

II

(Niet-wetgevingshandelingen)

BESLUITEN

COMMISSIE

BESLUIT (EU) 2016/632 VAN DE COMMISSIE

van 9 juli 2014

betreffende de staatssteun SA.32009 (11/C) (ex 10/N) die Duitsland voornemens is toe te kennen ten gunste van BMW AG voor een groot investeringsproject in Leipzig

(Kennisgeving geschied onder nummer C(2014) 4531)

(Slechts de tekst in de Duitse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

DE EUROPESE COMMISSIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 108, lid 2, eerste alinea,

Gezien de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, en met name artikel 62, lid 1, onder a),

Na de belanghebbenden overeenkomstig het genoemde artikel te hebben uitgenodigd hun opmerkingen te maken⁽¹⁾,

Overwegende hetgeen volgt:

1. PROCEDURE

- (1) Bij brief van 30 november 2010 heeft Duitsland de Commissie in kennis gesteld van zijn voornemen om op grond van de richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen 2007-2013⁽²⁾ (hierna „de richtsnoeren” genoemd) aan BMW AG regionale steun te verlenen voor een investeringsproject in Leipzig, Saksen, Duitsland⁽³⁾.
- (2) Bij brief van 13 juli 2011 heeft de Commissie Duitsland in kennis gesteld van haar besluit de procedure van artikel 108, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna „VWEU” genoemd) in te leiden ten aanzien van deze steunmaatregel.

⁽¹⁾ PB C 363 van 13.12.2011, blz. 20.

⁽²⁾ PB C 54 van 4.3.2006, blz. 13.

⁽³⁾ De Commissie kwam tijdens de formele onderzoeksprocedure tot de ontdekking dat de begunstigde in dezelfde periode op dezelfde locatie een tweede zeer groot investeringsproject had uitgevoerd. Vervolgens heeft Duitsland de individueel aan te melden steun (SA.37291 (13/PN)) voor dit tweede project vooraf aangemeld; de aanmelding is nog niet formeel bij de Commissie ingediend. Indien steun voor dit tweede project moet worden aangemeld, zal de Commissie in het kader van het onderzoek naar die aanmelding vaststellen of het elektrischeautoproject dat het onderwerp van dit formele onderzoek vormt, en het tweede investeringsproject samen één investeringsproject vormen in de zin van punt 60 van de richtsnoeren.

- (3) Bij brief van 12 september 2011 heeft Duitsland zijn opmerkingen over het besluit van de Commissie tot inleiding van de procedure kenbaar gemaakt. Bij brief van 27 september 2011 heeft Duitsland aanvullende informatie overgelegd.
- (4) Het besluit van de Commissie tot inleiding van de procedure is op 13 december 2011 in het *Publicatieblad van de Europese Unie* bekendgemaakt⁽⁴⁾. De Commissie heeft de belanghebbenden uitgenodigd hun opmerkingen over de betrokken steunmaatregel kenbaar te maken.
- (5) De Commissie heeft van de belanghebbenden geen opmerkingen ter zake ontvangen. Bij brief van 3 februari 2012 hebben de diensten van de Commissie Duitsland van dit feit op de hoogte gebracht.
- (6) Op 17 januari 2012 heeft Duitsland de oorspronkelijke aanmelding gewijzigd door toevoeging van extra steun voor een aanvullend investeringsonderdeel⁽⁵⁾ waartoe de begunstigde na het besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure had besloten. Op 17 december 2013 hebben de Duitse autoriteiten die wijziging ingetrokken.
- (7) Bij schrijven van 17 februari 2012 is Duitsland verzocht om nadere informatie te verschaffen die nodig was voor een diepgaande beoordeling van de steun. Duitsland heeft deze informatie bij brieven van 29 februari, 23 maart, 5 april, 31 augustus en 28 september 2012 overgelegd. In zijn brief van 19 juli 2012 heeft Duitsland de Commissie gevraagd het onderzoek naar de zaak voor onbepaalde tijd op te schorten. De Commissie heeft dit verzoek bij brief van 10 augustus 2012 afgewezen. Na een mededeling van Duitsland op 26 oktober 2012 over twee investeringsmaatregelen voor niet-elektrische auto's (zie voetnoot 3) is Duitsland bij brieven van 31 oktober 2012 en 24 januari 2013 om nadere informatie gevraagd, waarop Duitsland op respectievelijk 14 december 2012 en 15 maart 2013 heeft gereageerd. Duitsland is bij brief van 9 juli 2013 om nadere toelichting verzocht, waarop het op 5 augustus 2013 heeft geantwoord.
- (8) Bij brief van 5 augustus 2013 heeft Duitsland de Commissie in kennis gesteld van nog een andere wijziging van het investeringsproject (vermindering van het bedrag en van de steunintensiteit).
- (9) Op 8 maart, 14 augustus en 3 oktober 2012 vonden er vergaderingen plaats tussen de diensten van de Commissie en de Duitse autoriteiten.

2. GEDETAILLEERDE BESCHRIJVING VAN DE STEUNMAATREGEL

2.1. Doelstelling

- (10) Duitsland is voornemens BMW regionale investeringssteun te verlenen voor het opzetten van een nieuwe productiefaciliteit binnen de bestaande BMW-fabriek in Leipzig, om de regionale ontwikkeling te bevorderen.
- (11) Op de aanmeldingsdatum was Leipzig een steungebied overeenkomstig artikel 107, lid 3, onder a), VWEU; volgens de Duitse regionalesteunkaart 2007-2013⁽⁶⁾ was het regionalesteunplafond (zonder verhogingen) voor grote ondernemingen daar 30 %⁽⁷⁾, uitgedrukt als bruto-subsidie-equivalent (BSE). Duitsland heeft aangegeven dat met het investeringsproject ongeveer 800 nieuwe directe arbeidsplaatsen in de steunregio gemoeid zijn.

⁽⁴⁾ Zie voetnoot 1.

⁽⁵⁾ Het aanvullende investeringsonderdeel betrof de productie van kunststof bumpers voor auto's met verbrandingsmotor uit de lagere compacte klasse (GBP-klasse, namelijk de modellen BMW 1 en BMW X1). Bij schrijven van 3 februari 2012 en via elektronische berichten op dezelfde datum hebben de diensten van de Commissie om nadere informatie over deze wijziging verzocht, die Duitsland bij schrijven van 25 januari 2012 en 24 februari 2012 heeft overgelegd. Op 17 december 2013 heeft Duitsland uitgelegd dat deze investering niet samen met het oorspronkelijk aangemelde project (voor de productie van de modellen i3 en i8) één investeringsproject vormt, maar deel uitmaakt van het tweede project (zie voetnoot 3) waarvoor vooraf steun was aangemeld (SA.37291 (13/PN)). Daarom trok Duitsland de steun voor het investeringsproject in verband met de kunststof bumpers uit deze aanmelding terug. Bij schrijven van 23 januari 2014 is Duitsland verzocht nadere informatie te verstrekken. Bij schrijven van 11 februari 2014 heeft Duitsland op dit verzoek geantwoord. Het investeringsproject voor de productie van bumpers uit kunststof zal noch op de subsidiabele kosten noch op de steun voor het i3-/i8-project van invloed zijn en de voor deze investering te verlenen steun zal in een ander kader worden onderzocht.

⁽⁶⁾ Besluit van de Commissie van 8 november 2006 betreffende steunmaatregel N459/06 — Regionalesteunkaart voor Duitsland 2007-2013 (PB C 295 van 5.12.2006, blz. 6).

⁽⁷⁾ Van toepassing op de datum van de oorspronkelijke aanmelding, dat wil zeggen op 30 november 2010.

2.2. Rechtsgrondslag en steunverlenende autoriteit

- (12) De nationale rechtsgrondslag voor het verlenen van de steun is de wet op de investeringstoelagen (Investitionszulagengesetz 2010) van 7 december 2008, die groepsvrijstelling heeft gekregen onder referentienummer X 167/2008 ⁽⁸⁾.
- (13) De steun wordt verstrekt door het belastingkantoor in München (Finanzamt München).

2.3. Begunstigde van de steun

- (14) De begunstigde van de steun is BMW AG (de moedermaatschappij van BMW Group), die haar hoofdkantoor in München, Beieren, Duitsland heeft. BMW Group maakt auto's en motoren van de volgende merken: BMW, MINI en Rolls-Royce Motor Cars. De fabriek in Leipzig is een van de 17 productiestvestigingen van BMW Group; deze heeft geen eigen rechtspersoonlijkheid.
- (15) Omdat BMW Leipzig geen zelfstandige rechtspersoon is, konden er geen afzonderlijke financiële gegevens worden verstrekt. In 2009 telde die fabriek [...] (*) werknemers. Duitsland heeft onderstaande informatie over BMW Group verschaft.

Tabel 1

Omzet van BMW Group in miljoen EUR

	2011	2012	2013
Wereldwijd	68 821	76 848	76 058
EER	[...]	[...]	[...]
Duitsland	12 859	12 186	11 796

Tabel 2

Aantal werknemers van BMW Group per 31 december

	2011	2012	2013
Wereldwijd	100 306	105 876	110 351
EER	[...]	[...]	[...]
Duitsland	73 338	76 911	78 961

⁽⁸⁾ X 167/2008 — Duitsland — Investitionszulagengesetz (IZ) 2010 (PB C 280 van 20.11.2009, blz. 7).

^(*) Bedrijfsgeheim.

2.4. Het investeringsproject

2.4.1. Het aangemelde project

- (16) In het kader van het investeringsproject wordt beoogd een nieuwe productiefaciliteit te bouwen voor de vervaardiging van elektrische auto's met een carrosserie uit met koolstofvezel versterkte kunststof. De productie van de volgende twee nieuwe modellen staat gepland: het model „i3”, dat ook Mega City Vehicle wordt genoemd (hierna „het i3-model” genoemd) en de luxesportwagen „i8” (hierna „het i8-model” genoemd). Volgens de begunstigde gaat het om volstrekt innovatieve, niet eerder vervaardigde producten. Ze zullen in de fabriek in Leipzig worden geassembleerd. De motoren en accu's van zowel de i3 als de i8 zullen in de fabriek in Landshut van BMW Group worden geproduceerd, terwijl de tussenproducten voor de carrosserie uit met koolstofvezel versterkte kunststof van zowel het i3- als het i8-model in de fabriek in Wackersdorf van BMW Group zullen worden vervaardigd (en van daaruit deels naar Leipzig en deels naar Landshut zullen worden gebracht voor verdere bewerking van deze tussenproducten).
- (17) Het basismodel van de i3 is een volledig elektrische auto zonder verbrandingsmotor, aangedreven door in een accu opgeslagen elektriciteit, een zogeheten BEV⁽⁹⁾ (Battery Electric Vehicle). De carrosserie is gemaakt uit met koolstofvezel versterkte kunststof; daarom komt het gewicht van de auto niet boven de 1,3 ton uit bij een lengte tussen 3,95 en 4,05 meter. De auto is bedoeld voor gebruik in de stad en kan op een volle accu 150 km afleggen; de maximumsnelheid van de auto is 140 km/uur. De aangemelde productiecapaciteit voor i3 van de fabriek in Leipzig bedraagt [10 000-50 000] voertuigen per jaar.
- (18) Het i8-model is een plug-in-hybride, een zogeheten PHEV (Plug-in Hybrid Electric Vehicle)⁽¹⁰⁾, die profiteert van de voordelen van de lichtgewicht carrosserie uit met koolstofvezel versterkte kunststof en een innovatief aerodynamisch concept. Naast de elektromotor krijgt hij een kleine 3-cilinder-verbrandingsmotor, waarmee de minpunten van een volledig elektrisch voertuig worden weggenomen in situaties waar dat nodig is, dat wil zeggen 1) wanneer de afstand langer is dan die welke met een volle accu kan worden afgelegd, en 2) wanneer de gewenste snelheid hoger is dan die welke met de elektromotor kan worden bereikt. De lengte van de auto zal ongeveer 4,6 meter zijn bij een gewicht van minder dan 1,5 ton. De maximumsnelheid van het i8-model is 250 km/uur. De productie van dit model maakt deel uit van het totaal van [10 000-50 000] elektrische auto's die in Leipzig moeten worden vervaardigd. Het zal op dezelfde productielijnen worden geproduceerd als het i3-model (de verbrandingsmotor wordt gemaakt in de fabriek van BMW Group in Hams Hall, Verenigd Koninkrijk).
- (19) Op de datum dat het besluit tot inleiding van de procedure werd genomen, was het de bedoeling dat beide modellen eind 2013 op de markt zouden komen. De werkzaamheden voor het investeringsproject voor de productie van het i3-model begonnen in december 2009 en werden in 2013 voltooid. De werkzaamheden voor het investeringsproject voor de productie van het i8-model begonnen in april 2011 en zullen later in 2014 worden voltooid.

2.5. Subsidiabele kosten, aangemeld steunbedrag en steunintensiteit

- (20) De aangemelde subsidiabele investeringskosten, zoals in het besluit tot inleiding van de procedure uiteengezet, bedragen nominaal 392 miljoen EUR (368,32 miljoen EUR in contante waarde⁽¹¹⁾). In onderstaande tabel worden de geplande subsidiabele kosten van het investeringsproject nominaal over de uitvoeringsperiode uitgesplitst.

⁽⁹⁾ „Elektrische voertuigen hebben geen twee aandrijfsystemen (mechanisch en elektrisch). Ze worden volledig aangedreven door een uit accu's gevoede elektromotor.” (bron: Deutsche Bank: Electric Cars: Plugged In Batteries must be included, 9 juni 2008, blz. 10).

⁽¹⁰⁾ Plug-in-hybrides hebben zowel een conventionele verbrandingsmotor als een elektromotor. Ze kunnen via een stekeraansluiting worden opgeladen en over een beperkte afstand zonder gebruik van de verbrandingsmotor rijden (bron: „Impacts of Electric Vehicles — Deliverable 1 — An overview of Electric Vehicles on the market and in development”, Delft-rapport, april 2011, blz. 30, http://www.cedelft.eu/publicatie/impact_of_electric_vehicles/1153).

⁽¹¹⁾ Overeenkomstig de bepalingen voor individueel aangemelde steun van de richtsnoeren werd de nominale waarde verdisconteerd tot het jaar van aanmelding (2010). Alle waarden werden tot dit jaar verdisconteerd. Overeenkomstig de toepasselijke wetgeving is de bij de verdiscontering gehanteerde rentevoet 2,24 % — het basispercentage van 1,24 % dat gold op het moment dat de steun werd toegekend (1 januari 2010) plus 100 basispunten. Zie http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/reference_rates.html

Tabel 3

Uitsplitsing van de geplande subsidiabele kosten in miljoen EUR — nominale bedragen

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Totaal
Gebouw	1	2	86	40	1	1	131
Installaties/machines	2	3	34	163	53	6	261
Totaal	3	5	120	203	54	7	392

- (21) Volgens de aanmelding en zoals in het besluit tot inleiding van de procedure uiteengezet, had Duitsland het voornemen het investeringsproject te ondersteunen door in de periode tussen 2009 en 2014 steun voor de geplande subsidiabele kosten te verlenen in de vorm van een investeringstoelage van in totaal 49,0 miljoen EUR, wat overeenkomt met een steunintensiteit van 12,5 %.
- (22) Op 5 augustus 2013 wijzigde Duitsland de aanmelding met als reden dat op grond van de nationale rechtsgrondslag, de Investitionszulagengesetz 2010, uitsluitend tot 31 december 2013 gemaakte kosten voor steun in aanmerking komen. Derhalve wordt het maximale steunbedrag tot 48,125 miljoen EUR (45 257 273 EUR in contante waarde) verlaagd en daalt de steunintensiteit tot 12,29 %.
- (23) In het jaar nadat de investeringskosten zijn gemaakt, mag de begunstigde de investeringstoelage aftrekken. Als gevolg hiervan zullen de toelagen op basis van het onderstaande schema worden afgetrokken:

Tabel 4

Schema voor de toepassing van de verwachte steun in de vorm van een investeringstoelage (in miljoen EUR — nominale bedragen)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Totaal
Investeringsstoelage	0,375	0,625	15	25,375	6,750	0,0	48,125

2.6. Financiering van de investering

- (24) Duitsland bevestigt dat de eigen bijdrage van de begunstigde aan de investering, zonder enige overheidssteun, hoger is dan 25 % van de subsidiabele kosten. De Europese Investeringsbank en de bank Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) hebben de begunstigde voor het project leningen toegekend. De lening van de EIB bedraagt [...] miljoen EUR en de lening van de KfW [...] miljoen EUR ⁽¹²⁾. Duitsland heeft de Commissie verzekerd dat beide leningen onder marktvoorwaarden zijn verstrekt.

2.7. Stimulerend effect

- (25) Krachtens de nationale rechtsgrondslag ontstaat automatisch een recht op de steun indien aan de voorwaarden van de wet wordt voldaan. Voor dit met belastingmiddelen gefinancierde automatische recht is geen discretionair toekenningsbesluit of bevestiging van de subsidiabiliteit nodig.

⁽¹²⁾ Slechts een deel van deze lening dekt de kosten in verband met de investering voor het i3-model.

