

DECIZIA (UE) 2016/695 A COMISIEI**din 17 iulie 2013****privind schema de ajutoare SA.30068 C 33/2010 (ex N 700/2009) – Ajutor acordat producătorilor de metale neferoase pentru costurile dioxidului de carbon incluse în prețul energiei electrice***[notificată cu numărul C(2013) 4420]***(Numai textul în limba germană este autentic)****(Text cu relevanță pentru SEE)**

COMISIA EUROPEANĂ,

având în vedere Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (denumit în continuare „TFUE”), în special articolul 108 alineatul (2) primul paragraf,

având în vedere Acordul privind Spațiul Economic European (denumit în continuare „Acordul privind SEE”), în special articolul 62 alineatul (1) litera (a),

după ce părțile interesate au fost invitate să își prezinte observațiile în conformitate cu dispozițiile sus menționate ⁽¹⁾ și ținând seama de observațiile acestora,

întrucât:

1. PROCEDURĂ

- (1) Prin scrisoarea din 17 decembrie 2009, Germania a notificat Comisiei schema de ajutor pentru sprijinirea producătorilor de metale neferoase. La 16 februarie și 9 iulie 2010, Comisia a solicitat informații suplimentare, care au fost furnizate de Germania la 10 mai 2010 și la 21 septembrie 2010.
- (2) Prin scrisoarea din 17 noiembrie 2010, Comisia a informat Germania că a decis să inițieze procedura prevăzută la articolul 108 alineatul (2) din TFUE cu privire la ajutor (denumită în continuare „decizia de inițiere a procedurii”).
- (3) La 21 februarie 2011, Germania și-a prezentat observațiile cu privire la decizia de inițiere a procedurii.
- (4) Decizia de inițiere a procedurii a fost publicată în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* ⁽²⁾. Comisia a invitat părțile interesate să își prezinte observațiile cu privire la ajutor.
- (5) Comisia a primit observații din partea mai multor părți interesate. La 24 august 2011, Comisia a transmis observațiile respective Germaniei, căreia i s-a oferit posibilitatea de a reacționa. Observațiile Germaniei au fost primite prin scrisoarea din 26 septembrie 2011.

2. DESCRIEREA DETALIATĂ A AJUTORULUI**2.1. OBIECTIV**

- (6) Obiectul prezentei decizii îl constituie o schemă prin care Germania a intenționat să acorde ajutor producătorilor de metale neferoase pentru a le asigura o compensație pentru costurile emisiilor indirecte de CO₂, incluse în prețul energiei electrice, suportate în 2009. Potrivit Germaniei, industria metalelor neferoase, și anume producătorii de aluminiu primar (cod NACE 24.42), zinc (cod NACE 24.43) și cupru (cod NACE 24.44) se confruntă cu dificultăți economice.
- (7) Germania prezintă două motive pentru această situație: în primul rând, criza financiară din 2008, care a condus la o scădere a prețurilor la nivel mondial pentru metale neferoase la Bursa metalelor de la Londra (denumită în continuare „LME”), în al doilea rând, faptul că prețurile la energie electrică au rămas ridicate pe fondul influenței

⁽¹⁾ JO C 111, 9.4.2011, p. 22.

⁽²⁾ Conform notei de subsol 1.

costurilor emisiilor indirecte de CO₂ cauzate de schema UE de comercializare a certificatelor de emisii (denumită în continuare „ETS”). Germania susține că această combinație de prețuri scăzute la metale neferoase și prețuri ridicate la energia electrică a slăbit competitivitatea producătorilor de metale neferoase din Uniune în raport cu producătorii din afara Uniunii.

- (8) Germania susține că acest dezavantaj concurențial risca stimularea producătorilor de metale neferoase să își reducă capacitatea de producție sau chiar să își transfere producția în țări situate în afara UE, care nu suportau costuri ridicate legate de emisiile CO₂. Prin urmare, relocarea producției de metale neferoase din Germania ar putea avea un impact puternic asupra industriilor din aval (precum sectorul construcțiilor, industria automobilelor, fabricarea de motoare, construcția de echipamente aeronautice și spațiale), care prezintă o importanță deosebită pentru sectorul industrial german și european. De asemenea, relocarea ar conduce la creșterea emisiilor de CO₂ la nivel mondial, întrucât în multe țări din afara Uniunii producția nu a făcut obiectul unui plafon obligatoriu pentru emisii („relocarea emisiilor de dioxid de carbon”).
- (9) Germania concluzionează că măsura preconizată este un instrument proporțional pentru prevenirea transferului capacității de producție și pentru evitarea implicațiilor negative ale acestuia asupra sectorului industrial din Uniune, precum și asupra eforturilor UE de reducere a emisiilor de CO₂.
- (10) Înainte de notificarea schemei actuale, Germania a prezentat (și, ulterior, a retras) o notificare anterioară cu o schemă identică, dar în care justificarea constă în îmbunătățirea competitivității producătorilor germani de metale neferoase în raport cu producătorii din alte state membre ale UE și din alte țări din afara Uniunii.

2.2. TEMEIUL JURIDIC

- (11) Schema se bazează pe Legea privind cel de al doilea buget suplimentar din 2 iulie 2009, în special titlul 683 03 (*Gesetz über den zweiten Nachtragshaushalt vom 2. Juli 2009*), precum și pe Regulamentul administrativ privind sprijinul pentru producția de metale neferoase ecologice din 6 august 2009 (*Richtlinie zur Förderung der Herstellung von klimaschonenden NE-Metallen vom 6. August 2009*).

2.3. BENEFICIARI

- (12) Accesul la ajutoare este deschis tuturor producătorilor de aluminiu, zinc (cu excepția plumbului și staniului) și cupru, cu condiția ca instalația de producție să fie situată în Germania, consumul de energie electrică să fie mai mare de 10 GWh pe an, iar costurile energiei electrice să reprezinte mai mult de 15 % din valoarea adăugată brută. Costurile pentru primul GWh din consumul anual de energie electrică sunt excluse de la compensare (*Selbstbehalt*, și anume reținere). Germania susține că un număr de 11 beneficiari au depus cereri. Se pare că 80 % din ajutor va fi alocat unui număr de trei producători de aluminiu, dintre care unul singur ([...] (*)) va beneficia de [...] % din ajutor.

2.4. BUGETUL ȘI DURATA

- (13) Schema a fost concepută cu un buget de cel puțin 40 de milioane EUR pentru a doua jumătate a anului 2009 ⁽³⁾. Schema de ajutoare prevede o clauză de „standstill”, ajutoarele urmând să fie plătite numai după aprobarea Comisiei.

2.5. FORMA AJUTORULUI ȘI MODALITĂȚI DE CALCUL

- (14) Beneficiarii trebuiau să depună o cerere de ajutor la Oficiul Federal de Economie și Controlul Exportului (denumit în continuare „BAFA”). Valoarea ajutoarelor individuale depinde de consumul de energie electrică al solicitanților respectivi. Numai consumul de energie electrică care are legătură directă cu procesul de producție este eligibil pentru ajutor. Pentru aluminiu, compensația este acordată numai pentru costurile energiei electrice aferente electrolizei, iar pentru cupru și zinc inclusiv pentru alte procese de producție mari consumatoare de energie (de exemplu, cuptoare cu arc electric). În ceea ce privește zincul și cuprul, o diferențiere între producția primară și secundară ar fi imposibil de realizat și ar fi inutilă, întrucât diferențierea intensității energetice este minimă.

(*) Informații protejate de obligația păstrării secretului profesional.

⁽³⁾ Această cifră constituie numai o estimare prealabilă. Suma efectivă ar fi fost stabilită în funcție de consumul beneficiarilor și de disponibilitatea resurselor bugetare. Germania a furnizat o cifră mai exactă de 47,2 milioane EUR.

- (15) Ajutorul va fi acordat beneficiarilor sub forma unui grant direct. Acesta este finanțat prin bugetul federal, fiind acordat ca plăți compensatorii pentru costurile legate de emisiile de CO₂ din consumul total de energie electrică care depășește un GWh pe an. Ajutorul este calculat pe baza consumului anual de energie electrică al solicitanților (minus un GWh) înmulțit cu o sumă în EUR/MWh care este definită la nivel subsectorial (aluminiiu, cupru, zinc).
- (16) Conform informațiilor furnizate de Germania, baza de calcul este un preț de 19 EUR/MWh pentru CO₂. Aceasta ar corespunde unui procent de 0,75 % din prețul mediu pentru certificatele de emisii de CO₂ din UE în a doua jumătate a anului 2009, în valoare de 24 EUR. Din această sumă, autoritățile germane deduc o marjă de siguranță de 10 %, pentru a stabili nivelul maxim al compensației de 17 EUR/MWh pentru aluminiiu. Compensația pentru celelalte metale este mai redusă, și anume 16 EUR/MWh pentru zinc și 9 EUR/MWh pentru cupru. Valoarea exactă a ajutorului pentru fiecare beneficiar depinde de consumul de energie electrică în a doua jumătate a anului 2009, întrucât ajutorul este acordat pe baza consumului real al beneficiarilor și pe baza prețurilor menționate anterior pentru fiecare MWh de energie electrică consumat pentru a produce aluminiiu, zinc și cupru.
- (17) În cazul încetării activităților de producție sau al relocării în afara Germaniei până la sfârșitul anului 2010, beneficiarii vor trebui să ramburseze orice ajutor de care ar fi putut beneficia până la acel moment.

3. DECIZIA DE ÎNȚIERE A PROCEDURII

- (18) În decizia sa de inițiere a procedurii, Comisia și-a exprimat îndoielile cu privire la compatibilitatea schemei cu piața internă și a invitat părțile interesate să prezinte observații cu privire la diferite aspecte ale ajutorului.
- (19) Constatând că nu par să se aplice cadre și orientări specifice, Comisia a examinat cele trei motive prezentate de Germania în temeiul articolului 107 alineatul (3) literele (b) și (c) din TFUE.
- (20) În primul rând, Germania a susținut că schema notificată era destinată să remedieze o perturbare gravă a economiei sale în sensul articolului 107 alineatul (3) litera (b) din TFUE. În ceea ce privește acest aspect, Comisia a pus la îndoială faptul că scăderea prețurilor metalelor neferoase în 2008/2009 a constituit cu adevărat o perturbare gravă a economiei și că producătorii de metale neferoase aveau o legătură atât de strânsă cu industriile din aval precum susținea Germania ⁽⁴⁾.
- (21) În al doilea rând, Germania a susținut că schema notificată constituia un ajutor destinat să faciliteze dezvoltarea anumitor activități sau a anumitor regiuni economice, astfel cum se prevede la articolul 107 alineatul (3) litera (c) din TFUE, în beneficiul producătorilor germani de aluminiiu primar, zinc și cupru. În primul raționament, Germania a susținut că respectivele costuri ale emisiilor indirecte de CO₂ care s-au reflectat în prețurile energiei electrice i-ar putea determina pe producătorii de metale neferoase din Germania să își reducă capacitățile de producție și chiar să se relocheze în țări din afara Uniunii, determinând, astfel, relocarea emisiilor de dioxid de carbon.
- (22) Cu toate acestea, Comisia și-a exprimat îndoielile cu privire la mai multe aspecte ale acestui raționament:
- Nu era clar dacă ajutorul era necesar și adecvat, având în vedere faptul că, pe baza informațiilor furnizate de Germania, nu a putut fi stabilită existența riscului de relocare a emisiilor de carbon. În special, Comisia nu avea nicio informație privind costurile beneficiarilor. De asemenea, unii dintre beneficiari păreau a fi rentabili în cursul perioadei în cauză, ceea ce nu permitea să se stabilească clar dacă aceștia se aflau într-adevăr sub presiunea de a se reloca. În cele din urmă, nu se stabilise existența unui risc real de relocare în țări din afara Uniunii sau a Spațiului Economic European (SEE) ⁽⁵⁾.
 - De asemenea, nu era clar dacă ajutorul, care era limitat la a doua jumătate a anului 2009, ar avea un efect stimulativ asupra beneficiarilor în ceea ce privește menținerea locurilor de producție din Germania ⁽⁶⁾.
 - De asemenea, Comisia a pus sub semnul întrebării proporționalitatea schemei, având în vedere că Germania nu furnizase suficiente informații care să indice că supracompensarea va fi evitată ⁽⁷⁾.

