, a fim de proporcionar previsibilidade financeira aos beneficiários no momento da tomada de decisões sobre a participação no projeto. Esse mecanismo deve ser concebido de forma a manter fortes incentivos para que os beneficiários maximizem os seus investimentos e o desempenho dos seus projetos.
37. Na sua análise, a Comissão terá em consideração os seguintes elementos:
 - (a) especificação da mudança pretendida: O Estado-Membro deve especificar claramente a mudança de comportamento que é suscetível de resultar do auxílio estatal, ou seja, saber se será desencadeado um novo projeto ou se aumenta a dimensão, o âmbito, o ritmo ou a dimensão transfronteiriça de um projeto. A mudança de comportamento deve ser identificada mediante uma comparação dos resultados esperados e o nível de atividades visadas com e sem o auxílio. A diferença entre os dois cenários mostra o impacto da medida de auxílio e o seu efeito de incentivo;
 - (b) nível de rentabilidade: é mais provável que o auxílio tenha um efeito de incentivo se um projeto não for, por si só, suficientemente rentável, para uma empresa privada, mas vier a gerar importantes benefícios para a sociedade.
38. De forma a abordar as distorções diretas ou indiretas, reais ou potenciais, do comércio internacional, a Comissão poderá ter em conta o facto de, direta ou indiretamente, os concorrentes situados fora da União terem recebido, nos últimos três anos, ou irem receber auxílios de um valor equivalente para projetos semelhantes. Todavia, quando forem previsíveis distorções do comércio internacional após mais de três anos, e dada a natureza específica do setor em questão, o período de referência pode ser alargado em conformidade. Se for possível, o Estado-Membro em causa enviará à Comissão informações suficientes que lhe permitam apreciar a situação, em especial no que diz respeito à necessidade de tomar em consideração a vantagem concorrencial de que beneficia um concorrente de um país terceiro. Se a Comissão não dispuser de informações relativamente ao auxílio concedido ou projetado, pode igualmente basear a sua decisão em provas circunstanciais. A Comissão pode igualmente tomar medidas adequadas para combater as distorções da concorrência decorrentes de subvenções recebidas fora da União.
39. Ao recolher provas, a Comissão pode utilizar os seus poderes de investigação ⁽³¹⁾.
40. A escolha do instrumento de auxílio deve fazer-se em função da deficiência do mercado ou de outras importantes deficiências sistémicas que se pretendam resolver. Por exemplo, quando o problema subjacente for a falta de acesso ao financiamento, os Estados-Membros devem, em princípio, recorrer a um auxílio sob a forma de apoio à liquidez, como um empréstimo ou uma garantia ⁽³²⁾. Quando também for necessário dotar a empresa de um certo grau de partilha de riscos, o instrumento de auxílio privilegiado deve ser, em princípio, um adiantamento reembolsável. Os instrumentos de auxílio reembolsáveis serão geralmente considerados como um indicador positivo.
41. A seleção dos beneficiários através de um procedimento concorrencial, transparente e não discriminatório será considerada um indicador positivo.

4.2. Prevenção de distorções indevidas da concorrência e teste do equilíbrio

42. Os Estados-Membros devem apresentar elementos comprovativos de que a medida de auxílio proposta constitui o instrumento político adequado para atingir o objetivo do projeto. Uma medida de auxílio não pode ser considerada adequada se existirem outros instrumentos políticos ou outros tipos de instrumentos de auxílio que causem menos distorções e que permitam alcançar o mesmo resultado.
43. Para que o auxílio seja compatível, os efeitos negativos da medida de 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 europeu comum.

⁽³⁰⁾ No caso dos projetos de PME, não é necessário aplicar um mecanismo de recuperação, exceto em circunstâncias excecionais, nomeadamente tendo em conta os montantes de auxílio notificados para esses projetos.

⁽³¹⁾ Ver artigo 25.º do Regulamento (UE) 2015/1589 do Conselho, de 13 de julho de 2015, que estabelece as regras de execução do artigo 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (JO L 248 de 24.9.2015, p. 9).

⁽³²⁾ Os auxílios sob a forma de garantias devem ser limitados no tempo e os auxílios concedidos sob a forma de empréstimos devem ser sujeitos a prazos de reembolso.

