



2024/3031

11.12.2024

BESLUIT (EU) 2024/3031 VAN DE COMMISSIE

van 11 juni 2024

inzake regionale steunmaatregel SA.63470 (2022/C) (ex 2021/N) die Hongarije voornemens is te verlenen aan GKN Automotive Hungary Kft. (voorheen Rubin NewCo 2021 Kft. genoemd)

(Kennisgeving geschied onder nummer C(2024) 3925)

(Slechts de tekst in de Engelse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

DE EUROPESE COMMISSIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna "VWEU" genoemd), en met name artikel 108, lid 2, eerste alinea,

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

Na de belanghebbenden overeenkomstig de genoemde bepalingen ⁽¹⁾ te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken, en gezien deze opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt:

1. PROCEDURE

- (1) Op 11 juni 2021 heeft Hongarije via een voorafgaande aanmelding bij de Commissie zijn voornemen bekendgemaakt om regionale investeringssteun (de "steunmaatregel") te verlenen ten gunste van Rubin NewCo 2021 Kft. ("Rubin") ⁽²⁾ voor de oprichting van een nieuwe vestiging voor de productie van auto-onderdelen in Miskolc, Hongarije ("het investeringsproject").
- (2) Op 30 juni 2021 vond een virtuele vergadering plaats tussen de diensten van de Commissie, de Hongaarse autoriteiten en vertegenwoordigers van GKN Automotive Limited ("GKN Automotive", overweging 15).
- (3) Op 23 juli 2021 heeft de Commissie om aanvullende informatie verzocht. Hongarije heeft deze op 27 augustus 2021 verstrekt.
- (4) Op 21 september 2021 vond een tweede virtuele vergadering plaats tussen de diensten van de Commissie, de Hongaarse autoriteiten en vertegenwoordigers van GKN Automotive.
- (5) Op 30 september 2021 heeft de Commissie om aanvullende informatie verzocht. Hongarije heeft deze op 2 december 2021 verstrekt, samen met de formele kennisgeving van de steunmaatregel.
- (6) Op 1 februari 2022 heeft de Commissie om aanvullende informatie verzocht. Hongarije heeft deze op 29 maart, 11 april en 4 mei 2022 verstrekt. Op 13 mei en 15 juli 2022 heeft de Commissie om aanvullende informatie verzocht. Hongarije heeft op respectievelijk 17 mei en 23 augustus 2022 geantwoord.
- (7) Bij brief van 23 augustus 2022 heeft Hongarije er bij wijze van uitzondering mee ingestemd om afstand te doen van zijn recht uit hoofde van artikel 342, VWEU in samenhang met artikel 3 van Verordening nr. 1/1958 ⁽³⁾, en dit besluit in het Engels te laten vaststellen en bekendmaken.
- (8) Bij brief van 27 oktober 2022 heeft de Commissie Hongarije geïnformeerd over haar besluit om met betrekking tot de steunmaatregel de procedure in te leiden van artikel 108, lid 2, VWEU (het "inleidingsbesluit"). Op 14 februari 2023 heeft Hongarije opmerkingen over het inleidingsbesluit ingediend bij de Commissie.

⁽¹⁾ PB C 336 van 22.9.2023, blz. 11.

⁽²⁾ De naam van Rubin werd vervolgens gewijzigd in GKN Automotive Hungary Kft.

⁽³⁾ Verordening nr. 1 tot regeling van het taalgebruik in de Europese Economische Gemeenschap (PB 17 van 6.10.1958, blz. 385/58).

- (9) Het inleidingsbesluit is op 22 september 2023 bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie* ⁽⁴⁾. De Commissie heeft de belanghebbenden verzocht binnen een maand hun opmerkingen kenbaar te maken.
- (10) Op 3 en 16 oktober 2023 heeft de Commissie opmerkingen ontvangen van respectievelijk Melrose Industries PLC ("Melrose") en GKN Automotive. Op 24 november 2023 heeft de Commissie die opmerkingen doen toekomen aan Hongarije, die hierop bij brief van 21 december 2023 heeft gereageerd.
- (11) Op 8 maart 2024 heeft Hongarije een overzichtstabel ingediend met de in het inleidingsbesluit aangekaarte twijfels en de overeenkomstige bewijsstukken die Hongarije naar zijn mening had verstrekt om deze twijfels weg te nemen.
- (12) Op 16 april 2024 vond een bijeenkomst plaats tussen vertegenwoordigers van de diensten van de Commissie, van Hongarije en van GKN Automotive. Op dezelfde datum en met het oog op de bijeenkomst met de diensten van de Commissie, heeft Hongarije zijn opmerkingen van 14 februari 2023 aangevuld met nieuwe documenten. Op 17 april 2024 heeft Hongarije die documenten nogmaals ingediend, samen met een aantal aanvullende documenten en een memorandum met een samenvatting van de bespreking met de diensten van de Commissie van 16 april 2024, en met aanvullende opmerkingen over de besproken kwesties en de nieuwe verstrekte bewijsstukken.
- (13) Op 25 april 2024 heeft Hongarije als aanvullende follow-up met betrekking tot de bijeenkomst van 16 april 2024 nog een memorandum ingediend met aanvullende opmerkingen over een aantal door de Commissie geuite twijfels.

2. GEDETAILEERDE BESCHRIJVING VAN DE STEUNMAATREGEL

2.1. Doel van de steunmaatregel

- (14) De Hongaarse autoriteiten beogen met de steunmaatregel de regionale ontwikkeling te bevorderen door regionale investeringssteun te verlenen voor de oprichting van een nieuwe vestiging voor de productie van auto-onderdelen (wielassen, aandrijfassen en subcomponenten, zoals verbindingstukken). Het investeringsproject is gelegen in de industriezone Felsőzsolca in Miskolc, comitaat Borsod-Abaúj-Zemplén (NUTS 3-code HU311), in de regio Noord-Hongarije (NUTS 2-code HU31), een gebied dat in aanmerking komt voor regionale steun op grond van artikel 107, lid 3, punt a), VWEU op basis van de Hongaarse regionalesteunkaart voor zowel de periode 1 juli 2014 tot en met 31 december 2021 ("regionalesteunkaart 2014") ⁽⁵⁾ als de periode 1 januari 2022 tot en met 31 december 2027 ("regionalesteunkaart 2022") ⁽⁶⁾.

2.2. De begunstigde

- (15) De begunstigde van de steun is Rubin, een rechtspersoon die ten tijde van zijn oprichting (januari 2021) volledig in handen was van Eachairn Aerospace Holdings Limited, lid van de in het Verenigd Koninkrijk gevestigde Melrose Group ⁽⁷⁾. Op 31 augustus 2022 is de volledige eigendom van Rubin, binnen de Melrose Group, overgedragen aan GKN Industries Limited ⁽⁸⁾. GKN Industries Limited heeft de zeggenschap over GKN Automotive, de entiteit die beleggingen aanhoudt in entiteiten van GKN Automotive, een aantal hoofdkantoorfuncties uitoefent en een deel van het hoger leidinggevend personeel en de dagelijkse leiding van GKN Automotive in dienst heeft ⁽⁹⁾. Op 20 april 2023 heeft Melrose het onderdeel GKN Automotive ⁽¹⁰⁾, met inbegrip van GKN Industries Limited, GKN Automotive en Rubin, afgesplitst en overgedragen als onderdeel van een nieuw onafhankelijk concern, met als uiteindelijke moedermaatschappij de in het Verenigd Koninkrijk gevestigde Dowlais Group plc. De begunstigde van de steun voldoet niet aan de criteria om als kleine of middelgrote onderneming te worden aangemerkt ⁽¹¹⁾ en moet derhalve als grote onderneming worden beschouwd.

⁽⁴⁾ Zie voetnoot 1.

⁽⁵⁾ Besluit van de Commissie van 11 maart 2014 betreffende steunmaatregel SA.37718 (2013/N) (PB C 172 van 6.6.2014, blz. 1), als gewijzigd bij het besluit van de Commissie van 11 oktober 2016 in zaak SA.46346 (2016/N) (PB C 4 van 6.1.2017, blz. 1), en als verlengd (tot en met 31 december 2021) bij besluit van de Commissie van 7 oktober 2020 in zaak SA.58164 (2020/N) (PB C 430 van 11.12.2020, blz. 1).

⁽⁶⁾ Besluit van de Commissie van 16 september 2021 betreffende steunmaatregel SA.63934 (2021/N) (PB C 410 van 8.10.2021, blz. 2), als gewijzigd bij het besluit van de Commissie van 12 mei 2023 in zaak SA.107119 (2023/N) (PB C 195 van 2.6.2023, blz. 8).

⁽⁷⁾ Eachairn Aerospace Holdings Limited is volledig indirect eigendom van de holdingmaatschappij van de Melrose Group, Melrose Industries PLC.

⁽⁸⁾ GKN Industries Limited was, net als Eachairn Aerospace Holdings Limited, vanaf de eerste helft van 2018 volledig indirect eigendom van Melrose Industries PLC.

⁽⁹⁾ Informatie op basis van het meest recent beschikbare jaarverslag van GKN Industries Limited en GKN Automotive Limited (jaarverslag 2022), gepubliceerd in het Companies House van het Verenigd Koninkrijk.

⁽¹⁰⁾ Samen met de onderdelen poedermetallurgie en waterstof, zoals vermeld op de website van GKN Automotive: "Dowlais Group plc ("Dowlais" or the "Company") completion of demerger and admission of shares in Dowlais" (<https://www.gknautomotive.com/en/media-centre/news-releases/2023/dowlais-group-plc-dowlais-or-the-company-completion-of-demerger-and-admission-of-shares-in-dowlais/>).

⁽¹¹⁾ In de zin van de aanbeveling van de Commissie van 6 mei 2003 betreffende de definitie van kleine, middelgrote en micro-ondernemingen (PB L 124 van 20.5.2003, blz. 36).

- (16) De Hongaarse autoriteiten bevestigden dat Rubin noch de Melrose Group een onderneming in moeilijkheden is in de zin van de richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun aan niet-financiële ondernemingen in moeilijkheden ⁽¹²⁾. De Hongaarse autoriteiten hebben de Commissie in dit kader niet in kennis gesteld van eventuele veranderingen als gevolg van de eigendomsoverdracht van Rubin.

2.3. Het investeringsproject

2.3.1. Algemene omschrijving

- (17) Volgens de Hongaarse autoriteiten is het investeringsproject onderdeel van het in 2019 vastgestelde herstructureringsplan voor de lange termijn van GKN Automotive (de “strategie”). De strategie heeft tot doel het concurrentievermogen van GKN Automotive te beschermen op een steeds sterker concurrerende markt, door zijn inefficiënte en versnipperde productieactiviteiten in Europa te consolideren en zijn productiecapaciteit te verplaatsen naar kosteneffectievere locaties. De productieactiviteiten van GKN Automotive in Europa zijn verspreid over meer dan tien vestigingen, waarvan de meeste zich in West-Europa bevinden, op locaties met hoge productiekosten. Daarnaast liggen die vestigingen ver uit elkaar en voorzien zij elkaar van tussenproducten, met ondoelmatigheid tot gevolg wegens stijgende kosten voor vervoer en het aanhouden van voorraden.
- (18) De strategie bestaat uit meerdere fasen (“fasen 1 tot en met 6”). Fasen 1 en 3 — die de [overdracht van activiteiten] (*) van bepaalde vestigingen betreffen — zijn de enige fasen in het proces die momenteel worden uitgevoerd. Zoals toegelicht in de overwegingen 40, 41 en 42 van het inleidingsbesluit, bestond fase 2 in de oprichting van een nieuwe productiefaciliteit voor andere producten dan die onder het investeringsproject vallen, en is de uitvoering van deze fase opgeschort. Fasen 4, 5 en 6 zijn niet verder geraakt dan de conceptfase van de strategie, en de uitvoering ervan is gestaakt.
- (19) Fase 1, die tot doel had de capaciteit van GKN Automotive af te stemmen op de verwachte vraag, bestond in het sluiten van bepaalde vestigingen en het overbrengen van hun productieactiviteiten naar bestaande Europese vestigingen met reservecapaciteit.
- (20) De oorspronkelijke in de strategie (november 2019) geplande fase 3 voorzag in de [overdracht van activiteiten] van twee Europese vestigingen en de overdracht van hun capaciteit naar twee op te richten geïntegreerde vestigingen in twee kosteneffectievere landen. Die nieuwe productievestigingen zouden ook de productiecapaciteit opvangen van andere bestaande productievestigingen die zouden worden [overgedragen] in het kader van de volgende fasen. Deze fase is in juli 2020 aangepast (“nieuwe fase 3”). In het kader van de nieuwe fase 3 zou de betreffende productie in slechts één geïntegreerde vestiging worden samengebracht.
- (21) De Hongaarse autoriteiten lichtten toe dat de beslissing om een bepaalde fase in de strategie uit te voeren (bijvoorbeeld een beslissing over de [overdracht] en/of de overdrachten van productiecapaciteit en, in voorkomend geval, de oprichting van nieuwe vestigingen), pas moet worden geacht te zijn genomen nadat er een gedetailleerde haalbaarheidsanalyse van het project is uitgevoerd (bottom-up) en er een businesscase is opgesteld voor de goedkeuring van de betreffende vrij te maken middelen.
- (22) Het investeringsproject, dat onder de nieuwe fase 3 valt, betreft de oprichting van een productiefaciliteit voor auto-onderdelen. Hiermee wordt de capaciteit van twee bestaande productiefaciliteiten van GKN Automotive in Europa opgenomen in een nieuwe geïntegreerde fabriek in Hongarije, zonder de capaciteit te verhogen. Hongarije gaf aan dat er geen plannen bestaan om binnen het investeringsproject aanvullende overdrachten uit te voeren in het kader van fase 2 en fasen 4, 5 en 6 van de strategie (overwegingen 41 en 42 van het inleidingsbesluit).
- (23) Het investeringsproject zal een productiecapaciteit bestrijken van circa [5,5-7,5] miljoen wielassen en [0,5-2,5] miljoen aandrijfassen. Daarnaast zal het de productie bestrijken van verbindingstukken en andere onderdelen (capaciteit van [17,5-21] miljoen stuks) die ter plaatse in wiel- en aandrijfassen zullen worden gemonteerd en ook aan andere montagevestigingen van GKN Automotive zullen worden geleverd.

