2024/2057

1.8.2024

DÉCISION (UE) 2024/2057 DE LA COMMISSION

du 28 février 2023

concernant l'aide d'État SA.48556 (2019/C) (ex 2018/N) — Hongrie — LIP — Aide à l'investissement à finalité régionale en faveur de Samsung SDI

[notifiée sous le numéro C(2023) 1478]

(Le texte en langue anglaise est le seul faisant foi.)

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

LA COMMISSION EUROPÉENNE,

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

vu l'accord sur l'Espace économique européen,

après avoir invité les intéressés à présenter leurs observations conformément audit article ([1]) et vu ces observations,

considérant ce qui suit:

1. PROCÉDURE

(1) Par notification électronique enregistrée le 16 mai 2018, la Hongrie a notifié à la Commission son intention d'octroyer une aide à l'investissement à finalité régionale en faveur de Samsung SDI Magyarország Zrt. (ci-après «Samsung SDI» ou le «bénéficiaire»).

(2) Par lettre du 14 octobre 2019 (ci-après la «décision d'ouvrir la procédure»), la Commission a informé la Hongrie de sa décision d'ouvrir la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après le «TFUE») à l'égard de cette mesure d'aide à l'investissement à finalité régionale (ci-après la «mesure d'aide») et l'a invitée à présenter ses observations dans un délai d'un mois.

(3) La décision d'ouvrir la procédure a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* ([2]). Dans la même publication, la Commission a invité les intéressés à présenter leurs observations.

(4) La Hongrie, Samsung SDI et la Corée du Sud ont présenté des observations sur la décision d'ouvrir la procédure.

(5) Par lettre du 29 juin 2021, la Commission a informé la Hongrie de sa décision d'étendre le champ d'application de la décision d'ouvrir la procédure(ci-après la «décision d'extension») en ce qui concerne la mesure d'aide ([3]). Elle a invité la Hongrie à présenter ses observations dans un délai d'un mois. La décision d'extension a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* ([4]).

(6) La Hongrie, Samsung SDI et la Corée du Sud ont présenté des observations sur la décision d'extension. Par lettre du 9 août 2021, la Hongrie a transmis ses observations sur ladite décision. Samsung SDI a envoyé ses observations préliminaires sur cette décision le 28 janvier 2022 et ses observations finales le 14 mars 2022. La Corée du Sud a transmis ses observations le 18 mars 2022.

(7) Le 21 mars 2022, la Hongrie a transmis ses observations sur les arguments de Samsung SDI et a confirmé qu'elle n'avait pas d'observations sur les arguments de la Corée du Sud.

(8) La Commission a envoyé de nouvelles demandes de renseignements à la Hongrie, la plus récente datant de décembre 2022, auxquelles la Hongrie a répondu en temps utile.

([1]) JO C 112 du 3.4.2020, p. 12.
([2]) Voir la note de bas de page n° 1.
([3]) C(2021) 4454 final, publiée sur le site web de la Commission le 17 janvier 2022.
([4]) Aide d'État — Hongrie — Aide d'État SA.48556 (2019/C) (ex 2018/N) — Aide à l'investissement à finalité régionale en faveur de Samsung SDI — Invitation à présenter des observations en application de l'article 108, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (JO C 82 du 18.2.2022, p. 21).

(9) Par lettre du 17 février 2023, la Hongrie a accepté que la présente décision soit adoptée et notifiée en langue anglaise.

2. DESCRIPTION DÉTAILLÉE DE LA MESURE D'AIDE

2.1. Objectif de la mesure d'aide

(10) La Hongrie entend promouvoir le développement régional en accordant une aide à finalité régionale visant à accroître la capacité d'un établissement existant de Samsung SDI, qui produit des cellules de batteries pour véhicules électriques à Göd, dans le comitat de Pest, en Hongrie centrale. Göd se situe dans une région qui est admissible au bénéfice d'aides à finalité régionale au titre de l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE et à laquelle s'applique un plafond standard d'aide à finalité régionale de 35 % selon la carte hongroise des aides à finalité régionale pour la période 2017 à 2020 ([5]).

2.2. Le bénéficiaire

(11) Le bénéficiaire de la mesure d'aide est Samsung SDI, une filiale à 100 % de Samsung SDI Co. Ltd. (ci-après le «groupe Samsung SDI») ayant son siège en Corée du Sud. Le groupe Samsung SDI est une grande entreprise employant près de 19 000 salariés dans le monde et, en 2016, il a enregistré un chiffre d'affaires d'environ 4 milliards d'EUR.

(12) Le groupe Samsung SDI fabrique des batteries rechargeables utilisées dans l'industrie des technologies de l'information, les véhicules électriques et les systèmes de stockage de l'énergie (ci-après les «SSE»).

(13) En 2016, Samsung SDI a installé à Göd une usine de production de batteries pour véhicules électriques (ci-après l'«investissement n° 1») avec une capacité maximale de [100 000-400 000] ([6]) cellules de batteries pour véhicules électriques par mois, ce qui équivaut à une capacité annuelle de [0,1-0,5] GWh. Cette installation de fabrication a commencé la production à l'essai au cours du deuxième trimestre 2017 et la production de masse en mai 2018. Aucune aide d'État n'a été accordée au titre de l'investissement n° 1.

(14) La Hongrie a confirmé que le bénéficiaire n'est pas une entreprise en difficulté au sens des lignes directrices concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté autres que les établissements financiers ([7]). La Hongrie s'est engagée à suspendre l'octroi et/ou le versement de l'aide notifiée au bénéficiaire si ce dernier a reçu une aide antérieure illégale déclarée incompatible par une décision de la Commission jusqu'à ce que le bénéficiaire ait remboursé ou versé sur un compte distinct l'aide illégale et incompatible ainsi que les intérêts de récupération correspondants.

2.3. Le projet d'investissement et les coûts admissibles

2.3.1. *Le projet d'investissement*

(15) Le projet soutenu par la mesure d'aide (ci-après l'«investissement n° 2») concerne l'accroissement de la capacité de l'installation de production de cellules de batteries pour véhicules électriques d'un établissement existant détenu par le bénéficiaire à Göd (c'est-à-dire au sein de l'établissement créé au titre de l'investissement n° 1). Avec l'accroissement envisagé, la capacité de production de Samsung SDI en Hongrie devait atteindre 6 millions de cellules de batteries par mois en […], ce qui équivaut à une capacité annuelle de [17-20] GWh ([8]). Samsung SDI avait l'intention d'utiliser [50-90] % de cette capacité pour approvisionner le marché de l'Espace économique européen (ci-après l'«EEE») et [10-40] % pour approvisionner […] ([9]).

([5]) SA.46346 (2016/N) (JO C 4 du 6.1.2017, p. 1). L'approbation de cette carte par la Commission a été prorogée jusqu'à la fin de l'année 2021 par sa décision du 7 octobre 2020 concernant l'aide d'État SA.58164 (2020/N) — Prorogation de la carte hongroise des aides à finalité régionale pour la période allant du 1er janvier 2021 au 31 décembre 2021 (JO C 430 du 11.12.2020, p. 1).

([6]) Informations confidentielles.

([7]) Communication de la Commission — Lignes directrices concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté autres que les établissements financiers (JO C 249 du 31.7.2014, p. 1).

([8]) Le 12 janvier 2023, la Hongrie a informé la Commission qu'en 2022, Samsung SDI avait dépassé ses objectifs initiaux, atteignant une capacité de production d'environ [6-9] millions de cellules de batteries par mois (soit [18-21] GWh par an).

([9]) Le 12 janvier 2023, la Hongrie a informé la Commission qu'en 2022, [69,5-95] % de la production de la deuxième usine de Göd (l'investissement en cause) approvisionnait le marché de l'EEE (un pourcentage plus élevé que prévu).

(16) La mesure d'aide soutient les investissements dans les équipements et les machines liés à la production de cellules de batteries, ainsi que dans les installations nécessaires à cette production. Samsung SDI entendait compléter l'investissement dans la production de cellules par des investissements supplémentaires dans la production de modules de batteries et d'assemblages-batteries ([10]) pour lesquels aucune aide ne serait demandée. L'investissement n° 2 devait être mis en œuvre en deux phases ([11]) (voir tableau 1, considérant 16, de la décision d'ouvrir la procédure).

(17) Les travaux relatifs à l'investissement n° 2 ont débuté le 1er décembre 2017, après que le bénéficiaire a présenté la demande d'aide correspondante à la Hongrie le 13 septembre 2017. L'investissement n° 2 devait permettre la création de 1 200 nouveaux emplois directs.

(18) La Hongrie a confirmé que Samsung SDI avait achevé l'achat des équipements nécessaires à l'investissement n° 2 à la fin de l'année 2021 et que l'investissement n° 2 avait atteint la pleine capacité de production en janvier 2022, comme prévu.

(19) Selon la Hongrie, Samsung SDI avait l'intention de développer et de produire en masse des cellules de batteries pour véhicules électriques grâce à d'importants changements dans les techniques, les équipements et les logiciels.

(20) L'objectif des nouvelles innovations dans les procédés de Samsung SDI était de réduire le temps et les coûts de fabrication des cellules de batteries. Les cellules de batteries produites et certains des intrants utilisés dans le procédé de production seraient modifiés en conséquence de la mise en œuvre des innovations de procédé au cours des deux phases de l'investissement n° 2.

(21) La Hongrie a également expliqué que, sur le marché des batteries pour véhicules électriques, il existe trois structures de cellule de base distinctes (à savoir les cellules prismatiques, soit celles produites par Samsung SDI à Göd à la suite de l'investissement n° 1, les cellules poche et les cellules cylindriques) et que leurs procédés de production sous-jacents, comme expliqué au considérant 17 de la décision d'ouvrir la procédure, sont différents.

(22) La Hongrie a indiqué que le procédé de production de cellules de batteries se composait de trois étapes (considérant 18 de la décision d'ouvrir la procédure) et que les innovations individuelles en matière de procédé devant être soutenues par la mesure d'aide couvraient ces trois étapes (considérant 19 de la décision d'ouvrir la procédure, qui énumère en outre les processus d'innovation individuels les plus pertinents selon la Hongrie).

(23) La Hongrie a par ailleurs expliqué que certains de ces nouveaux éléments seraient protégés par des brevets, mais que, pour l'essentiel, le groupe Samsung SDI protégerait la majeure partie du nouveau procédé de production en le plaçant dans une «boîte noire» (*blackboxing*) ([12]). L'«empilement» des électrodes, qui devait être introduit par l'investissement n° 2, était toujours en cours de développement et d'essai en […] au moment de la notification, mais il était prévu de l'appliquer à la production de masse en […].

(24) La Hongrie a estimé que les procédés et équipements innovants susmentionnés seraient introduits pour la première fois au niveau mondial dans le secteur de la production de piles et d'accumulateurs pour véhicules électriques (voir le considérant 21 de la décision d'ouvrir la procédure).

([10]) En général, un module se compose de plusieurs cellules reliées en série et/ou en parallèle, encastrées dans une structure mécanique. Un assemblage-batteries est monté en reliant plusieurs modules en série ou en parallèle avec des capteurs et des contrôleurs, y compris des systèmes de gestion de batterie et des systèmes de gestion thermique, puis encastré dans un boîtier, en tant qu'unité de batterie finale conçue spécifiquement pour chaque modèle de véhicule.

([11]) Au cours de la première phase de l'investissement n° 2, Samsung SDI a produit de grandes cellules prismatiques à boîtiers métalliques avec […] des électrodes, similaires aux cellules produites au moyen de l'investissement n° 1 n'ayant pas bénéficié d'une mesure d'aide. Toutefois, les modifications apportées aux étapes du procédé de production et aux matériaux d'électrodes de la phase 1 conduiraient à une amélioration significative des performances en ce qui concerne l'autonomie, la vitesse de charge et le coût par kWh.
Au cours de la deuxième phase de l'investissement n° 2, Samsung SDI a mis en pratique une innovation notable dans l'approche de la structure des cellules de batteries prismatiques à boîtier métallique de grand format (consistant à empiler les électrodes au lieu de les enrouler) qui, associée à d'autres modifications des étapes du procédé et des intrants, permettrait de nouvelles améliorations des performances des cellules de batteries.

([12]) La «mise en boîte noire» (*blackboxing*) est une stratégie de protection de la propriété intellectuelle qui empêche la divulgation de secrets d'affaires en limitant l'accès à l'ensemble des informations relatives à l'innovation potentielle à seulement quelques employés dignes de confiance. Aucune demande de brevet n'est déposée car la publication de l'objet de l'invention à breveter est déjà susceptible de divulguer la nature de l'invention aux concurrents; qui plus est, il est très difficile de prouver des violations des droits de brevet en ce qui concerne les innovations de procédé, car cela nécessite l'accès aux lignes de production des concurrents. Dans la pratique, la «mise en boîte noire» signifie que des mesures de sécurité spécifiques doivent être appliquées, telles que l'interdiction de tout enregistrement au sein des installations de fabrication, le blocage de la réception mobile dans les installations de production, l'application de règles strictes en matière d'entrée et de sortie, etc.

(25) En conclusion, la Hongrie a considéré que le nouveau procédé de production constituait une «nouvelle innovation dans les procédés» au sens du point 15 des lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale applicables au moment de la notification ([13]) (ci-après les «lignes directrices sur les aides à finalité régionale»). De plus, la Hongrie a indiqué qu'à la suite de l'investissement en cause, les parts de marché de Samsung SDI devraient passer de [7-10] % en 2019 à [20-25] % en 2023 au niveau européen et de [7-10] % en 2019 à [10-13,5] % en 2023 au niveau mondial.

2.3.2. *Coûts d'investissement admissibles*

(26) Le total des coûts d'investissement admissibles notifiés pour l'investissement n° 2 s'élève à 380,628 milliards de HUF, arrondis [1,2 milliard d'EUR ([14]), arrondis] en valeur nominale, soit 376,540 milliards de HUF, arrondis (1,187 milliard d'EUR, arrondis) en valeur actuelle ([15]). Les coûts admissibles comprennent les coûts des bâtiments, des machines et des équipements (voir tableaux 2 et 3 au considérant 23 de la décision d'ouvrir la procédure).

(27) La Hongrie a confirmé que seuls les nouveaux actifs avaient été acceptés en tant que dépenses admissibles. Les coûts admissibles pour l'investissement n° 2 ne comprennent ni les coûts des actifs incorporels ni les coûts de crédit-bail (voir le considérant 155 de la décision d'ouvrir la procédure).

2.4. **Forme de l'aide, autorité chargée de l'octroi et base juridique nationale**

(28) La mesure d'aide est une subvention en espèces non remboursable et constitue une aide ad hoc soumise à l'obligation de notification individuelle, qui ne relève pas de l'exemption d'un régime d'aides ayant été exemptée de l'obligation de notification en vertu du règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission ([16]).

(29) La base juridique nationale pour la notification de la mesure d'aide est le décret gouvernemental n° 210/2014 relatif à l'utilisation du régime spécifique d'incitation à l'investissement. L'autorité chargée de l'octroi est le ministère hongrois des affaires étrangères et du commerce.

2.5. **Montant de l'aide**

(30) L'aide notifiée s'élève à 34,891 milliards de HUF, arrondis (110 millions d'EUR, arrondis) en valeur nominale et à 34,304 milliards de HUF, arrondis (108 millions d'EUR, arrondis) en valeur actuelle. La Hongrie a accordé l'aide, sous réserve uniquement de l'approbation de la Commission, le 27 décembre 2021.

2.6. **Intensité de l'aide et cumul avec d'autres aides à l'investissement**

(31) Sur la base des coûts admissibles totaux notifiés de 380,628 milliards de HUF, arrondis (1 200,000 millions d'EUR, arrondis) en valeur nominale, la valeur actualisée des dépenses totales admissibles s'élève à 376,540 milliards de HUF, arrondis (1 187,111 millions d'EUR, arrondis). En s'appuyant sur ces chiffres, et en appliquant le plafond standard d'aide à finalité régionale de 35 % pour les grandes entreprises qui était applicable à Göd en vertu de la carte des aides à finalité régionale pour la période 2017-2021, ainsi que les dispositions relatives au mécanisme de réduction graduelle ([17]) du point 20 c) et du point 86 des lignes directrices sur les aides à finalité régionale, la Commission a calculé que le montant total maximal de l'aide à finalité régionale autorisée pour l'investissement n° 2 était de 49,360 milliards de HUF, arrondis (155,616 millions d'EUR, arrondis) en valeur actualisée, ce qui équivaut à une intensité d'aide maximale de 13,11 %.

([13]) Lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale pour la période 2014-2020 (JO C 209 du 23.7.2013, p. 1).

([14]) Les chiffres exprimés en euros sont indiqués dans la présente décision sur la base d'un taux de change de 1 EUR = 317,19 HUF, applicable au 16 mai 2018, date de notification de la mesure d'aide à la Commission.

([15]) Les valeurs actuelles indiquées dans la présente décision ont été calculées sur la base du taux d'actualisation de 1,09 %, valable à la date de la notification. Les valeurs actuelles sont actualisées à l'année 2018, qui est l'année de la notification.

([16]) Règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité (JO L 187 du 26.6.2014, p. 1).

([17]) Le montant ajusté de l'aide désigne le montant maximal de l'aide admissible pour un grand projet d'investissement, calculé en appliquant la formule suivante: montant maximal de l'aide = R × (50 + 0,50 × B + 0,34 × C), où R est l'intensité d'aide maximale applicable dans la région concernée, à l'exclusion de l'intensité d'aide majorée en faveur des PME, B est la tranche des coûts admissibles comprise entre 50 et 100 millions d'EUR et C la part des coûts admissibles supérieure à 100 millions d'EUR.

(32) L'aide envisagée de 34,304 milliards de HUF, arrondis (108 millions d'EUR, arrondis) en valeur actuelle, pour les dépenses admissibles proposées de 376,540 milliards de HUF, arrondis (1 187 millions d'EUR, arrondis) en valeur actuelle, correspond à une intensité d'aide de 9,11 %, calculée sur la base du total des coûts admissibles notifiés.

(33) Dans sa notification, la Hongrie a déclaré que le soutien financier accordé au titre de la mesure d'aide ne serait combiné à aucun autre soutien financier qui serait versé pour les mêmes coûts admissibles par toute autre source locale, régionale, nationale ou de l'Union européenne.

(34) La Hongrie confirme que ni le montant maximal de l'aide autorisée en valeur actualisée, ni l'intensité de l'aide autorisée ne seront dépassés si le montant des dépenses admissibles s'écarte du montant notifié.

2.7. **Contribution propre**

(35) La Hongrie a confirmé que le bénéficiaire de l'aide apporterait une contribution financière d'au moins 25 % des coûts admissibles, au moyen de ses ressources propres ou d'un financement extérieur, sous une forme qui ne fait l'objet d'aucun soutien financier public.

2.8. **Maintien des activités couvertes par l'aide**

(36) L'octroi de la mesure d'aide est soumis à la condition, pour le bénéficiaire, de maintenir l'investissement dans la région assistée pendant une durée minimale de cinq ans après son achèvement.

2.9. **Raisons ayant conduit à l'ouverture de la procédure formelle d'examen**

(37) Dans la décision d'ouvrir la procédure, la Commission a estimé que l'investissement envisagé constituait une nouvelle innovation dans les procédés et pouvait donc bénéficier d'une aide au titre des lignes directrices sur les aides à finalité régionale. Toutefois, tant dans la décision d'ouvrir la procédure que dans la décision d'extension, la Commission a émis des doutes, notamment en ce qui concerne l'effet incitatif substantiel de l'aide et la crédibilité de l'autre scénario d'investissement en Chine, que la Hongrie a présenté (voir la section 3.4.1.4 de la décision d'ouvrir la procédure et le considérant 3 de la décision d'extension).

(38) Premièrement, la Commission ne pouvait exclure qu'une combinaison de facteurs stratégiques tels que le marché européen en expansion rapide, la proximité avec les clients européens, le risque d'un transfert forcé de technologie et le climat politique et économique hostile en Chine à l'égard des entreprises sud-coréennes n'aurait pas constitué des considérations stratégiques impérieuses qui auraient conduit l'entreprise à réaliser ses investissements en Hongrie en tout état de cause, même en l'absence d'aide.

