BESLUIT (EU) 2017/166 VAN DE COMMISSIE

van 27 november 2015

betreffende steunmaatregel SA.38831 (2014/C) (ex 2014/N) die Portugal voornemens is te verlenen aan Volkswagen Autoeuropa, Lda

(Kennisgeving geschied onder nummer C(2015) 8232)

(Slechts de tekst in de Portugese 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 de genoemde artikelen te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken ([1]),

Overwegende hetgeen volgt:

1. PROCEDURE

(1) Bij elektronische aanmelding die bij de Commissie is geregistreerd op 30 juni 2014 heeft Portugal regionale investeringssteun aangemeld die het op 30 april 2014, onder voorbehoud van de goedkeuring door de Commissie, aan Volkswagen Autoeuropa, Lda (hierna „Autoeuropa" genoemd) had verleend.

(2) Bij brief van donderdag 2 oktober 2014 heeft de Commissie Portugal in kennis gesteld van haar besluit om ten aanzien van deze steun de procedure van artikel 108, lid 2, VWEU in te leiden.

(3) Het besluit van de Commissie tot inleiding van de procedure werd bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie* ([2]). De Commissie heeft de belanghebbenden uitgenodigd hun opmerkingen over de steunmaatregel in te dienen.

(4) Portugal diende op maandag 15 december 2014 opmerkingen in over het inleidingsbesluit (2014/127950); aanvullende informatie werd verstrekt bij brieven van 27 februari 2015 (2015/019588), 12 juni 2015 (2015/056315) en 27 juli 2015 (2015/073908). Op 19 mei 2015 heeft een ontmoeting tussen de diensten van de Commissie, de Portugese autoriteiten en de begunstigde plaatsgevonden ten kantore van Autoeuropa.

(5) De Commissie heeft geen opmerkingen van belanghebbenden ontvangen.

2. GEDETAILLEERDE BESCHRIJVING VAN DE STEUNMAATREGEL/STEUN

2.1. *DOELSTELLING VAN DE STEUNMAATREGEL*

(6) Door het verlenen van steun voor de investering in de bestaande Autoeuropa-vestiging in Palmela, in de regio Península de Setúbal, een regio die overeenkomstig artikel 107, lid 3, onder c), VWEU in aanmerking komt voor regionale steun, met een standaard regionaal steunplafond voor grote ondernemingen van 15 % overeenkomstig de voor de periode 2007-juni 2014 van toepassing zijnde Portugese regionale-steunkaart ([3]), is Portugal voornemens de betrokken regio verder te ontwikkelen.

([1]) PB C 460 van 19.12.2014, blz. 55.
([2]) Zie voetnoot 1.
([3]) Steunmaatregel N 727/2006 — Portugal — Regionalesteunkaart 2007-2013 (PB C 68 van 24.3.2007, blz. 26), verlengd tot eind juni 2014 door SA.37471 (2013/N) — Verlenging van de Portugese regionalesteunkaart 2007-2013 tot en met 30 juni 2014 (PB C 50 van 21.2.2014, blz. 16).

2.2. *DE BEGUNSTIGDE*

(7) De begunstigde van de steun is Autoeuropa, een 100 %-dochteronderneming van het Volkswagen-concern (hierna „de VW-groep" genoemd). De VW-groep wordt in een groot aantal staatssteunbesluiten beschreven, het meest recent in het besluit van de Commissie van 9 juli 2014 tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure met betrekking tot regionale steun ten gunste van AUDI HUNGARIA MOTOR Ltd ([4]), waarnaar de Commissie verwijst voor een nadere beschrijving van de VW-groep.

(8) Autoeuropa is sinds juni 1991 actief in de regio Setúbal, en produceert er verschillende personenautomodellen onder de merknaam VW. Autoeuropa is een grote onderneming. Noch de VW-groep, noch Autoeuropa kan worden beschouwd als onderneming in moeilijkheden in de zin van de ten tijde van de aanmelding toepasselijke communautaire richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden ([5]).

2.3. *HET INVESTERINGSPROJECT*

(9) Het investeringsproject betreft de invoering van een nieuwe productietechnologie, de „Modularer Querbaukasten" (hierna „MQB" genoemd), die in de plaats komt van de traditionele platformgebaseerde productie. Deze nieuwe technologie maakt het mogelijk om een grote mate van flexibiliteit bij de productie van personenautomodellen en belangrijke synergie-effecten bij de productie ervan te bereiken. De Commissie verwijst naar haar besluit van 13 juli 2011 tot inleiding van een formele onderzoeksprocedure met betrekking tot regionale steun ten gunste van Volkswagen Sachsen ([6]) voor een meer gedetailleerde beschrijving van de technologie.

(10) Dankzij de investering in Pamela kan Autoeuropa personenauto's produceren in drie verschillende segmenten van de markt voor personenauto's zoals gedefinieerd in de indeling van POLK ([7]), namelijk het A0-segment, het A-segment en het B-segment. Op dit moment is de VW-groep voornemens op de nieuwe productielijn een SUV te produceren die is ingedeeld in het segment A0, en een nog niet volledig gedefinieerde personenauto die is ingedeeld in het segment […] (*), die de opvolger is van het eigenlijke platformgebaseerde model van Autoeuropa in het segment […]. De VW-groep heeft de mogelijkheid niet uitgesloten dat hij binnen vijf jaar na voltooiing van de investering begint met de productie van een personenauto die is ingedeeld in het segment B. De totale door het investeringsproject gecreëerde productiecapaciteit bedraagt [140 000-160 000] auto's per jaar, waarvan op basis van de huidige plannen een capaciteit van [80 000-100 000] is bestemd voor de productie van de A0-SUV en een capaciteit van [50 000-60 000] is bestemd voor het model dat is ingedeeld in het […]-segment.

(11) De investering is van start gegaan op 26 juni 2014, en het is de bedoeling dat een groot deel ervan uiterlijk in december 2018 is afgerond. Volledige productiecapaciteit is gepland voor eind 2018.

2.4. *KOSTEN VAN HET INVESTERINGSPROJECT*

(12) Volgens het investerings- en steuncontract tussen Portugal en de VW-groep en de indiening van Portugal van 28 juli 2014 betreft de investering in aanmerking komende uitgaven ten belope van 672,9 miljoen EUR voor uitrusting en infrastructuur(bouw)werkzaamheden die zullen worden gemaakt tussen 2014 en 2019. Ongeveer een kwart van de uitgaven zal bestemd zijn voor werktuigen voor toeleveranciers, dat wil zeggen door Autoeuropa gefinancierde vaste activa die niet worden gebruikt in de Palmela-vestiging van Autoeuropa, maar die ter beschikking zullen worden gesteld door Autoeuropa aan zijn leveranciers voor gebruik in de vestigingen van de leveranciers om onderdelen en componenten voor de VW-groep te produceren. Hoewel deze activa een integraal deel van de productieve voorraad van de leveranciers vormen, zullen ze het eigendom van de VW-groep blijven.

(13) De uitgaven hebben uitsluitend betrekking op nieuwe materiële activa. In de onderstaande tabel, die is afgeleid uit het investeringscontract, worden de geplande subsidiabele uitgaven opgesplitst naar type en jaar.

([4]) Steunmaatregel SA.36754 LIP — HU — Steun aan AUDI HUNGARIA MOTOR Ltd (PB C 418 van 21.11.2014, blz. 25).
([5]) PB C 244 van 1.10.2004, blz. 2.
([6]) Steunmaatregel SA.32169 — Duitsland — LIP — Steun aan Volkswagen Sachsen GmbH (PB C 361 van 10.12.2011, blz. 17).
([7]) R. L. Polk & Co. (ook wel aangeduid als POLK) is een wereldwijd geïntegreerde organisatie en een belangrijke leverancier van marktinformatie en analyses in de auto-industrie. Op 16 juli 2013 heeft IHS Inc., de op wereldschaal toonaangevende leverancier van belangrijke informatie en analyses, de overname van R. L. Polk & Co. voltooid.
(*) Bedrijfsgeheim

Tabel 1

Verdeling van de subsidiabele uitgaven in miljoen EUR — Investeringscontract

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Totaal
Uitrustingen	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Werktuigen voor toeleveranciers	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
TOTAAL	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**672,9**

(14) Deze kostenverdeling, die is gebaseerd op de informatie in het investeringscontract, wijkt af van de kostenverdeling in het formulier „aanvullende informatie" in de bijlage bij de kennisgeving. In het formulier „aanvullende informatie" hebben de Portugese autoriteiten verklaard dat de VW-groep de totale in het investeringscontract voorziene investeringskosten van 672,95 miljoen EUR hebben verlaagd naar 623,85 miljoen EUR. De verdeling die het gevolg is van het formulier „aanvullende informatie" wordt weergegeven in de onderstaande tabel.

Tabel 2

Verdeling van de subsidiabele uitgaven in miljoen EUR — formulier „aanvullende informatie"

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Totaal
Uitrustingen	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Werktuigen voor toeleveranciers	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
TOTAAL	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**623,9**

2.5. *RECHTSGRONDSLAG*

(15) De nationale rechtsgrondslag voor de toekenning van de steun is Wetsbesluit nr. 287/2007 van 17 augustus, als gewijzigd bij Wetsbesluit nr. 65/2009 van 20 maart, die de nationale kaderregeling voor stimulansen voor bedrijfsinvesteringen en Verordening nr. 1464/2007 van 15 november, als gewijzigd bij Verordening nr. 1103/2010 van 25 oktober, die de steunregeling „Sistema de Incentivos a Inovação" in het leven roept en regelt.

(16) Portugal heeft de steun, onder voorbehoud van goedkeuring van de Commissie, op grond van de steunregeling „Sistema de Incentivos a Inovação" toegekend. Deze steunregeling genoot groepsvrijstelling in de toepassing van Verordening (EG) nr. 800/2008 van de Commissie ([8]) (hierna de „AGVV 2008" genoemd), voor steunaanvragen onder de in artikel 6 vastgelegde meldingsdrempel.

2.6. *DE STEUNMAATREGEL*

(17) De steun werd toegekend, onder voorbehoud van de goedkeuring van de Commissie, door middel van een steun- en investeringscontract dat op 30 april 2014 werd ondertekend. De werkzaamheden voor het investeringsproject gingen van start op 26 juni 2014, dat wil zeggen na de ondertekening van het contract.

([8]) 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), verlengd tot en met 30 juni 2014.

(18) De steun wordt verleend in de vorm van een gedeeltelijk terugbetaalbare subsidie. Het investeringscontract verwijst naar een terugbetaalbare subsidie van 52,49 miljoen EUR (nominale waarde) voor investeringsuitgaven (inclusief werktuigen voor toeleveranciers) van 672,95 miljoen EUR, die gedeeltelijk wordt omgezet in een niet-terugbetaalbare subsidie als Autoeuropa voldoet aan bepaalde contractueel overeengekomen verwezenlijkingsparameters. De aanmelding geeft aan dat door een recentere kostenplanning van de VW-groep de verwachte investeringsuitgaven iets lager liggen (623,9 miljoen EUR). Rekening houdend met dat lagere bedrag, bedragen het aangemelde steunbedrag en de aangemelde steunintensiteit, in prijzen van 2014, respectievelijk 36,15 miljoen EUR en 6,03 %. Portugal verbindt zich ertoe dat, indien de gerealiseerde subsidiabele uitgaven afwijken van de geplande in de aanmelding en de berekening van het maximale steunbedrag in aanmerking genomen subsidiabele uitgaven, het aangemelde steunbedrag, noch de aangemelde steunintensiteit zal worden overschreden.

(19) Portugal bevestigt dat een eigen bijdrage, zonder enige overheidssteun, van ten minste 25 % van de subsidiabele uitgaven wordt verstrekt uit eigen middelen van Autoeuropa/Volkswagen.

(20) Autoeuropa/Volkswagen verbindt zich ertoe dat de investering gedurende een minimumperiode van vijf jaar na de voltooiing ervan wordt gehandhaafd.