⁽¹²⁾ PB C 249 van 31.7.2014, blz. 1.

(*) *Vertrouwelijke informatie.*

- (24) Het investeringsproject zal in Hongarije naar verwachting circa 1 500 nieuwe directe arbeidsplaatsen opleveren.
- (25) Volgens de Hongaarse autoriteiten heeft de begunstigde zijn steunaanvragen ingediend op respectievelijk 8 april 2021 (voor de subsidie in contanten) en 31 maart 2021 (voor het belastingvoordeel). Die aanvragen zijn (onder voorwaarden) goedgekeurd op respectievelijk 22 december 2021 voor de subsidie in contanten (overweging 29) en 12 december 2021 voor het belastingvoordeel (overweging 31). Op 28 april 2022 zijn de werkzaamheden in het kader van het investeringsplan van start gegaan in de zin van punt 20, v), van de richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen 2014-2020 ⁽¹³⁾ ("richtsnoeren regionale steun 2014") ⁽¹⁴⁾ en punt 19, 29), van de richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen die van toepassing zijn vanaf 1 januari 2022 ⁽¹⁵⁾ ("richtsnoeren regionale steun 2022"). Uiteindelijk werd de productie in de faciliteit in het laatste kwartaal van 2023 opgestart en zal de volledige productiecapaciteit naar verwachting in 2026 worden bereikt.

2.3.2. In aanmerking komende investeringskosten

- (26) De in aanmerking komende investeringskosten bedragen 51 919,55 miljoen HUF (142,74 miljoen EUR ⁽¹⁶⁾) in nominale waarde, en 50 112,01 miljoen HUF (137,77 miljoen EUR) in contante waarde ⁽¹⁷⁾.
- (27) Hongarije bevestigde dat de in het kader van het investeringsproject te verwerven activa nieuwe activa zijn. Hongarije bevestigde tevens dat de kosten van immateriële activa die onder de in aanmerking komende investeringskosten vallen, voldoen aan de voorwaarden van de punten 100, 101 en 102 van de richtsnoeren regionale steun 2014, die in volledige overeenstemming zijn met artikel 18, lid 5, van Regeringsbesluit 210/2014 (VIII.27.) "betreffende de speciale regeling voor investeringsbevordering" (overweging 29), op grond waarvan immateriële activa om in aanmerking te komen voor de berekening van de investeringskosten, moeten voldoen aan de volgende voorwaarden: a) zij worden uitsluitend in de steun ontvangende vestiging gebruikt; b) zij worden afgeschreven; c) zij worden op marktvoorwaarden aangekocht van derden zonder banden met de koper; d) zij worden opgenomen bij de activa van de steun ontvangende onderneming en blijven gedurende ten minste vijf jaar (drie jaar voor kmo's) verbonden met het project waarvoor de steun wordt verleend, en e) voor grote ondernemingen komen de kosten van immateriële activa bovendien slechts in aanmerking tot een maximum van 50 % van de totale in aanmerking komende kosten voor het project. De stimuleringsovereenkomst betreffende de subsidie in contanten bevat vergelijkbare bepalingen.

2.4. Vorm van de steun, steunverlenende autoriteit en nationale rechtsgrondslagen

- (28) De steunmaatregel omvat twee verschillende steuninstrumenten: een subsidie in contanten en een belastingvoordeel, te betalen vanuit de algemene staatsbegroting.

2.4.1. De subsidie in contanten

- (29) De subsidie in contanten wordt verstrekt uit hoofde van Regeringsbesluit 210/2014 (VIII.27.) "betreffende de speciale regeling voor investeringsbevordering", een regionale steunregeling ⁽¹⁸⁾ uit hoofde van Verordening (EU) nr. 651/2014 van de Commissie ("AGVV") ⁽¹⁹⁾, die steun mogelijk maakt voor initiële investeringen in uiteenlopende economische sectoren. De subsidie in contanten vormt aan te melden individuele steun, aangezien de steun de in artikel 4, lid 1, punt a), AGVV (overweging 110) bedoelde aanmeldingsdrempel overschrijdt. De stimuleringsovereenkomst betreffende de subsidie in contanten (de "stimuleringsovereenkomst") is op 22 december 2021 ondertekend door het Ministerie van Buitenlandse Zaken en Handel (de steunverlener) en Rubin, onder voorbehoud van goedkeuring van de steun door de Commissie.

⁽¹³⁾ Richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen 2014-2020 (PB C 209 van 23.7.2013, blz. 1).

⁽¹⁴⁾ De richtsnoeren regionale steun 2014 zijn tot 31 december 2021 verlengd.

⁽¹⁵⁾ Richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen (PB C 153 van 29.4.2021, blz. 1).

⁽¹⁶⁾ De omrekeningen van HUF naar EUR betreffen indicatieve en afgeronde bedragen en zijn gebaseerd op een wisselkoers van 1 EUR = 363,73 HUF (de officiële wisselkoers van de Nationale Bank van Hongarije op 31 maart 2021, de laatste dag van de maand voorafgaand aan de steunaanvragen).

⁽¹⁷⁾ Disconteringspercentage 1,80 %, datum van discontering april 2021, overeenkomstig de mededeling van de Commissie over de herziening van de methode waarmee de referentie- en disconteringspercentages worden vastgesteld (PB C 14 van 19.1.2008, blz. 6).

⁽¹⁸⁾ SA.61023 (2021/X), als gewijzigd bij SA.63819 (2021/X).

⁽¹⁹⁾ Verordening (EU) nr. 651/2014 van de Commissie van 17 juni 2014 waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag met de interne markt verenigbaar worden verklaard (PB L 187 van 26.6.2014, blz. 1).

2.4.2. *Het belastingvoordeel*

- (30) Het door het Ministerie van Financiën (de steunverlener) verstrekte belastingvoordeel is gebaseerd op wet nr. LXXXI van 1996 “betreffende vennootschaps- en dividendbelasting”⁽²⁰⁾, en Regeringsbesluit 165/2014 “betreffende belastingstimulansen voor ontwikkeling (VII.17.)”⁽²¹⁾, een steunregeling⁽²²⁾ in het kader van de AGVV die steun in de vorm van belastingvoordelen voor bepaalde investeringen mogelijk maakt. Het belastingvoordeel vormt aan te melden individuele steun, aangezien het totale steunbedrag (subsidie in contanten en belastingvoordeel) de in artikel 4, lid 1, punt a), AGVV (overweging 110) bedoelde aanmeldingsdrempel overschrijdt. Het jaarlijks te gebruiken belastingvoordeel mag niet meer bedragen dan 80 % van de jaarlijks door de begunstigde te betalen vennootschapsbelasting. Het beschikbare belastingvoordeel mag in maximaal 13 opeenvolgende fiscale jaren worden gebruikt, maar uiterlijk tot het 16e fiscale jaar (belastingjaar) na het fiscale jaar waarin de aanvraag is ingediend.
- (31) Hongarije is van mening het belastingvoordeel op 12 december 2021 te hebben toegekend, oftewel op de datum waarop de regering een besluit⁽²³⁾ heeft vastgesteld uit hoofde waarvan “het bedrijf het op ontwikkeling gerichte belastingvoordeel kan inzetten ten behoeve van zijn investering ...”. Dat besluit heeft betrekking op een latere handeling tot vaststelling van specifieke voorwaarden voor de steunverlening: “Het op ontwikkeling gerichte belastingvoordeel wordt verleend overeenkomstig de voorwaarden die zijn vastgesteld in het besluit van de regering dat op basis van het besluit van de Europese Commissie zal worden gepubliceerd.”

2.5. **Steunbedrag, steunintensiteit en cumulatie met andere investeringssteun**

- (32) De totale aangemelde steun bedraagt 15 917,4 miljoen HUF (43,76 miljoen EUR) in contante waarde. De subsidie in contanten heeft een totale nominale waarde van 16 280,56 miljoen HUF (44,76 miljoen EUR) en een contante waarde van 15 644,30 miljoen HUF (43,01 miljoen EUR). De verwachte hoogte van het belastingvoordeel is 273,10 miljoen HUF (0,75 miljoen EUR) in contante waarde.
- (33) De Hongaarse autoriteiten hebben het maximale steunbedrag en de maximale steunintensiteit voor het investeringsproject berekend door het mechanisme van gefaseerde verlaging⁽²⁴⁾ toe te passen op de totale in aanmerking komende investeringskosten in contante waarde, rekening houdend met het regionale-steunplafond van 50 % overeenkomstig de regionalesteunkaart 2014. De autoriteiten waren van mening dat dit de enige regionalesteunkaart is die van toepassing is op beide elementen van de steun (overweging 91)⁽²⁵⁾. Op basis van die berekening mocht het maximale steunbedrag niet meer bedragen dan 15 976 miljoen HUF (43,9 miljoen EUR) in contante waarde, dat wil zeggen dat de voor het investeringsproject toegestane maximale steunintensiteit werd vastgesteld op 31,88 %. Het aangemelde steunbedrag, zoals vermeld in overweging 32, bevindt zich onder dat maximum en komt overeen met een steunintensiteit van 31,76 %.
- (34) In het licht van de bepalingen van de stimuleringsovereenkomst zou noch het maximale steunbedrag (overweging 33), noch de maximale steunintensiteit (overweging 33) worden overschreden indien het bedrag van de in aanmerking komende uitgaven bijvoorbeeld zou afwijken van het geraamde bedrag. De reden hiervoor is dat in de stimuleringsovereenkomst is bepaald dat i) zelfs wanneer de daadwerkelijke investeringskosten stijgen in vergelijking met de in de stimuleringsovereenkomst vastgestelde in aanmerking komende kosten, de begunstigde uitsluitend recht heeft op de in de overeenkomst vermelde maximale steun in contanten; ii) het aan de Commissie is de steunintensiteit te bepalen van de totale staatssteun die ten behoeve van de investering kan worden verleend (inclusief het belastingvoordeel), en iii) in het kader van de stimuleringsovereenkomst het besluit van de Commissie niet wezenlijk gewijzigd kan worden zonder voorafgaande kennisgeving aan de Commissie.
- (35) De Hongaarse autoriteiten bevestigden dat de steunmaatregel niet mag worden gecumuleerd met andere staatssteun of de-minimissteun voor dezelfde in aanmerking komende kosten.

⁽²⁰⁾ <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99600081.tv>.

⁽²¹⁾ <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1400165.KOR>.

⁽²²⁾ SA.61029 (2021/X), tot wijziging van SA.49983.

⁽²³⁾ De Commissie ontving een ongedateerd besluit van de regering, dat volgens Hongarije op 12 december 2021 is vastgesteld.

⁽²⁴⁾ Zie punt 86 en punt 20, c), van de richtsnoeren regionale steun 2014, en punt 90 en punt 19, 3), van de richtsnoeren regionale steun 2022.

⁽²⁵⁾ Zoals nader toegelicht in overweging 91, was Hongarije van mening dat het plafond van 50 % ook van toepassing is bij gebruik van de regionalesteunkaart 2022.

2.6. Sluiting van andere fabrieken in de EER en mogelijke verplaatsing van activiteiten

- (36) De Hongaarse autoriteiten lichtten toe dat GKN Automotive, in het kader van de in overweging 18 genoemde in uitvoering zijnde fasen, reeds verschillende vestigingen had gesloten en concrete plannen had om [de activiteiten over te dragen van] nog eens twee vestigingen in [...] Europa, nadat de productiecapaciteit van die vestigingen was overgedragen naar de nieuwe Hongaarse fabriek.

2.7. Instandhouding van de activiteit ten aanzien waarvan steun wordt verleend

- (37) In artikel 14, lid 1, punt d), van Regeringsbesluit 210/2014 en in artikel 4, lid 3, van Regeringsbesluit 165/2014 is bepaald dat de subsidie in contanten en het belastingvoordeel alleen kunnen worden toegepast en gehandhaafd indien de investering in het steungebied gedurende ten minste vijf jaar na de voltooiing ervan in stand wordt gehouden. De stimuleringsovereenkomst bevat bovendien een gelijkwaardige verplichting ten aanzien van de begunstigde tot het eind van de controleperiode, welke periode is vastgesteld op vijf boekjaren na 31 december 2026, de uiterste termijn voor voltooiing van de investering ⁽²⁶⁾.

2.8. Eigen bijdrage

- (38) Hongarije bevestigde dat de begunstigde een financiële bijdrage van ten minste 25 % van de in aanmerking komende kosten zou leveren, hetzij uit eigen middelen, hetzij via externe financiering, in een vorm die vrij is van financiële steun van de overheid. Deze aanpak vloeit voort uit de op de steunmaatregel van toepassing zijnde Hongaarse wetgeving, te weten artikel 4, lid 7, van Regeringsbesluit 165/2014 (VII.17.) en artikel 14, lid 1, punt e), van Regeringsbesluit 210/2014, alsook uit de stimuleringsovereenkomst.

