

## Comunicarea Comisiei privind criteriile pentru o evaluare aprofundată a ajutoarelor regionale pentru proiecte mari de investiții

(2009/C 223/02)

### 1. INTRODUCERE

#### 1.1. Reguli generale pentru măsurile de ajutor regional

1. Liniile directe privind ajutoarele de stat regionale pentru perioada 2007-2013 („LAR”) <sup>(1)</sup> clarifică abordarea generală a Comisiei în ceea ce privește ajutoarele de stat regionale. Conform dispozițiilor LAR și în ciuda efectelor negative pe care ajutoarele de stat regionale le pot avea asupra comerțului și concurenței, Comisia poate considera ajutoarele de stat ca fiind compatibile cu piața comună, în cazul în care acestea sunt acordate pentru a promova dezvoltarea economică a anumitor regiuni defavorizate din Uniunea Europeană.
2. În general, LAR ține seama de gravitatea relativă a problemelor care afectează dezvoltarea regiunilor respective, prin introducerea unor plafoane specifice pentru ajutoarele regionale. Intensitățile maxime ale ajutoarelor variază între 10 % și 50 % din costurile eligibile, bazate în principal pe valoarea PIB-ului pe cap de locuitor în regiunile în cauză, dar lăsând în același timp o anumită flexibilitate statelor membre pentru a ține seama de condițiile locale. Hărțile ajutoarelor regionale pentru fiecare stat membru sunt publicate pe site-ul Europa <sup>(2)</sup>. Existența acestei gradații a intensității ajutoarelor reflectă, în esență exercițiul comparativ pe care trebuie să-l efectueze Comisia între, pe de o parte, efectul pozitiv pe care îl pot avea ajutoarele regionale pentru investiții, în special din punctul de vedere al promovării coeziunii prin atragerea investițiilor în zonele defavorizate și, pe de altă parte, limitarea eventualelor efecte negative pe care acest tip de ajutor îl poate avea asupra întreprinderilor individuale, de exemplu asupra altor agenți economici și asupra regiunilor al căror avantaj competitiv este astfel redus.
3. Un proiect mare de investiții este o investiție inițială cu cheltuieli eligibile de peste 50 de milioane EUR <sup>(3)</sup>. Proiectele mari de investiții sunt mai puțin afectate de handicapurile care caracterizează zonele defavorizate decât proiectele de investiții mai puțin importante. Există un risc sporit ca schimburile comerciale să fie afectate de proiectele mari de investiții și, prin urmare, ca efectul de denaturare față de concurenții din alte regiuni să fie mai puternic. Există, de asemenea, în cazul investițiilor mari, riscul ca valoarea ajutorului să depășească minimumul necesar pentru a compensa dezavantajele regionale, dar și riscul ca ajutoarele de stat pentru aceste proiecte să genereze efecte negative precum alegerea de locații ineficiente, o denaturare mai mare a concurenței și, întrucât ajutoarele reprezintă un transfer costisitor de la contribuabili către beneficiarii ajutoarelor, pierderi nete de bunăstare, ca de exemplu

costul ajutorului să depășească beneficiile pentru consumatori și producători.

4. LAR prevede reguli specifice pentru ajutoarele regionale în favoarea proiectelor mari de investiții <sup>(4)</sup>. LAR prevede reducerea automată și progresivă a plafoanelor aplicabile ajutoarelor regionale pentru aceste proiecte mari de investiții pentru a limita denaturările concurenței la un nivel care poate fi considerat, în general, ca fiind compensat prin beneficiile aduse de acestea pentru dezvoltarea regiunilor respective <sup>(5)</sup>.
5. Mai mult decât atât, statele membre trebuie să notifice individual orice ajutor pentru proiectele de investiții în cazul în care valoarea ajutorului propus depășește suma maximă permisă de ajutor pe care o investiție cu cheltuieli eligibile de 100 de milioane EUR o poate primi conform regulilor aplicabile (pragul de notificare) <sup>(6)</sup>. În cazul ajutoarelor notificate, Comisia verifică în special intensitățile ajutoarelor, conformitatea cu criteriile generale ale LAR și măsura în care investiția notificată favorizează o creștere importantă a capacităților de producție, răspunzând în același timp problemelor reprezentate de o piață neperformantă sau chiar în declin, sau măsura în care aceasta conferă avantaje întreprinderilor cu cote mari de piață.

#### 1.2. Măsuri de ajutor regional supuse unei evaluări aprofundate

6. În ciuda acestei reduceri progresive automate, anumite ajutoare regionale cu o valoare ridicată, acordate pentru proiecte mari de investiții ar putea avea totuși efecte semnificative asupra schimburilor comerciale și pot determina denaturări importante ale concurenței. Din acest motiv, Comisia avea drept politică să nu autorizeze ajutoarele pentru proiecte mari de investiții care depășeau următoarele praguri <sup>(7)</sup>:
  - beneficiarul ajutorului realizează mai mult de 25 % din vânzările produsului (produselor) în cauză pe piața (piețele) respective sau
  - capacitatea de producție creată de proiect depășește 5 % din piață, în timp ce rata de creștere a pieței respective se situează sub rata de creștere a PIB-ului SEE.

<sup>(1)</sup> JO C 54, 4.3.2006, p. 13.

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

<sup>(3)</sup> Astfel cum este definit în punctul 60 și în notele de subsol 54 și 55 ale LAR.