2.7. *REDENEN VOOR HET INLEIDEN VAN DE PROCEDURE*

(21) In het inleidingsbesluit heeft de Commissie twijfels geuit over de verenigbaarheid van de maatregel met de bepalingen van de Richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen 2007-2013 ([9]) (hierna „de richtsnoeren 2007-2013" genoemd) met betrekking tot de subsidiabele uitgaven, het maximale steunbedrag en de maximale steunintensiteit, en derhalve over de verenigbaarheid ervan met de interne markt.

(22) De Commissie heeft vastgesteld dat bij de aangemelde subsidiabele uitgaven werktuigkosten voor de toeleveranciers waren opgenomen, als gevolg waarvan de Commissie twijfels uitte over de subsidiabiliteit ervan en derhalve niet in staat was om te bevestigen dat het aangemelde maximale steunbedrag, dat wordt berekend ten opzichte van de totale aangemelde investeringsuitgaven, niet méér bedraagt dan het maximale toegestane bedrag.

(23) Bovendien heeft de Commissie opgemerkt dat Autoeuropa investeringssteun voor een ander investeringsproject in dezelfde vestiging heeft ontvangen. De aanvang van de werken voor het andere investeringsproject vond minder dan drie jaar vóór de start van de werken voor het huidige investeringsproject plaats. Het investeringsproject beoogde de productieprocessen te innoveren en te optimaliseren door middel van investeringen op drie werkterreinen: i) op het gebied van de informatietechnologie, door toepassing van programma's en de meest geavanceerde technologische systemen, ii) op het gebied van lakwerk voor het interieur en exterieur van motorvoertuigen, door middel van het automatiseren van de methode voor het aanbrengen van verf, en iii) op het gebied van persmatrijzen voor de uitvoering van matrijzen voor persdelen. Op het ogenblik van het inleidingsbesluit heeft Portugal niet duidelijk gemaakt in welke mate deze verbeteringen relevant zouden zijn en nog zouden worden gebruikt ingeval de platformgebaseerde productie zou wegvallen en worden vervangen door MQB-productietechnologie.

(24) Op basis van de door Portugal verstrekte informatie kon de Commissie geen definitief standpunt bepalen over de vraag of de twee investeringsprojecten één investeringsproject vormen in de zin van punt 60 van de richtsnoeren 2007-2013 en heeft zij besloten om de vraag of de twee projecten economisch onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden in de zin van voetnoot 55 ([10]) van de richtsnoeren 2007-2013 tijdens de formele onderzoeksprocedure te beoordelen.

([9]) Richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen 2007-2013 (PB C 54 van 4.3.2006, blz. 13). Op 28 juni 2013 heeft de Commissie de richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen 2014-2020, waarin zij de geldigheidsduur van de richtsnoeren 2007-2013 verlengt tot en met 30 juni 2014 (punt 186), goedgekeurd (PB C 209 van 23.1.2013, blz. 1).

([10]) Voetnoot 55 van de richtsnoeren 2007-2013 vermeldt het volgende: „[o]m te bepalen of een initiële investering economisch onlosmakelijk is verbonden, neemt de Commissie de technische, functionele en strategische banden en de onmiddellijke geografische nabijheid in aanmerking. Of er sprake is van een economisch onlosmakelijke band, wordt beoordeeld, onafhankelijk van de eigendomsverhoudingen. Dit betekent dat, om te bepalen of een groot investeringsproject één investeringsproject vormt, de beoordeling dezelfde is, ongeacht of het project wordt uitgevoerd door één onderneming, door meerdere ondernemingen die de investeringskosten delen, of door meerdere ondernemingen die de kosten van afzonderlijke investeringen binnen hetzelfde investeringsproject delen (bijvoorbeeld in het geval van een joint venture)."

(25) Bovendien vereist punt 68 van de richtsnoeren 2007-2013 dat de Commissie de formele onderzoeksprocedure inleidt en overgaat tot een diepgaande beoordeling van het stimulerende effect, de proportionaliteit, evenals de positieve en negatieve effecten van de steun, waar het marktaandeel van de begunstigde in de relevante product- en geografische markt vóór of na de investering meer dan 25 % bedraagt (hierna ook „toetsing van punt 68, onder a)" genoemd), of wanneer de door de investering gecreëerde productiecapaciteit meer dan 5 % bedraagt van de markt die zich in relatieve of absolute achteruitgang bevindt (hierna ook „toetsing van punt 68, onder b)" genoemd). Indien een diepgaande beoordeling noodzakelijk is, zal deze worden uitgevoerd op basis van de mededeling van de Commissie betreffende de criteria voor een diepgaande beoordeling van regionale steun voor grote investeringsprojecten ([11]) (mededeling betreffende de criteria voor diepgaande beoordeling).

(26) In het inleidingsbesluit heeft de Commissie de precieze afbakening van de relevante productmarkt opengelaten en alle plausibele alternatieve marktomschrijvingen, waaronder met name de kleinste segmentering waarvoor gegevens beschikbaar zijn, in acht genomen ([12]). Aangezien Autoeuropa auto's zal produceren die volgens POLK zijn ingedeeld in de segmenten A0 en […], en ook auto's kan produceren die volgens POLK zijn ingedeeld in het segment B, was de Commissie van oordeel dat deze afzonderlijke segmenten en, wat betreft SUV's, ook deze die volgens Global Insight vallen onder het segment B ([13]), alsook het volgens POLK gecombineerde segment (A0 tot B) allemaal moeten worden beschouwd als voor deze zaak mogelijke relevante markten.

(27) Volgens punt 70 van de richtsnoeren 2007-2013 dienen de markten, voor het uitvoeren van de toetsingen krachtens punt 68, normaal gesproken op het EER-niveau te worden afgebakend. Voor de beoordeling in deze zaak was de Commissie van oordeel dat de relevante geografische markt voor de betrokken producten in ieder geval de EER bestrijkt. De Portugese autoriteiten en Autoeuropa stemden ermee in dat de Commissie voor deze aanmelding deze afbakening van de geografische markt gebruikt.

(28) Tijdens het vooronderzoek was de conclusie van de analyse krachtens punt 68, onder a), van de richtsnoeren 2007-2013 dat het van toepassing zijnde marktaandeellimiet van 25 % wordt overschreden in de afzonderlijke segmenten A en B en in de gecombineerde segmenten A0, A en B (volgens POLK) in de EER voor alle jaren in kwestie.

(29) Aangezien het resultaat van de toetsing van punt 68, onder a), reeds vereiste dat werd overgegaan tot een diepgaande beoordeling van de steun, was de Commissie van oordeel dat het niet nodig was om de toetsing van punt 68, onder b), uit te voeren.

3. **OPMERKINGEN VAN BELANGHEBBENDEN**

(30) Er werden geen opmerkingen van belanghebbende derden ontvangen.

4. **OPMERKINGEN VAN PORTUGAL**

4.1. *WERKTUIGEN VOOR TOELEVERANCIERS*

(31) Portugal is van oordeel dat investeringen in werktuigen voor toeleveranciers voor een bedrag van 136,3 miljoen EUR subsidiabel zijn, omdat de werktuigen onderdeel zijn van het aangemelde project, behoren tot de vaste activa van Autoeuropa, zich bevinden in de fabriek van een leverancier in een steungebied in Portugal, en er behouden zullen blijven gedurende ten minste vijf jaar na de voltooiing van het project. De Portugese autoriteiten verwijzen naar de overwegingen 36 en 37 van Beschikking C(2002) 1803 Ford España SA ([14]), waarin de Commissie opmerkt dat uitgaven voor werktuigen voor toeleveranciers voor regionale steun in aanmerking kunnen komen als de uitgaven in steungebieden worden gedaan.

([11]) PB C 223 van 16.9.2009, blz. 3.

([12]) Deze benadering is in overeenstemming met de staatssteunbesluiten van de Commissie in steunmaatregel SA.34118 (Porsche Leipzig), besluit van 9 juli 2014 (C(2014) 4075) in steunmaatregel SA.34118, nog niet bekendgemaakt in het PB, beschikbaar op http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm?clear=1&policy_area_id=3; SA.30340 (Fiat Powertrain Technologies), besluit van 9 februari 2011, (C(2011) 612) in steunmaatregel SA.30340 (PB C 151 van 21.5.2011, blz. 5); SA.32169 (Volkswagen Sachsen) besluit van 13 juli 2011 (C(2011) 4935) in steunmaatregel SA.32169 (PB C 361 van 10.12.2011, blz. 17); N 767/07 (Ford Craiova), besluit van 30 april 2008 (C(2008) 1613) in steunmaatregel N 767/2007 (PB C 238 van 17.9.2008, blz. 4); N 635/2008 (Fiat Sicilië), besluit van 29 april 2009 (C(2009) 3051) in steunmaatregel N 635/2008(PB C 219 van 12.9.2009, blz. 3), en N 473/2008 (Ford Espino), besluit van 17 juni 2009 (C(2009) 4530) in steunmaatregel N 473/2008 (PB C 19 van 26.1.2010, blz. 5).

([13]) De Commissie concludeerde in een aantal besluiten betreffende SUV's, meest recentelijk in haar eindbesluit betreffende de door Duitsland geplande regionale steun voor Porsche (besluit van 9 juli 2014 in steunmaatregel SA.34118 (2012/C, ex 2011/N) ten gunste van Porsche Leipzig GmbH en Dr. Ing. h.c. F. Porsche Aktiengesellschaft, nog niet bekendgemaakt in het PB, beschikbaar op http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm?clear=1&policy_area_id=3), dat voor SUV's de indeling van Global Insight geschikter is. SUV's die in de indeling van POLK vallen onder het segment A0, komen overeen met SUV's die in de indeling van Global Insight vallen onder het segment B.

([14]) C34/2001, besluit van 7 mei 2002 inzake de steunmaatregel die Spanje voornemens is ten uitvoer te leggen ten gunste van Ford España, SA (kennisgeving geschied onder nummer C(2002) 1803), gepubliceerd in PB L 314 van 18.11.2002, blz. 86).

(32) Vóór de ondertekening van het investeringscontract in april 2014 ontwikkelden de VW-groep en Autoeuropa een investeringsplan met betrekking tot werktuigen voor toeleveranciers dat rekening hield met deze subsidiabiliteitscriteria en ervoor zorgde dat het bedrag van 136,3 miljoen EUR enkel werd uitgegeven aan werktuigen voor toeleveranciers die voldeden aan de bovenstaande voorwaarden. De Portugese autoriteiten hebben een controlemechanisme ingesteld om de naleving van de bovenstaande voorwaarden te controleren.

4.2. *EÉN INVESTERINGSPROJECT*

(33) Portugal ondertekende op 8 oktober 2013 een investeringscontract met Autoeuropa dat drie verschillende projecten betrof, die elk afzonderlijk bedoeld zijn als initiële investering voor de uitbreiding van de bestaande vestiging. Portugal beschouwt deze projecten en het aangemelde investeringsproject niet als één investeringsproject in de zin van punt 60 van de richtsnoeren 2007-2013.

4.2.1. INITIËLE INVESTERING IN ROBOTS VOOR LAKWERK VOOR INTERIEUR EN EXTERIEUR (LAKSTRAAT)

(34) Het eerste project betreft de invoering van robots voor de automatisering van het lakprocédé voor interieur en exterieur, wat een verhoging van de kwaliteit (homogeen uiterlijk van de buitenkant, verminderde lakdikte, vermindering van overspuiten, vermindering van vuil binnen het gebouw) en de productiviteit mogelijk maakte, evenals een betere ergonomie en bescherming van werknemers en een daling in het materiaalverbruik en van verfresten. De overeenkomstige subsidiabele uitgaven bedroegen 20 miljoen EUR ([15]) en het in brutosubsidie-equivalent (BSE) uitgedrukte steunbedrag bedroeg 2,89 miljoen EUR.