2.9. Redenen voor inleiding van de in artikel 108, lid 2, VWEU vastgestelde procedure

- (39) De Commissie heeft de verenigbaarheid van de steun getoetst aan artikel 107, lid 3, punt a), VWEU, zoals uitgelegd in de richtsnoeren regionale steun 2014 en de richtsnoeren regionale steun 2022. De toepassing van de twee richtsnoeren hangt af van de data waarop de subsidie in contanten en het belastingvoordeel zijn verleend. De subsidie in contanten werd vóór 31 december 2021 verleend en valt daarmee binnen het toepassingsgebied van de richtsnoeren regionale steun 2014. Wat het belastingvoordeel betreft, stelde de Commissie zich in overweging 111 van het inleidingsbesluit op het voorlopige standpunt dat het belastingvoordeel moest worden getoetst aan de richtsnoeren regionale steun 2022. De reden hiervoor was dat het regeringsbesluit van 12 december 2021 dat Hongarije als verleningsbesluit had gepresenteerd, niet als zodanig kon worden aangemerkt aangezien in het besluit de betreffende steun niet wordt vermeld, en in het besluit wordt verwezen naar een aanvullend verleningsbesluit dat zal worden afgegeven nadat de Commissie haar besluit inzake de steun heeft vastgesteld. De Commissie stelde zich derhalve op het voorlopige standpunt dat de steun na 31 december 2021 zou worden verleend.
- (40) Volgens deel 3.5 van de richtsnoeren regionale steun 2014 en deel 5.2 van de richtsnoeren regionale steun 2022 kan regionale steun alleen als verenigbaar met de interne markt worden aangemerkt indien deze een stimulerend effect heeft. Er is sprake van een stimulerend effect wanneer de steun het gedrag van een onderneming zodanig verandert dat deze een extra activiteit uitvoert die bijdraagt aan de ontwikkeling van het gebied, die zij zonder de steun niet, dan wel in beperktere mate of op een andere wijze (d.w.z. een scenario 1-situatie, investeringsbesluit) of op een andere locatie (d.w.z. een scenario 2-situatie, vestigingsbesluit) zou hebben uitgevoerd (inleidingsbesluit, overweging 119).
- (41) Teneinde het bestaan van een materieel stimulerend effect aan te tonen, beroept Hongarije zich op een scenario 2-situatie (vestigingsbesluit) (inleidingsbesluit, overweging 32) en stelt het dat het investeringsproject zonder de steun zou zijn uitgevoerd in Turkije (Eskişehir), omdat het winstgevender zou zijn geweest in die locatie te investeren dan in de locatie in Hongarije.

⁽²⁶⁾ Volgens de stimuleringsovereenkomst vindt de voltooiing van de investering plaats op de datum van financiering van het laatste gefinancierde activum, welke datum niet later mag vallen dan de uiterste termijn voor voltooiing van de investering, oftewel 31 december 2026.

2.9.1. *Twijfels over het stimulerend effect*

- (42) De Commissie kwam tot het voorlopige standpunt dat Melrose, na uitvoering van de eerste landenevaluatie door GKN Automotive in november 2019, waarbij zeven kandidaat-landen ⁽²⁷⁾ in kaart werden gebracht en met elkaar werden vergeleken, en Polen, Hongarije en Slowakije bovenaan de lijst stonden (overweging 43 van het inleidingsbesluit), en na uitvoering van een één jaar durende analyse betreffende de locatieselectie met betrekking tot deze drie kandidaat-landen op de shortlist (deel 2.13.2.2 van het inleidingsbesluit), middels de goedkeuring op 9 december 2020 van het verzoek om kapitaaluitgaven ten behoeve van het investeringsproject heeft besloten in Hongarije te investeren. In het verzoek om kapitaaluitgaven staat onder meer: “Het doel van dit project is waarde te creëren door de huidige productieactiviteiten in ... in een nieuwe vestiging in Hongarije te consolideren.” In het financieel overzicht in datzelfde document wordt een terugverdientijd genoemd van [5,4-7 jaar], zonder toekenning van steun.
- (43) Volgens Hongarije is het besluit over de locatie van de investering pas op 9 december 2021 door GKN Automotive genomen en was dit besluit gebaseerd op staatssteun van Hongarije voor het uitvoeren van dit investeringsproject in die lidstaat, in plaats van op een alternatieve locatie in Turkije. Meer in het bijzonder stelt Hongarije dat de goedkeuring van het verzoek om kapitaaluitgaven door Melrose op 9 december 2020 slechts een voorlopige toekenning van de projectfinanciering betrof, waarbij de locatie van die investering in Hongarije als werkhypothese werd beschouwd, en dat dit geen besluit met betrekking tot de investeringslocatie inhield, maar dat het directieteam van GKN Automotive vrijstond de locatie nader te bepalen. Dit team zou in dit proces van locatieselectie het enige besluitvormingsorgaan zijn geweest. Hongarije stelde voorts dat, voorafgaand aan de goedkeuring van het verzoek om kapitaaluitgaven, een evaluatie van de businesscase voor het investeringsproject was uitgevoerd als onderdeel van de vergadering tussen GKN Automotive en Melrose op 12 november 2020 in het kader van de jaarlijkse begrotingsevaluatie. Tijdens die vergadering had Melrose verzocht de financiële hypothesen voor het investeringsproject in Hongarije te verbeteren door de terugverdientijd van het project van [5,4-7] jaar terug te brengen tot minder dan [4,5-5,4] jaar, hetgeen volgens Hongarije een beslissende drempel was voor het investeringsbeleid van Melrose. Op basis daarvan is GKN Automotive in december 2020 de mogelijkheid gaan onderzoeken om de investering in Turkije uit te voeren. In januari 2021 heeft GKN Automotive een voorlopig vestigingsbesluit genomen ten gunste van Hongarije, op voorwaarde dat het volledige bedrag van de stimulansen in Hongarije zou worden ontvangen. In december 2021 heeft GKN Automotive een definitief besluit over de locatie genomen ten gunste van Hongarije, aangezien Hongarije “nog altijd als voorkeursoptie werd beschouwd waar het niet-financiële indicatoren betreft, met name gezien de huidige politieke en economische instabiliteit in Turkije” en aangezien de Hongaarse stimulansen die “waarschijnlijk zouden worden goedgekeurd”, “het financiële voordeel van Turkije [...] ten opzichte van Hongarije grotendeels zullen compenseren en ervoor zullen zorgen dat de beoogde terugverdientijd van het project van [4,4-5,3] jaar kan worden behaald ([5,5-7,1] jaar zonder stimulansen)”. Na het definitieve besluit van 9 december 2021 heeft GKN Automotive de voorbereidende werkzaamheden in Turkije gestaakt en een stuk grond in Hongarije gekocht met het oog op het investeringsproject (overwegingen 76 en 80 van het inleidingsbesluit).
- (44) De Commissie betwijfelde of GKN Automotive in zijn poging om het door Melrose opgelegde financiële doel (voor zover aanwezig) te bereiken, de bevoegdheid en vrijheid had om de in het verzoek om kapitaaluitgaven beschreven locatie te wijzigen (overweging 133 van het inleidingsbesluit). In dit kader merkte de Commissie in overweging 134 van het inleidingsbesluit voorts op dat de bewoordingen in de aantekeningen van de vergaderingen en het voorbereidende document voor de vergadering van het directieteam van GKN Automotive van 12 augustus 2020, waarin de goedkeuring van de landselectie door Melrose als een van de volgende stappen wordt genoemd (overweging 50 van het inleidingsbesluit), erop lijken te duiden dat Melrose het besluitvormingsorgaan was voor de locatieselectie in het kader van het investeringsproject. Daarnaast leek het erop dat de steunaanvraagdocumenten de goedkeuring van Melrose vereisten (overweging 68 van het inleidingsbesluit). In de presentaties voor de vergadering betreffende de “evaluatie van de landselectie” van 20 januari 2021 en de vergadering betreffende het “landselectiebesluit” van 29 januari 2021 (overwegingen 67 en 68 van het inleidingsbesluit) werd ook verwezen naar het afstemmen van het definitieve besluit met Melrose, in het kader waarvan Hongarije heeft toegelicht dat het directieteam van GKN Automotive op het moment dat het in december 2021 tot een vestigingsbesluit kwam, dit besluit kenbaar heeft gemaakt aan het management van Melrose en dat het management van Melrose “geen bezwaar maakte” (overweging 79 van het inleidingsbesluit).

⁽²⁷⁾ Tsjechië, Bulgarije, Hongarije, Polen, Roemenië, Slowakije en Slovenië.

- (45) De Commissie kwam tot het voorlopige standpunt dat indien GKN Automotive binnen de reikwijdte van de goedgekeurde projectbeschrijving moest werken, Turkije mogelijk alleen als nulsценario voor de investering was aangewezen om GKN Automotive in staat te stellen het vereiste stimulerende effect aan te tonen teneinde regionale steun voor de investering te kunnen ontvangen, en niet als een reëel nulsценario voor de locatie waar het investeringsproject zou plaatsvinden zonder toekenning van steun. De Commissie merkte voorts op dat de begunstigde contact had gehad met de voor aangelegenheden betreffende staatssteun verantwoordelijke Hongaarse autoriteiten (overweging 133 van het inleidingsbesluit) en hij derhalve volledig bekend was met het feit dat hij, in het kader van de verplaatsing, om in aanmerking te komen voor regionale steun een nulsценario 2-situatie voor het investeringsproject moest overleggen. Sterker nog, na een aantal inleidende besprekingen tussen GKN Automotive en de Hongaarse autoriteiten over de voor het investeringsproject beschikbare stimulansen (overweging 51 van het inleidingsbesluit), heeft het Hongaarse promotieagentschap ("HIPA") GKN Automotive op 26 augustus 2020 per e-mail gewaarschuwd dat goedkeuring van de Commissie voor de betreffende staatssteun vereiste dat "wij moeten aantonen dat er geen onopzettelijk ("casual")⁽²⁸⁾ verband bestaat tussen de mogelijke staatssteun en de sluiting van een activiteit in een EER-land. Gezien het bovenstaande en op basis van ons overleg met het Hongaarse bureau voor toezicht op staatssteun zijn wij niet van mening dat in dit geval aan dit vereiste wordt voldaan" (overweging 52 van het inleidingsbesluit). Op 5 november 2020 heeft het HIPA in het kader van het investeringsproject een indicatief voorstel gedaan voor een stimulans in de vorm van een subsidie in contanten van [9-13] miljoen EUR en een belastingvoordeel van [18-25] miljoen EUR (bedragen die gezamenlijk overeenkwamen met het toepasselijke regionale-steunplafond), waarbij in het voorstel Polen en Slowakije als alternatieve locaties werden genoemd. Dezelfde e-mail van het HIPA met het indicatieve voorstel bevatte ook de volgende tekst: "Wij staan er ook voor open een gezamenlijke vergadering met het bureau voor toezicht op staatssteun te verzorgen teneinde kwesties betreffende de verplaatsing van activiteiten nader te bespreken, mede als nuttig handvat voor de kennisgevingsprocedure richting de Europese Commissie" (overweging 53 van het inleidingsbesluit).
- (46) De Commissie betwijfelde ten eerste dat een terugverdientijd van maximaal [4,5-5,4] jaar voor het vestigingsbesluit een bepalende factor was die meespeelde ten tijde van het investerings- en vestigingsbesluit in het kader van het investeringsproject. De Hongaarse autoriteiten hadden geen bewijs uit de periode in kwestie geleverd ter staving van de betreffende terugverdientijd, noch bewijs ter staving van de stelling dat Melrose had verzocht de terugverdientijd voor de investering in Hongarije te verbeteren tot de beoogde [4,5-5,4] jaar. De Commissie merkte voorts op dat zij zou verwachten een verwijzing te vinden naar een dergelijk vereiste betreffende een terugverdientijd van [4,5-5,4] jaar of naar de geleverde inspanningen om dit doel te bereiken, ofwel in het verzoek om kapitaaluitgaven in het kader van het investeringsproject, ofwel in de daaraan gehechte gedetailleerdere beschrijving (d.w.z. de presentatie die werd gehouden tijdens de vergadering met Melrose op 12 november 2020) (overweging 135 van het inleidingsbesluit). Deze verwachting was onder andere gebaseerd op het feit dat de Commissie in het door Hongarije ingediende verzoek om kapitaaluitgaven voor een ander project met veel lagere kosten, duidelijke verwijzingen had gelezen naar de vereiste inspanningen voor het inkorten van de terugverdientijd, die in dat geval reeds minder dan [4,5-5,4] jaar bedroeg. In het inleidingsbesluit wordt ook verwezen naar het feit dat in het verzoek om kapitaaluitgaven niet naar Hongarije werd verwezen als louter een "werkhypothese", alsook naar het feit dat de bewoordingen⁽²⁹⁾ van de aan het verzoek om kapitaaluitgaven gehechte presentatie van 12 november erop wijzen dat het aan Melrose was het vestigingsbesluit te nemen (overweging 57 van het inleidingsbesluit). De presentatie bevat bovendien een duidelijk verzoek om "Goedkeuring van de businesscase voor [het investeringsproject]"⁽³⁰⁾ met een terugverdientijd van [5,4-7] jaar⁽³¹⁾, terugkerende besparingen op de contante waarde van [50-65] miljoen GBP en eenmalige kosten van [220-400] miljoen GBP (waarvan [...] % voor ontbindingsvergoedingen) (overweging 54 van het inleidingsbesluit).
- (47) De Commissie betwijfelde of er sprake was van een strikt investeringsbeleid met een vereiste maximale terugverdientijd van [4,5-5,4] jaar ten aanzien van het betreffende besluitvormingsproces, mede op basis van de in overweging 136 van het inleidingsbesluit genoemde bewijsstukken (overweging 138).
- (48) Wat betreft het nulsценario van een investeringslocatie in Turkije, bevestigde de Commissie het vanaf december 2020 verkregen aanvullende schriftelijke bewijs (overweging 131 van het inleidingsbesluit) dat er op lijkt te duiden dat er in het kader van het voorlopige vestigingsbesluit in januari 2021 en het definitieve vestigingsbesluit in december 2021 een vergelijking was uitgevoerd tussen Turkije als investeringslocatie en de geselecteerde regio in Hongarije. Wegens de in overweging 50 uiteengezette redenen kon de Commissie echter niet vaststellen dat Turkije een reëel nulsценario vormde voor de locatie waar het investeringsproject zou hebben plaatsgevonden zonder steun van Hongarije.

⁽²⁸⁾ De Commissie merkt op dat het woord "casual" (onopzettelijk) mogelijk een administratieve fout was en "causal" (causaal) had moeten zijn.

⁽²⁹⁾ Deze luidt als volgt: "gekozen voor Miskolc, HU, met het oog op het streven naar een evenwicht op het gebied van risicoblootstelling in EEU-landen, en niet gekozen voor een extra vestiging in Polen".

⁽³⁰⁾ "[Investeringsproject]" is een benaming die wordt gebruikt voor zowel fase 3 als de nieuwe fase 3.

⁽³¹⁾ [4,4-5,3] jaar in het bestcasescenario en [5,4-8] jaar in het worstcasescenario. Daarnaast werd bij een terugverdientijd van [5,4-7] jaar geen rekening gehouden met een mogelijke kostenbesparing in de vorm van een potentiële inkorting van de terugverdientijd met [0,2-0,4] jaar ten bedrage van 18,9 miljoen GBP, als gevolg van de verkoop van grond en het gebouw van een van de [overgedragen] vestigingen.