<sup>(4)</sup> A se vedea secțiunea 4.3 din LAR.

<sup>(5)</sup> A se vedea punctul 67 din LAR.

<sup>(6)</sup> A se vedea punctul 64 din LAR.

<sup>(7)</sup> A se vedea punctul 24 din Cadrul multisectorial pe 2002 privind ajutoarele regionale pentru proiecte mari de investiții (JO C 70, 19.3.2002, p. 8, astfel cum a fost modificat prin JO C 263, 1.11.2003, p. 3).

7. Cu toate acestea, conform dispozițiilor LAR în vigoare, Comisia a optat pentru o abordare mai individualizată, care permite luarea în considerare, într-un mod cât mai concret posibil, a coeziunii și a altor beneficii care pot rezulta din astfel de proiecte. Orice astfel de beneficii trebuie însă să fie examinate din perspectiva efectelor negative probabile asupra schimburilor comerciale și concurenței, care la rândul lor ar trebui identificate într-un mod cât mai concret posibil. Prin urmare, punctul 68 din LAR prevede că, în cazul ajutoarelor care depășesc pragul de notificare și care îndeplinesc una sau ambele condiții prevăzute la punctul 68 literele (a) și (b) din LAR (praguri care justifică o evaluare aprofundată, care sunt aceleași ca pragurile descrise la punctul 6 al prezentei comunicări), Comisia va desfășura o procedură oficială de investigare în temeiul articolului 88 alineatul (2) din Tratatul de instituire a Comunității Europene. În cazul acestor ajutoare, obiectivul procedurii oficiale de investigare este acela de a verifica în mod detaliat „dacă ajutorul este necesar pentru stimularea investiției, iar avantajele măsurii de ajutor sunt mai mari decât denaturarea concurenței și decât efectele asupra schimburilor dintre statele membre rezultate ca urmare a acordării ajutorului” <sup>(1)</sup>.
8. La nota de subsol numărul 63 din LAR, Comisia și-a anunțat intenția de a „*elabora alte orientări privind criteriile de care va ține seama în decursul acestei evaluări*”. În cele ce urmează, Comisia prezintă orientări referitoare la tipul de informații pe care le poate solicita și la metodologia pe care o va urma pentru măsurile supuse unei evaluări amănunțite. În conformitate cu Planul de acțiune în domeniul ajutoarelor de stat <sup>(2)</sup>, Comisia va realiza o evaluare globală a ajutoarelor, comparând efectele pozitive și negative ale acestora pentru a determina dacă, în ansamblul său, măsura de ajutor poate fi aprobată.
9. Evaluarea amănunțită trebuie să fie proporțională cu eventualele denaturări pe care le poate produce ajutorul. Acest lucru înseamnă că sfera de aplicare a analizei va depinde de tipul de caz. Astfel, natura și nivelul dovezilor necesare vor depinde și de caracteristicile fiecărui caz individual. De asemenea, Comisia poate, printre altele, solicita statului membru să furnizeze studii independente în vederea confirmării informațiilor cuprinse în notificare sau să obțină date de la alți agenți economici activi pe piețele relevante sau de la experți în domeniul dezvoltării regionale, cu respectarea dispozițiilor care reglementează desfășurarea unei investigări oficiale, prevăzute la articolele 6 și 7 din Regulamentul (CE) nr. 659/1999 al Consiliului din 22 martie 1999 de stabilire a normelor de aplicare a articolului 93 din tratatul CE <sup>(3)</sup>. Mai mult decât atât, observațiile formulate de părțile interesate în timpul investigării oficiale sunt binevenite. Comisia va identifica aspectele esențiale cu privire la care are nevoie de observații în momentul demarării procedurii.
10. Prezenta comunicare este menită să garanteze transparența și previzibilitatea procesului de luare a deciziilor în cadrul

Comisiei și aplicarea unui tratament egal statelor membre. Comisia își rezervă dreptul de a modifica și revizui prezenta comunicare în lumina experienței dobândite.

## 2. EFECTELE POZITIVE ALE AJUTOARELOR

### 2.1. Obiectivul ajutoarelor

11. Ajutoarele regionale au un obiectiv de interes comun care reflectă considerații de ordin etic, respectiv promovarea coeziunii economice prin contribuirea la reducerea diferențelor dintre nivelurile de dezvoltare ale diferitelor regiuni din Comunitate. Punctul 2 din LAR stabilește că: „Pentru că au în vedere depășirea handicapurilor regiunilor defavorizate, ajutoarele de stat regionale promovează coeziunea economică, socială și teritorială a statelor membre și a Uniunii Europene în ansamblul său”. Punctul 3 din LAR adaugă: „Ajutoarele regionale pentru investiții sunt destinate susținerii dezvoltării celor mai defavorizate regiuni prin sprijinirea investițiilor și a creării de noi locuri de muncă. Acestea favorizează extinderea și diversificarea activităților economice ale întreprinderilor situate în regiunile cele mai puțin favorizate, în special prin încurajarea întreprinderilor să înființeze noi sedii secundare în aceste regiuni”.
12. Pentru acele proiecte mari de investiții care ating pragurile care justifică efectuarea unei evaluări aprofundate, statelor membre li se va solicita să dovedească faptul că ajutorul va viza obiectivul de echitate în cauză. Astfel, statul membru va trebui să dovedească contribuția proiectului de investiții la dezvoltarea regiunii respective.
13. În timp ce obiectivul principal al ajutoarelor regionale este acela de a promova obiective de echitate precum coeziunea economică, ajutoarele regionale pot răspunde și fenomenului de eșec al pieței. Handicapurile regionale pot fi legate de deficiențe ale pieței, precum o informare incompletă, probleme de coordonare, dificultăți pentru beneficiar în ceea ce privește realizarea de investiții corespunzătoare în bunuri publice sau externalități ale investițiilor. În cazul în care, în afară de obiectivele de echitate, ajutoarele regionale răspund și unor preocupări legate de eficacitate, se va considera că ajutoarele au un efect pozitiv global mai mare.
14. Următoarea listă neexhaustivă de criterii orientative poate fi utilizată pentru a demonstra contribuția regională a ajutorului, în măsura în care determină atragerea de investiții și activități suplimentare în regiune. Aceste efecte pozitive ale ajutoarelor pot fi atât directe (de exemplu, locurile de muncă directe create), cât și indirecte (de exemplu, inovare la nivel local):