⁽⁴⁾ JO C 111, 9.4.2011, p. 22, considerentul 92 și următoarele.

⁽⁵⁾ JO C 111, 9.4.2011, p. 22, considerentul 51 și următoarele.

⁽⁶⁾ JO C 111, 9.4.2011, p. 22, considerentul 69.

⁽⁷⁾ JO C 111, 9.4.2011, p. 22, considerentul 71 și următoarele.

- În cele din urmă, Comisia avea îndoieli cu privire la echilibrul de interese afectate de schemă, întrucât nu se putea exclude faptul că ajutorul va conduce la denaturarea gravă a concurenței, în special în detrimentul producătorilor de metale neferoase din alte state membre UE/SEE, în particular al celor care au beneficiat de un avantaj prin prisma condițiilor naturale ale locului, datorită unor prețuri mai mici ale energiei electrice (⁸).
- (23) În cel de al doilea raționament, Germania a susținut că schema constituia un ajutor destinat să faciliteze dezvoltarea anumitor activități economice sau a anumitor regiuni economice, în sensul articolului 107 alineatul (3) litera (c) din TFUE, pentru a preveni pierderea locurilor de muncă în industria metalelor neferoase și în industriile din aval. În această privință, Comisia și-a exprimat îndoiala în legătură cu posibilitatea ca măsurile de prevenire a pierderii locurilor de muncă să fie considerate un obiectiv de interes comun, ca industriile din aval să fie într-adevăr grav afectate și ca ajutorul de stat să fie un instrument adecvat pentru realizarea acestui obiectiv (⁹).

4. OBSERVAȚIILE PĂRȚILOR INTERESATE

- (24) În perioada 3-13 mai 2011, Comisia a primit observații din partea a douăsprezece părți interesate:
- Șase dintre acestea erau producători de metale neferoase care solicitaseră ajutor ([...], [...], [...], [...], [...]) sau care dețineau o filială care era un beneficiar potențial ([...]). [...], [...] și [...] sunt producători de aluminiu. [...] produce [...] zinc și cupru.
- Cinci dintre acestea erau organisme profesionale: trei la nivel național, care reprezintă industria chimică (*Verband der Chemischen Industrie – VCI*), utilizatorii industriali de energie (*Verband der Industriellen Energie- und Kraftwirtschaft – VIK*) și industria metalelor neferoase (*Wirtschaftsvereinigung Metalle – WVM*); și două la nivel european, care reprezintă industria metalurgică (*Euroalliances, Eurométaux*).
- De asemenea, au fost prezentate observații de către un sindicat german, *Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie* (IG BCE).
- (25) În general, toate părțile interesate au avut o opinie pozitivă cu privire la schema de ajutoare (¹⁰). Acestea au susținut că riscul relocării emisiilor de dioxid de carbon a fost deja recunoscut de legislația Uniunii, prin urmare, nu era necesar să dovedească acest lucru. Chiar dacă ar fi necesare dovezi, acestea considerau că era stabilită existența unui astfel de risc pentru industria metalelor neferoase, având în vedere că industria prelua prețurile de pe piața mondială și că furnizorii de energie electrică transferaseră deja costurile legate de emisiile de CO₂ înainte de anul 2013 [și anume, înainte ca Orientările privind anumite măsuri de ajutor de stat acordate în contextul schemei de comercializare a certificatelor de emisii de gaze cu efect de seră după anul 2012 (denumite în continuare „Orientările ETS”) să fie aplicabile].
- (26) De asemenea, acestea au susținut că schema a avut un efect de stimulare, întrucât simpla anunțare a măsurii i-a determinat pe unii producători să continue producția. În cele din urmă, acestea au insistat asupra faptului că ajutorul nu denaturează concurența ci remediază într-o măsură semnificativă denaturarea concurenței generată de ETS în raport cu producătorii din țările din afara UE/SEE. Pentru a susține această afirmație, o serie de beneficiari potențiali și un organism profesional au indicat că, la nivelul Uniunii, prețurile energiei electrice erau convergente, prin urmare, relocările nu ar avea loc în cadrul Uniunii, ci în afara acesteia. Cu toate acestea, alte părți interesate, cum ar fi sindicatul german, păreau să indice faptul că producătorii din Germania erau mai grav afectați de costurile indirecte generate de ETS decât producătorii din alte state membre, în cazurile în care contractele pe termen lung mențineau prețurile la un nivel scăzut.

5. OBSERVAȚIILE DIN PARTEA GERMANIEI

- (27) În observațiile sale privind decizia de inițiere a procedurii, Germania a reafirmat că schema notificată este compatibilă cu piața internă. Aceasta afirmă că cele două principii de bază ale schemei – și anume criza financiară și economică, precum și compensația pentru sectoarele și subsectoarele amenințate de relocarea emisiilor de dioxid de carbon – au fost recunoscute de Uniune ca factori care trebuie luați în considerare în controlul ajutoarelor de stat.

(⁸) JO C 111, 9.4.2011, p. 22, considerentul 75.

(⁹) JO C 111, 9.4.2011, p. 22, considerentul 76 și următoarele.

(¹⁰) Cu toate acestea, anumite părți interesate au adoptat o abordare mai largă, exprimându-se în favoarea sprijinului pe termen lung și formulând recomandări specifice privind modul în care acest sprijin ar trebui conturat de Orientările ETS (în curs de elaborare). Orientările ETS au fost adoptate între timp (JO C 158, 5.6.2012, p. 4).

- (28) În special, Germania și-a reiterat punctul de vedere potrivit căruia existența în 2009 a unui risc de relocare a emisiilor de dioxid de carbon pentru beneficiari a fost deja stabilită de legislația existentă a Uniunii, și anume Directiva 2009/29/CE a Parlamentului European și a Consiliului ⁽¹¹⁾ și de Decizia 2010/2/UE a Comisiei ⁽¹²⁾ și că, în orice caz, Germania a prezentat suficiente dovezi pentru a demonstra existența unui astfel de risc. De asemenea, acest lucru este demonstrat de închiderile recente ale unor instalații din Germania și Regatul Unit. În plus, Germania a susținut că schema de ajutor ar fi un instrument adecvat pentru a preveni relocarea emisiilor de dioxid de carbon, întrucât alternativele menționate în decizia Comisiei de inițiere a procedurii nu ar fi la fel de eficace.
- (29) De asemenea, Germania și-a reiterat punctul de vedere potrivit căruia ajutorul ar fi proporțional, având în vedere, în special, perioada scurtă de șase luni. Deși a admis că schema ar putea conduce la supracompensare, Germania a subliniat că, pentru a remedia această situație, schema prevedea o deducere de 10 % și o reținere de bază (echivalentă cu costurile indirecte pentru 1 GWh de consum). De asemenea, Germania și-a declarat disponibilitatea de a modifica calculul valorii ajutoarelor, pe baza unei propuneri a Comisiei. În cele din urmă, Germania a făcut referire la Comunicarea Comisiei către Consiliu și Parlamentul European privind competitivitatea industriei metalelor din 22 februarie 2008, „O contribuție la strategia UE pentru creștere economică și locuri de muncă” și la o altă Comunicare a Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor din 28 octombrie 2010, intitulată „O politică industrială integrată pentru era globalizării – Atribuirea celui mai important rol competitivității și viabilității”, în care Comisia a subliniat importanța atât a menținerii competitivității industriei metalelor, cât și a industriilor mari consumatoare de energie, în general ⁽¹³⁾.
- (30) Ca răspuns la observațiile prezentate de părțile interesate, Germania a constatat că nicio parte interesată nu și-a exprimat preocuparea cu privire la posibilele denaturări ale concurenței pe piața internă și că, mai degrabă, toate părțile interesate, în special, organismele profesionale care îi reprezintă pe potențialii concurenți ai beneficiarilor atât la nivel național, cât și european, sprijineau ajutorul. De asemenea, autoritățile germane au remarcat că părțile interesate au furnizat informații și argumente suplimentare care, în opinia lor, au subliniat existența unui risc de relocare a emisiilor de dioxid de carbon pentru industria metalelor neferoase în a doua jumătate a anului 2009.

6. EVALUAREA AJUTORULUI

- (31) Comisia a examinat măsura notificată în temeiul articolului 107 și următoarele din TFUE și al articolului 61 și următoarele din Acordul privind SEE ⁽¹⁴⁾. După examinarea observațiilor prezentate de Germania și de părțile interesate, Comisia constată că analiza schemei notificate realizată în decizia de inițiere a procedurii rămâne valabilă, sub rezerva explicațiilor furnizate în cele ce urmează, întrucât nu au fost prezentate elemente noi care ar putea modifica această evaluare.

6.1. PREZENȚA AJUTORULUI DE STAT

- (32) O măsură constituie ajutor de stat în sensul articolului 107 alineatul (1) din TFUE dacă sunt îndeplinite următoarele patru condiții: în primul rând, conferă un avantaj beneficiarilor. În al doilea rând, este finanțată de către stat sau prin resurse de stat. În al treilea rând, favorizează întreprinderile sau activitățile economice selectate. În cele din urmă, are potențialul de a afecta schimburile comerciale între statele membre și de a denatura sau de a amenința să denatureze concurența pe piața internă.
- (33) Astfel cum a susținut Comisia în decizia sa de inițiere a procedurii, schema îndeplinește toate aceste condiții ⁽¹⁵⁾: ajutorul provine din resurse de stat, întrucât ar fi finanțat din bugetul federal german. Acesta ar conferi un avantaj beneficiarilor, prin reducerea „sarcinilor care grevează în mod normal bugetul unei întreprinderi” ⁽¹⁶⁾ (și anume, costurile energiei electrice). Ajutorul este selectiv, întrucât acesta ar fi acordat numai beneficiarilor din anumite sectoare (aluminiiu, cupru și zinc) definiți *ex ante* și – în cadrul sectoarelor respective – ar fi limitat, de asemenea, la utilizatorii finali mari consumatori de energie electrică (cei care consumă peste 10 GWh/an). Acesta are potențialul de a afecta schimburile comerciale între statele membre și de a denatura concurența, întrucât

⁽¹¹⁾ Directiva 2009/29/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 aprilie 2009 de modificare a Directivei 2003/87/CE în vederea îmbunătățirii și extinderii schemei de comercializare a certificatelor de emisii de gaze cu efect de seră a Comunității (JO L 140, 5.6.2009, p. 63).

⁽¹²⁾ Decizia 2010/2/UE a Comisiei din 24 decembrie 2009 de stabilire, în conformitate cu Directiva 2003/87/CE a Parlamentului European și a Consiliului, a unei liste a sectoarelor și subsectoarelor considerate a fi expuse unui risc semnificativ de relocare a emisiilor de dioxid de carbon (JO L 1, 5.1.2010, p. 10).

⁽¹³⁾ COM(2008) 108 final și COM(2010) 614 final.

⁽¹⁴⁾ Evaluarea realizată în speță se întemeiază atât pe TFUE, cât și pe Acordul privind SEE. Pentru simplificare, se va face însă trimitere doar la dispozițiile TFUE.

⁽¹⁵⁾ JO C 111, 9.4.2011, p. 22, considerentul 29 și următoarele.

⁽¹⁶⁾ Hotărârea din 15 martie 1994 în cauza C-387/92 *Banco Exterior de España*, Rec., 1994, p. I-877, punctele 12 și 13.

beneficiarii își desfășoară activitatea în sectoare care sunt deschise pentru concurența intracomunitară. Indiferent dacă există fluxuri comerciale reale de anumite metale neferoase între statele membre, producătorii din Uniune concurează pe piața mondială și un avantaj acordat unuia dintre producători ar putea conduce la scăderea vânzărilor pentru alți producători sau ar putea împiedica creșterea vânzărilor.