- (49) De Commissie merkte op dat niet duidelijk was waarom Turkije in november/december 2020 het enige nulscenario was dat verder werd verkend als locatie voor het investeringsproject. GKN Automotive had Turkije in de eerste landenevaluatie van november 2019 uitgesloten als mogelijke locatie voor de bouw van nieuwe fabrieken⁽³²⁾, aangezien het van mening was dat dit land politieke risico's met zich bracht. Uit een presentatie van 13 november 2019 blijkt dat de bestaande vestiging van GKN Automotive in Eskişehir (Turkije) in een vroeg stadium van de evaluatie was beoordeeld en dat een aanzienlijke uitbreiding "als mogelijk aantrekkelijk werd beschouwd gezien [het] extreem lage kostenniveau". Tegelijkertijd werd geconcludeerd dat "[de] politieke stabiliteit van [het] land een aanzienlijk risico vormt" en dat "momenteel [wordt] overwogen investeringsbesluiten betreffende OEM's in Turkije te heroverwegen/in te trekken gezien de risico's die het land met zich brengt". De status van Eskişehir werd bestempeld als "Geen verwachte wijzigingen". Als gevolg hiervan werd Turkije niet langer gezien als kandidaat-land waaraan punten moesten worden toegekend en dat aan een vergelijking zou worden onderworpen (overweging 42). Een jaar later werd Turkije weer in het proces opgenomen, samen met Polen, Slowakije, Marokko en Servië, en werd het al heel snel als enige alternatief voor Hongarije verkend, zonder aanwijzingen dat de andere locaties nader waren onderzocht. Hongarije lichtte toe dat aangezien de kosten die gemoeid gingen met het investeringsproject in Hongarije vergelijkbaar waren met die in Polen en Slowakije, een overstap naar een van deze laatstgenoemde landen naar verwachting geen belangrijke financiële voordelen zou opleveren. Hongarije lichtte tevens toe dat Marokko en Servië niet in overweging zijn genomen gezien de voordelen als gevolg van de reeds bestaande lokale productieactiviteiten in Turkije. Aangezien de bestaande bedrijfsactiviteiten in Turkije qua omvang beperkt zijn in vergelijking met die van alle andere vestigingen van GKN Automotive, had de Commissie ernstige twijfels over de vraag of die bestaande bedrijfsactiviteiten een bepalende factor vormden om Turkije als enige alternatieve locatie voor Hongarije in aanmerking te nemen, zonder een vergelijking te maken met de andere mogelijke locaties met de laagste kosten. In dit kader merkte de Commissie op dat ook Roemenië en Bulgarije in de eerste landenevaluatie als kandidaat-landen naar voren waren gekomen (overweging 42) als aantrekkelijke locaties in termen van kosten. Hoewel deze twee landen uiteindelijk niet op de shortlist zijn beland, was het niet duidelijk waarom zij niet opnieuw in overweging werden genomen als locaties met een extreem laag kostenniveau.
- (50) Zelfs indien Turkije tussen december 2020 en december 2021 als een echt alternatief zou zijn onderzocht, was het niet duidelijk of Turkije een reëel nulscenario vertegenwoordigde dat door GKN Automotive en/of Melrose in december 2021 zou zijn geselecteerd indien Hongarije geen staatssteun zou verstrekken. De Commissie was van mening dat Hongarije onvoldoende had aangetoond hoe de politieke risico's, die in 2019 als ontradende factor waren beoordeeld (overweging 49), in december 2020 waren veranderd toen Turkije opnieuw als alternatieve locatie werd geïntroduceerd. Hongarije heeft geen gedetailleerde risicoanalyse, verslag of ander document ingediend met betrekking tot de beoordelingen in 2019, 2020 en januari 2021 van de politieke en operationele risico's in Turkije, noch voldoende uitleg gegeven over de redenen waarom de politieke situatie in december 2020 of januari 2021 door Melrose en/of GKN Automotive minder volatiel werd geacht dan in 2019 (overwegingen 143 en 144 van het inleidingsbesluit). Gezien het standpunt van GKN Automotive over de politieke en economische instabiliteit in Turkije eind 2021 en de vermeende toegenomen risico's⁽³³⁾, betwijfelde de Commissie of Turkije een realistische investeringsoptie was en stelde zij zich op het voorlopige standpunt dat GKN Automotive hoe dan ook in Hongarije zou hebben geïnvesteerd (overwegingen 78 en 144 van het inleidingsbesluit). Daarnaast plaatste de Commissie vraagtekens bij de aan de overweging in december 2021 ten grondslag liggende redenering dat Hongarije als voorkeursoptie werd beschouwd omdat de Hongaarse stimulansen "het financiële voordeel van Turkije als investeringsoptie grotendeels zullen compenseren", aangezien het financiële voordeel van de vestiging in Turkije (in termen van netto contante waarde (NCW) slechts deels (minder dan 50 %) door de door de Hongaarse autoriteiten aangeboden steun werd gecompenseerd (overweging 145 van het inleidingsbesluit).
- 2.9.2. *Twijfels over de evenredigheid*
- (51) De Commissie uitte twijfels over de evenredigheid van het steunbedrag gezien haar twijfels over het stimulerende effect van de steun, maar ook gezien de onzekerheden met betrekking tot de omvang van de investering.
- (52) Wat betreft de omvang van de investering, merkte de Commissie op dat het verwachte productievolume in de op te richten vestiging in de nieuwe fase 3 aanzienlijk lijkt te zijn veranderd ten opzichte van de oorspronkelijke fase 3, terwijl de vereisten betreffende grond en gebouwen, die centraal staan bij de in de NCW meegenomen kapitaaluitgaven, niet zijn gewijzigd. De Commissie merkte voorts op dat het tijdschema voor de berekening van de NCW afwijkt van het door de Hongaarse autoriteiten opgegeven tijdpad voor de aanvang van de productie en

⁽³²⁾ Zoals toegelicht in overweging 20, had fase 3 in dat stadium nog betrekking op de oprichting van twee in twee landen op te richten geïntegreerde vestigingen.

⁽³³⁾ In de presentatie over het definitieve vestigingsbesluit ten gunste van Hongarije werd vermeld dat "de huidige politieke en economische situatie in Turkije op de voet werd gevolgd. Zolang er geen sprake is van een terugkeer naar een stabielere situatie, wordt het risiconiveau voor het project als verhoogd beschouwd" (overweging 78 van het inleidingsbesluit).

het bereiken van de volledige productiecapaciteit. Daarnaast kon de Commissie, gezien i) het feit dat de historische daadwerkelijke productie in de twee bestaande vestigingen die in het kader van het investeringsproject zou worden verplaatst, lager leek te liggen dan de capaciteit die vanuit het investeringsproject zou worden gegenereerd, en ii) het feit dat de voorspelde verkoophoeveelheden in het kader van het investeringsproject gedurende de jaren van volledige productie, zoals weergegeven in de NCW-analyse, lager leken te liggen dan de capaciteit die vanuit het investeringsproject zou worden gegenereerd, niet bevestigen dat de in het kader van het investeringsproject genoemde kapitaaluitgaven realistisch waren. De Commissie kon in dit opzicht niet uitsluiten dat er plannen bestonden om binnen het investeringsproject aanvullende overdrachten uit te voeren in het kader van fasen 4 tot en met 6 van de strategie. De Hongaarse autoriteiten lichtten echter toe dat er geen concrete plannen bestaan voor het uitvoeren van die fasen. De Commissie merkte voorts op dat in het geval van een productiefaciliteit met een op de verkoopbehoeften afgestemde lagere capaciteit, een lager kostenniveau moet worden aangehouden in de berekening van de NCW, hetgeen van invloed zou kunnen zijn op de NCW-kloof tussen de twee vestigingen en mogelijk ook op de evenredigheidsbeoordeling (overweging 165 van het inleidingsbesluit).

2.9.3. *Twijfels over ongewenste negatieve effecten op de mededinging en het handelsverkeer*

- (53) Gezien haar twijfels over het stimulerende effect van de steun en de geloofwaardigheid van het nulscenario kon de Commissie niet vaststellen dat de steun geen ongewenste effecten met zich kon brengen (deel 3.3.6 van het inleidingsbesluit), met name waar het de vraag betreft of de steun in causaal verband zou staan met de verplaatsing van activiteiten (deel 3.3.6.4 van het inleidingsbesluit), en of de steun zou bijdragen tot het ontstaan of versterken van overcapaciteit op een markt die in absolute cijfers krimpt, met een duidelijk negatief effect op de mededinging tot gevolg (deel 3.3.6.2 van het inleidingsbesluit).

3. OPMERKINGEN VAN HONGARIJE OVER HET INLEIDINGSBESLUIT

3.1. **Stimulerend effect**

- (54) Hongarije heeft een schriftelijke verklaring overgelegd die op 11 april 2024 is ondertekend door de huidige Chief Executive Officer ("CEO") van GKN Automotive, die ten tijde van de besluitvorming in het kader van het investeringsproject hoofd was van het bedrijfsonderdeel Driveline en lid van het directieteam van GKN Automotive. Hongarije stelt dat GKN Automotive als gevolg van de afsplitsing van Melrose Group geen toegang meer heeft tot documenten van zijn voormalige moedermaatschappij, die de tijdens het voorlopige en formele onderzoek afgelegde verklaringen verder zouden kunnen staven. Hongarije heeft de Commissie derhalve verzocht deze ondertekende verklaring in overweging te nemen. Hongarije stelt dat deze schriftelijke verklaring van het voormalig hoofd van het bedrijfsonderdeel Driveline en lid van het directieteam van GKN Automotive met terugwerkende kracht een beeld geeft van het besluitvormingsproces betreffende de locatie van het investeringsproject, waarmee de reeds door Hongarije tijdens het voorlopige en formele onderzoek aangevoerde argumenten worden onderschreven. Hongarije verwijst in dit kader meer in het bijzonder naar de volgende aspecten in de verklaring: i) "Melrose noch GKN Automotive heeft tijdens de vergadering op 12 november 2020 het definitieve vestigingsbesluit genomen", en "naar zijn mening had GKN Automotive in zijn poging het door Melrose opgelegde financiële doel te bereiken, absoluut de vrijheid om de in het verzoek om kapitaaluitgaven beschreven locatie te wijzigen"; ii) GKN Automotive "zou Turkije hebben geselecteerd, zelfs in het licht van de politieke en operationele risico's die het directieteam van GKN Automotive voor Turkije had vastgesteld" "in het geval het directieteam van GKN Automotive van mening was geweest dat er een wezenlijk risico met betrekking tot de goedkeuring van de steun bestond".

3.1.1. *Reikwijdte van het mandaat van GKN Automotive*

- (55) Hongarije stelt dat Melrose een financiële investeerder is, in die hoedanigheid met name de nadruk legt op financiële effecten en over het algemeen "veel kortere termijnen met betrekking tot terugverdiëntijden" hanteert voor de vrijgave van financiële middelen dan traditionele verwerkende bedrijven, die bij het nemen van investeringsbesluiten bijvoorbeeld rekening houden met langetermijnstrategieën en daarmee bereid zijn langere terugverdiëntijden te accepteren. Hongarije is van mening dat de besluitvormingsprocessen van traditionele verwerkende bedrijven, die de Commissie gewoonlijk beoordeelt in haar verenigbaarheidsanalyse van andere aangemelde steunmaatregelen, niet kan worden vergeleken met de besluitvormingsprocessen van financiële investeerders.

