

II

(Actes non législatifs)

DÉCISIONS

COMMISSION

DÉCISION (UE) 2016/632 DE LA COMMISSION

du 9 juillet 2014

relative à l'aide d'État SA.32009 (11/C) (ex 10/N) que l'Allemagne a l'intention d'accorder à BMW AG en faveur d'un grand projet d'investissement à Leipzig

[notifiée sous le numéro C(2014) 4531]

(Le texte en langue allemande est le seul faisant foi)

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

LA COMMISSION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 108, paragraphe 2, premier alinéa,

vu l'accord sur l'Espace économique européen, et notamment son article 62, paragraphe 1, point a),

après avoir invité les parties intéressées à présenter leurs observations, conformément aux dispositions précitées⁽¹⁾,

considérant ce qui suit:

1. LA PROCÉDURE

- (1) Par une lettre du 30 novembre 2010, l'Allemagne a notifié à la Commission son intention d'octroyer des aides régionales à BMW AG conformément aux lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale pour la période 2007-2013⁽²⁾ (ci-après les «lignes directrices») en vue de la réalisation d'un investissement à Leipzig, en Saxe, en Allemagne⁽³⁾.
- (2) Par une lettre du 13 juillet 2011, la Commission a notifié à l'Allemagne sa décision d'ouvrir la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après le «TFUE») concernant la mesure d'aide notifiée.

⁽¹⁾ JO C 363 du 13.12.2011, p. 20.

⁽²⁾ JO C 54 du 4.3.2006, p. 13.

⁽³⁾ Dans le cadre de la procédure formelle d'examen, la Commission a appris que le bénéficiaire de l'aide avait réalisé au cours de la même période un autre projet d'investissement extrêmement important sur le même site. L'Allemagne a par la suite transmis la notification préalable [SA.37291 (13/PN)] relative à une aide notifiable individuellement pour ce deuxième projet, mais la notification n'a pas encore été communiquée officiellement à la Commission. Si une aide est notifiée pour le deuxième projet d'investissement, la Commission examinera à l'occasion de l'enquête sur cette notification si le projet de production de voitures électriques qui fait l'objet de la présente procédure formelle d'examen et le deuxième projet d'investissement constituent un seul projet d'investissement au sens du point 60 des lignes directrices.

- (3) Par une lettre du 12 septembre 2011, l'Allemagne a présenté ses observations au sujet de la décision de la Commission d'ouvrir cette procédure. Par une lettre du 27 septembre 2011, l'Allemagne a ensuite communiqué des informations complémentaires.
- (4) La décision de la Commission a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* le 13 décembre 2011 ⁽⁴⁾. La Commission a invité les parties intéressées à présenter leurs observations au sujet de l'aide en cause.
- (5) La Commission n'a pas reçu d'observations à ce sujet de la part de parties intéressées. Par une lettre du 3 février 2012, la Commission en a informé l'Allemagne.
- (6) Le 17 janvier 2012, l'Allemagne a modifié la notification initiale de façon à inclure également une aide supplémentaire pour un autre composant de l'investissement ⁽⁵⁾, étant entendu que le bénéficiaire de l'aide a pris cette décision d'investissement après l'adoption de la décision d'ouverture de la procédure formelle d'examen. Le 17 décembre 2013, l'Allemagne a révoqué la modification précitée.
- (7) Par une lettre du 17 février 2012, l'Allemagne a été invitée à fournir des renseignements complémentaires en vue de l'appréciation approfondie de la mesure. L'Allemagne a répondu à cette demande par des lettres des 29 février, 23 mars, 5 avril, 31 août et 28 septembre 2012. Par une lettre du 19 juillet 2012, l'Allemagne a demandé à la Commission de suspendre la procédure d'examen pour une durée indéterminée, ce que la Commission a refusé par écrit le 10 août 2012. Après une communication de l'Allemagne du 26 octobre 2012 annonçant deux mesures d'investissement ne se rapportant pas à des voitures particulières électriques (voir note 3), l'Allemagne a été invitée, par des lettres du 31 octobre 2012 et du 24 janvier 2013, à fournir des renseignements complémentaires et elle y a répondu, respectivement, le 14 décembre 2012 et le 15 mars 2013. L'Allemagne a encore été priée de communiquer davantage d'explications par une lettre du 9 juillet 2013, ce qu'elle a fait le 5 août 2013.
- (8) Le 5 août 2013, l'Allemagne a informé la Commission en termes succincts d'une nouvelle modification du projet d'investissement (diminution du montant et de l'intensité de l'aide).
- (9) Les 8 mars, 14 août et 3 octobre 2012, des réunions se sont tenues avec des représentants des services de la Commission et de l'Allemagne.

2. DESCRIPTION DÉTAILLÉE DE LA MESURE NOTIFIÉE

2.1. Objectif

- (10) L'Allemagne a l'intention d'octroyer une aide régionale à l'investissement à BMW pour la construction d'une nouvelle installation de production dans l'usine existante de BMW à Leipzig afin de favoriser le développement régional.
- (11) À la date de la notification, Leipzig était une région assistée au sens de l'article 107, paragraphe 3, point a), du TFUE, et conformément à la carte allemande des aides régionales pour la période 2007-2013 ⁽⁶⁾, un plafond réglementaire des aides régionales de 30 % ⁽⁷⁾ ESB (équivalent-subvention brut) était applicable dans cette région pour les grandes entreprises. L'Allemagne a indiqué que le projet d'investissement permettrait de créer quelque 800 emplois directs dans la région assistée.

⁽⁴⁾ Voir la note 1.

⁽⁵⁾ Le composant supplémentaire de l'investissement portait sur la production de pare-chocs en plastique pour les voitures à moteur à combustion de la catégorie compacte inférieure (utilisant la plate-forme GBP, à savoir les modèles BMW Série 1 et BMW X1). Par une lettre du 3 février 2012 et par des messages électroniques de la même date, la Commission a demandé des informations complémentaires sur cette modification, que l'Allemagne lui a fournies dans des lettres du 25 janvier 2012 et du 24 février 2012. Le 17 décembre 2013, l'Allemagne a précisé que cet investissement ne formait pas un seul projet d'investissement en conjonction avec le projet notifié initialement (pour la production des modèles i3 et i8), mais qu'il devait plutôt être considéré comme un composant du deuxième projet (voir la note 3), concernant lequel l'aide avait été notifiée préalablement [SA.37291 (13/PN)]. C'est pourquoi l'Allemagne a exclu la subvention allouée au projet d'investissement portant sur la production de pare-chocs en plastique de la notification existante. Par une lettre du 23 janvier 2014, l'Allemagne a été invitée à fournir des renseignements complémentaires, ce qu'elle a fait par une lettre du 11 février 2014. Le projet d'investissement relatif à la production de pare-chocs en plastique n'exercera une influence ni sur les coûts admissibles, ni sur l'aide octroyée en faveur du projet i3/i8 et l'aide qui devrait être octroyée pour cet investissement est examinée dans un autre contexte.

⁽⁶⁾ Décision de la Commission du 8 novembre 2006 dans l'affaire N 459/06 — Carte des aides à finalité régionale en Allemagne pour la période 2007-2013 (JO C 295 du 5.12.2006, p. 6).

⁽⁷⁾ De la même manière qu'il s'appliquait à la date de la notification initiale, le 30 novembre 2010.

2.2. Base légale et autorité compétente en matière d'autorisation

- (12) La base légale nationale sur laquelle se fonde l'octroi de l'aide est la loi allemande de 2010 sur les primes à l'investissement (Investitionszulagengesetz) du 7 décembre 2008, qui relève de l'exemption par catégorie sous le numéro de référence X 167/2008 ⁽⁸⁾.
- (13) L'aide est allouée par le Finanzamt (administration fiscale) de Munich en qualité d'autorité compétente en matière d'autorisation.

2.3. Bénéficiaire de l'aide

- (14) Le bénéficiaire de l'aide est BMW AG, la société-mère de BMW Group, qui a son siège à Munich, en Bavière, en Allemagne. BMW Group opère essentiellement dans la production de voitures et de motos sous les marques BMW, MINI et Rolls-Royce Motor Cars. L'usine de Leipzig est l'un des 17 sites de production de BMW Group et ne possède pas de personnalité juridique propre.
- (15) Étant donné que BMW Leipzig n'est pas une entité juridique indépendante, des informations financières distinctes n'ont pu être présentées. [...] (*) travailleurs étaient employés sur ce site en 2009. L'Allemagne a fourni les renseignements suivants au sujet de BMW Group:

Tableau 1

Chiffre d'affaires de BMW Group (en millions d'EUR)

	2011	2012	2013
Monde	68 821	76 848	76 058
EEE	[...]	[...]	[...]
Allemagne	12 859	12 186	11 796

Tableau 2

Nombre de salariés de BMW Group au 31 décembre (date de référence)

	2011	2012	2013
Monde	100 306	105 876	110 351
EEE	[...]	[...]	[...]
Allemagne	73 338	76 911	78 961

⁽⁸⁾ X 167/2008 — Allemagne — Investitionszulagengesetz (IZ) 2010 (JO C 280 du 20.11.2009, p. 7).

^(*) Secret professionnel

2.4. Le projet d'investissement

2.4.1. Le projet notifié

- (16) Le projet d'investissement a pour objectif la construction d'une nouvelle installation pour la production de voitures particulières à propulsion électrique (également appelées ci-après «voitures électriques») dont la coque est en plastique renforcé de fibre de carbone. Les deux nouveaux modèles suivants devraient être produits: le modèle i3, également appelé «MegaCity» (ci-après «i3» ou «MegaCity»), et le modèle sportif de luxe i8. D'après les indications du bénéficiaire de l'aide, il s'agit de produits entièrement innovants, encore jamais produits à ce jour, qui seront assemblés dans l'usine de Leipzig. Les moteurs et les batteries tant de l'i3 que de l'i8 seront fabriqués dans l'usine de Landshut de BMW Group, tandis que les produits intermédiaires destinés à la coque en plastique renforcé de fibre de carbone des deux modèles seront fabriqués dans l'usine de Wackersdorf de BMW Group (depuis laquelle ces produits intermédiaires seront expédiés en partie à Leipzig et en partie à Landshut pour y subir un traitement complémentaire).
- (17) Le modèle MegaCity de base (i3) est un véhicule exclusivement électrique, sans moteur à combustion, qui est propulsé par l'électricité stockée dans une batterie, ou autrement dit, un BEV⁽⁹⁾ (Battery Electric Vehicle). Sa coque est constituée d'un plastique renforcé de fibre de carbone, de sorte que le poids du véhicule ne dépasse pas 1,3 tonne pour une longueur comprise entre 3,95 et 4,05 mètres. Avec une autonomie allant jusqu'à 150 kilomètres sans recharger la batterie, ce véhicule est conçu pour un usage urbain. Il peut atteindre une vitesse maximale de 140 km/h. La capacité de production d'i3 annoncée pour l'usine de Leipzig s'élève à [10 000 à 50 000] unités par an.
- (18) Le modèle sportif i8 est un véhicule à motorisation hybride rechargeable (Plug-in Hybrid Electric Vehicle, PHEV)⁽¹⁰⁾, qui allie les avantages d'une coque légère en plastique renforcé de fibre de carbone et d'un concept aérodynamique novateur. En complément à son entraînement électrique, il sera équipé d'un petit moteur à combustion à trois cylindres, qui permettra au besoin de compenser les inconvénients d'une propulsion exclusivement électrique, notamment: 1) dans le cas de distances qui dépassent l'autonomie d'une batterie sans recharge; et 2) lorsque la puissance de l'entraînement électrique ne suffit pas à atteindre les performances attendues d'une voiture sportive. Le modèle i8 devrait afficher moins de 1,5 tonne sur la balance pour une longueur de quelque 4,6 mètres et atteindre une vitesse maximale de 250 km/h. Le nombre d'exemplaires prévus pour ce modèle est inclus dans la production totale de [10 000 à 50 000] véhicules électriques de l'usine de Leipzig. Il sera produit dans les mêmes infrastructures que le MegaCity i3 (le moteur à combustion de ce modèle sport sera fabriqué dans l'usine de Hams Hall de BMW Group, au Royaume-Uni).
- (19) À la date de la décision d'ouverture de la procédure, le lancement sur le marché des deux modèles était planifié pour la fin 2013. Les travaux relatifs au projet d'investissement portant sur la production du modèle i3 ont débuté en décembre 2009 et se sont terminés en 2013. Les travaux relatifs au projet d'investissement portant sur la production du modèle i8 ont débuté en avril 2011 et se termineront dans le courant de l'année 2014.

2.5. Coûts admissibles, montant de l'aide notifiée et intensité de l'aide

- (20) Ainsi que le décrit la décision d'ouverture de la procédure, les coûts d'investissement admissibles notifiés s'élèvent à un montant nominal de 392 millions d'EUR, ce qui représente une valeur actuelle nette de 368,32 millions d'EUR⁽¹¹⁾. Le tableau ci-après montre la répartition des coûts admissibles de l'investissement au cours de la période d'exécution du projet aux montants nominaux.

⁽⁹⁾ Les véhicules électriques ne sont pas équipés de deux systèmes d'entraînement, un mécanique et un électrique. Ils sont propulsés à 100 % par un moteur électrique qui est alimenté par l'électricité stockée dans des batteries. (Source: Deutsche Bank: Electric Cars: Plugged In Batteries must be included, 9 juin 2008, p. 10).

⁽¹⁰⁾ Les véhicules à motorisation hybride rechargeable (en anglais, Plug-in Hybrid Electric Vehicles, ou PHEV) possèdent à la fois un moteur à combustion traditionnel et un entraînement électrique. Ils peuvent être rechargés sur une simple prise et fonctionner sans utiliser leur moteur à combustion dans une marge d'autonomie limitée. (Source: «Impacts of Electric Vehicles — Deliverable 1 — An overview of Electric Vehicles on the market and in development», Rapport de Delft, avril 2011, p. 30, <http://www.cedelft.eu/publicatie/impactof-electric-vehicles/1153>).

⁽¹¹⁾ Conformément aux dispositions des lignes directrices relatives aux aides notifiées individuellement, le montant nominal a été escompté à l'année de la notification (2010). Tous les montants ont été escomptés à cette année. Conformément aux prescriptions applicables, le taux d'escompte se situe à 2,24 % et il a été calculé sur le fondement du taux d'intérêt de base de 1,24 % en vigueur à la date de la notification (1^{er} janvier 2010), qui a été majoré de 100 points de base. Voir à ce sujet http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/reference_rates.html.

Tableau 3

Répartition des coûts prévisionnels admissibles (en montants nominaux en millions d'EUR)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Bâtiments	1	2	86	40	1	1	131
Équipement/matériel	2	3	34	163	53	6	261
Total	3	5	120	203	54	7	392

- (21) D'après la notification, et comme l'explique la décision d'ouverture de la procédure, l'Allemagne souhaitait soutenir le projet d'investissement pour les coûts admissibles planifiés au cours de la période de 2009 à 2014 sous la forme d'une prime à l'investissement d'un montant total s'élevant à 49,0 millions d'EUR, ce qui correspond à une intensité d'aide de 12,5 %.
- (22) Le 5 août 2013, l'Allemagne a modifié la notification en faisant remarquer qu'aux termes de la base légale nationale, à savoir la loi de 2010 sur les primes à l'investissement, seuls les coûts encourus jusqu'au 31 décembre 2013 étaient admissibles. En conséquence, le montant maximal de l'aide a été ramené à 48,125 millions d'EUR (soit une valeur actualisée de 45 257 273 EUR) et l'intensité d'aide a été réduite à 12,29 %.
- (23) Le bénéficiaire de l'aide peut déduire la prime à l'investissement au cours de l'année qui suit celle durant laquelle il a déboursé les coûts d'investissement. Le calendrier suivant peut ainsi être établi pour les déductions correspondantes:

Tableau 4

Calendrier de mise en œuvre de l'aide prévue sous la forme de primes à l'investissement (en montants nominaux en millions d'EUR)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Prime à l'investissement	0,375	0,625	15	25,375	6,750	0,0	48,125

2.6. Financement du projet d'investissement

- (24) L'Allemagne confirme que le bénéficiaire de l'aide apporte une contribution propre, exempte d'éléments d'aide d'État, de plus de 25 % des coûts admissibles de l'investissement. La Banque européenne d'investissement et le Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) ont accordé des prêts au bénéficiaire de l'aide pour la réalisation de son projet. Le prêt de la BEI s'élève à [...] millions d'EUR et celui du KfW à [...] millions d'EUR ⁽¹²⁾. L'Allemagne a assuré à la Commission que les deux prêts ont été consentis à des conditions de marché normales.

2.7. Effet incitatif

- (25) D'après la base légale nationale, il existe un droit à l'aide sans autre condition lorsque les prescriptions de la loi sont satisfaites. Cette subvention automatique financée à partir des recettes fiscales ne nécessite ni une décision d'autorisation subordonnée à une analyse, ni une confirmation d'éligibilité.

⁽¹²⁾ Seule une partie de ce prêt couvre des coûts qui se rapportent à l'investissement effectué pour le MegaCity.