2.8. Behoud van de investering

- (26) Duitsland heeft bevestigd dat het investeringsproject in de desbetreffende steunregio minimaal vijf jaar na de voltooiing ervan behouden moet blijven.

2.9. Algemene bepalingen

- (27) Duitsland heeft de Commissie toegezegd dat het haar:

— binnen twee maanden na de steunverlening een afschrift van de relevante besluiten betreffende deze steunmaatregel bezorgt;

— binnen zes maanden na uitkering van de laatste tranche van de steun volgens het aangemelde betalingsschema een gedetailleerd eindverslag bezorgt.

3. TWIJFELS EN REDENEN OM DE FORMELE ONDERZOEKSPROCEDURE IN TE LEIDEN

- (28) In haar besluit om de formele onderzoeksprocedure op grond van artikel 108, lid 2, VWEU in te leiden, stelde de Commissie vast dat het investeringsproject voldoet aan de gewone verenigbaarheidscriteria van de richtsnoeren en dat het voorgestelde steunbedrag en de voorgestelde steunintensiteit het regionale steunplafond niet overschrijden. Tijdens het voorlopige onderzoek kon zij niettemin niet bevestigen dat de steun verenigbaar is met de interne markt, gelet op punt 68, onder a), van de richtsnoeren.
- (29) Volgens punt 68, onder a), van de richtsnoeren moet de Commissie een formele onderzoeksprocedure inleiden en grondig beoordelen hoe het gesteld is met het stimulerende effect, de evenredigheid en de positieve en de negatieve effecten van de steun, wanneer het marktaandeel van de begunstigde op de relevante product- en geografische markt vóór of na de investering groter is dan 25 %.
- (30) Duitsland betoogde dat door de investeringen van BMW AG in Leipzig een nieuwe productmarkt in de zin van voetnoot 65 van de richtsnoeren tot stand wordt gebracht⁽¹³⁾, maar de Commissie kon dat standpunt niet delen⁽¹⁴⁾. De Commissie besloot derhalve de in punt 68, onder a) en b), van de richtsnoeren vastgestelde criteria toe te passen. Hiertoe moest de Commissie eerst vaststellen op welk(e) product(en) de investering betrekking had en hoe de product- en de geografische markt moesten worden afgebakend.
- (31) Aangezien dit de allereerste aanmelding van regionale steun voor investeringen in innovatieve elektrische personenauto's (BEV/PHEV) betrof, was het voor de Commissie bijzonder moeilijk om in het kader van het voorlopige onderzoek de relevante product- en geografische markt af te bakenen.
- (32) De Commissie kon in het bijzonder geen definitief standpunt innemen over de vraag of de markt voor elektrische auto's een onafhankelijke productmarkt vormt dan wel deel uitmaakt van de totale markt voor personenauto's zonder onderscheid in aandrijvingsvorm. Volgens door Duitsland verstrekte marktinformatie zal in 2015 1 % van alle auto's in de EER elektrisch zijn⁽¹⁵⁾. Duitsland gebruikte dit percentage om het aantal nieuw geregistreerde elektrische auto's in de traditionele segmenten van de conventionele automarkt op te geven.

⁽¹³⁾ In voetnoot 65 van de richtsnoeren is bepaald dat wanneer de lidstaat aantoont dat de begunstigde van de steun een nieuwe productmarkt tot stand brengt, de criteria van punt 68, onder a) en b), niet hoeven te worden toegepast en de steun wordt toegestaan volgens de in punt 67 vastgestelde schaal.

⁽¹⁴⁾ De Commissie erkende dat de modellen van elektrische auto's dermate innovatief zijn dat er een nieuw product ontstaat dat niet vergelijkbaar is met auto's die in het verleden zijn vervaardigd, vooral gezien het gebruik van een carrosserie uit met koolstofvezel versterkte kunststof. De Commissie merkte echter op dat BMW niet de eerste noch enige fabrikant van dit type voertuigen lijkt te zijn.

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

- (33) De Commissie stuitte voorts op problemen bij de toewijzing van elektrische auto's aan de afzonderlijke segmenten van de automarkt die in het verleden voor auto's met verbrandingsmotor werden vastgesteld. De belangrijkste criteria voor die segmentering zijn de lengte en de prijs van een auto. Veel elektrische voertuigen blijken wat lengte betreft, tot de kleinere segmenten te behoren, maar tot de hogere segmenten als het om de prijs gaat.
- (34) Ten slotte kon de Commissie niet definitief concluderen of de desbetreffende modellen van elektrische auto's bij specifieke segmenten van de conventionele automarkt moesten worden ingedeeld, bijvoorbeeld in segment C of D van de IHS Global Insight-indeling van personenauto's⁽¹⁶⁾, in een gecombineerd C/D-segment voor conventionele voertuigen of in een gecombineerd C/D-segment voor elektrische auto's.
- (35) Voorts kon de Commissie in het voorlopige onderzoek niet definitief concluderen dat de relevante markt voor elektrische auto's een mondiaal karakter had of in elk geval breder was dan de EER.
- (36) Omdat de Commissie zich niet definitief kon uitspreken over de afbakening van de relevante product- en geografische markt, paste zij het criterium van het marktaandeel toe op alle aannemelijke markten. De informatie over het marktaandeel van de begunstigde was gebaseerd op door Duitsland verzamelde en ingediende gegevens, waarbij een aandeel van 1 % van elektrische auto's in de conventionele autosegmenten werd gehanteerd (zie overweging 32) (in totaal 150 000 volledig elektrische auto's in de EER in 2015), volgens de prognose in de studie van Deutsche Bank⁽¹⁷⁾. De Commissie kwam tot de conclusie dat het marktaandeel van de begunstigde op de markt voor „elektrische auto's” binnen de EER boven de drempel van 25 % zou uitkomen. Dit aandeel werd berekend door de prognose van Deutsche Bank (1 %) voor de verhouding tussen verkochte elektrische auto's en verkochte conventionele personenauto's toe te passen op de verschillende conventionele autosegmenten. Volgens deze methode zou het marktaandeel van de begunstigde in de EER in 2015 in de segmenten B, C, D en E+F groter zijn dan 25 %⁽¹⁸⁾ en zou het ook meer bedragen dan 25 % van de wereldmarkt in de segmenten D en E+F⁽¹⁹⁾.
- (37) Derhalve kon de Commissie in het kader van het voorlopige onderzoek niet uitsluiten dat de marktaandelen van de begunstigde, ten minste op bepaalde aannemelijke productmarkten in de EER (en in sommige relevante segmenten van de wereldmarkt) uitkwamen boven de in punt 68, onder a), van de richtsnoeren vastgestelde drempel. Daarom besloot zij de formele onderzoeksprocedure op grond van artikel 108, lid 2, VWEU in te leiden.
- (38) Zoals vermeld in het besluit tot inleiding van de procedure⁽²⁰⁾ zal de Commissie op grond van de mededeling van de Commissie betreffende de criteria voor een diepgaande beoordeling van regionale steun voor grote investeringsprojecten⁽²¹⁾ (hierna „de mededeling betreffende de criteria voor diepgaande beoordeling” genoemd) tot een diepgaande beoordeling van het investeringsproject overgaan, indien zij aan de hand van de opmerkingen die zij in antwoord op de inleiding van de formele onderzoeksprocedure zal ontvangen, niet zonder enige twijfel kan concluderen dat hetzij de steun op basis van de bepalingen van voetnoot 65 van de richtsnoeren kan worden vrijgesteld van toepassing van de criteria van punt 68 van de richtsnoeren, hetzij de in punt 68, onder a) en b), van de richtsnoeren vastgestelde drempel niet wordt overschreden.

⁽¹⁶⁾ Er is een aantal dienstverleners die de automarkt analyseert. Tot de bekendste behoren IHS Global Insight en POLK. De lidstaten en begunstigten verschaffen gewoonlijk informatie op grond van de segmentering door een van deze adviesbureaus. IHS Global Insight verdeelt de automarkt in 27 duidelijk afgebakende segmenten. De gemiddelde prijs, grootte en motorprestaties van personenauto's nemen geleidelijk toe van segment tot segment.

⁽¹⁷⁾ In het besluit tot inleiding van de procedure verwoordde de Commissie haar standpunt (punt 84) dat een aandeel van 1 % van elektrische auto's op de totale markt wellicht te voorzichtig is, maar zij wees erop dat Duitsland geen andere onafhankelijke ramingen kon verschaffen.

⁽¹⁸⁾ De begunstigde gaf aan dat [...] van de totale productie van [10 000-50 000] exemplaren bestemd zijn voor verkoop binnen de EER en dat het restant naar verwachting buiten de EER wordt verkocht. Dit cijfer wordt gebruikt om het marktaandeel van de begunstigde in de EER te berekenen: in segment B (elektrische auto's) was dit [$> 25\%$] ([...] gedeeld door [...]), in segment C [$> 25\%$] ([...] gedeeld door [...]), in segment D [$> 25\%$] ([...] gedeeld door [...]) en in segment E+F [$> 25\%$]; zie de punten 84 tot en met 87 van het besluit tot inleiding van de procedure.

⁽¹⁹⁾ [$> 25\%$] in segment D en [$> 25\%$] in segment E+F in 2015.

⁽²⁰⁾ Punt 103 van het besluit tot inleiding van de procedure.

⁽²¹⁾ Mededeling van de Commissie betreffende de criteria voor een diepgaande beoordeling van regionale steun voor grote investeringsprojecten (PB C 223 van 16.9.2009, blz. 3).

4. OPMERKINGEN VAN BELANGHEBBENDEN

- (39) De Commissie heeft alleen opmerkingen van Duitsland ontvangen.

4.1. Opmerkingen van Duitsland

- (40) Duitsland houdt vast aan het argument dat elektrische auto's deel uitmaken van de conventionele automarkt. Op die markt is het marktaandeel van BMW Group, ongeacht welke segmentering voor de productmarkt wordt gehanteerd, lager dan de drempel van 25 %, zowel mondiaal gezien als op de EER-markt.
- (41) Duitsland betoogt evenwel ook dat indien de Commissie van oordeel is dat elektrische auto's los van conventionele personenauto's een afzonderlijke productmarkt vormen, voetnoot 65 van de richtsnoeren moet worden toegepast.
- (42) Zelfs indien de Commissie niet kan instemmen met de toepassing van voetnoot 65 van de richtsnoeren en de markt voor elektrische auto's als een afzonderlijke productmarkt beschouwt, dan nog moet de steun volgens Duitsland zonder een diepgaande beoordeling worden goedgekeurd, aangezien het marktaandeel van de begunstigde op deze (niet-gesegmenteerde) markt (voor elektrische auto's) minder dan 25 % bedraagt en in het besluit tot inleiding van de procedure geen twijfels werden geuit over de gewone verenigbaarheidscriteria van de richtsnoeren. Zo niet, dan moet de Commissie de criteria voor diepgaande beoordeling flexibel toepassen.

4.1.1. Marktafbakening en marktaandelen

De relevante markt is de mondiale conventionele automarkt

- (43) Duitsland betoogt dat de relevante productmarkt moet worden afgebakend als de conventionele automarkt en de relevante geografische markt als de wereldmarkt. Net als hybride voertuigen tegenwoordig al doen, zullen elektrische auto's in de toekomst met conventionele auto's concurreren en zullen consumenten conventionele personenauto's als vervangbare producten beschouwen.
- (44) Ondanks erkende verschillen in bereik tussen het i3-model en vergelijkbare conventionele personenauto's (de i3 moet veel eerder worden opgeladen dan een brandstoftank moet worden gevuld) dienen de i3 en vergelijkbare conventionele personenauto's hetzelfde doel, omdat ze dezelfde passagiersruimte hebben en dezelfde snelheid halen. De substitueerbaarheid aan de vraagzijde is zelfs nog sterker voor het i8-model, dat hetzelfde bereik heeft als conventionele en hybride personenauto's. Het prijsverschil tussen elektrische auto's en conventionele personenauto's kan met subsidies voor de koper worden beperkt.
- (45) Volgens Duitsland maken consumenten geen onderscheid tussen hybride, elektrische of conventionele personenauto's omdat zij zich bewust zijn van de milieueffecten van de opwekking van de elektriciteit waarmee elektrische auto's worden aangedreven, en omdat zij voor alle typen personenauto's uniforme verwachtingen hebben qua milieunormen en andere parameters.
- (46) De relevante geografische markt voor elektrische auto's is de wereldmarkt, omdat handelsstromen zich naar verwachting in alle richtingen zullen ontwikkelen. China, Japan en de VS (plus enkele EU-landen), die subsidies verlenen voor het gebruik van elektrische auto's en deels verplichte quota voor het aandeel personenauto's met alternatieve aandrijving binnen de totale voertuigmarkt hanteren, vormen een belangrijk deel van de wereldmarkt. Bovendien zijn de kadervoorwaarden voor de mondiale handel in elektrische auto's dezelfde of nog gunstiger dan voor conventionele voertuigen.

- (47) Zelfs indien de relevante geografische markt de EER-markt (voor conventionele personenauto's) zou zijn, zou het marktaandeel van BMW AG noch vóór noch na de investering boven de drempel van 25 % uitkomen, zoals in punt 88⁽²²⁾ van het besluit tot inleiding van de procedure wordt erkend.

Toepasselijkheid van voetnoot 65 van de richtsnoeren

- (48) Duitsland is van mening dat indien de Commissie besluit elektrische auto's als een afzonderlijke productmarkt af te bakenen, voetnoot 65 van de richtsnoeren moet worden toegepast.
- (49) Duitsland erkent dat ondanks de innovatieve carrosserieconstructie die de i3-/i8-modellen van concurrerende producten onderscheidt, de begunstigde niet de eerste en evenmin de enige producent van elektrische voertuigen is. Het erkent ook dat sommige producenten reeds elektrische auto's vervaardigen en dat andere in 2013/2014 tot de markt voor elektrische auto's zullen toetreden.
- (50) Duitsland voert echter aan dat, zelfs indien voetnoot 65 daarom niet rechtstreeks van toepassing zou zijn, deze naar analogie op deze zaak kan worden toegepast, gezien de filosofie en argumentatie die aan deze voetnoot ten grondslag liggen.
- (51) Volgens Duitsland werd voetnoot 65 aan de richtsnoeren toegevoegd vanuit de gedachte dat de aanvankelijk significante marktaandelen van innovatoren en de daaruit voortvloeiende kortdurende vervalsing van de mededinging minder zwaar wegen dan de voordelen die werkelijke innovatie biedt voor het concurrentievermogen en voor de mededingingsvoorwaarden op de relevante markt. De toepassing van de in punt 68 van de richtsnoeren vastgestelde criteria veronderstelt het bestaan van een markt. Nieuwe markten kunnen niet aan deze voorwaarde voldoen; door een diepgaande beoordeling op grond van punt 68 van de richtsnoeren zou de onderneming die een voortrekkersrol vervult, worden gestraft en zou de totstandbrenging van een functionerende markt worden verhinderd.
- (52) Duitsland is van mening dat het niet mogelijk is de criteria van punt 68 van de richtsnoeren op zinvolle wijze toe te passen, aangezien een pionier statistisch gezien aanvankelijk een groot marktaandeel en dito capaciteit heeft op een markt waar uitsluitend een klein aantal modellen wordt aangeboden en pas sinds kort met serieproductie is begonnen. Volgens Duitsland leidt het betrokken investeringsproject niet tot een dominante marktpositie en evenmin tot overcapaciteit op een krimpende markt.
- (53) Samengevat gaat het in deze zaak precies om de situatie waarop voetnoot 65 van de richtsnoeren rechtstreeks van toepassing is. Daarom komt Duitsland tot de slotsom dat de criteria van punt 68 van de richtsnoeren niet hoeven te worden toegepast en dat de steun zonder diepgaande beoordeling moet worden goedgekeurd.

Het marktaandeel ligt zelfs op de markt voor elektrische auto's (zowel wereldwijd als in de EER) onder de 25 %

- (54) Duitsland betoogt dat zelfs indien de Commissie tot de conclusie zou komen dat 1) elektrische auto's niet tot de conventionele automarkt behoren en 2) voetnoot 65 van de richtsnoeren niet van toepassing is, het marktaandeel van de begunstigde op de markt voor elektrische auto's (ongeacht of deze al dan niet verder in segmenten is opgesplitst) onder de 25 % ligt.
- (55) Duitsland stelt dat het moeilijk is de traditionele segmentering van de conventionele automarkt op de markt voor elektrische auto's toe te passen, gezien de verschillen in prijs en lengte van de auto's, maar dat de prognoses voor de marktaandelen van elektrische auto's wel op die wijze worden vastgesteld. Daarom heeft Duitsland geprobeerd het i3-model in een gecombineerd C/D-segment onder te brengen: op basis van de prijs hoort het voertuig in segment D en op basis van de lengte in segment C. Voorts moet hierbij in gedachten worden gehouden dat gebruikers van elektrische auto's uit alle segmenten van de conventionele automarkt komen en een strikte segmentering van de markt voor elektrische auto's niet zinvol is.
- (56) Duitsland is van mening dat de markt voor elektrische auto's hoogstwaarschijnlijk zowel in de EER als wereldwijd een dynamische ontwikkeling zal kennen: het aandeel van elektrische auto's op de totale automarkt en het aantal producenten zullen binnen enkele jaren fors toenemen. Zelfs indien de begunstigde in bepaalde segmenten van elektrische auto's een marktaandeel van meer dan 25 % zou bereiken, zou dit een onrealistisch scenario of slechts een „momentopname” zijn.