— numărul de locuri de muncă directe create prin intermediul investiției reprezintă un indicator important al contribuției la dezvoltarea regională. Calitatea locurilor de muncă create și nivelul de calificare necesar trebuie, de asemenea, luate în considerare;

<sup>(1)</sup> A se vedea punctul 68 din LAR.

<sup>(2)</sup> A se vedea punctele 11 și 20 din Planul de acțiune în domeniul ajutoarelor de stat [COM(2005) 107 final].

<sup>(3)</sup> JO L 83, 27.3.1999, p. 1.

- s-ar putea crea un număr și mai mare de locuri noi de muncă în rețeaua locală de (sub-)furnizori, contribuind la o mai bună integrare a investiției în regiunea respectivă și asigurând o propagare mai largă a efectelor. Prin urmare, se va lua de asemenea în considerare numărul de locuri de muncă indirecte create;
- angajamentul beneficiarului de a participa la activități de formare de mare anvergură în vederea îmbunătățirii calificărilor (generale și specifice) ale forței sale de muncă va fi considerat drept un factor care contribuie la dezvoltarea regională. Se va pune accent și pe formarea care îmbunătățește cunoștințele lucrătorilor și șansele acestora de a-și găsi un loc de muncă în afara întreprinderii. Formarea generală sau specifică pentru care se aprobă un ajutor de stat pentru formare nu va fi considerată ca reprezentând un efect pozitiv al ajutorului regional, pentru a se evita dubla contabilizare;
- ca urmare a proximității (efectul de grupare), pot rezulta economii externe de scară sau alte beneficii din perspectiva dezvoltării regionale. Gruparea întreprinderilor care fac parte din același sector de activitate permite diferitelor fabrici să se specializeze într-o mai mare măsură, ceea ce conduce la o eficiență sporită. Proximitatea fizică facilitează schimbul de informații, idei și cunoștințe între întreprinderi. Concentrarea activităților economice atrage numeroși solicitanți de locuri de muncă, ceea ce face ca piața muncii să poată să ofere întreprinderilor un număr important de lucrători cu diferite calificări. Asigurarea accesului la servicii juridice și comerciale contribuie la creșterea productivității. În general, concentrarea activităților economice poate, de asemenea, să atragă alte investiții care, la rândul lor, sporesc efectele de contagiune pozitive (cerc virtuos);
- investițiile încorporează cunoștințe tehnice și pot genera un transfer semnificativ de tehnologie (diseminarea cunoștințelor). Investițiile în sectoarele cu utilizare intensivă a tehnologiei sunt mai susceptibile să implice un transfer de tehnologie către regiunea beneficiară. Nivelul și gradul de specificitate al diseminării cunoștințelor sunt, de asemenea, importante în această privință;
- poate fi, de asemenea, luată în considerare contribuția proiectelor la capacitatea regiunii de a crea noi tehnologii prin intermediul inovării la nivel local. Cooperarea dintre noile unități de producție și instituțiile locale de învățământ superior poate fi apreciată în mod pozitiv în acest sens;
- durata investiției și eventualele investiții ulterioare semnalează un angajament durabil al unei întreprinderi în regiune.

15. Statele membre sunt, în special, invitate să se bazeze pe evaluările schemelor sau măsurilor de ajutor de stat ante-

rioare, pe evaluările impactului efectuate de autoritățile care acordă ajutoarele, pe opiniile experților și pe alte posibile studii referitoare la proiectul de investiții supus evaluării. Planul de afaceri al beneficiarului ajutorului ar putea oferi informații în ceea ce privește numărul de locuri de muncă create, salariile plătite (având drept efect creșterea nivelului de bunăstare a gospodăriilor), volumul vânzărilor producătorilor locali, cifra de afaceri generată de investiție și de care regiunea beneficiază eventual prin venituri fiscale suplimentare.

16. În cazul în care este relevant, trebuie luată în calcul și relația dintre proiectul de investiții prevăzut și cadrul de referință național strategic, precum și relația dintre proiect și programele operaționale cofinanțate din fondurile structurale. În acest sens, Comisia ar putea ține seama, în mod specific, de orice decizie a Comisiei referitoare la măsură, în contextul analizei proiectelor importante în cadrul fondurilor structurale sau al Fondului de coeziune<sup>(1)</sup>. O astfel de decizie se bazează, printre altele, pe „o analiză cost-beneficii, inclusiv o evaluare a riscurilor și a impactului previzibil asupra sectorului respectiv și asupra situației socio-economice a statului membru și/sau a regiunii și, dacă este posibil și necesar, a altor regiuni din cadrul Comunității”.