- (56) Hongarije herhaalt dat Melrose niet verantwoordelijk was voor het vestigingsbesluit aangezien dit bedrijf niet rechtstreeks betrokken is bij de operationele besluitvorming van zijn portefeuilleondernemingen. De rol van Melrose binnen het besluitvormingsproces is beperkt tot het geven van goedkeuring aan kwesties van "groot financieel belang". Volgens Hongarije machtigt Melrose de managementteams van de portefeuilleondernemingen middels een beleidsdocument betreffende de delegatie van bevoegdheden tot het nemen van onder meer zakelijke beslissingen. Hongarije heeft in dit kader het beleidsdocument van GKN betreffende de delegatie van bevoegdheden overgelegd. Dit document bevat de limieten van het goedkeuringsbeleid betreffende kwesties die machtiging vereisen, op alle managementniveaus, tot en met dat van Melrose. Volgens Hongarije i) blijkt uit dat document dat de bevoegdheden van Melrose met name gericht zijn op financiële kwesties, zoals kapitaaluitgaven boven een bepaalde waarde, financiering en zekerheden, terwijl beslissingen over kwesties als personeelszaken, juridische, verkoop- en leveranciersovereenkomsten, adviseurs, consultants en verkoopagenten, de prijsstelling voor klanten en contracten, met name worden genomen door GKN Automotive, en Melrose hier uitsluitend bij betrokken is wanneer dit kwesties van groot financieel belang betreft, en ii) heeft dit beleid geen betrekking op operationele beslissingen, zoals marktpenetratie of de kenmerken van veranderingen in productiecapaciteit (met inbegrip van beslissingen over [overdracht van activiteiten] en de oprichting van nieuwe vestigingen).
- (57) Hongarije stelt dat Melrose belangrijke investeringsbesluiten beoordeelt om te waarborgen dat deze passend zijn en voldoen aan de financiële prestatie-indicatoren, waaronder de terugverdiëntijd. Er is geen sprake van een formele regel voor drempels ten aanzien van de terugverdiëntijd; deze drempels zijn vastgesteld aan de hand van gangbare praktijken. Melrose is van mening dat zijn rol van financiële investeerder met zich meebrengt dat zijn belangrijkste doel bestaat in het maximaliseren van de waarde voor de aandeelhouders door middel van een strikte kapitaaltoewijzing en een duidelijk standpunt betreffende de financiële rentabiliteit van na te streven of af te wijzen kansen. Kansen worden over het algemeen gerangschikt op basis van de duur van de terugverdiëntijd. Ter staving van de interne werkwijze van Melrose betreffende de aanvaardbare terugverdiëntijd van projecten verwijst Hongarije naar een e-mail van Melrose van 6 augustus 2021 die is overgelegd in het kader van het eerste onderzoek naar de steun door de Commissie als onderdeel van een reactie op een informatieverzoek van de Commissie (overweging 3), waarin het volgende wordt gesteld "[...] voor reguliere kapitaalgoederen richten wij ons doorgaans op investeringen met een terugverdiëntijd van minder dan [2,1-2,9] jaar. Voor grotere aankopen accepteren wij mogelijk een iets langere termijn, maar geen investeringen met een terugverdiëntijd van meer dan [4,5-5,4] jaar — dit beschouwen wij als onaanvaardbaar en als zonder meer onaantrekkelijk gezien de beperkingen ten aanzien van [...]. Hoewel er geen documentatie over bestaat, hebben wij een zeer goede staat van dienst waar het de naleving van dit algemene beleid betreft en ik kan me beslist geen voorbeelden herinneren waarin een terugverdiëntijd van meer dan [4,5-5,4] jaar werd goedgekeurd".
- (58) De besluitvormingsorganen van Melrose zijn de raad van bestuur van Melrose, oftewel het hoogste juridische besluitvormingsorgaan dat verantwoordelijk is voor het strategisch bestuur van Melrose en al zijn dochterondernemingen, en de afdeling Executive Directors & Management van Melrose die verantwoordelijk is voor het dagelijks bestuur van Melrose en het financieel toezicht op zijn dochterondernemingen, zoals de goedkeuring van strategieën, begrotingen, bedrijfsplannen, grote investeringen en andere belangrijke beslissingen. Hongarije verduidelijkt in dit kader dat het orgaan binnen Melrose dat bevoegd was tot goedkeuring van de begroting van het investeringsproject, de afdeling Executive Directors & Management was.
- (59) Hongarije stelt dat in de op 12 november 2020 aan de afdeling Executive Directors & Management voorgelegde businesscase de locatie van het investeringsproject in Hongarije als werkhypothese werd gebruikt vanwege de gunstige rating van het land op de scorekaart betreffende de locatieselectie op nationaal niveau (een iets lagere rating dan Polen) en op regionaal niveau (beter dan iedere andere regio in Europa, met inbegrip van de regio's in Polen). De afdeling Executive Directors & Management van Melrose erkende dat het strategisch gezien noodzakelijk was dat GKN Automotive met het oog op zijn concurrentievermogen op de lange termijn zijn productieactiviteiten in Europa zou consolideren, en erkende dat dit een eerste goedkeuring van de financiële middelen vereiste zodat het directieteam van GKN Automotive het project in gang kon zetten. De afdeling Executive Directors & Management heeft derhalve haar eerste goedkeuring aan de financiering verleend. Volgens Hongarije zette de afdeling Executive Directors & Management van Melrose tegelijkertijd vraagtekens bij de terugverdiëntijd van [5,4-7] jaar, welke termijn de drempel van [4,5-5,4] jaar overschreed, en verzocht zij het directieteam van GKN Automotive de financiële aantrekkelijkheid van de businesscase te vergroten. Volgens Hongarije moest GKN Automotive, om aan het verzoek van Melrose te voldoen, de reikwijdte van het project heroverwegen, en daarmee ook de locatie. Het directieteam van GKN Automotive heeft hiertoe het Projectteam Locatieselectie ⁽³⁴⁾ opgedragen het scenario voor Turkije als investeringslocatie verder uit te werken.

⁽³⁴⁾ Overeenkomstig overweging 45 van het inleidingsbesluit en anders dan het in overweging 36 van het inleidingsbesluit genoemde "Kernprojectteam Strategie" dat betrokken was bij de opstelling van de strategie en de eerste landenevaluatie heeft uitgevoerd tot vaststelling van de kandidaat-landen (overwegingen 37-44 van het inleidingsbesluit).

- (60) Hongarije licht toe dat er geen notulen zijn van de vergadering van 12 november 2020. Hongarije heeft een schriftelijke verklaring overgelegd die in januari 2023 is opgesteld en op 10 februari 2023 is ondertekend door de deelnemers aan die vergadering van Melrose en GKN Automotive, met als doel de aard van de besprekingen te verduidelijken alsook die van de beslissingen die zijn genomen tijdens het gedeelte van de vergadering dat betrekking had op de evaluatie van de businesscase van [het investeringsproject] (“retrospectieve notulen van de vergadering van 12 november 2020”). Volgens deze verklaring heeft “[een lid van Melrose] tijdens die vergadering twijfels geuit over de financiële levensvatbaarheid van de businesscase op basis van het feit dat de terugverdientijd meer dan [4,5-5,4] jaar bedroeg. Hij lichtte toe dat een lange terugverdientijd zou inhouden dat Melrose Industries tijdens de periode waarin het eigenaar is mogelijk geen rendement op zijn investering in cash zou ontvangen. Alle deelnemers aan de vergadering waren het er echter over eens dat het vanuit strategisch oogpunt noodzakelijk was de bedrijfsactiviteiten van GKN Driveline toekomstbestendig te maken, ongeacht het feit dat de terugverdientijd minder gunstig was dan de termijn die normaal gesproken aanvaardbaar wordt geacht. Na de bespreking hebben de vertegenwoordigers van Melrose Industries de businesscase van het project goedgekeurd en daarmee groen licht gegeven voor het in gang zetten van het project op basis van de projectbegroting. Deze vertegenwoordigers gaven het team van GKN Automotive echter de opdracht om de projecthypothesen opnieuw te bekijken teneinde manieren in kaart te brengen om de terugverdientijd te verbeteren tot minder dan [4,5-5,4] jaar door de waarde te verhogen en/of de kosten terug te dringen”.
- (61) Hongarije heeft een e-mail overgelegd van 9 december 2020 van Melrose aan GKN Automotive, inclusief het ondertekende verzoek om kapitaaluitgaven, die als volgt luidt: “zie de volgende opmerkingen: Zoals besproken tijdens de evaluatie van de begroting, gaan wij akkoord met het concept/het algehele beeld. Dit is de reden waarom wij het formulier hebben ondertekend. Dit is echter geen algemene goedkeuring voor de uitgave van [220-400] m GBP. Wij verwachten op de hoogte te worden gesteld naarmate ieder aspect zich ontwikkelt en de businesscase duidelijker wordt, bijvoorbeeld omdat [...] m GBP voor [...] vrijwel zeker niet het uiteindelijke bedrag zal zijn enz. Wij worden dus graag bij iedere stap op de hoogte gesteld, in voorkomend geval afzonderlijk bij iedere door u vastgestelde stap”. Hongarije stelt dat deze e-mail duidelijke voorwaarden bevat voor de goedkeuring van de businesscase door Melrose. Melrose heeft geen “algemene goedkeuring voor de uitgave van [220-400] m GBP” verleend en heeft het verzoek goedgekeurd aangezien hij “akkoord ging met het concept/het algehele beeld”, maar verwachtte “op de hoogte te worden gesteld naarmate ieder aspect zich ontwikkelt en de businesscase duidelijker wordt”.
- (62) Hongarije is het eens met de opmerking van de Commissie in overweging 128 van het inleidingsbesluit dat uit de bewoordingen in de aantekeningen van de vergaderingen en het voorbereidende document voor de vergadering van het directieteam van GKN Automotive van 12 augustus 2020 zou kunnen worden opgemaakt dat Melrose het besluitvormingsorgaan was voor de locatieselectie in het kader van het investeringsproject. In het kader van de verstrekte toelichtingen betreffende de betrokkenheid van Melrose in de besluitvormingsprocessen van zijn portefeuilleondernemingen (overweging 56), stelt Hongarije echter dat alle verwijzingen naar de goedkeuring van de landselectie door Melrose in de aantekeningen van de vergaderingen en het voorbereidende document voor de vergadering van het directieteam van GKN Automotive van 12 augustus 2020 uitsluitend moeten worden beschouwd in de bredere context van de algemene evaluatie van de businesscase en moeten worden opgevat als “een document voor de goedkeuring door Melrose van de businesscase met Hongarije als werkhypothese voor de investeringslocatie”. Die documenten betreffen uitsluitend de besprekingen binnen het directieteam van GKN Automotive. Het was het directieteam van GKN Automotive dat de optie heeft voorgesteld om het investeringsproject met Hongarije als locatie op te nemen in de algemene businesscase die op 12 november 2020 aan Melrose is voorgelegd. De presentatie voor die vergadering bevatte de informatie die op die datum aan Melrose is voorgelegd, en hieruit blijkt dat het directieteam van GKN Automotive zijn aandeelhouder heeft verzocht een besluit te nemen tot “Goedkeuring van de businesscase voor [het investeringsproject] met een terugverdientijd van [5,4-7] jaar ...”. Hongarije licht toe dat het directieteam van GKN Automotive niet gevraagd heeft Hongarije als investeringslocatie goed te keuren.
- (63) Hongarije licht toe dat GKN Automotive contact heeft opgenomen met een adviesbureau voor externe steun voor diensten met betrekking tot locatie en stimulansen. De Hongaarse autoriteiten hebben een adviesverzoek overgelegd dat op 27 november 2020 was verzonden aan het adviesbureau en waaruit, naar hun mening, duidelijk blijkt dat het Projectteam Locatieselectie indertijd van mening was dat er “geen definitieve beslissingen over het project of een locatie waren genomen”. Hongarije stelt dat uit dit adviesverzoek ook blijkt dat er geen vestigingsbesluit was genomen, een stelling die ook wordt ondersteund door een vergadering op 16 november 2020 — twee werkdagen nadat Melrose de businesscase voor het investeringsproject had betwist — tijdens welke het Projectteam Locatieselectie heeft besproken op welke wijze de financiële levensvatbaarheid kon worden verbeterd, onder meer door potentiële alternatieve locaties te onderzoeken (overweging 59 van het inleidingsbesluit).

- (64) Hongarije ging ook in op de opmerking van de Commissie in overweging 134 van het inleidingsbesluit dat het erop lijkt dat de aan de Hongaarse autoriteiten verstrekte steunaanvraagdocumenten ook de goedkeuring van Melrose vereisten. Hongarije stelt dat een dergelijke verwijzing inderdaad onderdeel was van de presentatie voor de vergadering betreffende het landselectiebesluit van 29 januari 2021. Dit betrof echter een voorstel van het Projectteam Locatieselectie aan het directieteam van GKN Automotive om “de gevoeligheid van Melrose te toetsen ten aanzien van de betrokkenheid van een politieke stakeholder”. Het Projectteam Locatieselectie heeft het directieteam van GKN Automotive om advies gevraagd over de vraag of de steunaanvraagdocumenten met Melrose moesten worden gedeeld. Hongarije stelt dat dat voorstel niet in een taak is omgezet, zoals ook blijkt uit de notulen van de vergadering waarin de evaluatie van de steunaanvraagdocumenten door Melrose niet wordt genoemd.
- (65) Hongarije stelt voorts dat uit de bewoordingen in de presentaties en notulen met betrekking tot de vergaderingen van het directieteam van GKN Automotive blijkt in welke mate Melrose betrokken was bij het project en herinnert nogmaals aan zijn standpunt dat Melrose geen besluit ten aanzien van de locatie heeft genomen. Zo heeft het directieteam van GKN Automotive tijdens de vergadering van 29 januari 2021 zijn voornemen uitgesproken om “het definitieve besluit en het resultaat met betrekking tot de betwisting van de businesscase af te stemmen met Melrose”. Dit houdt in dat het definitieve door het directieteam van GKN Automotive genomen vestigingsbesluit kenbaar moest worden gemaakt aan Melrose als onderdeel van de evaluatie van de businesscase. In de notulen van de vergadering, die tijdens de vergadering getrokken conclusies bevatten, wordt Melrose in geen enkel actiepoint genoemd. In de notulen van de vergadering van 9 december 2021 waar volgens Hongarije het definitieve vestigingsbesluit werd genomen, staat dat het directieteam van GKN Automotive “Melrose op de hoogte moet stellen van het nemen van het definitieve vestigingsbesluit”. Hongarije stelt dat hier duidelijk uit blijkt dat het besluit binnen en door het directieteam van GKN Automotive is genomen, zonder goedkeuring van Melrose.
- (66) Tot slot stelt Hongarije dat indien Melrose de uiteindelijke besluitvormer was geweest, Melrose GKN Automotive ervan zou hebben weerhouden een potentiële alternatieve locatie voor het investeringsproject in Turkije te onderzoeken zodat er geen middelen zouden worden verspild. Ondanks het feit dat het op de hoogte werd gehouden door de CEO van GKN Automotive en het directieteam van GKN Automotive, is Melrose niet tussenbeide gekomen om het onderzoek naar de alternatieve locatie te stoppen. Dit wijst erop dat indien het directieteam van GKN Automotive tot de conclusie was gekomen dat Turkije de voorkeursoptie was, Melrose ervoor open had gestaan het besluit opnieuw in overweging te nemen.

3.1.2. *De door Melrose verwachte terugverdientijd*

- (67) Hongarije stelt dat de retrospectieve notulen van de vergadering van 12 november 2020 en de e-mail van Melrose van 6 augustus 2021 bewijzen uit de periode in kwestie zijn van de financiële doelstelling van een maximale terugverdientijd van [4,5-5,4] jaar die het investeringsproject ten tijde van het investerings- en het vestigingsbesluit moest halen.
- (68) Wat betreft het voorlopige standpunt van de Commissie dat “de terugverdientijd niet de enige overweging voor de besluitvorming was en niet per definitie in iedere fase hoefde te worden geëvalueerd”, zoals verwoord in overweging 136, punt a), van het inleidingsbesluit, stelt Hongarije dat alle projecten in het kader van de strategie individueel zijn geëvalueerd. Hoewel een bepaald deel van het totale financiële voordeel van de strategie alleen zou worden ontsloten indien de gehele strategie — of in ieder geval het grootste deel ervan — zou worden toegepast (bv. het volledige voordeel van het bedrijfskapitaal), konden en werden de fasen afzonderlijk geëvalueerd met het oog op de uitvoering ervan. De uit zes fasen bestaande strategie vormt de basis voor een gedetailleerdere haalbaarheidsbeoordeling en de uiteindelijke opzet en goedkeuring van in het kader van de fasen uit te voeren afzonderlijke projecten. Als voorbeeld verwees Hongarije naar het project “[investeringsproject A]” dat reeds in april 2019 was goedgekeurd en waarvoor een terugverdientijd werd gehanteerd die specifiek op dat project was afgestemd. Alle andere projecten in het kader van de strategie zijn dienovereenkomstig individueel geëvalueerd. Hongarije stelt voorts dat voor ieder project binnen de fasen gold dat de terugverdientijd per project doorslaggevend was. Hongarije heeft in dit kader een overzichtstabel ⁽³⁵⁾ verstrekt met vier projecten, waarvan drie onderdeel waren van fase 1 van de strategie en één een ander project betrof ⁽³⁶⁾. Die projecten hebben terugverdientijden van respectievelijk [3,1-4,2], [3,5-4,4], [2,2-2,9] en [2,5-3,1] jaar, waar volgens Hongarije uit blijkt dat de terugverdientijd van het investeringsproject van [5,4-7] jaar “slechter is dan ieder ander Europees project in de recente projectportefeuille van het bedrijf”.