⁽²²⁾ In punt 88 van het besluit tot inleiding van de procedure is verklaard dat het marktaandeel van de begunstigde uitsluitend op de conventionele automarkt onder de drempel van 25 % uitkomt, zowel op EER-niveau als wereldwijd.

- (57) Duitsland stelt voor om ook voor dit aspect de gedachtegang achter voetnoot 65 van de richtsnoeren te volgen en de in punt 68 van de richtsnoeren vastgestelde criteria niet toe te passen: het tijdelijk grote marktaandeel van een innovator moet worden gezien in het licht van de dynamische ontwikkeling van de markt, inclusief de kans dat nieuwkomers de markt betreden. Een ander standpunt zou innovatie belemmeren en de mededinging en het concurrentievermogen ondermijnen. Daarom stelt Duitsland voor om een situatie waarbij de drempel van 25 % marktaandeel op de markt voor elektrische auto's gedurende een overgangperiode wordt overschreden, wat op zichzelf al onrealistisch is, niet te beschouwen als een factor waaruit blijkt dat de in punt 68, onder a), van de richtsnoeren vastgestelde drempel van 25 % marktaandeel wordt overschreden.
- (58) Ten aanzien van de betrouwbaarheid van de gegevens over marktaandelen wijst Duitsland erop dat er voor de markt voor elektrische auto's geen afzonderlijke segmentering tot stand is gebracht en dat uitsluitend in de studie van Deutsche Bank uit 2008 een raming van marktcijfers voor 2015 is gemaakt. In die studie wordt het aandeel van elektrische auto's op de totale automarkt in 2015 geraamd op 1 %; Duitsland heeft dat percentage gebruikt om het marktaandeel van de begunstigde in het gecombineerde C/D-segment voor elektrische auto's te ramen. Duitsland veronderstelt voorts dat de meeste elektrische auto's in de segmenten A tot en met C zullen worden aangeboden en dat derhalve het aandeel van elektrische auto's in de segmenten A tot en met C van de totale automarkt hoger zal liggen (dat wil zeggen ongeveer 2,5 %, hoewel dit niet door onafhankelijke studies kon worden ondersteund). Alleen hieruit al zou blijken dat de raming van het marktaandeel van BMW Group te hoog en niet aannemelijk is. Voorts merkt het op dat adviseurs als Deutsche Bank en Boston Consulting Group voorspellen dat het aandeel van elektrische auto's op de totale automarkt in 2020 op 3 % zal uitkomen, wat weer zal leiden tot een kleiner marktaandeel voor BMW Group. Ten slotte betoogt Duitsland dat indien er een systeem voor de segmentering van elektrische auto's tot stand wordt gebracht waarin modellen duidelijk aan een segment worden toegewezen, het marktaandeel van BMW Group op een verzadigde markt naar verwachting vergelijkbaar zal worden met haar bestaande marktaandeel op de conventionele automarkt, dat wil zeggen tussen [0-8] % en [1-9] %.
- (59) Duitsland verwijst voorts naar twee recentere studies en voert aan dat daarin wordt aangetoond dat het marktaandeel van de begunstigde nooit boven de drempel van 25 % zal uitkomen, omdat volgens de prognoses van die studies een veel groter aantal voertuigen op de markt voorhanden zal zijn dan in eerdere onderzoeken werd aangenomen. In de eerste van die studies, getiteld „European Roadmap — Electrification of Road Transport” (hierna „de European Roadmap-studie” genoemd)⁽²³⁾, wordt aangegeven dat er in 2020 in de EU wellicht vijf miljoen elektrische voertuigen (inclusief plug-in-hybrides) zullen zijn, terwijl volgens een grafiek die gebaseerd is op de aanname dat belangrijke technologische doorbraken worden bereikt, er in 2016 ongeveer één miljoen van dergelijke voertuigen zullen zijn. De andere studie, getiteld „Impacts of Electric Vehicles Deliverable 1 — An overview of Electric Vehicles on the market and in development” (hierna „het Delft-rapport” genoemd), uit april 2011, ging over de effecten van elektrische voertuigen op de markt en werd in opdracht van de Commissie verricht⁽²⁴⁾.

4.1.2. Toepassing van de criteria voor diepgaande beoordeling

- (60) Wat de toepassing van de criteria voor diepgaande beoordeling betreft, voert Duitsland de volgende argumenten aan:
- a) Omdat de drempels voor het marktaandeel niet zijn overschreden, is er geen reden de maatregel diepgaand te beoordelen.
- b) In het kader van de formele onderzoeksprocedure ligt het accent uitsluitend op het wegnemen van ernstige twijfels over de verenigbaarheid van de maatregel die in het kader van het voorlopige onderzoek zijn gerezen, en niet op de beoordeling van de verenigbaarheidscriteria die reeds in het kader van het voorlopige onderzoek werden onderzocht en in dat stadium geen twijfels oproepen. In het besluit tot inleiding van de procedure heeft de Commissie niet betwijfeld dat de maatregel aan de gewone verenigbaarheidscriteria van de richtsnoeren voldeed, inclusief het stimulerende effect en de evenredigheid ervan; de formele onderzoeksprocedure werd slechts ingeleid omdat de Commissie niet kon uitsluiten dat de in punt 68, onder a), van de richtsnoeren vastgestelde drempel voor het marktaandeel was overschreden.

⁽²³⁾ European Roadmap — Electrification of Road Transport, 2e editie van juni 2012 door Emma Briec (Renault), Carolien Mazal (Bosch), Gereon Meyer en Beate Müller (VDI/VDE Innovation + Technik GmbH), European Technology Platforms ERTRAC, EPoSS en SmartGrids en tevens met ondersteuning van de Europese Commissie via de coördinatiemaatregelen in het kader van CAPIRE en ICT4FEV.

⁽²⁴⁾ Impacts of Electric Vehicles — Deliverable 1 — An overview of Electric Vehicles on the market and in development, Delft-rapport, april 2011, blz. 13, http://www.cedelft.eu/publicatie/impact_of_electric_vehicles/1153

- c) De Commissie moet overeenkomstig de voetnoot bij punt 56 van de mededeling betreffende de criteria voor diepgaande beoordeling een „voorwaardelijk” besluit ⁽²⁵⁾ nemen, waarbij de steun zonder diepgaande beoordeling wordt goedgekeurd, mits de begunstigde jaarlijks gegevens indient over de ontwikkeling van zijn aandeel op een markt die op traditionele wijze in segmenten is onderverdeeld.
- d) Gezien de belangrijke positieve effecten van de steun (nieuwe, milieuvriendelijke technologie en innovatie, scheppen van een significant aantal arbeidsplaatsen) moet de Commissie hetzij de criteria voor diepgaande beoordeling niet toepassen hetzij ten minste rekening houden met het „evenredigheidsvereiste”: in punt 9 van de mededeling betreffende de criteria voor diepgaande beoordeling is bepaald dat de diepgaande beoordeling evenredig moet zijn aan de mogelijke verstoringen die de steun kan teweegbrengen. Duitsland betoogt dat er geen noemenswaardige vervalsing van de mededinging hoeft te worden verwacht. De begunstigde bevordert juist de mededinging door als pionier een innovatieve en zeer risicovolle investering te doen.
- e) Duitsland voert voorts aan dat de Commissie op grond van het arrest van het Gerecht van 10 juli 2012 in zaak T-304/08 ⁽²⁶⁾ verplicht is de ruime beoordelingsbevoegdheid waarover zij krachtens het EG-Verdrag beschikt, uit te oefenen om zich ervan te vergewissen of de verwachte voordelen op het gebied van regionale ontwikkeling opwegen tegen de daaruit voortvloeiende vervalsing van de mededinging en ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer tussen de lidstaten door het gesubsidieerde project.
- f) Duitsland verwijst naar de voetnoot bij punt 56 van de mededeling betreffende de criteria voor diepgaande beoordeling ⁽²⁷⁾ en is van mening dat de bevoegdheid van de Commissie om steun op grond van de criteria voor diepgaande beoordeling niet goed te keuren, beperkt is tot het deel van het aangemelde steunbedrag dat de drempel voor aanmelding overschrijdt.

4.1.3. Diepgaande beoordeling van de maatregel

4.1.3.1. Positieve effecten van de steun

- (61) Duitsland wijst erop dat de strategie voor schonere en energie-efficiëntere voertuigen deel uitmaakt van de Europa 2020-strategie. In het witboek van de Commissie over een stappenplan voor een interne Europese vervoersruimte — werken aan een concurrerend en zuinig vervoerssysteem ⁽²⁸⁾, wordt als doel gesteld om het aandeel conventionele personenauto's op de totale automarkt tussen nu en 2030 met 50 % terug te brengen en dergelijke voertuigen in 2050 volledig uit stadscentra te hebben geweerd.
- (62) Duitsland levert een bijdrage aan deze doelstellingen: het streeft ernaar om in 2020 één miljoen elektrische voertuigen en in 2014 reeds 100 000 exemplaren op de weg te hebben. Duitsland wil een toonaangevende markt voor elektrische mobiliteit worden. Omdat deze streefcijfers nog niet zijn gehaald, zijn verdere inspanningen nodig. Het investeringsproject waar het hier om gaat, helpt deze Europese en Duitse doelstellingen te verwezenlijken.
- (63) Met het investeringsproject worden ook de doelstellingen bevorderd van de aanbevelingen die worden gedaan in een rapport van de deskundigengroep op hoog niveau voor sleuteltechnologieën (HLG KET), waarin wordt benadrukt dat Europa achterop dreigt te raken als het gaat om mededinging op het vlak van internationale locaties, vooral omdat het onvoldoende in staat is technologische knowhow in verhandelbare producten om te zetten.

⁽²⁵⁾ „De Commissie kan besluiten de steun goed te keuren, voorwaarden te koppelen aan het verlenen van de steun of de steun te verbieden. Indien de Commissie een voorwaardelijke beschikking in de zin van artikel 7, lid 4, van [Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (PB L 83 van 27.3.1999, blz. 1)] geeft, kan zij voorwaarden verbinden aan het toekennen van steun teneinde eventuele vervalsingen van de mededinging te beperken en de evenredigheid te garanderen. In het bijzonder kan zij het aangemelde steunbedrag of de steunintensiteit verminderen tot een niveau dat evenredig en derhalve verenigbaar met de gemeenschappelijke markt wordt geacht.”

⁽²⁶⁾ Arrest van het Gerecht van 10 juli 2012, Smurfit Kappa/Commissie, T-304/08, ECLI:EU:T:2012:351, punt 91.

⁽²⁷⁾ In deze voetnoot is het volgende bepaald: „Wanneer steun wordt verleend op basis van een bestaande regeling voor regionale steun, dient de aandacht evenwel erop gevestigd te worden dat de lidstaat deze steun kan verlenen tot het niveau dat overeenstemt met het maximaal toegestane steunbedrag dat een investering met in aanmerking komende uitgaven ten belope van 100 miljoen EUR volgens de toepasselijke regels mag ontvangen.”

⁽²⁸⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0144&from=EN>

- (64) De massaproductie van een elektrische auto met een carrosserie uit met koolstofvezel versterkte kunststof, waaraan zich tot dusver geen andere autofabrikant heeft gewaagd, kan leiden tot snellere technologische veranderingen en bevordering van de mededinging op de relevante markt.
- (65) Duitsland is van mening dat het investeringsproject op lange termijn een bijdrage levert aan het marktleiderschap van Europa in de automobiellindustrie.
- (66) Voorts stelt Duitsland dat het project bijdraagt aan de verwezenlijking van de doelstellingen van het operationele programma voor Saksen van het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling⁽²⁹⁾.
- (67) De nieuwe deelstaten van Duitsland hebben nog altijd minder autofabrieken dan de oude deelstaten. Steun voor deze investering zou de verschillen tussen de oude en de nieuwe deelstaten kunnen terugdringen.
- (68) Het bbp per hoofd van de bevolking ligt in Saksen nog steeds onder het Duitse en het EU-gemiddelde: ook is het werkloosheidscijfer nog altijd hoger dan het Duitse gemiddelde. Dankzij de investering worden achthonderd nieuwe directe arbeidsplaatsen geschapen.
- (69) Ook de indirecte werkgelegenheid in de regio neemt als gevolg van de investering toe. De begunstigde is van plan nog meer overeenkomsten met toeleveranciers uit de regio te sluiten. Dit zal arbeidsplaatsen scheppen, voornamelijk voor hoogopgeleide werknemers, die in de moderne, technische functies van een nieuwe en gewijzigde toeleveringsketen kunnen worden ingezet. Wanneer het investeringsproject met succes wordt voltooid, zal de begunstigde naar verwachting verdere investeringen op de locatie te Leipzig doen.
- (70) De nieuwe productiemethoden zullen ertoe leiden dat werknemers op moderne gebieden worden opgeleid, zoals technici die gespecialiseerd zijn in kunststof- en rubbertechniek op basis van met koolstofvezels versterkte materialen. Door de verwachte stijging van de vraag naar gekwalificeerde werknemers in de sector elektrische auto's kan Saksen zich wellicht tot een aantrekkelijke locatie voor dergelijke gespecialiseerde werknemers ontwikkelen.
- (71) De investering zal ook positieve clustereffecten hebben (dat wil zeggen: het aantrekken van nog meer investeringen in de auto-industrie in de regio). De begunstigde is reeds actief in ACOD⁽³⁰⁾, de clusteralliantie voor de auto-industrie in oostelijk Duitsland, die de regio Leipzig uitkoos om elektrische mobiliteit te bevorderen. Wat specifieke investeringen door andere, niet-gelieerde ondernemingen betreft, verwees Duitsland naar SB-Li-Motive, een producent van lithium-ionaccu's, die van plan was in de regio te investeren.
- (72) Niet aan BMW Group gelieerde ondernemingen zullen waarschijnlijk profiteren van kennisoverdracht; de begunstigde overweegt nauwer te gaan samenwerken met de Universiteit van Dresden, waar studierichtingen in verband met de auto-industrie worden aangeboden.

4.1.3.2. Geschiktheid van de steun

- (73) Duitsland voert aan dat er voor steun die op grond van de *Investitionszulagegesetz* wordt verleend, op grond van de algemene groepsvrijstellingsverordening⁽³¹⁾ een vrijstelling van de aanmeldingsplicht geldt, wat op zichzelf al op de geschiktheid van de steun duidt.
- (74) Duitsland meent dat regionale steun een passend instrument is om de economische achterstand van de regio te verkleinen. Alternatieve maatregelen als infrastructuurprojecten zouden geen vergelijkbare resultaten opleveren, omdat de regio reeds over een hoog ontwikkelde infrastructuur beschikt, inclusief een internationale luchthaven.

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

⁽³⁰⁾ Verein Automotive Cluster Ostdeutschland.

⁽³¹⁾ Verordening (EG) nr. 800/2008 van de Commissie van 6 augustus 2008 waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 87 en 88 van het Verdrag met de gemeenschappelijke markt verenigbaar worden verklaard („de algemene groepsvrijstellingsverordening”) (PB L 214 van 9.8.2008, blz. 3).

- (75) Tot op heden is een pakket algemene maatregelen niet toereikend geweest om de streefcijfers voor elektrische mobiliteit te realiseren (100 000 elektrische auto's in gebruik in 2014 en één miljoen elektrische auto's in gebruik in 2020), die in het kader van Duitse⁽³²⁾ en Europese initiatieven zijn vastgesteld.

4.1.3.3. Stimulerend effect/contrafeitelijk scenario

- (76) Duitsland is van mening dat het stimulerende effect van de steun niet uitsluitend op basis van een scenario 1- of scenario 2-analyse kan worden vastgesteld⁽³³⁾, omdat het investeringsproject een buitengewoon project met een zeer innovatief karakter vormt, waarbij zowel het interne rendement van het project als een vergelijking tussen de voordelen/nadelen van mogelijke locaties (inclusief het overwegen van mogelijke staatssteunmaatregelen) werden geanalyseerd. Daarom heeft Duitsland informatie over beide scenario's overgelegd.