2.8. Maintien de l'investissement

- (26) L'Allemagne a confirmé que le projet d'investissement doit être maintenu dans la région assistée concernée pendant une durée minimale de cinq ans à compter de la mise à disposition de l'aide.

2.9. Dispositions générales

- (27) L'Allemagne s'est engagée de façon contraignante à l'égard de la Commission:
- à lui faire parvenir une copie de l'acte juridique pertinent se rapportant à cette mesure d'aide dans un délai de deux mois à compter de l'autorisation de l'aide;
 - à lui présenter un rapport final détaillé dans un délai de six mois à compter du versement du dernier échelonnement de l'aide conformément au plan de financement soumis.

3. DOUTES ET RAISONS AYANT CONDUIT À L'OUVERTURE DE LA PROCÉDURE FORMELLE D'EXAMEN

- (28) Dans sa décision d'ouverture de la procédure formelle d'examen selon l'article 108, paragraphe 2, du TFUE, la Commission constate que le projet d'investissement est conforme aux critères d'admissibilité habituels établis dans les lignes directrices et que le plafond d'aide n'est dépassé ni par le montant d'aide proposé, ni par l'intensité d'aide proposée. Elle n'a toutefois pas pu confirmer dans le cadre de l'enquête préliminaire, en application du point 68 a) des lignes directrices, que l'aide est compatible avec le marché intérieur.
- (29) Aux termes du point 68 a) des lignes directrices, lorsque la part de marché du bénéficiaire de l'aide sur le marché de produits et le marché géographique en cause est supérieure à 25 %, avant ou après l'investissement, la Commission doit ouvrir la procédure formelle d'examen et vérifier en détail l'effet incitatif, la proportionnalité et les répercussions positives et négatives de l'aide.
- (30) Bien que l'Allemagne ait affirmé que les investissements de BMW AG à Leipzig créent un marché de produits nouveau au sens de la note 65 des lignes directrices⁽¹³⁾, la Commission n'a pu souscrire à cette opinion⁽¹⁴⁾. La Commission a donc décidé d'appliquer les critères énoncés au point 68 a) et b) des lignes directrices. À cette fin, elle doit en premier lieu déterminer le ou les produits qui sont concernés par l'investissement et formuler une définition appropriée du marché de produits et du marché géographique en cause.
- (31) Étant donné que l'aide en cause constituait le premier cas de notification d'une aide régionale à l'investissement dans le secteur des voitures particulières à propulsion électrique (BEV/PHEV), la Commission a été confrontée à d'importantes difficultés pour définir le marché des produits et le marché géographique pertinents dans le cadre de l'enquête préliminaire.
- (32) En particulier, la Commission n'a pas pu établir avec certitude si le marché des voitures électriques constitue un marché de produits distinct ou s'il fait partie du marché général des voitures particulières sans distinction du mode de propulsion. D'après les informations sur le marché communiquées par l'Allemagne, la part des voitures électriques dans l'EEE en 2015 s'élèvera selon les prévisions à 1 %⁽¹⁵⁾. L'Allemagne a utilisé ce pourcentage pour chiffrer le nombre de nouvelles immatriculations de voitures électriques dans les segments traditionnels du marché concernant les voitures particulières.

⁽¹³⁾ La note 65 des lignes directrices dispose: «Si l'État membre démontre que le bénéficiaire de l'aide crée un marché de produits nouveau, il n'est pas nécessaire d'appliquer les critères visés au point 68 a) et b) et l'aide est autorisée suivant l'échelle décrite au point 67.»

⁽¹⁴⁾ La Commission a concédé que les voitures électriques présentent un tel degré d'innovation que ces modèles constituent un produit innovant qui ne peut être comparé aux voitures qui étaient construites par le passé, eu égard notamment à l'utilisation de coques en plastique renforcé de fibre de carbone. Elle a néanmoins remarqué que BMW n'est à l'évidence ni le premier, ni le seul constructeur de ce type de véhicules.

⁽¹⁵⁾ Source: Deutsche Bank: «Electric Cars: Plugged In, Batteries must be included», 9 juin 2008. <http://electricdrive.org/index.php?ht=a/GetDocumentAction/id/27929>.

- (33) Il a en outre été difficile pour la Commission de classer les voitures électriques dans les différents segments du marché automobile, qui ont été définis par le passé pour les véhicules équipés d'un moteur à combustion. Les critères déterminants pour la classification dans les différents segments sont la longueur et le prix des voitures particulières. Il semble toutefois que de nombreuses voitures électriques, d'après leur longueur, doivent être classées dans les segments inférieurs, alors que d'après leur prix, elles appartiennent aux segments supérieurs.
- (34) Enfin, la Commission n'est pas non plus parvenue à conclure si la classification des modèles de voitures électriques en cause dans certains segments du marché des voitures particulières traditionnelles, à savoir dans les segments C ou D d'après la méthode de classification d'IHS Global Insight⁽¹⁶⁾, dans un segment C/D combiné pour les véhicules traditionnels ou dans un segment C/D combiné pour les véhicules électriques, est appropriée.
- (35) De surcroît, la Commission n'a pas pu établir avec une certitude inébranlable lors de l'enquête préliminaire que le marché pertinent, pour les voitures électriques, est le marché mondial ou, à tout le moins, un marché dépassant les frontières de l'EEE.
- (36) Étant donné que la Commission n'a pas pu se forger une opinion définitive quant à la définition du marché de produits et du marché géographique en cause, elle a procédé à l'évaluation des parts de marché pour tous les marchés plausibles. Les indications disponibles sur les parts de marché du bénéficiaire de l'aide reposaient sur des données compilées et fournies par l'Allemagne, étant entendu que le calcul a pris pour base la part de 1 % de voitures électriques dans le segment des voitures particulières traditionnelles (voir le considérant 32) qui était mentionnée dans les prévisions de l'étude de la Deutsche Bank (un chiffre d'un total de 150 000 voitures exclusivement électriques peut ainsi être calculé pour l'année 2015 à l'échelle de l'EEE)⁽¹⁷⁾. La Commission est arrivée à la conclusion que la part du bénéficiaire de l'aide sur le marché des «voitures électriques» dans l'EEE dépasserait le seuil de 25 %. Ce résultat a été obtenu en transposant aux différents segments du marché des voitures particulières traditionnelles les prévisions de la Deutsche Bank situant à 1 % le ratio entre les ventes de voitures électriques et les ventes de voitures traditionnelles. D'après cette méthode, la part de marché du bénéficiaire de l'aide en 2015 serait supérieure à 25 % dans les segments B, C, D et E/F dans l'EEE⁽¹⁸⁾ et elle dépasserait également ce seuil dans les segments D et E/F sur le marché mondial⁽¹⁹⁾.
- (37) En conséquence, la Commission n'a pu exclure, à la lumière de l'enquête préliminaire, que les parts de marché du bénéficiaire de l'aide dépassent le seuil établi au point 68 a) des lignes directrices au moins sur certains marchés de produits pouvant être identifiés dans l'EEE (ainsi que dans certains segments pertinents du marché mondial). C'est la raison pour laquelle la Commission ouvre la procédure formelle d'examen conformément à l'article 108, paragraphe 2, du TFUE.
- (38) Ainsi que l'explique la décision d'ouverture de la procédure⁽²⁰⁾, la Commission se propose de procéder à une appréciation approfondie du projet d'investissement sur la base de la communication de la Commission relative aux critères d'appréciation approfondie des aides régionales en faveur de grands projets d'investissement⁽²¹⁾ (ci-après la «communication sur l'appréciation approfondie de grands projets d'investissement») lorsque les constats effectués par la Commission dans le cadre de la procédure formelle d'examen ne lui permettent pas de conclure au-delà de tout doute soit que l'aide peut être exemptée des vérifications prévues au point 68 des lignes directrices sur la base de la note 65 de ces lignes directrices, soit que le seuil mentionné au point 68 a) des lignes directrices n'est pas franchi.

⁽¹⁶⁾ Il existe une multitude de sociétés de services qui mènent des analyses sur le marché de l'automobile. IHS Global Insight et POLK comptent parmi les prestataires les plus renommés. Les États membres et les bénéficiaires d'aides s'appuient généralement sur les classifications de ces cabinets de consultance lors de la communication d'informations. IHS Global Insight divise le marché des voitures particulières dans un total de 27 segments, qui répondent chacun à une définition étroite. Le prix moyen, la taille et la puissance de la motorisation augmentent dans des proportions constantes d'un segment à l'autre.

⁽¹⁷⁾ Dans la décision d'ouverture de la procédure (considérant 84), la Commission affirme que la prévision tablant sur une part de 1 % de voitures électriques sur l'ensemble du marché automobile est trop conservatrice, mais elle souligne que l'Allemagne n'a pu fournir aucune autre estimation indépendante établie par un tiers.

⁽¹⁸⁾ Le bénéficiaire de l'aide a indiqué que sur la production totale de [10 000 à 50 000] véhicules, [...] unités sont destinées à la mise sur le marché dans l'EEE et le reste à l'exportation dans des pays non membres de l'EEE. Ces chiffres ont été utilisés aux fins du calcul de la part de marché du bénéficiaire de l'aide dans l'EEE, dont il ressort que cette part représente [plus de 25 %] ([...] divisé par [...]) dans le segment B (voitures électriques), [plus de 25 %] ([...] divisé par [...]) dans le segment C, [plus de 25 %] ([...] divisé par [...]) dans le segment D et [plus de 25 %] ([...] divisé par [...]) dans le segment E/F. Voir à ce sujet les considérants 84 à 87 de la décision d'ouverture de la procédure.

⁽¹⁹⁾ [Plus de 25 %] dans le segment D et [plus de 25 %] dans le segment E/F en 2015.

⁽²⁰⁾ Considérant 103 de la décision d'ouverture de la procédure.

⁽²¹⁾ Communication de la Commission relative aux critères d'appréciation approfondie des aides régionales en faveur de grands projets d'investissement (JO C 223 du 16.9.2009, p. 3).

4. OBSERVATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES

- (39) La Commission a uniquement reçu des observations de la part de l'Allemagne.

4.1. Observations de l'Allemagne

- (40) L'Allemagne maintient le postulat selon lequel les voitures électriques font partie du marché des voitures particulières traditionnelles. Sur ce marché, la part de BMW Group est inférieure au seuil de 25 % aussi bien dans l'EEE qu'à l'échelle mondiale, quelle que soit la segmentation appliquée au marché des produits.
- (41) Dans l'éventualité où la Commission aboutirait malgré tout à la conclusion que les voitures électriques forment un marché de produits à part entière, distinct de celui des voitures particulières traditionnelles, l'Allemagne considère que la note 65 des lignes directrices devrait s'appliquer.
- (42) Même si la Commission ne peut admettre l'application de la note 65 des lignes directrices et estime que le marché des voitures électriques est un marché de produits indépendant, l'aide doit d'après l'Allemagne être autorisée sans appréciation approfondie car la part de marché du bénéficiaire de l'aide sur ce marché (non segmenté des voitures électriques) se situe sous la barre des 25 % et aucun doute n'a été exprimé dans la décision d'ouverture de la procédure quant aux critères d'admissibilité habituels des lignes directrices. À titre subsidiaire, la Commission doit appliquer d'une manière flexible la communication sur l'appréciation approfondie de grands projets d'investissement.

4.1.1. Définition du marché et parts de marché

Le marché pertinent est le marché mondial des voitures particulières traditionnelles

- (43) L'Allemagne soutient que le marché des voitures traditionnelles doit être retenu comme étant le marché de produits en cause et le marché mondial comme étant le marché géographique en cause. Comme ce serait déjà le cas pour les véhicules hybrides, les voitures électriques concourraient à l'avenir avec les voitures traditionnelles et les consommateurs percevraient les voitures électriques et les voitures traditionnelles comme interchangeable.
- (44) Même si force est de reconnaître que le modèle i3 se distingue des modèles traditionnels comparables au niveau de son autonomie (puisque l'i3 doit être rechargé beaucoup plus tôt qu'un réservoir de carburant traditionnel doit être rempli), l'i3 et les voitures traditionnelles comparables seraient destinés à un même usage étant donné qu'ils disposent du même nombre de places pour les passagers et qu'ils atteignent la même vitesse maximale. Le modèle i8 présenterait quant à lui une plus grande capacité de substitution encore du côté des consommateurs étant donné qu'il possède la même autonomie que les voitures traditionnelles ou hybrides. L'écart de prix entre les voitures électriques et les voitures traditionnelles pourrait par ailleurs être réduit grâce aux subventions accordées aux acheteurs.
- (45) D'après l'Allemagne, les consommateurs n'établiraient pas de distinction entre les voitures hybrides, les voitures électriques et les voitures uniquement propulsées par un moteur à combustion car ils connaissent les conséquences environnementales de la production de l'électricité qui alimente les voitures électriques et ils placeraient des attentes similaires dans tous les types de véhicules en ce qui concerne les normes de protection de l'environnement et autres paramètres.
- (46) Pour les voitures électriques, le marché mondial devrait être retenu comme étant le marché géographique pertinent car il peut être supposé que les flux commerciaux se développent dans toutes les directions. La Chine, le Japon et les États-Unis (ainsi que quelques États membres de l'Union), qui subventionnent l'utilisation de voitures électriques et imposent parfois des quotas contraignants pour la part de voitures dotées d'une technique d'entraînement alternative dans le parc automobile total, constitueraient une fraction substantielle du marché mondial. Les conditions de base du commerce mondial de voitures électriques seraient en outre les mêmes ou plus favorables que celles prévalant pour les véhicules traditionnels.

- (47) Ainsi que le concède le considérant 88 ⁽²²⁾ de la décision d'ouverture de la procédure, la part de marché de BMW AG n'atteindrait le seuil des 25 % ni avant, ni après l'investissement, même si le marché géographique en cause est défini comme étant le marché de l'EEE (pour les voitures traditionnelles).

Applicabilité de la note 65 des lignes directrices concernant les aides à finalité régionale

- (48) Aux yeux de l'Allemagne, la note 65 des lignes directrices devrait s'appliquer si la Commission décidait de statuer que le marché des voitures électriques est un marché de produits distinct.
- (49) L'Allemagne admet que malgré la réalisation novatrice de la coque, grâce à laquelle les modèles i3 et i8 se classent au-dessus des produits concurrents, le bénéficiaire de l'aide n'est ni le premier, ni le seul constructeur de voitures électriques. Il existerait en outre déjà plusieurs constructeurs de voitures électriques et de nouveaux acteurs apparaîtraient sans doute sur le marché d'ici à 2013 ou 2014.
- (50) L'Allemagne suggère toutefois que la note 65 devrait, si elle ne peut être invoquée directement en raison des circonstances de l'espèce, s'appliquer par analogie eu égard au concept et aux considérations qui sous-tendent l'existence même de cette note.
- (51) Selon le raisonnement de l'Allemagne, la note 65 a été intégrée dans les lignes directrices pour traduire le postulat selon lequel les avantages qu'une réelle innovation procure pour la compétitivité et les conditions de concurrence du marché concerné priment les distorsions de la concurrence à court terme que susciteraient les parts de marché, dans un premier temps, substantielles des opérateurs innovants. L'application des critères énoncés au point 68 des lignes directrices supposerait l'existence d'un marché établi et cette condition ne pourrait être satisfaite par de nouveaux marchés. L'appréciation approfondie au sens du point 68 des lignes directrices aurait donc pour effet de pénaliser les précurseurs sur le marché et d'entraver l'avènement d'un marché fonctionnant correctement.
- (52) L'Allemagne estime que les critères prévus au point 68 des lignes directrices ne peuvent être appliqués de façon opportune en l'espèce car dans un marché sur lequel un petit nombre seulement de modèles sont commercialisés et la production en série est encore récente, un précurseur crée initialement des capacités et des parts de marché qui, d'un point de vue statistique, sont considérables. D'après elle, le projet d'investissement en cause ne favorise ni la création d'une position dominante sur le marché, ni l'acquisition de surcapacités sur un marché en déclin.
- (53) Dans l'ensemble, le cas de l'espèce réunirait précisément les circonstances que requiert l'application directe de la note 65 des lignes directrices. L'Allemagne conclut par conséquent que les critères énoncés au point 68 des lignes directrices ne doivent pas être pris en considération et que l'aide doit être autorisée sans appréciation approfondie.

La part de marché est inférieure à 25 %, y compris sur le marché des voitures électriques (aussi bien dans l'EEE qu'au niveau mondial)

- (54) L'Allemagne affirme que la part de marché du bénéficiaire de l'aide sur le marché des voitures électriques (sans distinction que ce marché soit ou non subdivisé en de plus petits segments) est inférieure à 25 % même si la Commission aboutissait à la conclusion: 1) que les voitures électriques ne doivent pas être comptabilisées dans le marché des voitures traditionnelles; et 2) que la note 65 des lignes directrices n'est pas applicable.
- (55) L'Allemagne explique qu'eu égard aux différences de prix et de longueur entre les véhicules, il est effectivement difficile de transposer la segmentation habituelle du marché des voitures particulières traditionnelles au marché des voitures électriques, mais que les prévisions sur les parts de marché des voitures électriques ont été élaborées de cette manière. Considérant que le modèle i3 relève, d'après son prix, du segment D et, d'après sa longueur, du segment C, l'Allemagne a donc tenté de classer ce véhicule dans un segment C/D combiné. Il convient en outre de garder à l'esprit que les acheteurs de voitures électriques proviennent de tous les segments du marché des voitures traditionnelles et qu'une segmentation rigide du marché des voitures électriques n'est pas opportune.
- (56) L'Allemagne pense que le marché des voitures électriques s'apprête selon toute probabilité à connaître une croissance dynamique, tant dans l'EEE que dans le reste du monde, et que la part des voitures électriques sur le marché automobile global devrait fortement augmenter en l'espace de quelques années, de même que le nombre de constructeurs de voitures électriques. Même si le bénéficiaire de l'aide atteignait une part de marché supérieure à 25 % pour certaines catégories de voitures électriques, il s'agirait d'un scénario irréaliste ou d'un cliché purement instantané.