⁽³⁵⁾ Hongarije had deze tabel en de verzoeken om kapitaaluitgaven voor deze projecten reeds verstrekt in het kader van het eerste onderzoek.

⁽³⁶⁾ Een project dat betrekking had op de herstructurering van de aftermarketvestigingen van GKN Automotive (zoals opslag en distributie), dat parallel aan de strategie werd uitgevoerd.

- (69) Hongarije heeft ook gereageerd op de verklaringen van de Commissie in overweging 136, punt b), van het inleidingsbesluit dat in de verschillende updates van de businesscase voor de nieuwe fase 3 de terugverdientijd altijd meer dan [4,5-5,4] jaar bedroeg, en dat het voorbereidende document voor de vergadering van het directieteam van GKN Automotive van 12 augustus 2020 een verwijzing bevatte naar een beoogde terugverdientijd van maximaal [5,6-7,2] jaar. Hongarije stelt dat de noodzaak tot verbetering van de terugverdientijd van fase 3 (van [7,5-11] jaar in de oorspronkelijke bottom-up businesscase) geleid heeft tot een gewijzigde aanpak (de nieuwe fase 3). Na wijziging van de aanpak, onder meer door het aantal nieuwe vestigingen terug te brengen tot één vestiging, werd de terugverdientijd intern teruggebracht tot [een bandbreedte van tussen 5-7] jaar die “slechts de waarschijnlijke bandbreedte van de terugverdientijd betreffende de businesscase was, behoudens enkele kernhypotheseën”. Hongarije licht toe dat de doelstelling van minder dan [5,6-7,2] jaar, zoals vermeld in het voorbereidende document voor de vergadering van het directieteam van GKN Automotive van 12 augustus 2020, eigenlijk “een interne taak voor het directieteam van GKN Automotive betrof voor het opleveren van een project met financiële resultaten die niet slechter waren dan [5,6-7,2] jaar”, terwijl de gebruikelijke financiële drempel voor door Melrose goed te keuren projecten met een vergelijkbare reikwijdte [4,5-5,4] jaar bedraagt. Hongarije voegt hieraan toe dat het directieteam van GKN Automotive ten tijde van de formele aanvraag voor goedkeuring van het verzoek om kapitaaluitgaven op de hoogte was van dit vereiste, dat in dit geval betekende dat een nadere evaluatie van de businesscase nodig was. Om te onderstrepen dat het directieteam van GKN Automotive hiervan op de hoogte was, verwijst Hongarije naar de tabel met een overzicht van de terugverdientijden in andere projecten van GKN Automotive, zoals vermeld in overweging 68.
- (70) Wat betreft de verklaringen van de Commissie in overweging 136, punt c), van het inleidingsbesluit, waarin zij wijst op het ontbreken van een reactie van de Chief Financial Officer (“CFO”) op de ontwerppresentatie voor de evaluatie van de businesscase door Melrose van 10 november 2020, waarin duidelijk een terugverdientijd van [5,4-7] jaar wordt vermeld, licht Hongarije toe dat niet van de CFO werd verwacht te reageren op een dergelijke ontwerpversie aangezien hij — tot op dat moment — betrokken was geweest bij een reeks besprekingen ter voorbereiding van die vergadering van 12 november 2020, waarin onder meer een evaluatie van de terugverdientijd aan bod was gekomen. Hongarije verwijst naar de meest recente voorevaluatie van 30 oktober 2020 van de financiële resultaten voorafgaand aan de vergadering van 12 november 2020 en heeft een uitnodiging overgelegd voor een onlinevergadering op 30 oktober 2020, alsook een presentatie getiteld “Business Case Review: [Investment Project]” (“Evaluatie van de businesscase: [investeringsproject]”). Volgens Hongarije was het directieteam van GKN Automotive na de vergadering van 12 augustus 2020 niet in staat de terugverdientijd terug te brengen en werd deze derhalve tijdens de vergadering betreffende de voorevaluatie van 30 oktober 2020 als [5,5-7,5] jaar voorgelegd. Hongarije licht toe dat de terugverdientijd kon worden ingekort na een bespreking met de CFO die verwachtte de termijn terug te kunnen dringen tot minder dan [4,5-5,4] jaar. Op basis van die bespreking heeft het Projectteam Locatieselectie aanvullende inspanningen geleverd ter verbetering van de financiële resultaten, als gevolg waarvan het directieteam van GKN Automotive de terugverdientijd heeft teruggebracht tot [5,4-7] jaar, zoals op 12 november 2020 aan Melrose voorgelegd.
- (71) Hongarije herinnert eraan dat de strategie tot doel had het concurrentievermogen van GKN Automotive te beschermen op een steeds sterker concurrerende markt, door zijn inefficiënte en versnipperde productieactiviteiten in Europa te consolideren en zijn productiecapaciteit te verplaatsen naar kosteneffectievere locaties. Hieruit volgde dat “GKN Automotive zich realiseerde dat het bedrijf het investeringsproject in gang moest zetten teneinde op het gebied van prijs concurrerend te worden, om enerzijds nieuwe bedrijfsactiviteiten te kunnen ontplooiën en anderzijds tegemoet te kunnen komen aan de financiële verwachtingen van de aandeelhouder”. Hongarije stelt voorts dat, ondanks het feit dat de terugverdientijd niet korter was dan [4,5-5,4] jaar, “het directieteam van GKN Automotive zich zorgen maakte over de mogelijke negatieve gevolgen van een vertraging voor het algehele tijdschema van het project en gezien het strategische belang van het project heeft besloten de businesscase op 12 november 2020 nader met de afdeling Executive Directors & Management van Melrose te bespreken, zelfs met een terugverdientijd van [5,4-7] jaar”. Wat betreft de vergadering betreffende de evaluatie van de businesscase van 12 november 2020, voegt Hongarije toe dat “alle deelnemers aan de vergadering het erover eens waren dat het vanuit strategisch oogpunt noodzakelijk was de toekomst van GKN Driveline veilig te stellen, ongeacht het feit dat de terugverdientijd minder gunstig was dan de termijn die normaal gesproken aanvaardbaar wordt geacht”. Melrose heeft echter de businesscase betwist en GKN Automotive opdracht gegeven verdere financiële verbeteringen te onderzoeken. Aangezien alle financiële hypothesen reeds meermaals waren onderzocht en aangescherpt, was het directieteam van GKN Automotive niet in staat de terugverdientijd verder terug te brengen zonder de kernhypotheseën fundamenteel aan te passen, d.w.z. zonder een andere potentiële locatie in overweging te nemen. Hongarije stelt voorts dat het directieteam van GKN Automotive op basis van eerdere interne besprekingen en regelmatige gedachte-uitwisselingen met de afdeling Executive Directors & Management van Melrose had besloten een locatie met een extreem laag kostenniveau te onderzoeken om te zien of er mogelijk sprake was van een aantrekkelijker businesscase. Als gevolg hiervan heeft het Projectteam Locatieselectie de optie uitgewerkt om in Turkije te investeren als alternatieve locatie met een extreem laag kostenniveau, met name in de vorm van uitbreiding van de bestaande vestiging in Eskişehir. Volgens Hongarije heeft de CEO van GKN Automotive Melrose op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen met betrekking tot dit alternatief.

- (72) Wat betreft het ontbreken van bewijs voor de berekening van/aandacht voor de terugverdientijd in de alternatieve locaties (Turkije, Polen, Slowakije, Servië of Marokko) die, volgens Hongarije, in overweging waren genomen alvorens te besluiten Turkije als enige alternatieve locatie naar voren te schuiven (overweging 136, punt d), van het inleidingsbesluit), stelt Hongarije dat het in overweging nemen van locaties die als runners-up uit de eerste landenevaluatie waren gekomen (Polen, Slowakije) naar verwachting geen belangrijke financiële voordelen zou opleveren aangezien de kosten in Hongarije vergelijkbaar waren, en dat andere locaties met een extreem laag kostenniveau zonder bestaande GKN-bedrijfsactiviteiten als minder realistisch en minder levensvatbaar werden beschouwd in termen van snelle besluitvorming.
- (73) Wat betreft de introductie van Turkije zonder evaluatie van de terugverdientijd (overweging 136, punt e), van het inleidingsbesluit), benadrukt Hongarije het verschil tussen de twee werkstromen, die ieder met een eigen evaluatiemethode samengaan: i) een “algemene voorlopige goedkeuring” (vrijgave van middelen) voor de nieuwe fase 3 van de transformatie van de productieactiviteiten in november 2020, en ii) de betwisting van de businesscase die aanleiding heeft gegeven tot een aanvullende locatiebeoordeling. De eerste werkstroom was gebaseerd op de terugverdientijdmethode en hanteerde voor de vrijgave van middelen een “veronderstelde locatie”. De tweede werkstroom was gebaseerd op de NCW-methode die voor besluitvorming op de lange termijn als geschikter werd geacht, aangezien de “NCW-vergelijking een genuanceerder beeld mogelijk maakt van de verwachte effecten van de kasstromen in beide locaties. Het bedrijf werd ook in kennis gesteld van het feit dat de NCW-vergelijking waar het regionale steun betreft de standaardwerkwijze is om een financieringsvereiste te onderbouwen”. Hongarije lichtte toe dat Melrose als financiële investeerder tot doel heeft te investeren, zo snel mogelijk zijn investeringen terug te verdienen en te herinvesteren, en zijn beslissingen derhalve baseert op de terugverdientijdmethode. GKN Automotive was dan ook verplicht de terugverdientijd te berekenen teneinde goedkeuring van de financiering zeker te stellen. Na goedkeuring te hebben ontvangen, heeft GKN Automotive als traditioneel verwerkend bedrijf dat op zoek was naar een meer langetermijnaanpak ten aanzien van projectinvesteringen en naar een beter evenwicht tussen projecten en investeringen teneinde te waarborgen dat in al zijn behoeften op de middellange en lange termijn wordt voldaan, desalniettemin tegelijkertijd in januari 2021 de NCW-methode toegepast “ter bevestiging van een locatiehypothese voor het project, niet als definitief vestigingsbesluit”. Hongarije stelt voorts dat de presentatie voor de vergadering van 29 januari 2021 als achterhaald moet worden beschouwd gezien de vergadering van 9 december 2021, waarin een uitvoeriger verslag werd gepresenteerd waarin zowel de terugverdientijd als de NCW-vergelijking tussen de resterende twee locaties werd besproken, dat als basis diende voor het definitieve vestigingsbesluit van 9 december 2021 waarin werd gekozen voor Hongarije op basis van het volledige steunbedrag waarmee tegemoet kon worden gekomen aan de maximale terugverdientijd van [4,5-5,4] jaar, rekening houdend met zowel financiële als niet-financiële factoren. De NCW wordt door GKN Automotive ook vaak in andere situaties gebruikt, bijvoorbeeld bij het verwerven van nieuwe bedrijfsactiviteiten. Hongarije wijst de Commissie in dit kader op het feit dat voor andere grote investeringsprojecten met traditionele verwerkende bedrijven als begunstigden, de besluiten werden genomen op basis van NCW-berekeningen, niet op basis van terugverdientijden.
- (74) Hongarije is derhalve van mening dat de terugverdientijdmethode minder geschikt lijkt te zijn voor strategische beslissingen voor de lange termijn en dat de NCW-analyse het management van GKN Automotive beter in staat heeft gesteld zich een beeld te vormen van de locatiespecifieke kosten en voordelen, alsook van de prestatie-gerichte aanjagers tijdens de gehele projectduur. Volgens hen was het niet nodig of juist om, nadat Melrose de businesscase voor het investeringsproject had betwist, voor de locatiebeoordeling de terugverdientijdmethode te hanteren.
- (75) Wat betreft de opmerking van de Commissie dat er in de in het verzoek om kapitaaluitgaven van november 2020 genoemde terugverdientijd geen rekening is gehouden met de opbrengsten van de verkoop van grond en gebouwen in de twee bestaande productiefaciliteiten die naar Hongarije zouden worden verplaatst (overweging 136, punt f), van het inleidingsbesluit), stelt Hongarije dat het binnen GKN Automotive gebruikelijk is bij projectbusinesscases geen rekening te houden met die aspecten. Wat betreft het feit dat in het verzoek om kapitaaluitgaven geen rekening is gehouden met het steunbedrag van het indicatieve steunvoorstel, stelt Hongarije dat GKN Automotive zorgvuldig heeft gehandeld aangezien de steun ten tijde van de evaluatie van de businesscase nog niet zeker was. Daarnaast stelt Hongarije dat GKN Automotive bekend was met het feit dat iedere steun goedkeuring door de Commissie zou vereisen gezien de beoogde verplaatsing van activiteiten vanuit andere Europese locaties.
- (76) Hongarije stelt vast dat de terugverdientijd van [4,5-5,4] jaar een beslissend criterium met betrekking tot de aangemelde steunmaatregel betrof. Het was Melrose er duidelijk aan gelegen de terugverdientijd te verbeteren (d.w.z. tot minder dan [4,5-5,4] jaar terug te brengen). Het definitieve vestigingsbesluit om in Hongarije te investeren werd op 9 december 2021 genomen door het directieteam van GKN Automotive, oftewel meer dan een jaar nadat de oorspronkelijke businesscase was betwist op 12 november 2020. Op 9 december 2021 was de verwachting dat het investeringsproject in Hongarije zou samengaan met een terugverdientijd van [4,4-5,3] jaar (minder dan de beoogde termijn van [4,5-5,4] jaar) met stimulansen (en met een terugverdientijd van [5,5-7,1] jaar zonder stimulansen). Aangezien het directieteam van GKN Automotive erin geslaagd was beneden de drempel van een maximale terugverdientijd van [4,5-5,4] jaar te blijven en daarmee tegemoet kwam aan het verzoek van de aandeelhouder naar aanleiding van de betwisting van de businesscase van 12 november 2020, hoefde het geen aanvullende goedkeuring van Melrose te vragen en heeft het Melrose alleen in kennis gesteld van de definitieve locatie.