- (34) Prin urmare, măsura notificată constituie ajutor de stat în temeiul articolului 107 alineatul (1) din TFUE. Acest lucru nu a fost contestat de Germania și de părțile interesate.

6.2. LEGALITATEA AJUTORULUI

- (35) Proiectul de lege de punere în aplicare a schemei notificate prevede că plata ajutorului trebuie aprobată de Comisia Europeană. Prin urmare, Germania și-a îndeplinit obligația prevăzută la articolul 108 alineatul (3) din TFUE prin notificarea măsurii de ajutor înainte de punerea sa în aplicare.

6.3. COMPATIBILITATEA CU PIAȚA INTERNĂ

- (36) Având în vedere că schema în cauză constituie ajutor de stat, Comisia trebuie să evalueze dacă ajutorul este compatibil cu piața internă. Prin derogare de la interdicția generală de acordare a ajutoarelor de stat prevăzută la articolul 107 alineatul (1) din TFUE, un ajutor poate fi declarat compatibil dacă se încadrează într-una dintre categoriile prevăzute la articolul 107 alineatul (3).
- (37) Germania consideră că schema de ajutoare este compatibilă și a susținut că aceasta este destinată să remedieze perturbări grave ale economiei unui stat membru în sensul articolului 107 alineatul (3) litera (b) din TFUE.
- (38) De asemenea, Germania susține că ajutorul este compatibil în temeiul articolului 107 alineatul (3) litera (c) din TFUE, întrucât schema ar trebui să faciliteze dezvoltarea anumitor activități sau a anumitor regiuni economice.
- (39) În principiu, Comisia are o largă putere de apreciere cu privire la aspectele care intră sub incidența articolului 107 alineatul (3) din TFUE ⁽¹⁷⁾ și a adoptat orientări și comunicări care stabilesc criteriile pentru declararea anumitor tipuri de ajutoare compatibile cu piața internă. Conform unei jurisprudențe consacrate, orientările și comunicările pe care Comisia le adoptă în materie de control al ajutoarelor de stat sunt obligatorii pentru aceasta, în măsura în care nu se îndepărtează de la normele tratatului și sunt acceptate de statele membre ⁽¹⁸⁾.
- (40) Trebuie menționat de la bun început că ajutorul de stat pe care Germania intenționează să îl acorde producătorilor germani de metale neferoase poate fi clasificat drept ajutor de exploatare, și anume „ajutor care vizează scutirea unei întreprinderi de costurile pe care ar fi trebuit să le suporte în mod normal în cadrul gestionării sale curente sau al activităților sale obișnuite” ⁽¹⁹⁾. Curtea de Justiție a considerat că un astfel de ajutor „[afectează] condițiile schimburilor comerciale, într-o măsură care contravine interesului comun” ⁽²⁰⁾ și, în principiu, nu poate fi considerat compatibil.
- (41) Cu toate acestea, există situații clar definite în care pot fi acordate ajutoare de exploatare în mod excepțional. Prin urmare, Comisia va evalua măsurile propuse în ceea ce privește compatibilitatea. În primul rând, este necesar să se examineze dacă ajutorul notificat se încadrează în domeniul de aplicare a uneia sau mai multor orientări sau comunicări. În acest caz, în exercitarea puterii de apreciere prevăzute la articolul 107 alineatul (3) din TFUE, Comisia este obligată să respecte orientările sau comunicările relevante. În caz contrar, Comisia trebuie să verifice dacă ajutoarele pot fi declarate direct compatibile cu piața internă în temeiul articolului 107 alineatul (3) litera (b) și/sau al articolului 107 alineatul (3) litera (c) din TFUE.

6.3.1. Orientări, cadre și regulamente specifice

- (42) În decizia sa de inițiere a procedurii, Comisia a exclus deja aplicarea anumitor orientări. Acest lucru a fost valabil pentru Liniile directoare privind ajutorul de stat pentru salvarea și restructurarea întreprinderilor aflate în dificultate ⁽²¹⁾, care se aplică întreprinderilor aflate în dificultate și, în special, întreprinderilor care îndeplinesc

⁽¹⁷⁾ Hotărârea din 21 martie 1990 în cauza C-142/87 *Belgia/Comisia*, Rec., 1990, p. I-959, punctul 56 și hotărârea din 11 iulie 1996 în cauza C-39/94, *SFEI și alții*, Rec., 1996, p. I-3547, punctul 36.

⁽¹⁸⁾ Hotărârea din 24 martie 1993 în cauza C-313/90 *CIRFS și alții/Comisia*, Rec., 1993, p. I-1125, punctul 36; hotărârea din 15 octombrie 1996 în cauza C-311/94 *Ijssel-Vliet*, Rec., 1996, p. I-5023, punctul 43; hotărârea din 26 octombrie 2002 în cauza C-351/98 *Spania/Comisia*, Rec., 2002, p. I-8031, punctul 53.

⁽¹⁹⁾ Hotărârea din 8 iunie 1995 în cauza T-459/93, *Siemens/Comisia*, Rec., 1995, p. II-1675, punctul 48.

⁽²⁰⁾ Hotărârea din 6 noiembrie 1990 în cauza C-86/89, *Italia/Comisia*, Rec. 1990, p. I-3891, punctul 18.

⁽²¹⁾ JO C 244, 1.10.2004, p. 2. Aplicarea liniilor directoare a fost prelungită printr-o comunicare recentă (JO C 296, 2.10.2012, p. 3).

criteriile prevăzute de legislația națională pentru a face obiectul procedurilor colective de insolvență. Cu toate acestea, schema de ajutoare notificată de Germania exclude în mod expres din domeniul său de aplicare întreprinderile care fac obiectul procedurilor de insolvență sau care au solicitat demararea procedurii de insolvență ⁽²²⁾, iar Germania nu a susținut că beneficiarii potențiali ai schemei de ajutor ar trebui să fie considerați ca fiind întreprinderi aflate în dificultate, în sensul liniilor directoare menționate.

- (43) De asemenea, Comisia a exclus aplicarea Regulamentului (CE) nr. 800/2008 al Comisiei ⁽²³⁾. Deși Regulamentul (CE) nr. 800/2008 prevede un cadru pentru anumite tipuri de investiții ale ajutoarelor pentru ocuparea forței de muncă, schema notificată nu făcea obiectul niciuneia dintre excepțiile prevăzute de regulamentul menționat ⁽²⁴⁾.
- (44) În ceea ce privește Orientările comunitare privind ajutorul de stat pentru protecția mediului ⁽²⁵⁾, Comisia a constatat că orientările respective nu prevedeau nicio dispoziție care să abordeze în mod specific relocarea emisiilor de dioxid de carbon ⁽²⁶⁾. Prin urmare, posibilitatea ca un stat membru să acorde ajutoare pentru a preveni relocarea emisiilor de dioxid de carbon nu este reglementată de orientările respective.
- (45) În cele din urmă, Comisia a constatat că schema de ajutoare nu intră în domeniul de aplicare a cadrului comunitar temporar pentru măsurile de ajutor de stat de sprijinire a accesului la finanțare în contextul actualei crize financiare și economice (denumit în continuare „cadrul temporar”) ⁽²⁷⁾ destinat „deblocării activității de creditare bancară către societăți și, prin aceasta, garantării continuității accesului acestora la finanțare”. Acest lucru se explică prin faptul că schema de ajutoare nu viza facilitarea accesului beneficiarilor potențiali la finanțare, astfel cum recunoscuse Germania însăși ⁽²⁸⁾.
- (46) În ceea ce privește Liniile directoare privind ajutoarele de stat regionale pentru perioada 2007-2013 ⁽²⁹⁾, Comisia a considerat că, pentru moment, schema de ajutoare nu pare să fie reglementată de orientările respective ⁽³⁰⁾. Rezultă în mod clar din obiectivul acesteia că schema notificată nu vizează reducerea dezavantajelor specifice regiunilor în care au sediul beneficiarii (precum un nivel de trai deosebit de scăzut sau densitatea scăzută a populației).
- (47) Nici Germania, nici părțile interesate nu au furnizat informații suplimentare privind eventuala aplicare a Regulamentului (CE) nr. 800/2008, a Orientărilor comunitare privind ajutorul de stat pentru protecția mediului, a cadrului temporar sau a Liniilor directoare privind ajutoarele de stat regionale pentru perioada 2007-2013, prin urmare, Comisia nu are niciun motiv să se îndeprteză de evaluarea sa inițială.
- (48) De la data deciziei de inițiere a procedurii, Comisia a emis Orientările ETS ⁽³¹⁾. Secțiunea 3.1 din orientări stabilește condițiile în care statele membre pot acorda ajutoare de stat pentru compensarea parțială a costurilor indirecte generate de ETS reflectate în prețul energiei electrice (denumite în continuare „costurile indirecte generate de ETS”). Cu toate acestea, considerentul 6 din orientări definește domeniul de aplicare după cum urmează: „Întrucât dispozițiile introduse de Directiva 2009/29/CE se vor aplica începând cu 1 ianuarie 2013, ajutorul de stat nu poate fi considerat necesar pentru a reduce o eventuală obligație rezultată în temeiul directivei menționate înainte de această dată. Prin urmare, măsurile care fac obiectul prezentelor orientări nu pot fi autorizate decât pentru costurile suportate la 1 ianuarie 2013 sau după această dată.” Domeniul de aplicare a orientărilor este limitat la cea de a treia perioadă de comercializare din cadrul sistemului ETS („ETS-3”), care va începe în 2013, având în vedere că, pe de o parte, Comisia nu a primit nicio dovadă clară a existenței relocării emisiilor de dioxid de carbon chiar înainte de perioada respectivă și că, pe de altă parte, dovezile colectate și studiile efectuate arată că un astfel de risc s-ar putea materializa prin reducerea plafonului asupra cotelor ETS și prin creșterea trecerii de la alocarea cu titlu gratuit a cotelor de emisii la licitarea lor.
- (49) Prin urmare, Comisia concluzionează că schema nu intră în domeniul de aplicare a niciunor orientări.

6.3.2. Articolul 107 alineatul (3) litera (b) din TFUE

- (50) În temeiul articolului 107 alineatul (3) litera (b) din TFUE, Comisia poate declara compatibile cu piața internă ajutoarele destinate „să remedieze perturbări grave ale economiei unui stat membru”. O perturbare gravă a

⁽²²⁾ JO C 111, 9.4.2011, p. 22, considerentul 36.

⁽²³⁾ Regulamentului (CE) nr. 800/2008 al Comisiei din 6 august 2008 de declarare a anumitor categorii de ajutoare compatibile cu piața comună în aplicarea articolelor 87 și 88 din tratat („Regulamentul general de exceptare pe categorii de ajutoare”) (JO L 214, 9.8.2008, p. 3).

⁽²⁴⁾ JO C 111, 9.4.2011, p. 22, considerentul 39.

⁽²⁵⁾ JO C 82, 1.4.2008, p. 1.

⁽²⁶⁾ JO C 111, 9.4.2011, p. 22, considerentul 41 și următoarele.

⁽²⁷⁾ JO C 83, 7.4.2009, p. 1.

⁽²⁸⁾ JO C 111, 9.4.2011, p. 22, considerentul 40.

⁽²⁹⁾ JO C 54, 4.3.2006, p. 13.

⁽³⁰⁾ JO C 111, 9.4.2011, p. 22, considerentul 37 și următoarele.

⁽³¹⁾ A se vedea nota de subsol 10.

economiei este orice perturbare economică care conduce la prezența unor dificultăți economice și sociale grave și afectează întreaga economie a statului membru în cauză, nu numai economia dintr-o regiune sau parte a teritoriului acestuia. În mod excepțional, această dispoziție trebuie interpretată restrictiv ⁽³²⁾.