## 2.2. Caracterul adecvat al instrumentului de ajutor

17. Ajutorul de stat sub formă de subvenții pentru investiții nu reprezintă singurul instrument de politică la dispoziția statelor membre în vederea sprijinirii investițiilor și creării de locuri de muncă în regiunile defavorizate. Statele membre pot utiliza măsuri generale, cum ar fi dezvoltarea infrastructurii, sporirea calității învățământului și formării sau îmbunătățirea mediului general de afaceri.
18. Măsurile pentru care statul membru a luat în considerare alte opțiuni de politică și în cazul cărora sunt stabilite avantajele utilizării unui instrument selectiv cum ar fi ajutoarele de stat pentru o anumită întreprindere sunt considerate a fi un instrument adecvat. Comisia va ține seama, în mod special, de orice evaluare a impactului măsurii propuse pe care statul membru este posibil să o fi adoptat.

## 2.3. Efectul de stimulare

19. Analizarea efectului de stimulare al măsurii de ajutor reprezintă unul dintre cele mai importante elemente ale evaluării aprofundate a ajutoarelor regionale pentru proiecte mari de investiții. Comisia va evalua măsura în care ajutorul propus este necesar pentru producerea „unui efect real de stimulare a efectuării de investiții care altfel nu s-ar fi realizat în zonele asistate”<sup>(2)</sup>. Această evaluare se va desfășura la două niveluri: mai întâi, la un nivel general, procedural și, după aceea, la un nivel mai detaliat, economic.

<sup>(1)</sup> A se vedea secțiunea 2 din Regulamentul (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului din 11 iulie 2006 de stabilire a dispozițiilor generale cu privire la FEDR, Fondul social european și Fondul de coeziune și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1260/1999 (JO L 210 31.7.2006, p. 25).

<sup>(2)</sup> A se vedea punctul 38 din LAR.

20. Punctul 38 din LAR conține criteriile generale pentru efectuarea unei evaluări formale a efectului de stimulare al ajutoarelor regionale. Aceste criterii se aplică tuturor ajutoarelor regionale, nu numai ajutoarelor regionale pentru proiecte mari de investiții.
21. În cazul ajutoarelor regionale pentru proiecte mari de investiții care fac obiectul prezentei comunicări, Comisia va verifica în detaliu „dacă ajutorul este necesar pentru stimularea investiției”<sup>(1)</sup>. Obiectivul prezentei evaluări amănunțite este acela de a determina măsura în care ajutorul contribuie în mod efectiv la schimbarea comportamentului beneficiarului, astfel încât acesta să investească (suplimentar) în respectiva regiune asistată. Există multe motive valabile pentru ca o societate să se stabilească într-o anumită regiune, chiar și fără a se acorda un ajutor.
22. Având în vedere obiectivul de echitate care derivă din politica de coeziune și în măsura în care ajutorul contribuie la atingerea acestui obiectiv, efectul de stimulare poate fi dovedit prin două scenarii posibile:
1. Ajutorul oferă un stimulent pentru adoptarea unei decizii investiționale pozitive deoarece o investiție care altfel nu ar fi fost profitabilă pentru întreprindere indiferent de locație poate fi efectuată în regiunea asistată<sup>(2)</sup>.
  2. Ajutorul oferă un stimulent pentru efectuarea unei investiții în regiunea respectivă mai degrabă decât în altă parte întrucât aceasta compensează dezavantajele nete și costurile legate de alegerea locației în regiunea asistată.
23. Statul membru trebuie să demonstreze Comisiei existența unui efect de stimulare al ajutorului. Statul membru va trebui să furnizeze dovezi clare că ajutorul are efectiv un impact asupra alegerii investiției sau locației. Statul membru va trebui să specifice care scenariu se aplică. Pentru a permite o evaluare cuprinzătoare, statul membru va trebui să furnizeze nu numai informații privind proiectul care beneficiază de ajutor, dar și o descriere completă a scenariului contrafactual în care statul membru nu ar acorda niciun ajutor beneficiarului.
24. În scenariul 1, statul membru ar putea furniza dovezi cu privire la efectul de stimulare al ajutorului punând la dispoziție documente ale întreprinderii care indică faptul că investiția nu ar fi profitabilă în absența ajutorului și că nicio altă locație în afara regiunii asistate respective nu ar fi putut fi luată în calcul.
25. În scenariul 2, statul membru ar putea furniza dovezi cu privire la efectul de stimulare al ajutorului punând la dispoziție documente ale întreprinderii care indică faptul că au fost puse în balanță costurile și beneficiile amplasării în regiunea asistată respectivă față de o altă regiune. Aceste scenarii comparative vor trebui să fie considerate realiste de către Comisie.
26. Statele membre sunt, în special, invitate să se bazeze pe evaluări ale riscurilor (inclusiv evaluarea riscurilor asociate locației respective), pe rapoarte financiare, pe planuri interne de afaceri, pe opiniile experților și alte studii privind proiectul de investiții supus evaluării. Documentele care conțin previziuni privind cererea, costurile, situația financiară, documentele prezentate unui comitet pentru investiții și care dezvoltă diferite scenarii de investiție sau documentele furnizate piețelor financiare ar putea contribui la verificarea efectului de stimulare.
27. În acest context și, în special, în cazul primului scenariu, nivelul profitabilității poate fi evaluat pe baza metodelor care sunt aplicate în mod curent în sectorul respectiv de activitate și care pot include: metode de evaluare a valorii actualizate nete a proiectului (VAN), a ratei interne de rentabilitate (RIR) sau a randamentului capitalurilor investite (RCI).
28. În cazul în care ajutorul nu schimbă comportamentul beneficiarului prin stimularea realizării de investiții (suplimentare) în regiunea asistată în cauză, nu există un efect de stimulare în vederea atingerii obiectivului regional. În cazul în care ajutorul nu are niciun efect de stimulare în vederea atingerii obiectivului regional, ajutorul în cauză poate fi considerat un aport de capital acordat gratuit întreprinderii. Astfel, în cazul unei evaluări aprofundate a ajutoarelor regionale pentru proiecte mari de investiții, ajutoarele nu vor fi aprobate în situațiile în care se dovedește că aceeași investiție ar putea fi realizată în regiune chiar și în absența ajutorului.