(39) Deuxièmement, la Commission a estimé à titre préliminaire que l'aide à finalité régionale proposée n'était pas cruciale pour une décision positive d'implantation en faveur de la Hongrie. En effet, la Commission avait des doutes quant à l'existence et, le cas échéant, à l'ampleur de l'écart allégué de 173 millions d'EUR dans la valeur actuelle nette (ci-après la «VAN») de l'investissement n° 2 par rapport à l'investissement contrefactuel en Chine. La Commission a noté que cet écart reposait en grande partie sur des différences importantes quant aux coûts d'investissement entre les deux sites d'investissement envisagés, que la Hongrie et le bénéficiaire justifient en invoquant la politique d'approvisionnement local ([18]). Toutefois, la Commission a précisément exprimé des doutes en ce qui concerne une telle politique d'approvisionnement local, qui, selon elle, n'était, à première vue, ni réaliste ni crédible. La Commission a également mis en doute l'existence de prétendues mesures d'aide publique en Chine pour la décision d'implantation par le bénéficiaire, ainsi que la pertinence toute mesure de ce type, étant donné que les documents internes du groupe Samsung SDI relatifs à la décision d'implantation indiquaient que l'aide de la Hongrie était un facteur déterminant pour le choix du site, alors qu'ils n'indiquaient aucunement l'existence de mesures d'aide publique de la part des autorités chinoises.

([18]) Selon la Hongrie, qui faisait référence à la «feuille de route pour la création d'une nouvelle filiale» du groupe Samsung SDI (juillet 2015), la politique d'approvisionnement local imposait au bénéficiaire d'acheter les équipements et les machines ainsi que les autres intrants nécessaires aux fins de l'investissement auprès de sources locales.

(40) Étant donné qu'elle avait exprimé des doutes quant au scénario contrefactuel et à la comparaison de la VAN, la Commission a également émis des réserves en ce qui concerne la proportionnalité de l'aide (voir la section 3.4.1.5 de la décision d'ouvrir la procédure). En outre, la Commission a remis en question la contribution de l'aide au développement régional (voir la section 3.4.1.1 de la décision d'ouvrir la procédure) ainsi que le caractère approprié de la forme de l'aide (voir la section 3.4.1.3 de la décision d'ouvrir la procédure) (voir également le considérant 4 de la décision d'extension).

(41) Enfin, la Commission a fait état de la possibilité d'effets négatifs non désirés résultant de l'aide. Plus particulièrement, elle ne pouvait exclure la possibilité que l'investissement ait été, à tout le moins indirectement, à l'origine d'une délocalisation des activités de production d'assemblages-batteries du groupe Samsung SDI de l'Autriche vers la Hongrie, ce qui constituerait un effet négatif manifeste sur les échanges au sens du point 122 des lignes directrices sur les aides à finalité régionale (voir la section 3.4.2.4 de la décision d'ouvrir la procédure et le considérant 4 de la décision d'extension). Dans la décision d'extension, la Commission a également considéré que l'aide pouvait avoir un effet anticohésion en attirant des investissements au détriment d'une région polonaise moins développée, qui pourrait prétendre à une aide à finalité régionale en vertu de l'article 107, paragraphe 3, point a), du TFUE (voir le considérant 72 de ladite décision).

(42) Pour les raisons qui précèdent, la Commission a émis des doutes, tant dans la décision d'ouvrir la procédure que dans la décision d'extension, quant à la compatibilité de la mesure d'aide avec le marché intérieur.

3. OBSERVATIONS DE LA HONGRIE ET DE SAMSUNG SDI

(43) À l'appui de son allégation selon laquelle l'investissement n° 2 peut bénéficier d'une aide à finalité régionale, la Hongrie a invoqué un «scénario 2» au sens du point 61 des lignes directrices sur les aides à finalité régionale, en faisant valoir que sans la mesure d'aide, le projet d'investissement aurait été mis en œuvre à Xi'an (Chine), où le groupe Samsung SDI détient conjointement, par l'intermédiaire d'une entreprise commune ([19]), une installation de production de cellules de batteries pour véhicules électriques et un terrain vierge suffisant pour accueillir une extension de l'usine ([20]).

(44) La Hongrie a fait valoir que l'investissement n° 2 constituait une nouvelle innovation dans les procédés et pouvait donc bénéficier d'une aide au titre des lignes directrices sur les aides à finalité régionale. La Hongrie a relevé que la Commission était d'accord avec cette conclusion dans sa décision d'ouvrir la procédure.

3.1. Contribution au développement régional et à la cohésion territoriale

(45) La Hongrie a expliqué que l'investissement contribuerait au développement régional de la région de Hongrie centrale (voir le considérant 34 de la décision d'ouvrir la procédure). En 2016, le comitat de Pest affichait un produit intérieur brut (ci-après «PIB») par habitant qui représentait 54 % de la moyenne de l'EU-28.

(46) Qui plus est, la Hongrie a énuméré un certain nombre d'effets positifs que l'investissement générerait pour le développement de la région, notamment la création de 1 200 emplois directs (voir le considérant 35 de la décision d'ouvrir la procédure).

3.2. Effet incitatif

(47) La Hongrie a rappelé que Samsung SDI avait présenté sa demande d'aide le 13 septembre 2017, tandis que les travaux relatifs à l'investissement n° 2 avaient débuté le 1er décembre 2017. La Hongrie a pris note du fait que la Commission avait convenu que le critère de l'effet incitatif formel était respecté dans la décision d'ouvrir la procédure.

(48) La Hongrie et Samsung SDI ont également fait valoir que l'aide était conforme au critère de l'effet incitatif substantiel. Toutefois, dans leurs réponses à la décision d'ouvrir la procédure, la Hongrie et Samsung SDI sont revenues sur certaines déclarations initiales contenues dans la notification et ont fourni de nouveaux arguments et éléments de preuve qui contredisaient partiellement ces déclarations antérieures.

([19]) Samsung SDI-ARN Power Battery Co. Ltd (SAPB) a été créée en 2014 et est une entreprise commune tripartite du groupe Samsung SDI, de Anging Ring New Group (un fournisseur chinois de pièces automobiles) et de Xi'an Gaoke Group (une entreprise publique chinoise). Le groupe Samsung SDI détient une action de participation de 50 % dans l'entreprise commune.

([20]) L'usine de cellules de batteries du groupe Samsung SDI à Ulsan (Corée du Sud) a été exclue en tant qu'autre site d'investissement à un stade précoce du processus décisionnel en raison de ses coûts de main-d'œuvre élevés par rapport à ceux de la Hongrie ou de la Chine.

3.2.1. *Scénario contrefactuel*

(49) Le projet d'investissement à Göd et le scénario contrefactuel à Xi'an présentés dans les documents de notification comprenaient des investissements similaires pour ce qui est des bâtiments, des machines et des équipements. Plus particulièrement, la Hongrie a confirmé que le type, la capacité et la quantité de machines et d'équipements seraient identiques dans les deux scénarios d'investissement. Malgré cela, le total des dépenses en capital liées à l'investissement serait nettement plus élevé en Hongrie qu'en Chine (215,3 millions d'EUR de plus en valeur actuelle). Si les coûts des bâtiments sont légèrement inférieurs en Hongrie par rapport à ceux de la Chine (étant donné que Samsung SDI pourrait utiliser un bâtiment existant pour son projet d'investissement à Göd), les coûts des machines et des équipements seraient nettement plus élevés en Hongrie qu'en Chine. Selon les informations obtenues auprès de la Hongrie pour la première fois le 16 octobre 2018, cette différence est due à la politique d'approvisionnement local du groupe Samsung SDI, en vertu de laquelle les machines et les équipements seraient tous achetés au sein de l'EEE (si l'investissement devait être réalisé en Hongrie) ou en Chine (si l'investissement devait être réalisé en Chine).

(50) La Hongrie et Samsung SDI ont contesté l'avis préliminaire de la Commission (tel qu'exprimé dans la décision d'ouvrir la procédure), mettant en cause l'existence même d'une telle politique d'approvisionnement entièrement local. En particulier, elles ont expliqué que, pour l'investissement n° 1, Samsung SDI avait décidé, conformément à une restriction prévue dans sa politique d'approvisionnement local, de s'appuyer sur des fournisseurs sud-coréens expérimentés de machines et d'équipements plutôt que sur des fournisseurs de l'EEE, afin de réduire au minimum les risques. ([21]) Une telle circonstance spécifique ne saurait remettre en cause une politique d'approvisionnement local par ailleurs générale.

(51) Toutefois, la Hongrie a expliqué que, même si l'analyse contrefactuelle de Samsung SDI concernant l'approvisionnement local reposait en l'espèce sur une prémisse qui reflétait la politique établie du groupe Samsung SDI, l'évaluation ex ante du comité d'investissement de Samsung SDI «pouvait avoir été […] trop présomptueuse en ce qui concerne ses capacités d'approvisionnement local» ([22]).

(52) La Hongrie a confirmé que jusqu'au début de l'année 2019, lorsqu'environ [35-50] % de l'investissement n° 2 de Samsung SDI avait été commandé auprès de fournisseurs, Samsung SDI n'avait pas fait appel à des fournisseurs de l'EEE (voir le considérant 44 de la décision d'ouvrir la procédure). Au lieu de cela, la grande majorité des équipements et des machines acquis aux fins de la mesure d'aide provenaient, selon la Hongrie, de Corée du Sud. La Hongrie a cependant estimé que la Commission ne pouvait pas se fonder sur des faits ex post concernant l'approvisionnement effectif pour remettre en cause la crédibilité des hypothèses commerciales au moment de la décision d'implantation.

(53) La Hongrie a expliqué que le groupe Samsung SDI avait dû recourir à des fournisseurs sud-coréens pour le site hongrois — et ne pas tenir compte de ses plans initiaux présentés dans les documents de notification — parce que sa recherche de fournisseurs locaux appropriés dans l'EEE n'avait pas donné les résultats escomptés.

(54) Selon la Hongrie, la recherche de fournisseurs dans l'EEE par Samsung SDI a commencé dès 2015 et était encore en cours en mai 2019. À l'exception des contacts bilatéraux avec cinq producteurs d'équipements établis dans l'EEE en 2015, 2016 et 2017 (qui ont abouti positivement pour deux d'entre eux) ([23]), la recherche a essentiellement débouché sur une conférence organisée conjointement par le groupe Samsung SDI et le […] ([24]), qui s'est tenue le 24 février 2017 à […] (soit huit mois avant la décision d'investissement de Samsung SDI). Selon la Hongrie, sur les 24 participants à la conférence (et cinq autres entreprises, qui ont été contactées de façon bilatérale par le groupe Samsung SDI après la conférence), une majorité (23) de fournisseurs potentiels de l'EEE ont été écartés pour divers motifs ([25]) avant que la décision finale d'investir en Hongrie ne soit prise le 27 novembre 2017. Après la décision d'investissement, les discussions se sont poursuivies avec seulement six fournisseurs potentiels de l'EEE, qui ne pouvaient toutefois fournir des équipements que pour une petite partie des besoins de Samsung SDI dans le cadre de l'investissement n° 2 en Hongrie.

([21]) Observations de Samsung SDI concernant la décision d'ouvrir la procédure, point 43 («[…]»).
([22]) Observations de la Hongrie sur la décision d'ouvrir la procédure, points 31 et 122.
([23]) Un autre fournisseur de l'EEE a été contacté en 2019 et a ensuite été sélectionné pour fournir des équipements.
([24]) […].
([25]) […].

(55) Selon la Hongrie, en Chine, le groupe Samsung SDI disposait d'une expérience suffisante ([26]) ainsi que de contacts avec des fournisseurs locaux et n'avait donc pas besoin — au cours de la phase de planification de l'investissement notifié — de prendre des mesures spécifiques pour recueillir des informations sur leurs capacités techniques et le prix des équipements standard.

(56) La Hongrie a également expliqué que, pour ce qui est des équipements et les machines utilisés pour mettre en œuvre la nouvelle innovation dans les procédés, le groupe Samsung SDI a mené des évaluations techniques en Chine du 8 au 12 janvier 2017. Les conclusions de ces évaluations techniques étaient que, même si les producteurs chinois avaient apporté des améliorations technologiques significatives par rapport à la situation qui prévalait 2 à 3 ans auparavant et avaient entre-temps atteint une compétitivité des prix (puisqu'ils étaient [5-30] % moins chers que les fournisseurs sud-coréens), ils ne satisfaisaient pas aux exigences de qualité du groupe Samsung SDI.

(57) Plus généralement, la Hongrie a contesté les doutes de la Commission quant à la crédibilité du scénario contrefactuel chinois.

(58) Premièrement, la Hongrie a nié l'existence d'une stratégie d'investissement régionalisée ([27]), dont le résultat aurait été que le projet d'investissement aurait, en tout état de cause, eu lieu en Hongrie. La Hongrie considère que ces doutes reposent en réalité sur l'interprétation erronée, par la Commission, du procès-verbal d'une réunion interne du groupe Samsung SDI qui s'est tenue le 21 septembre 2017, concernant l'«examen des nouveaux investissements de production en UE et […]» ([28]), à laquelle ont participé plusieurs cadres du groupe Samsung SDI et son directeur financier. La Hongrie note que si une telle stratégie avait existé, cela aurait signifié qu'un investissement similaire aurait été réalisé en […], ce qui n'était pas le cas.

(59) Deuxièmement, la Hongrie et Samsung SDI ont expliqué que Samsung SDI avait les moyens et l'expérience nécessaires pour protéger adéquatement ses droits de propriété intellectuelle (ci-après, la «PI») en Chine. Samsung SDI a indiqué qu'au moment de la décision d'implantation, elle possédait déjà une expérience significative dans la mise en place d'usines de production en Chine (l'usine de Tianjin date de 1996) et la protection de ses droits de PI. Des mesures spécifiques, comme l'illustrent les éléments de preuve produits par Samsung SDI, avaient déjà été prises pour protéger ces droits, tels que la «mise en boîte noire» (voir le considérant 23), les accords de confidentialité pour les employés et les actionnaires chinois et les politiques strictes en matière d'accès à l'usine (telles que les scans de sécurité et le contrôle des appareils électroniques), qui se sont révélées appropriées dans la pratique pour prévenir tout risque de violation de la PI. Samsung SDI a fourni des informations supplémentaires prouvant que l'administration chinoise avait annoncé, en octobre 2017 (c'est-à-dire avant la décision d'investissement), lors du 19e congrès national du Parti communiste, une législation visant à renforcer la protection des droits de PI. La Hongrie et Samsung SDI affirment que, par conséquent, le groupe Samsung SDI n'aurait eu aucune raison d'exclure un investissement contrefactuel en Chine en raison de préoccupations en matière de PI.

(60) Troisièmement, la Hongrie et Samsung SDI ont contesté les doutes préliminaires de la Commission concernant l'existence en Chine d'un environnement prétendument hostile à l'égard des entreprises sud-coréennes. Samsung SDI a confirmé que le groupe Samsung SDI entretenait de bonnes relations commerciales avec les autorités chinoises, comme le confirment les offres d'aide qu'elle a reçues concernant cet investissement ou d'autres investissements. Samsung SDI a expliqué que l'environnement prétendument hostile concernait des ventes sur le marché intérieur chinois, ce qui n'aurait pas été pertinent en l'espèce, étant donné que la production dans le cadre de cet investissement aurait été consacrée aux marchés d'exportation. Les doutes exprimés par la Commission à cet égard seraient donc dénués de fondement. Samsung SDI a également fourni une présentation interne préparée par l'équipe de planification de la division commerciale «Automobile et SSE» de Samsung SDI et présentée lors de la réunion du 21 septembre 2017 (voir le considérant 58) (ci-après le «rapport interne du 21 septembre 2017»); selon Samsung SDI, ce document (une comparaison qualitative site par site) montre que le groupe Samsung SDI a attribué une note de […] à sa relation avec les autorités chinoises.

(61) Quatrièmement, pour réfuter l'hypothèse générale selon laquelle l'investissement no 1 avait été réalisé en Hongrie avec l'intention de l'accroître ultérieurement, la Hongrie a transmis à la Commission un tableau Excel fourni par Samsung SDI indiquant que, en 2020, l'installation de production de Xi'an ne disposait que de deux lignes de production (correspondant aux deux lignes de production initiales établies dans le cadre de l'investissement no 1).

([26]) Compte tenu de son installation existante de fabrication de batteries pour véhicules électriques à Xi'an (construite en 2015 pour produire des batteries pour véhicules électriques).

([27]) À laquelle la Commission a fait référence aux considérants 53 à 57 de la décision d'extension.

([28]) Union européenne/[…].

3.2.2. *Niveaux d'approvisionnement local recalculés dans les scénarios contrefactuels de Xi'an (Chine) et de Göd (Hongrie)*

3.2.2.1. Xi'an (Chine)

(62) La Hongrie et Samsung SDI ont contesté l'hypothèse de la Commission selon laquelle le groupe Samsung SDI n'aurait acheté aucun équipement localement en Chine si elle avait choisi Xi'an comme site d'investissement. Elles ont expliqué que les […] et les problèmes de confidentialité qui pouvaient, à première vue, rendre les fournisseurs chinois moins fiables ([29]) auraient pu être résolus en associant les autorités chinoises ([30]) (ce qui ne serait toutefois possible que si l'investissement devait avoir lieu en Chine), en apportant un soutien technique aux fournisseurs chinois, en envoyant des ingénieurs de SDI venant du siège sud-coréen de Samsung SDI afin qu'ils travaillent en étroite collaboration avec eux ([31]), et en recourant à des arrangements contractuels spécifiques ainsi qu'à des accords de développement conjoint avec les fournisseurs ([32]). Pour ce qui est des questions de confidentialité, la Hongrie a également fait valoir que, sauf en ce qui concerne certaines machines spécifiques, il n'existe aucun problème de confidentialité concernant les fournisseurs de machines et d'équipements utilisés pour les différentes étapes du procédé de production de batteries. Dans ses observations sur la décision d'ouvrir la procédure, la Hongrie a également affirmé que, sur la base des nouveaux calculs ex post de Samsung SDI fondés sur les données disponibles au moment de la décision d'investissement, une part d'approvisionnement local en équipements et en machines égale à [31-35] % ([33]) des dépenses d'investissement admissibles aurait été réaliste à Xi'an, en Chine, au moment de la décision d'implantation.

(63) Le taux d'approvisionnement local de référence de [31-35] % en Chine reposait sur l'hypothèse selon laquelle le groupe Samsung SDI se serait approvisionné dans les proportions suivantes:

a) environ [15-20] % de la valeur des équipements nécessaires à l'investissement contrefactuel à Xi'an auprès de fournisseurs chinois auxquels le groupe Samsung SDI avait déjà acheté des équipements similaires en Chine pour son usine de production de Tianjin. Samsung SDI a également relevé à cet égard que, contrairement à l'avis de la Commission exprimé dans la décision d'extension (considérant 41), ce n'est pas après 20 ans d'exploitation que la part d'approvisionnement local réalisée dans son usine de Tianjin ([25-30] % en 2015-2016 et [15-20] % en 2018-2019) a été atteinte, étant donné que l'usine n'a commencé à fabriquer des cellules de batteries qu'en 2008 (et même 2016 pour les cellules cylindriques);

b) environ [10-15] % de la valeur des équipements nécessaires à l'investissement contrefactuel à Xi'an auprès de fournisseurs chinois qui n'avaient jamais fait affaire avec Samsung SDI en Chine, mais qui avaient vendu à d'autres clients chinois, y compris des fabricants de batteries pour véhicules électriques, des équipements reposant sur la même technologie ([34]) que celle utilisée dans le projet d'investissement contrefactuel;

c) environ [3,5-5] % de la valeur des équipements nécessaires à l'investissement contrefactuel à Xi'an auprès de fournisseurs chinois qui n'avaient jamais fait affaire avec Samsung SDI en Chine, mais qui avaient vendu à d'autres clients chinois, y compris des fabricants de batteries pour véhicules électriques, des équipements utilisés dans les mêmes procédés de production ([35]) que ceux utilisés dans le projet d'investissement contrefactuel.

(64) Dans ses observations sur la décision d'ouvrir la procédure, la Hongrie a avancé deux autres arguments à l'appui de son allégation selon laquelle un niveau significatif d'approvisionnement local en Chine était réaliste au moment de la décision d'investissement en novembre 2017.

([29]) Voir les considérants 50 et 131 de la décision d'ouvrir la procédure ([…]), les observations de Samsung SDI sur la décision d'extension ([…]), le considérant 43 de la décision d'ouvrir la procédure et le considérant 44 de la décision d'extension (confidentialité).

([30]) Réponse de la Hongrie à la Q.5 de la demande de renseignements du 1er avril 2019; observations de Samsung SDI sur la décision d'ouvrir la procédure, point 87, et observations de Samsung SDI sur la décision d'extension, p. 3.