- (51) Germania a invocat criza economică din 2008, care a condus la scăderea prețurilor metalelor neferoase la Bursa metalelor de la Londra (LME), în timp ce costurile energiei electrice suportate de industrie au rămas în mod constant ridicate, în special din cauza ETS. Prin urmare, producătorii de metale neferoase sunt descriși ca entități care preiau prețuri, în sensul că aceștia nu au avut nici capacitatea de a influența prețurile LME, nici de a transfera costuri de producție mai mari clienților lor. Cu toate acestea, având în vedere cooperarea strânsă și interdependența lor cu industriile din aval (în special cu sectorul automobilelor și cel electronic), reducerile de capacitate sau chiar relocarea instalațiilor ar avea un impact semnificativ asupra altor sectoare economice. Germania afirmă că există riscul pierderii ireversibile a unor întregi lanțuri valorice din cauza crizei.
- (52) Părțile interesate au reluat observațiile Germaniei și au avertizat cu privire la o pierdere a capacității de producție de metale neferoase. De exemplu, [...] subliniază dificultățile cu care s-a confruntat industria europeană în furnizarea de pământuri rare din China și afirmă că, pentru industriile din aval, care necesită metale neferoase, pot apărea dificultăți similare în viitor, în cazul în care nu sunt menținute capacitățile de producție situate în Uniune. O serie de părți interesate, precum [...] au subliniat, de asemenea, cooperarea strânsă dintre producătorii de metale neferoase și clienții lor din aval în dezvoltarea de noi produse și în promovarea inovării. Acestea se tem că potențialul inovator ar putea fi pierdut în mod iremediabil, în cazul în care producția de metale neferoase nu este sprijinită.
- (53) În 2009, Comisia a adoptat cadrul temporar ⁽³³⁾. Astfel cum s-a menționat în considerentul 45, prin cadrul respectiv, Comisia a recunoscut că respectiva criză financiară a constituit o perturbare gravă a economiei statelor membre, perturbarea constând în impactul imediat al crizei asupra sectorului bancar, precum și într-un impact indirect asupra economiei reale în măsura în care întreprinderile aveau dificultăți în găsirea unei căi convenabile de acces la finanțare. Cu toate acestea, Germania nu intenționa să abordeze această perturbare prin intermediul schemei.
- (54) În ceea ce privește chestiunea dacă situația economică a producătorilor de metale neferoase în a doua jumătate a anului 2009 ar putea constitui o perturbare gravă în sensul articolului 107 alineatul (3) litera (b) din TFUE, procedura oficială de investigare nu a furnizat niciun element de probă care ar putea stabili existența unei astfel de perturbări. Într-adevăr, Comisia consideră că dispoziția prevăzută la articolul 107 alineatul (3) litera (b) din TFUE trebuie interpretată restrictiv, în sensul că aceasta vizează remedierea unor perturbări de mare amploare, care afectează numeroase sectoare ale economiei sau sectoare a căror funcționare este vitală pentru economie în ansamblul său, întrucât acestea joacă un rol sistemic. În acest context, Tribunalul de Primă Instanță al Uniunii Europene a decis că perturbările respective trebuie să afecteze întreaga economie a statului membru în cauză, nu numai economia dintr-o regiune sau parte a teritoriului acestuia ⁽³⁴⁾. Comisia a decis în consecință că o perturbare economică gravă nu se remediază printr-un ajutor care „rezolvă dificultățile unui singur beneficiar [...], față de problemele acute cu care se confruntă operatorii unei întregi ramuri economice” ⁽³⁵⁾. Această jurisprudență arată că articolul 107 alineatul (3) litera (b) prevede perturbări de o anumită amploare. Până în prezent, nu s-a demonstrat că o parte semnificativă a economiei germane a suferit perturbări grave. De asemenea, nu este clar modul în care o perturbare gravă a economiei unui stat membru poate fi redusă prin acordarea de ajutoare de stat numai pentru 11 beneficiari.
- (55) Argumentul potrivit căruia producția de metale neferoase în declin din Germania va avea un impact puternic asupra industriilor din aval este contrazis, într-o oarecare măsură, de un punct de vedere exprimat de părțile interesate: un producător de metale neferoase a evidențiat intensitatea schimburilor comerciale în domeniul producției de metale neferoase în Germania și Europa, subliniind că producătorii europeni încă se mai bucurau de avantajul proximității față de client în raport cu concurenții lor de peste mări. În timp ce aceștia din urmă trebuiau să investească în antrepozit pentru aprovizionarea pieței europene, primii puteau produce la cerere, având în vedere proximitatea lor față de locurile de producție ale clienților lor. Cu toate acestea, producătorul care a prezentat acest aspect se temea că avantajul ar putea fi anihilat în curând de creșterea costurilor energiei electrice, ceea ce ar implica costuri suplimentare relativ reduse pentru consumatori. Într-adevăr, dacă costurile energiei electrice ar crește și mai mult în Europa, clienții ar fi mai interesați – mai degrabă decât să se bazeze pe producătorii care au sediul în Uniune – să achiziționeze metale neferoase de la producătorii de peste mări (care și-ar livra produsele în Europa și le-ar stoca în depozite). Potrivit acestui punct de vedere, industriile din aval ar

⁽³²⁾ Hotărârea din 15 decembrie 1999 în cauzele conexate T-132/96 și T-143/96 *Freistaat Sachsen și Volkswagen AG/Comisia Rec.*, 1999, p. II-3663, punctul 167; hotărârea din 30 septembrie 2003 în cauza C-301/96, *Germania/Comisia, Rec.*, 2003, p. I-9919, punctul 106.

⁽³³⁾ A se vedea nota de subsol 27.

⁽³⁴⁾ Hotărârea din 15 decembrie 1999 în cauzele conexate T-132/96 și T-143/96, *Freistaat Sachsen și alții/Comisia, Rec.*, 1999, p. II-3663, punctul 167.

⁽³⁵⁾ Cazul NN 25/2008 (ex CP 15/2008) garanția de risc a WestLB, Germania (http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/225266/225266_843256_6_1.pdf, punctul 41).

putea, în principiu, să se aprovizioneze de pe piața mondială fără ca existența lor să fie amenințată. Mai degrabă, însăși posibilitatea ca producătorii din amonte să se relocheze arată că industriile din aval ar putea foarte bine să se bazeze pe furnizori din afara Germaniei.

- (56) În orice caz, autoritățile germane nu au furnizat suficiente dovezi că dificultățile economice din cele trei sectoare în cauză au un domeniu de aplicare sau un impact de asemenea amploare asupra sectoarelor conexe încât situația în curs de investigare să constituie o perturbare gravă a economiei unui stat membru în sensul articolului 107 alineatul (3) litera (b) din TFUE.

6.3.3. Articolul 107 alineatul (3) litera (c) din TFUE

- (57) Articolul 107 alineatul (3) litera (c) din TFUE prevede că „ajutoarele destinate să faciliteze dezvoltarea anumitor activități sau a anumitor regiuni economice, în cazul în care acestea nu modifică în mod nefavorabil condițiile schimburilor comerciale într-o măsură care contravine interesului comun” pot fi considerate compatibile cu piața internă. Conform jurisprudenței Curții, Comisia poate declara un ajutor de stat compatibil cu piața internă dacă acesta urmărește un obiectiv de interes comun ⁽³⁶⁾, este necesar pentru atingerea acestui obiectiv ⁽³⁷⁾ și nu modifică în mod nefavorabil condițiile schimburilor comerciale într-o măsură care contravine interesului comun.

- (58) Conform practicii curente a Comisiei ⁽³⁸⁾, măsurile pot fi declarate direct compatibile, în temeiul articolului 107 alineatul (3) litera (c) din TFUE, dacă acestea sunt necesare și proporționale și dacă efectele pozitive pentru obiectivul comun compensează efectele negative asupra concurenței și schimburilor comerciale. În această privință, Comisia consideră că este adecvat să se evalueze următoarele aspecte:

(1) Vizează măsura de ajutor un obiectiv de interes comun bine definit?

(2) Este ajutorul de stat bine conceput pentru realizarea obiectivului de interes comun? Mai precis:

(a) Este măsura de ajutor un instrument adecvat și necesar, și anume există alte instrumente mai adecvate?

(b) Există un efect stimulator, și anume modifică ajutorul comportamentul întreprinderilor?

(c) Este măsura de ajutor proporțională, și anume poate fi obținută aceeași schimbare de comportament cu un ajutor mai mic?

(3) Sunt limitate denaturarea concurenței și efectele asupra comerțului, astfel încât bilanțul global este pozitiv?

- (59) Germania s-a bazat pe două argumente pentru a justifica compatibilitatea ajutorului în temeiul articolului 107 alineatul (3) litera (c) din TFUE. În primul rând, Germania a susținut că ajutorul a fost necesar pentru a preveni închiderea instalațiilor din Germania, ca urmare a relocării în țări terțe care nici nu fac parte din ETS, nici nu au avut costuri comparabile legate de emisiile de CO₂ (prevenirea relocării emisiilor de dioxid de carbon). În al doilea rând, aceasta a afirmat că ajutorul a fost necesar pentru a preveni o relocare a instalațiilor din Germania în țări terțe, care ar putea avea efecte dăunătoare atât asupra structurii industriale, cât și asupra ocupării forței de muncă (prevenirea pierderii de locuri de muncă).

6.3.3.1. Prevenirea relocării emisiilor de dioxid de carbon

Obiectiv de interes comun

- (60) Este recunoscut faptul că protecția mediului constituie un obiectiv de interes comun. Având în vedere faptul că legislația Uniunii în domeniul mediului ar putea conduce la o relocare a emisiilor de CO₂ în alte părți ale lumii, unde ar constitui în continuare un risc ecologic, prevenirea relocării emisiilor de dioxid de carbon poate fi considerată ca făcând parte din obiectivul de protecție a mediului. Acest aspect a fost clarificat de legislația Uniunii, și anume de Directiva 2009/29/CE ⁽³⁹⁾, care prevede, în considerentul 27:

„Statele membre ar putea considera ca fiind necesar să acorde temporar compensații anumitor instalații care au fost determinate să fie expuse la un risc semnificativ de «relocare a emisiilor de CO₂» în ceea ce privește includerea acestor costuri ale emisiilor de gaze cu efect de seră în prețul electricității produse. Un asemenea sprijin ar trebui să fie acordat atunci când și în măsura în care este necesar și ar trebui să asigure menținerea stimulentei sistemului comunitar de economisire a energiei și de promovare a trecerii de la electricitatea «gri» la electricitatea «verde».”

⁽³⁶⁾ Hotărârea din 14 ianuarie 2009 în cauza T-162/06 *Kronoply/Comisia*, Rep., 2009, p. II-1, în special punctele 65, 66, 74, 75.

⁽³⁷⁾ A se vedea hotărârea din 7 iunie 2001 în cauza T-187/99 *Agrana Zucker und Stärke/Comisia*, Rec., 2001, p. II-1587, punctul 74; hotărârea din 14 mai 2002 în cauza T-126/99 *Graphischer Maschinenbau/Comisia*, Rec., 2002, p. II-2427, punctele 41-43; hotărârea din 15 aprilie 2008 în cauza C-390/06 *Nuova Agricast*, Rep., 2008, p. I-2577, punctele 68-69.

⁽³⁸⁾ Cadrul comunitar pentru ajutoarele de stat pentru cercetare, dezvoltare și inovare (JO C 323, 30.12.2006, p. 1), punctul 1.3; Orientările comunitare privind ajutorul de stat pentru protecția mediului (JO C 82, 1.4.2008, p. 1), punctul 1.3.

⁽³⁹⁾ A se vedea nota de subsol 11.