(35) De Portugese autoriteiten benadrukken dat deze investering economisch niet onlosmakelijk is verbonden met het aangemelde investeringsproject. Het aangemelde investeringsproject beoogt een fundamentele wijziging in het totale productieproces door de toepassing van de MQB-productietechnologie. Terwijl hiervoor aanzienlijke investeringen noodzakelijk zijn, met name in de assemblagefaciliteiten, zijn voor de toepassing van de MQB-technologie slechts kleine investeringen in de bestaande lakstraat nodig.

(36) De bestaande lakstraat was functioneel vóór en zonder de MQB-investeringen. Omgekeerd zijn de nieuwe MQB-assemblagefaciliteiten functioneel zonder de investeringen in de lakstraat, dat wil zeggen dat de MQB-productie mogelijk en functioneel zou zijn zonder de voorafgaande investeringen in robots in de lakstraat. Derhalve zijn beide faciliteiten, hoewel ze een onderdeel vormen van een geïntegreerd fabricageproces voor auto's, door de investeringen economisch niet onlosmakelijk met elkaar verbonden.

(37) Bovendien zijn de desbetreffende investeringsbesluiten onafhankelijk van elkaar genomen (modernisering lakstraat: augustus 2011; MQB-investering: mei 2014).

4.2.2. INITIËLE INVESTERING IN PERSMATRIJZEN (GEREEDSCHAPMAKERIJ)

(38) Het tweede project betrof de gereedschapmakerij van Autoeuropa die matrijzen en persmatrijzen produceert voor metalen carrosserieonderdelen. Zij is gespecialiseerd in de productie van gereedschap voor motorkappen en bumpers. De gereedschapmakerij levert haar producten aan de fabrieken van de VW-groep wereldwijd, dat wil zeggen: zij is niet beperkt tot het leveren aan Autoeuropa. Zij is een onderdeel van Autoeuropa, maar werkt autonoom en onafhankelijk van de hoofdactiviteit van de fabriek, namelijk de productie van voertuigen.

(39) Het doel van de initiële investering in de gereedschapmakerij was de uitbreiding van de bestaande vestiging. Met het oog op een reeks opmerkelijke technologische verbeteringen in de productiekwaliteit, kocht Autoeuropa nieuwe uitrusting voor persmatrijzen aan om de bouw van gereedschappen van hogere kwaliteit mogelijk te maken en het productievolume van de gereedschapmakerij te verhogen. De in aanmerking komende investering bedroeg 12,7 miljoen EUR (contante waarde van 12,66 miljoen EUR) en het in BSE uitgedrukte steunbedrag was 1,84 miljoen EUR.

(40) Gezien het feit dat de gereedschapmakerij onafhankelijk functioneert van het MQB-fabricageproces voor auto's, in hetzelfde industriegebied ligt maar niet op hetzelfde perceel als de productielocatie voor auto's, en de besluiten over de investeringen onafhankelijk van elkaar zijn genomen (voor de modernisering van de gereedschapmakerij in 2011 en voor de MQB-investering mei 2014), zijn de Portugese autoriteiten van oordeel dat de investering in de gereedschapmakerij economisch niet onlosmakelijk is verbonden met het aangemelde investeringsproject.

([15]) 19,95 miljoen EUR gedisconteerd tot 2011, het jaar waarin het investeringsproject van start ging, disconteringspercentage van 1,56 %.

4.2.3. INITIËLE INVESTERING OP HET GEBIED VAN DE INFORMATIETECHNOLOGIE (IT)

(41) Het derde project betrof investeringen in IT-hardware die, in combinatie met nieuwe softwaretoepassingen, hebben geleid tot een verbeterde IT-beveiliging en een stabielere autoproductie. De autoproductie hangt in grote mate af van soepele en betrouwbare IT-systemen die de configuratie van elke auto (type motor, versnellingsbak, kleur enz.) via het datanetwerk van de groep invoeren in het productieproces. De in aanmerking komende investering bedroeg 5,5 miljoen EUR (contante waarde van 5,5 miljoen EUR) en het in BSE uitgedrukte steunbedrag was 0,79 miljoen EUR.

(42) De Portugese autoriteiten achten deze IT-investering van 2011 economisch niet onlosmakelijk verbonden met het aangemelde investeringsproject. De nieuwe MQB-productietechnologie zou zonder de voorafgaande investeringen in IT-beveiliging mogelijk en functioneel zijn, aangezien alle toepassingen die de MQB-productie ondersteunen en aansturen op dezelfde manier zouden draaien zonder deze voorafgaande investering. De IT-investering was functioneel vóór en zonder de MQB-investeringen.

(43) Bovendien werden de investeringsbesluiten, voor de IT-investering in 2011 en voor de MQB-investering mei 2014, onafhankelijk van elkaar genomen.

4.3. *DIEPGAANDE BEOORDELING VAN DE STEUNMAATREGEL*

(44) Portugal heeft de nodige informatie verstrekt om een diepgaande beoordeling uit te voeren.

4.3.1. POSITIEVE EFFECTEN VAN DE STEUNMAATREGEL

(45) Portugal is voornemens de betrokken regio verder te ontwikkelen. De investering creëert 500 nieuwe directe banen en verzekert op de lange termijn het behoud van 3 339 bestaande banen.

(46) Het aangemelde project zal zorgen voor een aanzienlijke toename in de kwalificaties en vaardigheden van de werknemers van de begunstigde, waardoor hun inzetbaarheid binnen en buiten de VW-groep en Portugal wordt verhoogd en de basis voor vakbekwaamheid in de regio wordt vergroot. Er zijn specifieke opleidingsinitiatieven gepland. Deze beroepsopleiding heeft ook een positief effect op de kennisoverdracht, voornamelijk in de regio Península de Setúbal.

(47) Het investeringsproject zal meer zakelijke mogelijkheden creëren voor de leveranciers van Autoeuropa. Volgens een studie van het onderzoekscentrum voor de auto-industrie bedraagt het totale aantal gecreëerde banen als gevolg van één gecreëerde baan in de auto-industrie 2,5 nieuwe arbeidsplaatsen bij de leveranciers en 2,2 nieuwe banen bij andere ondernemingen, als gevolg van de uitgaven van werknemers van de leveranciers in Portugal. Portugal verwacht dan ook dat de investering zal leiden tot het scheppen van 2 350 indirecte banen, naast de 500 nieuwe directe banen.

(48) Bovendien benadrukken de Portugese autoriteiten de kwalitatieve aspecten van de positieve regionale effecten van het investeringsproject. Het investeringsproject zal bijdragen tot de ontwikkeling van de regio Península de Setúbal door het aantrekken van investeringen door industriële leveranciers naar de regio, waardoor de overdracht van technologie (kennis-spillovers) en het ontstaan van ondernemingsclusters in dezelfde sector het mogelijk maken dat individuele fabrieken zich meer specialiseren en de efficiëntie wordt verhoogd.

(49) Daarnaast werd de begunstigde gevraagd om samen te werken aan verschillende projecten met vooraanstaande universiteiten, zowel voor de ontwikkeling van fabricage-engineering als voor ergonomiegerelateerde aspecten.

4.3.2. GESCHIKTHEID VAN DE STEUN

(50) Portugal merkt op dat de Commissie er reeds in de beslissing in de zaak Porsche Leipzig ([16]) mee instemde dat staatssteun een geschikt middel is ter bevordering van de regionale ontwikkeling van regio's die benadeeld zijn ten opzichte van het gemiddelde van de andere regio's in de lidstaat. Deze argumentatie geldt eveneens voor de aangemelde investeringssteun in de regio Península de Setúbal.

([16]) SA.34118, besluit van 9 juli 2014, nog niet bekendgemaakt in het Publicatieblad, beschikbaar op http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm?clear=1&policy_area_id=3, overweging 107.

(51) De regio Península de Setúbal maakt deel uit van de regio Lisboa e Vale do Tejo, waartoe het gebied van Lissabon behoort en dat de meest ontwikkelde Portugese regio is. Als Península de Setúbal apart zou worden beschouwd, kan het worden aangemerkt als een „a"-regio aangezien het bbp per hoofd van de bevolking varieert tussen 45 % en 47 % van het EU-gemiddelde voor de periode 2006-2010 (de periode die werd gebruikt voor het bepalen van de nationale regionale-steunkaarten voor de periode 2014-2020).

(52) In vergelijking met het Portugese gemiddelde bedroeg het bbp per hoofd van de bevolking in Península de Setúbal in de laatste drie jaar ongeveer 75 %.

Tabel 3

Bbp per hoofd van de bevolking [1] **vergeleken met het Portugese gemiddelde (EUR)**

Jaar	Península de Setúbal	Portugees gemiddelde	%
2013	12 302	16 372	75,1
2012	12 105	16 136	75,0
2011	12 656	16 686	75,8

[1] De gegevensbron is INE — Instituto Nacional de Estatística (het officiële Portugese bureau voor de statistiek).

(53) Daarom is Portugal van oordeel dat de aangemelde steun een geschikt instrument is voor het bevorderen van de regionale ontwikkeling van Península de Setúbal.

4.3.3. STIMULEREND EFFECT/CONTRAFEITELIJK SCENARIO

(54) Portugal verstrekt informatie die aantoont dat de steun valt onder scenario 2 van de mededeling betreffende de criteria voor diepgaande beoordeling, omdat het de begunstigde stimuleerde om de investering in de fabriek in Setúbal te doen in plaats van in de fabriek in [locatie 1] (gebied dat niet voor steun in aanmerking komt in de EER) waar de investering zou worden gedaan als er geen steun zou zijn. Portugal geeft met name details over het meerfasen-besluitvormingsproces en over de financiële situatie van het contrafeitelijke scenario, die beide in het navolgende worden beschreven.

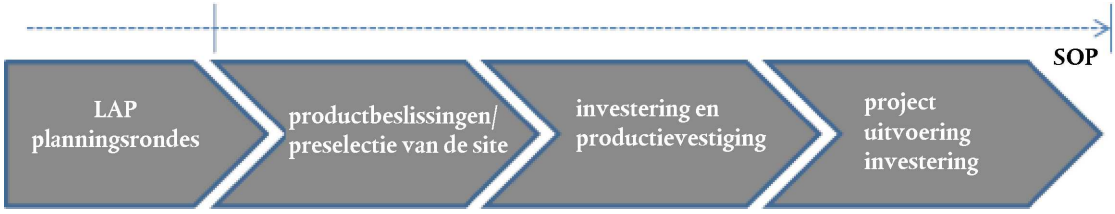
Besluitvormingsprocedure van de VW-groep

(55) Bij de VW-groep worden investeringsbesluiten voorbereid in een besluitvormingsproces over meerdere stadia waarin besluitvormers verschillende locaties onderwerpen aan een concurrerend vergelijkend onderzoek. De belangrijkste fasen zijn: 1) afzetplanning op lange termijn (hierna „LAP" genoemd) en planningsrondes; 2) productontwikkeling, productbesluit en preselectie van de locatie, en 3) investerings-en vestigingsbesluit.

(56) De besluiten inzake het aangemelde investeringsproject verliepen volgens deze algemene procedure. Aangezien zij echter betrekking hadden op een investeringsproject van het merk Volkswagen, werden de relevante besluiten direct door de organen van het merk Volkswagen genomen en waren er geen aanvullende besluiten op groepsniveau, omdat de samenstelling van de groep organen grotendeels dezelfde is als die van het merk Volkswagen.

(57) De introductie van nieuwe producten binnen de VW-groep wordt aangestuurd door het zogenaamde productontwikkelingsproces (PEP) dat loopt van productplanning tot het opstarten van de productie (SOP). Dit PEP bestaat uit vier fasen zoals blijkt uit het onderstaande schema:

[…]



1) **LAP en planningsronde 61**

(58) Het uitgangspunt is de fase van de afzetplanning op lange termijn (LAP) waarin prognoses over de marktontwikkeling en de potentiële vraag, alsook marktschommelingen worden geanalyseerd. De LAP plant productontwikkelingen voor de komende […] jaren en bepaalt welke bijkomende productiecapaciteiten moeten worden gebouwd of welke aanpassingen aan de bestaande capaciteit nodig zijn. De LAP wordt weerspiegeld in de jaarlijkse planningsronde (PR), die door de raad van toezicht wordt opgesteld en die het financiële kader van de geplande investeringen omvat. Het resultaat van de LAP-fase is een voorstel om (een) nieuw(e) product(en) te lanceren, maar nog geen besluit over productontwikkeling, investering of vestiging.