#### 2.4. Proporționalitatea ajutorului

29. Pentru ca ajutoarele regionale să fie proporționale, valoarea și intensitatea ajutorului trebuie să se limiteze la minimum necesar pentru realizarea investiției în regiunea asistată.
30. Dispozițiile LAR garantează, în general, acordarea de ajutoare regionale proporționale cu gravitatea problemelor care afectează regiunile asistate, prin stabilirea de plafoane pentru ajutoarele regionale în general și printr-o reducere automată, progresivă a acestor plafoane pentru proiectele mari de investiții (a se vedea punctele 1 și 3).

<sup>(1)</sup> A se vedea punctul 68 din LAR.

<sup>(2)</sup> Astfel de investiții pot crea condițiile necesare pentru realizarea unor investiții suplimentare, care pot rezista fără ajutoare suplimentare.

31. În cazul ajutoarelor regionale care necesită o evaluare aprofundată, este necesară efectuarea unei verificări mai detaliate a acestui principiu general al proporționalității conținut în LAR.
32. În scenariul 1, pentru un stimulent privind investițiile, ajutorul va fi considerat, în general, ca fiind proporțional în cazul în care, datorită acestuia, randamentul investițiilor este conform cu rata normală de rentabilitate aplicată de întreprindere în alte proiecte de investiții, cu costul de capital al întreprinderii în ansamblul sau cu randamentele observate în mod normal în sectorul respectiv.
33. În scenariul 2, pentru un stimulent privind locația, ajutorul va fi considerat, în general, ca fiind proporțional în cazul în care este egal cu diferența dintre costurile nete pentru ca întreprinderea beneficiară să investească în regiunea asistată și costurile nete pentru investiții în altă (alte) regiune (regiuni). Trebuie avute în vedere toate aceste costuri și beneficii, inclusiv costurile administrative, costurile de transport, costurile de formare neacoperite de ajutoarele pentru formare și, de asemenea, diferențele salariale.
34. În ultimă instanță, aceste costuri nete care se consideră că sunt legate de handicapurile regionale determină o profitabilitate mai scăzută a investiției. Din acest motiv, calculele utilizate pentru analiza efectului de stimulare pot fi utilizate și pentru evaluarea măsurii în care ajutorul este proporțional.
35. Statul membru trebuie să dovedească proporționalitatea ajutorului pe baza unei documentații corespunzătoare, cum ar fi cea menționată la punctul 26.
36. Intensitatea ajutorului nu poate fi în niciun caz mai mare decât plafoanele aplicabile ajutoarelor regionale, ajustate de mecanismul de reducere treptată, astfel cum se menționează în LAR.

### 3. EFECTELE NEGATIVE ALE AJUTOARELOR

37. Pentru a evalua cotele de piață și eventuala capacitate de producție excedentară pe o piață în declin structural, Comisia trebuie să definească produsul pieței relevante și piața geografică. Astfel, în mod obișnuit <sup>(1)</sup>, piețele relevante sunt deja definite pentru toate măsurile de ajutor regional care fac obiectul unei evaluări aprofundate.

<sup>(1)</sup> În cazul în care persistă incertitudini cu privire la definiția corespunzătoare a piețelor relevante, Comisia va identifica aceste aspecte în decizia de inițiere a procedurii oficiale de investigare în temeiul articolului 88 alineatul (2) din tratat.

38. Doi indicatori principali ai efectelor negative care pot rezulta în urma ajutorului sunt deja identificați la punctul 68 din LAR, respectiv cotele mari de piață și eventuala capacitate de producție excedentară pe o piață în declin structural. Aceștia sunt legați de două teorii privind prejudiciile într-un context concurențial, respectiv crearea unei puteri de piață și crearea sau păstrarea unor structuri de piață ineficiente. O măsurare *prima facie* a acestor doi indicatori a fost deja efectuată înainte de demararea procedurii de investigare. Pentru a furniza toate elementele necesare pentru compararea finală, evaluarea celor doi indicatori va fi îmbunătățită în cadrul evaluării aprofundate. Un al treilea indicator al efectelor negative care pot rezulta în urma ajutorului, care va face obiectul unei evaluări aprofundate este influența ajutorului asupra schimburilor comerciale. Deși acești trei indicatori sunt considerați a fi principalele efecte negative care pot rezulta în urma ajutoarelor regionale pentru un proiect mare de investiții, Comisia nu exclude faptul că și alți indicatori pot fi relevanți în anumite situații.
39. Comisia va pune accentul în mod special pe efectele negative legate de noțiunea de putere de piață și capacitate de producție excedentară în cazurile în care ajutorul stimulează schimbarea deciziei privind investiția, respectiv situațiile în care, în absența ajutorului, nu s-ar efectua nicio investiție (scenariul 1 al efectului de stimulare).
40. Cu toate acestea, în cazul în care analiza comparativă sugerează că investiția ar fi fost întreprinsă chiar și în absența ajutorului, deși eventual în altă locație (scenariul 2) și, în cazul în care ajutorul este proporțional, în principiu, indicațiile posibile ale denaturărilor cum ar fi o cotă mare de piață și creșterea capacității pe o piață neperformantă ar fi aceleași, indiferent de ajutor.