- (61) De asemenea, prevenirea relocării emisiilor de dioxid de carbon a fost recunoscută ca fiind un obiectiv de mediu în Orientările ETS ⁽⁴⁰⁾, în special la punctele 7 și 8:
- „7. În temeiul articolului 10a alineatul (6) din Directiva ETS, statele membre pot acorda ajutor de stat în favoarea sectoarelor sau subsectoarelor considerate a fi expuse unui risc important de relocare a emisiilor de dioxid de carbon din cauza reflectării costurilor aferente emisiilor de gaze cu efect de seră în prețul energiei electrice (denumite în continuare costurile emisiilor indirecte), pentru a compensa aceste costuri în conformitate cu normele privind ajutoarele de stat. În sensul prezentelor orientări, conceptul de «relocare a emisiilor de dioxid de carbon» se referă la perspectiva unei creșteri a emisiilor de gaze cu efect de seră atunci când întreprinderile își orientează producția în afara Uniunii deoarece nu pot transfera creșterile costurilor generate de EU ETS asupra clienților lor fără a înregistra o pierdere semnificativă a cotei de piață.
8. Reducerea riscului relocării emisiilor de dioxid de carbon este justificată din rațiuni de protecție a mediului, întrucât ajutorul urmărește evitarea unei creșteri a emisiilor globale de gaze cu efect de seră ca urmare a transferării producției în afara Uniunii, în absența unui acord internațional cu caracter obligatoriu privind reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră. În plus, ajutorul pentru costurile emisiilor indirecte poate avea un impact negativ asupra eficienței EU ETS. Dacă nu este direcționat în mod corespunzător, este posibil ca ajutorul să îi exonereze pe beneficiari de costul emisiilor lor indirecte, limitând astfel stimulentele pentru reducerea emisiilor și promovarea inovării în sectorul respectiv. Drept urmare, va fi necesar ca alte sectoare ale economiei să suporte, în cea mai mare parte, costurile reducerii emisiilor. De asemenea, un astfel de ajutor de stat poate conduce la denaturări semnificative ale concurenței pe piața internă, în special ori de câte ori întreprinderi din același sector sunt tratate diferit în diferite state membre în funcție de diferitele constrângeri bugetare. Prin urmare, prezentele orientări trebuie să vizeze trei obiective specifice: reducerea la minimum a riscului de relocare a emisiilor de dioxid de carbon, menținerea obiectivului EU ETS de a asigura o decarbonizare eficientă din punctul de vedere al costurilor și reducerea la minimum a denaturărilor concurenței pe piața internă.”
- (62) Prin urmare, prevenirea relocării emisiilor de dioxid de carbon poate fi legată de obiectivul de interes comun privind conservarea mediului și, în special, a climei.

Necesitatea și caracterul adecvat

- (63) Ajutorul acordat trebuie să fie un instrument adecvat și necesar pentru a atinge obiectivul avut în vedere. Un instrument este adecvat și necesar dacă nu există alte instrumente, care permit obținerea aceluiași rezultat în condițiile unui efect de denaturare mai redus.
- (64) În speță, pentru a stabili dacă ajutorul care trebuie plătit în cadrul schemei notificate este necesar și adecvat, trebuie să se stabilească mai întâi că, în a doua jumătate a anului 2009, sectoarele eligibile (producția de aluminiu, cupru și zinc din Germania) au fost expuse unui risc de relocare a emisiilor de dioxid de carbon.
- (65) Germania a susținut că riscul de relocare a emisiilor de dioxid de carbon pentru 2009 a fost deja stabilit, în special prin Decizia 2010/2/UE ⁽⁴¹⁾. Se consideră că riscul era prezent deja în cea de a doua perioadă de comercializare din cadrul sistemului ETS (2008-2012, „ETS-2”), iar tranziția la cea de a treia perioadă de comercializare din cadrul sistemului ETS nu constituie, potrivit Germaniei, un „salt calitativ”.
- (66) În decizia sa de inițiere a procedurii, Comisia a reamintit, *inter alia*, că statele membre au fost de acord să introducă mecanismele pentru a preveni relocarea emisiilor de dioxid de carbon prevăzute în Directiva 2009/29/CE ⁽⁴²⁾ numai începând din 2013. Acest lucru părea justificat întrucât, începând cu 2013, urma să se aplice un plafon mai strict privind emisiile de CO₂, care trebuia să conducă, în condiții egale și pe baza ipotezelor formulate la momentul respectiv, la prețuri mai mari pentru emisiile de CO₂ ⁽⁴³⁾. De asemenea, Comisia a observat că dezbaterile privind existența riscului de relocare a emisiilor de dioxid de carbon pe parcursul celei de a doua perioade de comercializare din cadrul sistemului ETS (2008-2012) nu a fost concludentă în ceea ce privește amploarea unui astfel de risc. Un alt studiu recent sugerează existența posibilității de relocare a emisiilor de dioxid de carbon în 2009 în sectorul aluminiului, dar nu și pentru producția de cupru și zinc. În orice caz, s-a considerat adecvat să se stabilească criterii coerente la nivelul Uniunii pentru un astfel de ajutor ⁽⁴⁴⁾. Pentru a treia perioadă de comercializare din cadrul sistemului ETS, astfel de criterii figurează în Orientările ETS.
- (67) Părțile interesate au invocat aceleași argumente ca Germania, și anume că riscul relocării emisiilor de dioxid de carbon pentru industriile metalelor neferoase a fost deja recunoscut atât de articolul 10a alineatul (6) din Directiva 2009/29/CE, cât și de Decizia 2010/2/UE. Prin urmare, acestea au pus sub semnul întrebării necesitatea unei evaluări separate, astfel cum a subliniat Comisia în decizia sa de inițiere a procedurii.

⁽⁴⁰⁾ A se vedea nota de subsol 10.

⁽⁴¹⁾ A se vedea nota de subsol 12.

⁽⁴²⁾ A se vedea nota de subsol 39.

⁽⁴³⁾ JO C 111, 9.4.2011, p. 22, considerentul 53.

⁽⁴⁴⁾ JO C 111, 9.4.2011, p. 22, considerentul 54.

- (68) De asemenea, anumite părți interesate au insistat că evaluarea nu trebuie să fie prea strictă: având în vedere că, în decizia sa de inițiere a procedurii, Comisia a constatat că principalii beneficiari au fost rentabili pe parcursul întregii perioade care face obiectul schemei ⁽⁴⁵⁾, unii dintre producătorii de metale neferoase au subliniat că rentabilitatea operațiunilor lor din Germania era, de fapt, relativ scăzută, uneori sub rata de rentabilitate acceptabilă pentru acest tip de industrie și că afirmația potrivit căreia ajutorul ar fi necesar și ar avea un efect stimulator numai în cazul în care beneficiarul ar fi în pragul insolvenței ar fi prea restrictivă.
- (69) De asemenea, unii dintre producători, cum ar fi [...], [...] și [...], au afirmat că relocarea emisiilor de dioxid de carbon nu se limitează la a stabili dacă o instalație ar putea în cele din urmă să fie închisă și relocată în afara Uniunii. Mai degrabă, problema era dacă beneficiarii ar lua în considerare posibilitatea de a investi în operațiunile lor din Germania sau s-ar abține de la orice investiții. Aceștia au susținut că schema notificată a avut ca efect încurajarea unor astfel de investiții și că perspectiva de a primi ajutor i-a stimulat să continue producția și să realizeze investiții semnificative în instalațiile din Germania.
- (70) Cu toate acestea, aceste argumente nu sunt convingătoare. În primul rând, afirmația potrivit căreia riscul de relocare a emisiilor de dioxid de carbon pentru a doua jumătate a anului 2009 a fost deja stabilit în Directiva ETS este eronată. Articolul 10a alineatul (6) din Directiva 2009/29/CE prevede că „Statele membre pot, de asemenea, să adopte măsuri financiare în favoarea sectoarelor sau subsectoarelor care sunt considerate a fi expuse unor riscuri semnificative de relocare a emisiilor de dioxid de carbon ca urmare a transferării costului dioxidului de carbon în prețul electricității, pentru a compensa aceste costuri și atunci când astfel de măsuri financiare respectă normele aplicabile privind ajutorul de stat și care urmează să fie adoptate în acest domeniu.” Prin urmare, articolul 10a alineatul (6) nu stabilește riscul de relocare a emisiilor de dioxid de carbon, ci doar prevede că ajutorul de stat poate fi o opțiune dacă a fost stabilită existența unui astfel de risc. În orice caz, Directiva 2009/29/CE se referă numai la ETS-3, și anume la perioada de după 2013.
- (71) De asemenea, Decizia 2010/2/UE ⁽⁴⁶⁾ conține o listă a sectoarelor și subsectoarelor considerate a fi expuse unui risc semnificativ de relocare a emisiilor de dioxid de carbon numai începând cu 2013, când cea de a treia etapă a ETS intră în vigoare. Având în vedere ipotezele subiacente, aceasta nu stabilește existența unui risc de relocare a emisiilor de dioxid de carbon pentru 2009.
- (72) Mai mult decât atât, obiectivul Deciziei 2010/2/UE este de a stabili lista sectoarelor și subsectoarelor care beneficiază de cote gratuite în cadrul schemei UE de comercializare a certificatelor de emisii (EU ETS). Alocarea de cote gratuite este prevăzută la articolul 10a alineatul (12) din Directiva 2009/29/CE. Decizia 2010/2/UE se bazează pe articolul 10a alineatul (13) din Directiva 2009/29/CE, care, la rândul său, se referă în mod clar la articolul 10a alineatul (12). Întrucât alocarea cotelor gratuite reprezintă o soluție pentru abordarea costurilor emisiilor *directe* de CO₂ suportate de sectoarele industriale în cauză (de exemplu, prin propria activitate de producție), decizia nu poate fi invocată pentru a stabili sectoarele sau subsectoarele care ar putea avea nevoie de compensarea costurilor emisiilor *indirecte* de CO₂ ⁽⁴⁷⁾.
- (73) În conformitate cu Orientările ETS, Comisia consideră că o măsură de ajutor nu poate fi necesară și adecvată pentru a preveni relocarea emisiilor de dioxid de carbon din cauza costurilor emisiilor indirecte de CO₂, cu excepția cazului în care cel puțin trei condiții sunt îndeplinite. În primul rând, este necesar să se demonstreze că beneficiarii potențiali ai ajutoarelor suportă, în cadrul costurilor energiei electrice, o parte substanțială a costurilor emisiilor indirecte de CO₂ care se reflectă în prețul energiei electrice. În al doilea rând, aceste costuri ale emisiilor indirecte de CO₂ trebuie să constituie o parte substanțială a costurilor de producție ale beneficiarilor. În al treilea rând, beneficiarii nu trebuie să fie în măsură să transfere aceste costuri clienților lor. Inclusiv în cazul în care aceste condiții sunt îndeplinite, ar fi necesar să se stabilească faptul că transferarea sau relocarea producției ar avea loc în afara UE/SEE, și anume că producția ar fi transferată în țări cu cerințe mai puțin stricte privind reducerea emisiilor. Într-adevăr, transferurile de producție în cadrul EU-ETS nu ar constitui relocări ale emisiilor de dioxid de carbon.
- (74) În ceea ce privește prima condiție, potrivit Germaniei, costurile legate de emisiile de CO₂ erau exprimate sub formă de costuri de oportunitate de către furnizorii de energie electrică și erau transferate clienților încă din 2009, în pofida faptului că majoritatea cotelor ETS fuseseră alocate gratuit furnizorilor de energie electrică. Acest lucru s-a datorat faptului că respectivele cote utilizate în producerea de energie electrică, deși erau acordate gratuit, aveau un „preț”, în sensul că acestea puteau, în principiu, să fie vândute. Costurile de oportunitate erau estimate și transferate clienților acestora.

⁽⁴⁵⁾ JO C 111, 9.4.2011, p. 22, considerentul 64.

⁽⁴⁶⁾ A se vedea nota de subsol 41.

⁽⁴⁷⁾ În caz contrar, acest lucru ar crea o situație în care sectoarele enumerate în Decizia 2012/2/UE ar putea fi compensate și pentru costurile emisiilor indirecte de CO₂ numai din cauza emisiilor directe de CO₂.