(59) Ten aanzien van het aangemelde project stelde planningsronde 61 in 20[…] dat [140 000-160 000] eenheden per jaar een realistisch afzetpotentieel was voor nieuwe producten in de segmenten A0-SUV en […] ([…]). De productieplanning stelde de noodzaak vast om de corresponderende productiecapaciteit te creëren. Tegelijkertijd moet de combinatie van het aantal A0-SUV's en […] aan de randvoorwaarden voor de MQB-strategie voldoen.

(60) Het resultaat van deze fase was een MQB-investeringspakket van [140 000-160 000] A0-SUV's en […] per jaar voor het merk Volkswagen met augustus 2016 als geplande startdatum voor de productie van de A0-SUV en november 2017 voor de […].

2) **Productontwikkeling, productbesluit en preselectie van de locatie**

(61) Tijdens deze fase werken een aantal centrale diensten van de VW-groep en de betrokken productie-eenheden samen om zowel het productbesluit als de preselectie van de locatie voor te bereiden. In deze fase neemt de afdeling Controlling de centrale en consoliderende rol op zich.

(62) De eerste stap in deze tweede fase is het productontwikkelingsproces, dat volgens de interne regels van de begunstigde altijd ten minste […] maanden vóór de geplande startdatum van de productie begint, in het geval van het aangemelde project is dat augustus 2012 (eerste SOP […]).

(63) Voor het productbesluit, dat wil zeggen het besluit om een in de LAP voorgesteld product te produceren, is een tijdens de productontwikkeling van tevoren bepaald streefcijfer inzake haalbaarheid nodig. De door het nieuwe product gegenereerde verwachte inkomsten worden vergeleken met de nodige productiekosten (met inbegrip van investeringen). Om de verwachte productiekosten te bepalen, wordt voor de planningsprognose eerst een hypothetische locatie vastgesteld (referentielocatie). De referentielocatie wordt gebruikt om een eerste kostenstructuur en een kader voor het project te bepalen. Dit leidt niet tot een voorafgaande vaststelling van een specifieke productievestiging, maar formuleert een vereiste referentiewaarde voor de beoordeling van verwachte productiekosten.

(64) Voor een opvolger van een bestaande productie wordt gewoonlijk de huidige productievestiging van het product als referentielocatie gekozen; voor een geheel nieuw product (zonder voorganger) is de keuze van de referentielocatie gewoonlijk gebaseerd op prestatie-indicatoren, dat wil zeggen de locatie met de beste prestatiecijfers zal worden geselecteerd als eerste hypothese. In de praktijk wordt ook rekening gehouden met bijkomende criteria, zoals beschikbare capaciteiten of geschikte structuren.

(65) In het geval van het aangemelde project werd een geheel nieuwe investering (greenfield-investering) niet overwogen, omdat een investeringspakket van [140 000-160 000] auto's die behoren tot een marktsegment met […] prijzen te klein is om een greenfield-investering rendabel te maken. Als de beoordeling van de locatie geen betrekking heeft op een greenfield-investering, dan zijn de twee belangrijkste criteria voor het bepalen van geschikte locaties de vraag of er in een bestaande fabriek nog extra capaciteit kan worden gecreëerd en de vraag of de bestaande faciliteiten op die locatie verenigbaar zijn met het geplande project, bijvoorbeeld of de afmetingen van de bestaande lakstraat ook geschikt zijn voor de geplande nieuwe investering enz.

(66) Uit de toepassing van deze criteria kwamen vier mogelijke locaties naar boven ([locatie 1 in een gebied in de EER dat niet voor steun in aanmerking komt], Setúbal, [locatie 2 buiten de EER] en [locatie 3 in een gebied in de EER dat niet voor steun in aanmerking komt]) waarvoor Portugal bedrijfsinformatie verstrekte, die dateert van juli 2012, betreffende de eerste vergelijkende berekeningen van de productiekosten per auto, uitgevoerd door de

afdeling Controlling van het merk Volkswagen ([Groepsbeheer]). Deze berekeningen omvatten de geplande verkoopvolumes in het segment A0-SUV en het […]-segment en betroffen bovendien geplande verkoopvolumes voor de [voorgedefinieerd model], waarvan de productie uitzonderlijk vooraf werd gedefinieerd voor [locatie 1 in een gebied in de EER dat niet voor steun in aanmerking komt]. Er werden drie verschillende alternatieven overwogen voor de toewijzing van de beoogde productiehoeveelheid van het segment A0-SUV, het […]-segment en de [voorgedefinieerd model] aan de vier locaties, en voor elk alternatief voerde [Groepsbeheer] voorlopige berekeningen van de productie- en investeringskosten uit.

(67) In een verder gevorderd stadium van het planningsproces werden [locatie 2 buiten de EER] en [locatie 3 in een gebied in de EER dat niet voor steun in aanmerking komt] uitgesloten als mogelijke locaties, omdat ze werden gekenmerkt door respectievelijk hoge logistieke kosten en hoge personeelskosten. In ieder geval had, als gevolg van eerdere besluiten om de productie van de [voorgedefinieerd model] toe te wijzen aan [locatie 1 in een gebied in de EER dat niet voor steun in aanmerking komt] en [locatie 2 buiten de EER], en om de […] en de […] te produceren in [locatie 3 in een gebied in de EER dat niet voor steun in aanmerking komt], in 2014 (toen bijkomende vergelijkende berekeningen werden uitgevoerd door [Groepsbeheer]), noch [locatie 2 buiten de EER] noch [locatie 3 in een gebied in de EER dat niet voor steun in aanmerking komt] reservecapaciteit over. Daarom werd een combinatie van de A0-SUV en een volume van […] alleen voor Setúbal en [locatie 1 in een gebied in de EER dat niet voor steun in aanmerking komt] beoordeeld.

(68) Gezien het bovenstaande bereidde [Groepsbeheer] het productbesluit voor met Setúbal als referentielocatie. Portugal verstrekte bewijsmateriaal dat de productcommissie van het merk Volkswagen (Volkswagen Ausschuss Produkte, VAP) op 10 maart 2014 het productbesluit had genomen en Setúbal als referentielocatie had bevestigd. Uit het door Portugal verstrekte bewijsmateriaal blijkt dat reeds in dit stadium rekening werd gehouden met een mogelijk steunbedrag ten belope van 36 miljoen EUR.

3) **Investerings- en vestigingsbesluit**

(69) Zodra het productbesluit wordt genomen, volgt de selectie van de meest geschikte locatie voor het project. De afdeling Controlling begint gewoonlijk met alle productielocaties van Volkswagen en beperkt deze lijst tot die locaties die geschikt lijken voor de investering. Als gevolg van het PEP-proces worden voor elke realistische locatie de investerings- en productiescenario's omschreven en samengevat in een besluitdocument. Op basis van een specifieke locatie en een beleggingsaanbeveling moet de investeringscommissie van het merk Volkswagen (Volkswagen Ausschuss Investitionen, VAI) beslissen of het project wordt uitgevoerd.

(70) Zoals reeds uiteengezet was de lijst met realistische locaties in dit stadium herleid tot [locatie 1 in een gebied in de EER dat niet voor steun in aanmerking komt] en Setúbal. Voor deze twee locaties werden de specifieke aan elke locatie toe te wijzen productiekosten bepaald en vergeleken. Deze locatiegebonden kosten omvatten de vereiste investeringskosten en de verwachte productiekosten tijdens een referentieperiode. Portugal heeft authentieke, destijds actuele bedrijfsdocumenten van 9 mei 2014 ingediend, die door [Groepsbeheer] en […] (de eenheid van de groep die belast is met staatssteun) zijn opgesteld, als bewijs dat een contrafeitelijke analyse werd uitgevoerd waarin [locatie 1 in gebied in de EER dat niet voor steun in aanmerking komt] en Setúbal als potentiële locaties werden vergeleken. Portugal legde uit dat terwijl de fabriek in [locatie 1 in gebied in de EER dat niet voor steun in aanmerking komt] iets betere prestatiewaarden kon voorleggen, de fabriek in Setúbal scoorde met de mogelijkheid om regionale investeringssteun te verkrijgen. Op basis van deze contrafeitelijke analyse ([17]) verstrekte [Groepsbeheer] een aanbeveling over het besluit aan het VAI waarin zij Setúbal voorstelt als locatie voor de investering.

(71) De investerings- en vestigingsbesluiten, met bevestiging voor Setúbal, werden door het VAI op 28 mei 2014 en 26 juni 2014 genomen ([18]). Portugal verstrekte de kopie van de notulen van de relevante bijeenkomsten waar deze besluiten werden goedgekeurd. Rekening houdend met de vergelijkende berekeningen en met regionale steun van 37,96 miljoen EUR in nominale waarde (33,4 miljoen EUR contante waarde) ([19]), wordt in beide besluiten het MQB-investeringsproject met een investeringsvolume van 624 miljoen EUR goedgekeurd. Bovendien wordt in het eerste besluit een eerste budgettaire tranche toegekend voor het ontruimen van de fabrieksruimte ten behoeve van de eerste investeringen, en in het tweede besluit wordt toestemming verleend voor het grootste deel van de investeringsuitgaven.

4.3.4. EVENREDIGHEID VAN DE STEUN

(72) Portugal merkt op dat de berekeningen die worden gebruikt om het stimulerende effect aan te tonen ook kunnen worden gebruikt als basis voor de beoordeling van de evenredigheid van de steun.

([17]) Deze contrafeitelijke analyse wordt in detail weergegeven in bijlage I, die niet kan worden gepubliceerd, omdat de inhoud ervan bedrijfsgeheim vormt.
([18]) Zie ook voetnoot 20 hieronder.
([19]) Dit cijfer is gebaseerd op een andere verdeling van de subsidiabele uitgaven door de jaren heen in vergelijking met de uiteindelijke configuratie van de aangemelde investering.

(73) De uiteindelijke door Portugal toegepaste berekening om het stimulerende effect te laten zien, toont een netto financiële handicap van Setúbal van 48 miljoen EUR in vergelijking met [locatie 1 in een gebied in de EER dat niet voor steun in aanmerking komt]. Zelfs met de steun is Setúbal 14,6 miljoen EUR (contante waarde) duurder dan [locatie 1 in een gebied in de EER dat niet voor steun in aanmerking komt] (financieel nadeel verminderd met de bij de contrafeitelijke analyse in aanmerking genomen steun; dat wil zeggen 48 miljoen EUR — 33,4 miljoen EUR).

(74) Portugal voert daarom aan dat er geen overcompensatie is, omdat de steun het nadeel met betrekking tot de locatie van Setúbal niet volledig compenseert. De steun is derhalve proportioneel.

(75) Portugal wijst erop dat in haar besluit over de locatie VAI niet alleen financiële overwegingen in overweging nam, maar ook niet kwantificeerbare kwaliteitscriteria zoals redenen van maatschappelijke verantwoordelijkheid of de mogelijkheid om te vermijden dat productie op piekenmomenten verplaatst wordt naar andere locaties.

4.3.5. NEGATIEVE EFFECTEN VAN DE STEUNMAATREGEL OP DE MEDEDINGING EN HET HANDELSVERKEER

(76) Portugal benadrukt dat de regionale steun uitsluitend dient ter compensatie van het netto nadeel met betrekking tot de locatie van Setúbal. De steun is proportioneel en zal geen invloed hebben op de mededinging, aangezien het investeringsproject en de daaruit voortvloeiende gevolgen voor de mededinging en het handelsverkeer sowieso zouden hebben plaatsgevonden. Het investeringsproject zou niet gelegen zijn in een ander steungebied met een hogere of dezelfde maximale steunintensiteit, aangezien een greenfield-investering niet levensvatbaar zou zijn geweest en het enige plausibele alternatief geen steungebied is. Daarom heeft de steun geen anticohesie-effect dat zou ingaan tegen het beginsel van regionale steun.