#### 3.1. Eliminarea investițiilor private

##### 3.1.1. Puterea de piață

41. În momentul stabilirii nivelului optim de investiții, pe piețele cu un număr limitat de actori (o situație caracteristică proiectelor mari de investiții) fiecare întreprindere ia în considerare investițiile realizate de concurenți. În cazul în care ajutorul încurajează o anumită întreprindere să investească mai mult, concurenții pot reacționa prin reducerea cheltuielilor proprii în acel domeniu. În acest caz, ajutorul duce la eliminarea investițiilor private. În cazul în care, ca urmare a acestei situații, concurenții respectivi sunt slăbiți sau chiar forțați să iasă de pe piață, ajutorul denaturează concurența. În acest sens, după cum s-a discutat la punctul 38, LAR face distincția între cazurile în care beneficiarul ajutorului deține putere de piață și cazurile în care ajutorul determină o creștere semnificativă a capacității pe o piață în declin.
42. În general, orice ajutor acordat unui singur beneficiar pe o piață concentrată prezintă un risc crescut de a denatura concurența, întrucât decizia fiecărei întreprinderi este posibil să-i afecteze pe concurenți într-un mod mai direct. Acesta este, în special, cazul în care un actor dominant de

pe piață beneficiază de ajutor. Prin urmare, în cazul în care, ca urmare a ajutorului, beneficiarul își poate păstra sau spori puterea de piață <sup>(1)</sup>, ajutorul regional pentru proiecte mari de investiții poate avea un efect descurajator asupra deciziilor investiționale ale concurenților și, în felul acesta, poate genera denaturări ale concurenței. Această situație ar fi în defavoarea consumatorilor. Prin urmare Comisia dorește să limiteze acordarea ajutoarelor de stat societăților cu putere de piață.

43. Pentru toate cazurile de ajutoare regionale care depășesc pragul de notificare (punctul 64 din LAR), Comisia trebuie să evalueze [punctul 68 litera (a) din LAR] cota beneficiarului ajutorului (sau grupul din care acesta face parte) din vânzările produsului sau produselor respectiv(e) pe piața (piețele) produsului relevant sau pe piața (piețele) geografice. Cu toate acestea, cotele de piață pot oferi numai o indicație preliminară a posibilelor probleme. Astfel, într-o evaluare aprofundată, Comisia va lua în considerare, dacă îi va considera relevanți, și alți factori, inclusiv de exemplu structura pieței, analizând concentrarea pe piață <sup>(2)</sup>, posibilele bariere la intrare <sup>(3)</sup>, puterea de cumpărare <sup>(4)</sup> și barierele la ieșire.

44. Comisia va ține seama de cotele de piață și de alți factori aferenți înainte și după investiție (în mod normal, cu un an înainte de începerea investiției și la un an după atingerea stadiului de producție normală). În momentul evaluării efectelor negative, Comisia va lua în calcul faptul că, în timp ce unele proiecte de investiții se desfășoară într-un interval relativ scurt de timp (unu sau doi ani), majoritatea proiectelor mari de investiții au o durată mai mare. Astfel, în majoritatea cazurilor, sunt necesare analize pe termen lung ale evoluției piețelor. Cu toate acestea, Comisia va admite faptul că acele analize pe termen lung sunt mai speculative, în special în cazul piețelor volatile sau al piețelor supuse unor schimbări tehnologice rapide. Prin urmare, cu cât analiza are un orizont de timp mai lung și, astfel, este mai speculativă, cu atât posibilele efecte negative ale puterii de piață sau posibilitatea unui comportament de excludere vor avea o pondere mai scăzută.

<sup>(1)</sup> Puterea de piață este puterea de a influența prețurile de pe piață, producția, varietatea sau calitatea bunurilor și serviciilor sau alți parametri de competitivitate de pe piață pentru o perioadă semnificativă de timp.

<sup>(2)</sup> În acest scop, Comisia poate examina indicele Herfindahl-Hirschman (IHH). Acest indice oferă o analiză sumară a structurii pieței. Pe o piață cu un număr redus de actori, în care unii dintre aceștia dețin o cotă de piață relativ mare, faptul că beneficiarul deține o cotă de piață importantă ar putea fi mai puțin problematică pentru concurență.

<sup>(3)</sup> Aceste bariere la intrare includ bariere juridice (în special drepturi de proprietate intelectuală), economii de scară și de verigură, bariere la accesul la rețele și infrastructuri. În cazurile în care ajutorul se raportează la o piață pe care beneficiarul de ajutor este prezent de mult timp, eventualele bariere la intrare pot spori puterea potențială de piață a beneficiarului ajutorului și, în consecință, efectele negative posibile ale acestei puteri de piață.