Scenario 1:

- (77) In een scenario 1-analyse moet de lidstaat aantonen dat de steun voor de begunstigde een prikkel vormt om een investeringsbesluit te nemen ten gunste van een project dat, zonder de steun, nergens rendabel zou zijn voor de onderneming.
- (78) Duitsland heeft informatie overgelegd, volgens welke het interne rendement van het project [0-8] % is zonder de steun, en [1-9] % met de steun. Bij de onderliggende berekeningen werd uitgegaan van een levenscyclus van zeven jaar en werd er geen rekening gehouden met de opstart-, plannings- en ontwikkelingskosten van het project. Deze berekeningen waren gebaseerd op een jaarlijkse productie van [40 000-120 000] auto's (het normale minimale productievolume dat de begunstigde voor kleine en middelgrote auto's hanteert), in plaats van de [10 000-50 000] auto's die voor dit project gepland staan. Dit interne rendement van het project ligt beduidend lager dan het gebruikelijke ROCE⁽³⁴⁾ -streefcijfer van 26 % dat de begunstigde voor conventionele autoprojecten als norm stelt, en dan de gewogen gemiddelde kapitaalkosten van 12 %.
- (79) Niettemin besloot de begunstigde de investering te doen. Ofschoon het project niet erg rendabel is, oordeelde de begunstigde dat het hem in staat stelt zijn krachtige en langdurige internationale concurrentiepositie op de lange termijn te behouden. Duitsland benadrukt dat het bij de investering om een proefproject gaat en verwijst naar de grote risico's die daarmee gemoeid zijn door het gebruik van koolstofvezels als grondstof voor de carrosserie, de niet-geteste productietechnologie, de kleine schaal waarop wordt geproduceerd, en onzekerheden aan de vraagzijde.

Scenario 2:

- (80) Duitsland heeft informatie overgelegd om aan te tonen dat de steun als stimulerend effect heeft dat het investeringsproject in de beoogde steunregio wordt uitgevoerd. Bij het ontbreken van de steun zou de investering niet in een steungebied hebben plaatsgevonden.

Kostenverschillen/strategische overwegingen

- (81) Op basis van bedrijfsstukken uit december 2009, zoals een document dat tijdens een informeel [...] gesprek tussen managers werd besproken, een samenvatting van een analyse die aan een bestuursvergadering werd voorgelegd, en een document waarin melding werd gemaakt van een bestuursbesluit over de locatiekeuze, toonde Duitsland aan dat een aantal locaties voor de investering werd overwogen. Het ging bij deze locaties om München⁽³⁵⁾, [...], VS/Canada, Mexico en China.

⁽³²⁾ Zie „Deutsche Bank Research: Elektromobilität“, 12 september 2011. Duitsland verwijst naar deze studie van Deutsche Bank waarin wordt voorspeld dat hoge niveaus van staatssteun zullen resulteren in een aandeel van 7 % elektrische voertuigen van alle nieuw geregistreerde auto's in 2020 in Duitsland, terwijl bij een laag niveau van staatssteun en technologische vooruitgang dit aandeel slechts 2 % zal bedragen.

⁽³³⁾ Zoals vereist in punt 22 van de mededeling betreffende de criteria voor diepgaande beoordeling.

⁽³⁴⁾ ROCE (return on capital employed), het rendement op het geïnvesteerd kapitaal, is een verhouding die in de financiële sector voor waardering en boekhouding wordt gebruikt, om de winst uit de activa en de verliezen uit de passiva aan te tonen.

⁽³⁵⁾ De locatiekeuze „München“ is in feite „München in combinatie met Wackersdorf“, zoals Duitsland het omschrijft.

- (82) Deze documenten hebben louter betrekking op de investering in het i3-model. Het besluit om ook het i8-model op dezelfde productielijn als het i3-model te vervaardigen, werd pas in 2011 genomen. Duitsland heeft geen aanvullende subsidiabele uitgaven of steun voor de productie van de i8 aangemeld en evenmin documenten overgelegd over de besluitvorming in verband met de locatie van de i8-investering.
- (83) Volgens de overgelegde documenten waren de verschillende locaties met elkaar vergeleken op grond van een reeks kwantitatieve en kwalitatieve factoren, zoals investeringskosten⁽³⁶⁾, nabijheid van een productiefaciliteit voor kunststoffen en met koolstofvezel versterkte kunststof, de mogelijkheid om greenfield-investeringen te vermijden, taalproblemen, gebrek aan bescherming van knowhow, afstand vanaf het ontwikkelingscentrum en logistiek. In een voorselectie vielen [...] ⁽³⁷⁾, VS/Canada, Mexico en China af op grond van een combinatie van deze factoren en bleven alleen Leipzig en München over.
- (84) Noch in München noch in Leipzig zou een greenfield-investering nodig zijn; bij een investering op deze locaties is er geen sprake van taalproblemen, gebrek aan bescherming van knowhow, logistieke moeilijkheden of een lange afstand vanaf het ontwikkelingscentrum van BMW Group in München. Voor München zouden de laagste investeringskosten gelden, en deze locatie ligt tevens het dichtst bij het ontwikkelingscentrum van BMW Group. In Leipzig kan de capaciteit echter gemakkelijk worden uitgebreid waardoor de begunstigde de productie zonder extra kosten snel zou kunnen opvoeren tot [50 000-90 000] elektrische voertuigen per jaar.
- (85) Duitsland legt uit dat er met het oog op de locatiekeuze berekeningen waren gemaakt op basis van een jaarlijks productievolume van [10 000-50 000] auto's en het gebruik van de gemiddelde gewogen kapitaalkosten van 12 % als verdisconteringsfactor. Deze berekeningen omvatten productinvesteringkosten, structurele investeringskosten, plannings- en opstartkosten, leveringskosten, vaste kosten, zogenoemde inbound-/outbound-kosten (logistieke kosten en internationale verzendtarieven). Deze berekeningen dateren van december 2009 en laten zien dat het investeringsproject zonder de steun op de locatie München 17 miljoen EUR minder zou hebben gekost dan op de locatie Leipzig.
- (86) Wat strategische overwegingen betreft, noemde Duitsland voordelen in verband met de leveringsstrategie van de begunstigde, zonder nadere details te verstrekken. Geen van de beschreven voordelen voor de locatie Leipzig en/of München werd in geld uitgedrukt.

De rol van staatssteun

- (87) Duitsland betoogt dat de steun van cruciaal belang was voor de locatiekeuze. Gezien het kostenverschil tussen beide locaties zou de investering zonder de steun niet in Leipzig hebben plaatsgevonden. Volgens Duitsland is het bewijs geleverd dat de steun een prikkel verschafte om de investering in Leipzig te doen.
- (88) In de berekeningen van de eigenlijke investeringskosten is geen staatssteun opgenomen. Duitsland onderstreept niettemin dat mogelijke subsidieverlening een centrale rol in de besluitvorming speelde⁽³⁸⁾ en stelt nadrukkelijk dat de raad van bestuur (Vorstand) van BMW AG heeft besloten de investering in Leipzig te doen gezien de verwachte staatssteun van 50 miljoen EUR. Met het oog op het locatiebesluit werden twee tabellen gevoegd bij de aan de raad van bestuur van BMW AG overgelegde samenvatting. Daarin werden de diverse steunbedragen en steunintensiteiten genoemd die in beginsel op de verschillende locaties beschikbaar zouden zijn, waaronder [...]. Ten slotte staat in het document van de raad van bestuur duidelijk vermeld dat in [...], Mexico, de VS en China het bedrag van de beschikbare staatssteun/subsidiemaatregelen ontoereikend zou zijn om de begunstigde te compenseren voor de nadelen die het doen van de investering op deze locaties zou hebben.

⁽³⁶⁾ Uit een grafiek die tijdens het informele [...] gesprek werd besproken, bleek dat met de investering op de diverse locaties, vergeleken met Leipzig, de volgende aanvullende bedragen waren gemeoid: in Canada: + [20-120] miljoen EUR, in [...]: + [40-150] miljoen EUR, in de VS: + [40-150] miljoen EUR.

⁽³⁷⁾ De locatie in [...] was buiten Leipzig de enige locatie in een steungebied, maar viel uit de boot vanwege de noodzaak een greenfield-investering te verrichten, verwachte taal- en vertaalproblemen, de afstand vanaf het ontwikkelingscentrum van de onderneming en logistieke nadelen.

⁽³⁸⁾ Zie punt 81 van de brief van 5 april 2012.

4.1.3.4. Evenredigheid

- (89) Overeenkomstig punt 32 van de mededeling betreffende de criteria voor diepgaande beoordeling zal in een scenario 1-situatie de steun algemeen als evenredig worden beschouwd indien dankzij de steun het rendement van de investering overeenstemt met het normale rendement van de andere investeringsprojecten van de onderneming, met de kapitaalkosten van de onderneming in haar geheel of met de doorgaans in de betrokken sector vastgestelde rendementen.
- (90) Duitsland geeft toe dat het steunbedrag verre van voldoende is om het rendement te bereiken dat gewoonlijk met andere investeringsprojecten van de begunstigde wordt behaald, maar betoogt opnieuw dat andere overwegingen van strategische aard (zie de overwegingen 79 en 84) aan dit besluit ten grondslag lagen.
- (91) Duitsland betoogt dat het volledige in 2009 aangemelde steunbedrag van ongeveer 50 miljoen EUR evenredig is, ook al staat in punt 33 van de mededeling betreffende de criteria voor diepgaande beoordeling dat in een scenario 2-situatie de steun als evenredig wordt beschouwd indien hij gelijk is aan het verschil tussen de nettokosten voor de begunstigde onderneming van een investering in de steunregio en de nettokosten van een investering in een andere regio. Duitsland stelt zich namelijk op het standpunt dat de Commissie in haar beoordeling of er met het verschil tussen de nettokosten van de investering op de twee locaties Leipzig en München al dan niet aan het evenredigheidsvereiste van de criteria voor diepgaande beoordeling wordt voldaan, geen rekening moet houden met het geraamde kostennadeel van 17 miljoen EUR van de locatie Leipzig ten opzichte van de locatie München zoals in december 2009 door de raad van bestuur van BMW AG werd vastgesteld, maar een besluit moet vaststellen op grond van de concrete investeringskosten die de begunstigde tijdens de uitvoering van het project heeft gemaakt, dat wil zeggen na voltooiing van de initiële investering⁽³⁹⁾.
- (92) Volgens Duitsland hoeft de evenredigheid van een maatregel niet bewezen te worden aan de hand van dezelfde documenten op basis waarvan het stimulerende effect is aangetoond. Duitsland citeert punt 35 van de mededeling betreffende de criteria voor diepgaande beoordeling, waarin is bepaald dat de lidstaat „de evenredigheid [van de steunmaatregel moet] aantonen op grond van adequaat bewijsmateriaal, zoals (cursivering toegevoegd) genoemd in punt 26”.
- (93) Duitsland verwijst voorts naar een enkele jaren geleden door DG Concurrentie gepubliceerd raadplegingsdocument over de gemeenschappelijke beginselen voor een economische beoordeling van de verenigbaarheid van staatssteun krachtens artikel 87, lid 3. Duitsland verwijst naar dit document ter ondersteuning van zijn betoog dat, hoewel in het geval van een stimulerend effect het onderzoek zich richt op de vraag of als gevolg van de steun de begunstigde een gedragsverandering tentoonspreidde, de evenredigheid van de steunmaatregel gebaseerd moet zijn op een meer gedetailleerde beoordeling van het effect van de maatregel op de mededinging, die zich moet richten op de vraag of het steunbedrag hoger is dan het noodzakelijke minimum⁽⁴⁰⁾.
- (94) Ter ondersteuning van zijn betoog citeert Duitsland ook punt 107 van het arrest van het Gerecht in zaak T-396/08, Freistaat Sachsen/Commissie. Volgens Duitsland staat in dat punt dat „in het kader van het onderzoek naar de evenredigheid [van een steunmaatregel] alle gegevens moeten worden verstrekt die voor de beoordeling van de maatregel nuttig zijn”⁽⁴¹⁾. Voorts verwijst Duitsland naar deze zaak ter ondersteuning van zijn argument dat met het oog op de beoordeling van de verenigbaarheid van de bewuste steunmaatregel, de Commissie alle specifieke en actuele, voor de begunstigde relevante omstandigheden in aanmerking mag nemen⁽⁴²⁾. Voor de beoordeling van de evenredigheid van de steun meent Duitsland dat de Commissie gebruik kan maken van een bijgewerkte versie van de documenten op basis waarvan het stimulerende effect was vastgesteld.

⁽³⁹⁾ De relevante details worden beschreven in overweging 102.

⁽⁴⁰⁾ Duitsland heeft geen specifiek punt van het raadplegingsdocument genoemd. Het document is beschikbaar via de volgende link: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/reform/economic_assessment_nl.pdf

⁽⁴¹⁾ Arrest van het Gerecht van 8 juli 2010, Freistaat Sachsen/Commissie, T-396/08, ECLI:EU:T:2010:297, punt 107. In dat punt werd eenvoudigweg de jurisprudentie in herinnering gebracht waarin is verklaard dat „de Commissie bij haar onderzoek naar de verenigbaarheid van een steunmaatregel met de gemeenschappelijke markt, alle relevante factoren in aanmerking moet nemen”.

⁽⁴²⁾ In punt 108 van het arrest in zaak T-396/08, reeds aangehaald, is verklaard (alleen de Duitse en Franse versie zijn beschikbaar) dat „die Kommission für die Zwecke der Prüfung der Vereinbarkeit der fraglichen Beihilfe die den Beihilfeempfänger betreffenden konkreten tatsächlichen Umstände [...] berücksichtigen durfte”. Het is de Commissie niet duidelijk of Duitsland betoogt dat de Commissie alle factoren die zij in een bepaalde zaak relevant acht, in aanmerking moet of kan nemen. Bovendien werd deze uitspraak gedaan in een zaak waar de lidstaat beweerde dat de Commissie bepaalde factoren niet in aanmerking had moeten nemen om de verenigbaarheid van de bewuste steun in die zaak te beoordelen.

- (95) Voorts voert Duitsland aan dat de mededeling betreffende de criteria voor diepgaande beoordeling geen bepaling bevat met een termijn waarbinnen de evenredigheid moet worden vastgesteld, en is het van oordeel dat de beoordeling van de evenredigheid geen verband houdt met de gedragsverandering van de begunstigde wanneer hij zijn besluit over de locatie neemt.
- (96) Anders dan bij het stimulerende effect is het daarnaast niet doorslaggevend of het document reeds bestond toen de keuze voor de locatie van de investering werd gemaakt, maar wel — volgens punt 35 van de mededeling betreffende de criteria voor diepgaande beoordeling — of het document „adequaat” is om de evenredigheid te beoordelen.
- (97) Duitsland acht het onjuist het document waarmee het stimulerende effect van de steun reeds is bewezen, als basis te gebruiken om de evenredigheid van de steun te beoordelen. Er moet rekening worden gehouden met de mogelijke wijzigingen in de economische omstandigheden, met name het feit dat er sinds de aanvankelijke locatiekeuze nog meer investeringsbesluiten (productie van de i8) zijn genomen.
- (98) Daarom stelt Duitsland dat in overeenstemming met de jurisprudentie en om ervoor te zorgen dat de evenredigheid van de steun op economisch zinvolle wijze wordt beoordeeld, er meer van recente documenten gebruik moet worden gemaakt. Een dergelijke aanpak zou ook in lijn zijn met de praktijk op andere gebieden, bijvoorbeeld in gevallen waarin steun achteraf wordt gecontroleerd.
- (99) Recentere bedrijfs- en marktgegevens zouden een nauwkeurig beeld verschaffen van het werkelijke nettokosten-nadeel dat voor Leipzig geldt.
- (100) Duitsland is van mening dat het document van de raad van bestuur waarin het kostenverschil van 17 miljoen EUR tussen beide locaties wordt berekend, onvoldoende informatie bevat om de evenredigheid te beoordelen, omdat het bijvoorbeeld geen kosten-batenanalyse behelst als beschreven in de communautaire kaderregeling inzake staatssteun aan de automobielenindustrie van 1997⁽⁴³⁾. Het document van de raad van bestuur bevatte slechts selectieve informatie op basis van bepaalde aannames en kosten-batencijfers. Om de evenredigheid op basis van het werkelijke kostenverschil tussen beide locaties te beoordelen, moeten andere aannames en andere kosten-batencijfers in aanmerking worden genomen.
- (101) Derhalve voert Duitsland aan dat aanvullende, tot september 2012 vastgestelde kosten van 29 miljoen EUR moeten worden toegevoegd aan de 17 miljoen EUR aan kosten die in december 2009 als extra kosten voor de locatie Leipzig waren geraamd.
- (102) Duitsland heeft een in september 2012 opgesteld document overgelegd waarin deze verdere kostennadelen worden vermeld⁽⁴⁴⁾ (zonder de aanvullende kosten die voor beide locaties zouden gelden):
- a) uitbreiding van het gebouw voor de assemblage van het i3-model, om het ook geschikt te maken voor de assemblage van het i8-model: [...] miljoen EUR;
 - b) uitbreiding van een gebouw voor de constructie van de carrosserie voor het i3- en het i8-model (bijvoorbeeld voor de vervaardiging van complexere carrosserieonderdelen): [...] miljoen EUR;
 - c) in een verder gevorderd stadium van de productontwikkeling werd herverdeling van de waardecreatie tussen beide locaties noodzakelijk, via uitbreiding van de assemblagehal: [...] miljoen EUR;
 - d) de [...] moesten aanvankelijk door een leverancier worden verstrekt; nu worden ze echter door BMW AG geproduceerd in een nieuw gebouw in Leipzig dat in eerste instantie niet was gepland. De locatie München had kunnen worden bediend vanuit de nabijgelegen fabriek van de begunstigde in Landshut. Kosten van het nieuwe gebouw: [...] miljoen EUR;

⁽⁴³⁾ PB C 279 van 15.9.1997, blz. 1.