⁽²²⁾ Au considérant 88 de la décision d'ouverture de la procédure, il est indiqué que la part de marché du bénéficiaire de l'aide est inférieure au seuil de 25 % uniquement sur le marché automobile traditionnel, aussi bien au niveau de l'EEE qu'à l'échelle mondiale.

- (57) L'Allemagne propose d'interpréter également la condition énoncée dans la note 65 des lignes directrices à la lumière de cet aspect et de ne pas appliquer les critères établis au point 68 des lignes directrices: la part de marché temporairement élevée d'un opérateur innovant doit être considérée sous l'angle de l'évolution dynamique du marché et, en particulier, de la probabilité de l'arrivée de nouveaux opérateurs sur le marché. Une approche différente freinerait les innovations et nuirait à la fois à la concurrence et à la compétitivité. L'Allemagne appelle donc à ce qu'il ne soit pas jugé déterminant que la part de marché soit supérieure au seuil de 25 % établi au point 68 a) des lignes directrices si ce palier est franchi temporairement pour ce qui est de la part observée sur le marché des voitures électriques, ce qui serait du reste hautement irréaliste en soi.
- (58) Au sujet de la fiabilité des données sur les parts de marché, l'Allemagne fait remarquer qu'aucune segmentation distincte n'a encore été introduite à ce jour pour le marché des voitures électriques et que les seules estimations des chiffres du marché disponibles pour l'année 2015 ont été extraites d'une étude de la Deutsche Bank datant de 2008. D'après cette étude, la part des voitures électriques sur le marché automobile global se situerait en 2015 à 1 %, et c'est ce chiffre que l'Allemagne a utilisé pour formuler les prévisions sur la part de marché du bénéficiaire de l'aide dans le segment C/D combiné. L'Allemagne émet en outre l'hypothèse que des voitures électriques seront principalement commercialisées à l'avenir dans les segments A à C et que la proportion de voitures électriques sera plus élevée dans les segments A à C du marché automobile global (elle atteindrait 2,5 %, même si ce chiffre n'a pas pu être démontré par des études indépendantes). Cet élément prouverait à lui seul que les prévisions de la Commission quant à la part de marché de BMW Group sont trop élevées et ne sont pas plausibles. L'Allemagne fait en outre valoir que d'après des prévisions d'entreprises de consultance, comme la Deutsche Bank et le Boston Consulting Group, la part des voitures électriques sur le marché automobile global atteindra 3 % en 2020, de sorte que la part de marché de BMW Group sera encore réduite. Enfin, il doit être admis, aux dires de l'Allemagne, que lorsque le marché des voitures électriques sera arrivé à maturité, la part de marché de BMW Group finira par redescendre à un niveau comparable à son niveau sur le marché des voitures traditionnelles et se situera donc entre [0 à 8] % et [1 à 9] % au moment où sera adopté un système de segmentation des voitures électriques, qui permettra une classification claire des différents modèles dans un segment précis.
- (59) L'Allemagne cite par ailleurs deux autres études plus récentes, dont elle affirme qu'elles ont démontré que la part de marché du bénéficiaire de l'aide ne dépassera jamais le seuil de 25 %, car d'après leurs prévisions, le marché comptera un nombre beaucoup plus élevé de véhicules que les études antérieures ne l'avaient anticipé. La première de ces études, intitulée «European Roadmap — Electrification of Road Transport» (ci-après l'«étude European Roadmap») ⁽²³⁾, indique qu'il pourrait y avoir cinq millions de véhicules électriques (y compris les voitures hybrides rechargeables sur une prise) dans l'Union européenne d'ici à 2020, et il semble qu'il peut être déduit d'un graphique représenté qu'il y aura environ un million de véhicules de ce type en 2016 pour autant que des progrès technologiques significatifs soient accomplis. L'autre étude, appelée «Impacts of Electric Vehicles — Deliverable 1 — An overview of Electric Vehicles on the market and in development» (ci-après le «Rapport de Delft»), a été réalisée pour le compte de la Commission afin d'analyser les répercussions des véhicules électriques sur le marché et publiée en avril 2011 ⁽²⁴⁾.

4.1.2. Application de la communication sur l'appréciation approfondie de grands projets d'investissement

- (60) À propos de l'application de la communication sur l'appréciation approfondie de grands projets d'investissement, l'Allemagne expose l'argumentation suivante:
- a) étant donné que les seuils relatifs à la part de marché ne sont pas dépassés, aucune raison ne justifie que la mesure soit soumise à une appréciation approfondie;
- b) dans le cadre de la procédure formelle d'examen, l'attention devait être exclusivement consacrée à la dissipation de doutes substantiels survenus au cours de l'enquête préliminaire quant à la compatibilité de la mesure avec le marché intérieur, et non à l'étude des critères de compatibilité, qui avaient déjà été pris en considération lors de l'enquête préliminaire et n'avaient donné lieu à aucun doute à ce stade. Dans la décision d'ouverture de la procédure, la Commission n'a exprimé aucun doute quant au fait que la mesure ne respecterait pas les critères de compatibilité habituels des lignes directrices, en ce qui concerne notamment l'effet incitatif et la proportionnalité de l'aide. Elle a seulement ouvert la procédure formelle d'examen parce qu'elle n'avait pas pu établir avec certitude que le seuil établi au point 68 a) des lignes directrices pour la part de marché ait été dépassé;

⁽²³⁾ «European Roadmap — Electrification of Road Transport», 2^e édition, juin 2012, par Emma Briec (Renault), Carolien Mazal (Bosch), Gereon Meyer et Beate Müller (VDI/VDE Innovation + Technik GmbH) et les plates-formes technologiques européennes ERTRAC, EPoSS et SmartGrids, avec le soutien de la Commission européenne par le biais de mesures de coordination dans le cadre du projet Capire abd ICT4FEV.

⁽²⁴⁾ «Impacts of Electric Vehicles — Deliverable 1 — An overview of Electric Vehicles on the market and in development», Rapport de Delft, avril 2011, p. 13, <http://www.cedelft.eu/publicatie/impactof-electric-vehicles/1153>.

- c) la Commission pourrait, conformément à la note de bas de page relative au point 56 de la communication de la Commission sur l'appréciation approfondie de grands projets d'investissement, adopter une décision conditionnelle ⁽²⁵⁾ dans laquelle elle autorise l'aide sans appréciation approfondie sous réserve de la présentation annuelle par le bénéficiaire de données sur l'évolution de sa part sur un marché segmenté en fonction de critères traditionnels;
- d) eu égard aux retombées positives considérables de l'aide (nouvelle technologie respectueuse de l'environnement et innovations y afférentes, ainsi que création d'un nombre substantiel d'emplois), la Commission devrait soit s'abstenir d'appliquer la communication sur l'appréciation approfondie de grands projets d'investissement, soit à tout le moins prendre en considération la disposition relative à la proportionnalité de la mesure. Le point 9 de cette communication prévoit ainsi que l'appréciation détaillée d'une mesure doit être proportionnée aux distorsions qu'elle peut provoquer. L'Allemagne affirme qu'aucune distorsion significative de la concurrence ne doit être attendue, mais que l'entreprise bénéficiaire stimulera la concurrence en endossant un rôle de précurseur au travers de son investissement dans un projet innovant et à haut risque;
- e) de surcroît, l'Allemagne soutient que conformément à l'arrêt du Tribunal du 10 juillet 2012 dans l'affaire T-304/08 ⁽²⁶⁾, la Commission est tenue d'exercer le large pouvoir d'appréciation dont elle dispose en vertu du traité CE pour estimer si les avantages escomptés en termes de développement régional l'emportent sur les distorsions de concurrence et les incidences du projet subventionné sur les échanges entre les États membres;
- f) l'Allemagne fait référence à la note de bas de page relative au point 56 de la communication sur l'appréciation approfondie de grands projets d'investissement ⁽²⁷⁾ et défend l'opinion selon laquelle le droit de la Commission de refuser son autorisation à une aide sur la base de la communication serait limité à la fraction du montant de l'aide notifiée qui dépasse le seuil de notification.

4.1.3. Appréciation approfondie de la mesure

4.1.3.1. Effets positifs de l'aide

- (61) L'Allemagne souligne que la promotion de véhicules non polluants et économes en énergie fait partie intégrante de la stratégie Europe 2020. Dans son livre blanc «Feuille de route pour un espace européen unique des transports — Vers un système de transport compétitif et économe en ressources» ⁽²⁸⁾, la Commission énonce l'objectif de réduire de moitié la proportion de voitures utilisant des carburants traditionnels sur le marché global de l'automobile d'ici à 2030 et de les faire progressivement disparaître des centres urbains pour 2050.
- (62) L'Allemagne apporterait sa contribution à la réalisation de ces objectifs en ce qu'elle entend mettre sur les routes 100 000 voitures électriques dès 2014 et un million d'ici à 2020. Elle a l'ambition de faire fonction de meneur sur le marché de la mobilité électrique. Étant donné que ces objectifs n'ont pas encore été atteints, les efforts devraient être intensifiés. Le projet d'investissement en cause contribuerait à la réalisation des objectifs européens et allemands.
- (63) Le projet soutenu favoriserait par ailleurs les objectifs que le groupe d'experts de haut niveau sur les technologies clés génériques (TCG) a formulés dans les recommandations de son rapport, dans lequel les experts ont mis en exergue le risque que l'Europe subisse un recul dans sa compétitivité internationale parmi les sites d'implantation en raison notamment de l'insuffisance de ses capacités à «convertir» le savoir-faire technologique dans des produits aptes à la commercialisation.

⁽²⁵⁾ «La Commission peut autoriser l'aide, la soumettre à des conditions ou l'interdire. Si elle adopte une décision conditionnelle en vertu de l'article 7, paragraphe 4, [du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil du 22 mars 1999 portant modalités d'application de l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (JO L 83 du 27.3.1999, p. 1)], elle peut l'assortir de conditions afin de limiter les distorsions potentielles de la concurrence et d'assurer la proportionnalité. Elle peut notamment réduire le montant ou l'intensité de l'aide notifiée à un niveau considéré comme proportionnel et donc compatible avec le marché commun.»

⁽²⁶⁾ Arrêt du 10 juillet 2012 dans l'affaire T-304/08, Smurfit Kappa/Commission, point 91.

⁽²⁷⁾ Cette note de bas de page est libellée comme suit: «Lorsque l'aide est octroyée au titre d'un régime d'aides régionales existant, il convient toutefois de remarquer que l'État membre conserve la faculté d'accorder un montant correspondant à l'aide maximale qu'un investissement dont les dépenses admissibles sont de 100 millions EUR peut recevoir conformément aux règles applicables.»

⁽²⁸⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX:52011DC0144>.

- (64) La production en masse d'un modèle de voiture électrique possédant une coque en plastique renforcé de fibre de carbone, dans laquelle aucun autre constructeur automobile ne s'est engagé à ce jour, pourrait accélérer la mutation technologique et stimuler la concurrence sur le marché concerné.
- (65) L'Allemagne pense que le projet d'investissement en cause contribuera à longue échéance à assurer la suprématie de l'Europe dans le secteur automobile.
- (66) D'autre part, l'Allemagne soutient que le projet apportera une contribution à la réalisation des objectifs établis dans le programme opérationnel de la Saxe au titre du Fonds européen de développement régional (FEDER) ⁽²⁹⁾.
- (67) Le nombre d'usines automobiles resterait encore plus faible dans les nouveaux Länder allemands que dans les anciens. L'octroi d'une aide à cet investissement atténuerait les disparités entre anciens et nouveaux Länder.
- (68) Le PIB par habitant en Saxe demeurerait inférieur à la moyenne de la République fédérale d'Allemagne et de l'Union européenne et le taux de chômage y dépasserait toujours la moyenne nationale allemande. Le projet d'investissement en cause créerait 800 nouveaux emplois directs.
- (69) De surcroît, l'investissement donnerait également naissance à des emplois indirects dans la région étant donné que le bénéficiaire de l'aide a l'intention de conclure de nouveaux contrats avec des fournisseurs régionaux. Des emplois seraient ainsi créés, principalement pour des travailleurs hautement qualifiés, qui pourraient être engagés pour occuper les fonctions techniques modernes d'une nouvelle chaîne d'approvisionnement remaniée. Il pourrait également être supposé qu'après la mise en œuvre fructueuse de ce projet d'investissement, l'entreprise bénéficiaire consentira d'autres investissements sur son site de Leipzig.
- (70) Les nouvelles méthodes de production conduiront à la formation de travailleurs dans des domaines modernes, par exemple, des techniciens qui se spécialiseront dans les techniques du caoutchouc et du plastique appliquées aux matériaux renforcés de fibre de carbone. Étant donné que les besoins en travailleurs qualifiés seraient appelés à augmenter dans le secteur des voitures électriques, la Saxe pourrait devenir progressivement une région attrayante pour les spécialistes de ce domaine.
- (71) L'investissement déclencherait en outre des effets de pôle positifs, ou en d'autres termes, il attirerait des investissements supplémentaires au profit de l'industrie automobile régionale. Le bénéficiaire de l'aide serait déjà actif au sein de l'ACOD ⁽³⁰⁾, qui a déclaré que Leipzig et ses alentours étaient la région dans laquelle la mobilité électrique devait être encouragée. Parmi les investissements concrets d'autres entreprises non liées au bénéficiaire de l'aide, l'Allemagne fait référence à SB LiMotive, un producteur de batteries au lithium qui aurait l'intention d'investir dans cette région.
- (72) Selon toute probabilité, des sociétés qui ne sont pas liées à BMW Group tireraient aussi profit des effets de la diffusion de connaissances et, qui plus est, le bénéficiaire de l'aide souhaiterait resserrer sa coopération avec l'université de Dresde, qui organise des programmes d'études axés sur l'industrie automobile.

4.1.3.2. Adéquation de l'aide

- (73) L'Allemagne affirme que l'aide accordée sur la base de la loi sur les primes à l'investissement est exemptée de l'obligation de notification conformément au règlement général d'exemption par catégorie ⁽³¹⁾ (ci-après le «RGEC»), ce qui constituerait en soi un indice de l'adéquation de l'aide.
- (74) L'Allemagne est d'avis que les aides régionales offrent un outil adéquat pour compenser les désavantages économiques d'une région. D'autres mesures potentielles, telles que des projets d'infrastructures, ne permettraient pas d'engranger des résultats comparables car la région dispose déjà d'une infrastructure bien développée, qui comprend notamment un aéroport international.

⁽²⁹⁾ Voir http://www.strukturfonds.sachsen.de/download/2013_12_17_OP_EFRE_2007-2013_in_der_Fassung_des4_Aenderungsantrages_Stand_Genehmigung.pdf.

⁽³⁰⁾ Association «Automotive Cluster Ostdeutschland» (Pôle automobile de l'est de l'Allemagne).

⁽³¹⁾ Règlement (CE) n° 800/2008 de la Commission du 6 août 2008 déclarant certaines catégories d'aide compatibles avec le marché commun en application des articles 87 et 88 du traité (Règlement général d'exemption par catégorie) (JO L 214 du 9.8.2008, p. 3).

- (75) Un paquet de mesures générales n'aurait pas suffi jusqu'à présent à réaliser les objectifs définis à la fois au niveau allemand⁽³²⁾ et européen en matière de mobilité électrique (100 000 voitures électriques en circulation en 2014 et un million de voitures électriques en circulation en 2020).

4.1.3.3. Effet incitatif/scénario comparatif

- (76) L'Allemagne estime que l'effet incitatif de l'aide ne peut être évalué exclusivement au moyen d'une analyse fondée sur le premier ou le deuxième scénario⁽³³⁾ car le projet d'investissement est un projet exceptionnel, caractérisé par une innovation importante, et une analyse a déjà été menée tant sur le rendement du capital que sur les avantages et inconvénients comparés de différents sites d'implantation potentiels (y compris en prenant en considération les éventuelles mesures publiques de soutien). Elle a par conséquent présenté des données pour les deux scénarios.