<sup>(4)</sup> În cazul în care există cumpărători puternici pe piață, este mai puțin probabil ca beneficiarul ajutorului să poată majora prețurile în raport cu acești cumpărători puternici.

### 3.1.2. Crearea sau păstrarea unor structuri de piață ineficiente

45. Faptul că întreprinderile ineficiente sunt forțate să iasă reprezintă un indicator al unei concurențe efective. Pe termen lung, acest proces stimulează progresul tehnologic și o utilizare eficientă a resurselor insuficiente din economie. Cu toate acestea, o extindere substanțială a capacității ca urmare a ajutoarelor de stat pe o piață neperformantă ar putea denatura în mod excesiv concurența, întrucât capacitatea de producție excedentară poate duce la o comprimare a marjelor de profit și la o reducere a capacității concurenților sau chiar la ieșirea acestora de pe piață. Acest fapt ar putea conduce la o situație în care concurenții care, altfel, ar putea rămâne pe piață, sunt forțați să iasă de pe piață, ca urmare a ajutoarelor de stat. De asemenea, aceasta poate împiedica intrarea pe piață a întreprinderilor cu costuri reduse și poate slăbi stimulentele pentru inovare ale concurenților. Această situație are ca rezultat structuri de piață ineficiente, care se dovedesc a fi și prejudiciabile pentru consumatori pe termen lung.

46. Pentru a evalua măsura în care ajutorul poate servi la crearea sau menținerea unor structuri de piață ineficiente, astfel cum s-a arătat mai sus, Comisia va lua în considerare capacitatea suplimentară de producție creată de proiect și măsura în care piața este neperformantă <sup>(5)</sup>. Conform LAR, capacitatea suplimentară va fi considerată drept problematică numai în cazul în care este creată într-o piață neperformantă și în cazul în care capacitatea suplimentară depășește cinci la sută din piața respectivă.

47. Întrucât, în mod normal, capacitatea creată pe o piață în declin absolut va avea un efect de denaturare mai mare decât capacitatea creată pe o piață în declin relativ, Comisia va face diferența între cazurile în care pe termen lung piața relevantă este structural în declin (respectiv are o rată de creștere negativă) și cazurile în care piața relevantă este în declin relativ [respectiv are o rată de creștere pozitivă, însă nu depășește o rată de creștere de referință (a se vedea punctul 48)]. Atunci când capacitatea creată de proiect intervine pe o piață care este structural în declin absolut, Comisia o va considera ca fiind un element negativ în testul comparativ, având puține șanse de a fi compensată de efecte pozitive. Beneficiul pe termen lung pentru regiunea respectivă este, de asemenea, mai incert într-un astfel de caz.

48. Performanța slabă a pieței va fi măsurată, în mod normal, în raport cu PIB-ul SEE din ultimii cinci ani anteriori demarării proiectului (rata de referință). Datele privind performanțele anterioare sunt mai ușor accesibile și mai puțin speculative decât proiecțiile viitoare. Cu toate acestea, în evaluarea aprofundată, Comisia poate lua în considerare și tendințele viitoare anticipate, deoarece

<sup>(5)</sup> În acest context, o piață este considerată a fi „neperformantă” în cazul în care rata sa de creștere medie anuală în perioada de referință nu depășește rata de creștere a PIB-ului SEE.

creșterea capacității își va face simțit efectul în perioada următoare realizării investiției. Indicatorii pot fi creșterea viitoare previzibilă a pieței respective și ratele anticipate de utilizare a capacității, precum și impactul probabil al creșterii capacității asupra concurenților prin efectele sale asupra prețurilor și marjelor de profit.

49. Experiența indică, de asemenea, că în unele cazuri, este posibil ca luarea în considerare a creșterii produsului respectiv în SEE să nu fie etalonul corespunzător pentru evaluarea efectelor ajutoarelor, în special în cazul în care piața este considerată a fi internațională, iar producția sau consumul produselor respective în cadrul SEE este limitat. În aceste situații, Comisia va aborda dintr-o perspectivă mai largă efectul ajutoarelor asupra structurilor pieței, având în vedere, în special, posibilitatea acestora de a elimina producătorii din SEE.

### 3.2. Efecte negative asupra comerțului

50. Astfel cum se explică la punctul 2 din LAR, specificitatea geografică a ajutoarelor regionale le deosebește pe acestea de alte forme de ajutor orizontal. O caracteristică specială a ajutoarelor regionale este faptul că sunt destinate să influențeze alegerea investitorilor cu privire la locația proiectelor de investiții. Atunci când ajutoarele regionale compensează costurile suplimentare rezultate din handicapurile regionale și sprijină realizarea de investiții suplimentare în zonele asistate, acestea contribuie nu numai la dezvoltarea regiunii, dar și la realizarea coeziunii și, în ultimă instanță, prezintă avantaje pentru Comunitate în ansamblul său <sup>(1)</sup>. În ceea ce privește eventualele efecte negative ale ajutoarelor regionale asupra alegerii locației, acestea sunt deja recunoscute și limitate la un anumit nivel de LAR și de hărțile de ajutor regional, care definesc exhaustiv atât zonele care pot acorda ajutoare regionale, ținând seama de obiectivele de echitate și coeziune, cât și intensitatea admisibilă a ajutorului. Ajutoarele nu pot fi acordate pentru a atrage investiții în afara acestor zone. Atunci când evaluează proiectele mari de investiții în conformitate cu prezenta comunicare, Comisia trebuie să dețină toate informațiile necesare pentru a analiza măsura în care ajutorul de stat ar avea ca efect o pierdere substanțială de locuri de muncă în locațiile existente din cadrul Comunității.