⁽⁴⁴⁾ Duitsland betoogt in het bijzonder dat de bestaande faciliteiten in München over de benodigde vloerruimte beschikten, zodat de gebouwen daar niet, of op slechts kleinere schaal, hoefden te worden uitgebreid.

- e) door de aanvullende productie werden extra investeringen in niet aan productie gerelateerde logistiek⁽⁴⁵⁾ (brandblusmiddelen en brandweerwagens, afvalverwijderingsinstallatie enz.) noodzakelijk. In München, dat reeds over uitgebreide capaciteiten beschikte, waren minder van dergelijke investeringen nodig geweest: [...] miljoen EUR;
- f) voor de verder ontwikkelde producten is een gecompliceerdere kwaliteitscontrole dan gepland vereist. Daarvoor is het nodig om extra te investeren in apparatuur, die in München reeds beschikbaar was: [...] miljoen EUR;
- g) ten slotte zorgt de toepassing van een nieuwe logistieke strategie in alle fabrieken van de begunstigde voor hogere kosten in Leipzig dan in München: [...] miljoen EUR.

4.1.3.5. Negatieve effecten

- (103) Wat de mogelijke negatieve effecten van de steun op de relevante markt betreft, beperkt Duitsland zijn argumentatie tot effecten die in een scenario 2-situatie relevant zijn. Het wijst erop dat in punt 40 van de mededeling betreffende de criteria voor diepgaande beoordeling is bepaald dat wanneer de investering zonder de steun in ieder geval zou zijn gepleegd en wanneer de steun evenredig is, de steun zelf geen gevolgen heeft voor de mededinging; met name zou ook zonder de steun de marktmacht van de begunstigde toenemen. Voorts is er, gezien het beleid ter bevordering van elektrische mobiliteit, geen sprake van een krimpende markt en draagt de steun niet bij tot de instandhouding van inefficiënte marktstructuren. Duitsland is van opvatting dat deze beoordeling door het gebrek aan opmerkingen van concurrenten wordt ondersteund.
- (104) Duitsland benadrukt voorts dat het onwaarschijnlijk is dat concurrenten van de begunstigde geen toegang tot het aanbod van koolstofvezel kunnen krijgen vanwege de vraag van de begunstigde naar dit product, aangezien er talrijke leveranciers van koolstofvezel op de markt zijn en onafhankelijke analisten verwachten dat zowel de vraag naar als het aanbod van koolstofvezel zal stijgen, waarbij in de toekomst het aanbod ten minste even groot zal zijn als de vraag. Daarom heeft de begunstigde geen marktmacht op deze inputmarkt.
- (105) Het enige tijdelijke voordeel dat de begunstigde op de markt kan behalen, ligt in de knowhow die hij op het gebied van de [...] zal verkrijgen. Gezien het grote aantal marktdeelnemers in de [...] is er echter altijd een mogelijkheid om de markt te betreden of samen te werken.

5. BEOORDELING

5.1. Aanwezigheid van steun

- (106) Een maatregel vormt staatssteun indien cumulatief aan de onderstaande voorwaarden is voldaan: i) het moet om een maatregel van de staat of een met staatsmiddelen bekostigde maatregel gaan; ii) hij moet een onderneming een economisch voordeel opleveren; iii) het voordeel moet een selectief karakter hebben, en iv) de maatregel vervalst de mededinging of dreigt deze te vervalsen en beïnvloedt het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig.
- (107) De financiële steun wordt door de Duitse autoriteiten verleend in de vorm van een investeringstoelage. Derhalve wordt ervan uitgegaan dat de steun door de lidstaat is toegekend en met staatsmiddelen is bekostigd in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.
- (108) Aangezien de steun aan één enkele onderneming, namelijk BMW AG, wordt verleend, is de maatregel selectief.
- (109) Dankzij de steun heeft de onderneming niet langer te maken met kosten die zij onder normale marktvoorwaarden bij het opzetten van de productiefaciliteit zelf zou moeten dragen, waardoor zij een economisch voordeel geniet ten opzichte van haar concurrenten.
- (110) De Duitse autoriteiten zullen de steun toekennen voor een investeringsproject voor de productie van elektrische en hybride personenauto's. Aangezien elektrische en hybride voertuigen tussen de lidstaten worden verhandeld, kan het handelsverkeer tussen de lidstaten door de steun ongunstig worden beïnvloed.

⁽⁴⁵⁾ In het Duits: Nicht-Serien-Logistik.

- (111) Het economische voordeel dat BMW AG ten opzichte van haar concurrenten heeft verkregen voor de productie van goederen die binnen de EU worden verhandeld, kan de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen.
- (112) De Commissie concludeert derhalve dat met de aangemelde maatregel staatssteun voor BMW AG in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU is gemoeid.

5.2. Rechtmatigheid van de steunmaatregel

- (113) Door de geplande steunmaatregel aan te melden alvorens deze ten uitvoer te brengen, heeft Duitsland voldaan aan zijn verplichting op grond van artikel 108, lid 3, VWEU en aan de individuele aanmeldingsplicht op grond van artikel 6, lid 2, van de groepsvrijstellingsverordening.

5.3. Rechtsgrondslag voor de beoordeling

- (114) Omdat de begunstigde op grond van de nationale rechtsgrondslag voor de toekenning van de steun, de Investitionszulagengesetz, een wettelijk recht (dat door de Commissie moet worden goedgekeurd) verkrijgt op steun voor uitgaven die vóór 1 januari 2014 zijn gedaan, kan ervan worden uitgegaan dat de steun vóór juli 2014 is verleend⁽⁴⁶⁾. Aangezien de steun tot doel heeft de regionale ontwikkeling te bevorderen, vormen de richtsnoeren de basis om te beoordelen of de steun verenigbaar is met de interne markt, vooral de bepalingen in deel 4.3 over grote investeringsprojecten, alsook de criteria voor de diepgaande beoordeling van regionale steun voor grote investeringsprojecten.

5.4. Conformiteit van de maatregel met de gewone verenigbaarheidscriteria van de richtsnoeren

- (115) Zoals de Commissie in het besluit tot inleiding van de procedure heeft vastgesteld, voldoet de aangemelde steun voor de investering van BMW AG aan de algemene verenigbaarheidscriteria van de richtsnoeren: hij voldoet aan het formele criterium van het stimulerende effect, de begunstigde is geen onderneming in moeilijkheden, de steun wordt verleend voor een initiële investering in de vorm van de diversificatie van de productie van een bestaande vestiging naar nieuwe, aanvullende producten, de subsidiabele kosten zijn volgens de toepasselijke bepalingen vastgesteld, de begunstigde verstrekt een eigen bijdrage van minstens 25 % van de subsidiabele kosten en heeft zich ertoe verbonden de investering voor een minimumperiode van vijf jaar in de regio te behouden. Voorts komt het totale steunbedrag in contante waarde niet uit boven het regionale steunplafond dat volgens de voorschriften inzake het verlagingsmechanisme van punt 67 van de richtsnoeren toelaatbaar is.

5.5. Toepasselijkheid van voetnoot 65

- (116) In voetnoot 65 van de richtsnoeren is bepaald dat wanneer een lidstaat aantoont dat de begunstigde van de steun een nieuwe productmarkt tot stand brengt, de criteria van punt 68, onder a) en b), van de richtsnoeren niet hoeven te worden toegepast en de steun wordt toegestaan tot het bedrag dat volgens de in punt 67 van de richtsnoeren vastgestelde schaal is aangepast.
- (117) Voetnoot 65 van de richtsnoeren is gebaseerd op de gedachtegang dat wanneer een nieuwe productmarkt tot stand wordt gebracht, de criteria van punt 68, onder a) en b), geen zin hebben omdat de referentiemarkt nog niet bestaat voordat de investering is voltooid. De onderneming die de nieuwe productmarkt tot stand brengt, zal een zeer groot aandeel van die markt in handen krijgen, waarschijnlijk zelfs 100 %. Het criterium van punt 68, onder b), aan de hand waarvan de capaciteitstoename op een achterblijvende markt wordt gemeten, kan niet worden toegepast omdat de vereiste gegevens over het groeipercentage gedurende de referentieperiode van vijf jaar niet voorhanden zijn.
- (118) De Commissie stelt vast dat BMW AG weliswaar misschien als eerste fabrikant van elektrische auto's formeel regionale steun heeft aangevraagd, maar dat bepaalde concurrenten reeds eerder dan BMW AG met de productie van dergelijke voertuigen zijn begonnen en dat andere wellicht binnenkort zullen volgen.
- (119) Duitsland erkent dat sommige producenten reeds elektrische auto's produceren en dat andere tot de markt voor elektrische auto's in 2013/2014 zullen toetreden. Het betoogt evenwel dat zelfs indien voetnoot 65 van de richtsnoeren niet rechtstreeks op de zaak kan worden toegepast, deze wel naar analogie kan worden toegepast.

⁽⁴⁶⁾ In de zin van punt 20, onder d), van de richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen 2014-2020 (PB C 209 van 23.7.2013, blz. 1).

- (120) De argumenten die Duitsland ter ondersteuning van de toepassing van voetnoot 65 van de richtsnoeren aanvoert, zijn niet overtuigend genoeg om de criteria van punt 68 van de richtsnoeren niet toe te passen. Voetnoot 65 van de richtsnoeren heeft betrekking op een situatie waarin de begunstigde een nieuwe productmarkt tot stand brengt. De vervaardiging van een innovatief product leidt echter niet per se tot een nieuwe productmarkt.
- (121) Wanneer, zoals in deze zaak, door concurrenten aangeboden producten op de markt concurreren met het nieuwe, innovatieve model van de begunstigde (d.w.z. BMW AG), bestaat de relevante productmarkt niet uitsluitend uit het innovatieve product van de begunstigde. Er moet ook rekening worden gehouden met de producten die door de concurrenten worden aangeboden. Indien voetnoot 65 van de richtsnoeren de steun voor BMW AG kan bestrijken, moeten op grond daarvan ook haar concurrenten die elektrische auto's op de markt aanbieden, regionale steun genieten. Derhalve besluit de Commissie dat voetnoot 65 van de richtsnoeren in deze zaak niet van toepassing is en dat de criteria van punt 68, onder a) en b), onverkort gelden.

5.6. Toepassing van de criteria voor marktaandeel en capaciteitstoename van punt 68, onder a) en b), van de richtsnoeren

- (122) De Commissie moet aan de hand van de opmerkingen die in antwoord op het besluit tot inleiding van de procedure zijn ontvangen, bepalen of zonder enige twijfel kan worden uitgesloten dat de drempel voor de toepassing van het criterium van punt 68, onder a), van de richtsnoeren is overschreden, waardoor het niet nodig is om in het kader van de formele onderzoeksprocedure tot een diepgaande beoordeling over te gaan. Zoals de Commissie reeds in de punten 93 tot en met 99 van het besluit tot inleiding van de procedure heeft uitgelegd, is het criterium van punt 68, onder b), van de richtsnoeren in deze zaak niet relevant, aangezien de markt voor elektrische auto's groeit en de productiecapaciteiten voor het i3- en het i8-model geen probleem vormen.
- (123) Het criterium van punt 68, onder a), van de richtsnoeren leidt tot een diepgaande beoordeling, indien de Commissie op basis van de informatie waarover zij beschikt kan vaststellen dat de begunstigde op de relevante product- en geografische markt een marktaandeel heeft dat boven de drempel van 25 % uitkomt. Wanneer de relevante product- en geografische markt niet overtuigend worden afgebakend, moet tot een diepgaande beoordeling worden overgegaan indien de begunstigde een marktaandeel van meer dan 25 % heeft op ten minste één aannemelijke relevante markt die door de steun zou kunnen worden beïnvloed. In elk geval benadrukt de Commissie dat het besluit om tot een diepgaande beoordeling over te gaan, de verenigbaarheid van de steunmaatregel met de interne markt onverlet laat.

5.6.1. Marktafbakening en marktaandeel

5.6.1.1. Relevante productmarkt

Behoren conventionele personenauto's en elektrische auto's tot dezelfde productmarkt?

- (124) Duitsland had in het kader van het voorlopige onderzoek betoogd dat elektrische auto's deel uitmaken van de conventionele automarkt en dat het i3-model (een volledig elektrisch voertuig) moet worden toegewezen aan het conventionele C- of D-segment of een combinatie daarvan, en het i8-model (hybride auto) aan segment F volgens de indeling van IHS Global Insight.
- (125) In het besluit tot inleiding van de procedure legde de Commissie uit dat zij, gezien het gebrek aan substitueerbaarheid aan de aanbodzijde en de beperkte mate van substitueerbaarheid aan de vraagzijde, niet kon bepalen of elektrische auto's een onafhankelijke productmarkt vormen of deel uitmaken van de conventionele automarkt zonder onderscheid naar aandrijvingsvorm. Zij kon evenmin vaststellen of, wanneer er een afzonderlijke markt voor elektrische auto's bestaat, deze afzonderlijke markt verder in segmenten kan worden onderverdeeld, en zo ja, of de segmentering van de conventionele automarkt ook voor deze afzonderlijke markt voor elektrische auto's geldt. Ten slotte kon de Commissie niet vaststellen of het i3-model bij segment C of D of bij het gecombineerde C/D-segment en het i8-model bij segment F moest worden ingedeeld.
- (126) Zoals beschreven in de overwegingen 43 tot en met 45, betoogde Duitsland in zijn opmerkingen dat elektrische auto's in de toekomst met conventionele personenauto's zullen concurreren en door de consumenten als vervangbare producten zullen worden beschouwd, zoals dat al het geval is voor hybride auto's. Voorts voerde Duitsland aan dat het i3-model en het i8-model ondanks de kwestie van het bereik aan de vraagzijde met conventionele personenauto's substitueerbaar zijn, omdat het algemene doel van zowel elektrische auto's als conventionele voertuigen personenvervoer is, en dat het prijsverschil tussen elektrische auto's en vergelijkbare conventionele personenauto's via consumentensubsidies kan worden verkleind.

- (127) De Commissie stelt vast dat belanghebbenden geen opmerkingen hebben gemaakt over de algemene vraag of de conventionele automarkt als de relevante productmarkt voor elektrische en hybride voertuigen kan worden beschouwd. Omdat de Commissie niet genoeg informatie heeft om te bepalen of alle verschillende typen elektrische en hybride voertuigen algemeen deel uitmaken van de conventionele automarkt, besluit zij de vraag of elektrische en hybride voertuigen tot de algemene automarkt behoren, open te laten.

Vormen de segmenten C of D en de segmenten E2 of F van de conventionele automarkt de relevante productmarkten in deze zaak?

- (128) Zoals aangegeven in overweging 123 zal tot diepgaande beoordeling worden overgegaan indien op ten minste één van de aannemelijke markten, voor één of beide betrokken modellen, de drempel van een marktaandeel van 25 % wordt overschreden. Daarom is het voldoende dat de Commissie slechts onderzoekt of het i3-model met zekerheid in segment C of D van de conventionele automarkt kan worden ingedeeld, zonder tevens in te gaan op de vraag of het i8-model tot segment E2+F behoort. De Commissie besluit derhalve om haar onderzoek te beperken tot de vraag of het i3-model al dan niet tot de segmenten C of D van de conventionele automarkt behoort.
- (129) Wat betreft de vraag of de conventionele automarkt (segment C of D) al dan niet als de enige relevante productmarkt voor het i3-model moet worden beschouwd, kan de Commissie niet de twijfel wegnemen die zij verwoordde in haar besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure. Ten eerste heeft de Commissie tijdens de procedure geen opmerkingen van belanghebbenden ontvangen. Ten tweede is het, zoals Duitsland erkende (zie overweging 55), moeilijk de traditionele segmenteringscriteria toe te passen omdat er een discrepantie bestaat tussen de prijzen en lengten van elektrische voertuigen en die van conventionele voertuigen van een bepaald segment.
- (130) Voorts is er geen informatie overgelegd die de twijfels van de Commissie kon wegnemen ten aanzien van de vraag of er voldoende substitueerbaarheid aan de vraagzijde⁽⁴⁷⁾ is tussen het volledig elektrische i3-model en een conventioneel voertuig. In de relevante literatuur⁽⁴⁸⁾ blijkt consensus te bestaan over het belang van het verschil in bereik (dat wil zeggen de mogelijkheid voor de bestuurder om met het voertuig te rijden zonder te hoeven opladen/bijtanken), de oplaadtijd, de beschikbaarheid van locaties waar opladen mogelijk is en de levensverwachting van de accu's. Het i3-model moet bijvoorbeeld al om de 150 km worden opgeladen. Daarom is de Commissie er op basis van de informatie waarover zij beschikt niet van overtuigd dat er tussen het i3-model en conventionele automodellen in segment C en D sprake is van voldoende substitueerbaarheid aan de vraagzijde om ze tot dezelfde productmarkt te rekenen.
- (131) Bovendien wordt niet betwist dat er geen sprake is van substitueerbaarheid aan de aanbodzijde⁽⁴⁹⁾ tussen de betrokken elektrische auto (het i3-model) en conventionele personenauto's, aangezien de carrosserie uit met koolstofvezel versterkte kunststof niet kan worden vervaardigd op productielijnen die geschikt zijn voor de fabricage van conventionele voertuigen.