([31]) Observations de Samsung SDI concernant la décision d'ouvrir la procédure, point 87.

([32]) Observations de la Hongrie concernant la décision d'ouvrir la procédure, point 55.

([33]) Dans les observations de Samsung SDI du 3 mai 2020 sur la décision d'ouvrir la procédure, un taux de [30-40] % d'approvisionnement local (taux de référence) a été jugé réaliste (avec un ratio de [25-30] % à titre d'hypothèse prudente). Après avoir été interrogées par la Commission, Samsung SDI et la Hongrie ont corrigé le taux de référence le 3 novembre 2020 pour le ramener à [31-35] %. Les pièces de rechange ne sont pas incluses dans les différents pourcentages d'approvisionnement local.

([34]) À l'appui de cette allégation, la Hongrie a fourni les noms de quatre producteurs chinois, des résumés des caractéristiques techniques de leurs équipements respectifs, ainsi que des résumés de réunions avec ces producteurs qui ont eu lieu entre 2014 et 2019.

([35]) À l'appui de cette allégation, la Hongrie a fourni les noms de deux producteurs chinois et les résumés de réunions avec ces derniers qui ont eu lieu entre 2014 et 2019.

(65) Premièrement, elle a affirmé qu'en 2015-2016 et 2018-2019, le groupe Samsung SDI avait atteint un taux d'approvisionnement local en machines et équipements compris entre [10-15] % et [25-30] % dans son usine de Tianjin (en moyenne [25-30] % en 2015-2016 et [15-20] % en 2018-2019). La Hongrie a considéré que l'investissement à Tianjin constituait une référence pertinente pour le projet d'investissement notifié, car les lignes de production respectives présentent des «caractéristiques similaires» et «reposent sur des machines et des équipements analogues». Deuxièmement, la Hongrie a présenté des éléments de preuve concernant le niveau de développement technologique sur le marché chinois des équipements et des machines en 2017 (pour le résumé, voir le considérant 11 de la décision d'extension).

(66) La Hongrie et Samsung SDI ont également rappelé que la recherche de fournisseurs locaux est un processus dynamique qui peut évoluer dans le temps, ce qui peut conduire à des parts d'approvisionnement local plus élevées que celles obtenues au moment de la décision d'investissement.

(67) La Hongrie et Samsung SDI ont également estimé qu'en l'absence d'approvisionnement local, le bénéficiaire ferait appel à ses fournisseurs sud-coréens. Dans ce cas, des éléments de coût supplémentaires devraient être pris en considération. Il s'agit notamment des coûts d'expédition des machines et équipements vers l'usine en Chine (estimés à [2-3] % des coûts des machines et équipements respectifs), d'une marge de [18-22] % pour tenir compte de l'intervention du siège du groupe Samsung SDI en Corée du Sud (ci-après le «siège de Samsung SDI») dans la procédure d'acquisition ([36]), et des droits de douane de 1,1 % à payer pour ces machines et équipements importés de Corée du Sud en Chine.

3.2.2.2. Göd (Hongrie)

(68) Dans ses observations sur la décision d'ouvrir la procédure, la Hongrie a estimé que la Commission n'avait «aucune raison de remettre en cause le fait que l'approvisionnement local était une hypothèse ex ante crédible pour Samsung SDI au moment où elle a décidé d'investir à Göd». La Hongrie a affirmé qu'il n'était «pas pertinent de savoir comment l'approvisionnement en équipements et en machines à destination de la Hongrie a eu lieu ex post, par rapport à ce que Samsung avait initialement envisagé conformément à sa politique d'approvisionnement local établie».

(69) La Hongrie a expliqué que, contrairement à l'avis préliminaire de la Commission, le groupe Samsung SDI n'aurait pas pu s'approvisionner en équipements auprès de fournisseurs chinois moins chers, en raison de […] (en particulier […]). En tout état de cause, la Hongrie a fait observer que, étant donné que les coûts supposés de l'approvisionnement auprès de fournisseurs sud-coréens étaient pratiquement identiques à ceux d'un approvisionnement dans l'EEE (à l'exception des coûts d'expédition, estimés à [3-4] % des coûts des machines et équipements respectifs), un pourcentage d'approvisionnement local inférieur à 100 % en Hongrie aurait eu une incidence très limitée sur le résultat ex ante en VAN de l'investissement en Hongrie.

(70) Selon la Hongrie, l'approvisionnement en machines et équipements par le biais du siège de Samsung SDI agissant en tant qu'intermédiaire pouvait remplacer les efforts d'approvisionnement local de Samsung SDI lorsqu'un tel approvisionnement s'avérait impossible. En cas d'approvisionnement centralisé par l'intermédiaire du siège de Samsung SDI, les coûts d'expédition et une marge de [18-22] % s'appliqueraient (tandis qu'aucun droit de douane ne serait dû).

(71) À la suite de l'échange de correspondances subséquent entre la Commission et la Hongrie, la Hongrie a présenté un écart en VAN recalculé en janvier 2023, dans lequel la part de l'approvisionnement en machines et équipements en provenance de l'extérieur de l'EEE pour l'usine de Göd à la fin de l'année 2021 était chiffrée à [94-99] %, tandis que la part de l'approvisionnement à l'intérieur de l'EEE était fixée à [1-1,5] %.

([36]) Ou, à défaut, les coûts d'acquisition de machines et d'équipements locaux si le siège de Samsung SDI n'est pas associé à la procédure d'acquisition.

3.2.2.3. La marge de [18-22] % sur les équipements non locaux

(72) La Hongrie et Samsung SDI soutiennent que, si la Commission devait rejeter l'hypothèse initiale de Samsung SDI d'un approvisionnement entièrement local, sur la base de la politique du groupe Samsung SDI, les calculs de la VAN devraient inclure une marge de [18-22] % ([37]). Conformément à l'expérience réelle de Samsung SDI, une telle marge serait justifiée par le fait que les machines et les équipements seraient d'abord achetés aux producteurs sud-coréens par le siège de Samsung SDI, puis les équipements respectifs seraient vendus à Samsung SDI en Hongrie ou en Chine, après application d'une marge de [18-22] % à la base de coûts sous-jacente (qui comprendrait le prix d'acquisition et tous les autres coûts supportés par le siège de Samsung SDI pour l'achat, la livraison et l'installation des machines et équipements sur le site d'investissement local jusqu'à ce qu'ils puissent être exploités pour la production de masse). Cette marge de [18-22] % correspond à la différence nominale entre les prix d'achat du siège de Samsung SDI et les prix de revente calculés sur la base des tarifs qu'il facture à ses filiales locales. Il s'agirait d'un niveau raisonnable et approprié pour ces opérations intragroupe, qui comprennent non seulement l'achat des équipements, mais aussi les services supplémentaires fournis par le siège de Samsung SDI. La Hongrie et Samsung SDI font valoir qu'une telle marge de [18-22] % constituerait un prix conforme au marché, comme en attestent tant les études antérieures à la décision d'implantation prise en l'espèce que les études présentées à la Commission au cours de la présente enquête ([38]).

3.2.3. *Aide publique à l'autre site proposé à Xi'an, en Chine*

(73) Bien que la Hongrie ait initialement indiqué à la Commission que le bénéficiaire «n'avait reçu aucune offre de subvention» du gouvernement chinois au cours du processus décisionnel (voir le considérant 13 de la décision d'extension), elle s'est ensuite départie de cette affirmation.

(74) La Hongrie et Samsung SDI ont ensuite affirmé qu'une subvention directe à l'investissement couvrant [15-20] % des coûts d'investissement aurait été disponible en Chine. Par ailleurs, elles ont fait valoir que si l'investissement avait été réalisé en Chine, Samsung SDI aurait probablement bénéficié d'un taux d'impôt sur les sociétés de 15 % au lieu du taux normal de 25 %.

(75) En ce qui concerne la subvention, la Hongrie et Samsung SDI ont produit une offre non signée et non estampillée, datée du 23 février 2017, du gouvernement local chinois, qui contenait deux options (voir le considérant 16 de la décision d'extension). La Hongrie et Samsung SDI ont fourni des éléments de preuve supplémentaires, documentant notamment le déroulement des négociations entre le groupe Samsung SDI et le gouvernement local chinois de janvier à juillet 2017 ([39]), ainsi qu'une offre d'aide actualisée datée du 23 mai 2018. À la lumière de ces éléments de preuve complémentaires, la Hongrie et Samsung SDI affirment que les négociations concernant une subvention couvrant [15-20] % des coûts étaient sérieuses et crédibles; seule la possibilité d'obtenir une subvention encore plus élevée atteignant [25-30] % des coûts de l'investissement restait incertaine.

(76) En ce qui concerne un éventuel taux d'impôt sur les sociétés réduit à 15 %, la Hongrie a expliqué que l'hypothèse initiale du groupe Samsung SDI d'un taux d'impôt sur les sociétés de 25 % en Chine reposait sur une estimation plutôt prudente. La Hongrie a affirmé qu'il aurait été légitime que le groupe Samsung SDI se fonde sur un taux d'imposition nettement inférieur, de 15 %, en Chine pour ses calculs de la VAN (voir les considérants 25 et 26 de la décision d'extension) ([40]).

([37]) Cette marge de [18-22] % n'a pas été incluse dans les calculs initiaux de la VAN, étant donné que ces derniers reposaient précisément sur l'hypothèse d'un approvisionnement entièrement local.

([38]) Étude Deloitte de décembre 2018 et étude de Copenhagen Economics du 13 avril 2020.

([39]) Document interne «Xi'an Plant # 2 Investment Plan» du 5 janvier 2017, résumé d'un voyage d'affaires en Chine relatif à l'investissement dans l'usine n° 2 de Xi'an daté du 13 janvier 2017, procès-verbal du 18 février 2017 d'une réunion entre […] le 16 février 2017, présentation du 3 mars 2017 préparée par […] de Samsung SDI pour la réunion sur «[…]», note «[…]» du 14 mars 2017, note «[…]» du 20 mars 2017, courriel du 21 juillet 2017 contenant un compte rendu d'une réunion du 20 juillet 2017 avec le gouvernement local.

([40]) La Hongrie a fait valoir que Samsung SDI avait également envisagé (rapport interne de Samsung SDI du 5 juin 2017) une autre possibilité de bénéficier d'un taux réduit d'impôt sur les sociétés de 15 %, dans le cadre du régime des «entreprises de hautes et nouvelles technologies» [avis du ministère des sciences et de la technologie, du ministère des finances et de l'administration fiscale nationale sur la révision et la publication des mesures administratives relatives à la certification des entreprises de hautes technologies (2016)].

(77) La Hongrie et le bénéficiaire ont expliqué que le rapport interne du 21 septembre 2017 montre que le groupe Samsung SDI avait connaissance de l'offre de subvention potentielle de la Chine. Selon Samsung SDI, le fait que ces subventions n'aient pas été prises en considération dans les calculs de l'écart de viabilité soumis au comité d'investissement et au président-directeur général de Samsung SDI lors des étapes du processus décisionnel successives conduisant à la décision d'implantation et d'investissement n'est pas pertinent: le fait que le groupe Samsung SDI ne tienne compte de l'aide qu'une fois la VAN calculée est une pratique courante, comme en témoigne également le fait que l'aide potentielle de la Hongrie n'a pas non plus été prise en considération au stade du calcul de la VAN.

3.2.4. *Introduction par Samsung SDI d'une approche «discrète» et d'une approche «probabiliste» pour le calcul de l'écart de viabilité*

(78) Bien que la Hongrie ait exprimé son désaccord avec les doutes de la Commission concernant les comparaisons de la VAN, elle a fait savoir qu'elle était disposée à comparer quelques autres scénarios de viabilité plausibles, dans le but d'illustrer la manière dont l'écart de viabilité entre la Hongrie et la Chine resterait significatif dans ces scénarios, si bien que l'aide d'État proposée par la Hongrie à Samsung SDI maintiendrait son effet incitatif. Plus précisément, Samsung SDI a recalculé l'écart en VAN à la suite de la décision d'ouvrir la procédure, en envisageant deux approches: une approche «discrète», comprenant quatre scénarios différents, et une approche «probabiliste», conduisant à trois scénarios possibles.

(79) Dans le cadre de l'approche discrète, Samsung SDI a calculé deux écarts en VAN sans aucun approvisionnement local en Chine ou en Hongrie, mais en tenant compte soit d'une subvention chinoise locale couvrant [15-20] % de l'investissement, soit d'un taux d'impôt sur les sociétés de 15 %. Dans les deux scénarios, Samsung SDI soutient que l'écart de viabilité resterait comparable ou supérieur à l'écart initial de 173 millions d'EUR. Un troisième écart en VAN recalculé sur la base d'un taux d'approvisionnement local de [31-35] % pour l'investissement en Chine (et d'une absence d'approvisionnement local pour l'investissement en Hongrie), d'une absence de subvention et d'un taux d'impôt sur les sociétés de 25 % pour l'investissement en Chine, conduirait à un écart en VAN inférieur à celui initialement calculé, mais comparable au montant de l'aide d'État proposée par la Hongrie. Enfin, un quatrième écart en VAN recalculé sur la base d'un taux d'approvisionnement local de [25-30] % pour l'investissement en Chine (et d'une absence d'approvisionnement local en Hongrie), d'une absence de subvention et d'un taux d'impôt sur les sociétés de 25 % pour l'investissement en Chine, conduirait à un écart en VAN inférieur à l'écart en VAN initial et au montant de l'aide d'État proposée par la Hongrie.

(80) Samsung SDI a fait valoir que l'approche discrète ci-dessus ne reflétait pas fidèlement le processus décisionnel ayant conduit à l'investissement. Elle a considéré qu'au lieu de celle-ci, une approche probabiliste constituerait une évaluation plus réaliste, qui tiendrait compte de tous les facteurs qui étaient pertinents pour Samsung SDI lorsqu'elle a choisi le site d'investissement.

(81) Les trois «scénarios probabilistes» proposés par Samsung SDI à la suite de la décision d'ouvrir la procédure combinent les trois facteurs différents (à savoir un taux d'approvisionnement local de [25-30] % pour l'investissement en Chine, une subvention couvrant [15-20] % des coûts accordée par les autorités chinoises et un taux d'impôt sur les sociétés de 15 %) auxquels différents coefficients de probabilité sont appliqués pour tenir compte de l'incertitude liée à la matérialisation de ces facteurs. Les coefficients de probabilité proposés sont de 100 % pour le facteur relatif à l'estimation prudente d'un taux d'approvisionnement local de [25-30] % en Chine pour les trois scénarios, et de 25 % ou 0 % pour les deux autres facteurs (pour deux des trois scénarios) ou de 25 % pour ces deux facteurs (dans le troisième scénario) ([41]). Samsung explique que les trois écarts en VAN recalculés qui en résultent se situent tous dans la fourchette de l'écart en VAN initial, et qu'ils sont tous supérieurs au montant de l'aide d'État proposée par la Hongrie. Compte tenu de ce qui précède, la Hongrie a fait valoir que l'effet incitatif du montant d'aide notifié serait confirmé.

(82) La Hongrie a affirmé que la Commission devrait tenir compte de ce nouveau calcul ex post des écarts en VAN, effectué sur la base de données historiques, bien qu'il n'ait pas été pris en considération par le bénéficiaire de l'aide au moment où il a choisi le site d'investissement.

([41]) Samsung SDI a ajouté qu'un facteur de probabilité légèrement supérieur ou inférieur à 25 % n'affecterait pas sensiblement l'écart en VAN et le montant de l'aide.

(83) Dans leurs observations sur la décision d'extension, la Hongrie et Samsung SDI ont fait valoir qu'un document interne de l'entreprise établi au cours du processus décisionnel et fourni par Samsung SDI corrobore l'affirmation selon laquelle le bénéficiaire a appliqué une approche intrinsèquement probabiliste au stade ex ante de l'évaluation de l'investissement. À cet égard, elles se sont référées, plus précisément, au rapport interne du 21 septembre 2017.

3.3. **Proportionnalité**

(84) La Hongrie a expliqué que la mesure d'aide visait à compenser — en partie — le désavantage allégué en ce qui concerne les coûts de 173 millions d'EUR afin d'attirer l'investissement dans une région assistée. La Hongrie a confirmé que le groupe Samsung SDI était prêt à supporter le désavantage financier résiduel de 65 millions d'EUR, car il estimait qu'il bénéficierait de certains avantages qualitatifs et stratégiques du site hongrois.

(85) La Hongrie et Samsung SDI ont rappelé que, même si l'écart en VAN devait être recalculé (voir la section 3.2.4), le montant de l'aide, dans la mesure où il resterait dans la limite d'un tel écart en VAN révisé, serait toujours proportionné.

3.4. **Nécessité et caractère approprié**

(86) La Hongrie a expliqué que la nécessité d'une aide dans la région concernée, à savoir la Hongrie centrale, était confirmée par son statut de région assistée au sens de l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE. Par le passé, la région de Hongrie centrale a bénéficié d'un grand nombre de mesures ne constituant pas des aides et de mesures horizontales qui, à elles seules, se sont révélées insuffisantes pour remédier aux handicaps régionaux de cette zone. Le comitat de Pest est resté particulièrement sous-développé par rapport au reste de la région de Hongrie centrale.

(87) La Hongrie a considéré que, selon la pratique de la Commission, une subvention directe constitue un instrument d'aide approprié pour atteindre l'objectif recherché, qui est d'attirer les investissements à Göd.

3.5. **Effets négatifs non désirés sur la concurrence et les échanges**

(88) Premièrement, la Hongrie a fait observer que ce sont les mêmes clients qui seraient fournis en cellules de batteries pour véhicules électriques, que celles-ci soient produites en Chine ou en Hongrie. Des volumes égaux seraient produits et vendus aux mêmes prix, pour approvisionner les mêmes marchés géographiques (c'est-à-dire l'EEE et […]).

(89) Deuxièmement, la Hongrie n'a pas contesté le fait que la recherche d'un site pour le projet d'investissement avait porté non seulement sur les trois usines existantes de fabrication de cellules de batteries du groupe Samsung SDI en Chine, en Corée du Sud et en Hongrie (comme indiqué dans la notification et au cours de la phase d'examen préliminaire), mais également sur des sites d'investissement vierges en Chine (Wuxi), en Pologne (Środa), en Slovaquie (Sereď), en Hongrie (Tatabánya) et en Tchéquie (Most Joseph). La Hongrie et Samsung SDI ont toutefois expliqué que ces autres possibilités, qui auraient été des investissements entièrement nouveaux, ont été exclues à un stade précoce du processus décisionnel. Samsung SDI a rappelé que la capacité de son groupe à cette époque était inférieure à son objectif de ventes en Europe et […]; par conséquent, l'équipe de planification de la division commerciale de Samsung SDI a proposé un plan d'investissement visant à accroître cette capacité dès que possible. Les investissements entièrement nouveaux n'auraient donc pas permis d'atteindre un tel objectif. L'équipe de planification n'a retenu que deux friches industrielles: Göd et Xi'an. L'interprétation par la Commission des documents internes relatifs à la réunion du 21 septembre 2017 ([42]) serait donc erronée.

(90) Troisièmement, en ce qui concerne une éventuelle délocalisation au sein de l'EEE, la Hongrie a tout d'abord fait valoir que les activités de production en Autriche (assemblages-batteries) et l'activité bénéficiant d'une aide en Hongrie (cellules de batteries) différaient sur le plan matériel et technologique (la Commission elle-même avait admis que le procédé de production des nouvelles cellules de batteries à Göd constituait une «nouvelle innovation dans les procédés» (voir les considérants 89 à 101 de la décision d'ouvrir la procédure). En outre, la réduction des activités au sein de l'usine autrichienne du groupe Samsung SDI s'inscrivait dans une réorientation de la mission de cette usine et ne constituait pas une fermeture partielle au sens des lignes directrices sur les aides à finalité régionale. En tout état de cause, il n'y aurait pas de lien de causalité entre la réduction des activités en Autriche et l'aide à l'extension du site de Göd en Hongrie.

([42]) Comme résumé aux considérants 68 à 70 de la décision d'extension.

4. OBSERVATIONS DU MINISTÈRE SUD-CORÉEN DU COMMERCE, DE L'INDUSTRIE ET DE L'ÉNERGIE SUR LA DÉCISION D'EXTENSION

(91) Dans ses observations, la Corée du Sud a reconnu les efforts déployés par la Commission pour résoudre les problèmes signalés dans le cadre de sa procédure formelle d'examen en cours. Elle a également indiqué que d'autres investissements de Samsung SDI en Europe étaient à prévoir et qu'une décision positive de la Commission en l'espèce servirait de catalyseur aux nouveaux investissements de Samsung SDI.