5. **BEOORDELING VAN DE STEUNMAATREGEL/STEUN**

5.1. *AANWEZIGHEID VAN STEUN*

(77) De financiële steun in de vorm van een terugvorderbare subsidie zal door de Portugese autoriteiten worden verleend en door de algemene rijksbegroting worden gefinancierd. De steun is derhalve een met staatsmiddelen bekostigde steun van de lidstaat in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

(78) Aangezien de steun aan één enkele onderneming, Autoeuropa, wordt verleend, is de maatregel selectief.

(79) De financiële steun zal worden verleend voor een investering in de autosector, die het voorwerp is van intensief handelsverkeer tussen de lidstaten, en zal gedeeltelijk in de plaats komen van leveringen van halffabricaten uit andere lidstaten. Derhalve beïnvloedt de steun de handel tussen lidstaten.

(80) De bevoordeling van de Autoeuropa en de productie aldaar door de Portugese autoriteiten betekent dat de mededinging wordt verstoord of dreigt te worden verstoord.

(81) De Commissie concludeert derhalve dat met de aangemelde maatregel staatssteun voor Autoeuropa in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU is gemoeid.

5.2. *RECHTMATIGHEID VAN DE STEUNMAATREGEL*

(82) Door de steun onder voorbehoud van goedkeuring van de Commissie toe te kennen en de steunmaatregel aan te melden voordat die ten uitvoer wordt gelegd, hebben de Portugese autoriteiten voldaan aan hun verplichtingen op grond van artikel 108, lid 3, VWEU, aangezien individuele steunverlening vanaf een bepaald bedrag dient te worden aangemeld krachtens de AGVV 2008. In feite moet de steun voor het investeringsproject afzonderlijk worden aangemeld in de zin van punt 68 van de richtsnoeren 2007-2013 en de AGVV 2008, omdat het voorgenomen steunbedrag van 36,15 miljoen EUR in contante waarde een overschrijding is van de drempel voor individuele aanmelding van 11,25 miljoen EUR, die in het betrokken gebied van toepassing was overeenkomstig de regels voor regionale steun die vanaf 2007 tot juni 2014 van toepassing waren.

5.3. *RECHTSGRONDSLAG VOOR DE BEOORDELING VAN DE STEUNMAATREGEL*

(83) De steun heeft tot doel de regionale ontwikkeling te bevorderen. Aangezien het steun- en investeringscontract in april 2014 werd ondertekend, onder voorbehoud van goedkeuring door de Commissie, is de Commissie van oordeel dat op grond van punt 188 van de richtsnoeren 2014-2020 de steun werd toegekend vóór juli 2014 en derhalve dient te worden beoordeeld op basis van de richtsnoeren 2007-2013, en met name de in punt 68 genoemde bepalingen ten aanzien van regionale investeringssteun voor grote investeringsprojecten.

5.4. *STRUCTUUR VAN DE BEOORDELING VAN DE VERENIGBAARHEID*

(84) De Commissie moet haar beoordeling in drie stappen uitvoeren:

— ten eerste moet zij bevestigen of de steun verenigbaar is met de algemene bepalingen van de richtsnoeren regionale steun;

— ten tweede moet zij nagaan of zij zonder enige twijfel al dan niet kan uitsluiten dat voor de „toetsing van het marktaandeel" en de „toetsing van de toename van de productiecapaciteit en toetsing van de marktprestaties" uit hoofde van punt 68, onder a) en b), van de richtsnoeren 2007-2013 een diepgaande beoordeling is vereist;

— ten derde kan zij, afhankelijk van het resultaat van de verificatie in de tweede stap, overgaan tot een diepgaande beoordeling.

5.5. *CONFORMITEIT VAN DE MAATREGEL MET DE GEWONE VERENIGBAARHEIDSCRITERIA VAN DE RICHTSNOEREN REGIONALE STEUN*

(85) De Commissie is in het inleidingsbesluit reeds tot de bevinding gekomen dat de steun voldoet aan een deel van de algemene criteria inzake verenigbaarheid van de richtsnoeren 2007-2013. Tijdens de formele onderzoeksprocedure zijn geen elementen gevonden die deze beoordeling in twijfel trekken. De Commissie merkt met name het volgende op:

— De steun wordt toegekend voor een project in Palmela, een gebied dat voor steun in aanmerking komt op grond van de voor de periode 2007-juni 2014 van toepassing zijnde Portugese regionale-steunkaart.

— Niets wijst erop dat de VW-groep in het algemeen, of Autoeuropa in het bijzonder, kunnen worden beschouwd als onderneming in moeilijkheden in de zin van de ten tijde van de aanmelding toepasselijke communautaire richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden. Daarom komt de begunstigde van de steun in aanmerking voor regionale steun overeenkomstig punt 9 van de richtsnoeren 2007-2013.

— Het project omvat een initiële investering in de zin van punt 34 van de richtsnoeren 2007-2013. Onder initiële investering wordt in punt 34 van de richtsnoeren 2007-2013 verstaan: een investering in materiële en immateriële activa ten behoeve van i) de oprichting van een nieuwe vestiging; ii) de uitbreiding van een bestaande vestiging; iii) diversificatie van de productie van een bestaande vestiging in nieuwe, bijkomende producten, en iv) een fundamentele wijziging van het volledige productieproces van een bestaande vestiging. De introductie van de nieuwe productietechnologie kan worden beschouwd als een fundamentele wijziging van het productieproces van een bestaande vestiging. Bovendien maakt het de diversificatie van de productie van de vestiging mogelijk.

— Overeenkomstig punt 40 van de richtsnoeren 2007-2013 is Autoeuropa verplicht om de investering na afloop van het project minstens vijf jaar lang in de regio te behouden.

— De begunstigde levert overeenkomstig punt 39 van de richtsnoeren 2007-2013 een steunvrije eigen bijdrage van minstens 25 % van de voor steun in aanmerking komende kosten.

— Er is voldaan aan de in punt 38 van de richtsnoeren 2007-2013 vervatte vereisten inzake het formele stimulerende effect ([20]).

— De in aanmerking komende uitgaven van het project zijn beperkt tot nieuwe materiële activa (alleen uitrusting en gebouwen), overeenkomstig de bepalingen van de punten 50 en 54 van de richtsnoeren 2007-2013.

([20]) Autoeuropa diende op 31 maart 2014 een steunaanvraag in en de met het beheer van de regeling belaste autoriteit heeft op 4 april 2014 schriftelijk bevestigd dat, na grondige verificatie, het project in beginsel voldeed aan de subsidiabiliteitsvoorwaarden van de regeling. Het investeringscontract werd op 30 april 2014 ondertekend en bevatte een opschortende clausule waardoor het van de besluiten van de VW-groep afhing of het project al dan niet zou worden uitgevoerd, als dit besluit maar vóór 30 juni 2014 werd genomen.

(86) De Commissie heeft in het inleidingsbesluit echter twijfels geuit met betrekking tot de subsidiabiliteit van de kosten voor werktuigen voor toeleveranciers. Daarom, en omdat zij niet in staat was om een definitief standpunt te vormen over de vraag of het aangemelde project en een eerder investeringsproject op dezelfde locatie één investeringsproject vormden in de zin van punt 60 van de richtsnoeren 2007-2013, kon de Commissie niet vaststellen of de aangemelde steunintensiteit het toegestane maximumniveau overschreed, en uitte zij derhalve ook twijfels omtrent de naleving van het toepasselijke regionale steunplafond.

5.5.1. CONCLUSIE BETREFFENDE DE WERKTUIGEN VOOR TOELEVERANCIERS

(87) De Commissie heeft in steunmaatregel C34/2001 verduidelijkt dat kosten voor werktuigen voor toeleveranciers niet kunnen worden beschouwd als in aanmerking komende kosten, behalve in steungebieden van de betrokken lidstaat ([21]). De Commissie merkt op (zie de overwegingen 31 en 32 hierboven) dat alle investeringen in werktuigen voor toeleveranciers voor een bedrag van 136,3 miljoen EUR zullen voldoen aan de gewone verenigbaarheidscriteria van de richtsnoeren regionale steun, indien aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan, zoals: de werktuigen maken deel uit van het aangemelde project en behoren tot de vaste activa van Autoeuropa, bevinden zich in de fabriek van een leverancier in een gebied in Portugal dat voor steun in aanmerking komt en zullen in een steungebied in Portugal blijven gedurende ten minste vijf jaar na de voltooiing van het project. Bovendien hebben de steungebieden van Portugal waar de investering in werktuigen voor toeleveranciers zal plaatsvinden dezelfde of een hogere maximale steunintensiteit dan het gebied Palmela. Er zijn toezichtmechanismen ingesteld die ervoor zorgen dat er geen steun zal worden verleend aan werktuigen voor toeleveranciers die niet voldoen aan de bovenstaande voorwaarden.

(88) In overeenstemming met haar eerdere praktijk in steunmaatregel C34/2001 is de Commissie dan ook van oordeel dat de kosten voor werktuigen voor toeleveranciers in steungebieden van Portugal voor een bedrag van 136,3 miljoen EUR kunnen worden beschouwd als in aanmerking komende kosten in overeenstemming met de punten 4.1 en 4.2 van de richtsnoeren 2007-2013.

5.5.2. CONCLUSIE BETREFFENDE ÉÉN INVESTERINGSPROJECT

(89) De Commissie heeft met betrekking tot de drie eerdere investeringen die door Autoeuropa op dezelfde locatie werden gedaan, onderzocht of er sprake is van mogelijk één investeringsproject.

5.5.2.1. *Initiële investering in robots voor lakwerk voor interieur en exterieur (lakstraat)*

(90) Het project bestond uit de verwerving van nieuwe robots voor de lakstraat, wat heeft geleid tot verbeteringen op het gebied van kwaliteit, maar ook op het gebied van ergonomie en bescherming van werknemers, bescherming van het milieu en besparing op middelen, en productiviteit. De Commissie is van oordeel dat deze investeringen in die periode noodzakelijk waren om de arbeidsomstandigheden in de lakstraat te verbeteren en dat zij daarom niet werden gedaan ter voorbereiding van het aangemelde project.

(91) De Commissie is van oordeel dat de investering in de automatisering van het lakprocédé voor interieur en exterieur in de lakstraat en het aangemelde investeringsproject technische en functionele verschillen vertonen en dat de investeringsbesluiten onafhankelijk van elkaar werden genomen. De Commissie is derhalve van oordeel dat de initiële investering in de lakstraat economisch niet onlosmakelijk verbonden is met het aangemelde investeringsproject, en als gevolg daarvan vormen de twee investeringen niet één investeringsproject in de zin van punt 60 van de richtsnoeren 2007-2013.

5.5.2.2. *Initiële investering in persmatrijzen (gereedschapmakerij)*

(92) De gereedschapmakerij van Autoeuropa produceert matrijzen en persmatrijzen voor metalen carrosserieonderdelen. Zij is gespecialiseerd in de productie van gereedschap voor motorkappen en bumpers. De gereedschapmakerij levert haar producten aan de fabrieken van de VW-groep wereldwijd, dat wil zeggen zij is niet beperkt tot het leveren aan Autoeuropa. Het is een onderdeel van Autoeuropa, maar het werkt autonoom en onafhankelijk van de hoofdactiviteit van de fabriek, namelijk de productie van voertuigen.

([21]) Zie beschikking van de Commissie in steunmaatregel C34/2001 betreffende steun aan Ford España (voetnoot 14), overwegingen 36 en 37.

(93) Het project betrof de aanschaf van nieuwe uitrusting voor persmatrijzen om de bouw van gereedschappen van hogere kwaliteit mogelijk te maken en het productievolume van de gereedschapmakerij te verhogen. De gereedschapmakerij produceert matrijzen en persmatrijzen voor de gehele VW-groep, bevindt zich niet op hetzelfde perceel als de aangemelde investering en functioneert onafhankelijk van de autofabriek. Bovendien werden de investeringsbesluiten voor de modernisering van de gereedschapmakerij en voor het aangemelde project onafhankelijk van elkaar genomen. De Commissie is derhalve van oordeel dat de initiële investering in de gereedschapmakerij economisch niet onlosmakelijk verbonden is met het aangemelde investeringsproject, en als gevolg daarvan vormen de twee investeringsprojecten niet één investeringsproject in de zin van punt 60 van de richtsnoeren 2007-2013.