⁽⁴⁷⁾ Er is sprake van substitueerbaarheid aan de vraagzijde tussen twee producten indien ze elkaar in de ogen van de consument kunnen vervangen gezien hun kenmerken, prijzen en het beoogde gebruik ervan.

⁽⁴⁸⁾ Zie bijvoorbeeld „Impacts of Electric Vehicles — Deliverable 1 — An overview of Electric vehicles on the market and in development”, Delft-rapport, april 2011, blz. 30. http://www.cedelft.eu/publicatie/impact_of_electric_vehicles/1153. In dit rapport staat dat „op de cruciale gebieden voor toekomstige marktpenetratie elektrische voertuigen bijna altijd slechter presteren dan voertuigen met verbrandingsmotor. Met name is de prijs van elektrische voertuigen hoger en het bereik kleiner — twee wezenlijke aankoopcriteria”. Zie ook „Elektromobilität — Sinkende Kosten sind conditio sine qua non”, een studie van Deutsche Bank van 12 september 2011, blz. 7, waarin staat dat door de tekortkomingen van de bestaande accu's voor volledig elektrische voertuigen, dergelijke auto's slechts voor korte tot maximaal middellange afstanden kunnen worden gebruikt, omdat een accu die genoeg energie voor langere trajecten kan opslaan, voor de auto te zwaar zou zijn. In de studie wordt voorts vermeld dat het nog tien tot 15 jaar zal duren voordat de vereiste technologie (dat wil zeggen post-lithium-iontechnologie) is ontwikkeld om volledig elektrische voertuigen met conventionele voertuigen te laten concurreren.

⁽⁴⁹⁾ Er is sprake van substitueerbaarheid aan de aanbodzijde tussen twee producten indien de productiefaciliteit waar één van beide producten wordt vervaardigd, flexibel genoeg is om ook het andere product zonder veel extra kosten te vervaardigen.

- (132) De Commissie is er om de bovenstaande redenen niet van overtuigd dat het i3-model in segment C of D van de conventionele automarkt kan worden ingedeeld.

Is het gecombineerde elektrischeautosegment C/D de relevante productmarkt voor het i3-model?

- (133) In het kader van het voorlopige onderzoek betoogde Duitsland dat er niet naar afzonderlijke segmenten voor elektrische auto's moest worden gezocht, maar dat een gecombineerd elektrischeautosegment C/D als de relevante productmarkt moest worden beschouwd⁽⁵⁰⁾. In het besluit tot inleiding van de procedure had de Commissie betwijfeld of een dergelijke combinatie van segmenten correct was⁽⁵¹⁾ en tijdens de formele onderzoeksprocedure werden geen opmerkingen van belanghebbenden ontvangen.
- (134) In dit verband stelt de Commissie vast dat aannemelijke productmarkten het laagste niveau moeten omvatten waarvoor statistische gegevens beschikbaar zijn. In deze zaak is dat de markt voor elektrische auto's, die volgens de conventionele segmentering is ingedeeld. Daarom sluit de Commissie overeenkomstig de gangbare praktijk uit dat het gecombineerde C/D-segment voor elektrische auto's het laagste niveau van de aannemelijke relevante productmarkt vormt⁽⁵²⁾. Wanneer het criterium van punt 68, onder a), van de richtsnoeren uitsluitend op gecombineerde segmenten wordt toegepast, zou een diepgaande beoordeling kunnen worden voorkomen wanneer de begunstigde een dominante speler is in één van de afzonderlijke segmenten, terwijl hij minder marktaandeel heeft in het andere afzonderlijke segment dat met het eerste segment wordt gecombineerd. De Commissie kan derhalve niet zonder twijfel uitsluiten dat één van beide segmenten C of D van de markt voor elektrische auto's als de relevante productmarkt voor het i3-model moet worden beschouwd.

5.6.1.2. Relevante geografische markt voor elektrische auto's

- (135) Om het criterium van punt 68, onder a), van de richtsnoeren toe te passen, moet de Commissie de relevante geografische markt afbakenen waarvoor zij het marktaandeel gaat analyseren. In het besluit tot inleiding van de procedure vroeg de Commissie zich af of deze geografische markt groter is dan de EER-markt.
- (136) Duitsland voert aan dat de geografische markt voor elektrische auto's als de wereldmarkt moet worden afgebakend. Daarbij stelt het met nadruk dat China, Japan en de VS (evenals enkele EU-landen), waar aanzienlijke overheids subsidies voor dergelijke auto's beschikbaar zijn, een belangrijk aandeel van de wereldmarkt in handen hebben. Daarnaast zullen de handelsstromen zich in alle richtingen ontwikkelen en zijn de kadervoorwaarden voor de wereldhandel in elektrische auto's dezelfde of nog gunstiger dan voor conventionele voertuigen.
- (137) In de bekendmaking van de Commissie inzake marktbeoordeling staat in algemene bewoordingen dat „de marktbeoordeling [bestaat] in de onderkenning van de daadwerkelijke alternatieve bevoorradingsbronnen voor de afnemers van de betrokken ondernemingen, zowel wat de producten/diensten als de geografische plaats van de aanbieders betreft”⁽⁵³⁾. In deze bekendmaking van de Commissie wordt voorts vastgesteld dat bij de bepaling van relevante geografische markten andere factoren kunnen worden bestudeerd, zoals plaatselijke vertegenwoordiging, voorwaarden inzake toegang tot distributiekanaalen, de vraag of er regulerende belemmeringen bestaan, prijsreglementering, tarieven, quota enz.⁽⁵⁴⁾ Ten slotte kan het handelsverkeer nuttige bijkomende aanwijzingen bieden voor het belang van vraag- of aanbodfactoren⁽⁵⁵⁾.
- (138) Het argument van Duitsland dat de wereldmarkt de relevante geografische markt voor elektrische auto's vormt, wordt niet gestaafd door gedetailleerde gegevens over de in deze bekendmaking beschreven factoren.

⁽⁵⁰⁾ Zie de punten 74 en 75 van het besluit tot inleiding van de procedure en overweging 34 van dit besluit.

⁽⁵¹⁾ Ibidem.

⁽⁵²⁾ Deze algemene aanpak wordt niet ontkracht door het feit dat de segmentering bij elektrische auto's nog niet zo ver ontwikkeld is als bij conventionele personenauto's en het dus moeilijk is om te begrijpen hoe die segmenten van elkaar (kunnen) worden afgebakend.

⁽⁵³⁾ Punt 13 van de bekendmaking van de Commissie inzake de bepaling van de relevante markt voor het gemeenschappelijke mededingingsrecht (PB C 372 van 9.12.1997, blz. 5).

⁽⁵⁴⁾ Ibidem. Punt 30.

⁽⁵⁵⁾ Ibidem. Punt 31.

- (139) Het argument dat de handel zich in alle richtingen zal ontwikkelen, is op zichzelf niet voldoende om te bewijzen dat er een relevante geografische markt bestaat die groter is dan de EER. Er kunnen wel leveringen tussen de EER en andere regio's van de wereld plaatsvinden, maar dat betekent nog niet dat die markten zodanig geïntegreerd zijn dat de marktomstandigheden van de ene regio (bijvoorbeeld prijzen) de marktomstandigheden van de andere regio beïnvloeden. Samengevat ziet de Commissie geen reden om van haar gewone praktijk in staatssteunzaken af te wijken en vast te stellen dat de wereldmarkt of minstens een grotere markt dan de EER-markt als de relevante geografische markt moet worden beschouwd. Op grond van de overgelegde informatie kan de Commissie niet zonder twijfel uitsluiten dat de EER de relevante geografische markt voor elektrische auto's (of hybride auto's) is.
- (140) Ten slotte komt het marktaandeel van de begunstigde bijvoorbeeld in het segment D, zoals in overweging 36 is uitgelegd, zelfs op de mondiale markt voor elektrische auto's boven de 25 % uit. Daarom is een definitieve conclusie over het bestaan van een wereldmarkt voor elektrische auto's niet doorslaggevend voor de vraag of de begunstigde op de relevante (product- en geografische) markt een aandeel heeft van meer dan 25 %.

5.6.1.3. De marktaandelen van de begunstigde

Conventionele automarkt

- (141) Het marktaandeel van BMW AG komt ongeacht de afbakening van de relevante geografische markt in geen enkel segment van de conventionele automarkt boven de drempel van 25 % uit.

Markt voor elektrische auto's

- (142) In het licht van de door Duitsland overgelegde informatie en van studies die door onafhankelijke bronnen, zoals Deutsche Bank, zijn verricht, begrijpt de Commissie het argument van Duitsland met betrekking tot het aandeel van de begunstigde op de totale markt voor (volledig) elektrische auto's als volgt: de begunstigde verkocht op een niet-gesegmenteerde markt voor elektrische auto's [...] van de 150 000 voertuigen ([...] %), zodat zijn marktaandeel vermoedelijk niet boven de drempel van 25 % zal uitkomen; daarvoor zouden immers meer dan 37 500 elektrische voertuigen moeten worden verkocht op het totaal van 150 000 voertuigen.
- (143) Reeds in een vroeg stadium van de formele onderzoeksprocedure voerde Duitsland aan dat volgens een studie van Deutsche Bank uit 2008 ongeveer 1 % van alle auto's in 2015 op elektriciteit zou rijden, wat zou inhouden dat de EER in 2015 in totaal 150 000 volledig elektrische auto's zou tellen ⁽⁵⁶⁾. Dit cijfer werd ook door Duitsland gebruikt om in het kader van het voorlopige onderzoek het aandeel van de elektrische auto's binnen de conventionele autosegmenten te berekenen ⁽⁵⁷⁾. De prognose luidde dat de aan de hand hiervan berekende marktaandelen van de begunstigde in 2015 op de EER-markt in de segmenten B, C, D en E2+F boven de 25 % zouden uitkomen ⁽⁵⁸⁾.
- (144) In een later stadium van de formele onderzoeksprocedure verwees Duitsland naar twee recentere studies, de European Roadmap-studie en het Delft-rapport, waarin een veel groter aantal auto's (dat wil zeggen vijf miljoen in de EU in 2020) op de markt voor elektrische auto's werd geraamd dan in eerdere studies ⁽⁵⁹⁾.

⁽⁵⁶⁾ Zie overweging 58.

⁽⁵⁷⁾ Zie punt 84 van het besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure.

⁽⁵⁸⁾ Voor segment B was dit [> 25] % ([...] voertuigen (te verkopen binnen de EER) gedeeld door [...]), voor segment C [> 25] % ([...] gedeeld door [...]), voor segment D [> 25] % ([...] gedeeld door [...]) en voor segment E2+F [> 25] %. Zie de punten 84 tot en met 87 van het besluit tot inleiding van de procedure.

⁽⁵⁹⁾ Zie overweging 59.

- (145) De Commissie beschouwt de informatie uit deze rapporten niet als adequaat ondersteunend bewijs voor de argumentatie van Duitsland, en wel om de volgende redenen:
- a) Ten eerste hebben in de European Roadmap-studie de in 2020 op de EU-markt verwachte vijf miljoen elektrische voertuigen betrekking op allerlei voertuigen met een puur elektrisch bereik van ten minste vijftig km, zoals volledig elektrische voertuigen en plug-in-hybrides. De studie bevat geen prognose met betrekking tot het aantal volledig elektrische voertuigen, op grond waarvan het marktaandeel van de begunstigde zou kunnen worden berekend.
 - b) Ten tweede is het cijfer van vijf miljoen elektrische voertuigen in 2020 gebaseerd op de optimistische aanname dat er belangrijke technologische doorbraken op het gebied van energieopslagsystemen, aandrijftechnologieën, oplossingen voor systeemintegratie, netwerkinfrastructuren, veiligheidssystemen en weginfrastructuren zullen plaatsvinden, zodat elektrische voertuigen een bereik halen dat vergelijkbaar is met dat van conventionele personenauto's. Volgens een minder optimistisch scenario dat eveneens in de European Roadmap-studie wordt gepresenteerd en waarbij wordt uitgegaan van een „evolutionaire” ontwikkeling van deze factoren, zonder grotere technologische doorbraken, zullen er in 2025 één miljoen volledige elektrische en hybride auto's op de markt zijn en in 2016 slechts rond de 100 000 auto's⁽⁶⁰⁾. De European Roadmap-studie doet derhalve geen afbreuk aan de oorspronkelijk gepresenteerde cijfers uit de studie van Deutsche Bank, die van belang zijn voor de berekening van het aandeel van de begunstigde op de markt voor volledig elektrische auto's.
- (146) Op de bladzijden van het door Duitsland overgelegde Delft-rapport waarnaar de lidstaat verwijst, zijn geen cijfers over marktaandeelprognoses opgenomen. Daarom is het niet duidelijk waarom Duitsland deze bladzijden van het rapport voor de besproken vraagstukken van belang achtte.
- (147) De Commissie wil erop wijzen dat er op dit moment zeer uiteenlopende prognoses bestaan over de toekomstige marktpositie van elektrische voertuigen. Zo bevat het Delft-rapport diverse ramingen van het aantal elektrische auto's⁽⁶¹⁾ dat in 2015 naar verwachting op de markt zal zijn, en van het aandeel daarvan op de totale automarkt. De ramingen worden in het kader van verschillende scenario's gedaan⁽⁶²⁾. Het gunstigste scenario waarin elektrische voertuigen een doorbraak bereiken, gaat bijvoorbeeld uit van ongeveer 30 000 nieuw geregistreerde volledig elektrische auto's in de EU in 2015. Volgens het meest pessimistische scenario zullen er slechts 10 000 nieuw geregistreerde volledig elektrische auto's zijn en volgens het meest realistische scenario kan dat aantal in 2015 in de EU op 20 000 worden gesteld⁽⁶³⁾. In het rapport wordt de verwachting uitgesproken dat er in 2015 in de EU-27 100 000 volledig elektrische auto's zullen zijn⁽⁶⁴⁾.
- (148) Opgemerkt dient te worden dat er onafhankelijke ramingen bestaan die lijken te suggereren dat het marktaandeel van 1 % dat volledig elektrische auto's volgens de studie van Deutsche Bank in 2015 op de totale automarkt zullen hebben, te groot is. In een rapport uit 2014, getiteld „The xEV Industry Insider Report”⁽⁶⁵⁾, wordt gesteld dat volledig elektrische voertuigen in 2020 slechts 0,6 % van de totale wereldmarkt zullen vertegenwoordigen. Er is geen reden om aan te nemen dat het aandeel van volledig elektrische auto's op de totale automarkt vijf jaar eerder dan het in deze prognose vermelde jaar, dat wil zeggen in 2015, 0,6 % zou bedragen.

⁽⁶⁰⁾ Zie de grafiek op blz. 21 van de European-Roadmap-studie.

⁽⁶¹⁾ Wat de aandrijving betreft, worden auto's in het Delft-rapport gerangschikt als conventioneel, volledig elektrisch (FEV), plug-in-hybride (PHEV) en elektrisch met range extender (EREV).

⁽⁶²⁾ Zo wordt in het meest realistische scenario verondersteld dat de huidige overheidssubsidies blijven bestaan en dat de inputparameters en de verwachte ontwikkelingen op het vlak van conventionele auto's geen drastische wijzigingen zullen ondergaan, en dat ongeveer 5 % van alle autokopers de aanschaf van een elektrische auto (inclusief plug-in-hybrides) overweegt. In het tweede scenario wordt uitgegaan van een doorbraak voor de technologie van conventionele auto's waarbij de CO₂-efficiëntie sterk zal toenemen, de overheidssubsidies zullen verminderen en de prijs van een accu langzaam zal dalen. In scenario 3 wordt een doorbraak voorzien voor het elektrischeautosegment als gevolg van een snelle afname van de kosten voor accu's vanaf 2015.

⁽⁶³⁾ Zie tabel 17 op blz. 145 van „Impacts of Electric Vehicles — Deliverable 5 — Impact analysis for market uptake scenarios and policy implications”.

⁽⁶⁴⁾ Zie tabellen 22 en 24 op blz. 148 van „Impacts of Electric Vehicles — Deliverable 5 — Impact analysis for market uptake scenarios and policy implications”.

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

- (149) De Commissie merkt op dat geen van de prognoses in de recentere rapporten in 2015 een groter aantal volledig elektrische auto's raamt dan in de studie van Deutsche Bank op grond waarvan de marktaandelen van de begunstigde werden berekend. Gezien de uiteenlopende prognoses komt de Commissie tot de conclusie dat toekomstige marktaandelen van elektrische auto's in 2015 en daarna, binnen de EER en wereldwijd, niet met een minimum aan zekerheid kunnen worden voorspeld.