Scénario 1:

- (77) Dans une analyse selon le premier scénario, l'État membre doit démontrer que l'aide incite son bénéficiaire à adopter une décision d'investissement en faveur d'un projet qui, sans cette aide, ne serait pas rentable pour l'entreprise en quelque lieu que ce soit.
- (78) Ainsi que le font apparaître les informations fournies par l'Allemagne, le rendement intrinsèque du projet s'élève à [0 à 8] % sans l'aide et à [1 à 9] % avec l'aide. Les calculs de base se sont fondés sur un cycle de vie de sept ans, sachant que les coûts de démarrage, de planification et d'équipement du projet n'ont pas été pris en compte, et sur une production annuelle de [40 000 à 120 000] véhicules (soit le volume de production minimal habituel que le bénéficiaire de l'aide atteint pour les voitures traditionnelles de petite et moyenne catégorie), et non sur le chiffre de [10 000 à 50 000] unités anticipé pour le projet en cause. Le rendement intrinsèque est sensiblement inférieur à l'objectif de 26 % fixé pour le RCE⁽³⁴⁾ que le bénéficiaire de l'aide juge approprié pour le rendement du capital et exige habituellement pour les projets automobiles traditionnels et le coût moyen pondéré du capital de 12 % n'est pas non plus atteint, tant s'en faut.
- (79) Le bénéficiaire de l'aide a malgré tout décidé de procéder à l'investissement. Il a considéré que malgré sa faible rentabilité, le projet contribuerait à long terme à préserver la position solide qu'il occupe de longue date au sein de la concurrence internationale. L'Allemagne souligne que le projet s'apparente à un projet-pilote et insiste sur les risques substantiels qu'il implique, eu égard notamment à l'utilisation de fibre de carbone comme matière première pour la coque, mais aussi à d'autres facteurs ayant trait à la technique de fabrication, qui n'a pas encore été expérimentée, à la production en petites séries et aux impondérables du côté de la demande.

Scénario 2:

- (80) L'Allemagne a communiqué des informations destinées à démontrer que l'aide possédait un effet incitatif pour attirer le projet d'investissement dans la région assistée cible. En l'absence de l'aide, le projet aurait été mené à bien dans une région non éligible à un soutien.

Divergence des coûts/réflexions stratégiques

- (81) L'Allemagne a apporté la preuve, sous la forme de documents internes de l'entreprise de décembre 2009, tels qu'un document mentionné dans une discussion informelle [...] des dirigeants, la synthèse d'une analyse présentée lors d'une réunion du comité de direction et un texte relatif à une décision du comité de direction sur le choix du site, qu'une multitude de sites ont été envisagés pour l'investissement, parmi lesquels Munich⁽³⁵⁾, [...], les États-Unis/le Canada, le Mexique et la Chine.

⁽³²⁾ Voir «Deutsche Bank Research: Elektromobilität», 12 septembre 2011. L'Allemagne renvoie à cette étude de la Deutsche Bank, selon laquelle un subventionnement fort et un progrès technique rapide conduiraient à ce que la proportion de voitures électriques parmi les nouvelles immatriculations se situe dans un ordre de grandeur de 7 % en 2020, tandis qu'avec un degré moindre de subventionnement et de progrès technique, leur part de marché pourrait stagner aux environs de 2 % seulement.

⁽³³⁾ Comme le prescrit le point 22 de la communication sur l'appréciation approfondie de grands projets d'investissement.

⁽³⁴⁾ Le RCE (rendement des capitaux engagés), ou rendement du capital, est une position du bilan qui est utilisée dans le secteur financier à des fins d'évaluation et dans la comptabilité. Il permet de montrer les revenus qu'une entreprise perçoit grâce à ses actifs et les pertes qu'elle encourt à cause de ses dettes.

⁽³⁵⁾ Ainsi que l'Allemagne l'a expliqué, le site potentiel de Munich désigne en réalité «Munich en conjonction avec Wackersdorf».

- (82) Les documents précités se rapportent exclusivement aux investissements programmés pour le modèle i3. La décision de produire le modèle i8 dans les mêmes installations que le modèle i3 n'a été prise qu'en 2011. L'Allemagne n'a notifié ni de coûts admissibles supplémentaires, ni d'aide supplémentaire en ce qui concerne la production de l'i8 et elle n'a fourni aucun renseignement non plus sur le processus qui a abouti au choix du site sur lequel les investissements relatifs à l'i8 seraient réalisés.
- (83) Ainsi que cela ressort des documents transmis, les différents sites potentiels ont été comparés à la lumière d'une série de paramètres quantitatifs et qualitatifs, tels que les coûts d'investissement ⁽³⁶⁾, la proximité de sites où des plastiques et des plastiques renforcés de fibre de carbone sont produits, la possibilité d'éviter de commencer des investissements à zéro, les difficultés de communication, la protection adéquate du savoir-faire, ou encore la distance entre le centre de recherche et le site logistique. Dans une présélection, [...] ⁽³⁷⁾, les États-Unis/le Canada, le Mexique et la Chine ont été exclus sur la base de l'examen global des facteurs précités et le choix a été limité à Leipzig ou Munich.
- (84) Les investissements ne devaient commencer à zéro ni à Munich, ni à Leipzig, les investissements sur ces sites n'étaient pas compliqués par des difficultés de communication, il n'existait aucun risque de protection inadéquate du savoir-faire, des problèmes logistiques ne devaient pas être redoutés et l'éloignement par rapport au centre de recherche de BMW Group, installé à Munich, n'était pas trop important. Les coûts d'investissement les plus faibles auraient en réalité été encourus sur le site de Munich, qui était également le plus proche du centre de recherche de BMW Group. Leipzig offrait en revanche l'avantage de disposer de possibilités d'extension des capacités, qui permettraient au bénéficiaire de l'aide d'accroître rapidement la production annuelle à [50 000 à 90 000] voitures électriques sans coûts supplémentaires notables.
- (85) L'Allemagne déclare que les calculs ayant présidé au choix du site ont été exécutés sur la base d'une production annuelle de [10 000 à 50 000] véhicules, en utilisant le coût moyen pondéré du capital de 12 % comme taux d'actualisation, et que les coûts d'investissement inhérents aux produits, les coûts de construction, les coûts de planification et de démarrage, les coûts de production, les coûts d'approvisionnement, les coûts fixes et les coûts dits Inbound/Outbound (frais logistiques et droits de douane pour le transport international) sont inclus dans les calculs. Les coûts précités datent de décembre 2009 et montrent que le site de Munich, sans aide, aurait engendré 17 millions d'EUR de coûts en moins que Leipzig.
- (86) Au sujet des réflexions stratégiques, l'Allemagne a évoqué des avantages sur le plan de la stratégie d'approvisionnement du bénéficiaire de l'aide, sans les décrire plus en détail. Aucun des avantages cités pour le site de Leipzig et/ou le site de Munich n'a été exprimé en termes monétaires.

Rôle de l'aide

- (87) L'Allemagne affirme que l'aide a joué un rôle déterminant dans le choix du site. Eu égard à la divergence des coûts entre les deux sites présélectionnés, l'investissement n'aurait pas été réalisé à Leipzig en l'absence de l'aide. D'après l'Allemagne, il a été démontré que l'aide a procuré une incitation à localiser l'investissement à Leipzig.
- (88) Aucune aide d'État n'est incluse dans les calculs des coûts d'investissement effectifs. L'Allemagne souligne néanmoins que la perspective de subventions éventuelles a joué un rôle primordial dans la prise de décision ⁽³⁸⁾ et maintient que le comité de direction de BMW AG a décidé d'implanter le projet d'investissement en cause à Leipzig en raison de l'aide d'État d'un montant de 50 millions d'EUR qui était escomptée. Dans deux tableaux d'une annexe au mémoire de synthèse qui a été soumis au comité de direction de BMW AG dans le cadre de la décision d'implantation, les montants et les intensités d'aide qui auraient pu être obtenus sur les différents sites, y compris à [...], sont en effet énumérés. Enfin, il ressort sans ambiguïté du document du comité de direction que le montant des aides d'État/des subventions qui pourraient être obtenues à [...], au Mexique, aux États-Unis ou en Chine était insuffisant pour compenser les désavantages que devrait supporter le bénéficiaire de l'aide s'il mettait en œuvre le projet d'investissement dans ces sites.

⁽³⁶⁾ Il peut être constaté d'après un schéma cité lors de la discussion informelle [...] que les coûts d'investissement supplémentaires suivants étaient prévus pour les différents sites par rapport à Leipzig: Canada: + [20 à 120] millions d'euros, [...]: + [40 à 150] millions d'euros; États-Unis: + [40 à 150] millions d'euros.

⁽³⁷⁾ Le site de [...] était, hormis Leipzig, le seul site qui se trouvait dans une région assistée et il a été exclu parce que l'investissement aurait dû être réalisé à partir d'un point de départ nul, parce que des problèmes de communication et de traduction étaient anticipés, en raison de l'éloignement du centre de recherche de l'entreprise et à cause d'inconvénients sur le plan logistique.

⁽³⁸⁾ Voir le point 81 de la présentation du 5 avril 2012.

4.1.3.4. Proportionnalité

- (89) Aux termes du point 32 de la communication sur l'appréciation approfondie de grands projets d'investissement, l'aide sera normalement considérée comme proportionnée, selon le premier scénario, si, grâce à elle, le rendement de l'investissement est conforme au taux de rendement normal appliqué par l'entreprise à d'autres projets d'investissement, au coût de capital de l'entreprise dans son ensemble ou aux rendements généralement observés dans le secteur considéré.
- (90) L'Allemagne admet que le montant de l'aide est loin d'être suffisant pour atteindre le taux de rendement que le bénéficiaire de l'aide réalise habituellement sur ses autres projets d'investissement, mais rappelle que d'autres réflexions d'ordre stratégique (voir les considérants 79 et 84) ont conduit à cette décision.
- (91) Sans préjudice du point 33 de la communication sur l'appréciation approfondie de grands projets d'investissement, qui dispose que selon le second scénario, pour une incitation à choisir un lieu d'implantation, l'aide sera généralement considérée comme proportionnée si elle est égale à la différence entre les coûts nets d'un investissement dans la région assistée pour l'entreprise bénéficiaire et ceux d'un investissement dans la ou les autres régions, l'Allemagne explique que le montant total de l'aide tel qu'il a été notifié en 2009, qui s'élève à environ 50 millions d'EUR, satisfait au principe de la proportionnalité. Concrètement, l'Allemagne défend l'opinion selon laquelle lorsque la Commission examine si la différence entre les coûts nets de l'investissement sur les deux sites de Leipzig et Munich respecte les dispositions de la communication sur l'appréciation approfondie de grands projets d'investissement au sujet de la proportionnalité de la mesure, elle ne devrait pas prendre en considération le handicap de coût de Leipzig par rapport à Munich chiffré à 17 millions d'EUR que le comité de direction de BMW AG a constaté en décembre 2009, mais prendre sa décision sur la base des coûts d'investissement effectifs que le bénéficiaire de l'aide a encourus durant la mise en œuvre de son projet, c'est-à-dire après la fin de l'investissement de démarrage⁽³⁹⁾.
- (92) L'Allemagne estime que la proportionnalité d'une mesure ne doit pas être établie sur la base des mêmes documents que son effet incitatif. Elle cite le point 35 de la communication sur l'appréciation approfondie de grands projets d'investissement, selon lequel l'État membre «doit démontrer la proportionnalité [de l'aide] sur la base de documents appropriés, tels que ceux qui sont mentionnés au point 26» (mise en exergue ajoutée).
- (93) L'Allemagne se prévaut par ailleurs du document de consultation intitulé «Principes communs d'évaluation économique de la compatibilité des aides d'État en application de l'article 87, paragraphe 3», que la direction générale de la concurrence a publié il y a quelques années. Elle se réfère à ce document pour étayer ses arguments selon lesquels à la différence du contrôle de l'effet incitatif d'une aide, qui porte principalement sur la question de savoir si l'aide a amené le bénéficiaire à modifier son comportement, le contrôle de la proportionnalité doit être réalisé sur la base d'une appréciation approfondie des effets de l'aide pour la concurrence et doit donc essentiellement s'attacher à déterminer si le montant de l'aide dépasse le minimum nécessaire⁽⁴⁰⁾.
- (94) Afin de consolider son argumentation, l'Allemagne fait ensuite référence au point 107 de l'arrêt du Tribunal dans l'affaire T-396/08, Freistaat Sachsen/Commission, dans lequel le Tribunal a selon ses dires statué ce qui suit: «Dans le cadre du contrôle de la proportionnalité, tous les éléments utiles à l'appréciation d'une situation doivent être produits»⁽⁴¹⁾. L'Allemagne recourt en outre à l'acte juridique précité pour étayer son argument selon lequel il est loisible à la Commission, lorsqu'elle examine la compatibilité de l'aide en cause avec le marché intérieur, de prendre en considération tous les éléments de fait concrets qui présentent un intérêt au sujet du bénéficiaire de l'aide⁽⁴²⁾. Elle défend la position selon laquelle la Commission pourrait utiliser, pour contrôler la proportionnalité de l'aide, une version actualisée des documents sur la base desquels l'effet incitatif aurait été démontré.

⁽³⁹⁾ Les précisions correspondantes figurent dans le considérant 102 ci-après.

⁽⁴⁰⁾ L'Allemagne n'indique pas à quels passages spécifiques du document de consultation elle fait référence. Le document peut être consulté sur le lien suivant: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/reform/economic_assessment_fr.pdf.

⁽⁴¹⁾ Arrêt du 8 juillet 2010 dans l'affaire T-396/08, Freistaat Sachsen et Land Sachsen-Anhalt/Commission, point 107. Le point 107 de cet arrêt cite en fait uniquement la jurisprudence selon laquelle «lorsque la Commission examine la compatibilité d'une aide d'État avec le marché commun, elle doit prendre en considération tous les éléments pertinents».

⁽⁴²⁾ Aux termes du point 108 de l'arrêt dans l'affaire T-396/08, Freistaat Sachsen et Land Sachsen-Anhalt/Commission, «aux fins de l'examen de la compatibilité de l'aide en cause, il [est] loisible à la Commission de prendre en considération les éléments de fait concrets relatifs au bénéficiaire de l'aide». La Commission ne peut déterminer avec certitude si l'Allemagne entend affirmer qu'elle peut ou qu'elle doit prendre en considération tous les éléments qu'elle juge pertinents dans une affaire. L'arrêt cité portait en outre sur une affaire dans laquelle un grief de l'État membre était que la Commission n'aurait pas dû contrôler certains éléments aux fins de l'appréciation de la compatibilité de l'aide en cause.

- (95) L'Allemagne soutient en outre que la communication sur l'appréciation approfondie de grands projets d'investissement ne comporte aucune disposition définissant le moment précis par rapport auquel la proportionnalité doit être démontrée et affirme que l'appréciation de la proportionnalité d'une aide ne peut dépendre d'un changement de comportement du bénéficiaire au moment où le lieu d'implantation est choisi.
- (96) De surcroît, le critère déterminant ne résiderait pas, comme pour le contrôle de l'effet incitatif, dans le fait qu'il existait déjà des documents au moment de la prise de décision sur le site de l'investissement, mais d'après le point 35 de la communication sur l'appréciation approfondie de grands projets d'investissement, dans le fait que les documents utilisés soient «appropriés» pour le contrôle de la proportionnalité de la mesure.
- (97) D'après l'Allemagne, il n'est pas indiqué d'utiliser également comme fondement pour l'examen de la proportionnalité un document qui a déjà servi à démontrer l'effet incitatif de l'aide, d'autant que les éventuels changements de la conjoncture économique devraient être pris en considération, et spécialement le fait que d'autres décisions d'investissement (production du modèle i8) ont été prises depuis le choix initial de l'implantation.
- (98) En conséquence, l'Allemagne allègue que dans le droit fil de la jurisprudence et afin de garantir que la proportionnalité de l'aide soit soumise à un examen opportun sur le plan économique, des documents plus récents devraient être consultés. Ce procédé concorderait également avec les pratiques qui sont monnaie courante dans d'autres domaines, comme le contrôle ex post des aides.
- (99) Le handicap effectif du site de Leipzig, exprimé en termes de coûts nets, pourrait être représenté plus précisément à l'aide d'informations plus récentes sur l'entreprise bénéficiaire et de données actualisées sur le marché.
- (100) L'Allemagne est d'avis que le document du comité de direction qui chiffre à 17 millions d'EUR l'écart des coûts entre les deux sites potentiels ne contient pas suffisamment d'indications pour contrôler la proportionnalité de l'aide, car par exemple, il n'inclut pas d'analyse coûts-bénéfices comme l'impose l'encadrement communautaire des aides d'État dans le secteur automobile⁽⁴³⁾ de 1997. Ce document ne présenterait qu'une sélection d'informations, qui reposeraient sur quelques hypothèses, ainsi que des indications chiffrées sur les coûts et les avantages de la mesure. Afin de contrôler la proportionnalité de l'aide sur la base de la différence réelle entre les coûts des deux sites, d'autres hypothèses et d'autres données chiffrées devraient être intégrées dans le calcul du ratio coûts-bénéfices.
- (101) En conséquence, l'Allemagne soutient que des coûts supplémentaires d'un montant de 29 millions d'EUR, qui auraient été calculés en septembre 2012, devraient être ajoutés à la somme de 17 millions d'EUR qui avait été estimée en décembre 2009 au titre des surcoûts du site de Leipzig.
- (102) L'Allemagne a fourni en septembre 2012 un mémoire dans lequel les handicaps de coûts supplémentaires susmentionnés sont répertoriés⁽⁴⁴⁾ (sans les surcoûts qui seraient similaires sur les deux sites):
- a) extension de la salle de montage du modèle i3 pour qu'elle puisse également accueillir le montage du modèle i8: [...] millions d'EUR;
 - b) extension d'une salle pour la construction de la coque de l'i3 et de l'i8 (autrement dit, pour la fabrication de composants de coque plus complexes): [...] millions d'EUR;
 - c) à un stade plus avancé du développement des produits, une nouvelle répartition de la création de valeur ajoutée entre les deux sites aurait été nécessaire, ce qui aurait eu pour conséquence l'extension de la salle de montage: [...] millions d'EUR;
 - d) les [...] devaient initialement être fournis par un sous-traitant, mais ils seraient actuellement produits par BMW AG dans un bâtiment qui n'avait pas été planifié dans un premier temps. Le site de Munich aurait pu être approvisionné à partir de l'usine de Landshut du bénéficiaire de l'aide, qui se trouve à proximité. Coût du nouveau bâtiment: [...] millions d'EUR;

⁽⁴³⁾ JO C 279 du 15.9.1997, p. 1.