5.5.2.3. *Initiële investering op het gebied van de informatietechnologie (IT)*

(94) Het project betrof de aanschaf van nieuwe IT-apparatuur met nieuwe softwaretoepassingen voor een stabiele IT-beveiliging gericht op het verhogen van de stabiliteit en productiviteit van de autoproductie. Er is tussen de investering op het gebied van IT en het aangemelde project geen strategisch en technisch verband dat hen economisch onlosmakelijk met elkaar zou verbinden. Bovendien werden de investeringsbesluiten voor het IT-project en voor het aangemelde project onafhankelijk van elkaar genomen. De Commissie is derhalve van oordeel dat de twee investeringsprojecten niet één investeringsproject vormen in de zin van punt 60 van de richtsnoeren 2007-2013.

5.5.3. *ALGEMENE CONCLUSIE BETREFFENDE DE GEWONE VERENIGBAARHEIDSCRITERIA*

(95) Gelet op het bovenstaande is de Commissie van oordeel dat de kosten voor werktuigen voor toeleveranciers voor een bedrag van 136,3 miljoen EUR als subsidiabele uitgaven in het kader van het aangemelde project kunnen worden beschouwd, terwijl de eerdere investeringen buiten beschouwing kunnen worden gelaten. Het bedrag van de subsidiabele kosten waarmee rekening moet worden gehouden voor de berekening van de maximaal toegestane steunintensiteit bedraagt 623,9 miljoen EUR (599,6 miljoen EUR in contante waarde), zoals uit tabel 2 van dit besluit blijkt. Na toepassing van het afbouwmechanisme van punt 67 van de richtsnoeren 2007-2013 op de subsidiabele uitgaven bedraagt de maximaal toegestane steunintensiteit voor het project 6,13 % BSE.

(96) Aangezien de intensiteit van de voorgenomen steun (36,15 miljoen EUR in contante waarde, steunintensiteit van 6,03 %) de maximaal toegestane steunintensiteit niet overschrijdt, en de aangemelde steun niet wordt gecombineerd met bijkomende regionale investeringssteun, voldoet de voor het project voorgestelde steunintensiteit aan de richtsnoeren 2007-2013.

(97) In het licht van deze overwegingen, en omdat er geen informatie werd verstrekt die zou kunnen afdoen aan de conclusies van de Commissie in het inleidingsbesluit inzake de naleving van de in overweging 85 bedoelde gewone verenigbaarheidscriteria, is de Commissie van oordeel dat aan de gewone verenigbaarheidscriteria van de richtsnoeren 2007-2013 is voldaan.

5.6. *TOEPASSING VAN DE TOETSINGEN DIE IN DE BEPALINGEN VAN PUNT 68 VAN DE RICHTSNOEREN 2007-2013 ZIJN BEPAALD*

(98) De Commissie dient in het kader van de formele onderzoeksprocedure een diepgaande beoordeling uit te voeren, tenzij binnen die procedure zonder twijfel kan worden geconcludeerd dat de in punt 68, onder a) en b), vastgestelde drempels niet worden overschreden ([22]). Om de betreffende toetsingen uit te kunnen voeren, dient de Commissie de relevante productmarkt en de relevante geografische markt af te bakenen.

(99) In overweging 45 van het inleidingsbesluit is de Commissie van oordeel dat, voor de toepassing van punt 68 van de richtsnoeren 2007-2013, de producten waarop het investeringsproject betrekking heeft, personenauto's zijn die behoren tot de marktsegmenten A0, A en B volgens de indeling van POLK.

(100) De Commissie heeft de precieze afbakening van de relevante productmarkt opengelaten en alle plausibele alternatieve marktomschrijvingen, waaronder met name de kleinste segmentering waarvoor gegevens beschikbaar zijn, in acht genomen.

([22]) Uiteraard dient de Commissie in ieder geval, en derhalve ongeacht de drempels van punt 68 van richtsnoeren 2007-2013, de positieve en negatieve effecten van de steun af te wegen alvorens tot een conclusie te komen over de verenigbaarheid ervan met de interne markt. Zie het arrest van het Gerecht in zaak T-304/08, Smurfit Kappa Group/Commissie, EU:T:2012:351, punt 94.

(101) De praktijk van het toepassen van de engste marktomschrijving op basis van individuele segmenten in de autoindustrie is goed onderbouwd in vergelijkbare besluiten, met inbegrip van eindbesluiten ([23]).

(102) Deze beschikkingspraktijk is gebaseerd op de opvatting dat concurrenten in alle marktsegmenten, met inbegrip van het kleinst mogelijke segment, recht hebben op bescherming tegen dominante spelers op de markt.

(103) Zij is ook geworteld in voor mededinging relevante economische overwegingen. Deze benadering berust meer in het bijzonder op het idee dat er sprake is van substitueerbaarheid aan de vraagzijde tussen twee producten indien zij elkaar in de ogen van de consumenten kunnen vervangen gezien hun kenmerken, prijs en het beoogde gebruik ervan. Voor haar onderzoek van de marktaandelen, ook van het kleinst mogelijke autosegment waarvoor gegevens beschikbaar zijn, gaat de Commissie precies als volgt te werk, dat wil zeggen: zij is van oordeel dat substitueerbaarheid gezien hun kenmerken, prijs en het beoogde gebruik ervan het sterkst is tussen producten die behoren tot hetzelfde segment. In dit opzicht geeft de toepassing van het kleinst mogelijke marktsegment als één plausibele markt de logica weer van punt 28 van de richtsnoeren horizontale fusies waarin wordt vermeld dat „binnen een relevante markt de producten gedifferentieerd [kunnen] zijn, in die zin dat sommige producten onderling sterker inwisselbaar zijn dan andere. Hoe groter de onderlinge substitueerbaarheid tussen de producten van de fuserende ondernemingen, hoe groter de kans dat de fuserende ondernemingen hun prijzen significant zullen verhogen. […] De prikkel voor fuserende ondernemingen om hun prijzen te verhogen wordt beperkter gehouden wanneer concurrerende ondernemingen sterk inwisselbare producten vervaardigen dan wanneer hun producten minder inwisselbaar zijn."

(104) Dit is ook de reden waarom conventionele auto's van oudsher verdeeld zijn in segmenten, en waarom de automobielindustrie modellen toewijst aan de verschillende bekende segmenten. Die overweging ligt aan de basis van de praktijk van de Commissie om in zaken in de automobielsector de relevante markt tevens af te bakenen in termen van de afzonderlijke segmenten en dat is ook de reden waarom de lidstaten in deze en in andere zaken in het verleden de relevante marktgerelateerde argumenten naar voren hebben gebracht in termen van afzonderlijke segmenten.

(105) Aangezien Autoeuropa auto's zal produceren die volgens POLK zijn ingedeeld in de segmenten A0 en […], en ook auto's kan produceren die volgens POLK zijn ingedeeld in het segment B, was de Commissie van oordeel dat deze afzonderlijke segmenten en wat betreft SUV's ook deze die volgens Global Insight vallen onder het segment B, alsook het volgens POLK gecombineerde segment (A0 tot B), in deze zaak allemaal moeten worden beschouwd als mogelijke relevante markten.

(106) De Commissie was van oordeel dat de relevante geografische markt voor de betrokken producten ten minste de EER omvat. De Portugese autoriteiten en Autoeuropa stemden ermee in dat de Commissie voor deze aanmelding deze afbakening van de geografische markt gebruikt ([24]).

(107) In het licht van het bovenstaande, en omdat de Commissie tijdens de formele onderzoeksprocedure geen aanvullende informatie heeft ontvangen waaruit blijkt dat zij de conclusies in het inleidingsbesluit dient te wijzigen, blijft de Commissie bij haar beoordeling wat betreft de afbakening van de product- en de geografische markt.

5.6.1. CONCLUSIE BETREFFENDE DE TOETSING VAN HET MARKTAANDEEL (PUNT 68, ONDER A) VAN DE RICHTSNOEREN 2007-2013)

(108) De Commissie heeft de toetsing in punt 68, onder a), van de richtsnoeren 2007-2013 uitgevoerd in alle mogelijke productmarkten en geografische markten om te verifiëren of het marktaandeel van de begunstigde vóór en na de investering meer dan 25 % bedraagt.

(109) Gezien het feit dat de afbakening van één relevante product- en geografische markt niet mogelijk was, moest rekening worden gehouden met de resultaten van alle mogelijke markten. Het marktaandeel van de VW-groep in de EER in de afzonderlijke segmenten A en B en in de gecombineerde segmenten A0, A en B (volgens POLK) is in elk jaar tussen 2013 en 2019 goed voor meer dan 25 %. De Commissie concludeert derhalve dat de in lid 68, onder a), vastgestelde drempel wordt overschreden.

([23]) Zie bijvoorbeeld het eindbesluit van de Commissie in de steunmaatregel voor Porsche, SA.34118 (goedgekeurd in juli 2014), toen de afbakening van de markt werd opengelaten en op een traditionele wijze werd uitgegaan van alle „plausibele alternatieve marktafbakening[en] met afzonderlijke voertuigsegmenten (waaronder de kleinste indeling waarvoor gegevens beschikbaar zijn)". Zie overweging 86 van dit besluit, waarin wordt verwezen naar een aantal zaken, waaronder overweging 88 van steunmaatregel SA.30340 Fiat Powertrain Technologies („Aangezien het project de in punt 68, onder a), van de richtsnoeren regionale steun voorziene drempels op het niveau van de kleinste indeling van de stroomafwaartse productmarkt waarvoor gegevens beschikbaar zijn niet overschrijdt, volgt hieruit dat het project de in punt 68, onder a), van de richtsnoeren regionale steun voorziene drempels voor alle mogelijke combinaties van deze autosegmenten niet overschrijdt"). Staatssteunbesluiten SA.30340 Fiat Powertrain Technologies, besluit van 9 februari 2011 (C(2011) 612) (PB C 151 van 21.5.2011, blz. 5); SA.32169 Volkswagen Sachsen, besluit van 13 juli 2011 (C(2011) 4935) (PB C 361 van 10.12.2011, blz. 17).

([24]) Zie ook onderdeel 3.3.2.2 in het inleidingsbesluit.

5.6.2. CONCLUSIE BETREFFENDE DE TOETSING VAN DE PRODUCTIECAPACITEIT IN EEN ZWAK PRESTERENDE MARKT (PUNT 68, ONDER B) VAN DE RICHTSNOEREN 2007-2013)

(110) Omdat het resultaat van de toetsing van punt 68, onder a), reeds vereist dat wordt overgegaan tot de diepgaande beoordeling van de steun, is het niet nodig de toetsing van punt 68, onder b), uit te voeren.

5.6.3. CONCLUSIE

(111) In het licht van het bovenstaande besluit de Commissie dat de relevante drempel van de toetsing van punt 68, onder a), wordt overschreden. De Commissie besluit derhalve, na de procedure van artikel 108, lid 2, VWEU te hebben ingeleid, in detail te verifiëren of de steun noodzakelijk is om een stimulerend effect voor de investering te creëren en of de voordelen van de steunmaatregel zwaarder wegen dan de eruit voortvloeiende verstoring van de concurrentie en het effect op de handel tussen de lidstaten.

5.7. *DIEPGAANDE BEOORDELING VAN DE STEUNMAATREGEL*

(112) De grondige evaluatie geschiedt op basis van de mededeling betreffende de criteria voor diepgaande beoordeling.