5.6.1.4. Conclusie met betrekking tot het marktaandeelcriterium

- (150) Samengevat wordt in het door Duitsland ingediende bewijsmateriaal, gecombineerd met informatie uit onafhankelijke bronnen, niet aangetoond dat het marktaandeel van de begunstigde in 2015 niet boven de 25 % zal uitkomen, ten minste op bepaalde aannemelijke productmarkten in de EER en in het mondiale segment D⁽⁶⁶⁾. Deze conclusie wordt getrokken op grond van de raming van Deutsche Bank dat de verkoop van elektrische auto's 1 % zal uitmaken van de totale autoverkoop in de diverse segmenten van de conventionele automarkt. Bovendien kan, zoals uitgelegd in overweging 147, een marktaandeel van meer dan 25 % in een niet-gesegmenteerde EER-markt voor elektrische auto's (gebaseerd op de prognoses van 10 000, 20 000 en 30 000 volledig elektrische auto's in de EER in 2015) ook op grond van andere onafhankelijke bronnen worden vastgesteld.
- (151) Derhalve besluit de Commissie om over te gaan tot een diepgaande beoordeling van de steun op basis van de criteria voor diepgaande beoordeling.

5.7. Over de toepasselijkheid van de criteria voor diepgaande beoordeling

- (152) In punt 68 van de richtsnoeren is bepaald dat wanneer aan de in dat punt vastgestelde voorwaarden is voldaan, de Commissie regionale investeringssteun alleen zal goedkeuren nadat zij zich — na de procedure van artikel 108, lid 2, VWEU te hebben ingeleid — nauwkeurig ervan heeft vergewist dat de steun noodzakelijk is om de investering een stimulerend effect te bezorgen en dat de voordelen van de steunmaatregel opwegen tegen de daaruit voortvloeiende vervalsing van de mededinging en de ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer tussen de lidstaten. De relevante aanwijzingen, waarvan melding wordt gemaakt in voetnoot 63 van de richtsnoeren, worden in de mededeling betreffende de criteria voor diepgaande beoordeling gegeven.
- (153) Met betrekking tot het argument van Duitsland dat tijdens de formele onderzoeksprocedure het accent uitsluitend moet liggen op het wegnemen van ernstige twijfels en niet op verenigbaarheidscriteria die reeds op grond van de richtsnoeren zijn bestudeerd⁽⁶⁷⁾, benadrukt de Commissie dat de toepasselijke rechtsvoorschriften voor de beoordeling van aan te melden steun voor grote regionale investeringsprojecten zodanig zijn geformuleerd en opgebouwd dat het resultaat van de beoordeling van het marktaandeel van de begunstigde aan de hand van het in punt 68, onder a), van de richtsnoeren vastgestelde marktaandeelcriterium een doorslaggevend belang krijgt. Indien het marktaandeel van de begunstigde op de relevante product- en geografische markt boven de drempel van het in punt 68, onder a), vastgestelde criterium uitkomt, kan er geen sprake zijn van een positief vermoeden voor wat betreft het resultaat van de afwegingstoets.
- (154) Het voorstel van Duitsland om de steun zonder diepgaande beoordeling goed te keuren, waarbij jaarlijks bewijs moet worden overgelegd met betrekking tot het marktaandeel van de begunstigde⁽⁶⁸⁾, lijkt onpraktisch, omdat het dan wellicht onmogelijk wordt de negatieve effecten van de steun doeltreffend ongedaan te maken.
- (155) Met betrekking tot het argument dat de diepgaande beoordeling van de Commissie overeenkomstig punt 9 van de mededeling betreffende de criteria voor diepgaande beoordeling evenredig moet zijn met de mogelijke vervalsing van de mededinging die de steun kan teweegbrengen en derhalve niet van toepassing is op zaken waarin geen sprake is van een „noemenswaardige vervalsing van de mededinging” en waarin de begunstigde een innovatieve en zeer risicovolle investering doet⁽⁶⁹⁾, is de Commissie van oordeel dat de afwezigheid van een „noemenswaardige vervalsing van de mededinging” niet is aangetoond en dat 50 miljoen EUR steun voor een investeringsproject van 400 miljoen EUR tot een dergelijke vervalsing van de mededinging kan leiden.

⁽⁶⁶⁾ Zie overweging 36 en de voetnoten 18 en 19.

⁽⁶⁷⁾ Zie overweging 60, onder b).

⁽⁶⁸⁾ Zie overweging 60, onder c).

⁽⁶⁹⁾ Zie overweging 60, onder d).

- (156) De Commissie is van oordeel dat het arrest van het Gerecht van 10 juli 2012 in de zaak Smurfit Kappa/Commissie (T-304/08) ⁽⁷⁰⁾ niet kan worden uitgelegd als een verplichting voor de Commissie om in zaken als deze de criteria voor diepgaande beoordeling niet toe te passen. Op grond van het arrest is de Commissie veeleer verplicht tot een diepgaande beoordeling over te gaan in situaties waar de positieve effecten van de regionale steun niet duidelijk opwegen tegen de mogelijke negatieve effecten ervan, zelfs wanneer de in punt 68 van de richtsnoeren vastgestelde drempels niet zijn overschreden.

5.8. Diepgaande beoordeling

- (157) In deze zaak moet de Commissie aan de hand van de criteria voor diepgaande beoordeling nauwkeurig onderzoeken of de steun noodzakelijk is om een stimulerend effect te geven voor het investeringsproject en of de voordelen van de steunmaatregel opwegen tegen de daaruit voortvloeiende vervalsing van de mededinging en de ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer tussen de lidstaten.

5.8.1. Geschiktheid van de steun

- (158) Volgens punt 18 van de mededeling betreffende de criteria voor diepgaande beoordeling worden uitsluitend „maatregelen waarvoor de lidstaat andere beleidsopties heeft overwogen en waarvoor is aangetoond, dat het gebruik van een selectief instrument zoals staatssteun voor een specifieke onderneming voordelen oplevert, [...] geacht een passend instrument te zijn”.
- (159) Duitsland heeft voldoende bewijzen overgelegd ⁽⁷¹⁾ om aan te tonen dat de uitbouw van de infrastructuur en andere algemene maatregelen op zichzelf niet volstaan om de regionale verschillen binnen Duitsland te verkleinen. Daarom komt de Commissie tot de slotsom dat de steunmaatregel een passend instrument vormt om de beoogde regionale ontwikkeling in de bewuste steunregio te realiseren.

5.8.2. Stimulerend effect/contrafactueel scenario

- (160) Omdat een onderneming veel redenen kan hebben om zich in een bepaalde regio te vestigen, zelfs zonder dat er steun wordt verleend, moet de Commissie zich op grond van punt 19 en volgende van de mededeling betreffende de criteria voor diepgaande beoordeling in detail ervan vergewissen of de steun noodzakelijk is om een stimulerend effect te geven voor de investering. Bij deze diepgaande beoordeling moet worden nagegaan of de steun daadwerkelijk bijdraagt tot een verandering in het gedrag van de begunstigde, zodat hij (aanvullende) investeringen in de betrokken steunregio doet.
- (161) Volgens de mededeling betreffende de criteria voor diepgaande beoordeling zijn er twee scenario's waarin er sprake kan zijn van een stimulerend effect: bij het ontbreken van steun vindt helemaal geen investering plaats, aangezien deze dan nergens rendabel zou zijn voor de onderneming (scenario 1), of bij het ontbreken van steun vindt de investering plaats op een andere locatie binnen de EU (scenario 2).
- (162) De lidstaat moet dus met duidelijk bewijsmateriaal aantonen dat de steun daadwerkelijk van invloed is geweest op het investeringsbesluit of de locatiekeuze. De Commissie moet nagaan of de voorgestelde contrafactuele scenario's realistisch zijn.
- (163) Volgens de criteria voor diepgaande beoordeling ligt de bewijslast voor het bestaan van een stimulerend effect bij de lidstaat. In de punten 24 en 25 van de mededeling betreffende de criteria voor diepgaande beoordeling wordt aangegeven dat de lidstaten het stimulerende effect van de steun kunnen aantonen door bedrijfsdocumenten over te leggen waaruit blijkt dat 1) de investering zonder de steun niet rendabel zou zijn en dat voor de investering geen andere vestiging in overweging werd genomen, of 2) een vergelijking is gemaakt tussen de kosten en de baten van vestiging in de betrokken steunregio en vestiging in een andere regio. De lidstaat wordt gevraagd zich te baseren op financiële verslagen, interne bedrijfsplannen en documenten waarin verschillende investeringsscenario's zijn uitgewerkt.

⁽⁷⁰⁾ Zie voetnoot 26.

⁽⁷¹⁾ Zie de overwegingen 73 tot en met 75.

- (164) Zonder bewijs te leveren dat een dergelijke analyse vóór het investeringsbesluit plaatsvond, probeerde Duitsland eerst te betogen dat het stimulerende effect moet worden beoordeeld uitgaande van scenario 1 in de zin van punt 22 van de mededeling betreffende de criteria voor diepgaande beoordeling. De lidstaat moet aantonen dat de steun voor de begunstigde een prikkel vormt om een positief investeringsbesluit te nemen, doordat de investering, die anders niet rendabel zou zijn voor de onderneming waar dan ook, in de steunregio kan worden gedaan. Uit de door Duitsland overgelegde informatie blijkt dat door het vereiste bedrag aan staatssteun het interne rendement van het project slechts met 1 % toeneemt (van [0-8] % tot [1-9] %), wat beduidend lager is dan het interne ROCE-streefcijfer van 25 % of de gewogen gemiddelde kapitaalkosten van 12 % van de begunstigde.
- (165) Het is duidelijk dat er gezien de marginale groei van het interne rendement, dat zelfs met de steun ver onder de gewone richtwaarde van de onderneming ligt, niet kan worden geconcludeerd dat de steun een stimulerend effect gaf om de investering te doen.
- (166) Daarnaast staat vast dat het besluit om in de productie van elektrische auto's te investeren, gebaseerd was op de langeretermijndoelstelling van de begunstigde om innovatieve sleuteltechnologieën te ontwikkelen om zo aan de mobiliteitsnormen van de toekomst te voldoen en deze geschikt te maken voor gebruik in industriële massaproductie. Dat deze doelstelling werd nagestreefd, blijkt ook uit de strategische alliantie die door de groep waartoe de begunstigde behoort, in 2009 werd aangegaan met SGL Carbon, een onderneming die koolstofvezel produceert.
- (167) Dat het stimulerende effect niet in het kader van scenario 1 is aangetoond, hoeft evenwel nog niet te betekenen dat het stimulerende effect niet in het kader van scenario 2 kan worden aangetoond.
- (168) In een later stadium betoogde Duitsland namelijk dat de steun voor de begunstigde onder scenario 2 valt, waarbij het de locatie München als alternatief voor de locatie Leipzig presenteerde.
- (169) Met een beoordeling van het stimulerende effect in een scenario 2-situatie wordt beoogd aan te tonen dat de steunmaatregel de begunstigde een prikkel gaf om de investering in de doelregio en niet ergens anders te doen, doordat de steun de nettohandicaps en de kosten die voortvloeien uit de vestiging in de steunregio compenseert.
- (170) Zoals hierboven in overweging 81 uitgelegd, baseert Duitsland zich voor het bewijs van het bestaan van een stimulerend effect in een scenario 2-situatie (voor het i3-model) op documenten van december 2009, zoals de notulen waarin het besluit van de raad van bestuur (Vorstandsbeschluss) van 15 december 2009 is opgetekend. In deze documenten komt duidelijk naar voren dat er aanvankelijk een aantal locaties voor de investering in ogenschouw werd genomen, maar dat vrijwel alle (waaronder de belangrijkste) [...] ⁽⁷²⁾ in de definitieve vergelijking niet werden meegewogen om specifieke strategische redenen, zoals de noodzaak van een greenfield-investering, de afstand vanaf een locatie waar met koolstofvezel versterkte kunststof wordt gemaakt, taalproblemen, gebrek aan bescherming van knowhow, een te lange afstand vanaf het ontwikkelingscentrum van de begunstigde, productiecapaciteit en logistiek. Op het moment dat het locatiebesluit werd genomen, waren er nog slechts twee serieuze gegadigden over: Leipzig en München. In de doorslaggevende documenten die in december 2009 aan de raad van bestuur van BMW AG werden overgelegd, staat dat — berekend over een levenscyclus van [...] jaar — het project zonder de steun in München 17 miljoen EUR minder zou hebben gekost dan in Leipzig.
- (171) Een ander aspect waarmee de onderneming rekening heeft gehouden toen zij besloot waar de investering zou moeten plaatsvinden, was de strategische mogelijkheid voor de lange termijn om de productiecapaciteit in de toekomst uit te breiden. Leipzig bood de mogelijkheid om de productiecapaciteit te verdubbelen van [10 000-50 000] exemplaren per jaar tot [50 000-90 000] exemplaren per jaar, terwijl een dergelijke uitbreiding in München niet haalbaar werd geacht. Volgens de door Duitsland overgelegde documenten werd deze strategische factor door de onderneming niet in geld uitgedrukt.

⁽⁷²⁾ Zie overweging 83.

- (172) Uit de documenten blijkt tevens dat ter voorbereiding van het investeringsbesluit/de locatiekeuze werd nagegaan of er staatssteun van 50 miljoen EUR beschikbaar zou zijn.
- (173) De Commissie is van oordeel dat Duitsland op grond van deze authentieke, destijds actuele documenten met succes heeft aangetoond dat de beschikbaarheid van staatssteun heeft geleid tot het besluit het investeringsproject voor de productie van het i3-model in Leipzig en niet in München uit te voeren.

5.8.3. Evenredigheid

- (174) In een scenario 2-situatie zal de steunmaatregel volgens punt 33 van de mededeling betreffende de criteria voor diepgaande beoordeling „als evenredig worden beschouwd indien hij gelijk is aan het verschil tussen de nettokosten voor de begunstigde onderneming van een investering in de steunregio en de nettokosten van een investering in een andere regio”.
- (175) Zoals hierboven uitgelegd, heeft Duitsland met de documenten uit december 2009 aangetoond dat het kostenverschil tussen beide locaties (dat wil zeggen Leipzig en München) 17 miljoen EUR bedroeg. Dit verschil werd vastgesteld op het tijdstip van het investeringsbesluit/de locatiekeuze en werd berekend voor een levenscyclus van zeven jaar. Dit kostenverschil werd door de onderneming berekend op basis van productinvesteringkosten, structurele investeringskosten, plannings- en opstartkosten, productiekosten, leveringskosten, vaste kosten en inbound-/outbound-kosten (logistieke kosten en internationale verzendtarieven). De Commissie is derhalve van oordeel dat Duitsland heeft aangetoond dat 17 miljoen EUR steun het minimumbedrag vormt dat nodig is om de begunstigde een andere locatiekeuze te laten maken, en dus evenredig is met het via de steun nagestreefde doel van regionale ontwikkeling. De Commissie stelt vast dat de strategische uitbreidingsmogelijkheid die in München niet voorhanden is, niet in aanmerking hoeft te worden genomen bij de evenredigheidstoets waaraan de aangemelde steun wordt onderworpen, omdat deze mogelijkheid pas op de zeer lange termijn, na de zeven jaar durende levenscyclus van de betrokken investering, relevant wordt.
- (176) In een later stadium ⁽⁷³⁾ betoogde Duitsland dat het volledige aanvankelijk aangemelde bedrag van 50 miljoen EUR aan staatssteun evenredig is, omdat er 29 miljoen EUR aanvullende kosten aan het in december 2009 vastgestelde bedrag van 17 miljoen EUR moesten worden toegevoegd (nadeel van uitvoering van de investering in Leipzig). Vóór eind 2012 werd duidelijk dat de investering 29 miljoen EUR extra kosten met zich mee zou brengen, dat wil zeggen nadat de locatiekeuze was gemaakt en het investeringsbesluit was genomen en er met de projectwerkzaamheden was begonnen.
- (177) Duitsland rechtvaardigt dit bedrag door te betogen dat de evenredigheid van de steun niet hoeft te worden bewezen aan de hand van dezelfde documenten als die waarmee het stimulerende effect werd aangetoond. Volgens Duitsland moet de Commissie ook naar andere kosteninformatie kijken, die betrekking heeft op kosten die na de locatiekeuze in de steunregio zijn gemaakt.
- (178) De Commissie merkt op dat de documenten die Duitsland in september 2012 heeft overgelegd en waarin de aanvullende kosten ⁽⁷⁴⁾ worden vermeld, niet authentiek of actueel zijn in het licht van enig investeringsbesluit, omdat deze pas in september 2012 werden opgesteld.
- (179) De Commissie verwerpt het argument van de Duitse autoriteiten dat de evenredigheid niet uitsluitend moet worden beoordeeld op grond van documenten waarin de situatie wordt beschreven die gold toen het relevante besluit over de locatie/investering werd genomen, en wel om de volgende redenen:
- (180) Het is waar dat punt 35 van de mededeling betreffende de criteria voor diepgaande beoordeling, waarin de soorten documenten worden beschreven waarmee de evenredigheid kan worden aangetoond, niet letterlijk de verplichting bevat dat de evenredigheid moet worden bewezen aan de hand van *dezelfde* [cursivering toegevoegd] documenten als de documenten waarmee het stimulerende effect is aangetoond, maar aan de hand van documenten *zoals* [cursivering toegevoegd] in punt 26 van de mededeling betreffende de criteria voor diepgaande beoordeling wordt beschreven. De bewoordingen van punt 35 kunnen echter niet zodanig worden uitgelegd dat het stimulerende effect en de evenredigheid van de steun zouden mogen worden aangetoond op grond van documenten die totaal verschillende cijfers bevatten als het gaat om de nettohandicaps en de kosten die verband houden met de uitvoering van de investering in de steunregio. In het bijzonder kan op grond van die bewoordingen geen beroep worden gedaan op documenten waarin kosten worden beschreven die verscheidene jaren nadat het relevante besluit over de investering/locatie was genomen, zijn gemaakt.