⁽⁴⁴⁾ En particulier, l'Allemagne déclare que la superficie des infrastructures existantes à Munich serait suffisamment grande et que des agrandissements des bâtiments ne seraient pas nécessaires, ou seulement dans une faible mesure.

- e) du fait de la production supplémentaire, des investissements supplémentaires auraient dû être réalisés dans la logistique du hors série ⁽⁴⁵⁾ (poste de lutte contre l'incendie, véhicules d'extinction, installation de traitement des déchets, etc.). Ces investissements auraient été moins importants sur le site de Munich en raison des installations de grande capacité déjà présentes: [...] millions d'EUR;
- f) un processus complexe d'assurance qualité aurait été nécessaire pour les produits développés, conformément au projet, ce qui aurait exigé des investissements supplémentaires dans l'équipement du service de contrôle de la qualité, qui était déjà disponible sur le site de Munich: [...] millions d'EUR;
- g) enfin, le déploiement d'une nouvelle stratégie logistique dans toutes les usines du bénéficiaire de l'aide occasionnerait des coûts plus élevés sur le site de Leipzig que sur le site de Munich: [...] millions d'EUR.

4.1.3.5. Effets négatifs

- (103) En ce qui concerne les effets négatifs potentiels de l'aide sur le marché de produits en cause, l'Allemagne limite ses arguments aux répercussions qui se manifesteraient dans le cas du second scénario. Elle met ainsi en exergue que l'aide n'exercerait aucune incidence sur la concurrence, au sens du point 40 de la communication sur l'appréciation approfondie de grands projets d'investissement, car l'investissement aurait également été réalisé en l'absence de l'aide et l'aide est conforme au principe de proportionnalité. En particulier, l'entreprise bénéficiaire enregistrerait un éventuel renforcement de sa puissance sur le marché même en l'absence de l'aide. Eu égard aux stratégies politiques de promotion de la mobilité électrique, le marché n'est en outre pas en situation de déclin et l'aide ne contribuerait pas à sauvegarder des structures de marché inefficaces. L'Allemagne émet l'opinion selon laquelle cette analyse est confirmée par le fait qu'aucun concurrent n'a communiqué d'observations.
- (104) D'autre part, l'Allemagne affirme qu'il est improbable que l'accès à l'offre de fibre de carbone soit entravé pour les concurrents de l'entreprise bénéficiaire en raison de ses besoins de ce produit car il existe un grand nombre de fournisseurs sur le marché et, d'après des observateurs indépendants, il peut être supposé que tant la demande que l'offre de fibre de carbone augmenteront à l'avenir, l'offre étant au moins aussi abondante que la demande. Le bénéficiaire de l'aide ne possède donc aucun pouvoir de marché sur ces sources d'approvisionnement.
- (105) Le seul avantage temporaire dont le bénéficiaire de l'aide pourrait jouir sur le marché réside dans le savoir-faire qu'il s'approprierait [...]. Eu égard aux nombreux acteurs présents sur le marché en [...], la possibilité d'une entrée sur le marché ou d'une coopération est toutefois toujours bien réelle.

5. APPRÉCIATION DE L'AIDE

5.1. Existence d'une aide

- (106) Pour qu'il soit reconnu qu'une mesure est une aide d'État, les critères cumulatifs suivants doivent être satisfaits: i) la mesure doit être une subvention publique ou financée par des fonds publics; ii) l'entreprise bénéficiaire doit en retirer un avantage économique; iii) l'avantage doit être sélectif; et iv) la mesure fautive ou menace de fausser la concurrence et affecte les échanges entre les États membres.
- (107) Le soutien financier a été octroyé par les autorités allemandes sous la forme d'une prime à l'investissement. Il peut donc être considéré comme une aide publique accordée au moyen de ressources d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.
- (108) Étant donné que l'aide n'est accordée qu'à une seule entreprise, BMW AG, il s'agit d'une mesure sélective.
- (109) La mesure soulage l'entreprise de coûts qu'elle devrait supporter elle-même pour construire son installation de production dans des conditions de marché normales et lui procure donc un avantage économique par rapport à ses concurrents.
- (110) L'aide est accordée par les autorités allemandes pour un projet d'investissement portant sur la production de voitures particulières à propulsion électrique ou hybride. Étant donné que les échanges relatifs aux véhicules de ce type impliquent différents États membres, la mesure est de nature à affecter les échanges entre ces derniers.

⁽⁴⁵⁾ Logistique du hors série.

- (111) L'avantage économique dont BMW AG jouit par rapport à ses concurrents dans la production de biens qui sont échangés au sein de l'Union européenne peut fausser ou risquer de fausser la concurrence.
- (112) À la lumière de ces motifs, la Commission constate que la mesure notifiée constitue une aide d'État en faveur de BMW AG au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

5.2. **Légalité de l'aide**

- (113) En notifiant la mesure d'aide planifiée avant son exécution, l'Allemagne a satisfait aux obligations que lui impose l'article 108, paragraphe 3, du TFUE et à l'obligation de notification individuelle établie à l'article 6, paragraphe 2, du règlement général d'exemption par catégorie.

5.3. **Base légale de l'appréciation**

- (114) Étant donné que la base légale nationale qui sous-tend l'autorisation de l'aide, la loi sur les primes à l'investissement, confère un droit au bénéficiaire de l'aide (sous réserve de l'approbation de la Commission) pour ce qui est des coûts encourus avant le 1^{er} janvier 2014, il peut être considéré que l'aide a été attribuée avant juillet 2014⁽⁴⁶⁾. Étant donné par ailleurs que l'aide poursuit l'objectif de soutenir le développement régional, les lignes directrices sur les aides d'État à finalité régionale, et spécialement leur section 4.3 sur les grands projets d'investissement, et la communication sur l'appréciation approfondie de grands projets d'investissement forment la base sur laquelle la compatibilité de l'aide avec le marché intérieur doit être examinée.

5.4. **Respect des critères de compatibilité habituels des lignes directrices**

- (115) Ainsi que la Commission l'a constaté dans la décision d'ouverture de la procédure, l'aide à l'investissement notifiée en faveur de BMW AG est conforme aux critères d'admissibilité généraux des lignes directrices: elle satisfait au critère formel relatif à l'effet incitatif, l'entreprise bénéficiaire n'est pas en difficulté, l'aide est accordée pour un investissement initial sous la forme d'une diversification de la production d'un établissement dans de nouveaux produits supplémentaires, les coûts admissibles ont été définis conformément aux prescriptions applicables, le bénéficiaire de l'aide apporte une contribution propre d'au moins 25 % des coûts admissibles et il s'est engagé à maintenir l'investissement dans la région pour une période minimum de cinq ans. De plus, le montant total actualisé de l'aide ne dépasse pas le plafond d'aide applicable conformément au mécanisme de correction établi au point 67 des lignes directrices.

5.5. **Applicabilité de la note 65 des lignes directrices concernant les aides à finalité régionale**

- (116) Aux termes de la note 65 des lignes directrices, il n'est pas nécessaire d'appliquer les critères visés au point 68 a) et b) de ces lignes directrices si l'État membre démontre que le bénéficiaire de l'aide crée un marché de produits nouveau et, dans un tel cas, l'aide est autorisée à hauteur du montant corrigé selon le point 67 de ces lignes directrices.
- (117) La raison d'être de la note 65 tient dans le constat que l'application des critères énoncés au point 68 a) et b) des lignes directrices n'a aucun sens dans le cas de la création d'un marché de produits nouveau puisque le marché de référence n'existe pas encore avant l'achèvement du projet faisant l'objet de l'investissement. L'entreprise qui crée un marché de produits nouveau acquiert une part extrêmement importante sur ce marché, qui atteint même selon toute probabilité 100 %. L'appréciation décrite au point 68 b) des lignes directrices, selon laquelle le renforcement des capacités sur un marché présentant une croissance inférieure à la moyenne doit être mesuré, ne peut être exécutée puisque les données requises pour calculer la progression pendant la période de référence de cinq ans font défaut.
- (118) La Commission constate que même si BMW AG est le premier constructeur de voitures électriques qui introduit une demande formelle d'octroi d'une aide régionale, plusieurs concurrents ont déjà commencé à produire des véhicules de ce type avant BMW AG et d'autres concurrents commenceront sans doute bientôt à en produire également.
- (119) L'Allemagne admet qu'il existe déjà plusieurs constructeurs automobiles qui produisent des véhicules électriques et que d'autres constructeurs automobiles s'installeront sur le marché d'ici à 2013/2014. Elle soutient toutefois que si elle n'est pas directement applicable à l'aide en cause, la note 65 des lignes directrices doit s'appliquer par analogie.

⁽⁴⁶⁾ Au sens du point 20 d) des lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale pour la période 2014-2020 (JO C 209 du 23.7.2013, p. 1).

- (120) Les motifs que l'Allemagne invoque à l'appui de l'application de la note 65 des lignes directrices ne sont pas suffisamment convaincants pour justifier une renonciation à la prise en considération des critères établis au point 68 de ces lignes directrices. La note 65 des lignes directrices s'applique lorsque le bénéficiaire de l'aide crée un marché de produits nouveau. La fabrication d'un produit innovant n'entraîne toutefois pas systématiquement l'apparition d'un marché de produits nouveau.
- (121) Lorsque des produits commercialisés par des entreprises concurrentes concourent avec le nouveau modèle innovant du bénéficiaire de l'aide (à savoir BMW AG) sur le marché, comme en l'espèce, le marché de produits pertinent n'est pas constitué exclusivement par le produit innovant du bénéficiaire de l'aide et les produits commercialisés par ces entreprises concurrentes doivent également être pris en considération. Si la note 65 des lignes directrices pouvait s'appliquer à l'aide en cause en faveur de BMW AG, des aides régionales devraient aussi être accordées sur cette base à ses concurrents qui commercialisent des voitures électriques. La Commission conclut donc que la note 65 des lignes directrices n'est pas applicable en l'espèce et que les critères établis au point 68 a) et b) des lignes directrices doivent être examinés.

5.6. Application de l'appréciation de la part de marché et de l'augmentation de la capacité conformément au point 68 a) et b) des lignes directrices

- (122) La Commission doit déterminer s'il peut être exclu au-delà de tout doute, à la lumière des observations reçues à la suite de la décision d'ouverture de la procédure, que le seuil relatif à l'appréciation établi au point 68 a) des lignes directrices est dépassé et s'il n'est donc pas nécessaire de procéder à une appréciation approfondie sur le plan du droit des aides d'État dans le cadre de la procédure formelle d'examen. Ainsi que la Commission l'a déjà démontré aux considérants 93 à 99 de la décision d'ouverture de la procédure, l'examen sur la base du point 68 b) des lignes directrices n'est pas pertinent en l'espèce car le marché des voitures électriques est en croissance et les capacités de production des modèles i3 et i8 ne soulèvent pas de problème.
- (123) L'examen sur la base du point 68 a) des lignes directrices amène à une appréciation approfondie si la Commission constate à la lumière des informations dont elle dispose que le bénéficiaire de l'aide possède une part supérieure au seuil de 25 % sur le marché de produits et le marché géographique en cause. Si le marché de produits et le marché géographique en cause ne peuvent être délimités de façon concluante, une appréciation approfondie doit être réalisée si le bénéficiaire de l'aide détient une part supérieure au seuil de 25 % sur au moins un marché pertinent plausible qui pourrait être affecté par l'aide. En tout état de cause, la Commission souligne avec force que la décision d'exécution d'une appréciation approfondie ne préjuge pas l'analyse de la compatibilité de la mesure d'aide avec le marché intérieur.

5.6.1. Définition du marché et part de marché

5.6.1.1. Le marché de produits en cause

Les voitures traditionnelles et les voitures électriques appartiennent-elles au même marché de produits?

- (124) Dans le cadre de l'enquête préliminaire, l'Allemagne avait affirmé que les voitures électriques faisaient partie du marché des voitures particulières traditionnelles et que le modèle i3 (véhicule exclusivement électrique) devait être classé dans le segment traditionnel C ou D ou dans un segment C/D combiné et le modèle i8 (véhicule hybride) dans le segment F d'après la classification d'IHS Global Insight.
- (125) Dans la décision d'ouverture de la procédure, la Commission a expliqué qu'eu égard à l'absence d'interchangeabilité du côté de l'offre et à l'interchangeabilité limitée du côté de la demande, elle ne pouvait déterminer si les voitures électriques forment un marché de produits indépendant ou si elles doivent être incluses dans le marché des voitures traditionnelles sans distinction de la technique d'entraînement. Elle n'a pas non plus réussi à déterminer, dans l'hypothèse où il existerait un marché distinct pour les voitures électriques, si ce marché peut être segmenté en de plus petites catégories et, le cas échéant, si la segmentation du marché des voitures traditionnelles peut être transposée dans le marché indépendant des voitures électriques. Enfin, la Commission n'est pas parvenue à déterminer si le modèle i3 doit être classé dans le segment C, le segment D ou un segment C/D combiné et le modèle i8 dans le segment F.
- (126) Ainsi que cela a été exposé aux considérants 43 à 45, l'Allemagne a affirmé dans ses observations que les voitures électriques concourraient à l'avenir avec les voitures traditionnelles et que les consommateurs les jugeraient interchangeables, comme ce serait déjà le cas pour les véhicules hybrides. Elle a ajouté que malgré la problématique de l'autonomie, les modèles i3 et i8 seraient interchangeables avec les voitures traditionnelles du côté de la demande car la finalité générale tant des voitures électriques que des voitures traditionnelles résiderait dans le transport de personnes et que l'écart de prix entre les voitures électriques et les voitures traditionnelles comparables pourrait être réduit par le biais d'aides aux consommateurs.

- (127) La Commission constate qu'aucune partie intéressée n'a transmis d'observations sur la question générale tendant à déterminer s'il doit être considéré que le marché des voitures traditionnelles est le marché de produits pertinent pour les véhicules électriques et hybrides. Étant donné que la Commission ne dispose pas d'informations suffisantes pour trancher si tous les types distincts de véhicules électriques et hybrides doivent être classés d'une manière générale dans le marché des véhicules traditionnels, elle décide d'ignorer la question de savoir si les véhicules électriques et hybrides font partie du marché automobile général.

Les segments C ou D de la classification des voitures traditionnelles, d'une part, et les segments E2 ou F de la classification des voitures traditionnelles, d'autre part, peuvent-ils être considérés comme les marchés de produits en cause en l'espèce?

- (128) Ainsi que cela a été mentionné au considérant 123, l'appréciation approfondie est menée pour chaque modèle concerné si le seuil de 25 % de part de marché est dépassé sur au moins l'un des marchés plausibles. Il suffit donc que la Commission examine si le modèle i3 peut indubitablement être classé dans l'un des segments C ou D du marché des voitures traditionnelles, sans se préoccuper de déterminer si le modèle i8 appartient au segment E2/F. La Commission décide par conséquent de limiter l'examen à la question de savoir si le modèle i3 relève des segments C ou D du marché des voitures traditionnelles.
- (129) La Commission ne peut dissiper les doutes qu'elle a exprimés dans la décision d'ouverture de la procédure quant à savoir si le marché des voitures traditionnelles (segment C ou D) doit être réputé constituer le seul marché de produits pertinent pour le modèle i3. Premièrement, la Commission n'a pas reçu d'observations de parties intéressées. Deuxièmement, la classification sur la base des critères de segmentation habituels est problématique, ainsi que l'Allemagne l'a admis (voir le considérant 55), car il existe des disparités entre les prix et les longueurs des véhicules électriques et traditionnels d'un segment donné.
- (130) De surcroît, la Commission n'a reçu aucune information susceptible de dissiper ses doutes quant à savoir si le modèle i3, étant un véhicule exclusivement électrique, est suffisamment interchangeable avec un véhicule traditionnel du côté de la demande⁽⁴⁷⁾. Il semble se dégager dans la littérature pertinente⁽⁴⁸⁾ un consensus selon lequel les différences d'autonomie (autrement dit, la possibilité d'utiliser le véhicule sans faire le plein de carburant ou recharger la batterie), le temps de chargement, la disponibilité de stations de chargement et la durée de vie des batteries des véhicules électriques constituent des critères importants. Ainsi, le modèle i3 doit par exemple être rechargé après avoir parcouru seulement 150 kilomètres. À la lumière des informations à sa disposition, la Commission n'a donc pas acquis la certitude que l'interchangeabilité entre l'i3 et les modèles de véhicules traditionnels des segments C et D est suffisante, du côté de la demande, pour estimer que ces véhicules appartiennent au même marché de produits.
- (131) De plus, il n'est pas contesté qu'il n'existe pas d'interchangeabilité du côté de l'offre⁽⁴⁹⁾ entre la voiture électrique de l'espèce (le modèle i3) et une voiture traditionnelle car il n'est pas possible de fabriquer des coques en plastique renforcé de fibre de carbone dans des installations de production conçues pour l'assemblage de véhicules traditionnels.