(92) La Hongrie a confirmé qu'elle n'avait pas d'observations à formuler sur celles présentées par la Corée du Sud.

5. ÉVALUATION

5.1. Existence d'une aide

(93) Pour les motifs exposés dans la décision d'ouvrir la procédure (aux considérants 71 à 76), la Commission a considéré que la mesure d'aide constituait une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, étant donné qu'elle était imputable à l'État et octroyée au moyen de ressources d'État, qu'elle était sélective, qu'elle procurait un avantage économique à Samsung SDI, qu'elle était susceptible d'affecter les échanges entre États membres et qu'elle faussait ou menaçait de fausser la concurrence. Cette appréciation reste valable, de sorte que la mesure en cause constitue une aide d'État.

5.2. Légalité de la mesure d'aide

(94) La Commission a rappelé dans la décision d'ouvrir la procédure (aux considérants 77 à 80) que si le montant de l'aide à l'investissement à finalité régionale à octroyer dépasse le seuil de notification fixé à l'article 4, paragraphe 1, point a), du règlement (UE) nº 651/2014, l'aide en question n'est pas couverte par l'exemption prévue par ledit règlement et doit donc être notifiée individuellement à la Commission. En l'espèce, dans la région de Göd, le seuil applicable s'élève à 26,25 millions d'EUR. Par conséquent, la mesure d'aide envisagée, d'un montant de 108 millions d'EUR, ne pouvait être exemptée de l'obligation de notification.

(95) En outre, conformément au point 15 des lignes directrices sur les aides à finalité régionale, les aides à finalité régionale accordées aux grandes entreprises pour leurs investissements dans des régions pouvant bénéficier d'aides à finalité régionale en vertu de l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE, ne sont considérées comme compatibles avec le marché intérieur que si elles sont octroyées pour des investissements initiaux créant de nouvelles activités économiques dans ces zones, ou en vue de la diversification d'établissements existants dans de nouveaux produits ou en vue de nouvelles innovations dans les procédés. Les aides en faveur de ces activités sont soumises à l'obligation de notification individuelle, à moins qu'elles ne soutiennent des investissements initiaux qui créent de nouvelles activités économiques dans ces régions. L'obligation de notifier individuellement les aides en faveur de la diversification d'établissements existants dans de nouveaux produits ou de nouvelles innovations dans les procédés s'applique indépendamment du montant de l'aide envisagée.

(96) Dans la décision d'ouvrir la procédure, la Commission a conclu (au considérant 79) qu'en notifiant l'octroi de cette aide sous réserve de l'autorisation de la Commission, la Hongrie a respecté les obligations qui lui incombent en vertu de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE (voir également le considérant 30 ci-dessus). Cette appréciation reste valable.

5.3. Compatibilité de la mesure d'aide

(97) Par dérogation à l'interdiction générale d'accorder des aides d'État énoncée à l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, une aide peut être considérée comme compatible avec le marché intérieur si elle peut bénéficier de l'une des dérogations prévues par le TFUE. Étant donné que l'objectif de la mesure d'aide est de promouvoir le développement régional dans une région désignée comme admissible au bénéfice d'une aide à finalité régionale conformément à l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE, la Commission appréciera la compatibilité de la mesure d'aide à la lumière de cette disposition, telle qu'interprétée dans les lignes directrices sur les aides à finalité régionale.

(98) La Hongrie a accordé l'aide, sous la seule réserve de l'autorisation de la Commission, le 27 décembre 2021 (considérant 30). Par conséquent, l'aide est appréciée au regard des lignes directrices sur les aides à finalité régionale applicables du 1er juillet 2014 au 31 décembre 2021 ([43]).

(99) Conformément aux dispositions des lignes directrices sur les aides à finalité régionale, la Commission a d'abord examiné, dans la décision d'ouvrir la procédure (considérant 83), si l'investissement no 2, qui doit être réalisé par une grande entreprise dans une région admissible au bénéfice d'une aide à finalité régionale en vertu de l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE, et qui ne concerne pas un investissement initial en faveur d'une nouvelle activité économique au sens du point 20 i) des lignes directrices sur les aides à finalité régionale, pouvait être considéré comme admissible au bénéfice d'une aide à finalité régionale, étant donné que la Hongrie a affirmé que son procédé de production reposait sur une nouvelle innovation dans les procédés. La Commission a également constaté que Samsung SDI n'était pas une entreprise en difficulté (considérant 8 de la décision d'ouvrir la procédure) (et elle ne dispose à ce jour d'aucune information contradictoire). Enfin, la Commission note que la Hongrie s'est engagée à suspendre l'octroi et/ou le versement de l'aide notifiée au bénéficiaire si ce dernier a reçu une aide antérieure illégale déclarée incompatible par une décision de la Commission jusqu'à ce qu'il ait remboursé ou versé sur un compte distinct l'aide illégale et incompatible ainsi que les intérêts de récupération correspondants. Par conséquent, les points 18 et 19 des lignes directrices sur les aides à finalité régionale sont respectés en l'espèce.

(100) La Commission a admis que le procédé de production des nouvelles cellules de batteries à Göd pouvait être qualifié de «nouvelle innovation dans les procédés» et constituait donc un investissement initial au sens des lignes directrices sur les aides à finalité régionale (considérant 37 ci-dessus et considérants 89 à 101 de la décision d'ouvrir la procédure). La procédure formelle d'examen de la Commission n'a permis de détecter aucun élément susceptible de remettre en cause cette appréciation. Par conséquent, la conclusion de la Commission reste valable aux fins de la présente décision.

(101) La Commission est donc invitée à apprécier si la mesure d'aide remplit les critères énoncés à l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE, à savoir si elle relève des «aides destinées à faciliter le développement […] de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun». Cette appréciation est effectuée au regard des critères fixés dans les lignes directrices sur les aides à finalité régionale.

5.3.1. *Objectif de promotion du développement régional*

5.3.1.1. Contribution réelle et durable au développement régional

(102) Les lignes directrices sur les aides à finalité régionale imposent à l'État membre de prouver concrètement la contribution réelle et durable qu'apporte l'investissement bénéficiant de l'aide au développement régional de la zone cible. À cette fin, la section 3.2.2 des lignes directrices sur les aides à finalité régionale énumère un certain nombre d'indicateurs que les États membres peuvent utiliser pour démontrer la contribution régionale des aides à l'investissement individuelles.

(103) Dans la décision d'ouvrir la procédure, la Commission a confirmé que la région de Göd était admissible au bénéfice d'aides à finalité régionale en vertu de l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE.

([43]) Les lignes directrices sur les aides à finalité régionale ont été prorogées jusqu'au 31 décembre 2021 (voir la communication de la Commission concernant la prorogation et la modification des lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale pour la période 2014-2020, des lignes directrices relatives aux aides d'État visant à promouvoir les investissements en faveur du financement des risques, des lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement et à l'énergie pour la période 2014-2020, des lignes directrices concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté autres que les établissements financiers, de la communication concernant les critères relatifs à l'analyse de la compatibilité avec le marché intérieur des aides d'État destinées à promouvoir la réalisation de projets importants d'intérêt européen commun, de la communication de la Commission — Encadrement des aides d'État à la recherche, au développement et à l'innovation et de la communication de la Commission aux États membres concernant l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne à l'assurance-crédit à l'exportation à court terme, JO C 224 du 8.7.2020, p. 2). Les nouvelles lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale (JO C 153 du 29.4.2021, p. 1) ne s'appliquent qu'aux «aides à finalité régionale soumises à l'obligation de notification qui seront attribuées ou qu'il sera prévu d'attribuer après le 31 décembre 2021» (point 197 des nouvelles lignes directrices).

(104) Pour prouver la contribution réelle et durable, il appartenait également à l'État membre de démontrer que la viabilité de la mesure d'aide était garantie par une contribution financière du bénéficiaire de l'aide équivalente à au moins 25 % des coûts admissibles ([44]), fournie au moyen de ses ressources propres ou d'un financement extérieur, sous une forme qui ne fait l'objet d'aucun soutien financier public. En outre, l'investissement (les actifs bénéficiant de l'aide) devait être maintenu dans la région concernée pendant une période minimale de cinq ans après l'achèvement de l'investissement ([45]). La Commission a noté que ces conditions étaient satisfaites (voir les considérants 31 et 32 de la décision d'ouvrir la procédure).

(105) Dans la décision d'ouvrir la procédure (voir le considérant 105 de celle-ci), la Commission a émis des doutes quant à savoir si l'investissement aurait tous les effets bénéfiques décrits dans les documents de notification, étant donné que la politique d'approvisionnement local qui y est mentionnée ne semblait pas se concrétiser, du moins en ce qui concerne l'acquisition de machines et d'équipements utilisés dans le cadre du projet d'investissement.

(106) Toutefois, après avoir examiné l'ensemble des éléments de preuve figurant dans le dossier, la Commission prend note du fait que la Hongrie a invoqué plusieurs effets positifs de l'investissement sur la région. La mesure d'aide devait notamment créer 1 200 nouveaux emplois directs (voir le considérant 35 de la décision d'ouvrir la procédure). En raison de sa localisation, l'investissement est également susceptible d'attirer des navetteurs de régions voisines qui sont des régions assistées au sens de l'article 107, paragraphe 3, point a), du TFUE. Le nombre d'emplois indirects créés à la suite de l'investissement était estimé à environ 200 en Hongrie et les travaux de construction en tant que tels devaient attirer plus de [30-60] entreprises de construction différentes et plus de [800-1 100] travailleurs (considérant 46). Par ailleurs, le bénéficiaire prévoyait d'offrir une formation complète afin d'améliorer les compétences générales et spécifiques de sa main-d'œuvre et de coopérer avec les établissements d'enseignement supérieur hongrois (favorisant ainsi la diffusion des connaissances et les transferts de technologies). La Hongrie a également invoqué les investissements de suivi et les activités de recherche, de développement et d'innovation envisagés dans la région. La Commission estime qu'aucun élément du dossier ne permet de contester la réalité de ces avantages escomptés au moment de l'octroi de l'aide conditionnelle. En ce qui concerne ses doutes initiaux quant à l'approvisionnement local, la Commission fait observer que ces doutes ne pouvaient en tout état de cause pas avoir d'incidence sur le caractère réel de la contribution de l'investissement n° 2 au développement régional de la zone (comme cela a été établi ci-dessus), mais uniquement sur sa portée.

(107) En conséquence, la Commission estime qu'il est suffisamment prouvé que l'investissement contribuerait positivement au développement de la région.

5.3.1.2. Effet incitatif

(108) Conformément à la section 3.5 des lignes directrices sur les aides à finalité régionale, les aides à finalité régionale ne peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur que si elles ont un effet incitatif. Cet effet existe dès lors que l'aide modifie le comportement de l'entreprise concernée de manière que cette dernière crée de nouvelles activités contribuant au développement d'une zone, activités qu'elle n'exercerait pas en l'absence d'aide ou qu'elle exercerait d'une manière limitée ou différente, ou sur un autre site. L'aide ne doit pas servir à subventionner les coûts d'une activité que l'entreprise aurait de toute façon supportés ni à compenser le risque commercial normal inhérent à une activité économique.

(109) Comme expliqué au considérant 116 de la décision d'ouvrir la procédure, l'exigence formelle relative à l'effet incitatif énoncée aux points 64, 65 et 69 des lignes directrices sur les aides à finalité régionale, à savoir que les travaux ne peuvent débuter qu'après l'introduction du formulaire de demande d'aide, a été respectée en ce qui concerne l'investissement n° 2.

(110) Néanmoins, considérant qu'une entreprise peut avoir de nombreuses raisons valables pour réaliser son investissement dans une certaine région, même si elle ne reçoit aucune aide, les lignes directrices sur les aides à finalité régionale imposent également à la Commission de vérifier en détail si l'aide est nécessaire pour produire un effet incitatif important pour l'investissement. Dans ce contexte, l'État membre est tenu de préciser quel scénario décrit au point 61 des lignes directrices sur les aides à finalité régionale s'applique (scénario 1, décision d'investissement; ou scénario 2, décision sur le site).

([44]) Voir point 38 des lignes directrices sur les aides à finalité régionale.
([45]) Voir point 36 des lignes directrices sur les aides à finalité régionale.

(111) La Hongrie a notifié la mesure d'aide comme relevant du scénario 2 du point 61 des lignes directrices sur les aides à finalité régionale. Selon le point 61 des lignes directrices sur les aides à finalité régionale, le scénario 2 est celui dans lequel l'aide incite à réaliser un projet d'investissement dans la zone concernée plutôt qu'ailleurs parce qu'elle compense les désavantages et coûts nets liés au choix d'un site dans la zone concernée. Comme indiqué à la section 3.5.2 des lignes directrices sur les aides à finalité régionale, dans un cas relevant du scénario 2, l'État membre a l'obligation de prouver clairement que l'aide a un effet réel sur le choix du lieu de l'investissement. La charge de la preuve de l'existence d'un effet incitatif incombe donc à l'État membre. À cette fin, l'État membre doit fournir une description complète du scénario contrefactuel dans lequel aucune autorité publique de l'EEE n'accorderait d'aide au bénéficiaire (y compris sur le site retenu). Le point 71 des lignes directrices sur les aides à finalité régionale indique que, pour le scénario 2 — auquel la Hongrie fait référence en l'espèce —, l'État membre pourrait démontrer l'effet incitatif de l'aide en produisant des documents de l'entreprise indiquant qu'une comparaison a été faite entre les coûts et les avantages d'une implantation dans la zone assistée et ceux d'une implantation dans une ou d'autres zones. Ces documents doivent avoir été établis au cours du processus décisionnel concernant l'investissement ou le choix du site de l'investissement. À cette fin, l'État membre est invité à s'appuyer sur des documents officiels du conseil d'administration, des évaluations des risques, des rapports financiers, des plans d'entreprise internes, des avis d'experts et d'autres études et documents qui développent différents scénarios d'investissement.

(112) La Commission doit vérifier si le scénario contrefactuel présenté par la Hongrie est réaliste et crédible.

(113) Conformément au point 68 des lignes directrices sur les aides à finalité régionale, un scénario contrefactuel est crédible lorsqu'il est authentique et qu'il intègre les variables de décision observées au moment où le bénéficiaire prend sa décision sur les investissements à réaliser ([46]).

(114) En l'espèce, la Hongrie a avancé un certain nombre d'arguments et a présenté des preuves documentaires étayant sa position selon laquelle l'investissement n° 2 satisfaisait aux exigences des lignes directrices sur les aides à finalité régionale en tant que projet relevant du scénario 2 du point 61 desdites lignes directrices. Elle a fait valoir un écart de viabilité en valeur actuelle nette (VAN) de 173 millions d'EUR par rapport à un autre site d'investissement à Xi'an, en Chine. Cet écart résultait essentiellement d'une différence importante entre les coûts d'investissement prévus pour la mesure d'aide sur les deux sites envisagés. Alors que le bénéficiaire investirait 1,2 milliard d'EUR en valeur nominale [982 millions d'EUR en valeur actuelle ([47])] dans les bâtiments, les équipements et les machines en Hongrie, les coûts équivalents en Chine ne s'élevaient qu'à […] millions d'EUR en valeur nominale (766,7 millions d'EUR en valeur actuelle). La différence de 215,3 millions d'EUR (en valeur actuelle) était exclusivement due au coût des machines et équipements, pour lequel la notification faisait état d'un surcoût de près de [35-50] % en Hongrie par rapport à la Chine.

(115) Dans la décision d'ouvrir la procédure, la Commission a relevé que la différence de 215,3 millions d'EUR en ce qui concerne les coûts d'investissement avait été partiellement compensée par les avantages nets de l'investissement en Hongrie (42,3 millions d'EUR), ce qui a entraîné un écart de viabilité net final de 173 millions d'EUR entre le site chinois et le site hongrois, au détriment du site hongrois. La Commission a également fait observer que la Hongrie avait affirmé que l'aide notifiée, d'un montant de 108 millions d'EUR en valeur actuelle, compensait en partie le désavantage net de 173 millions d'EUR lié à la décision de réaliser l'investissement en Hongrie plutôt qu'en Chine.

(116) Ainsi qu'il ressort de la décision d'extension (notamment les considérants 5 et 6), en réponse à la décision d'ouvrir la procédure, la Hongrie et Samsung SDI se sont distanciées de certaines déclarations faites au cours de la phase d'examen préliminaire et ont présenté de nouvelles allégations et de nouveaux éléments de preuve concernant les hypothèses formulées par le bénéficiaire dans le scénario contrefactuel, qui contredisaient au moins partiellement les déclarations et allégations antérieures.

(117) Dans la décision d'ouvrir la procédure et dans la décision d'extension, la Commission a exprimé des doutes quant à la crédibilité du scénario contrefactuel (un investissement en Chine), étant donné que des considérations stratégiques impérieuses auraient conduit l'entreprise à réaliser son investissement en Hongrie en tout état de cause. Elle a également remis en cause les comparaisons des écarts en VAN, qui ne semblaient ni réalistes ni crédibles à la lumière des données disponibles.

([46]) Voir également l'arrêt de la Cour du 15 décembre 2022, Veejaam et Espo, C-470/20, ECLI:EU:C:2022:981, point 35.
([47]) Les valeurs actuelles sont actualisées à l'année 2018, année au cours de laquelle l'aide a été notifiée à la Commission.

(118) Dans la section suivante, la Commission apprécie chacun des points sur lesquels elle avait exprimé des doutes en ce qui concerne l'écart en VAN et la décision d'implantation. Ces points peuvent être regroupés sous trois rubriques: l'existence de considérations stratégiques impérieuses discréditant d'emblée l'autre scénario, prévoyant une implantation en Chine; la différence entre les coûts des machines et des équipements des deux sites envisagés (et en particulier les niveaux d'approvisionnement local attendus); et la prétendue aide financière des autorités chinoises en faveur du site chinois.

5.3.1.2.1. L'existence de considérations stratégiques impérieuses discréditant d'emblée l'autre scénario, prévoyant une implantation en Chine

(119) Dans la décision d'ouvrir la procédure, la Commission a émis des doutes quant à la crédibilité du scénario contrefactuel chinois, étant donné qu'elle ne pouvait exclure l'hypothèse selon laquelle l'investissement aurait en tout état de cause eu lieu en Hongrie en raison de diverses circonstances. Ces circonstances tenaient: i) à l'existence, en Chine, d'un environnement économique hostile à l'égard des producteurs sud-coréens de batteries pour véhicules électriques, ii) au risque d'un transfert forcé de technologie, iii) à l'improbabilité que Samsung SDI ait réalisé l'investissement n° 1 à Göd sans envisager d'accroître l'investissement à un stade ultérieur, iv) aux avantages d'une implantation en Europe, tels que le marché européen en expansion rapide et la proximité avec les clients européens (associés à une stratégie d'investissement régionalisée que le groupe Samsung SDI aurait pu, selon l'avis préliminaire de la Commission, poursuivre).

(120) En ce qui concerne l'existence, en Chine, d'un environnement économique hostile à l'égard des producteurs sud-coréens de batteries pour véhicules électriques (voir le considérant 139 de la décision d'ouvrir la procédure), la Commission prend note du fait que, comme l'attestent des documents internes établis au cours du processus décisionnel et comme indiqué dans la notification, l'autre investissement envisagé à Xi'an aurait servi de base aux exportations [il n'était pas prévu qu'il génère des ventes sur le marché chinois ([48])]. En conséquence, la Commission admet que le fait que la Chine ait mis en œuvre, en 2016, des mesures qui ont entravé les ventes des producteurs sud-coréens de batteries pour véhicules électriques sur le marché intérieur chinois ne semble pas avoir créé un environnement économique hostile pour l'investissement en cause, qui n'était pas destiné à approvisionner le marché chinois. En outre, Samsung SDI a présenté des documents établis au moment des faits ainsi que des informations accessibles au public illustrant les bonnes relations commerciales existantes entre les autorités chinoises et le groupe Samsung SDI (notamment l'offre de subvention des autorités chinoises du 23 février 2017) et d'autres producteurs sud-coréens de batteries pour véhicules électriques. Enfin, la Commission note qu'aucun document du dossier n'étaye la conclusion selon laquelle le groupe Samsung SDI avait considéré un tel environnement hostile comme un facteur déterminant au moment de la décision d'implantation. Au contraire, le rapport interne du 21 septembre 2017 montre que, peu de temps avant la décision d'investissement, le groupe Samsung SDI a attribué une note de […] à sa relation avec les autorités chinoises, soit une note identique à celle attribuée pour sa relation avec les autorités hongroises et supérieure à celle attribuée à sa relation avec d'autres autorités européennes. Par conséquent, la Commission estime que le projet d'investissement n'était pas menacé par un environnement économique potentiellement hostile en Chine et que, en tout état de cause, l'environnement des entreprises en Chine n'a été considéré ni défavorable ni comme un facteur impérieux par le bénéficiaire au moment de la décision d'implantation.