⁽⁷³⁾ Zie de overwegingen 101 en 102.

⁽⁷⁴⁾ Zie overweging 102.

- (181) Het is ook waar dat nergens in de mededeling betreffende de criteria voor diepgaande beoordeling uitdrukkelijk wordt bepaald binnen welke termijn de evenredigheid moet worden beoordeeld. Evenmin wordt daarin uitdrukkelijk bepaald wanneer precies een beoordeling van het stimulerende effect moet plaatsvinden. Het is echter duidelijk dat de relevante cijfers voor de beoordeling van het stimulerende effect van de steun in verband met het besluit over de investering/locatie beschikbaar moeten zijn en in aanmerking moeten worden genomen *voordat* dat besluit wordt genomen. Daarom wordt in punt 26 van de mededeling betreffende de criteria voor diepgaande beoordeling, waarin de soorten documenten worden beschreven waarmee een stimulerend effect kan worden aangetoond, verwezen naar „documenten die aan een investeringscomité worden overgelegd [cursivering toegevoegd] en waarin verschillende investeringsscenario's zijn uitgewerkt [...]”. Het is precies dit soort documenten die aan de raad van bestuur van de begunstigde werden overgelegd en die de verschillende investeringsscenario's en de relevante cijfers voor elk van deze scenario's bevatten die de Commissie in deze zaak heeft bestudeerd. Uit deze documenten blijkt dat de kostennadelen van een investering in Leipzig op 17 miljoen EUR werden geraamd voordat het besluit werd genomen om voor die locatie te kiezen.
- (182) Voorts luidt de logica die aan de analyse volgens scenario 2 ten grondslag ligt, dat de extra kosten die worden gemaakt door te investeren op de beoogde locatie waar, bij ontbreken van de steun, de investering niet zou plaatsvinden, vooraf, dat wil zeggen voordat het besluit over de investeringslocatie wordt genomen, via staatssteun moeten worden gecompenseerd. Het evenredigheidsbeginsel impliceert echter ook dat het deel van de steun dat uitkomt boven hetgeen nodig is om aanleiding te geven tot het besluit om de investering in het steungebied te doen, als overbodig moet worden beschouwd, omdat het gaat om de inbreng van een bedrag in de onderneming van de begunstigde die geen doel dient dat met de staatssteunregels verenigbaar is.
- (183) In punt 33 van de mededeling betreffende de criteria voor diepgaande beoordeling is uitdrukkelijk bepaald dat steun, om evenredig te zijn, gelijk moet zijn aan het verschil tussen de nettokosten op de verschillende locaties. Daarom is de Commissie van oordeel dat de steun slechts als evenredig kan worden beschouwd indien deze niet het bedrag overschrijdt dat nodig was om de begunstigde ertoe te bewegen op een bepaalde locatie een investering te doen.
- (184) In tegenstelling tot wat door Duitsland is betoogd, hebben de diensten van de Commissie in het raadplegingsdocument van 2007 over de gemeenschappelijke beginselen voor een economische beoordeling van de verenigbaarheid van staatssteun met artikel 87, lid 3, van het EG-Verdrag geen andere oplossing verplicht gesteld. Punt 41 van het raadplegingsdocument, dat in elk geval voor de Commissie niet bindend is, ondersteunt juist een aanpak die erop gericht is te voorkomen dat er meer steun dan het noodzakelijke minimum aan een investeringsproject wordt toegekend. Er staat duidelijk vermeld dat in gevallen waarin volgens de desbetreffende richtsnoeren tot een diepgaande beoordeling moet worden overgegaan, moet worden nagegaan of de steunintensiteit niet te hoog is en of hetzelfde resultaat niet met minder steun zou kunnen worden bereikt. Indien zoals in deze zaak is aangetoond dat er slechts sprake was van een verschil van 17 miljoen EUR tussen de investeringskosten in Leipzig en die in München toen werd besloten om in Leipzig te investeren (dat wil zeggen toen de investering in gang werd gezet), is steun die boven dat bedrag uitkomt, ook volgens het raadplegingsdocument waarop Duitsland zich beroept, overbodig.
- (185) Evenmin dwingt het arrest Freistaat Sachsen/Commissie de Commissie om haar besluit vast te stellen op basis van documenten die de lidstaat als „adequaat” in de zin van punt 35 van de mededeling betreffende de criteria voor diepgaande beoordeling ⁽⁷⁵⁾ beschouwt, maar die geen invloed konden hebben op het besluit van de begunstigde om de investering op een specifieke locatie te doen.
- (186) Wat betreft de aanvullende kosten in verband met de uitbreiding van de investering die plaatsvond nadat het oorspronkelijke investeringsbesluit in december 2009 was genomen, heeft de Commissie de volgende bedenkingen bij de nieuwe informatie die in september 2012 in het kader van de formele onderzoeksprocedure door Duitsland werd overgelegd:

⁽⁷⁵⁾ Zie de overwegingen 92 en 94.

- (187) De aanvullende kosten in verband met de productiecapaciteit voor het i8-model waren niet het voorwerp van het investeringsbesluit van 2009, omdat het besluit om het i8-model te produceren pas begin 2011 werd genomen. Het relevante besluit van de raad van bestuur is een besluit dat losstaat van het locatie-/investeringsbesluit over de productie van het i3-model. Bij het besluit om het i8-model te produceren ging het niet om een keuze tussen een investering in Leipzig of op een alternatieve locatie (scenario 2), maar ging het er uitsluitend om te bepalen of het i8-model al dan niet moest worden geproduceerd (scenario 1). Gezien het kleine aantal te produceren auto's was het investeringsbesluit in economisch opzicht alleen zinvol wanneer voor de productie gebruik zou worden gemaakt van de productiefaciliteiten die in Leipzig werden gebouwd. In een antwoord op een verzoek om informatie verklaarde Duitsland dat het oorspronkelijk geplande investeringsvolume daardoor niet zou wijzigen⁽⁷⁶⁾; voor zover de Commissie bekend, is er geen aanvullende steun gevraagd voor aanvullende investeringskosten in verband met de productie van het i8-model.
- (188) De Commissie is van oordeel dat er geen stimulerend effect of evenredigheid kan worden aangetoond voor wat betreft het deel van de steun dat betrekking heeft op niet-aangemelde investeringskosten.
- (189) Derhalve kan de Commissie de evenredigheid van de regionale investeringssteun van 45 257 273 EUR (in contante waarde) niet bevestigen. Zij komt tot de conclusie dat het deel van de aangemelde steun dat boven 17 miljoen EUR (d.w.z. 28 257 273 EUR) uitkomt, geld is dat de begunstigde ter beschikking is gesteld zonder dat daardoor de verwezenlijking van één van de in artikel 107, lid 3, VWEU vastgestelde doelstellingen wordt bevorderd. Bovendien is de Commissie van oordeel dat de toekenning van dit aanvullende steunbedrag van 28 257 273 EUR negatieve, dat wil zeggen sterk vervalsende effecten, op de mededinging zou hebben, omdat daardoor in het bijzonder concurrenten zouden worden ontmoedigd om in soortgelijke producten te investeren, waardoor een bijdrage zou worden geleverd aan de verdringing van particuliere investeringen uit de relevante markt.

5.8.4. Positieve effecten van de steun

- (190) Volgens de mededeling betreffende de criteria voor diepgaande beoordeling moet de lidstaat het bewijs leveren dat het investeringsproject bijdraagt tot de ontwikkeling van de regio⁽⁷⁷⁾ en kan de Commissie de steun slechts goedkeuren indien deze niet alleen een prikkel geeft aan de investering en evenredig is, maar de positieve effecten ervan ook opwegen tegen de negatieve effecten⁽⁷⁸⁾.
- (191) De Commissie is van oordeel dat Duitsland heeft aangetoond dat het steunbedrag van 17 miljoen EUR positieve effecten op de regionale ontwikkeling heeft⁽⁷⁹⁾.

5.8.5. Negatieve effecten van de steun op de mededinging

- (192) Overeenkomstig punt 40⁽⁸⁰⁾ van de mededeling betreffende de criteria voor diepgaande beoordeling heeft steun in een scenario 2-analyse waaruit blijkt dat de investering zelfs zonder de steun doorgang zou vinden en de steun evenredig is, geen gevolgen voor de mededinging, omdat reeds bestaande factoren, zoals het grote marktaandeel van de begunstigde, onveranderd blijven.
- (193) De Commissie kon bevestigen dat de steun van 17 miljoen EUR een stimulerend effect had en evenredig was. Indien de steun tot dit bedrag beperkt blijft, heeft hij geen negatieve effecten op de mededinging.

⁽⁷⁶⁾ Zie het antwoord van Duitsland van 25 mei 2011 (referentie 2011/054659), blz. 3.

⁽⁷⁷⁾ Punt 11 van de mededeling betreffende de criteria voor diepgaande beoordeling.

⁽⁷⁸⁾ Punt 52 van de mededeling betreffende de criteria voor diepgaande beoordeling.

⁽⁷⁹⁾ Zie de overwegingen 61 tot en met 72.

⁽⁸⁰⁾ „Wanneer [...] uit de contrafeitelijke analyse blijkt dat de investering zonder de steun in ieder geval zou zijn gedaan, weliswaar eventueel op een andere plaats (scenario 2) en wanneer de steun evenredig is, zouden mogelijke aanwijzingen van mededingingsvervalsingen — zoals een groot marktaandeel of een capaciteitstoename in een achterblijvende markt — ongeacht de steun in beginsel hetzelfde zijn.”

5.8.6. *Negatieve effecten van de steun op de handel*

- (194) Regionale steun heeft gevolgen voor het handelsverkeer tussen de lidstaten, omdat ondernemingen erdoor worden aangemoedigd om investeringen in steungebieden van bepaalde lidstaten te doen en niet op alternatieve locaties in andere lidstaten. Bij het investeringsproject in Leipzig werden echter geen investeringen uit een ander steungebied in een andere lidstaat weggetrokken, en evenmin uit een soortgelijk achterstandsgebied in Duitsland. De locatie in [...] werd in een eerdere planningsfase uit kwalitatieve en strategische overwegingen als alternatief uitgesloten. Derhalve is de steun niet in strijd met de in het VWEU vervatte cohesiedoelstellingen. Bovendien is punt 54 van de mededeling betreffende de criteria voor diepgaande beoordeling niet van toepassing op de aangemelde steun, omdat met de investering geen verplaatsing van een bestaande fabriek naar Leipzig is gemoeid.

5.8.7. *Afwegen van de positieve en negatieve effecten van de steun*

- (195) Nu is vastgesteld dat de steun een prikkel vormt voor de uitvoering van de investering in de betrokken regio en voor de verwezenlijking van die doelstelling evenredig is indien hij beperkt blijft tot het bedrag van 17 miljoen EUR, moeten de positieve effecten van de steun worden afgewogen tegen de negatieve effecten ervan.
- (196) Uit de beoordeling kwam naar voren dat dankzij het steunbedrag van 17 miljoen EUR een investeringsproject naar een achterstandsgebied is gebracht dat op grond van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU voor regionale steun in aanmerking komt. De investering levert een belangrijke bijdrage aan de regionale ontwikkeling door 800 directe arbeidsplaatsen te scheppen. Omdat het besluit om de investering in Leipzig te doen geen nadelige invloed heeft op een regio met hetzelfde of een hoger steunplafond, is de steunmaatregel niet in strijd met de cohesiedoelstellingen. Volgens de Commissie is een investering in een armere regio belangrijker voor de cohesie binnen de Unie dan diezelfde investering in een meer ontwikkelde regio.
- (197) In het licht van bovenstaande is de Commissie van oordeel dat de positieve effecten van de steun van 17 miljoen EUR opwegen tegen de negatieve effecten ervan op het handelsverkeer tussen de lidstaten en eventuele negatieve sociale en economische effecten op de alternatieve locatie, die zich in een meer ontwikkelde en bevoorrechte regio bevindt.
- (198) Overeenkomstig punt 68 van de richtsnoeren en in het licht van de diepgaande beoordeling volgens de mededeling betreffende de criteria voor diepgaande beoordeling is de Commissie van oordeel dat Duitsland heeft aangetoond dat de steun van 17 miljoen EUR een positieve bijdrage aan de regionale ontwikkeling levert. De Commissie concludeert dat de tot het bedrag van 17 miljoen EUR beperkte steun nodig is om een stimulerend effect te geven voor de investering in Leipzig en dat de voordelen van de steunmaatregel opwegen tegen de daaruit voortvloeiende vervalsing van de mededinging en de ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer tussen de lidstaten.

5.8.8. *Mogelijkheid om steun te verlenen tot de in de algemene groepsvrijstellingsverordening vastgestelde aanmeldingsdrempel*

- (199) De Commissie verwerpt het argument van Duitsland dat de bevoegdheid van de Commissie om op grond van de mededeling betreffende de criteria voor diepgaande beoordeling de verenigbaarheid van de betrokken steunmaatregel te onderzoeken, beperkt is tot het deel van het gevraagde steunbedrag dat boven de in artikel 6, lid 2, van de algemene groepsvrijstellingsverordening vastgestelde aanmeldingsdrempel uitkomt.
- (200) De Commissie is verplicht om op basis van een gedetailleerdere beoordeling volgens de mededeling betreffende de criteria voor diepgaande beoordeling het stimulerende effect en de evenredigheid te onderzoeken van steunmaatregelen waarvoor tot diepgaande beoordeling moet worden overgegaan, dat wil zeggen aangemelde regionale steun die wordt toegekend voor grote investeringsprojecten die voldoen aan de desbetreffende in de richtsnoeren vastgestelde voorwaarden.
- (201) Ten aanzien van de mogelijkheid voor Duitsland om BMW AG steun te verlenen tot de in artikel 6, lid 2, van de algemene groepsvrijstellingsverordening vastgestelde aanmeldingsdrempel, die in deze zaak 22,5 miljoen EUR zou zijn, moet worden vastgesteld dat de voetnoot bij punt 56 van de mededeling betreffende de criteria voor diepgaande beoordeling zodanig is geformuleerd dat de lidstaat van die mogelijkheid gebruik *kan* maken. Uit de voetnoot waarop Duitsland zich beroept, volgt niet dat de Commissie zelf verplicht is haar goedkeuring te verlenen aan regionale steun tot het bedrag dat krachtens een groepsvrijstellingsregeling van aanmelding is vrijgesteld.

- (202) De Commissie is derhalve bevoegd om het stimulerende effect en de evenredigheid van het volledige door Duitsland aangemelde steunbedrag te beoordelen en vast te stellen dat de steun slechts met de interne markt verenigbaar is indien hij tot 17 miljoen EUR beperkt blijft.

6. CONCLUSIE

- (203) De Commissie stelt vast dat de regionale investeringssteun die Duitsland van plan is aan BMW AG te verlenen, op grond van artikel 107, lid 3, onder a), VWEU tot het bedrag van 17 miljoen EUR verenigbaar is met de interne markt.
- (204) Er bestaat geen aanwijzing dat één van de andere afwijkingen van het in artikel 107 VWEU vastgestelde verbod op staatssteun van toepassing is, en evenmin heeft Duitsland zich op een dergelijke afwijking beroepen.
- (205) Het deel ten belope van 28 257 273 EUR van de steun die Duitsland ten gunste van BMW AG heeft aangemeld, is derhalve onverenigbaar met de interne markt.

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

De staatssteun ten bedrage van 45 257 273 EUR, die Duitsland aan BMW AG wil verlenen, is slechts met de interne markt verenigbaar indien deze beperkt blijft tot een bedrag van 17 miljoen EUR (op basis van de prijzen die in 2009 golden); het bedrag dat daarboven uitkomt (28 257 273 EUR), is onverenigbaar met de interne markt.

De steun mag bijgevolg slechts tot het bedrag van 17 miljoen EUR worden verleend.

Artikel 2

Duitsland bezorgt de Commissie:

- binnen twee maanden na het verlenen van de steun een afschrift van de relevante besluiten die op deze steunmaatregel betrekking hebben, en
- binnen zes maanden na uitkering van de laatste tranche van de steun volgens het aangemelde betalingsschema een gedetailleerd eindverslag.

Artikel 3

Dit besluit is gericht tot de Bondsrepubliek Duitsland.

Gedaan te Brussel, 9 juli 2014.

Voor de Commissie

Joaquín ALMUNIA

Vicevoorzitter