- (75) În raportul său de evaluare a impactului privind Orientările ETS, Comisia a ajuns la aceeași concluzie, și anume că producătorii de energie electrică au fost în măsură să transfere cea mai mare parte a costurilor legate de emisiile de CO₂ în cea de a doua perioadă de comercializare din cadrul sistemului ETS (2008-2012), deși s-a estimat că transferul era mai mic de 100 % ⁽⁴⁸⁾.
- (76) În ceea ce privește cea de a doua condiție, Germania nu a furnizat informații specifice referitoare la proporția costurilor emisiilor indirecte de CO₂ raportat la costurile totale de producție ale beneficiarilor.
- (77) Germania a furnizat informații generale privind proporția costurilor energiei electrice raportat la costurile totale: pentru producția de cupru, costurile energiei sau electricității au variat de la 13 % la peste 40 % din costurile de producție. Pentru producția de zinc, acestea au reprezentat aproape 50 %, iar pentru aluminiu, 46 %. Comisia constată că definiția costurilor totale nu a fost uniformă la nivelul diferiților beneficiari, ceea ce înseamnă că cifrele nu pot fi comparate între ele. De asemenea, Germania a prezentat cifre privind costurile emisiilor indirecte de CO₂ pentru patru dintre beneficiari (exprimate în EUR/MWh): acestea variază de la EUR [...] pe MWh (pentru un producător de cupru) la EUR [...] pe MWh (pentru un producător de zinc), pentru producția de aluminiu variind între [...] EUR și [...] pe MWh. Nu au fost furnizate informații cu privire la ceilalți beneficiari.
- (78) Dintre părțile interesate care sunt, de asemenea, beneficiari, [...] a afirmat că, în 2009, costurile emisiilor indirecte de CO₂ s-au ridicat la [...] EUR pe MWh, reprezentând [...] % din totalul costurilor de producție. Potrivit [...], costurile energiei electrice reprezintă aproximativ [...] % din cifra sa de afaceri.
- (79) Aceste informații – care nu sunt specifice – nu permit Comisiei să asigure îndeplinirea celei de a doua condiții.
- (80) De asemenea, astfel cum s-a menționat în considerentul 75, se pare că astfel de costuri legate de emisiile de CO₂ nu se reflectă în totalitate în prețul energiei electrice. Măsura în care costurile legate de emisiile de CO₂ sunt reflectate depinde în mare măsură de tipul contractului și de momentul încheierii contractului. De exemplu, informațiile furnizate de [...] tind să demonstreze că, în perioada în cauză (iulie-decembrie 2009), ponderea costurilor legate de emisiile de CO₂ raportat la prețul energiei electrice a fost semnificativ mai mică decât prețul cotelor de emisie pentru 2009 la termenul de un an.
- (81) Pentru a dovedi că exista un risc de relocare a emisiilor de dioxid de carbon în 2009, Germania și părțile interesate au prezentat datele colectate de Comisie în elaborarea Orientărilor ETS. Cu toate acestea, informațiile respective nu pot fi invocate pentru a dovedi existența unui risc de relocare a emisiilor de dioxid de carbon pentru industriile germane în 2009. În primul rând, în raportul de evaluare a impactului, Comisia și-a bazat analiza pe datele agregate la nivel european. Prin urmare, datele respective au numai o semnificație limitată în examinarea riscului potențial de relocare a emisiilor de dioxid de carbon pentru industriile de la nivelul statelor membre.
- (82) Mai mult decât atât, constatările din raportul de evaluare a impactului se referă toate la ETS-3 și nu sunt aplicabile pentru 2009. Într-adevăr, diferitele scenarii de risc descrise în raportul de evaluare a impactului au fost bazate pe ipoteza reducerii plafonului și a tranziției către licitarea cotelor de emisii în cadrul ETS-3; prin urmare, acestea nu reflectau situația de fapt din 2009 ⁽⁴⁹⁾.
- (83) Prin urmare, Comisiei nu i s-au prezentat dovezi concludente cu privire la ponderea efectivă a costurilor emisiilor indirecte de CO₂ în cadrul costurilor de producție.
- (84) În ceea ce privește cea de a treia condiție, și anume capacitatea beneficiarilor de a transfera costurile emisiilor indirecte de CO₂ clienților, Germania și mai multe părți interesate au declarat că beneficiarii nu au nicio influență asupra prețului metalului. Întrucât producția de metale neferoase reprezintă o piață mondială, prețurile sunt stabilite la Bursa metalelor de la Londra (LME). Prin urmare, se consideră că producătorii nu dispun de niciun mijloc de a crește prețurile fără o pierdere a cotei de piață.
- (85) Informațiile furnizate par să confirme că a treia condiție este îndeplinită, și anume că producătorii nu sunt în măsură să transfere creșteri substanțiale de costuri, din cauza concurenței care are loc la nivel mondial și care este determinată, în principal, de preț.

⁽⁴⁸⁾ Raportul privind evaluarea impactului care însoțește Orientările privind anumite măsuri de ajutor de stat acordate în contextul schemei de comercializare a certificatelor de emisii de gaze cu efect de seră, 22.5.2012, SWD (2012) 130 final, http://ec.europa.eu/competition/sectors/energy/impact_assessment_main%20report_en.pdf, p. 16.

⁽⁴⁹⁾ Pentru perioada anterioară reducerii plafonului, Comisia constată că „literatura privind relocarea emisiilor de dioxid de carbon nu a găsit dovezi empirice privind relocarea emisiilor de dioxid de carbon”, a se vedea raportul privind evaluarea impactului, nota de subsol 48, p. 13.

- (86) În general, Comisia constată că informațiile furnizate de Germania și de părțile interesate nu prezintă probe concludente conform cărora, pentru beneficiarii potențiali, costurile emisiilor indirecte de CO₂ constituie o parte substanțială a costurilor de producție care ar putea determina apariția unui risc de relocare a emisiilor de dioxid de carbon. Prin urmare, nu s-a demonstrat că schema este necesară și adecvată pentru a atinge obiectivul de interes comun care constă în prevenirea relocării emisiilor de dioxid de carbon.

Efectul stimulat

- (87) Ajutorul de stat are un efect stimulat dacă ajutorul modifică comportamentul beneficiarilor, în vederea atingerii obiectivului de interes comun. În decizia sa de inițiere a procedurii, Comisia, *inter alia*, și-a exprimat îndoiala că orice ajutor acordat în cadrul schemei notificate ar stimula beneficiarii să își mențină capacitatea de producție din Germania. Indiferent dacă riscul relocării emisiilor de dioxid de carbon era real și prezent în 2009, perioada ajutorului, care a vizat, în principal, a doua jumătate a anului 2009, a fost considerată prea scurtă pentru a influența decizia de investiții de amploare semnificativă ⁽⁵⁰⁾.
- (88) Germania susține că schema a fost concepută pentru reducerea decalajului dintre anul 2009, și anume perioada cea mai acută a crizei financiare, și anul 2013, când va fi posibilă instituirea unei scheme de sprijin pe termen lung în temeiul Orientărilor ETS. De asemenea, Germania și părțile interesate au susținut că simpla anunțare a schemei notificate în 2009 a avut ca efect menținerea capacității de producție ⁽⁵¹⁾. Un beneficiar, [...], a prezentat documente interne pentru a demonstra că anunțul făcut de guvernul german a împiedicat închiderea instalației sale din Germania.
- (89) Comisia constată că informațiile furnizate privind efectul stimulat al ajutorului sunt contradictorii. Pe de o parte, producția de metale neferoase este o activitate ciclică, care poate conduce la o creștere importantă a producției în perioadele de vârf și, astfel, la supracapacitate în perioadele de scădere a cererii ⁽⁵²⁾. Pe de altă parte, chestiunea emisiilor de dioxid de carbon care a motivat măsura de ajutor este legată de politicile de mediu, fiind o chestiune care există indiferent de problemele de supracapacitate. Astfel cum au susținut părțile interesate, pentru a preveni relocarea emisiilor de dioxid de carbon, întreprinderile au nevoie de siguranță pe termen lung, și anume de condiții stabile pe termen lung, întrucât numai astfel acestea ar fi stimulate să realizeze investiții în vederea menținerii capacității de producție în Europa în următorii zece până la douăzeci de ani.
- (90) Este deja discutabil dacă ajutoarele de exploatare constituie, într-adevăr, instrumentul adecvat pentru a încuraja investiții semnificative din partea operatorilor de pe piață (de exemplu, în raport cu ajutoarele pentru investiții direcționate), astfel cum au susținut unele părți interesate. Cu toate acestea, chiar și în acest caz, măsura de ajutor nu a fost concepută pentru a aborda condițiile comerciale pe termen lung ale producătorilor de metale neferoase. Unicul său efect este de a consolida poziția beneficiarilor în perioada de supracapacitate, în timp ce alți concurenți trebuie să facă față problemei supracapacității cu mijloace proprii. Toate observațiile prezentate de părțile interesate cu privire la impactul pozitiv al ajutorului par, de fapt, să confirme că măsura a acționat mai degrabă împotriva recesiunii ciclice, decât să abordeze eventuala problemă structurală a politicilor de mediu care implică creșterea costurilor energiei electrice și conduce la relocarea emisiilor de dioxid de carbon.
- (91) Având în vedere că schema a fost concepută pentru a funcționa numai în a doua jumătate a anului 2009, iar atât situația pe piață a producătorilor de metale neferoase, cât și prețurile la termen (forward) ale certificatelor Uniunii au fost extrem de fluctuante înainte și după această perioadă, Comisia consideră, prin urmare, că este puțin probabil ca un astfel de sprijin pe termen scurt să poată influența decisiv strategiile pe termen mediu și lung ale beneficiarilor în ceea ce privește menținerea și, eventual, creșterea capacităților în cadrul Uniunii. De asemenea, Comisia consideră că era previzibil pentru beneficiarii potențiali, pe de o parte, că orice aprobare a schemei de către Comisie ar necesita timp și, în al doilea rând, că un cadru de sprijin ar fi oricum în vigoare în cea de a treia perioadă de comercializare din cadrul sistemului ETS (ETS-3). Acest lucru, precum și faptul că, până în prezent, niciunul dintre beneficiari nici nu s-a închis efectiv, nici nu s-a relocat, au condus Comisia la concluzia că funcționarea în continuare a instalațiilor de producție a metalelor neferoase a fost determinată de alți factori decât de perspectiva schemei notificate. Din documentele interne furnizate de [...] reiese că, de fapt, sprijinul pe termen lung (care începe în 2009 și continuă până după 2013) a fost un factor decisiv.

⁽⁵⁰⁾ JO C 111, 9.4.2011, p. 22, considerentul 69.

⁽⁵¹⁾ Guvernul german a anunțat că schema va fi instituită după aprobarea de către Comisia Europeană.

⁽⁵²⁾ ECORYS, Competitivitatea industriilor metalelor neferoase din UE, 5 aprilie 2011, http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/metals-minerals/files/fn97624_nfm_final_report_5_april_en.pdf, p. 31.

- (92) În concluzie, Comisia consideră că efectul stimulat al ajutorului acordat în cadrul schemei nu a fost demonstrat.