44. Para apreciar os efeitos negativos da medida de auxílio, a Comissão centrará a sua análise no impacto previsível que o auxílio possa ter sobre a concorrência entre as empresas nos mercados dos produtos em causa, incluindo os mercados a montante ou a jusante, e sobre o risco de sobrecapacidade.
45. A Comissão irá apreciar o risco de encerramento do mercado e de posição dominante. Os projetos que envolvam a construção de uma infraestrutura ⁽³³⁾ devem respeitar os princípios do acesso aberto e não discriminatório à infraestrutura, bem como da tarificação e da exploração da rede não discriminatórias, incluindo os estabelecidos no direito da União ⁽³⁴⁾.
46. A Comissão irá apreciar os potenciais efeitos negativos sobre as trocas comerciais, incluindo o risco de que ocorra uma «corrida às subvenções» entre Estados-Membros, em especial no que diz respeito à escolha de um local.
47. Na sua apreciação dos potenciais efeitos negativos sobre as trocas comerciais, a Comissão analisará se o auxílio está condicionado à realocação de uma atividade de produção ou de qualquer outra atividade do beneficiário de outra parte contratante no Acordo EEE para o território do Estado-Membro que concede o auxílio. Tal condição afigura-se prejudicial para o mercado interno, independentemente do número de postos de trabalho efetivamente perdidos no estabelecimento inicial do beneficiário no EEE e pouco suscetíveis de serem compensados por quaisquer efeitos positivos.

4.3. Transparência

48. Os Estados-Membros devem garantir que as seguintes informações são publicadas no Módulo de Transparência dos Auxílios Estatais da Comissão ou num sítio Web abrangente dedicado aos auxílios estatais, a nível nacional ou regional:
 - (a) O texto integral da decisão de concessão de um auxílio individual e respetivas disposições de aplicação, ou respetiva hiperligação;
 - (b) A identidade da(s) autoridade(s) que concede(m) o auxílio;
 - (c) O nome e o identificador de cada beneficiário, com exceção dos segredos comerciais e de outras informações confidenciais em casos devidamente justificados e sob reserva de acordo da Comissão em conformidade com a Comunicação da Comissão relativa ao sigilo profissional nas decisões em matéria de auxílios estatais ⁽³⁵⁾;
 - (d) O instrumento de auxílio ⁽³⁶⁾, o elemento de auxílio e, se for diferente, o montante nominal do auxílio, expresso em montante total na moeda nacional concedido a cada beneficiário;
 - (e) A data de concessão e a data de publicação;
 - (f) O tipo de beneficiário (PME/grande empresa/empresa em fase de arranque);
 - (g) A região em que o beneficiário está localizado (ao nível NUTS II ou inferior);
 - (h) O principal setor económico em que o beneficiário exerce as suas atividades (ao nível de grupo da NACE);
 - (i) O objetivo do auxílio.
49. A exigência de publicar as informações é aplicável no caso da concessão de auxílios individuais superiores a 100 000 EUR. Estas informações devem ser publicadas após ter sido tomada a decisão de conceder auxílio, devem ser conservadas durante, pelo menos, dez anos e devem estar disponíveis ao público sem restrições ⁽³⁷⁾.

5. NOTIFICAÇÃO, APRESENTAÇÃO DE RELATÓRIOS E APLICAÇÃO

5.1. Obrigação de notificação

50. Ao abrigo do artigo 108.º, n.º 3, do Tratado, os Estados-Membros devem informar previamente a Comissão de quaisquer projetos para conceder ou alterar auxílios estatais, incluindo os auxílios a um PIIEC.
51. Os Estados-Membros envolvidos nos mesmos PIIEC são convidados, sempre que possível, a apresentar à Comissão uma notificação comum que inclua um texto conjunto descrevendo o PIIEC e demonstrando a sua elegibilidade.

⁽³³⁾ Para evitar qualquer dúvida, as linhas-piloto não são consideradas infraestruturas.

⁽³⁴⁾ Caso o projeto inclua infraestruturas no setor da energia, fica sujeito ao regulamento relativo aos direitos aduaneiros e ao acesso, assim como a requisitos em matéria de dissociação, quando exigido pela legislação relativa ao mercado interno.

⁽³⁵⁾ C(2003) 4582 (JO C 297 de 9.12.2003, p. 6).