⁽⁴⁷⁾ Deux produits sont réputés interchangeables du côté de la demande lorsque les consommateurs considèrent, eu égard à leurs caractéristiques, leur prix et leur usage, qu'ils peuvent se substituer l'un à l'autre.

⁽⁴⁸⁾ Voir par exemple «Impacts of Electric Vehicles — Deliverable 1 — An overview of Electric vehicles on the market and in development», Rapport de Delft, avril 2011, p. 30, <http://www.cedelft.eu/publicatie/impactof electric vehicles/1153>. Il est indiqué dans ce rapport que dans les secteurs critiques de la future pénétration du marché, les véhicules électriques obtiennent presque toujours un moins bon résultat que les véhicules équipés d'un moteur à combustion. En particulier, l'autonomie des véhicules électriques est plus faible alors que leur prix est plus élevé, de sorte que ces véhicules sont perdants pour deux critères d'achat décisifs. Voir aussi «Elektromobilität — Sinkende Kosten sind conditio sine qua non», une étude de Deutsche Bank Research du 12 septembre 2011, p. 7, dans laquelle il est indiqué qu'en raison de la faible puissance des batteries disponibles à ce jour sur le marché, les possibilités d'utilisation d'une voiture exclusivement électrique sont limitées aux trajets de courte à moyenne distance, car une batterie capable de stocker suffisamment d'énergie pour des parcours plus longs serait trop lourde pour le véhicule. Cette étude affirme par ailleurs qu'il faudra encore dix à quinze ans pour que soit développée la technologie nécessaire (à savoir la technologie post lithium-ion) afin que les véhicules exclusivement électriques soient concurrentiels par rapport aux véhicules traditionnels.

⁽⁴⁹⁾ Deux produits sont réputés interchangeables du côté de l'offre lorsque les installations destinées à la fabrication d'un de ces produits peuvent être transformées suffisamment facilement pour que l'autre de ces produits puisse également y être fabriqué sans surcoûts importants.

- (132) Eu égard aux motifs décrits, la Commission n'est pas parvenue à la certitude que le modèle i3 peut être classé dans le segment C ou D du marché des véhicules traditionnels.

Le segment C/D combiné relatif aux voitures électriques est-il le marché de produits pertinent pour le modèle i3?

- (133) L'Allemagne a soutenu au cours de l'enquête préliminaire qu'au lieu de segments individuels relatifs aux voitures électriques, un segment C/D combiné pour ces voitures pourrait être considéré comme le marché de produits en cause⁽⁵⁰⁾. Dans la décision d'ouverture de la procédure, la Commission avait exprimé des doutes quant à l'opportunité⁽⁵¹⁾ d'un segment combiné de ce type, mais aucune partie intéressée n'a communiqué d'observations lors de la procédure formelle d'examen.
- (134) À ce propos, la Commission constate que les marchés de produits plausibles devraient comprendre le niveau le plus faible pour lequel des données statistiques sont disponibles et qu'il s'agit en l'espèce du marché des voitures électriques subdivisé conformément à la segmentation traditionnelle. Elle conclut donc, dans le droit fil de la pratique courante, que le segment C/D combiné relatif aux voitures électriques constitue le niveau le plus faible du marché de produits en cause plausible⁽⁵²⁾. Si l'examen selon le point 68 a) des lignes directrices était uniquement appliqué sur la base de segments combinés, l'appréciation approfondie pourrait être omise même si le bénéficiaire d'une aide occupait une position dominante dans un segment individuel déterminant parce que sa part de marché dans les autres segments individuels déterminants qui sont associés au premier est plus faible. La Commission ne peut donc pas exclure au-delà de tout doute que l'un des deux segments individuels C ou D du marché des voitures électriques doive être considéré comme le marché de produits en cause pour le modèle i3.

5.6.1.2. Le marché géographique en cause pour les voitures électriques

- (135) Aux fins de l'examen prescrit au point 68 a) des lignes directrices, la Commission doit définir le marché géographique pertinent qui lui servira de référence pour le calcul des parts de marché. Dans la décision d'ouverture, la Commission a mis en doute le fait que le marché géographique en cause dépasse les frontières de l'EEE.
- (136) L'Allemagne affirme qu'il convient de définir le marché mondial comme le marché géographique pertinent pour les voitures électriques, sachant en particulier que la Chine, le Japon et les États-Unis (ainsi que quelques États membres de l'Union européenne), qui allouent des subventions publiques considérables pour favoriser les véhicules de ce type, représentent une part substantielle dans les échanges mondiaux. De plus, les flux commerciaux se développeraient dans toutes les directions et les conditions de base du commerce mondial de voitures électriques seraient les mêmes ou plus favorables que celles prévalant pour les véhicules traditionnels.
- (137) La communication de la Commission sur la définition du marché en cause aux fins du droit communautaire de la concurrence dispose que fondamentalement, «[l']exercice de définition du marché consiste [...] à identifier les autres sources réelles d'approvisionnement auxquelles les clients des entreprises en cause peuvent recourir, tant sous l'angle des produits ou des services que ces autres fournisseurs proposent que du point de vue de leur localisation»⁽⁵³⁾. La Commission fait par ailleurs le constat dans cette communication que d'autres facteurs peuvent également être examinés dans le cadre de la définition du marché géographique en cause, tels que les conditions requises pour pouvoir s'implanter sur place, les conditions d'accès aux canaux de distribution, les éventuelles barrières réglementaires, la réglementation des prix, les tarifs douaniers, les quotas, etc.⁽⁵⁴⁾ Enfin, les courants d'échange pourraient également procurer des indications complémentaires utiles sur les facteurs liés à la demande ou à l'offre⁽⁵⁵⁾.
- (138) L'affirmation de l'Allemagne selon laquelle le marché mondial doit être retenu en tant que marché géographique pertinent pour les voitures électriques n'est pas accompagnée d'indications détaillées sur les facteurs cités dans la communication.

⁽⁵⁰⁾ Voir les considérants 74 et 75 de la décision d'ouverture de la procédure et le considérant 34 de la présente décision.

⁽⁵¹⁾ Idem.

⁽⁵²⁾ Cette approche générale n'est pas infirmée par le fait que la segmentation n'est pas encore aussi perfectionnée pour les voitures électriques que pour les voitures traditionnelles et qu'il est donc plus difficile de comprendre comment ces segments sont ou pourraient être délimités les uns par rapport aux autres.

⁽⁵³⁾ Communication de la Commission sur la définition du marché en cause aux fins du droit communautaire de la concurrence (JO C 372 du 9.12.1997, p. 5), point 13.

⁽⁵⁴⁾ Ibidem, point 30.

⁽⁵⁵⁾ Ibidem, point 31.

- (139) Le simple fait d'affirmer que les échanges devraient se développer dans toutes les directions ne constitue pas une preuve qu'il existe réellement un marché géographique pertinent dépassant les frontières de l'EEE. Même si des marchandises peuvent effectivement circuler entre l'EEE et les autres régions du monde, cela ne signifie pas que les marchés sont intégrés dans une telle mesure que les conditions du marché d'une de ces régions (par exemple, les prix) influencent les conditions du marché d'une autre. Dans une perspective d'ensemble, la Commission ne distingue aucune raison qui justifierait à ses yeux qu'elle s'écarte de sa pratique habituelle en matière d'aides d'État et qu'elle reconnaisse que le marché mondial, ou à tout le moins, un marché plus large que l'EEE doit être considéré comme étant le marché géographique pertinent. À la lumière des informations fournies, la Commission n'a pas la possibilité d'exclure au-delà de tout doute que l'EEE constitue le marché géographique pertinent pour les voitures électriques (ou hybrides).
- (140) Enfin, la part de l'entreprise bénéficiaire, par exemple, dans le segment D est supérieure au seuil de 25 % même sur le marché mondial des voitures électriques, ainsi que cela a déjà été démontré au considérant 36. Il ne revêt donc pas une importance déterminante d'établir s'il existe ou non un marché mondial pour les voitures électriques pour répondre à la question de savoir si la part du bénéficiaire de l'aide sur le marché (de produits et géographique) en cause dépasse 25 %.

5.6.1.3. Les parts de marché du bénéficiaire de l'aide

Marché des voitures particulières traditionnelles

- (141) La part de BMW AG ne dépasse le seuil des 25 % dans aucun segment du marché des voitures traditionnelles, quelle que soit la délimitation du marché géographique pertinent.

Marché des voitures électriques

- (142) Sur la base des informations fournies par l'Allemagne et des études de sources indépendantes telles que la Deutsche Bank, la Commission comprend l'argumentation de l'Allemagne au sujet de la part du bénéficiaire de l'aide sur le marché global des voitures (exclusivement) électriques comme ceci: sur un marché non segmenté de 150 000 voitures électriques, le bénéficiaire de l'aide vend [...] véhicules ([...] %), de sorte que sa part de marché ne dépassera probablement pas le seuil des 25 %, puisque ce palier serait seulement franchi s'il écoulait plus de 37 500 voitures électriques sur le chiffre total de 150 000.
- (143) Dans un mémoire soumis à un stade précoce de la procédure formelle d'examen, l'Allemagne a expliqué que d'après une étude réalisée par la Deutsche Bank en 2008, environ 1 % du parc automobile total serait constitué en 2015 de voitures électriques, ce qui correspond à un nombre total de 150 000 voitures exclusivement électriques à l'échelle de l'EEE en 2015 ⁽⁵⁶⁾. C'est également ce chiffre que l'Allemagne a utilisé pour calculer la part des voitures électriques dans les différentes catégories de voitures traditionnelles dans le cadre de l'enquête préliminaire ⁽⁵⁷⁾. Ce faisant, il a été anticipé que les parts de marché du bénéficiaire de l'aide calculées sur cette base dépasseraient selon toute probabilité le seuil des 25 % à l'échelle de l'EEE dans les segments B, C, D et E2/F à l'horizon 2015 ⁽⁵⁸⁾.
- (144) Dans un mémoire soumis à un stade ultérieur de la procédure formelle d'examen, l'Allemagne a invoqué deux études plus récentes, l'étude European Roadmap et le rapport de Delft, qui auraient d'après elle prévu un nombre de voitures électriques sur le marché beaucoup plus élevé que les études précédentes (5 millions d'unités dans l'Union européenne d'ici à 2020) ⁽⁵⁹⁾.

⁽⁵⁶⁾ Voir le considérant 58.

⁽⁵⁷⁾ Voir le considérant 84 de la décision d'ouverture de la procédure.

⁽⁵⁸⁾ Une part de > 25 % a été calculée pour le segment B ([...] véhicules (qui devraient être vendus dans l'EEE) divisés par [...]), > 25 % pour le segment C ([...] divisés par [...]), > 25 % pour le segment D ([...] divisés par [...]) et > 25 % pour le segment E2/F. Voir les considérants 84 à 87 de la décision d'ouverture de la procédure.

⁽⁵⁹⁾ Voir le considérant 59.

- (145) La Commission ne saurait admettre, pour les raisons décrites ci-après, que les indications tirées de ces rapports constituent une preuve adéquate à l'appui des arguments de l'Allemagne.
- a) Premièrement, les prévisions de l'étude European Roadmap, selon lesquelles le marché de l'Union européenne compterait 5 millions de véhicules électriques en 2020, incluent tous les types de véhicules possédant une autonomie purement électrique d'au moins 50 kilomètres, y compris les voitures exclusivement électriques et les voitures hybrides rechargeables sur une prise. Le rapport n'émet par ailleurs aucune prévision quant au nombre de véhicules exclusivement électriques qui pourrait servir de base pour calculer la part de marché du bénéficiaire de l'aide.
- b) Deuxièmement, le chiffre de 5 millions de véhicules électriques en 2020 est calculé en s'appuyant sur l'hypothèse optimiste selon laquelle des progrès technologiques substantiels seront accomplis entre-temps en ce qui concerne le système de stockage de l'énergie, la technique de propulsion, les solutions d'intégration de systèmes, les infrastructures de réseaux, les systèmes de sécurité et les infrastructures routières, de sorte que les véhicules électriques atteindront une autonomie similaire aux véhicules traditionnels. Un scénario moins optimiste de l'étude European Roadmap, fondé sur une représentation «évolutive» de ces facteurs sans avancées technologiques majeures, prévoit un marché d'un million de voitures exclusivement électriques et hybrides d'ici à 2025 et un marché de 100 000 véhicules de ce type seulement d'ici à 2016⁽⁶⁰⁾. L'étude European Roadmap ne peut donc exercer aucune influence sur les chiffres présentés initialement, extraits de l'étude de la Deutsche Bank, qui sont déterminants pour calculer la part du bénéficiaire de l'aide sur le marché des voitures exclusivement électriques.
- (146) Les pages de l'extrait du rapport de Delft présenté par l'Allemagne auxquelles l'État membre fait référence ne contiennent pas de prévisions chiffrées sur les parts de marché attendues. La Commission ne comprend donc pas pourquoi l'Allemagne juge ces pages du rapport précité pertinentes pour son argumentation.
- (147) La Commission tient à faire remarquer que les prévisions existantes à ce jour quant à la future position des véhicules électriques sur le marché sont extrêmement disparates. Le rapport de Delft à lui seul énonce ainsi plusieurs estimations au sujet du nombre de voitures électriques⁽⁶¹⁾ qui devraient être en circulation en 2015 et de leur part sur le marché automobile total, qui sont en lien direct avec différents scénarios⁽⁶²⁾. D'après une prévision fondée sur le scénario le plus favorable, qui postule la réalisation d'avancées dans le domaine de la mobilité électrique, 30 000 voitures exclusivement électriques devraient ainsi être immatriculées dans l'Union européenne en 2015. Dans le scénario le plus pessimiste, seules 10 000 voitures exclusivement électriques seraient par contre immatriculées dans l'Union européenne, tandis que dans un scénario plus réaliste, le nombre de véhicules exclusivement électriques mis sur le marché de l'Union européenne en 2015 devrait s'élever à 20 000 unités⁽⁶³⁾. Selon ce rapport, 100 000 voitures exclusivement électriques circuleront dans l'EU-27 en 2015⁽⁶⁴⁾.
- (148) Il peut être noté qu'il ressort apparemment de prévisions indépendantes que le chiffre mentionné dans l'étude de la Deutsche Bank pour la proportion de voitures exclusivement électriques sur le marché automobile total en 2015 est trop élevé de 1 %. Il est ainsi indiqué dans un rapport de 2014 intitulé «The xEV Industry insider Report»⁽⁶⁵⁾ que les véhicules purement électriques ne représenteront qu'une part de 0,6 % sur l'ensemble du marché mondial en 2020. Rien ne permet de penser que la proportion de voitures exclusivement électriques sur le marché automobile total s'élèverait déjà à 0,6 % dès 2015, soit cinq ans plus tôt.

⁽⁶⁰⁾ Voir le schéma à la page 21 de l'étude European Roadmap.

⁽⁶¹⁾ Le rapport de Delft classe les véhicules dans les catégories suivantes sur la base de leur mode de propulsion: véhicules traditionnels, entièrement électriques, hybrides rechargeables (PHEV) et électriques à prolongateur d'autonomie.

⁽⁶²⁾ Le scénario le plus réaliste suppose par exemple que les subventions publiques actuelles seront maintenues, que ni les paramètres d'intrants, ni l'évolution escomptée des véhicules traditionnels ne connaîtront un changement substantiel et qu'environ 5 % de la clientèle est intéressée par l'acquisition d'un véhicule électrique (y compris les modèles hybrides rechargeables sur une prise). Le deuxième scénario table sur une avancée technologique dans le domaine des véhicules traditionnels, qui conduirait à une augmentation substantielle de l'efficacité en termes de CO₂, et imagine la suppression des subventions publiques et une diminution lente des prix des batteries. Le troisième scénario s'appuie sur un progrès notable dans le secteur des voitures électriques, qui trouverait son origine dans une baisse rapide des coûts des batteries dès 2015.

⁽⁶³⁾ Voir le tableau 17 à la page 45 de l'étude «Impacts of Electric Vehicles — Deliverable 5», une estimation des conséquences faisant suite à différents scénarios d'acceptation sur le marché et des conséquences politiques.