Proportionalitatea

- (93) O măsură de ajutor de stat este proporțională dacă valoarea ajutorului acordat beneficiarilor este limitată la minimul necesar pentru atingerea obiectivului de interes comun. Aceasta înseamnă că beneficiarii nu pot primi ajutoare mai mari decât ar fi necesar pentru a acoperi sarcina financiară care urmează să fie redusă în vederea atingerii obiectivului de interes comun.
- (94) Germania susține că metodologia sa garantează că beneficiarii nu sunt supracompensați și că, de fapt, compensația nu este decât parțială. În primul rând, Germania intenționează să aplice o reținere echivalentă cu costurile emisiilor indirecte de CO₂ care corespund unui consum de energie electrică de un GWh, ceea ce înseamnă că un beneficiar ar primi compensație numai pentru costurile indirecte de CO₂ care depășesc suma reținută. În al doilea rând, aceasta subliniază că valoarea ajutorului ar fi redusă cu o deducere de siguranță de 10 %. În al treilea rând, aceasta susține că, prin stabilirea unor valori diferite ale ajutorului pentru cele trei tipuri diferite de metale, se asigură menținerea compensației la un nivel minim.
- (95) În general, părțile interesate sunt de acord cu punctul de vedere al Germaniei ⁽⁵³⁾, unele dintre acestea chiar pledând pentru compensarea integrală a costurilor emisiilor indirecte de CO₂.
- (96) Cu toate acestea, metodologia se dovedește a fi eronată din mai multe puncte de vedere. În primul rând, aceasta privește acuratețea stabilirii costurilor emisiilor indirecte de CO₂. Germania consideră drept punct de plecare prețul EUA (cotă a Uniunii Europene) la termen pentru 2009 (24 EUR pe tonă de CO₂) și presupune, pe baza emisiilor medii de CO₂ ale unei centrale electrice marginale din Germania [0,8 milioane de tone de CO₂ pe MWh ⁽⁵⁴⁾], că ponderea costurilor emisiilor indirecte de CO₂ raportat la costurile energiei electrice este echivalentă cu 19 EUR/MWh. Cu toate acestea, Germania a recunoscut că ponderea reală a costurilor legate de emisiile de CO₂ raportat la costurile energiei electrice ale unui beneficiar variază în funcție de regimul de aprovizionare al acestuia, având în vedere că, în general, întreprinderile în cauză au încheiat contracte pe termen lung la un moment dat și în funcție de energia electrică furnizată și de prețurile EUA. De asemenea, acest lucru a fost confirmat de documentele furnizate de părțile interesate. Unele părți interesate au indicat că întreprinderile care achiziționează energie electrică prin contracte pe termen lung au fost protejate, într-adevăr, împotriva reflectării costurilor emisiilor indirecte de CO₂ în prețul energiei electrice. De asemenea, informațiile furnizate de [...] arată că nu toate costurile legate de emisiile de CO₂ s-au reflectat în prețul energiei electrice. Ipoteza potrivit căreia costurile emisiilor indirecte de CO₂ ar echivala cu 19 EUR/MWh nu reflectă această situație și nu exclude efectiv supracompensarea. Prin urmare, Comisia constată că Germania nu a demonstrat că deducerea de 10 % ar fi suficientă pentru a preveni supracompensarea, întrucât aceasta nu a demonstrat în mod convingător în ce măsură costurile legate de emisiile CO₂ s-au reflectat în prețul energiei electrice. În special, aceasta nu a demonstrat modul în care a fost stabilită deducerea de 10 %. De asemenea, informațiile primite de la părțile interesate arată că o deducere de 10 % nu este suficientă pentru a preveni supracompensarea.
- (97) În al doilea rând, pentru a lua în considerare situațiile diferite ale producției de aluminiu, zinc și cupru, Germania a decis, din motive neclare, că, după aplicarea deducerii de siguranță de 10 %, producția de aluminiu ar trebui să aibă dreptul la compensația cea mai mare (17 EUR/MWh), în timp ce producția de zinc și de cupru ar beneficia de un ajutor mai mic (16 și, respectiv, 9 EUR/MWh). Deși este posibil ca producția de aluminiu primar să fi fost mai puternic afectată de criza economică decât, de exemplu, producția de cupru, Germania nu a prezentat informații suficiente pentru a înțelege modul în care au fost stabilite valorile diferite ale ajutorului. În același timp, unele dintre informații arată în mod clar că cel mai mare beneficiar ar fi fost supracompensat ⁽⁵⁵⁾. De asemenea, absența unei explicații clare privind cuantumul ajutoarelor pentru zinc și cupru pune sub semnul întrebării eficacitatea lor în prevenirea relocării emisiilor de dioxid de carbon pentru sectoarele respective.
- (98) Pe baza acestor considerații, Comisia concluzionează că schema nu asigură faptul că respectiva compensație va fi limitată la minimul necesar.

⁽⁵³⁾ De exemplu, una dintre părțile interesate, un organism profesional, a afirmat că, întrucât producția de cupru presupune un consum mai redus de energie decât producția de aluminiu, era oportun să se acorde numai jumătate din compensația (9 EUR/MWh) acordată pentru aluminiu (17 EUR/MWh).

⁽⁵⁴⁾ Aceasta pare să fie o cifră rotunjită pe baza unei valori mai precise prezentate de Germania în timpul procedurii de notificare: 0,75 tone de CO₂ pe MWh.

⁽⁵⁵⁾ Potrivit [...], un producător de aluminiu, în 2009 costurile emisiilor indirecte de CO₂ s-au ridicat la [...] EUR pe MWh, valoare care este semnificativ mai mică decât valoarea ajutorului de 17 EUR pe MWh aplicată de schemă producției de aluminiu.

Denaturarea concurenței și a schimburilor comerciale și testul comparativ

- (99) Pentru ca ajutorul să fie compatibil, denaturările concurenței și ale schimburilor comerciale care rezultă din acordarea ajutoarelor de stat trebuie să fie limitate, astfel încât bilanțul global în ceea ce privește obiectivul de interes comun să fie pozitiv.
- (100) Germania susține că schema nu generează o denaturare semnificativă a concurenței și că, prin urmare, bilanțul global este pozitiv. În primul rând, Germania invocă obiectivele schemei de a sprijini un pilon fundamental al industriei europene, precum și de a preveni relocarea emisiilor de dioxid de carbon și pierderea know-how-ului industrial. În al doilea rând, Germania descrie schema drept o compensație pentru un dezavantaj determinat de ETS, care vizează mai degrabă restabilirea concurenței loiale decât denaturarea concurenței.
- (101) Părțile interesate au susținut că exista un risc redus sau chiar nul de denaturare a concurenței pe piața internă, întrucât schema a fost concepută pentru a reduce dezavantajele producătorilor din Uniune în concurența cu producătorii din afara Uniunii. De asemenea, acestea au afirmat că nici concurența intrasectorială nu ar fi afectată, întrucât sectorul metalelor neferoase a depus deja eforturi considerabile pentru a-și reduce emisiile de CO₂ și pentru a deveni mai eficient din punct de vedere energetic. În cele din urmă, acestea susțin că prețurile energiei electrice în cadrul UE/SEE sunt identice sau, cel puțin, convergente, ceea ce înseamnă că nu ar avea sens ca producătorii germani să își relocheze instalațiile în alte state membre UE/SEE.
- (102) Cu toate acestea, Comisia consideră că argumentul potrivit căruia schema nu ar conduce la o denaturare semnificativă a concurenței ci, mai degrabă, la un bilanț global pozitiv nu poate fi acceptat. În această privință, trebuie amintit că Comisia dispune de o largă putere de apreciere în domeniile care intră sub incidența articolului 107 alineatul (3) din TFUE.
- (103) În primul rând, forma ajutorului se numără printre cele mai denaturante tipuri de ajutor: Astfel cum a statuat Tribunalul de Primă Instanță în hotărârea sa în cauza *Siemens* „ajutoarele de exploatare, ajutoare care vizează scutirea unei întreprinderi de costurile pe care ar fi trebuit să le suporte în mod normal în cadrul gestionării sale curente sau al activităților sale obișnuite, nu intră, în principiu, sub incidența [articolului 107 alineatul (3) din TFUE]”, întrucât, „aceste ajutoare, în principiu, denaturează condițiile de concurență în sectoarele în care sunt acordate, fără a fi totuși capabile, prin însăși natura lor, să atingă unul dintre [obiectivele de interes comun]” ⁽⁵⁶⁾.
- (104) În mod similar, în cauza C-86/89, *Italia/Comisia*, Curtea de Justiție a constatat că „ajutorul în cauză, care este acordat fără condiții specifice și doar în funcție de cantitățile utilizate, ar trebui să fie considerat ajutor de exploatare pentru întreprinderile în cauză și, astfel, acesta afectează condițiile schimburilor comerciale într-o măsură contrară interesului comun” ⁽⁵⁷⁾.
- (105) De asemenea, Comisia a adoptat această abordare, în special în ceea ce privește subvențiile pentru acoperirea costurilor energiei electrice pentru sectorul aluminiului ⁽⁵⁸⁾.
- (106) Toate preocupările exprimate în cazurile anterioare sunt prezente, de asemenea, în speță: ajutorul constă într-un grant care este acordat producătorilor în cauză pentru reducerea costurilor energiei electrice. Astfel cum au confirmat părțile interesate, acesta este unul dintre principalele costuri de producție în sectoarele vizate de schema de ajutoare, fiind unul dintre principalii factori de producție care face obiectul concurenței între producători.
- (107) De asemenea, ajutorul este acordat pentru fiecare MWh consumat și, prin urmare, are un impact direct asupra competitivității întreprinderilor eligibile pentru fiecare unitate produsă peste primul GWh de consum. În plus, ajutorul nu este legat de nicio valoare de referință privind eficiența. În cele din urmă, ajutorul nu vizează nici măcar costurile reale ale beneficiarilor legate de emisiile de CO₂ incluse în costurile energiei electrice. De fapt, acesta ar putea reduce stimulentele pentru a produce mai eficient din punct de vedere energetic.

⁽⁵⁶⁾ Hotărârea din 8 iunie 1995 în cauza T-459/93, *Siemens/Comisia*, Rec., 1995, p. II-01675, punctul 48.

⁽⁵⁷⁾ Hotărârea din 6 noiembrie 1990 în cauza C-86/89 *Italia/Comisia*, Rec., 1990, p. I-3891, punctul 18. A se vedea, de asemenea, hotărârea din 14 februarie 1990 în cauza C-301/87 *Franța/Comisia*, Rec., 1990, p. I-307, punctul 50.

⁽⁵⁸⁾ A se vedea Decizia 86/60/CEE a Comisiei din 14 decembrie 1985 privind ajutorul de stat acordat unei întreprinderi producătoare de aluminiu primar, situate în Ludwigshafen (JO L 72, 15.3.1986, p. 30); Decizia 2010/460/CE a Comisiei din 19 noiembrie 2009 privind ajutoarele de stat C 38/A/04 (ex NN 58/04) și C 36/B/06 (ex NN 38/06) puse în aplicare de Italia în favoarea Alcoa Trasformazioni (JO L 227, 28.8.2010, p. 62); Decizia 2012/339/UE a Comisiei din 13 iulie 2011 privind ajutorul de stat SA.26117 – C 2/10 (ex NN 62/09) acordat de Grecia în favoarea Aluminium of Greece SA (JO L 166, 27.6.2012, p. 83). A se vedea, de asemenea, cazul SA.33624 (ex 2011/CP) – Tarife preferențiale de energie electrică pentru ALRO Slatina S.A. (JO C 268, 5.9.2012, p. 21).