(121) En ce qui concerne le risque potentiel d'un transfert forcé de technologie en Chine (voir le considérant 138 de la décision d'ouvrir la procédure), la Hongrie et Samsung SDI ont fourni des informations supplémentaires prouvant que le bénéficiaire avait prévu un certain nombre de mesures dans le scénario d'investissement contrefactuel afin de garantir que ses droits de PI seraient suffisamment protégés en Chine, sur la base de son expérience dans l'exploitation d'usines dans ce pays (considérant 59). Samsung SDI a également expliqué que l'administration chinoise avait annoncé en octobre 2017 (c'est-à-dire avant la décision d'investissement) une législation visant à renforcer la protection de la PI (considérant 59). À la lumière de ces observations, la Commission considère que ses doutes initiaux sur un éventuel transfert forcé de droits de PI n'étaient pas de nature à exclure un site contrefactuel en Chine.

([48]) Au considérant 18, point c), de la décision d'extension, la Commission a implicitement mis en doute le fait que l'usine de Xi'an prévue soit consacrée aux marchés d'exportation. Ce doute résultait de la référence faite à un «risque lié à la politique chinoise» dans un document interne fourni après la décision d'ouvrir la procédure. Toutefois, Samsung SDI a expliqué de manière convaincante que ce «risque lié à la politique», dans le contexte du document en cause, ne renvoyait qu'à l'incertitude quant au niveau réel de l'aide qui pouvait être obtenue en Chine, et non à un risque global de mesures protectionnistes relatives aux ventes intérieures. Dans le même temps, la Commission note qu'il est clair que l'investissement contrefactuel en Chine n'aurait pas ciblé le marché chinois (voir le compte rendu du voyage d'affaires en Chine concernant l'investissement dans l'usine n° 2 de Xi'an du 13 janvier 2017).

(122) Un autre argument (voir le considérant 140 de la décision d'ouvrir la procédure) qui soulevait des questions quant à la crédibilité générale du scénario d'investissement contrefactuel chinois était que, selon l'avis préliminaire de la Commission, il était peu probable que Samsung SDI ait démarré une petite installation de production de cellules sans aide, comme celle de Göd (c'est-à-dire l'investissement n° 1), si elle n'avait pas envisagé d'accroître son investissement par la suite. Cela signifierait que l'intention d'investir et d'accroître la capacité à Göd existait déjà au moment où l'investissement n° 1 a été réalisé en 2016. Toutefois, un document interne de Samsung SDI a montré que son investissement initial n° 1 à Xi'an n'avait pas été intensifié: il est donc arrivé qu'un site de production du groupe Samsung SDI ne soit pas développé au-delà de la première phase d'investissement si une décision d'implantation en faveur du site concurrent était prise. En outre, l'existence d'un investissement initial à Göd n'indique pas l'inexistence d'un choix entre Göd et Xi'an, puisque les deux sites disposaient d'un investissement existant susceptible d'être accru. Plus généralement, la Commission reconnaît que même l'existence d'une intention implicite ou explicite d'agrandir un site de production (comme le fait qu'une entreprise ait acheté un terrain plus grand que celui requis pour une première usine) ne signifie pas nécessairement que le nouvel investissement sera réalisé en tout état de cause. À cet égard, la Commission relève qu'aucun élément du dossier ne démontre expressément que Samsung SDI envisageait dès le départ d'accroître l'investissement à Göd.

(123) En outre, la Commission a généralement considéré dans la décision d'ouvrir la procédure (considérant 143 de celle-ci) qu'un certain nombre d'avantages liés à un site de production européen (par exemple, le marché européen en expansion rapide et la proximité avec les clients européens) pouvaient constituer des considérations stratégiques impérieuses qui auraient conduit le groupe Samsung SDI à réaliser, en tout état de cause, son investissement en Hongrie. Ce doute a été développé plus en détail dans la décision d'extension (considérant 57 de la décision d'extension), dans laquelle la Commission a estimé que le groupe Samsung SDI pouvait avoir suivi une stratégie d'investissement régionalisée l'amenant à investir en tout état de cause dans des sites de production en Europe. Toutefois, même si un document interne du groupe Samsung SDI ([49]) laisse à penser qu'une diversification des sites de production sur chaque continent «pourrait être utile», le ton prudent de ce document et le contexte de cette déclaration (la diversification n'était qu'un des nombreux paramètres de la comparaison qualitative site par site, parallèlement à d'autres considérations telles que le recours au transport ferroviaire pour les flux logistiques entre l'éventuel site de Xi'an et l'Europe) montrent que ce facteur ne constituait pas une considération stratégique impérieuse pour le groupe Samsung SDI. D'autres documents internes du groupe Samsung SDI établis au moment des faits indiquent simplement que de tels facteurs qualitatifs «ne devraient pas être négligés» ([50]). Aucun autre élément du dossier n'étaye le doute soulevé à cet égard et l'existence d'une stratégie d'investissement régionalisée impérieuse au moment de la décision d'investissement. En particulier, aucun des éléments de preuve concernant les quatrième et cinquième étapes du processus décisionnel du bénéficiaire (considérants 68 et 69 de la décision d'ouvrir la procédure) — toutes deux postérieures à la réunion du 21 septembre 2017 — ne fait état d'orientations en faveur de la diversification régionale dans le processus décisionnel final en ce qui concerne l'implantation. En outre, comme l'a fait observer la Hongrie, si la proximité avec les clients était un facteur essentiel dans la stratégie d'investissement du groupe Samsung SDI au moment de la décision d'implantation, il aurait lancé en parallèle une usine de production de batteries pour véhicules électriques à […]. Des documents internes de l'entreprise montrent toutefois que, pour combler le déficit d'approvisionnement constaté sur le marché […], seules les deux alternatives en Hongrie et en Chine ont été envisagées. L'absence d'une telle stratégie d'investissement régionalisée impérieuse est également révélée par les documents internes de Samsung SDI fournis par la Hongrie, selon lesquels tant l'investissement initial à Xi'an que l'accroissement envisagé du site de Xi'an auraient servi des marchés étrangers (Europe et […], et non le marché intérieur chinois) ([51]).

([49]) Compte rendu d'une réunion interne de haut niveau de Samsung SDI du 21 septembre 2017. Voir les considérants 20 et 53 de la décision d'extension.

([50]) Compte rendu d'une réunion du comité d'investissement […] du 26 octobre 2017.

([51]) La Hongrie et Samsung SDI ont également expliqué de manière convaincante les divergences apparentes — soulignées au considérant 49 de la décision d'extension — entre le projet d'investissement décrit dans les rapports documentant la négociation des subventions avec le gouvernement local chinois et l'investissement contrefactuel chinois décrit dans la notification. Cela suffit à dissiper le doute — soulevé au considérant 54 de la décision d'extension — selon lequel Samsung SDI aurait envisagé en parallèle une usine supplémentaire en Chine destinée au marché intérieur chinois, interprétée à l'époque par la Commission comme une indication supplémentaire d'une éventuelle stratégie d'investissement régionalisée de Samsung SDI.

(124) À la lumière des considérations qui précèdent, la Commission estime que les considérations stratégiques recensées ci-dessus n'ont pas été décisives et/ou n'ont pas été prises en considération (en tant que telles ou comme revêtant une importance capitale) dans la décision d'implantation du projet d'investissement. En conséquence, le groupe Samsung SDI pouvait, de manière générale, envisager de manière réaliste un tel investissement en Chine.

5.3.1.2.2. Différences entre les coûts des machines et les niveaux d'approvisionnement local à Xi'an et à Göd

5.3.1.2.2.1. Manque de crédibilité de l'hypothèse initiale d'un approvisionnement entièrement local en équipements et machines sur les deux sites

(125) Dans la notification, la Hongrie a justifié la différence significative entre les coûts d'investissement pour les équipements et les machines en invoquant la politique d'approvisionnement local du groupe Samsung SDI, qui exige en principe que le groupe achète les équipements et les machines ainsi que les autres intrants nécessaires à l'investissement auprès de sources locales (voir les considérants 42 et 130 de la décision d'ouvrir la procédure). Dans la décision d'ouvrir la procédure, la Commission a considéré que l'affirmation selon laquelle Samsung SDI s'approvisionnerait localement à 100 % pour ses machines et équipements dans les deux scénarios envisagés (c'est-à-dire tant si l'investissement était réalisé à Xi'an qu'à Göd) n'était ni crédible ni réaliste.

(126) En ce qui concerne l'approvisionnement local en équipements destinés au site hongrois (c'est-à-dire auprès de fournisseurs de l'EEE), la Commission a noté (considérant 47 de la décision d'ouvrir la procédure) les mesures limitées prises par Samsung SDI pour recenser les fournisseurs locaux (contacts bilatéraux avec cinq fournisseurs de l'EEE en 2015, 2016 et 2017, conférence en février 2017) et a souligné le résultat modeste de ces mesures, étant donné que 23 des 29 fournisseurs de l'EEE envisagés ont été écartés pour divers motifs avant la décision d'investissement (alors que des discussions étaient en cours avec seulement six fournisseurs au moment de la décision d'investissement, et que ces derniers ne pouvaient fournir des équipements que pour une petite partie de l'investissement de Samsung SDI en Hongrie). La Commission a également relevé (considérant 48 de la décision d'ouvrir la procédure) qu'aucun des équipements destinés au premier investissement de Samsung SDI (investissement n° 1 entièrement nouveau) à Göd n'avait été obtenu auprès de fournisseurs de l'EEE. Samsung SDI, conformément à une restriction de sa politique d'approvisionnement local, n'a pas tenté de recourir à l'approvisionnement local à l'époque et n'a donc pas noué de contacts avec des fournisseurs locaux (voir le considérant 50 et la note de bas de page 20 ci-dessus). La Hongrie a simplement expliqué que la recherche de fournisseurs dans l'EEE était un effort continu et que, en fin de compte, certains équipements ont pu être achetés auprès des fournisseurs recensés. À la lumière de ce qui précède et de l'absence de toute indication, au moment de la décision d'investissement, selon laquelle des fournisseurs établis dans l'EEE avaient été sérieusement envisagés pour une partie importante des fournitures de machines et d'équipements aux fins de l'investissement n° 2, la Commission maintient sa conclusion selon laquelle Samsung SDI ne pouvait vraisemblablement pas présumer qu'elle pouvait s'approvisionner localement à 100 % pour les équipements de son usine hongroise. La Commission note que, pour l'investissement n° 2, Samsung SDI n'a en réalité acheté quasiment aucun de ses équipements auprès de fournisseurs de l'EEE ([52]).

(127) En ce qui concerne l'approvisionnement local dans l'hypothèse d'un investissement à Xi'an, la Commission note tout d'abord qu'au moment de la décision d'implantation, le groupe Samsung SDI savait qu'il n'avait atteint qu'un niveau limité d'approvisionnement local pour son usine de fabrication de cellules de batteries pour appareils mobiles de Tianjin. Selon des éléments de preuve [présentés par la Hongrie le 3 novembre 2020, considérant 63, point a)] qui auraient pu être disponibles au moment de la décision d'implantation, un taux d'approvisionnement local moyen de [25-30] % a été réalisé en 2015-2016 pour l'usine de Tianjin (et il s'agissait de la part d'approvisionnement locale moyenne la plus élevée enregistrée pour cette usine jusqu'à cette date).

(128) En outre, la Commission note qu'au moment de la décision d'implantation, le groupe Samsung SDI considérait que faire appel à des fournisseurs chinois pouvait en général soulever des questions de […] et de confidentialité (considérant 62). Même si la Hongrie et Samsung SDI ont par la suite fait valoir que ces questions pouvaient être ou auraient pu être traitées par plusieurs moyens (voir la sous-section 5.3.1.2.2.2.2 ci-dessous), la Commission estime que les documents internes de l'entreprise ne se seraient pas concentrés sur ces questions si elles avaient pu être résolues en temps utile, sans frais supplémentaires et dans tous les cas, et ce, pour l'ensemble des fournisseurs et des machines.

([52]) Voir la sous-section 5.3.1.2.2.2.3 sur le niveau réaliste d'approvisionnement local pour l'investissement à Göd.

(129) La Commission maintient donc que le groupe Samsung SDI ne pouvait pas présumer de manière crédible qu'il pouvait s'approvisionner localement à 100 % pour les équipements destinés à l'usine chinoise. Cette affirmation est confirmée par l'évaluation ex post du niveau d'approvisionnement local qui aurait pu être raisonnablement présumé au moment de la décision d'investissement: les ratios d'approvisionnement local les plus élevés communiqués par Samsung SDI et la Hongrie ne dépassent pas [40-45] % ([53]).

(130) Sur la base de ce qui précède, la Commission conclut que la politique prévoyant un approvisionnement entièrement local tant à Göd qu'à Xi'an n'était ni crédible ni réaliste au moment de la décision d'implantation. Par conséquent, l'approvisionnement entièrement local ne pouvait raisonnablement pas être pris en considération dans les comparaisons en VAN de Samsung SDI. Dès lors, la différence alléguée en matière de coûts d'investissement entre la Hongrie et la Chine de 237,5 millions d'EUR (en valeur actuelle) — les coûts des machines et des équipements en Hongrie étant alors supérieurs d'environ [40-45] % à ceux de la Chine — ne peut être justifiée.

(131) Sans nier que le bénéficiaire a tenu compte de l'approvisionnement local dans son évaluation de la VAN et que cet approvisionnement local est un facteur pertinent à évaluer, la Commission conclut seulement que l'hypothèse d'un approvisionnement entièrement local était non crédible et irréaliste, et elle évaluera dans quelle mesure l'approvisionnement local aurait pu être considéré comme crédible et réaliste au moment de la décision d'implantation.

5.3.1.2.2.2. Évaluation par la Commission d'un niveau réaliste des coûts des machines et des équipements et de la part d'approvisionnement local

5.3.1.2.2.2.1. Considérations générales

Recours aux fournitures en provenance de Corée du Sud en l'absence d'approvisionnement local

(132) Dans leurs observations sur la décision d'ouvrir la procédure, la Hongrie et Samsung SDI ont fait valoir que, compte tenu de la politique d'approvisionnement local du groupe Samsung SDI et en l'absence de fournisseurs locaux adéquats, Samsung SDI fait appel à ses fournisseurs sud-coréens de confiance habituels comme deuxième option à privilégier. Même si la Commission a reconnu ce point au considérant 131 de la décision d'ouvrir la procédure, elle a par la suite (voir le considérant 45 de la décision d'extension) soulevé un doute quant à la raison pour laquelle, si un approvisionnement partiel auprès de fournisseurs chinois devait être considéré comme réaliste, les besoins en machines et en équipements en Hongrie ne devraient pas provenir de fournisseurs chinois beaucoup moins chers (plutôt que de fournisseurs sud-coréens), ce qui aurait réduit les coûts des machines et des équipements dans le scénario hongrois et réduit l'écart en VAN entre les deux sites.

(133) Samsung SDI a toutefois expliqué dans ses observations sur la décision d'extension que les problèmes de délais (retard de livraison) n'auraient pu être résolus que par l'intervention des autorités chinoises (considérants 62 et 69). Samsung SDI a fait valoir qu'une telle intervention n'aurait pu être attendue que si l'investissement lui-même avait eu lieu en Chine. La Commission admet qu'il n'aurait pas été crédible, du point de vue de Samsung SDI, de s'approvisionner en machines et en équipements pour l'investissement en Hongrie auprès de fournisseurs chinois, car cela aurait exposé Samsung SDI aux problèmes […] qui auraient éliminé à première vue l'avantage en matière de prix à court terme. La Commission considère donc que, contrairement à ses affirmations initiales, dans la mesure où l'approvisionnement local n'était réaliste dans aucun des deux scénarios d'investissement (à savoir ni en Hongrie ni en Chine), Samsung SDI aurait probablement fait appel à ses fournisseurs sud-coréens de confiance.

([53]) Voir la sous-section 5.3.1.2.2.2.2 sur le niveau réaliste d'approvisionnement local en Chine.

Coûts supplémentaires en cas d'approvisionnement non local: coûts d'expédition et droits de douane

(134) Si, au lieu d'être achetés localement, les machines et les équipements destinés à l'investissement provenaient de fournisseurs sud-coréens, la Commission considère, comme l'ont également admis la Hongrie et Samsung SDI, qu'il en résulterait des coûts supplémentaires (coûts d'expédition et droits de douane, le cas échéant). La Commission note que la Hongrie a estimé les coûts d'expédition (voir le considérant 69 ci-dessus) de la Corée du Sud vers la Hongrie à [3-4] %, tandis que les coûts d'expédition de la Corée du Sud vers la Chine ont été estimés à [2-3] % des coûts de machines et d'équipements respectifs (considérant 67 ci-dessus). En outre, la Commission admet aussi que (comme indiqué au considérant 67 ci-dessus) des droits de douane de 1,1 % s'appliqueraient également aux équipements non locaux dans le scénario d'un investissement en Chine, tandis qu'aucun droit de douane ne serait perçu dans le scénario d'un investissement en Hongrie (considérant 70 ci-dessus).

Coûts supplémentaires en cas d'approvisionnement non local: marge du siège de Samsung SDI

135) Comme indiqué aux considérants 44 et 45 de la décision d'ouvrir la procédure, les machines et équipements utilisés jusqu'en mars 2019 pour l'investissement à Göd ([54]) n'avaient pas été achetés directement par le bénéficiaire auprès des fournisseurs sud-coréens. Le siège de Samsung SDI a plutôt fait office d'intermédiaire en achetant ces machines et ces équipements en Corée du Sud et en les revendant à l'entité Samsung SDI établie en Hongrie après avoir appliqué une marge de [18-22] % à la base de coûts sous-jacente ([55]). Samsung SDI a expliqué que cette intervention du siège de Samsung SDI était conforme à sa politique d'approvisionnement local et permettait notamment au siège de Samsung SDI de communiquer directement avec les fournisseurs sud-coréens et de les encourager à agir rapidement en cas de problème sur l'un des sites de production du groupe Samsung SDI. Selon Samsung SDI, le siège de Samsung SDI serait également intervenu dans le cas d'un approvisionnement non local si l'investissement avait eu lieu en Chine.

(136) La Commission a exprimé des doutes quant à la question de savoir si ces opérations intragroupes ont abouti à un prix conforme au marché et si elles n'ont pas artificiellement gonflé les coûts admissibles du scénario de l'investissement en Hongrie, et donc l'écart en VAN (considérant 136 de la décision d'ouvrir la procédure et considérant 47 de la décision d'extension).

(137) La Commission note tout d'abord que la Hongrie a présenté, avec ses observations sur la décision d'ouvrir la procédure, un document interne de Samsung SDI du 10 janvier 2017 montrant que la marge de [18-22] % était fondée sur une étude réalisée par un consultant externe et sur les résultats d'une analyse comparative d'autres entreprises fournissant des équipements. La Hongrie a également précisé dans ses observations sur la décision d'extension que les valeurs apparemment inférieures de [13-17] % (valeur médiane) et de [14-18] % (pour Samsung SDI), toutes deux mentionnées dans un rapport de Deloitte en décembre 2018 (sur la base duquel la Commission avait émis des doutes), ne tenaient pas compte des coûts supplémentaires de [3-4] % supportés par le siège de Samsung SDI lors de l'achat d'équipements, ce qui explique la différence avec la marge nominale de [18-22] % utilisée pour le nouveau calcul.

(138) Enfin, Samsung SDI a fourni une autre étude de Copenhagen Economics, datée du 13 avril 2020 ([56]), qui évaluait si la rémunération des opérations intragroupes au sein du groupe Samsung SDI était conforme au principe de pleine concurrence, en utilisant la méthode des principes de l'OCDE ([57]). Cette étude a conclu que la marge de [18-22] % se situait dans l'intervalle interquartile du coût net plus marge des entreprises comparables (c'est-à-dire entre une valeur médiane de 16,8 % et une valeur du 3e quartile de 23,5 %) et a donc confirmé que la marge appliquée par le siège de Samsung SDI aux opérations intragroupes était conforme au principe de pleine concurrence.

([54]) En mars et mai 2019, la mise en œuvre de la mesure d'aide était déjà à un stade avancé (considérant 52 ci-dessus).