⁽⁶⁴⁾ Voir les tableaux 22 et 24 à la page 148 de l'étude «Impacts of Electric Vehicles — Deliverable 5», une estimation des conséquences faisant suite à différents scénarios d'acceptation sur le marché et des conséquences politiques.

⁽⁶⁵⁾ <http://www.advancedautobat.com/industry-reports/2014-xEV-Industry-Report/Executive-Summary-Selections.pdf>.

- (149) La Commission constate qu'aucune de ces prévisions émises dans des études plus récentes ne prédit pour 2015 un nombre de voitures exclusivement électriques supérieur au nombre figurant dans l'étude de la Deutsche Bank, sur la base de laquelle les parts de marché du bénéficiaire de l'aide ont été calculées. Eu égard aux divergences entre les estimations, la Commission en arrive à la conclusion qu'il n'est pas possible d'effectuer des prévisions sur la future part de marché que les voitures électriques atteindront dans l'EEE (et dans le monde) en 2015 et au-delà avec un degré d'assurance raisonnable.

5.6.1.4. Conclusions relatives à l'évaluation de la part de marché

- (150) Au final, les éléments justificatifs présentés par l'Allemagne, examinés conjointement avec les informations provenant de sources indépendantes, n'apportent pas la preuve que la part de marché du bénéficiaire de l'aide ne dépassera pas le seuil des 25 % en 2015 au moins sur certains marchés de produits pertinents plausibles de l'EEE et à l'échelle mondiale dans le segment D ⁽⁶⁶⁾. Cette conclusion résulte d'une transposition des prévisions de la Deutsche Bank, selon lesquelles les voitures électriques représenteront une part de 1 % des ventes de voitures totales dans les différents segments du marché des véhicules traditionnels. De plus, une part supérieure au seuil des 25 % sur un marché non segmenté des voitures électriques correspondant au territoire de l'EEE peut également être calculée en s'appuyant sur d'autres sources indépendantes (sur la base des prévisions de 10 000, 20 000 et 30 000 voitures exclusivement électriques en 2015), ainsi que cela a été montré au considérant 147.
- (151) À la lumière de ces motifs, la Commission décide de procéder à l'appréciation approfondie de l'aide sur la base de la communication sur l'appréciation de grands projets d'investissement.

5.7. Applicabilité de la communication sur l'appréciation approfondie de grands projets d'investissement

- (152) Aux termes du point 68 des lignes directrices, lorsque les conditions énoncées sont remplies, la Commission n'autorisera les aides régionales à l'investissement qu'après avoir vérifié en détail, à la suite de l'ouverture de la procédure prévue à l'article [108], paragraphe 2, du [TFUE], si l'aide est nécessaire pour produire un effet incitatif pour l'investissement et si les avantages de l'aide l'emportent sur les distorsions de concurrence et les effets sur le commerce entre États membres qu'elles entraînent. Les orientations annoncées dans la note 63 des lignes directrices ont été formulées dans la communication sur l'appréciation approfondie de grands projets d'investissement.
- (153) En ce qui concerne les arguments de l'Allemagne selon lesquels la procédure formelle d'examen doit exclusivement s'intéresser à la dissipation de doutes substantiels et ignorer les critères de compatibilité qui ont déjà été examinés sur la base des lignes directrices ⁽⁶⁷⁾, la Commission est amenée à souligner que les dispositions juridiques applicables à l'appréciation des aides régionales en faveur de grands projets d'investissement, qui sont soumises à une obligation de notification, ont été réfléchies et rédigées de telle sorte qu'une importance déterminante revient au résultat de l'évaluation de la part de marché du bénéficiaire de l'aide conformément au point 68 a) des lignes directrices. Si la part de marché du bénéficiaire de l'aide sur le marché de produits et le marché géographique en cause dépasse le seuil établi pour la vérification au point 68 a) des lignes directrices, une supposition positive ne saurait être émise quant à l'issue de la mise en balance des effets positifs et négatifs.
- (154) La proposition de l'Allemagne consistant à autoriser l'aide sans appréciation approfondie sous réserve de la présentation annuelle d'éléments attestant la part de marché du bénéficiaire de l'aide ⁽⁶⁸⁾ n'est manifestement pas faisable car elle pourrait mettre à mal la possibilité de remédier efficacement à d'éventuels effets négatifs de l'aide.
- (155) Concernant l'argument selon lequel conformément au point 9 de la communication sur l'appréciation approfondie de grands projets d'investissement, l'appréciation détaillée de l'aide faite par la Commission doit être proportionnée aux distorsions qu'elle peut provoquer et elle ne doit donc pas être menée dans les cas où il n'existe pas de «distorsion significative de la concurrence» et le bénéficiaire de l'aide investit dans un projet innovant et à haut risque ⁽⁶⁹⁾, la Commission conclut qu'aucune preuve démontrant qu'il n'existe pas de «distorsion significative de la concurrence» n'a été apportée et qu'une aide d'un montant de 50 millions d'EUR en faveur d'un projet d'investissement de 400 millions d'EUR a assurément un potentiel significatif de fausser la concurrence.

⁽⁶⁶⁾ Voir le considérant 36 et les notes 18 et 19.

⁽⁶⁷⁾ Voir le considérant 60, point b).

⁽⁶⁸⁾ Voir le considérant 60, point c).

⁽⁶⁹⁾ Voir le considérant 60, point d).

- (156) La Commission conclut que l'arrêt du Tribunal du 10 juillet 2012 dans l'affaire T-304/08, *Smurfit Kappa/Commission* ⁽⁷⁰⁾ ne peut être interprété en ce sens qu'il impose à la Commission l'obligation de renoncer à l'application de la communication sur l'appréciation approfondie de grands projets d'investissement dans des circonstances telles que celles de l'espèce. La Commission est plutôt tenue selon cet arrêt de procéder à une appréciation approfondie dans tous les cas où les effets positifs d'une aide régionale ne dépassent pas clairement ses effets négatifs potentiels, même si les seuils établis au point 68 des lignes directrices ne sont pas dépassés.

5.8. Appréciation approfondie

- (157) Dans l'affaire d'aide d'État de l'espèce, la Commission doit examiner en détail, à la lumière des critères définis dans la communication sur l'appréciation approfondie de grands projets d'investissement, si l'aide est nécessaire pour engendrer un effet incitatif en faveur du projet d'investissement et si les avantages de cette mesure l'emportent sur les distorsions de la concurrence qu'elle induit et les effets connexes de ces distorsions sur le commerce entre États membres.

5.8.1. Adéquation de l'aide

- (158) Aux termes du point 18 de la communication sur l'appréciation approfondie de grands projets d'investissement, seules les «mesures pour lesquelles l'État membre a envisagé d'autres moyens d'action et pour lesquelles les avantages d'un recours à un instrument sélectif tel que les aides d'État sont établis, sont considérées comme des instruments adéquats».
- (159) L'Allemagne a présenté des preuves suffisantes étayant son argument ⁽⁷¹⁾ selon lequel le développement des infrastructures et d'autres mesures générales ne suffisaient pas en soi à compenser les disparités régionales dans le pays. La Commission aboutit donc à la conclusion que la mesure d'aide est un instrument adéquat pour réaliser les objectifs de développement régional dans la région assistée en cause.

5.8.2. Effet incitatif/scénario comparatif

- (160) Étant donné qu'une entreprise peut avoir de multiples raisons de s'implanter dans une région spécifique même sans la perspective d'une aide, la Commission est tenue, conformément aux points 19 et suivants de la communication sur l'appréciation approfondie de grands projets d'investissement, de vérifier en détail si l'aide est nécessaire pour produire un effet incitatif pour l'investissement. L'objectif de cet examen détaillé est de déterminer si l'aide contribue réellement à modifier le comportement de l'entreprise bénéficiaire en ce sens qu'elle entreprend des investissements (supplémentaires) dans la région assistée considérée.
- (161) En vertu de la communication sur l'appréciation approfondie de grands projets d'investissement, l'effet incitatif peut être établi selon deux scénarios possibles: selon le premier scénario, aucun investissement ne serait réalisé en l'absence de l'aide car le projet d'investissement ne serait pas rentable pour l'entreprise en quelque lieu que ce soit, tandis que selon le second scénario, l'investissement serait réalisé en l'absence de l'aide dans une autre région de l'Union européenne.
- (162) L'État membre doit par conséquent démontrer de façon crédible, à l'aide de preuves non ambiguës, que l'aide a effectivement exercé un effet sur la décision d'investissement ou sur le choix du lieu d'implantation. La Commission doit pour sa part examiner si les scénarios comparatifs proposés sont réalistes.
- (163) Il ressort de la communication sur l'appréciation approfondie de grands projets d'investissement que la charge de la preuve concernant l'existence d'un effet incitatif incombe à l'État membre. Aux termes des points 24 et 25 de cette communication, l'État membre peut prouver l'effet incitatif de l'aide en produisant des documents de l'entreprise montrant: 1) que l'investissement ne serait pas rentable en l'absence de l'aide et qu'aucun autre lieu d'implantation n'a été envisagé; ou 2) qu'une comparaison a été faite entre les coûts et les avantages d'une implantation dans la région assistée considérée et ceux relatifs au choix d'une autre région. Il est en outre conseillé à l'État membre de se fonder à cette fin sur des états financiers, des plans internes d'entreprises et des documents développant divers scénarios d'investissement.

⁽⁷⁰⁾ Voir la note 26.

⁽⁷¹⁾ Voir les considérants 74 et 75.

- (164) Sans présenter une preuve écrite que cette analyse a été effectuée préalablement à la décision d'investissement, l'Allemagne a d'abord tenté de faire admettre que l'effet incitatif devait être examiné sur la base du premier scénario décrit au point 22 de la communication sur l'appréciation approfondie de grands projets d'investissement. L'État membre doit démontrer que l'aide procure une incitation à son bénéficiaire pour adopter une décision d'investissement positive car grâce à cette aide, un investissement qui ne serait pas rentable pour l'entreprise en quelque lieu que ce soit en l'absence de l'aide peut être réalisé dans la région assistée considérée. Il ressort des documents transmis par l'Allemagne que le montant de l'aide d'État nécessaire a pour effet d'accroître le rendement intrinsèque du projet d'investissement d'un point de pourcentage seulement (de [0 à 8] % à [1 à 9] %), ce qui serait sensiblement inférieur aussi bien à l'objectif interne de 25 % fixé pour le RCE qu'au coût moyen pondéré du capital de 12 % du bénéficiaire de l'aide.
- (165) Il est flagrant que la hausse marginale du rendement intrinsèque, qui même en incluant l'aide, resterait sensiblement en deçà du taux indicatif habituel de l'entreprise, ne permet pas de conclure que l'aide fournit une incitation à l'investissement.
- (166) Il est par ailleurs acquis que la décision d'investir dans la production de voitures électriques a été arrêtée sur la base des objectifs stratégiques à plus longue échéance du bénéficiaire de l'aide, selon lesquels des technologies clés innovantes devraient être mises au point pour que l'entreprise bénéficiaire respecte les futures normes de la mobilité électrique et ces technologies clés devraient pouvoir être déployées dans l'environnement d'une production industrielle de masse. Ces objectifs s'illustrent également dans le fait que le groupe auquel appartient l'entreprise bénéficiaire a conclu en 2009 une alliance stratégique avec SGL Carbon, un fabricant de produits à base de fibre de carbone.
- (167) Le fait que l'effet incitatif n'a pas été démontré selon le premier scénario ne suffit toutefois pas à conclure qu'il ne peut pas non plus être établi selon le second scénario.
- (168) L'Allemagne a en effet affirmé à un stade ultérieur que l'aide allouée au bénéficiaire relevait du champ d'application du second scénario et que l'usine de Munich constituait une alternative au site de Leipzig.
- (169) L'examen de l'effet incitatif selon le second scénario doit démontrer que l'aide a procuré à l'entreprise bénéficiaire une incitation pour réaliser l'investissement dans la région considérée plutôt que dans une autre région parce qu'elle compense les handicaps nets et les coûts liés au choix d'un site dans la région assistée.
- (170) Ainsi que cela a été mentionné au considérant 81, l'Allemagne s'appuie sur des documents datant de décembre 2009, tels que le procès-verbal d'une réunion du comité de direction du 15 décembre 2009, pour démontrer l'effet incitatif dans la situation du second scénario (pour le modèle i3). Ces documents font apparaître que toute une série de sites ont été envisagés au départ pour le projet d'investissement, mais que presque tous ces sites (y compris [...], ce qui présente le plus grand intérêt en l'espèce)⁽⁷²⁾ ont été exclus de la comparaison finale entre les localisations potentielles pour des raisons stratégiques spécifiques, telles que la nécessité de commencer des investissements à zéro, l'éloignement du site de production des plastiques renforcés de fibre de carbone, des difficultés de communication, la protection insuffisante du savoir-faire ou une trop grande distance par rapport au centre de recherche du bénéficiaire de l'aide, et à cause de désavantages au niveau de la capacité de production et de la logistique. Au moment de la décision sur l'implantation, le choix avait été réduit à deux possibilités, qui avaient été sérieusement prises en considération, à savoir Leipzig et Munich. Il ressort des documents déterminants qui ont été soumis au comité de direction de BMW AG en décembre 2009 que le site de Munich aurait engendré, en l'absence d'aide et en supposant un cycle de vie de [...] ans, 17 millions d'EUR de coûts en moins que le site de Leipzig.
- (171) Un autre facteur qui est intervenu dans le choix de la localisation de l'investissement résidait dans la possibilité stratégique à long terme d'augmenter ultérieurement la capacité de production. Sur le site de Leipzig, la capacité de production pouvait être doublée, passant de [10 000 à 50 000] unités par an à [50 000 à 90 000] unités par an, tandis qu'une telle extension de la capacité n'était pas jugée réalisable à Munich. Ainsi que le révèlent les documents fournis par l'Allemagne, l'entreprise n'a pas exprimé ce facteur stratégique en termes monétaires.

⁽⁷²⁾ Voir le considérant 83.

- (172) D'autre part, les documents attestent que la possibilité d'obtenir une aide d'État d'un montant de 50 millions d'EUR a été analysée en amont de la décision sur l'investissement et l'implantation.
- (173) La Commission en arrive à la conclusion que l'Allemagne a démontré, au moyen des documents authentiques et récents précités, que la décision de réaliser le projet d'investissement relatif à la production du modèle i3 à Leipzig et non à Munich a été motivée par l'existence de l'aide d'État.

5.8.3. Proportionnalité

- (174) Dans une situation correspondant au second scénario, aux termes du point 33 de la communication sur l'appréciation approfondie de grands projets d'investissement, «pour une incitation à choisir un lieu d'implantation, l'aide sera [...] considérée comme proportionnée si elle est égale à la différence entre les coûts nets d'un investissement dans la région assistée pour l'entreprise bénéficiaire et ceux d'un investissement dans la ou les autres régions».
- (175) Ainsi que cela a été expliqué plus haut, l'Allemagne a apporté la preuve au travers des documents de décembre 2009 que l'écart de coûts entre les deux sites (Leipzig et Munich) qui a été calculé au moment de la décision sur l'investissement et la localisation, en considérant un cycle de vie de sept ans, s'élevait à 17 millions d'EUR. L'entreprise a déterminé ce différentiel en s'appuyant sur les coûts d'investissement inhérents aux produits, les coûts des investissements structurels, les coûts de planification et de démarrage, les coûts de production, les coûts d'approvisionnement, les coûts fixes et les coûts dits Inbound/Outbound (frais logistiques et droits de douane pour le transport international). La Commission en conclut par conséquent que l'Allemagne a fourni la preuve qu'une aide d'un montant de 17 millions d'EUR représente le minimum nécessaire pour influencer la décision de son bénéficiaire sur le lieu d'implantation et que ce montant est donc proportionné au regard de l'objectif de promotion du développement régional poursuivi par l'aide. La Commission estime que la possibilité stratégique d'augmentation de la capacité de production, qui n'existait pas sur le site de Munich, ne doit pas être prise en considération dans ce cadre pour apprécier la proportionnalité de l'aide notifiée car cette faculté n'est pertinente qu'à très long terme et, partant, au-delà du cycle de vie de sept ans du projet d'investissement en cause.
- (176) L'Allemagne a allégué à un stade ultérieur⁽⁷³⁾ que le montant total de 50 millions d'EUR de l'aide notifiée initialement était proportionné parce que des coûts supplémentaires d'un montant de 29 millions d'EUR devaient être ajoutés à la différence de 17 millions d'EUR qui avait été calculée en décembre 2009 au titre des surcoûts liés à l'investissement sur le site de Leipzig. Ces surcoûts de 29 millions d'EUR sont apparus avant la fin de l'année 2012, c'est-à-dire après que les décisions sur l'investissement et sur l'implantation avaient été arrêtées et que les travaux relatifs au projet d'investissement avaient commencé.
- (177) L'Allemagne justifie ce montant en soutenant que la proportionnalité de l'aide ne doit pas être démontrée sur la base des mêmes documents que son effet incitatif. Elle affirme que la Commission devrait également tenir compte d'autres indications qui se rapportent à des coûts qui ont dû être supportés dans la région assistée après que la décision sur la localisation de l'investissement a été prise.
- (178) La Commission constate que les documents que l'Allemagne a soumis en septembre 2012 et dans lesquels les surcoûts sont répertoriés⁽⁷⁴⁾ ne sont pas authentiques et ne datent pas non plus d'une période où une décision d'implantation quelconque pouvait encore être arrêtée étant donné qu'ils n'ont été rédigés qu'en septembre 2012.
- (179) La Commission rejette l'argument de l'Allemagne selon lequel la proportionnalité d'une mesure ne doit pas être appréciée exclusivement sur la base de documents qui reflètent la situation au moment de la décision respective sur l'investissement et l'implantation pour les motifs exposés ci-après.
- (180) Il est exact que le point 35 de la communication sur l'appréciation approfondie de grands projets d'investissement, qui fait référence aux types de documents susceptibles d'apporter une preuve de la proportionnalité, n'exige pas expressément que la proportionnalité soit démontrée sur la base des *mêmes* [mise en exergue ajoutée] documents que l'effet incitatif, mais sur la base de documents *appropriés* [mise en exergue ajoutée], tels que ceux qui sont mentionnés au point 26 de la communication. Cette formulation du point 35 ne peut toutefois être interprétée en ce sens qu'il serait permis de démontrer l'effet incitatif et la proportionnalité de l'aide sur la base de documents qui contiennent des chiffres totalement différents sur les handicaps et les coûts nets de l'investissement dans un site de la région assistée. En particulier, elle ne donne pas le droit de recourir à des documents qui contiennent des coûts qui ont seulement été encourus plusieurs années après que les décisions sur l'investissement et l'implantation en cause ont été arrêtées.