⁽³⁶⁾ Subvenção/Bonificação de juros; Empréstimo/Adiantamentos reembolsáveis/Subvenção reembolsável; Garantia; Benefício fiscal ou isenção fiscal; Financiamento de risco; Outro. Se o auxílio for concedido através de múltiplos instrumentos de auxílio, o montante do auxílio tem de ser fornecido por instrumento.

⁽³⁷⁾ Estas informações têm de ser publicadas no prazo de seis meses a contar da data de concessão. No caso de auxílios concedidos ilegalmente, os Estados-Membros devem assegurar a publicação destas informações *ex post* no prazo de seis meses a contar da data da decisão da Comissão. As informações devem estar disponíveis num formato como, por exemplo, os formatos CSV ou XML, que permita que a informação seja pesquisada, extraída e facilmente publicada na Internet.

5.2. Avaliação *ex post* e apresentação de relatórios

52. A execução do projeto deve ser objeto de relatórios periódicos. Se for caso disso, a Comissão pode solicitar a realização de uma avaliação *ex post*.

5.3. Aplicação

53. A Comissão aplicará os princípios enunciados na presente comunicação a partir de 1 de janeiro de 2022.

54. Aplicará esses princípios a todos os projetos de auxílio estatal notificados relativamente aos quais deva tomar uma decisão em ou após 1 de janeiro de 2022, mesmo se os projetos tiverem sido notificados antes dessa data.

55. Em conformidade com a Comunicação da Comissão relativa à determinação das regras aplicáveis à apreciação dos auxílios estatais concedidos ilegalmente ⁽³⁸⁾, no caso de auxílios não notificados, a Comissão aplicará os princípios estabelecidos na presente comunicação, se o auxílio for concedido em ou após 1 de janeiro de 2022, bem como as regras em vigor no momento em que o auxílio foi concedido, em todos os outros casos.

—

⁽³⁸⁾ Comunicação da Comissão relativa à determinação das regras aplicáveis à apreciação dos auxílios estatais concedidos ilegalmente (JO C 119 de 22.5.2002, p. 22).

ANEXO

Custos elegíveis

- a) Estudos de viabilidade, incluindo estudos técnicos preparatórios, e os custos da obtenção das licenças necessárias para a realização do projeto.
 - b) Custos relativos a instrumentos e equipamento (incluindo instalações e veículos para transporte), na medida e durante o período em que forem utilizados para o projeto. Se tais instrumentos e equipamento não forem utilizados durante todo o seu tempo de vida para o projeto, apenas são considerados elegíveis os custos de amortização correspondentes à duração do projeto, calculados com base nas boas práticas contabilísticas.
 - c) Custos de aquisição (ou construção) de edifícios, infraestruturas e terrenos, na medida e durante o período em que forem utilizados para o projeto. Sempre que estes custos forem determinados tendo em conta o valor da cessão comercial ou os custos de capital efetivamente incorridos, por oposição aos custos de amortização, o valor residual do terreno, edifício ou infraestrutura deve ser deduzido do défice de financiamento, quer *ex ante* quer *ex post*.
 - d) Custos de outros materiais, fornecimentos e produtos similares necessários para o projeto.
 - e) Custos de obtenção, validação e defesa de patentes e outros ativos incorpóreos. Custos de investigação contratual, conhecimentos e patentes adquiridos a fontes externas ou por elas licenciados em condições de concorrência, bem como os custos de consultoria e serviços equivalentes utilizados exclusivamente no projeto.
 - f) Custos de pessoal e administrativos (incluindo despesas gerais) diretamente relacionados com as atividades de I&D&I, incluindo as atividades de I&D&I relativas à primeira utilização industrial ou, no caso de um projeto relativo a uma infraestrutura, realizados durante a construção da infraestrutura.
 - g) No caso de um auxílio a favor de um projeto de primeira utilização industrial, as despesas de capital e de funcionamento na medida e durante o período em que forem utilizadas para o projeto, desde que a utilização industrial resulte de uma atividade de I&D&I e que inclua ela própria uma componente importante de I&D&I que constitua um elemento integrante e necessário para o sucesso da execução do projeto. As despesas de funcionamento devem estar ligadas a essa componente do projeto.
 - h) Podem ser aceites outros custos se se afigurarem justificados e estiverem intrinsecamente relacionados com a realização do projeto, com exceção dos custos de funcionamento não abrangidos pela alínea g).
-