([55]) Une telle marge n'aurait pas été pertinente si la totalité des machines et des équipements nécessaires à l'investissement avait été achetée localement, puisque les filiales du groupe Samsung SDI auraient effectué les achats directement, avec une intervention limitée du siège de Samsung SDI.

([56]) Copenhagen Economics, SAMSUNG SDI — fourniture d'équipements et de machines, analyse des prix de transfert, 13 avril 2020 (annexe 36 des observations de Samsung SDI présentées le 3 mai 2020).

([57]) OCDE (2017), Principes de l'OCDE applicables en matière de prix de transfert à l'intention des entreprises multinationales et des administrations fiscales 2017, Éditions OCDE, Paris.

(139) À la lumière des arguments et éléments de preuve supplémentaires fournis par la Hongrie et Samsung SDI, la Commission considère que, dans la mesure où les machines et les équipements nécessaires à l'investissement n'auraient pas été achetés localement (pour les deux sites considérés), il est réaliste et crédible de supposer que cet approvisionnement non local aurait été effectué par l'intermédiaire du siège de Samsung SDI et aurait entraîné une marge de [18-22] % conforme au marché sur les coûts de ces machines et équipements.

Coûts supplémentaires en cas d'approvisionnement local: coûts d'acquisition

(140) Étant donné que la marge de [18-22] % couvre notamment les coûts d'acquisition supportés par le siège de Samsung SDI lorsqu'il s'approvisionne en machines et en équipements pour le compte d'une filiale (en Hongrie ou en Chine), la Commission estime qu'il aurait été réaliste d'inclure les coûts d'acquisition correspondants dans le cas où les équipements sont achetés localement (directement par la filiale en Hongrie ou en Chine). Dans ses observations du 1er juillet 2022, Samsung SDI a précisé que l'approvisionnement local de ses équipements en Chine et en Hongrie entraînerait effectivement des coûts supplémentaires (correspondant notamment aux essais et à la validation). Samsung SDI a expliqué que ces coûts seraient (logiquement) plus élevés pour les nouveaux équipements que pour les équipements non nouveaux ([58]). Étant donné que, selon les hypothèses révisées, plus crédibles (voir ci-dessous), tous les équipements n'auraient pas été achetés localement (et, en particulier, aucun des nouveaux équipements ne l'aurait été), les coûts d'acquisition supplémentaires à appliquer sont relativement limités. Selon les calculs fournis par Samsung SDI, ces coûts représenteraient [3,5-5] % du coût des machines. La Commission n'a aucune raison factuelle de mettre en doute ce niveau de coûts.

5.3.1.2.2.2.2. Niveau crédible d'approvisionnement local en machines et équipements dans le scénario contrefactuel

(141) Comme indiqué au considérant 130 ci-dessus, bien que la Commission conclue que l'hypothèse selon laquelle, pour l'un ou l'autre des sites d'investissement, la totalité des machines et des équipements proviendrait de sources locales n'était pas crédible et réaliste, elle convient que la part de l'approvisionnement local est un facteur pertinent dont Samsung SDI a tenu compte au moment de la décision d'implantation. Par conséquent, la Commission doit évaluer quelle part d'approvisionnement local pourrait être jugée crédible et réaliste pour chacun des sites envisagés au moment de la décision d'implantation, sur la base des éléments de preuve qui étaient alors disponibles. Dans la décision d'ouvrir la procédure, la Commission a considéré à titre préliminaire qu'une hypothèse plus réaliste — pour les deux sites — aurait été que Samsung SDI s'approvisionnerait en équipements et machines auprès de ses fournisseurs existants expérimentés et fiables en Corée du Sud.

(142) Comme expliqué ci-dessus (voir la sous-section 5.3.1.2.2.1), le manque de crédibilité de l'approvisionnement (entièrement) local en Chine reposait notamment sur le fait que le recours à des fournisseurs chinois pouvait en général soulever des questions i) […], ii) […] et iii) de confidentialité. La Commission reconnaît que la Hongrie et Samsung SDI ont expliqué de manière convaincante (considérant 62) que Samsung SDI envisageait de s'attaquer à ces problèmes et aurait pu les résoudre, du moins dans une certaine mesure, et ce, respectivement, i) en demandant l'intervention des autorités chinoises (ce qui ne serait toutefois possible que si l'investissement avait lieu en Chine), ii) en envoyant des ingénieurs de Samsung SDI du siège sud-coréen de Samsung SDI pour apporter un soutien aux fournisseurs chinois; et iii) en recourant à des arrangements contractuels spécifiques et en passant des accords de développement conjoint avec des prestataires lorsque cela était nécessaire (c'est-à-dire uniquement pour des machines spécifiques). Les éléments de preuve versés au dossier montrent donc que, contrairement à la conclusion préliminaire formulée au considérant 131 de la décision d'ouvrir la procédure, un certain niveau d'approvisionnement local peut être considéré comme crédible et réaliste en ce qui concerne le scénario contrefactuel.

([58]) Les «équipements non nouveaux» comprennent i) les équipements qui ont déjà été installés et entièrement validés une première fois sur une ligne de production de masse existante, même si ces équipements ont été légèrement modifiés en vue d'une amélioration, sur la base des équipements déjà développés et installés, ou ii) les équipements qui ont été jugés adéquats par la filiale locale pour être utilisés sur une ligne de production existante (même s'ils n'ont pas encore été utilisés).

(143) En outre, après l'adoption par la Commission de la décision d'ouvrir la procédure, la Hongrie et Samsung SDI ont fourni des informations montrant que, en ce qui concerne l'usine chinoise du groupe Samsung SDI située à Tianjin, des niveaux moyens substantiels d'approvisionnement local avaient été atteints ([25-30] % en 2015-2016 et [15-19] % en 2018-2019). Dans la décision d'extension (considérant 41), la Commission a exprimé un certain nombre de doutes, notamment quant à la comparabilité des deux situations (l'usine de Tianjin et l'usine prévue à Xi'an). La Hongrie et Samsung SDI ont toutefois fourni des explications montrant que l'approvisionnement local atteint pour l'usine de Tianjin était un élément d'information pertinent. Elles ont tout d'abord rappelé que les innovations dans les procédés de l'investissement prévu (autre site à Xi'an) concernent, en règle générale, la manière dont les machines et équipements sont utilisés et non les machines et équipements eux-mêmes. En conséquence, la Commission reconnaît que le fait que le procédé de production et les produits finis dans l'usine de Tianjin soient moins sophistiqués n'est effectivement pas pertinent pour écarter l'expérience tirée de l'achat de machines et d'équipements pour l'usine de Tianjin ([59]). En outre, le fait que les chiffres pour la période 2018-2019 ne puissent avoir été connus au moment de la décision d'implantation conduit simplement au fait que seul le pourcentage plus élevé de [25-30] % pour la période 2015-2016 (en ce qui concerne des données antérieures qui auraient pu être connues au moment de la décision d'implantation) serait pertinent. La Hongrie a également précisé qu'il était inexact que ces niveaux d'approvisionnement local avaient été atteints après près de 20 ans d'exploitation de l'usine (ce qui aurait pu signifier que l'usine de Xi'an ne pouvait atteindre des niveaux d'approvisionnement locaux aussi importants qu'après un laps de temps similaire), puisque l'usine n'a commencé à fabriquer des cellules de batteries qu'en 2008 (voire en 2016 pour les cellules cylindriques) [considérant 63, point a)]. Enfin, la Hongrie a confirmé que les pourcentages d'approvisionnement local communiqués ne comprenaient que les machines et équipements et n'incluaient pas, en particulier, les pièces de rechange. Sur cette base, les doutes exprimés dans la décision d'extension peuvent être levés: la Commission reconnaît que le niveau d'approvisionnement local atteint dans l'usine de Tianjin en 2015-2016 confirme qu'au moment de la décision d'implantation, le groupe Samsung SDI pouvait s'attendre à atteindre un niveau significatif d'approvisionnement local pour l'investissement contrefactuel en Chine.

(144) En ce qui concerne plus précisément l'investissement contrefactuel à Xi'an, le niveau d'approvisionnement local qui aurait pu être atteint de manière crédible, selon Samsung SDI, a d'abord été calculé par Samsung SDI dans ses observations sur la décision d'ouvrir la procédure. À cette fin, Samsung SDI a énuméré les équipements achetés pour l'usine de Göd jusqu'à cette date (l'investissement était en cours à l'époque) et a évalué si, pour l'investissement contrefactuel à Xi'an, chaque équipement aurait pu être acheté auprès d'un fournisseur chinois. Ce calcul a révélé un rapport de [31-35] % entre la valeur des équipements qui auraient pu être achetés localement en Chine et la valeur totale des équipements achetés au moment du calcul ([60]). Samsung SDI a également montré que le niveau de développement technologique des machines et équipements chinois a augmenté au fil du temps (considérant 65), ce qui rend plus probable la réalisation d'un niveau d'approvisionnement local plus élevé que par le passé.

(145) Dans la décision d'extension (considérants 41 à 44), la Commission a exprimé un certain nombre de doutes à cet égard. Outre les doutes généraux quant à la question de savoir s'il aurait été crédible de faire appel à des fournisseurs chinois (risques de […] et de confidentialité, déjà mentionnés dans la décision d'ouvrir la procédure et examinés au considérant 142), la Commission a notamment considéré que l'échantillon utilisé par Samsung SDI n'était pas représentatif, tout particulièrement parce qu'il concernait principalement la première phase de l'investissement à Göd, qui était moins innovante. La Hongrie a toutefois souligné que l'échantillon représentait plus de [75-80] % de la valeur totale des machines (y compris les machines utilisées dans la deuxième phase de l'investissement) ([61]) et que, en tout état de cause, les deux phases de l'investissement comportaient de nouveaux éléments d'innovation dans les procédés ([62]). La Hongrie a également précisé que la technologie d'empilage de la deuxième phase, qui était encore en cours de développement au moment de l'examen préliminaire, ne représente qu'une très faible proportion (moins de 5 %) des coûts totaux d'équipement et que, même pour certaines machines utilisées pour le procédé d'empilage, des fournisseurs chinois pouvaient être envisagés.

([59]) Cela répond également aux préoccupations soulevées au considérant 41 de la décision d'extension [concernant la possibilité de tenir compte des fournisseurs chinois de l'usine de Tianjin pour l'usine de Xi'an, comme décrit aux considérants 9, point a) et 40, point a), de la décision d'extension].

([60]) Voir les considérants 9, 10 et 40 de la décision d'extension.

([61]) Selon la Hongrie, environ [45-50] % des coûts d'investissement ont été affectés à la phase n° 1 de l'investissement, voir note de bas de page n° 36 de la décision d'extension.

([62]) La Hongrie et Samsung SDI ont également souligné à plusieurs reprises que les innovations dans les procédés concernent les procédés eux-mêmes et non les machines et équipements utilisés, de sorte que la différence entre les deux phases n'est pas déterminante en ce qui concerne l'acquisition de machines et d'équipements.

(146) La Commission a également noté que les données relatives aux capacités de certains fournisseurs chinois, décrites aux considérants 9, point b), et 10 de la décision d'extension, reposaient sur des éléments de preuve assemblés ex post (considérant 42 de la décision d'extension). Toutefois, comme l'a précisé la Hongrie, la plupart des données concernées, même compilées ex post, étaient à la disposition du groupe Samsung SDI au moment de la décision d'investissement. Bien qu'une partie de ces données soit postérieure à la décision d'investissement, la Hongrie a indiqué qu'un seul des six fournisseurs chinois mentionnés aux considérants 9, point b), et 10 de la décision d'extension n'avait jamais été contacté avant la décision d'investissement. En ce qui concerne les autres fournisseurs, les réunions avec ces derniers avaient débuté avant la décision d'investissement (même si elles se sont poursuivies par la suite). Néanmoins, la Commission considère qu'au moment de la décision d'investissement, Samsung SDI pouvait raisonnablement s'attendre, si le site chinois avait été choisi, à avoir d'autres contacts, à intensifier ses contacts ou à nouer de nouveaux contacts avec des fournisseurs chinois potentiels d'équipements pour l'usine de Xi'an. Cela est d'autant plus vrai que, comme l'a souligné Samsung SDI (voir le considérant 11 de la décision d'extension), les fournisseurs chinois de la chaîne de batteries avaient connu une évolution positive, aussi bien quantitative que qualitative, de sorte que la possibilité de recenser des fournisseurs adéquats a augmenté au fil du temps, et de manière plus que linéaire. En conséquence, la Commission considère que les éléments de preuve versés au dossier démontrent suffisamment que Samsung SDI aurait pu envisager de manière crédible un taux d'approvisionnement local de [31-35] % si l'investissement avait eu lieu en Chine.

(147) Enfin, étant donné que la Commission a estimé dans la décision d'extension que l'expérience du groupe Samsung SDI en ce qui concerne l'approvisionnement local en machines et équipements pour son usine de Tianjin n'était peut-être pas comparable à l'investissement de Xi'an, la Commission a également émis des doutes implicites quant à l'élément spécifique du taux d'approvisionnement local de [31-35] % correspondant à l'approvisionnement local qui aurait pu être atteint pour le site de Xi'an en faisant appel aux fournisseurs effectivement sollicités par le groupe Samsung SDI pour l'usine de Tianjin [élément résumé au considérant 9, point a), de la décision d'extension]. La Hongrie et Samsung SDI ayant dûment expliqué que les deux situations étaient comparables (considérant 143), la Commission n'a plus de raisons de nourrir des doutes quant à la réalité de cet élément.

(148) À la lumière de ce qui précède, la Commission conclut qu'un niveau de [31-35] % d'approvisionnement local en machines et équipements aux fins de l'investissement contrefactuel en Chine peut être considéré comme crédible et réaliste.

5.3.1.2.2.2.3. Niveau crédible d'approvisionnement local en machines et équipements pour l'investissement n° 2 à Göd

(149) En ce qui concerne l'approvisionnement local (approvisionnement auprès de fournisseurs de l'EEE) en machines et équipements dans le cas de l'investissement n° 2 en Hongrie, la Commission a déjà conclu au considérant 126 que l'hypothèse d'un approvisionnement entièrement local n'était ni crédible ni réaliste. La Commission note qu'au moment de la décision d'implantation, Samsung SDI ne disposait que d'informations limitées sur le niveau réaliste d'approvisionnement local en machines et équipements pour l'investissement n° 2. En particulier, la Hongrie a confirmé (considérant 50 ci-dessus) que, pour l'investissement n° 1, Samsung SDI n'avait pas appliqué sa politique d'approvisionnement local, étant donné que l'investissement n° 1 était son premier investissement relatif aux cellules de batteries au sein de l'EEE, pour lequel elle avait décidé de s'appuyer sur des fournisseurs sud-coréens expérimentés de machines et d'équipements afin de réduire au minimum les risques. L'investissement n° 1 n'a donc pas pu fournir une référence appropriée ni éclairer l'analyse de Samsung SDI concernant l'investissement n° 2.

(150) La Commission note que Samsung SDI a commencé à rechercher des fournisseurs locaux en 2015. Au moment de la décision d'implantation, Samsung SDI avait, pour diverses raisons, écarté 23 des 29 fournisseurs potentiels établis dans l'EEE qu'elle avait recensés, et ne faisait que poursuivre les discussions avec les autres fournisseurs, qui ne pouvaient fournir des équipements que pour une petite partie de l'investissement n° 2 (considérants 54, 126 et 146). Par conséquent, la Commission conclut que seule une part marginale des machines et équipements achetés dans l'EEE, le cas échéant, pourrait être considérée comme réaliste et crédible dans le cas de l'investissement n° 2.

(151) Par ailleurs, cette conclusion est corroborée par le fait que, pour son usine de Göd, Samsung SDI n'avait en fait acheté qu'une quantité négligeable de machines et d'équipements dans l'EEE (environ [1-1,5] % des machines et équipements, voir le considérant 71).

(152) La Commission conclut donc qu'au moment de la décision d'implantation, Samsung SDI aurait dû considérer qu'elle ne s'approvisionnerait localement que de manière marginale si l'investissement n° 2 devait avoir lieu en Hongrie. La Commission estime qu'il aurait été réaliste et crédible de considérer que seule une petite part des machines et équipements utilisés pour l'investissement n° 2 aurait été achetée localement auprès de fournisseurs de l'EEE. À cet égard, étant donné que la Hongrie a elle-même indiqué une part d'approvisionnement local de [1-1,5] % dans sa réponse sur l'écart en VAN recalculé de janvier 2023 (considérant 71), ce qui, en outre, correspond au niveau réel d'approvisionnement local en machines et équipements atteint pour l'investissement n° 2, la Commission appliquera ce taux pour quantifier la part marginale d'approvisionnement local susmentionnée.

5.3.1.2.2.3. Synthèse

(153) Sur la base des ratios d'approvisionnement local déterminés dans les deux sous-sections précédentes (5.3.1.2.2.2.2 et 5.3.1.2.2.2.3), la Commission estime pouvoir calculer les coûts d'équipement crédibles des deux sites à la lumière des considérations générales énoncées dans la première sous-section (5.3.1.2.2.2.1). Pour ce faire, il convient d'appliquer, pour la part des machines et équipements achetés localement, les coûts d'acquisition supplémentaires liés à l'approvisionnement local et, pour la part des machines et équipements provenant de fournisseurs sud-coréens par l'intermédiaire du siège de Samsung SDI, les coûts d'expédition, les droits de douane et la marge appliqués par le siège de Samsung SDI.

Tableau 1

Approvisionnement local — notification de la Hongrie et évaluation de la Commission

	Hongrie		Chine	
	Approvisionnement local	Approvisionnement centralisé	Approvisionnement local	Approvisionnement centralisé
Niveau allégué dans la notification de la Hongrie	100 %	0 %	100 %	0 %
Niveau jugé crédible dans la présente décision	[1-1,5] % + [3,5-5] % de coûts d'acquisition	[94-99] % + coûts d'expédition ([3-4] %) + droits de douane (0 %) + marge ([18-22] %)	[31-35] % + [3,5-5] % de coûts d'acquisition	[65-70] % + coûts d'expédition ([2-3] %) + droits de douane (1,1 %) + marge ([18-22] %)

(154) La Commission a donc tenu compte des modifications susmentionnées dans les calculs de la VAN fournis par la Hongrie et Samsung SDI, sans modifier les autres éléments relatifs à la VAN sur lesquels la Commission n'avait pas exprimé de doutes. En particulier, la Commission maintient les hypothèses de coûts présentées par la Hongrie dans les calculs initiaux de la VAN en ce qui concerne les coûts d'approvisionnement en machines et équipements en Corée du Sud (comme expliqué au considérant 43 de la décision d'ouvrir la procédure et comme indiqué au considérant 69 ci-dessus), c'est-à-dire qu'elle admet que, outre les coûts supplémentaires résumés dans le tableau 1, les coûts des machines et équipements étaient presque comparables entre la Corée du Sud et la Hongrie). À la suite des modifications mentionnées aux considérants précédents, l'écart en VAN entre les deux sites est ramené de 173 millions d'EUR à 89,6 millions d'EUR (en valeur actuelle).

5.3.1.2.3. Aide publique à l'autre site en Chine

5.3.1.2.3.1. Subvention à l'investissement potentielle en Chine

(155) Dans sa notification, la Hongrie a confirmé qu'aucune offre de subvention n'avait été officiellement faite par les autorités chinoises pour un investissement à Xi'an (considérant 13 de la décision d'extension). Toutefois, en réponse à la décision d'ouvrir la procédure, la Hongrie s'est distanciée des déclarations contenues dans la notification, affirmant qu'elles contenaient des erreurs majeures, des malentendus et des informations erronées (considérant 14 de la décision d'extension), et a fait valoir que le groupe Samsung SDI s'était entretenu avec les autorités locales chinoises et que la possibilité que l'octroi d'une telle aide se concrétise n'était en aucun cas irréaliste.

(156) Dans la décision d'extension, la Commission a exprimé des doutes tant sur l'existence d'une offre d'aide des autorités locales chinoises pour le projet en cause (voir les considérants 48 à 50 et 59 à 61 de ladite décision) que sur la prise en considération de cette aide au moment de la décision d'implantation (voir les considérants 51 et 57 de ladite décision).

(157) En réponse à la décision d'extension, la Hongrie et Samsung SDI ont contesté les deux préoccupations soulevées par la Commission.