- (108) De asemenea, Comisia nu este de acord că schema de ajutoare nu ar afecta concurența la nivelul Uniunii. În primul rând, Comisia observă că măsurile reparatorii fuseseră deja instituite, de exemplu alocarea cotelor gratuite în cadrul schemei UE de comercializare a certificatelor de emisii ⁽⁵⁹⁾. Cu toate că acest mecanism nu vizează în mod specific costurile indirecte generate de ETS, acesta a redus povara suportată de industria din Uniune. În al doilea rând, există un risc foarte ridicat ca măsura să fie nocivă pentru concurență, întrucât aceasta este acordată *ad hoc* în afara oricărui cadru armonizat și în afara oricăror obiective, numai la nivel național și, prin urmare, aduce beneficii exclusiv întreprinderilor care au sediul în statul membru respectiv.
- (109) În acest sens, argumentul prezentat de Germania și de unele părți interesate potrivit căruia schema nu ar putea afecta concurența în interiorul Uniunii, întrucât aceasta a fost concepută, în principal, pentru a restabili o concurență loială cu concurenții din afara Uniunii, pierde din vedere esențialul: sprijinul acordat exclusiv producătorilor germani, pentru a îmbunătăți competitivitatea acestora în raport cu concurenții din afara Uniunii, riscă în același timp să îi avantajeze pe aceștia în raport cu concurenții lor din cadrul Uniunii. ⁽⁶⁰⁾ De asemenea, acest lucru este demonstrat de faptul că schema prevede obligația beneficiarilor de a rambursa ajutorul în cazul închiderii instalației sau al relocării în afara Germaniei (și nu doar în afara UE sau a SEE).
- (110) În mod similar, afirmația potrivit căreia producătorii de metale neferoase germani nu s-ar reloca oricum în alte state membre UE/SEE din cauza nivelurilor comparabile de prețuri la energia electrică nu este convingătoare. Denaturarea concurenței în cadrul pieței interne nu se măsoară numai prin relocarea instalațiilor dintr-un stat membru într-altul. Denaturarea concurenței apare deja atunci când capacitatea de producție poate fi menținută într-un stat membru datorită ajutoarelor de stat, întrucât acest fapt are repercusiuni asupra rentabilității capacității de producție din alte state membre. La nivelul UE, Germania este principalul loc de situare a unora dintre producătorii de metale neferoase în cauză, dar nu singurul ⁽⁶¹⁾, prin urmare, este posibil ca ajutorul să denatureze condițiile concurenței între producătorii de pe teritoriul UE și SEE. De fapt, Germania a subliniat în notificarea anterioară a schemei că producătorii germani ar fi fost dezavantajați, de asemenea, în raport cu concurenții din alte state membre.
- (111) De asemenea, Comisia consideră că există riscul ca o schemă similară celei în cauză să declanșeze o competiție pentru obținerea de subvenții între statele membre, situație în care concurența pe piața internă ar putea fi afectată în mod semnificativ, în funcție de disponibilitatea resurselor bugetare în diferitele state membre. Acest risc este deosebit de important în speță, având în vedere că, în 2009, nu exista un cadru armonizat care să stabilească condițiile care trebuiau respectate de toate statele membre.
- (112) Prin urmare, chiar dacă a fost recunoscut un obiectiv de interes comun precum obiectivul de mediu care constă în prevenirea relocării emisiilor de dioxid de carbon, este esențial ca toate efectele de denaturare ale ajutorului să fie menținute la un nivel minim și să fie menținute condiții de concurență echitabile pentru toți actorii de pe piață în cadrul pieței interne.
- (113) Într-adevăr, unul dintre obiectivele specifice urmărite prin adoptarea Orientărilor ETS (pe lângă prevenirea relocării emisiilor de dioxid de carbon și menținerea eficienței ETS) a fost de a reduce la minimum denaturările de pe piața internă ⁽⁶²⁾. Astfel de denaturări pot apărea nu numai în cadrul sectoarelor economice, ci și între sectoare: în cazul în care un stat membru decide să acorde sprijin pentru anumite sectoare, dar nu și pentru altele, sectoarele care nu beneficiază de sprijin ar putea fi nevoite să suporte o sarcină mai grea, având în vedere obiectivele în materie de emisii ale statelor membre. Cu toate acestea, astfel cum s-a constatat în considerentul 48, schema germană nu se încadrează în domeniul de aplicare a Orientărilor ETS. Orientările se aplică numai celei de a treia perioade de comercializare din cadrul sistemului ETS.
- (114) De asemenea, Comisia observă că, în timp ce schema de ajutoare poate modifica în mod nefavorabil condițiile schimburilor comerciale într-o măsură semnificativă, efectele pozitive ale schemei de ajutoare sunt neclare. În special, Germania nu a stabilit în mod convingător, din motivele prevăzute în considerentul 63 și următoarele, că schema notificată era adecvată și necesară.

⁽⁵⁹⁾ Conform articolului 10 din Directiva 2003/87/CE, pentru a doua perioadă de comercializare din cadrul sistemului ETS, „statele membre alocă cel puțin 90 % din cote gratuit”.

⁽⁶⁰⁾ A se vedea hotărârea din 14 februarie 1990 în cauza C-301/87 *Franța/Comisia*, Rec., 1990, p. I-307, punctul 50.

⁽⁶¹⁾ În 2009, principalele patru state membre ale UE producătoare de aluminiu erau Germania, Spania, Franța și Italia. În ceea ce privește aluminiul primar, în 2009, cei mai mari producători erau Franța, Spania, Țările de Jos și Germania (cu toate acestea, Germania a fost principalul producător în perioada 2000-2008). În 2009, producția de cupru a fost dominată de Germania și Polonia, urmate de Spania, Belgia-Luxemburg și țările scandinave. Țările cele mai mari producătoare zinc sunt Spania, Finlanda și Țările de Jos. A se vedea ECORYS, Competitivitatea industriilor metalelor neferoase din UE, 5 aprilie 2011, http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/metals-minerals/files/fn97624_nfm_final_report_5_april_en.pdf, p. 43 și următoarele.

⁽⁶²⁾ A se vedea raportul privind evaluarea impactului, nota de subsol 48, p. 22.

- (115) Prin urmare, Comisia consideră că bilanțul global al schemei notificate nu este pozitiv, întrucât schema este susceptibilă să determine denaturări ale concurenței pe piața internă a metalelor neferoase, în timp ce efectele pozitive ale schemei nu sunt stabilite în mod convingător.

Concluzie privind prevenirea relocării emisiilor de dioxid de carbon

- (116) Prin urmare, Comisia consideră că schema nu constituie o măsură necesară și adecvată pentru a preveni relocarea emisiilor de dioxid de carbon într-un mod echilibrat și, în orice caz, poate modifica în mod nefavorabil condițiile schimburilor comerciale într-o măsură contrară interesului comun. Aceasta nu poate fi considerată compatibilă cu piața internă pe acest temei.
- (117) Chiar dacă Germania ar modifica schema pentru a răspunde preocupărilor Comisiei privind proporționalitatea prin adaptarea sau modificarea metodei de calcul a ajutorului, astfel cum se angajase, acest lucru nu ar modifica aprecierea Comisiei privind caracterul adecvat și necesitatea măsurii și privind denaturarea concurenței în interiorul Uniunii. Într-adevăr, existența riscului de relocare a emisiilor de dioxid de carbon pentru anul 2009 nu a fost stabilită, iar efectul schemei asupra concurenței ar fi în continuare negativ.

6.3.3.2. Prevenirea pierderii locurilor de muncă

- (118) De asemenea, Germania a subliniat necesitatea de a preveni pierderea locurilor de muncă în Germania, care ar putea apărea, atât în industria metalelor neferoase, cât și în industriile din aval, în cazul în care producătorii de metale neferoase și-ar reduce capacitatea sau chiar și-ar reloca instalațiile în țări terțe.
- (119) În decizia sa de inițiere a procedurii, Comisia și-a exprimat îndoielile cu privire la posibilitatea ca simpla prevenire a relocării în vederea asigurării ocupării forței de muncă să fie considerată un obiectiv de interes comun. În orice caz, Comisia și-a exprimat îndoielile cu privire la afirmația Germaniei potrivit căreia industria metalelor neferoase a fost supusă unor șocuri exogene și că această situație ar trebui considerată o disfuncționalitate a pieței, care, la rândul său, ar conduce la pierderea de locuri de muncă. De asemenea, Comisia a avut îndoieli cu privire la faptul că ajutoarele de exploatare pentru prevenirea relocării întreprinderilor denaturau cel mai puțin concurența pentru menținerea locurilor de muncă, întrucât măsurile de îmbunătățire a situației pe piața forței de muncă se concentrează de regulă asupra unor măsuri sustenabile precum îmbunătățirea educației și a formării lucrătorilor sau facilitarea accesului la capital pentru noi investiții ⁽⁶³⁾.
- (120) Părțile interesate au susținut că amenințarea la adresa menținerii producției de metale neferoase în Europa, determinată atât de criza financiară și economică din 2008, cât și de costurile emisiilor indirecte de CO₂, era reală.
- (121) Comisia reamintește că nu există un precedent în practica sa decizională sau în jurisprudența instanțelor Uniunii în care presupusele riscuri de relocare în afara Uniunii să fi fost acceptate ca justificare pentru acordarea unui ajutor de stat ⁽⁶⁴⁾. Având în vedere că Germania nu a furnizat nicio justificare convingătoare, Comisia nu consideră necesar să se îndepărteze de la practica sa decizională.
- (122) Chiar dacă un astfel de obiectiv ar fi recunoscut, Comisia nu consideră că celelalte condiții de compatibilitate sunt îndeplinite. Într-adevăr, o măsură este compatibilă cu piața internă numai dacă se demonstrează că aceasta are, în mod evident, un efect stimulat asupra beneficiarilor, determinând schimbarea comportamentului lor în conformitate cu rezultatul dorit.
- (123) Cu toate acestea, astfel cum s-a descris deja în considerentul 87 și următoarele, având în vedere perioada scurtă de timp pentru care trebuia acordat ajutorul (mai puțin de șase luni) și presupusele probleme structurale ale industriei, Comisia consideră că nu s-a demonstrat modul în care măsura de ajutor va avea un impact asupra comportamentului beneficiarilor săi.
- (124) De asemenea, orice ajutor de stat trebuie să se limiteze la nivelul minim necesar pentru realizarea obiectivului de interes comun. Acest lucru înseamnă că, în speță, schema notificată ar trebui să asigure faptul că ajutorul este limitat la valoarea necesară pentru a preveni pierderea de locuri de muncă.

⁽⁶³⁾ JO C 111, 9.4.2011, p. 22, considerentul 77 și următoarele.

⁽⁶⁴⁾ Decizia 2008/408/CE a Comisiei din 20 noiembrie 2007 privind ajutorul de stat C 36/A/06 (ex NN 38/06) pus în aplicare de Italia în favoarea ThyssenKrupp, Cementir și Nuova Terni Industrie Chimiche (JO L 144, 4.6.2008, p. 37, punctul 145). A se vedea, de asemenea, Decizia 2010/460/CE, considerentul 244.

- (125) Schema notificată s-a dovedit a fi disproporționată în ceea ce privește prevenirea relocării emisiilor de dioxid de carbon, întrucât aceasta nu a inclus suficiente garanții împotriva supracompensării (a se vedea considerentul 93 și următoarele). Această constatare se aplică, de asemenea, în speță, având în vedere că prevenirea relocării emisiilor de dioxid de carbon și prevenirea pierderii de locuri de muncă au ca numitor comun menținerea capacității de producție. În cazul în care există o supracompensare în contextul primului obiectiv (întrucât ajutorul este disproporționat în ceea ce privește menținerea capacității de producție), va exista, de asemenea, o supracompensare în contextul celui de al doilea obiectiv.
- (126) În orice caz, motivele pentru care bilanțul global al schemei de ajutoare este negativ în ceea ce privește prevenirea relocării emisiilor de dioxid de carbon, prezentate în considerentul 99 și următoarele, se aplică, de asemenea, în speță: ajutorul de exploatare pentru a acoperi cheltuielile curente pe care o întreprindere ar trebui să le suporte în mod normal are un puternic efect de denaturare și nu poate, în principiu, să fie justificat, indiferent de obiectivul specific de interes comun urmărit (și anume, prevenirea pierderii de locuri de muncă în locul prevenirii relocării emisiilor de dioxid de carbon). Faptul că ajutorul ar fi fost acordat *ad hoc* și în afara domeniului de aplicare a oricărui cadru armonizat consolidează această analiză. Dacă ar fi fost aprobată, schema ar fi putut conduce la pierderi de locuri de muncă în alte state membre, determinând astfel o competiție pentru obținerea de subvenții la nivelul Uniunii.

7. CONCLUZIE

- (127) Prin urmare, pe baza acestor considerații, Comisia concluzionează că schema notificată nu poate fi considerată compatibilă cu piața internă.
- (128) Întrucât ajutorul nu a fost plătit, nu este necesar să se dispună recuperarea acestuia,

ADOPTĂ PREZENTA DECIZIE:

Articolul 1

Ajutorul de stat pe care Germania intenționează să îl pună în aplicare în temeiul Regulamentului administrativ notificat privind sprijinul pentru producția de metale neferoase începând cu data de 6 august 2009 este incompatibil cu piața internă.

Prin urmare, ajutorul nu poate fi pus în aplicare.

Articolul 2

Germania informează Comisia, în termen de două luni de la notificarea prezentei decizii, cu privire la măsurile adoptate pentru a se conforma acesteia.

Articolul 3

Prezenta decizie se adresează Republicii Federale Germania.

Adoptată la Bruxelles, 17 iulie 2013.

Pentru Comisie
Joaquín ALMUNIA
Vicepreședinte