5.7.1. POSITIEVE EFFECTEN VAN DE STEUNMAATREGEL

5.7.1.1. *Doel van de steunmaatregel*

(113) Punt 12 van de mededeling betreffende de criteria voor diepgaande beoordeling vereist dat lidstaten het bewijs leveren dat het investeringsproject bijdraagt tot de ontwikkeling van de betrokken regio. De Commissie neemt nota van de positieve regionale effecten van de investering die door Portugal zijn genoemd (zie overwegingen 45 tot en met 49 hierboven) en is van oordeel dat met name het scheppen van directe en indirecte werkgelegenheid, de vestiging van bijkomende leveranciers in de regio, de kennisoverdracht in de regio en de verbetering van de basis voor vakbekwaamheid in de regio een belangrijke bijdrage leveren tot de ontwikkeling van de regio en tot de verwezenlijking van de cohesiedoelstelling van de EU.

5.7.1.2. *Geschiktheid van het steuninstrument*

(114) De punten 17 en 18 van de mededeling betreffende de criteria voor diepgaande beoordeling benadrukken dat staatssteun in de vorm van initiële investeringssteun slechts een van de manieren is om tekortkomingen van de markt te boven te komen en de economische ontwikkeling in achterstandsregio's te bevorderen. Steun vormt een geschikt instrument als deze specifieke voordelen biedt in vergelijking met andere beleidsmaatregelen. Volgens punt 18 van de mededeling betreffende de criteria voor diepgaande beoordeling worden uitsluitend „maatregelen waarvoor de lidstaat andere beleidsopties heeft overwogen en waarvan is aangetoond, dat het gebruik van een selectief instrument zoals staatssteun voor een specifieke onderneming voordelen oplevert, […] geacht een passend instrument te zijn".

(115) Portugal rechtvaardigde (zie overwegingen 51 en 52 hierboven) de geschiktheid van het steuninstrument door te wijzen op de economische situatie in de regio Península de Setúbal, en te bewijzen dat de regio benadeeld is ten opzichte van het nationale gemiddelde: in de periode 2011-2013 bedroeg het regionale bbp per hoofd van de bevolking ongeveer 75 % van het Portugese gemiddelde.

(116) Gezien de sociaaleconomische situatie van de regio Península de Setúbal, zoals bevestigd door de status ervan als regio overeenkomstig artikel 107, lid 3, onder c), VWEU in aanmerking komt voor regionale steun, met een maximale steunintensiteit van 15 %, en in overeenstemming met haar eerdere beschikkingspraktijk (bv. het besluit in de zaak Dell Polen ([25]) en het besluit in de zaak Porsche ([26])), stemt de Commissie ermee in dat de toekenning van staatssteun een passend instrument is om de beoogde regionale ontwikkeling in de betrokken regio te realiseren.

5.7.1.3. *Stimulerend effect/contrafeitelijk scenario*

(117) Punt 20 van de mededeling betreffende de criteria voor diepgaande beoordeling vereist dat aan de formele voorwaarden van het stimulerend effect, zoals uiteengezet in punt 38 van de richtsnoeren 2007-2013, wordt voldaan. De Commissie heeft in punt 5.5 hierboven vastgesteld dat dit voor het aangemelde project het geval is.

([25]) Beschikking 2010/54/EG van de Commissie van 23 september 2009 betreffende de steun die Polen voornemens is te verlenen aan Dell Products (Poland) Sp. z. o.o. C 46/08 (ex N 775/07) (PB L 29 van 2.2.2010, blz. 8), overweging 171.

([26]) SA.34118 (2012/C, ex 2011/N), nog niet bekendgemaakt in het Publicatieblad, beschikbaar op http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm?clear=1&policy_area_id=3, overweging 107.

Wat het aanzienlijke stimulerende effect betreft, moet volgens de mededeling betreffende de criteria voor diepgaande beoordeling uitgebreid worden nagegaan of de steun daadwerkelijk bijdraagt tot een verandering in het gedrag van de begunstigde, zodat deze (aanvullende) investeringen in de betrokken steunregio doet. Punt 22 van de mededeling betreffende de criteria voor diepgaande beoordeling stelt dat het stimulerende effect in twee mogelijke scenario's kan worden aangetoond: bij het ontbreken van steun vindt helemaal geen investering plaats, aangezien deze dan op geen enkele locatie rendabel zou zijn voor de onderneming (scenario 1); bij het ontbreken van steun vindt de investering plaats op een andere locatie (scenario 2).

(118) De mededeling betreffende de criteria voor diepgaande beoordeling stelt dat de lidstaat het bestaan van het stimulerende effect van de steun moet aantonen en met duidelijk bewijsmateriaal moet aantonen dat de steun daadwerkelijk van invloed is geweest op het investeringsbesluit of de locatiekeuze. De bewijslast voor het bestaan van een stimulerend effect ligt derhalve bij de lidstaat. In dit verband moet de lidstaat ook een uitgebreide beschrijving geven van het contrafeitelijke scenario waarin de begunstigde geen enkele steun toegekend krijgt. Het contrafeitelijke scenario moet door de Commissie realistisch worden geacht.

(119) De Portugese autoriteiten hebben verklaard (zie overweging 54 hierboven) dat de hulp aan Autoeuropa onder scenario 2 valt, en zij hebben een contrafeitelijk scenario voorgelegd waarin de concrete investering en locatieplanning voor het aangemelde project werden weergegeven en waarin een fabriek in [locatie 1 in een gebied in de EER dat niet voor steun in aanmerking komt] werd beschouwd als alternatieve locatie, […].

(120) In punt 25 van de mededeling betreffende de criteria voor diepgaande beoordeling wordt aangegeven dat de lidstaat het stimulerende effect van de steun in een situatie die onder scenario 2 valt, kan aantonen door bedrijfsdocumenten over te leggen waaruit blijkt dat er een vergelijking is gemaakt tussen de kosten en baten van vestiging in de voor de investering gekozen 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.

(121) Portugal heeft destijds (zie overwegingen 68, 70 en 71 hierboven) actueel en authentiek bewijsmateriaal verstrekt waarin wordt ingegaan op het meerfasen-besluitvormingsproces van de VW-groep, en voor het aangemelde project van het merk Volkswagen, betreffende ten eerste het productbesluit en vervolgens het investerings- en vestigingsbesluit.

(122) Deze documentatie toont dat nadat het afzetpotentieel voor nieuwe producten in de segmenten A0-SUV en […] ([…]) in 2012 was vastgesteld in planningsronde 61, afdeling Controlling [Groepsbeheer] in juli 2012 initieel vier opties voor de productielocatie vaststelde: Setúbal, [locatie 1 in een gebied in de EER dat niet voor steun in aanmerking komt], [locatie 2 buiten de EER] en [locatie 3 in een gebied in de EER dat niet voor steun in aanmerking komt] door het toepassen van de twee belangrijkste criteria: of er in een bestaande fabriek nog extra capaciteit kan worden gecreëerd en of de bestaande faciliteiten op die locatie verenigbaar zijn met de geplande investering. De door [Groepsbeheer] uitgevoerde berekeningen omvatten ook het verkoopvolume van de [voorgedefinieerd model], met een soortgelijk tijdschema voor de geplande SOP. Er werden drie alternatieve scenario's uitgewerkt met een verdeling van de volumes over de vier locaties. Voor elk alternatief scenario werden de productiekosten per auto berekend en uit het resultaat van deze berekeningen is gebleken dat op dat moment het beste scenario zou zijn om de [voorgedefinieerd model] en de volumes voor de A0-SUV te combineren in [locatie 1 in een gebied in de EER dat niet voor steun in aanmerking komt] en de nieuwe volumes in Setúbal te beperken tot het segment […].

(123) In het latere planningsproces besloot de afdeling Controlling om [locatie 3 in een gebied in de EER dat niet voor steun in aanmerking komt] uit te sluiten wegens de nadelen van de personeelskosten en [locatie 2 buiten de EER] uit te sluiten wegens de nadelen van de logistieke kosten, en derhalve alleen [locatie 1 in een gebied in de EER dat niet voor steun in aanmerking komt] aan te houden als een levensvatbare alternatieve locatie voor Setúbal.

(124) De Commissie merkt op dat Volkswagen in januari 2014 besloot om de [voorgedefinieerd model] te produceren in [locatie 1 in een gebied in de EER dat niet voor steun in aanmerking komt] en [locatie 2 buiten de EER], waar het vorige model al was geproduceerd. Portugal verstrekte bewijsmateriaal om aan te tonen dat zelfs nadat het besluit betreffende de [voorgedefinieerd model] was genomen, [locatie 1 in gebied in de EER dat niet voor steun in aanmerking komt] voor de aangemelde investering een realistisch scenario bleef. De verstrekte documenten stellen de Commissie in staat te concluderen dat in maart 2014, toen het productbesluit door de VAP werd genomen, [locatie 1 in een gebied in de EER dat niet voor steun in aanmerking komt] over voldoende capaciteit beschikte om aan de behoeften van het aangemelde project te voldoen. Dit wordt verder ondersteund door het besluit van de VW-groep van maart 2015 om in [locatie 1 in een gebied in de EER dat niet voor steun in aanmerking komt] een ander model te produceren met een vergelijkbare jaarlijkse productiecapaciteit als het aangemelde project.

(125) Bovendien is de Commissie nagegaan of in het contrafeitelijke scenario rekening werd gehouden met alle relevante kosten in verband met bijkomende noodzakelijke verschuivingen in [locatie 1 in een gebied in de EER dat niet voor steun in aanmerking komt] om de extra capaciteit te kunnen bieden die nodig is voor het aangemelde project. Daarnaast neemt zij nota van het argument van Portugal dat als Setúbal niet als locatie voor het aangemelde project zou zijn gekozen, Autoeuropa ten minste grote delen van de fabriek zou hebben moeten sluiten. De Commissie heeft vastgesteld dat in het contrafeitelijke scenario rekening werd gehouden met de kosten van het ontslag van de werknemers in Setúbal en de kosten voor de terugbetaling van de staatssteun voor de in punt 4.2 vermelde eerdere investeringsprojecten.

(126) De Commissie is ook tevreden over het feit dat de berekeningen van de investerings- en productiekosten op de twee locaties die in het contrafeitelijke scenario worden gebruikt accuraat zijn en gebaseerd op geloofwaardige door de fabrieken verstrekte gegevens of dat van betrouwbare aannames is uitgegaan.

(127) Zoals vermeld in overweging 70 en in bijlage I bij dit besluit, resulteerden de ramingen van de aan de locatie toe te schrijven productiekosten, die de productie- en investeringskosten omvatten, in een kostennadeel van 90 miljoen EUR in nominale waarde voor Setúbal in vergelijking met [locatie 1 in een gebied in de EER dat niet voor steun in aanmerking komt]. Met het oog op de vermindering van het kostennadeel van Setúbal en met het oog op het aanstaande formele besluit van de VAI betreffende de lokalisatie van het investeringsproject, nadat het productbesluit door de VAP op 10 maart 2014 werd genomen, diende Autoeuropa op 31 maart 2014 een steunaanvraag in.

(128) Op 28 mei 2014 en 26 juni 2014 besloot de VAI dat Setúbal de locatie voor de aangemelde investering zou worden. Zoals wordt aangetoond in de notulen van de vergaderingen van VAI werd dit besluit expliciet goedgekeurd onder voorbehoud van de beschikbaarheid van staatssteun. De werkzaamheden voor dit project zijn op 26 juni 2014 van start gegaan.

(129) De Commissie is hierboven reeds tot de bevinding gekomen (zie overweging 85) dat overeenkomstig punt 20 van de mededeling betreffende de criteria voor diepgaande beoordeling werd voldaan aan de in punt 38 van de richtsnoeren 2007-2013 vervatte vereisten inzake het formele stimulerende effect. Daarnaast hebben de Portugese autoriteiten duidelijk aangetoond dat de steun daadwerkelijk van invloed is geweest op de locatiekeuze voor de investering, aangezien het besluit van de VW-groep om het aangemelde project in Setúbal te lokaliseren werd genomen na de ondertekening van het investeringscontract ([27]), waarin werd bevestigd dat het investeringsproject in aanmerking kwam voor overheidssteun. De Commissie is van oordeel, in overeenstemming met de punten 23 en 25 van de mededeling betreffende de criteria voor diepgaande beoordeling, dat het door Portugal gepresenteerde contrafeitelijke scenario realistisch is en wordt ondersteund door authentiek en destijds actueel bewijsmateriaal waaruit blijkt dat de steun daadwerkelijk een (wezenlijk) stimulerend effect heeft: door het verschil in levensvatbaarheid tussen beide locaties te verminderen in het voordeel van Setúbal, heeft de steun bijgedragen aan de wijziging van het vestigingsbesluit van de begunstigde onderneming. Zonder de steun zou de investering niet hebben plaatsgevonden in Setúbal.