51. Mai concret, atunci când ajutorul de stat face posibile investiții care conduc la creșterea capacității de producție pe o piață, există riscul ca producția sau investițiile din alte regiuni ale Comunității să fie afectate negativ. Acest lucru este și mai probabil în cazul în care creșterea capacității depășește creșterea pieței, ceea ce se întâmplă în general în cazul proiectelor mari de investiții care îndeplinesc al doilea criteriu prevăzut la punctul 68 din LAR. Efectele negative asupra comerțului asociate pierderii de către regiunile afectate de ajutor a unei activități economice pot fi resimțite prin pierderile de locuri de muncă pe piața respectivă, la nivelul subcontractanților <sup>(2)</sup> și ca urmare a externalităților pozitive care nu se mai manifestă (de

exemplu efectul de grupare, diseminarea cunoștințelor, educație și formare profesională etc.).

### 4. COMPARAREA EFECTELOR AJUTORULUI

52. După ce a stabilit că ajutorul este necesar ca stimulent pentru realizarea investiției în regiunea respectivă, Comisia va compara efectele pozitive ale ajutorului regional pentru investiții acordat unui proiect mare de investiții cu efectele negative ale acestuia. Se va acorda o atenție deosebită efectelor globale ale ajutorului asupra coeziunii în cadrul Comunității. Comisia nu va utiliza criteriile stabilite în prezenta comunicare în mod mecanic, ci va efectua o evaluare globală a importanței lor relative. În cadrul acestui exercițiu comparativ, nu există un element determinant și nici nu se poate considera că un set de elemente este suficient în sine pentru a asigura compatibilitatea ajutorului respectiv.

53. Mai exact, Comisia consideră că atragerea unei investiții într-o regiune mai săracă (astfel cum este definită de plafonul mai ridicat al ajutoarelor regionale) este mai benefică pentru coeziunea în cadrul Comunității decât în cazul în care aceeași investiție este realizată într-o regiune mai avantajată. Astfel, conform scenariului 2, în care trebuie furnizate dovezi privind existența unei locații alternative, o evaluare conform căreia, în absența ajutoarelor, investiția ar fi fost realizată într-o regiune mai săracă (mai multe handicapuri regionale – intensitatea maximă a ajutoarelor regionale mai ridicată) sau într-o regiune considerată a avea aceleași handicapuri regionale ca și regiunea țintă (aceeași intensitate maximă a ajutoarelor regionale) va constitui, în testul comparativ global, un element negativ care are puține șanse să fie compensat prin elemente pozitive deoarece este contrar obiectivului însăși care este urmărit de ajutoarele regionale. Pe de altă parte, în cadrul testului comparativ, se va considera, în mod normal, că efectele pozitive ale ajutoarelor regionale care nu fac decât să compenseze diferența în costuri relative legată de alegerea unei alte locații de investiții, mai dezvoltate (îndeplinind astfel criteriul proporționalității definit anterior, alături de condițiile de „efect pozitiv” legate de obiectiv, adecvare și efect de stimulare), compensează eventualele efecte negative ale celeilalte locații pentru noi investiții.

54. Cu toate acestea, atunci când există dovezi credibile ale faptului că ajutorul de stat ar avea drept efect, în locațiile existente de pe teritoriul Uniunii Europene, pierderi substanțiale de locuri de muncă care, în absența ajutorului, ar fi fost probabil menținute pe termen mediu, efectele sociale și economice ale ajutorului în locația existentă respectivă vor trebui avute în vedere în cadrul exercițiului comparativ.

55. În urma procedurii oficiale de investigare prevăzută la articolul 6 din Regulamentul (CE) nr. 659/1999, Comisia poate încheia procedura adoptând o decizie, în conformitate cu articolul 7 din regulamentul în cauză.

<sup>(1)</sup> În special, o activitate suplimentară sau creșterea nivelului de trai în zona asistată poate duce la creșterea cererii de produse și servicii originare din alte părți ale Comunității.

<sup>(2)</sup> Mai ales dacă operează pe piețele locale din regiune.

56. Comisia poate decide să aprobe, să condiționeze sau să interzică ajutorul <sup>(1)</sup>. În cazul în care adoptă o decizie condiționată în temeiul articolului 7 alineatul (4) din regulament, Comisia poate impune condiții pentru a limita eventuala denaturare a concurenței și pentru a asigura proporționalitatea. În special, poate reduce suma notificată a ajutorului sau intensitatea acestuia la un nivel considerat a fi proporțional și, prin urmare, compatibil cu piața comună.
- 

<sup>(1)</sup> Atunci când ajutorul se acordă pe baza unei scheme existente de ajutoare regionale, trebuie remarcat totuși faptul că statul membru are în continuare posibilitatea de a acorda acest ajutor până la valoarea corespunzătoare sumei maxime permise pe care o investiție cu cheltuieli eligibile de 100 de milioane EUR o poate primi conform normelor în vigoare.