- (77) Tot slot uit Hongarije zijn bezorgdheid over de veronderstellingen van de Commissie dat er sprake had moeten zijn van een formeel investeringsbeleid wilde Melrose in staat zijn de businesscase voor het investeringsproject te betwisten. Zelfs zonder formeel investeringsbeleid op grond waarvan een terugverdiendtijd van minder dan [4,5-5,4] jaar was vereist, een situatie waar de Commissie van uitgaat, had Melrose als eigenaar GKN Automotive kunnen verzoeken de financiële levensvatbaarheid van het investeringsproject te verbeteren.

3.1.3. *De introductie van Turkije als enig nulscenario*

- (78) Hongarije stelt dat GKN Automotive om de terugverdiendtijd nog verder in te korten nadat Melrose de businesscase had betwist, de kernhypothesen fundamenteel moest aanpassen en derhalve een andere locatie in overweging moest nemen door een locatie met een extreem laag kostenniveau te onderzoeken om te zien of er mogelijk sprake was van een aantrekkelijkere businesscase. In dit kader werd er een selectieproces in meerdere fasen uitgevoerd met een analyse van locatiespecifieke kosten, de uitsluiting van andere landen met een laag kostenniveau die eerder in overweging waren genomen (vanwege het feit dat de kosten in Hongarije van een vergelijkbaar niveau waren), het in overweging nemen van locaties met een extreem laag kostenniveau en de selectie van een locatie met een extreem laag kostenniveau waar het investeringsproject realistisch gezien binnen de voorgeschreven termijn kon worden uitgevoerd.
- (79) Hongarije stelt dat Turkije ten tijde van de opstelling van de strategie de locatie met de meest gunstige verhouding tussen kosten en opbrengsten was van de bestaande vestigingen van GKN Automotive. Toen Melrose in november 2020 vroeg de terugverdiendtijd te verbeteren, werd Turkije als nader te onderzoeken voorkeursoptie gezien. Polen en Slowakije, die voorheen op de shortlist stonden, werden niet in aanmerking genomen aangezien de investeringskosten in die locaties vergelijkbaar zouden zijn met die in Hongarije. Andere opties met een extreem laag kostenniveau, zoals Servië, Marokko, Roemenië en Bulgarije, die volgens Hongarije in verschillende fasen van het locatieselectieproces in meer of mindere mate in overweging waren genomen, zouden aanvullende inspanningen hebben gevergd met als gevolg een langere aanlooptijd met betrekking tot de besluitvorming en uiteindelijk een latere aanvang van de productie. In dit stadium van het project was de enige haalbare optie een investering in Turkije in de regio waar GKN Automotive reeds actief was, aangezien hier reeds een lokaal team aanwezig was dat het geplande tijdschema van het project kon realiseren. Ondanks het feit dat de bestaande faciliteit in Turkije slechts beperkte volumes leverde, leverde de vestiging aanhoudend zeer goede operationele prestaties en was zij qua kosten bijzonder concurrerend in vergelijking met andere bestaande vestigingen van GKN Automotive, en had dan ook als levensvatbare basis kunnen dienen voor de verdere uitbreiding van de productieactiviteiten. In dat stadium was Turkije derhalve de meest haalbare optie om nader in overweging te nemen.
- (80) Hongarije heeft twee uitnodigingen overgelegd voor een onlinevergadering op 19 november 2020 en 4 december 2020, ook wel “telefonisch bijpraatgesprek” genoemd, tussen twee medewerkers van GKN Automotive die betrokken waren bij het investeringsproject, en een uitnodiging voor een onlinevergadering op 10 december 2020 tussen medewerkers van GKN Automotive die betrokken waren bij het investeringsproject en lokaal personeel in Turkije voor een “snelle evaluatie van [het investeringsproject] om de volgende stappen overeen te komen”. Hongarije stelt dat deze documenten aanvullend bewijs vormen dat er in november en december 2020 vergaderingen hebben plaatsgevonden waarin het investeringsproject is besproken, onder meer over de aanpak van de betwisting van de businesscase door Melrose. Hongarije stelt dat zowel tijdens deze vergaderingen als tijdens vergaderingen waarvoor reeds in het kader van het eerste onderzoek van de Commissie bewijs was verstrekt, GKN Automotive tot de conclusie kwam dat “a) alleen een alternatieve locatie die gepaard gaat met lagere kosten het niveau van verbeteringen ten aanzien van de vereiste beoogde terugverdiendtijd mogelijk zou maken, en b) andere locaties dan Turkije, bijvoorbeeld Polen of Slowakije, geen wezenlijk verschil zouden maken wat betreft de financiële levensvatbaarheid, en/of naar verwachting bij afwezigheid van bestaande lokale bedrijfsactiviteiten, bijvoorbeeld Marokko of Servië, een aanzienlijke vertraging van het investeringsproces zouden veroorzaken”. Naast de uitnodigingen voor de vergaderingen werd er geen aanvullend bewijs verstrekt.
- (81) Hongarije heeft een e-mail van 8 december 2020 overgelegd waarin, als vervolg op de in overweging 60 van het inleidingsbesluit genoemde activiteiten die zijn ondernomen in de periode 1 tot en met 7 december 2020, lokaal GKN-personeel in Turkije informatie verstrekke over de investeringshistorie van GKN Automotive in Turkije (de fabriek is in 2009 opgericht en in 2013 uitgebreid), over de huidige vestiging en over investeringen door andere bedrijven in de regio. Hongarije stelt dat deze e-mail aanvullend bewijs vormt voor het feit dat er in een vroegtijdig stadium interne besprekingen hebben plaatsgevonden over Turkije als locatie voor het project.

3.1.4. *Turkije als reëel nulscenario*

- (82) Wat betreft het tijdschema voor de voorbereidende activiteiten van GKN Automotive in Turkije en de prenotificatiesprekken met de Commissie, stelt Hongarije dat het nulscenario met Turkije als locatie voor het project onmiddellijk na het verzoek tot verkenning van een locatie met een extreem laag kostenniveau werd onderzocht. Hongarije verwijst naar de update van de scorekaart in december 2020 (zoals beschreven in overweging 63 van het inleidingsbesluit), naar de financiële beoordeling van dit alternatieve scenario gedurende januari 2021 en naar onderhandelingen met de Turkse autoriteiten in januari 2021. Aangezien toekenning van de steun door Hongarije onder voorbehoud van goedkeuring door de Commissie was, kon GKN Automotive de steun niet als zeker beschouwen. Hongarije heeft derhalve in juni 2021 een prenotificatieprocedure bij de Commissie ingeleid. Het directieteam van GKN Automotive bleef parallel daaraan verder werken aan de ontwikkeling van het alternatieve scenario van Turkije als investeringslocatie teneinde dezelfde mate van analyse te waarborgen die voor andere locaties gold, onder meer in de vorm van aanvullende vergaderingen met de Turkse autoriteiten, een bezoek ter plaatse door de vicepresident Operations Europe in juli 2021 (het lokale team had de vestiging in een veel eerder stadium in het proces bezocht) en aanvullende voorbereidende activiteiten betreffende de aankoop van grond, projectplanning en het ontwerpen van gebouwen. Hongarije stelt dat, aangezien GKN Automotive reeds een vestiging in Turkije had, het grootste deel van deze werkzaamheden door het lokale team werd verricht en dat bezoeken ter plaatse door de directie pas zinnig waren toen de businesscase voldoende was ontwikkeld, een aspect dat van december 2020 tot juli 2021 de hoofdbezigheid van het Projectteam Locatieselectie vormde.
- (83) Wat betreft de timing van de prenotificatie van de steun aan de Commissie, zoals bedoeld in overweging 140 van het inleidingsbesluit, stelt Hongarije dat het feit dat de begunstigde reeds in het voorjaar van 2021 prenotificatie had gedaan van het project in Hongarije, niet betekent dat er een vestigingsbesluit was genomen. Gezien het complexe karakter van de zaak, die onder meer betrekking had op de verplaatsing van activiteiten waar geen vaste rechtspraak over bestond, hebben Hongarije en de begunstigde zo snel mogelijk contact opgenomen met de Commissie. De begunstigde vond een snelle prenotificatie gepast om de waarschijnlijkheid van de verstrekking van steun beter te kunnen inschatten. Hongarije verwees naar de notulen van de vergadering van 29 januari 2021 betreffende het landselectiebesluit, waaruit blijkt dat Miskolc was bevestigd als voorkeurslocatie voor het investeringsproject, ervan uitgaande dat het volledige bedrag aan stimulansen aan het project zou worden toegewezen. Hongarije verwees tevens naar de presentatie die het Projectteam Locatieselectie had voorbereid voor de vergadering van 9 december 2021 waar het definitieve vestigingsbesluit is genomen. In die presentatie wordt het volgende verklaard: “Na de aanvullende inspanningen in het kader van de aanvraag op nationaal niveau en de goedkeuring op EU-niveau voor het verkrijgen van stimulansen, lijkt de verlening van stimulansen in Hongarije nu kansrijker dan in januari. De stimulansen zullen de financiële voordelen van Turkije ten opzichte van Hongarije grotendeels compenseren en zullen ervoor zorgen dat de beoogde terugverdientijd van het project van [4,4-5,3] jaar kan worden behaald ([5,5-7,1] jaar zonder stimulansen).”
- (84) Wat betreft de vermeende politieke en operationele risico's in Turkije, stelt Hongarije dat de politieke risico's in Turkije nooit als ontradende factor zijn beschouwd aangezien de begunstigde reeds succesvolle bedrijfsactiviteiten in Turkije had ontplooid. In november 2019 werd de bestaande vestiging van GKN Automotive in Turkije in het kader van de strategie beoordeeld, met zeer aannemelijke economische resultaten tot gevolg. GKN Automotive besloot met het oog op de mogelijke uitbreiding van de vestiging echter een afwachtende houding aan te nemen gezien de vermeende risico's en andere operationele factoren, ook op basis van het feit dat de kosten voorafgaand aan de betwisting van de businesscase door Melrose in november 2020 geen beslissende factor vormden. Pas vanaf dat moment kregen de factoren kosten/terugverdientijd voorrang boven andere overwegingen. Toen Turkije in december 2020 werd toegevoegd aan de beoordeling voor de scorekaart, scoorde het land het laagst wat betreft politieke en economische risico's, wat inhield dat het interne beeld van Turkije niet wezenlijk was veranderd en dat de risico's nog altijd als hoog werden beschouwd ten opzichte van die van de andere in aanmerking genomen locaties. Gezien de positieve ervaringen met de huidige bedrijfsactiviteiten in Turkije en de prioritering van de financiële effecten met het oog op het verwezenlijken van de beoogde terugverdientijd, besloot het Projectteam Locatieselectie echter dat de vermeende risiconiveaus aanvaardbaar genoeg waren om het vanuit financieel oogpunt zeer aantrekkelijke scenario met Turkije als investeringslocatie voort te zetten. Hongarije stelt dat in het definitieve vestigingsbesluit in december 2021 wel degelijk rekening was gehouden met het verhoogde risicoprofiel van Turkije en stelt dat “wat de steun betreft, Hongarije voldeed aan de beoogde terugverdientijd die Melrose vanuit puur financieel oogpunt had vastgesteld, maar door het strategisch management van het bedrijf op basis van niet-financiële criteria — waaronder het risicoprofiel — ook als dusdanig gunstig werd beschouwd dat de resterende financiële voordelen van Turkije zouden worden gecompenseerd”. Als GKN Automotive Turkije niet als levensvatbare locatie had beschouwd, had het bedrijf daar om te beginnen nooit bedrijfsactiviteiten ontplooid.
- (85) Tot slot stelt Hongarije dat in 2020 en 2021, toen GKN Automotive Turkije als alternatieve locatie in overweging nam, andere investeerders (OEM-leveranciers of voertuigfabrikanten) Turkije als serieuze locatie beschouwden voor investeringen dan wel voor uitbreiding van hun bestaande vestigingen, waarmee in beginsel de aannemelijkheid van Turkije als potentiële locatie wordt aangetoond.

3.2. Evenredigheid

3.2.1. *Deel van de NCW-kloof dat wordt overbrugd door de staatssteun*

- (86) In overweging 145 van het inleidingsbesluit plaatste de Commissie vraagtekens bij de verklaring van de begunstigde dat de Hongaarse stimulansen “het financiële voordeel van Turkije als investeringsoptie grotendeels zullen compenseren”. De reden hiervoor was dat de stimulansen minder dan 50 % van de NCW-kloof bedragen. Hongarije beschouwt dit aspect als onderdeel van de evenredigheidsanalyse en stelt dat het directieteam van GKN Automotive het aanzienlijke voordeel van Hongarije met betrekking tot de kwalitatieve (niet-financiële) criteria in het scoremodel, zoals de vaardigheden en beschikbaarheid van personeel, infrastructuur, logistiek, nabijheid tot de afnemers en risico's, in combinatie met de terugverdientijd van [4,4-5,3] jaar inclusief stimulansen (teneinde tegemoet te komen aan het verzoek van de aandeelhouder om de terugverdientijd te verbeteren tot de beoogde [4,5-5,4] jaar), als voldoende beschouwde om in december 2021 te besluiten het investeringsproject in Hongarije uit te voeren. Hongarije merkt voorts op dat het zijn ervaring is dat investeerders bij besluiten over toekomstige investeringslocaties weliswaar rekening houden met staatssteun als een van de factoren van belang, maar niet altijd als beslissende factor. Hongarije heeft daarnaast een lijst met drie gevallen van staatssteun verstrekt waarvoor de Commissie steun heeft goedgekeurd, ook al werd hiermee slechts een deel van de NCW-kloof overbrugd.