(158) Comme indiqué au considérant 113 ci-dessus, un scénario contrefactuel est crédible lorsqu'il est authentique et qu'il intègre les variables de décision observées au moment de la décision d'implantation. En l'espèce, indépendamment de la question de savoir si les autorités locales chinoises avaient effectivement fait une offre de subvention pour l'investissement à Xi'an, la Commission considère que des éléments de preuve établis au cours du processus décisionnel n'étayent pas l'affirmation de la Hongrie selon laquelle une telle offre a été prise en considération dans ledit processus au moment où le bénéficiaire a adopté sa décision concernant le site d'investissement.

(159) En effet, comme indiqué au considérant 51 de la décision d'extension, la Commission a constaté que l'offre d'aide chinoise n'était mentionnée que dans le rapport interne du 21 septembre 2017. La Commission a toutefois noté que l'offre de subvention des autorités chinoises n'avait jamais été incluse dans les comparaisons de la VAN entre les différents scénarios d'investissement. La Hongrie et Samsung SDI ont cependant objecté que, dans le processus décisionnel du bénéficiaire, le niveau de l'aide qui peut être reçue (en l'espèce, de la Chine ou de la Hongrie) n'est pas inclus dans les calculs de la VAN, mais est pris en considération dans une étape ultérieure.

(160) La Commission note que ni la subvention potentielle de la Chine ni l'aide de la Hongrie n'ont été incluses dans les calculs de la VAN lors de la première étape de comparaison du processus décisionnel du bénéficiaire. Cette constatation ressort du rapport interne du 21 septembre 2017: les diapositives 8 et 9, relatives à une vue d'ensemble quantifiée, respectivement, des sites de Xi'an et de Göd, indiquent que la vue d'ensemble ne comprend pas le soutien potentiel de la part des autorités locales chinoises ou des autorités hongroises. Toutefois, il n'en demeure pas moins que, lors des étapes suivantes du processus décisionnel de Samsung SDI (étapes 4 et 5 décrites aux considérants 68 et 69 de la décision d'ouvrir la procédure), l'offre d'aide alléguée des autorités chinoises n'a été prise en considération ni dans la comparaison des deux sites ni dans la décision d'implantation finale et ne figurait pas dans les documents justificatifs. Par conséquent, la Hongrie et Samsung SDI n'ont pas fourni d'éléments de preuve démontrant que cette offre des autorités chinoises a été prise en considération dans la décision d'implantation.

(161) En revanche, ainsi qu'il ressort des documents internes de Samsung SDI ([63]), l'offre d'aide des autorités hongroises a été examinée aux étapes 4 et 5 du processus décisionnel, c'est-à-dire qu'elle a été incluse dans la comparaison finale (un document interne du 26 octobre 2017) et a été présentée comme un facteur clé justifiant la décision d'investissement à Göd (le 27 novembre 2017) (voir le considérant 59).

(162) En conclusion, la Commission considère que la Hongrie et Samsung SDI n'ont pas démontré que l'offre de subvention des autorités chinoises, le cas échéant, avait été considérée comme un facteur impérieux par les décideurs et prise en considération au moment de la décision d'implantation. Par conséquent, l'offre d'aide des autorités locales chinoises ne saurait être considérée comme un élément crédible et réaliste du scénario contrefactuel.

5.3.1.2.3.2. Impôt sur les sociétés en Chine de 15 % au lieu de 25 %

(163) Dans leurs réponses à la décision d'ouvrir la procédure, la Hongrie et Samsung SDI ont également introduit une nouvelle allégation, selon laquelle le groupe Samsung SDI aurait pu prétendre à un taux réduit d'impôt sur les sociétés en Chine si son investissement avait été réalisé à Xi'an, soit au titre des politiques chinoises en faveur des régions occidentales de la Chine, soit au titre du régime des entreprises de hautes et nouvelles technologies ([64]), dont le groupe Samsung aurait pu bénéficier (considérants 24 à 29 et 58 à 62 de la décision d'extension).

([63]) Document «7.10. Samsung SDI Business Division Investment Committee meeting in October» (octobre 2017). Document «7.12. Meeting minutes of Business Division's Investment Committee» (26 octobre 2017). Document «7.11. Samsung SDI Hungary Investment CEO Investment Committee in November» (novembre 2017). Document «7.5. Meeting minutes of Investment Committee with CEO decision» (27 novembre 2017). Ces documents ont été présentés le 16 mai 2018 (dans le cadre de la notification de la Hongrie).

([64]) Voir la note de bas de page 39.

(164) Dans la décision d'extension, la Commission a exprimé des doutes quant à la crédibilité d'une telle réduction d'impôt (étant donné que, d'une part, en 2017, il a été mis fin aux avantages d'une telle réduction de manière inattendue pour l'industrie chinoise des batteries pour véhicules électriques et que, d'autre part, Samsung SDI ne semblait pas remplir les critères du régime des entreprises de hautes et nouvelles technologies) et sur la question de savoir si Samsung SDI avait effectivement tenu compte d'un tel taux réduit au moment de la décision d'implantation.

(165) Indépendamment de l'allégation selon laquelle le groupe Samsung SDI aurait pu présumer de manière crédible qu'un taux réduit d'impôt sur les sociétés lui aurait été proposé pour son investissement à Xi'an, la Commission considère qu'aucun élément du dossier n'étaye l'affirmation selon laquelle le groupe Samsung SDI a tenu compte d'une telle réduction dans sa décision d'implantation. Comme pour l'offre de subvention des autorités locales chinoises, lors des dernières étapes du processus décisionnel du groupe Samsung SDI, la réduction du taux d'impôt sur les sociétés alléguée n'a été prise en considération ni dans la comparaison des deux sites ni dans la décision finale d'implantation. La Hongrie et Samsung SDI n'ont fourni aucun élément de preuve démontrant qu'une telle réduction a été prise en considération dans la décision d'implantation.

(166) En revanche, les documents internes mentionnés au considérant 161 montrent que l'offre d'aide des autorités hongroises a été examinée aux étapes 4 et 5 du processus décisionnel, c'est-à-dire qu'elle a été incluse dans la comparaison finale (un document interne datant du 26 octobre 2017) et a été présentée comme un facteur clé justifiant la décision d'investissement à Göd (le 27 novembre 2017).

(167) Par conséquent, la Commission estime que la Hongrie et Samsung SDI n'ont pas démontré que la réduction de l'impôt sur les sociétés alléguée, le cas échéant, avait été considérée comme un facteur impérieux par les décideurs et prise en considération au moment de la décision d'implantation. Dès lors, la réduction de l'impôt sur les sociétés ne saurait être considérée comme un élément crédible et réaliste du scénario contrefactuel.

5.3.1.2.4. Approches discrètes et probabilistes des calculs de l'écart en VAN plausible

(168) À la suite de l'adoption de la décision d'ouvrir la procédure, Samsung SDI (considérant 34 de la décision d'extension) a présenté plusieurs approches différentes (approches probabilistes et discrètes, voir les considérants 79 et 81 ci-dessus). L'approche discrète vise à recalculer l'écart en VAN entre les deux sites selon quatre scénarios différents (en tenant compte de l'une ou de l'autre des mesures de soutien alléguées des autorités chinoises et des niveaux d'approvisionnement local révisés pour les deux sites). Toutefois, selon l'aveu même de Samsung SDI (voir le considérant 80 ci-dessus), cette approche ne reflète pas fidèlement le processus décisionnel qui a conduit à la décision d'implantation. En outre, comme indiqué aux considérants 162 et 167 ci-dessus, rien ne prouve que l'une ou l'autre des mesures de soutien alléguées des autorités chinoises ait été prise en considération au moment de la décision d'implantation. De plus, aucun des quatre scénarios différents ne comprenait tous les éléments de coût évalués ci-dessus à la section 5.3.1.2, ce qui, de l'avis de la Commission, a une incidence sur la mesure dans laquelle l'écart en VAN entre les deux sites peut être jugé crédible. Dès lors, cette approche n'est pas susceptible d'influencer les conclusions de la Commission quant à l'existence et à l'étendue de l'effet incitatif de l'aide des autorités hongroises sur les décideurs du groupe Samsung SDI. En ce qui concerne les approches probabilistes, elles ont été développées par Samsung SDI sur la base d'une estimation de la probabilité d'occurrence de certains événements (approvisionnement local en Chine, subvention des autorités chinoises, taux réduit d'impôt sur les sociétés en Chine) pour le nouveau calcul de l'écart en VAN. Les trois approches probabilistes ont abouti à un écart en VAN recalculé semblable à celui initialement présenté par la Hongrie.

(169) La Commission a relevé dans la décision d'extension que Samsung SDI n'avait fourni aucun document interne établi au moment des faits pouvant étayer l'affirmation selon laquelle une telle approche fondée sur la pondération des probabilités avait été envisagée au moment de la décision d'implantation, et encore moins que les différentes valeurs de ces facteurs de probabilité avaient été prises en considération dans ce processus décisionnel.

(170) Afin de prouver que l'approche probabiliste était étayée par des documents établis au moment des faits, la Hongrie a fait valoir, dans ses observations sur la décision d'extension, qu'elle avait déjà présenté des documents établis au moment des faits pour démontrer que les décideurs de Samsung SDI avaient connaissance de l'offre de subvention des autorités chinoises, ainsi que du taux réduit d'impôt sur les sociétés dont Samsung SDI aurait potentiellement pu bénéficier en Chine. Toutefois, la connaissance de ces possibilités ne signifie pas que les décideurs les ont effectivement prises en considération lors de la décision d'implantation, et encore moins qu'ils ont attribué des probabilités spécifiques à de tels éléments. La Hongrie a également fait référence au rapport interne du 21 septembre 2017. Ce document (qui mentionne un critère relatif à la «cohérence de la fiscalité et des politiques» ainsi que les différents niveaux possibles d'une subvention des autorités chinoises) ne prouve cependant pas que la décision d'investissement prise le 27 novembre 2017 reposait sur une approche probabiliste. Par ailleurs, le rapport interne du 21 septembre 2017 ne mentionne aucune probabilité en ce qui concerne l'un quelconque des facteurs auxquels Samsung SDI et la Hongrie suggèrent ex post d'appliquer l'approche probabiliste.

(171) Au cours des multiples étapes de l'enquête de la Commission, la Hongrie et Samsung SDI n'ont donc pas fourni d'éléments de preuve établis au cours du processus décisionnel indiquant qu'une telle approche probabiliste avait été envisagée au moment de la décision d'implantation. Il semble plutôt que l'approche probabiliste ait été développée pour la première fois par Samsung SDI dans ses observations sur la décision d'ouvrir la procédure (considérant 78).

(172) Par conséquent, la Commission considère que la Hongrie n'a pas été en mesure de prouver qu'une approche probabiliste a été envisagée par Samsung SDI au cours du processus décisionnel concernant le site de l'investissement. Dès lors, cette approche probabiliste ne saurait être considérée comme un élément crédible et réaliste pris en considération dans la comparaison des deux sites pour l'investissement.

5.3.1.2.5. Conclusion sur l'effet incitatif

(173) La Commission conclut donc que la Hongrie a prouvé que la mesure d'aide avait des effets incitatifs formels et substantiels. Toutefois, en ce qui concerne ce dernier point, la Commission estime que la Hongrie n'a pas démontré que l'hypothèse selon laquelle, dans l'un ou l'autre des sites envisagés, un taux d'approvisionnement local de 100 % serait atteint, était crédible et réaliste au moment de la décision d'implantation. De l'avis de la Commission, seul un niveau plus faible d'approvisionnement local dans les deux scénarios peut être considéré comme crédible et réaliste, à la lumière des éléments dont disposent les décideurs du groupe Samsung SDI au moment où ils ont choisi le site de l'investissement. La Commission conclut également que la Hongrie n'a pas établi que l'aide des autorités chinoises ou la possibilité que l'investissement bénéficie d'un taux réduit d'impôt sur les sociétés, même si ces éléments pouvaient être considérés comme crédibles, ont été pris en considération par le groupe Samsung SDI lors de la prise de la décision d'implantation. À la lumière de ces éléments, la Commission conclut que l'investissement n° 2 à Göd subirait un désavantage en matière de coûts par rapport à un investissement sur l'autre site en Chine et que, par conséquent, la mesure d'aide peut être considérée comme une incitation, étant donné que, en l'absence de la mesure d'aide, il n'aurait pas été suffisamment rentable pour le bénéficiaire de réaliser cet investissement à Göd. Toutefois, la mesure d'aide ne peut être considérée comme ayant un effet incitatif que dans la mesure où le montant de l'aide ne dépasse pas le désavantage du site de Göd en ce qui concerne la VAN, par rapport au site contrefactuel, examiné dans le contexte dans lequel le bénéficiaire a choisi le site de l'investissement. La Commission a établi que cet écart en VAN ne peut être quantifié de manière crédible à 173 millions d'EUR, comme l'affirme la Hongrie dans sa notification, mais l'a jugé crédible jusqu'à concurrence de 89,6 millions d'EUR. Toute aide supérieure à ce montant serait dépourvue d'effet incitatif pour la partie dépassant ce désavantage de coût.

5.3.2. *Nécessité d'une intervention de l'État*

(174) Conformément à la section 3.3 des lignes directrices sur les aides à finalité régionale, afin d'évaluer la nécessité d'une aide d'État pour atteindre l'objectif d'intérêt commun, il est nécessaire, en premier lieu, de diagnostiquer le problème à résoudre. L'aide d'État doit cibler des situations où elle peut apporter une amélioration significative que le marché est incapable d'apporter lui-même.

(175) Comme établi au point 49 des lignes directrices sur les aides à finalité régionale, l'intervention de l'État est considérée comme justifiée pour le développement des zones incluses dans la carte des aides à finalité régionale. Conformément à la carte hongroise des aides à finalité régionale pour la période 2017-2021 (voir le considérant 10), en vigueur au moment de l'octroi de la mesure d'aide (sous réserve uniquement de l'approbation de la Commission) (considérant 30), Göd était admissible au bénéfice d'une aide à finalité régionale en vertu de l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE, ce qui est conforme à la section 3.3 des lignes directrices sur les aides à finalité régionale. La Commission maintient donc son appréciation selon laquelle la Hongrie a démontré la nécessité d'une intervention de l'État en l'espèce.

5.3.3. *Caractère approprié de l'aide*

(176) Comme rappelé dans la décision d'ouvrir la procédure, conformément au point 50 des lignes directrices sur les aides à finalité régionale, la mesure d'aide notifiée doit constituer un instrument d'intervention approprié pour atteindre l'objectif visé. Les lignes directrices sur les aides à finalité régionale soulignent qu'une mesure d'aide ne sera pas considérée comme compatible avec le marché intérieur si d'autres instruments d'intervention ou d'autres types d'aide entraînant moins de distorsions sont disponibles. La section 3.4 des lignes directrices sur les aides à finalité régionale introduit donc un double critère en ce qui concerne le caractère approprié. Dans le cadre du premier critère relatif au caractère approprié, les États membres doivent recenser les obstacles au développement régional et les handicaps spécifiques des entreprises opérant dans la région cible, et préciser dans quelle mesure ces obstacles au développement régional pourraient également être ciblés par des mesures ne constituant pas une aide. Dans le cadre du deuxième critère concernant le caractère approprié, l'État membre doit indiquer pourquoi, compte tenu des mérites individuels en l'espèce, la forme choisie d'aide à l'investissement à finalité régionale est le meilleur instrument pour influencer la décision d'investissement ou d'implantation locale.

(177) En ce qui concerne le premier critère, la Commission a admis dans la décision d'ouvrir la procédure que les aides d'État, et en particulier les aides à l'investissement à finalité régionale, constituent une forme de soutien appropriée pour atteindre l'objectif de cohésion de la région de Göd, une région admissible au bénéfice d'aides à finalité régionale conformément à l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE. En l'absence de preuve du contraire dans le dossier, cette conclusion reste valable.

(178) En ce qui concerne le deuxième critère, la Commission a également admis qu'une subvention directe constituait en principe un instrument d'aide approprié pour combler un écart de viabilité (voir les considérants 113 et 114 de la décision d'ouvrir la procédure). La Commission a toutefois exprimé des doutes quant à la réalité et à l'ampleur de l'écart de viabilité et de la contribution au développement régional. À la lumière des conclusions de la Commission sur la réalité et l'ampleur de l'écart de viabilité et sur la contribution de la mesure d'aide au développement régional, la Commission considère que la subvention directe à Samsung SDI, si elle est limitée au montant de l'écart de viabilité visé au considérant 173, constitue un instrument d'aide approprié en l'espèce.

(179) Par conséquent, la Commission conclut que la mesure d'aide à l'investissement à finalité régionale accordée sous la forme d'une subvention directe (jusqu'à concurrence de l'écart de viabilité réel) constitue une forme de soutien appropriée pour atteindre l'objectif de développement régional de la région concernée.

5.3.4. *Proportionnalité du montant de l'aide*

(180) D'après la section 3.6 des lignes directrices sur les aides à finalité régionale, l'aide à finalité régionale doit être limitée au minimum nécessaire pour susciter des investissements ou des activités supplémentaires dans la zone concernée. Par conséquent, l'évaluation de la proportionnalité du montant de l'aide peut uniquement être menée à bien lorsque l'effet incitatif de l'aide est confirmé. L'analyse de la proportionnalité d'une aide à finalité régionale pour un investissement donné doit être effectuée à la date de la décision d'investissement, c'est-à-dire dans le contexte dans lequel l'entreprise bénéficiaire décide de la localisation de son projet ([65]).

([65]) Arrêt du Tribunal du 12 septembre 2017, Bayerische Motoren Werke AG/Commission, T-671/14, ECLI:EU:T:2017:599, points 115, 127 et 128, confirmé sur pourvoi dans l'affaire C-654/17 P, ECLI:EU:C:2019:634. La Commission note en outre que, en l'espèce, la décision d'implantation du 27 novembre 2017 a été immédiatement suivie du début des travaux le 1er décembre 2017 (voir le considérant 69 de la décision d'ouvrir la procédure et le considérant 17 ci-dessus).

(181) L'appréciation de la proportionnalité de l'aide est soumise à un double critère. Premièrement, en règle générale, une aide individuelle notifiée sera considérée comme limitée au minimum nécessaire si son montant correspond aux surcoûts nets générés par la mise en œuvre de l'investissement dans la zone concernée, par comparaison avec le scénario contrefactuel en l'absence d'aide. Conformément au point 80 des lignes directrices sur les aides à finalité régionale, dans le scénario 2, le montant de l'aide ne doit pas excéder la différence entre la VAN de l'investissement dans la zone cible et la VAN de l'investissement dans l'autre site, en prenant en considération tous les coûts et avantages pertinents. Deuxièmement, les aides destinées à compenser la différence en VAN ne doivent pas dépasser le montant maximal de l'aide pouvant être accordé conformément au plafond d'aide à finalité régionale applicable à la zone cible pour un projet d'investissement de la taille donnée [compte tenu des dispositions relatives au mécanisme de réduction graduelle énoncées aux points 86 et 20 c) des lignes directrices sur les aides à finalité régionale].

(182) Premièrement, dans sa décision d'ouvrir la procédure, la Commission a exprimé des doutes quant à la proportionnalité de l'aide, compte tenu des doutes concernant les calculs de l'écart de viabilité présentés par la Hongrie dans sa notification. En effet, la Commission a remis en question la crédibilité des informations fournies par la Hongrie et a considéré, à titre préliminaire, que l'écart en VAN entre les deux sites d'investissement envisagés n'était pas réaliste (voir le considérant 148 de la décision d'ouvrir la procédure).

(183) Dans la décision d'extension, la Commission a exprimé d'autres doutes quant à la réalité et à la crédibilité du calcul de l'écart en VAN présenté par la Hongrie.

(184) Lors de l'évaluation de l'effet incitatif (section 5.3.1.2.5 ci-dessus), la Commission a conclu que l'écart en VAN tel que notifié par la Hongrie n'était pas fondé sur des informations crédibles et ne semblait pas réaliste. Pour les raisons détaillées dans cette section, la Commission a conclu qu'un investissement à Göd ne subirait pas un désavantage de coût, par rapport à un investissement dans l'autre site en Chine, de 173 millions d'EUR, comme le prétendait la Hongrie dans sa notification, mais plutôt de 89,6 millions d'EUR. À cet égard, le montant d'aide notifié de 108 millions d'EUR est disproportionné. Afin de rester proportionné à l'écart en VAN, le montant de l'aide ne doit donc pas dépasser 89,6 millions d'EUR.