⁽⁷³⁾ Voir les considérants 101 et 102.

⁽⁷⁴⁾ Voir le considérant 102.

- (181) Il est également exact que la communication sur l'appréciation approfondie de grands projets d'investissement ne contient aucune disposition expresse sur le moment qui doit être retenu pour examiner la proportionnalité d'une mesure. Elle ne contient pas non plus de disposition expresse sur le moment précis qui doit servir de base à l'examen de l'effet incitatif. À l'évidence, les chiffres déterminants pour examiner l'effet incitatif de l'aide par rapport aux décisions sur l'investissement et sur l'implantation doivent toutefois être disponibles et pris en considération *avant* le moment où ces décisions sont arrêtées. C'est pourquoi le point 26 de la communication sur l'appréciation approfondie de grands projets d'investissement, qui énumère les types de documents appropriés pour l'examen de la proportionnalité, cite «des documents soumis à un comité d'investissement et développant divers scénarios d'investissement» [mise en exergue ajoutée]. Les documents analysés par la Commission en l'espèce constituent précisément le type de documents qui ont été soumis au comité de direction du bénéficiaire de l'aide et qui décrivent les divers scénarios d'investissement, accompagnés des indications chiffrées respectives y afférentes. Il ressort de ces documents que le désavantage de coûts lié à l'investissement sur le site de Leipzig a été estimé, avant la décision en faveur de ce site, à 17 millions d'EUR.
- (182) De plus, la logique sous-jacente à l'analyse selon le second scénario prévoit que les surcoûts engendrés par l'investissement sur le site d'implantation choisi, où l'investissement n'aurait pas été réalisé en l'absence de l'aide, qui étaient apparus *ex ante*, c'est-à-dire avant la décision sur la localisation de l'investissement, doivent être compensés par l'aide d'État. Le principe de la proportionnalité signifie toutefois également que la part de l'aide qui dépasse le minimum nécessaire pour que la décision d'investir dans la région assistée soit arrêtée doit être considérée comme excessive en ce qu'elle constitue une subvention financière en faveur du bénéficiaire de l'aide qui n'est pas conditionnelle et ne sert aucun objectif qui serait compatible avec les prescriptions applicables en matière d'aides d'État.
- (183) Au point 33 de la communication sur l'appréciation approfondie de grands projets d'investissement, il est expressément établi que l'aide doit être égale à la différence entre les coûts nets des deux sites d'implantation potentiels pour être considérée comme proportionnée. En conséquence, la Commission est d'avis que l'aide peut seulement être jugée proportionnée jusqu'à concurrence de son montant qui était nécessaire pour déclencher la décision d'investissement du bénéficiaire de l'aide en faveur du site retenu.
- (184) Le document de consultation de 2007 des services de la Commission sur les «Principes communs d'évaluation économique de la compatibilité des aides d'État en application de l'article 87, paragraphe 3» ne prévoit aucune autre possibilité non plus, contrairement à ce que soutient l'Allemagne. Le point 41 de ce document, qui n'est du reste pas contraignant pour la Commission, plaide plutôt pour une approche poursuivant au premier chef l'objectif d'éviter que l'aide accordée pour un projet d'investissement soit supérieure au minimum nécessaire. Il déclare d'ailleurs sans ambiguïté que pour les cas relevant de l'évaluation détaillée prévue par les lignes directrices ou encadrements existants, il convient de vérifier si l'intensité de l'aide en question est excessive et s'il ne serait pas possible d'obtenir le même résultat avec une aide moins importante. S'il est établi, comme en l'espèce, qu'au moment où la décision en faveur de Leipzig a été prise (ou en d'autres termes, au moment où l'investissement a été déclenché), un différentiel de coûts de 17 millions d'EUR seulement séparait les coûts de l'investissement sur les sites de Leipzig ou de Munich, le montant de l'aide dépassant cette différence est également excessif d'après le document de consultation cité par l'Allemagne.
- (185) L'arrêt rendu dans l'affaire Freistaat Sachsen/Commission n'oblige pas non plus la Commission à se prononcer sur la base de documents que l'État membre juge «appropriés» au sens du point 35 de la communication sur l'appréciation approfondie de grands projets d'investissement ⁽⁷⁵⁾, mais qui n'ont pu exercer aucune influence sur la décision du bénéficiaire de l'aide de réaliser l'investissement sur le site en question.
- (186) En ce qui concerne les coûts supplémentaires qui ont dû être supportés sur la base de l'extension de l'investissement opérée après la décision d'investissement initiale de décembre 2009, la Commission exprime les réserves qui suivent à propos des nouvelles informations que l'Allemagne a communiquées en septembre 2012 dans le cadre de la procédure formelle d'examen.

⁽⁷⁵⁾ Voir les considérants 92 et 94.

- (187) Les coûts supplémentaires liés à la capacité de production du modèle i8 ne faisaient pas l'objet de la décision d'investissement de 2009 puisque la décision relative à la production de l'i8 a seulement été prise au début 2011. La décision du comité de direction à ce sujet est une décision indépendante étrangère à la celle sur l'investissement et l'implantation concernant la production du modèle i3. De surcroît, lorsque la production du modèle i8 a été décidée, il ne s'agissait pas de choisir entre la réalisation d'investissements à Leipzig ou à un autre endroit (second scénario), mais de déterminer si le modèle i8 devait être produit ou non (premier scénario). Plus précisément, la décision d'investissement présentait seulement un sens sur le plan économique, eu égard au faible nombre de véhicules qui devaient être produits, si le modèle i8 était produit dans les infrastructures qui étaient construites à Leipzig. L'Allemagne a en effet indiqué dans une réponse à une demande de renseignements que cette décision n'affecterait pas l'ampleur de l'investissement prévue initialement⁽⁷⁶⁾ et, à la connaissance de la Commission, aucune aide supplémentaire n'a été sollicitée pour d'éventuels coûts d'investissement supplémentaires liés à la production du modèle i8.
- (188) La Commission pense que concernant la part de l'aide qui se rapporte à des coûts d'investissement qui n'étaient pas prévus dans la notification, ni l'effet incitatif, ni la proportionnalité ne peuvent être démontrés.
- (189) À la lumière de ces motifs, la Commission ne peut confirmer la proportionnalité de l'aide régionale à l'investissement à hauteur de 45 257 273 EUR (valeur actualisée). Elle conclut donc que la part de l'aide notifiée qui dépasse la somme de 17 millions d'EUR (soit 28 257 273 EUR) est constituée de fonds qui ont été mis à la disposition du bénéficiaire de l'aide sans que la réalisation d'un objectif au sens de l'article 107, paragraphe 3, du TFUE ait été favorisée par ce biais. La Commission a en outre la conviction que le montant supplémentaire de 28 257 273 EUR aurait des effets négatifs et fausserait gravement la concurrence, d'autant que les distorsions ainsi induites pourraient dissuader des concurrents d'investir dans des produits similaires, ce qui conduirait à éloigner les investisseurs privés du marché en cause.

5.8.4. Effets positifs de l'aide

- (190) Conformément à la communication sur l'appréciation approfondie de grands projets d'investissement, l'État membre doit exposer comment le projet d'investissement contribuera au développement de la région concernée⁽⁷⁷⁾ et la Commission peut uniquement autoriser une aide si ses effets positifs, au-delà de l'effet incitatif en faveur de l'investissement et de la proportionnalité de l'aide, l'emportent sur ses effets négatifs⁽⁷⁸⁾.
- (191) La Commission constate que l'Allemagne a démontré que l'aide de 17 millions d'EUR exerce des effets positifs sur le développement régional⁽⁷⁹⁾.

5.8.5. Effets négatifs de l'aide sur la concurrence

- (192) Conformément au point 40⁽⁸⁰⁾ de la communication sur l'appréciation approfondie de grands projets d'investissement, l'aide ne produit pas d'effets sur la concurrence dans le cas d'une analyse fondée sur le second scénario, dans lequel l'investissement aurait été réalisé de toute façon et l'aide est proportionnée, étant entendu que les facteurs présents, tels qu'une part de marché élevée du bénéficiaire de l'aide, restent les mêmes.
- (193) La Commission a pu corroborer l'effet incitatif de l'aide et le respect du principe de proportionnalité pour un montant de 17 millions d'EUR. Si l'aide est limitée à cette somme, elle n'entraîne aucun effet négatif pour la concurrence.

⁽⁷⁶⁾ Voir la réponse de l'Allemagne du 25 mai 2011 (référence 2011/054659), p. 3.

⁽⁷⁷⁾ Communication sur l'appréciation approfondie de grands projets d'investissement, point 11.

⁽⁷⁸⁾ Communication sur l'appréciation approfondie de grands projets d'investissement, point 52.

⁽⁷⁹⁾ Voir les considérants 61 à 72.

⁽⁸⁰⁾ «Si [...] l'analyse comparative semble indiquer qu'en l'absence de l'aide, l'investissement aurait été réalisé de toute façon, éventuellement en un autre lieu (second scénario), et si l'aide est proportionnée, les indications éventuelles de distorsion, telles qu'une part de marché élevée et une augmentation de capacité dans un marché peu efficace seraient en principe les mêmes, indépendamment de l'aide.»

5.8.6. Effets négatifs de l'aide sur les échanges

- (194) Les aides régionales induisent des effets sur les échanges entre les États membres en ce qu'elles amènent des entreprises à réaliser des investissements dans des régions assistées de certains États membres et pas à d'autres endroits, dans d'autres États membres. Le projet d'investissement implanté à Leipzig n'a toutefois engendré le retrait d'un investissement ni d'une autre région assistée d'un autre État membre, ni d'une autre région d'Allemagne défavorisée dans une mesure similaire. Le site alternatif de [...] a été écarté à un stade antérieur de la planification pour des considérations qualitatives et stratégiques. L'aide ne porte pas atteinte aux objectifs de cohésion du TFUE. De surcroît, le projet d'investissement n'est pas lié à la délocalisation d'une installation existante à Leipzig, de sorte que le point 54 de la communication sur l'appréciation approfondie de grands projets d'investissement n'est pas applicable.

5.8.7. Mise en balance des effets positifs et négatifs de l'aide

- (195) Après qu'il a été établi que l'aide offre une incitation à réaliser l'investissement dans la région concernée et qu'elle est proportionnée à cet objectif à hauteur de 17 millions d'EUR, ses effets positifs et négatifs doivent être mis en balance.
- (196) L'appréciation a confirmé que la mesure d'aide d'un montant de 17 millions d'EUR a abouti à ce qu'un projet d'investissement soit réalisé dans une région défavorisée qui est éligible à un soutien par le biais d'aides régionales au titre de l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE. Étant donné que 800 emplois directs sont créés grâce à l'investissement, celui-ci apporte une contribution importante au développement régional. Étant donné en outre que le choix du site d'investissement de Leipzig ne porte préjudice à aucune région éligible à un plafond d'aide identique ou supérieur, il n'enfreint pas les objectifs de cohésion. Selon la Commission, un investissement dans une région plus pauvre revêt un plus grand intérêt pour la cohésion de l'Union que si le même investissement est réalisé dans une région plus avantagée.
- (197) Eu égard aux considérations qui précèdent, la Commission constate que les effets positifs de l'aide d'un montant de 17 millions d'EUR supplantent les effets négatifs sur les échanges entre États membres, ainsi que les éventuelles répercussions économiques et sociales sur le site alternatif, qui se trouve dans une région plus avantagée.
- (198) Dans le droit fil du point 68 des lignes directrices, et considérant l'appréciation approfondie qui a été exécutée sur la base de la communication sur l'appréciation approfondie de grands projets d'investissement, la Commission constate que l'Allemagne a fourni la preuve que l'aide apporte une contribution utile au développement régional à hauteur de 17 millions d'EUR. Elle aboutit à la conclusion que l'aide est nécessaire jusqu'à hauteur d'un montant de 17 millions d'EUR pour susciter un effet incitatif en faveur de l'investissement à Leipzig et que les avantages de la mesure d'aide supplantent les distorsions de la concurrence qu'elle induit et les effets connexes de ces distorsions sur les échanges entre États membres.

5.8.8. Possibilité d'octroi de l'aide jusqu'à hauteur du seuil de notification conformément au RGEC

- (199) La Commission réfute l'argument de l'Allemagne selon lequel la compétence dont elle jouit pour examiner la compatibilité de la mesure d'aide en cause avec le marché intérieur conformément à la communication sur l'appréciation approfondie de grands projets d'investissement est limitée à la fraction du montant de l'aide qui dépasse le seuil de notification établi à l'article 6, paragraphe 2, du RGEC.
- (200) La Commission est tenue de vérifier, sur la base d'un examen détaillé au sens de la communication sur l'appréciation approfondie de grands projets d'investissement, l'effet incitatif et la proportionnalité des mesures d'aide auxquelles l'appréciation approfondie est applicable, c'est-à-dire des aides régionales en faveur de grands projets d'investissement qui sont soumises à une obligation de notification et remplissent les conditions pertinentes des lignes directrices.
- (201) En ce qui concerne la possibilité pour l'Allemagne d'allouer une aide à BMW AG dont le montant ne dépasse pas le seuil de notification établi à l'article 6, paragraphe 2, du RGEC, qui s'élèverait en l'espèce à 22,5 millions d'EUR, il convient de remarquer que la note de bas de page relative au point 56 de la communication sur l'appréciation approfondie de grands projets d'investissement affirme simplement que l'État membre *conserve* cette faculté. Cette note de bas de page citée par l'Allemagne ne signifie pas que la Commission serait elle-même contrainte d'autoriser une aide régionale jusqu'à hauteur du seuil de notification qui prévaut dans le cadre d'une exemption par catégorie.

- (202) En conséquence, la Commission est habilitée à examiner l'effet incitatif et la proportionnalité du montant total de l'aide notifiée par l'Allemagne et à constater que l'aide n'est compatible avec le marché intérieur que si elle reste limitée à un montant de 17 millions d'EUR.

6. CONCLUSIONS

- (203) La Commission tire la conclusion que l'aide régionale à l'investissement que l'Allemagne a l'intention d'accorder à BMW AG est compatible avec le marché intérieur au sens de l'article 107, paragraphe 3, point a), du TFUE jusqu'à hauteur d'un montant de 17 millions d'EUR.
- (204) Rien ne justifie qu'une quelconque des autres dispositions dérogatoires s'applique en l'espèce à l'interdiction des aides d'État scellée à l'article 107 du TFUE et l'Allemagne n'a d'ailleurs pas non plus invoqué de telles dispositions.
- (205) En conséquence, une fraction de l'aide que l'Allemagne a notifiée en faveur de BMW AG s'élevant à 28 257 273 EUR est incompatible avec le marché intérieur,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

L'aide d'État d'un montant de 45 257 273 EUR que l'Allemagne entend accorder à BMW AG pour la réalisation d'un investissement à Leipzig n'est compatible avec le marché intérieur que si elle est limitée à la somme de 17 millions d'EUR (aux prix de 2009); le surplus (28 257 273 millions d'EUR) est incompatible avec le marché intérieur.

L'aide ne peut donc être accordée qu'à hauteur d'un montant de 17 millions d'EUR.

Article 2

L'Allemagne communique à la Commission:

- dans un délai de deux mois à compter de l'octroi de l'aide, un exemplaire des documents pertinents pour la mesure d'aide et lui présente,
- dans un délai de six mois à compter du paiement de la dernière tranche de l'aide conformément au calendrier notifié, un rapport final détaillé.

Article 3

La République fédérale d'Allemagne est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 9 juillet 2014.

Par la Commission

Joaquín ALMUNIA

Vice-président