5.7.1.4. *Evenredigheid van de steun*

(130) Punt 29 van de mededeling betreffende de criteria voor diepgaande beoordeling stelt dat steun evenredig is, indien het bedrag en de intensiteit van de steun beperkt blijven tot het minimum dat vereist is opdat de investering in de steunregio zou worden gedaan.

(131) In het algemeen wordt regionale steun geacht evenredig te zijn met de ernst van de problemen in de steungebieden indien zij het toepasselijke regionale steunplafond respecteert, met inbegrip van het automatisch en geleidelijk afbouwen van het regionale steunplafond voor grote investeringsprojecten (wat al deel uitmaakt van de toepasselijke regionale-steunkaart). De toegepaste steunintensiteit is in dit geval niet hoger dan de door het afbouwmechanisme gecorrigeerde regionale steunplafonds, zoals reeds werd vastgesteld in overweging 96.

(132) In aanvulling op het algemene proportionaliteitsbeginsel in de richtsnoeren 2007-2013 zou volgens de mededeling betreffende de criteria voor diepgaande beoordeling een grondigere beoordeling moeten plaatsvinden. Volgens scenario 2 van de mededeling betreffende de criteria voor diepgaande beoordeling wordt de steun evenredig geacht als hij gelijk is aan het verschil tussen de nettokosten voor de begunstigde van investeren in de steunregio en de nettokosten van investeren op de alternatieve locatie.

(133) De door Portugal verschafte documenten (zie de overwegingen 68, 70 en 71 hierboven) tonen aan dat de steun beperkt was tot het bedrag dat noodzakelijk is, omdat de steun het verschil in kosten tussen het lokaliseren van de investering in Setúbal en in […] niet overschrijdt. De berekening die ten tijde van de contrafeitelijke analyse (en op basis van documenten die gelijktijdig met het investeringsbesluit werden opgesteld) werd uitgevoerd, laat zien dat Setúbal zelfs met de steun 14,6 miljoen EUR in contante waarde duurder was dan [locatie 1 in een gebied in de EER dat niet voor steun in aanmerking komt]. De Commissie merkt op dat het resterende kostennadeel aanvaardbaar werd geacht als gevolg van bepaalde kwalitatieve aspecten, zoals redenen van maatschappelijke verantwoordelijkheid (zonder de investering had Autoeuropa grote delen van de fabriek in Setúbal moeten stilleggen) of de mogelijkheid voor Setúbal om de productie op piekenmomenten aan te kunnen zonder enige steun van andere fabrieken, terwijl [locatie 1 in een gebied in de EER dat niet voor steun in aanmerking komt] een deel van de productie zou moeten verplaatsen naar [locatie 2 buiten de EER]. Wanneer voor de berekening rekening wordt gehouden met het aangemelde gedisconteerde steunbedrag van 36,15 miljoen EUR ([28]), dan bedraagt het nadeel met betrekking tot de locatie van Setúbal nog steeds 11,85 miljoen EUR (48 miljoen EUR — 36,15 miljoen EUR).

([27]) Het investeringscontract bevatte een opschortende clausule waardoor het van het besluit van de VW-groep afhing of het project al dan niet zou worden uitgevoerd, als dit besluit maar vóór 30 juni 2014 werd genomen.

([28]) Zie voetnoot 19 voor de verklaring van het verschil in de steunbedragen.

(134) Aangezien de steun beperkt is tot het bedrag dat noodzakelijk is ter compensatie van de extra nettokosten om het investeringsproject in Setúbal te doen plaatsvinden, in vergelijking met de alternatieve locatie [locatie 1 in een gebied in de EER dat niet voor steun in aanmerking komt], is de Commissie van oordeel dat de evenredigheid van de steun op het moment dat het vestigingsbesluit werd genomen, is aangetoond.

5.7.2. NEGATIEVE EFFECTEN VAN DE STEUNMAATREGEL OP DE MEDEDINGING EN HET HANDELSVERKEER

(135) Punt 40 van de mededeling betreffende de criteria voor diepgaande beoordeling stelt dat „indien evenwel uit de contrafeitelijke analyse blijkt dat de investering zonder de steun toch zou hebben plaatsgevonden, weliswaar eventueel in een andere locatie (scenario 2), en indien de steun evenredig is, […] mogelijke aanwijzingen van mededingingsvervalsingen — zoals een groot marktaandeel of een capaciteitstoename in een achterblijvende markt — ongeacht de steun in beginsel hetzelfde [zouden] zijn".

(136) Zonder de aangemelde steun zou de investering op een andere locatie binnen de EER hebben plaatsgevonden, wat geleid zou hebben tot dezelfde mate van verstoring van de mededinging (dat wil zeggen scenario 2). Aangezien de steun wordt beperkt tot het minimum dat noodzakelijk is om de extra kosten te compenseren die voortvloeien uit de regionale handicaps van een steungebied, heeft dit geen ongewenste negatieve gevolgen voor de mededinging, zoals verdringing van particuliere investeringen.

(137) Volgens punt 50 van de mededeling betreffende de criteria voor diepgaande beoordeling worden potentiële negatieve effecten van regionale steun voor de plaats reeds erkend en beperkt door de richtsnoeren en de regionale-steunkaarten, waarin de gebieden die in aanmerking komen voor het verlenen van regionale steun grondig zijn afgebakend, waarbij rekening wordt gehouden met de billijkheidsdoelstelling en de doelstellingen van het cohesiebeleid, en door de in aanmerking komende steunintensiteiten. Krachtens punt 53 van de mededeling betreffende de criteria voor diepgaande beoordeling is er als de investering zonder steun gevestigd zou zijn in een armere regio (meer regionale handicaps — hogere maximale regionale steunintensiteit) of een regio die dezelfde regionale handicaps heeft als de doelregio (zelfde maximale regionale steunintensiteit) echter sprake van een negatief effect op het handelsverkeer en een negatief element voor de totale afwegingstoets dat waarschijnlijk niet kan worden gecompenseerd door positieve elementen, omdat het in strijd is met de essentie van regionale steun.

(138) In het geval van het aangemelde project werd een geheel nieuwe investering (greenfield-investering) niet overwogen, omdat een investeringspakket van [140 000-160 000] auto's die behoren tot een marktsegment met […] prijzen, te klein is om een greenfield-investering rendabel te maken. Door toepassing van twee criteria, bestaande extra capaciteit en faciliteiten die verenigbaar zijn met het geplande project, waren de enige initiële alternatieve locaties beperkt tot [locatie 1] (gebied dat niet voor steun in aanmerking komt in [de EER]), [locatie 2] ([buiten de EER]) en [locatie 3] ([gebied in de EER dat niet voor steun in aanmerking komt); in een later stadium werden [locatie 2 buiten de EER] en [locatie 3 in een gebied in de EER dat niet voor steun in aanmerking komt] uitgesloten, omdat ze werden gekenmerkt door respectievelijk hoge logistieke kosten en hoge personeelskosten.

(139) Daarom concludeert de Commissie dat er geen aanwijzingen zijn dat de investering in een ander steungebied met een hogere of dezelfde maximale steunintensiteit gevestigd zou zijn; derhalve is de Commissie van oordeel dat de steun geen anticohesie-effect heeft dat zou ingaan tegen de redenen waarom precies regionale steun wordt verleend en dat de steun geen ongunstige effecten heeft op het handelsverkeer.

5.8. *AFWEGING*

(140) Nu is komen vast te staan dat de steun een prikkel vormt voor de investering in de betreffende regio en proportioneel is, moeten de positieve en negatieve effecten van de steun tegen elkaar worden afgewogen.

(141) De beoordeling bevestigde dat de steunmaatregel een stimulerend effect heeft om een investering aan te trekken die een belangrijke bijdrage levert aan de regionale ontwikkeling van een achterstandsgebied dat op grond van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU in aanmerking komt voor regionale steun, zonder dat elk ander gebied met dezelfde of een hogere maximale steunintensiteit het recht op de investering wordt ontzegd (geen anticohesie-effect). 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. Zoals vermeld in punt 53 van de mededeling betreffende de criteria voor diepgaande beoordeling, is de Commissie van oordeel dat „het positieve effect van regionale steun die ertoe beperkt is het verschil te compenseren van de aan een meer ontwikkelde alternatieve investeringslocatie verbonden nettokosten […] normaal, in het kader van de afwegingstoets, de mogelijke negatieve gevolgen van de nieuwe investering op de alternatieve locatie compenseert".

(142) Met het oog op het bovenstaande concludeert de Commissie dat, gezien het feit dat de steun evenredig is aan het verschil in nettokosten voor het uitvoeren van de investering op de geselecteerde locatie in plaats van een meer ontwikkelde alternatieve locatie, de positieve effecten van de steun als het gaat om de doelstelling en geschiktheid, zoals hierboven aangetoond, zwaarder wegen dan de negatieve effecten op de alternatieve locatie.

(143) In overeenstemming met punt 68 van de richtsnoeren 2007-2013 en in het licht van de diepgaande beoordeling die is uitgevoerd op basis van de mededeling betreffende de criteria voor diepgaande beoordeling, concludeert de Commissie dat de steun noodzakelijk is om een stimulerend effect voor investering te creëren en dat de voordelen van de steunmaatregel zwaarder wegen dan de eruit voortvloeiende verstoring van de concurrentie en het effect op de handel tussen de lidstaten.

6. **CONCLUSIE**

(144) De Commissie concludeert dat de voorgestelde regionale investeringssteun ten gunste van Volkswagen Autoeuropa, Lda die onder voorbehoud van goedkeuring door de Commissie is toegekend op 30 april 2014, voldoet aan alle voorwaarden van de richtsnoeren 2007-2013 en in de mededeling betreffende de criteria voor diepgaande beoordeling gestelde voorwaarden en derhalve als verenigbaar met de interne markt kan worden beschouwd op grond van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU.

(145) De Commissie wijst erop dat Portugal, in overeenstemming met overweging 16 van het inleidingsbesluit, zich ertoe heeft verbonden dat, indien de gerealiseerde subsidiabele uitgaven afwijken van de geplande subsidiabele uitgaven, het aangemelde steunbedrag, noch de aangemelde steunintensiteit zal worden overschreden, als bedoeld in de aanmelding en de berekening van het maximale steunbedrag. Portugal heeft ook toegezegd dat het de Commissie elke vijf jaar na goedkeuring van de steun door de Commissie een voortgangsverslag zal overleggen (met gegevens over de betaalde steunbedragen en over andere investeringsplannen voor dezelfde locatie/productie-faciliteit) en een uitvoerig eindverslag binnen zes maanden na betaling van de laatste tranche van de steun, op basis van het aangemelde betalingsschema,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

De staatssteun die Portugal voornemens is te verlenen ten gunste van Volkswagen Autoeuropa, Lda, ten bedrage van 36,15 miljoen EUR in actuele waarde, wat overeenkomt met een steunintensiteit van 6,03 % BSE, is verenigbaar met de interne markt in de zin van artikel 107, lid 3, onder c), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

De uitvoering van de steunmaatregel voor een bedrag van ten hoogste 36,15 miljoen EUR in actuele waarde, en voor een steunintensiteit van ten hoogste 6,03 % BSE, wordt goedgekeurd.

Artikel 2

Het onderhavige besluit is gericht tot de Portugese Republiek.

Gedaan te Brussel, 27 november 2015.

Voor de Commissie
Margrethe VESTAGER
Lid van de Commissie