(185) Deuxièmement, en ce qui concerne l'exigence relative à l'intensité de l'aide, la Commission a rappelé dans sa décision d'ouvrir la procédure que le plafond d'aide à finalité régionale applicable dans la région de Göd était de 35 %. Elle a également rappelé que l'intensité de l'aide maximale pour les grands projets d'investissement devait être graduellement réduite au moyen du mécanisme prévu au point 20 c) des lignes directrices sur les aides à finalité régionale, sur la base duquel l'intensité de l'aide maximale admissible atteint 13,11 % en équivalent-subvention brut (ESB) pour la mesure d'aide. Sur cette base, la Commission a conclu que l'aide notifiée de 108 millions d'EUR par rapport au montant total des dépenses admissibles prévues en valeur actuelle pour la mesure d'aide d'environ 376,540 milliards de HUF (environ 1 187 millions d'EUR) correspondait à une intensité d'aide de 9,11 %, qui n'était donc pas supérieure aux plafonds d'aide à finalité régionale corrigés par le mécanisme de réduction graduelle. Étant donné que les dépenses totales admissibles prévues ont augmenté par rapport aux chiffres notifiés et que le montant de l'aide considérée comme compatible dans la présente décision est ramené à 89,6 millions d'EUR, l'intensité de l'aide qui en résulte est inférieure à 9,11 % et reste donc inférieure aux plafonds des aides à finalité régionale.

(186) Enfin, la conclusion de la Commission concernant le respect des critères d'admissibilité des coûts énoncés dans les lignes directrices sur les aides à finalité régionale, telle qu'elle figure aux considérants 155 et 156 de la décision d'ouvrir la procédure ([66]), reste valable.

(187) Sur la base de ce qui précède, la Commission conclut que la mesure d'aide est proportionnée, mais uniquement dans la mesure où elle ne dépasse pas l'écart en VAN qu'elle a établi pour un montant de 89,6 millions d'EUR.

5.3.5. *Prévention des effets négatifs non désirés manifestes sur la concurrence et les échanges*

(188) La Commission a également examiné si l'aide avait des effets négatifs non désirés manifestes sur la concurrence et les échanges.

([66]) Aux considérants 155 et 156 de la décision d'ouvrir la procédure, la Commission a constaté que les coûts admissibles avaient été établis conformément aux lignes directrices sur les aides à finalité régionale: les actifs acquis seront neufs, l'investissement initial concerne un investissement initial sous la forme d'un accroissement de capacité et aucun coût de crédit-bail ni aucun coût immatériel n'est pris en considération.

(189) La section 3.7.2 des lignes directrices sur les aides à finalité régionale définit plusieurs situations où les effets négatifs sur les échanges et/ou la concurrence l'emportent manifestement sur tous les effets positifs qu'une mesure d'aide à finalité régionale peut avoir.

5.3.5.1. Absence d'effet négatif manifeste sur les échanges: le plafond ajusté d'intensité de l'aide n'est pas dépassé

(190) Conformément au point 119 des lignes directrices sur les aides à finalité régionale, il y a un effet négatif manifeste lorsque le montant de l'aide proposée dépasse, par rapport aux dépenses d'investissement admissibles (standardisées), le plafond ajusté d'intensité d'aide maximale qui s'applique à un projet d'une taille donnée.

(191) Dans la décision d'ouvrir la procédure, la Commission a noté que les coûts admissibles avaient été établis conformément aux lignes directrices sur les aides à finalité régionale (considérant 153 de la décision d'ouvrir la procédure). En l'absence de preuve du contraire, cette conclusion reste valable. La Commission a également considéré que les intensités d'aide maximales n'avaient pas été dépassées (considérant 157 de la décision d'ouvrir la procédure). Comme indiqué au considérant 185 ci-dessus, cette conclusion reste a fortiori valable avec des coûts admissibles plus élevés et un montant d'aide fixé à 89,6 millions d'EUR, soit un niveau inférieur au montant notifié.

5.3.5.2. Absence d'effet négatif manifeste sur la concurrence: l'aide ne crée pas de surcapacité sur un marché en déclin absolu

(192) Selon le point 120 des lignes directrices sur les aides à finalité régionale, un effet négatif manifeste se produit également lorsque l'aide à l'investissement crée une capacité sur un marché en déclin absolu, étant donné que cette aide est susceptible d'évincer des concurrents ou d'empêcher des entreprises à bas coûts d'entrer sur le marché, et risque d'affaiblir les incitations des concurrents à innover. Il en résulterait des structures de marché inefficaces, qui sont également préjudiciables aux consommateurs à long terme.

(193) Compte tenu de la croissance attendue du marché des cellules de batteries (ainsi que des modules de batteries et des assemblages-batteries), tant au niveau de l'EEE qu'au niveau mondial, étayée notamment par des éléments de preuve fournis par la Hongrie (considérant 172 de la décision d'ouvrir la procédure), la Commission considère que, indépendamment de la définition exacte du marché de produits et du marché géographique, la mesure d'aide n'est pas susceptible d'entraîner une surcapacité sur un marché en déclin. En outre, en tout état de cause, étant donné que, quelle que soit la localisation de l'usine (Göd ou Xi'an), cette installation de production aurait servi les mêmes clients dans les mêmes zones géographiques (voir le considérant 88), l'aide n'est pas à l'origine de l'augmentation de l'offre sur le marché (indépendamment de la définition du marché géographique ou de produits). Conformément à la conclusion qu'elle a formulée dans la décision d'ouvrir la procédure, la Commission considère donc que la mesure d'aide est conforme au point 120 des lignes directrices sur les aides à finalité régionale.

5.3.5.3. Absence d'effet négatif manifeste sur les échanges: absence d'effet anticohésion

(194) Le point 121 des lignes directrices sur les aides à finalité régionale interdit à une région de l'EEE ayant une viabilité propre à un projet plus faible de participer à des «courses aux subventions» au détriment de régions tout aussi faibles ou encore plus défavorisées ([67]).

(195) Bien qu'elle n'ait initialement pas émis de doutes à cet égard dans la décision d'ouvrir la procédure, la Commission n'a pas exclu le risque d'effets anticohésion dans la décision d'extension, sur la base de nouveaux éléments de preuve présentés par la Hongrie et Samsung SDI (voir le considérant 72 de ladite décision). En effet, si, lors de la phase initiale de l'enquête, la Hongrie n'avait mentionné qu'un seul autre site en dehors de l'EEE (Chine), il est ressorti de ces nouveaux éléments de preuve que d'autres sites potentiels dans l'EEE (Pologne, Slovaquie et Tchéquie) avaient également été envisagés par le groupe Samsung SDI comme des sites potentiels pour l'investissement. Au considérant 68 de la décision d'extension, la Commission a admis que les sites vierges tchèques et slovaques avaient été exclus par le groupe Samsung SDI à un stade précoce du processus de sélection, sans pouvoir exclure la possibilité que l'aide en faveur du site hongrois de Göd, admissible au bénéfice d'une aide à finalité régionale en vertu de l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE, ait pu avoir un effet anticohésion en attirant un investissement au détriment d'une région polonaise moins développée, admissible au bénéfice d'une aide à finalité régionale en vertu de l'article 107, paragraphe 3, point a), du TFUE.

([67]) Selon le point 121 des lignes directrices sur les aides à finalité régionale, l'effet anticohésion résultant d'une aide accordée au détriment d'une région de l'EEE plus faible ou tout aussi faible aurait un effet négatif au regard du critère général de mise en balance, qui est peu susceptible d'être compensé par des effets positifs puisqu'il va à l'encontre de la logique même de l'aide à finalité régionale.

(196) Sur la base des arguments avancés par la Hongrie et Samsung SDI en réponse à la décision d'extension et des éléments de preuve versés au dossier, la Commission conclut que l'éventuel autre site polonais a été exclu de la liste des sites potentiels assez tôt dans le processus de sélection du groupe Samsung SDI. Comme indiqué dans la décision d'extension (considérant 69), il est clair que le site polonais n'a pas été évalué à l'étape suivante du processus de sélection («analyse détaillée des candidats finaux»), impliquant une simulation des profits et pertes, une simulation du calendrier et le potentiel d'expansion. Le site polonais, comme d'autres sites envisagés, n'a fait l'objet que d'une évaluation quantitative et qualitative préliminaire. Il a été classé bien en dessous des autres sites dans le cadre de l'évaluation quantitative préliminaire. Il ressort du document mentionné par la Commission dans sa décision d'extension que seules les friches industrielles ont été sélectionnées et que des sites vierges comme le site polonais ont été exclus (notamment parce qu'ils entraînaient des travaux de construction beaucoup plus longs). Par conséquent, ainsi qu'il ressort du rapport interne du 21 septembre 2017, seuls deux sites ont été sérieusement pris en considération pour l'étape suivante et examinés en détail, à savoir le site cible de Göd et le site chinois de Xi'an.

(197) À la lumière de ce qui précède, la Commission considère que, contrairement à ce qu'elle avait fait valoir dans la décision d'extension, il est peu probable que l'aide ait un effet anticohésion.

5.3.5.4. Absence d'effet négatif manifeste sur les échanges: cessation d'activités ailleurs — délocalisation potentielle depuis l'Autriche

(198) Conformément au point 122 des lignes directrices sur les aides à finalité régionale, lorsque le bénéficiaire a le projet concret de cesser ou cesse effectivement une activité identique ou similaire dans une autre zone de l'EEE pour la délocaliser vers la zone cible, et lorsqu'il existe un lien de causalité entre l'aide et la délocalisation, l'aide en question a un effet négatif peu susceptible d'être compensé par des éléments positifs.

(199) La Hongrie et le bénéficiaire de l'aide ont déclaré (voir le considérant 33 de la décision d'ouvrir la procédure) que le bénéficiaire, au niveau du groupe, n'avait pas cessé une activité identique ou similaire dans l'EEE au cours des deux années précédant la demande d'aide, et qu'il n'avait aucun plan concret de le faire dans les deux ans suivant l'achèvement de l'investissement.

(200) La Commission a toutefois émis des doutes à cet égard, à la lumière d'articles de presse qui laissaient à penser que le groupe Samsung SDI réorganisait ses activités dans l'Union (considérant 179 de la décision d'ouvrir la procédure). Une telle réorganisation pourrait entraîner la délocalisation des activités de production d'assemblages-batteries de la filiale du groupe Samsung SDI établie en Autriche vers la Hongrie de même que la perte de 100 emplois dans la filiale autrichienne.

(201) La Commission ne pouvait exclure que l'aide en faveur d'un investissement dans la production de cellules de batteries pour véhicules électriques à Göd n'ait pas été, du moins indirectement, à l'origine de la cessation ou de la délocalisation d'une activité identique ou similaire au sein de l'EEE.

(202) Sur la base des observations supplémentaires de la Hongrie et de Samsung SDI et des éléments de preuve versés au dossier (considérant 90), la Commission prend note du fait que le site autrichien n'a pas cessé son activité au sens des lignes directrices sur les aides à finalité régionale. Pour être considérée comme une cessation aux fins du point 122 des lignes directrices sur les aides à finalité régionale, l'activité doit avoir cessé totalement ou partiellement lorsque cela entraîne des pertes d'emplois substantielles, c'est-à-dire des pertes d'au moins 100 emplois ou une réduction d'au moins 50 % de la main-d'œuvre dans l'établissement à la date de la demande [par rapport à l'emploi moyen dans l'établissement au cours de l'une ou l'autre des deux années précédant la date de la demande) (ci-après la «période de référence»)] ([68]). La Hongrie a apporté des éléments de preuve attestant que ces conditions n'étaient pas remplies en l'espèce. La perte prévue de 140 salariés ayant un faible niveau d'éducation d'ici à 2021, compensée en partie par une augmentation du nombre de salariés ayant un niveau d'éducation plus élevé, devait réduire le nombre total de salariés à un nombre compris entre 397 et 417, par rapport à l'emploi moyen de 401 à 470 salariés au cours de la période de référence (entre octobre 2015 et septembre 2017). Moins de 100 emplois seraient ainsi perdus. En outre, compte tenu de la main-d'œuvre totale de 401 à 470 salariés au cours de la période de référence, la réduction (brute) de la main-d'œuvre de 140 salariés serait inférieure au seuil de 50 %.

([68]) Décision de la Commission du 3 octobre 2016 dans l'affaire SA.44547 (2016/N) — Italie — LIP — Aide en faveur de STMicroelectronics S.r.l. (JO C 110 du 7.4.2017, p. 1), considérant 106 et note de bas de page 41.

(203) En outre, la Hongrie a expliqué qu'il n'y avait pas eu de délocalisation de l'Autriche vers la Hongrie, étant donné que les cellules de batteries produites à Göd sont différentes sur le plan technologique de celles produites dans l'usine autrichienne (voir le considérant 90).

(204) Par ailleurs, la Hongrie a fourni des documents internes de l'entreprise montrant que la réduction des activités dans l'usine autrichienne de Samsung SDI s'inscrivait dans une réorientation de cet établissement (de la production d'assemblages-batteries à des activités de recherche et développement et d'essai et de contrôle de la qualité) à la suite d'une décision des clients (certains constructeurs automobiles) (et non de Samsung SDI) faisant état d'un désintérêt pour les produits fabriqués dans l'usine autrichienne. En conséquence, la Commission admet qu'un lien de causalité ne peut être établi entre l'investissement n° 2 et la réorganisation de l'usine autrichienne du groupe Samsung SDI.

(205) Au vu de ces éléments, la Commission n'a pas été en mesure d'établir que la mesure d'aide serait à l'origine d'une cessation ou d'une délocalisation au sein de l'EEE.

5.3.5.5. Conclusion sur la prévention des effets négatifs manifestes sur la concurrence et les échanges

(206) Compte tenu de ce qui précède, la Commission conclut que l'aide n'a pas d'effet négatif manifeste sur la concurrence ou les échanges au sens de la section 3.7.2 des lignes directrices sur les aides à finalité régionale.

5.3.6. *Absence d'autres effets négatifs non désirés*

(207) Outre la section 3.7.2 des lignes directrices sur les aides à finalité régionale, les effets négatifs non désirés sur la concurrence qui doivent être pris en considération au regard du critère de mise en balance restant si l'investissement est réalisé dans le contexte du scénario 2 sur deux marchés géographiques distincts sont recensés aux points 114, 115 et 132 desdites lignes directrices. Ces effets concernent la création ou le renforcement d'une position dominante sur le marché, ou la création ou le renforcement de surcapacités sur un marché peu efficace (même si ce marché n'est pas en déclin absolu).

(208) Premièrement, l'investissement aurait conduit, avec ou sans aide, à la livraison des mêmes volumes de cellules de batteries sur le marché de l'EEE et sur le marché mondial (car, que l'usine ait été située à Xi'an ou à Göd, les marchés de destination prévus sont les mêmes, voir le considérant 88), de sorte que l'aide n'est pas à l'origine de ces effets négatifs non désirés et qu'il n'est pas nécessaire d'appliquer ces critères supplémentaires.

(209) En tout état de cause, l'aide ne créera ou ne renforcera aucune position dominante sur le marché, étant donné que les parts de marché de Samsung SDI (compte tenu de l'investissement en cause) devaient passer de [7-10] % en 2019 à [20-25] % en 2023 au niveau européen et de [7-10] % en 2019 à [10-13,5] % en 2023 au niveau mondial (voir le considérant 25). L'aide ne créera pas non plus de surcapacités sur un marché peu efficace, étant donné que le marché — au niveau mondial et au niveau de l'EEE — est en plein essor (voir le considérant 172 de la décision d'ouvrir la procédure).

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

(210) En permettant la localisation de l'investissement dans une région assistée, l'aide contribue au développement régional de Göd, ce qui entraîne une série d'effets positifs pour cette région (voir la section 5.3.1.1). En outre, l'appréciation exposée dans les sections précédentes a montré qu'une intervention de l'État est nécessaire, que l'aide est appropriée et que l'aide a un effet incitatif, pour autant qu'elle ne dépasse pas l'écart en VAN correspondant à un montant de 89,6 millions d'EUR. La Commission conclut par ailleurs que l'intervention de l'État est proportionnée, dans la mesure où elle reste limitée à l'écart en VAN constaté. L'évaluation a également montré que, malgré les doutes initialement soulevés, l'aide n'a pas d'effet négatif manifeste sur la concurrence et les échanges. Qui plus est, en ce qui concerne les autres effets négatifs sur la concurrence et les échanges, l'aide ne créera ou ne renforcera aucune position dominante sur le marché ou surcapacité sur un marché peu efficace.

(211) Par conséquent, la Commission conclut que les effets positifs de l'aide sur le développement régional, dans la mesure où elle ne dépasse pas 89,6 millions d'EUR, l'emportent sur tout effet négatif.

5.3.8. *Transparence*

(212) Conformément au point II.2 de la communication de la Commission sur la transparence ([69]), les États membres doivent veiller à la publication sur un site internet exhaustif consacré aux aides d'État, au niveau national ou régional, d'un texte intégral du régime d'aides autorisé ou de la décision d'octroi de l'aide individuelle et leurs modalités de mise en œuvre, ou d'un lien permettant d'y accéder; de l'identité de l'autorité ou des autorités d'octroi; de l'identité de chaque bénéficiaire, la forme et le montant de l'aide octroyée à chacun d'eux, la date d'octroi de l'aide, le type d'entreprise concernée (PME/grande entreprise), la région dans laquelle le bénéficiaire se trouve (au niveau NUTS II) et le secteur économique principal dans lequel il exerce ses activités (au niveau du groupe de la NACE). Ces informations doivent être publiées une fois que la décision d'octroi de l'aide a été prise; elles doivent être conservées pendant au moins dix ans et doivent être mises à la disposition du grand public sans restriction.

(213) La Commission note que la Hongrie a confirmé que toutes les exigences en matière de transparence énoncées au point II.2 de la communication sur la transparence seront respectées (voir le considérant 187 de la décision d'ouvrir la procédure).

5.3.9. *Aucune violation pertinente du droit de l'Union*

(214) Il ne résulte pas de la notification que l'aide ou les modalités dont elle est assortie, ou les activités économiques facilitées par l'aide, pourraient entraîner une violation de toute disposition pertinente du droit de l'Union ([70]). En particulier, la Commission n'a pas adressé d'avis motivé à la Hongrie concernant une éventuelle violation du droit de l'Union qui aurait un rapport avec la présente affaire. En outre, la Commission n'a reçu aucune plainte ou information susceptible de suggérer que l'aide, les modalités dont elle est assortie ou les activités économiques facilitées par l'aide pourraient être contraires aux dispositions pertinentes du droit de l'Union.

5.3.10. *Conclusion sur la compatibilité de la mesure d'aide*

(215) La Commission conclut donc que la mesure d'aide, dans la mesure où elle reste limitée à un montant maximal de 89,6 millions d'EUR, est compatible avec le marché intérieur en vertu de l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE.

6. **CONCLUSION**

(216) La Commission a donc décidé que la mesure d'aide est compatible avec le marché intérieur en vertu de l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE, dans la mesure où son montant n'excède pas 89,6 millions d'EUR. L'aide notifiée au-delà de ce montant, jusqu'à concurrence de 108 millions d'EUR, est incompatible avec le marché intérieur,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

L'aide d'État que la Hongrie envisage de mettre à exécution en faveur de Samsung SDI Magyarország Zrt, d'un montant de 108 millions d'EUR (en valeur actuelle), est compatible avec le marché intérieur jusqu'à concurrence d'un montant d'aide de 89,6 millions d'EUR (en valeur actuelle) au sens de l'article 107, paragraphe 3, point c), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et est incompatible avec le marché intérieur pour le montant restant.

La mise en œuvre de l'aide est donc autorisée jusqu'à un montant de 89,6 millions d'EUR (en valeur actuelle). Le montant restant de l'aide envisagée n'est pas mis à exécution.

Article 2

La Hongrie informe la Commission, dans un délai de deux mois suivant la publication de la présente décision, des mesures prises pour s'y conformer.

Article 3

La Hongrie est destinataire de la présente décision.

([69]) Communication de la Commission modifiant les communications de la Commission concernant respectivement les lignes directrices de l'Union européenne pour l'application des règles relatives aux aides d'État dans le cadre du déploiement rapide des réseaux de communication à haut débit, les lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale pour la période 2014-2020, les aides d'État en faveur des œuvres cinématographiques et autres œuvres audiovisuelles, les lignes directrices relatives aux aides d'État visant à promouvoir les investissements en faveur du financement des risques et les lignes directrices sur les aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes (JO C 198 du 27.6.2014, p. 30).

([70]) Voir point 28 des lignes directrices sur les aides à finalité régionale.

Fait à Bruxelles, le 28 février 2023.

Par la Commission
Margrethe VESTAGER
Vice-présidente exécutive