3.2.2. *Omvang van het investeringsproject*

- (87) In overweging 165 van het inleidingsbesluit sprak de Commissie haar twijfels uit over de vraag of de steun overeenstemt met de nettomeerkosten van de investering in het betrokken gebied, vergeleken met het nulscenario waarin geen steun wordt verleend. Hongarije stelt dat de reikwijdte van het investeringsproject in het kader van fase 3 en de nieuwe fase 3 uiteenloopt wat betreft de toewijzing van producten en volumes, aangezien fase 3 en de nieuwe fase 3 fundamenteel van elkaar verschillen met verschillende capaciteitsdoelstellingen tot gevolg in termen van het aantal nieuwe vestigingen en de toewijzing van producten en volumes/capaciteit per vestiging. De vereisten met betrekking tot de benodigde ruimte zijn dan ook niet vergelijkbaar. Hongarije stelt dat de productie van aandrijfassen aanzienlijk meer ruimte vereist dan de productie van wielassen. Waar wielassen een lengte van ongeveer 0,5 meter hebben (voor het overbruggen van de afstand tussen de transmissie in het midden van het voertuig en de wielen), kunnen aandrijfassen een lengte van wel 3 meter hebben (voor het verbinden van de voor- en achteras). Er is dan ook meer apparatuur en vloeroppervlak nodig voor de productie van aandrijfassen dan voor de productie van wielassen in dezelfde volumes.
- (88) In overweging 165 van het inleidingsbesluit sprak de Commissie voorts haar twijfels uit over de in het kader van het investeringsproject gecreëerde capaciteit. Hongarije stelt dat er meerdere redenen zijn waarom de verkoop- en productievolumes lager liggen dan de gecreëerde capaciteit. De capaciteitscijfers betreffen de technisch gezien maximale productie onder optimale omstandigheden, terwijl de daadwerkelijke productievolumes altijd lager liggen dan de technische capaciteit als gevolg van factoren als storingen, omschakelingen of onvoldoende productiemiddelen of arbeidskrachten. Daarnaast moet de capaciteit worden afgestemd op tijdelijke pieken in de vraag en niet op de jaarlijkse gemiddelde vraag, en moet er reservecapaciteit worden aangehouden voor diverse clusters van producten. Wat betreft de volumes voor 2020 en 2021 die in het kader van het eerste onderzoek door de Commissie werden vermeld, stelt Hongarije dat deze te lijden hadden onder de teruglopende vraag tijdens de COVID-19-pandemie en dat de verwachting is dat de volumes in de komende jaren opnieuw het niveau van vóór de pandemie zullen bereiken. Tot slot stelt Hongarije dat de omvang van het benodigde vloeroppervlak voor het investeringsproject in Hongarije vergelijkbaar is met dat van de te verplaatsen vestigingen. Hongarije herhaalt voorts dat het investeringsproject overdrachten vanuit bestaande vestigingen naar de nieuwe vestiging omvat, zonder verhoging van de capaciteit in het productienetwerk in Europa, en dat de begunstigde heeft bevestigd dat er in het kader van dit project geen aanvullende productiecapaciteit zal worden gecreëerd in de nieuwe fabriek in Hongarije.

3.2.3. *Tijdsbestek voor de berekening van de NCW*

- (89) Wat betreft de discrepanties in het voor de berekening van de NCW gehanteerde tijdschema (overweging 165 van het inleidingsbesluit), stelt Hongarije dat beide scenario's samengaan met dezelfde vertraging. Voor zowel Hongarije als Turkije was het eerste jaar van de voorbereiding van de productie gepland voor 2022 (de start van de productie is niet gewijzigd) en de start van de volledige productie voor 2026.

3.3. Ongewenste negatieve effecten op de mededinging en het handelsverkeer

- (90) Wat betreft het duidelijke negatieve effect van de verplaatsing van activiteiten, stelt Hongarije ervan overtuigd te zijn dat Turkije een geloofwaardig nulscenario was en er derhalve geen causaal verband bestaat tussen de steun en de verplaatsing.

3.4. Overige

- (91) Hongarije trekt de in overweging 111 van het inleidingsbesluit bedoelde opvatting van de Commissie niet in twijfel dat de richtsnoeren regionale steun 2022 van toepassing zijn op het belastingvoordeel en licht toe dat “dit niet van invloed mag zijn op het resultaat van de beoordeling door de Commissie” aangezien “volgens de door de Commissie goedgekeurde Hongaarse regionalesteunkaart voor de periode 2022-2027 (SA.63934), Felsőzsolca over hetzelfde regionale-steunplafond van 50 % beschikt als het geval was in de eerdere regionalesteunkaart”, en dat aan de andere voorwaarden in het kader van de richtsnoeren regionale steun 2022 is voldaan.
- (92) Wat betreft de vraag van de Commissie in overweging 133 van het inleidingsbesluit over de basis waarop Hongarije op 5 november 2020 een indicatief voorstel voor een stimulans had gedaan voor het verwezenlijken van een materieel stimulerend effect, stelt Hongarije dat het officiële verzoek om een subsidie in contanten voor het investeringsproject op 8 april 2021 de steunverlenende instantie had bereikt en bewijs bevatte van de interne besluitvorming inzake het vestigingsbesluit. Alle activiteiten voorafgaand aan die datum waren informeel onderdeel van de procedure en fungeerden als basis voor het selectieproces. Hongarije verwees voorts naar de beperkte informatie die destijds beschikbaar was. Daarnaast licht Hongarije toe dat de begunstigde tijdens de vergaderingen met het HIPA meermaals heeft aangegeven dat er alternatieve locaties werden onderzocht en dat het bedrijf nog altijd deel uitmaakte van het locatieselectieproces.
- (93) Hongarije stelt voorts dat de Commissie in overweging 133 van het inleidingsbesluit vragen stelt over het feit dat Hongarije aan de begunstigde informatie heeft verstrekt over aspecten betreffende verplaatsing. Hongarije stelt in dit kader dat het HIPA in zijn hoedanigheid van steunverlenende instantie verplicht is potentiële begunstigten alle informatie te verstrekken die mogelijk van toepassing is. Dit is een standaardprocedure die van toepassing is op alle aanvragen voor staatssteun. Hongarije is van mening dat het handelen van de begunstigde overeenkwam met dat van iedere zorgvuldige investeerder die alle informatie probeert te verzamelen alvorens tot een besluit te komen. Indien deze informatie van het HIPA voor GKN Automotive de aanleiding was geweest om een land met een extreem laag kostenniveau als alternatieve locatie in overweging te nemen, had GKN Automotive reeds in augustus 2020 een begin kunnen maken met het opstellen van het alternatieve scenario met Turkije als investeringslocatie.

4. OPMERKINGEN VAN ANDERE BELANGHEBBENDEN

4.1. Opmerkingen van Melrose

- (94) Melrose verduidelijkt dat GKN Automotive en Rubin op 20 april 2023 van Melrose zijn afgesplitst met als doel een nieuw onafhankelijk concern te vormen, met als uiteindelijke moedermaatschappij de Dowlais Group plc. Melrose verduidelijkt tevens dat de firmanaam van Rubin in februari 2023 is gewijzigd in GKN Automotive Hungary Kft., met GKN Automotive als enige aandeelhouder in plaats van Eachairn Aerospace Holdings Limited.
- (95) Wat betreft de door de Commissie geuite twijfels over de rol van Melrose in het besluitvormingsproces, met name waar het het vestigingsbesluit en de betwisting van de businesscase betreft, stelt Melrose dat het een gedecentraliseerd bedrijfsmodel hanteerde waarbij de meeste zakelijke en strategische beslissingen werden genomen door de uitvoerende en managementteams van de portefeuilleonderneming en Melrose het recht behield om bepaalde beslissingen goed of af te keuren. Melrose beperkt zijn betrokkenheid bij zijn portefeuilleondernemingen tot het evalueren van belangrijke investeringsbesluiten teneinde te waarborgen dat deze passend zijn en aan de verwachte financiële vereisten voldoen. Door op 12 november 2020 het verzoek om kapitaaluitgaven in combinatie met een businesscase en een samenvatting van de financiële hypothesen voor het investeringsproject in de vergadering met de afdeling Executive Directors & Management van Melrose voor te leggen, heeft GKN Automotive in overeenstemming met de goedkeuringsvereisten van Melrose gehandeld en overeenkomstig het beleidsdocument betreffende de delegatie van bevoegdheden dat Hongarije samen met zijn opmerkingen heeft overgelegd (overweging 56). Melrose was zich bewust van de strategische grondgedachte achter het voorstel en de noodzaak van een eerste goedkeuring van financiële middelen zodat het directieteam van GKN Automotive het project in gang kon zetten, en gaf derhalve zijn goedkeuring aan de algemene businesscase waarbij het GKN Automotive opdracht gaf manieren in kaart te brengen om de terugverdientijd te verbeteren tot minder dan [4,5-5,4] jaar. De verwijzingen naar Hongarije in de businesscase en het verzoek om kapitaaluitgaven betroffen een werkhypothese. Het directieteam van GKN Automotive kreeg de opdracht de leiding te nemen bij de locatieselectie en een besluit te nemen over de definitieve locatie, op voorwaarde dat de onderliggende businesscase en het tijdschema voor de afschrijving in overeenstemming waren met de financiële verwachtingen en goedgekeurde begroting van Melrose.

- (96) Wat betreft de door de Commissie geuite twijfels over het bestaan van een terugverdiëntijd van maximaal [4,5-5,4] jaar als bepalende factor die meespeelde ten tijde van het investerings- en vestigingsbesluit, stelt Melrose dat het ter waarborging van een aanvaardbaar rendement op geïnvesteerd vermogen in het geval van grote strategische investeringen, zoals het investeringsproject, een reeds lang bestaande interne werkwijze hanteert gericht op een terugverdiëntijd van maximaal [4,5-5,4] jaar, waarbij langere terugverdiëntijden over het algemeen niet als aanvaardbaar worden beschouwd. Als bewijs van het bestaan van deze interne werkwijze verwijst Melrose naar zijn e-mail van 6 augustus 2021 die is overgelegd in het kader van het eerste onderzoek en waar ook Hongarije naar verwijst (overweging 57). Melrose verwijst tevens naar de retrospectieve notulen van de vergadering van 12 november 2020 die Hongarije samen met zijn opmerkingen (overweging 60) heeft overgelegd als bewijs uit de periode in kwestie van de exacte financiële doelstelling die met het investeringsproject moest worden verwezenlijkt.

4.2. Opmerkingen van GKN Automotive

- (97) GKN Automotive stelt dat het met betrekking tot het investeringsproject het belangrijkste besluitvormingsorgaan was en dat Rubin een dochteronderneming is die pas werd opgericht toen het besluit om Hongarije als locatie voor het investeringsproject te kiezen, reeds voldoende concreet was. GKN Automotive verduidelijkt dat de firmanaam van Rubin in september 2022 is gewijzigd in GKN Automotive Hungary Kft.
- (98) Wat betreft de reikwijdte van het mandaat van het directieteam van GKN Automotive en de door de Commissie in de overwegingen 133 tot en met 137 van het inleidingsbesluit geuite twijfels, stelt GKN Automotive dat Melrose in zijn rol van financiële investeerder uitsluitend belast was met de goedkeuring van de financiële middelen voor het investeringsproject en zich niet mengde in de operationele aspecten die volledig onder de verantwoordelijkheid van het directieteam van GKN Automotive vielen. Zoals blijkt uit het beleidsdocument betreffende de delegatie van bevoegdheden, zijn de bevoegdheden van Melrose met name gericht op financiële kwesties. In dit kader heeft het directieteam van GKN Automotive de businesscase en alle bijbehorende operationele aspecten ontwikkeld en op 12 november 2020 aan Melrose voorgelegd, samen met het verzoek om kapitaaluitgaven. Melrose erkende de noodzaak van een eerste goedkeuring van de financiële middelen zodat het directieteam van GKN Automotive het project in gang kon zetten. Tegelijkertijd betwistte de afdeling Executive Directors & Management van Melrose de terugverdiëntijd en verzocht zij het directieteam van GKN Automotive de financiële aantrekkelijkheid van het investeringsproject te vergroten, zoals blijkt uit de retrospectieve notulen van de vergadering van 12 november 2020 (overweging 60).
- (99) Ter staving van het beleid van Melrose waarin een terugverdiëntijd van maximaal [4,5-5,4] jaar werd verwacht, verwijst GKN Automotive naar de retrospectieve notulen van de vergadering van 12 november 2020 (overweging 60). Net als Hongarije (overweging 68) heeft GKN Automotive een overzicht verstrekt van de terugverdiëntijden in vier andere Europese projecten in zijn recente portefeuille, welke minder dan [4,5-5,4] jaar bedroegen. GKN Automotive stelt dat uit de vergelijking tussen de presentatie voor de meest recente voorevaluatie van 30 oktober 2020 (waar ook Hongarije naar verwijst in overweging 70), ter voorbereiding van de evaluatie van de businesscase door Melrose op 12 november 2020, en de definitieve presentatie voor de vergadering betreffende de evaluatie van de businesscase op 12 november 2020 de ontwikkeling van de projectkosten blijkt, alsook de aspecten die in overweging zijn genomen betreffende de noodzaak om de terugverdiëntijd in te korten, waaruit blijkt dat GKN Automotive duidelijk op de hoogte was van het beleid van Melrose in dat opzicht. Tot slot verwijst GKN Automotive ook naar de e-mail van 6 augustus 2021 van Melrose, die is overgelegd in het kader van het eerste onderzoek (overweging 57), als bewijs uit de periode in kwestie van de financiële doelstellingen van Melrose.
- (100) Wat betreft de introductie van Turkije als enig nulsce­nario en de door de Commissie in de overwegingen 138 en 139 van het inleidingsbesluit geuite twijfels, stelt GKN Automotive dat het besluit om Turkije niet op te nemen in de verdere fasen van de eerste locatiebeoordeling in 2019 was gebaseerd op het feit dat Turkije op basis van een uitvoerigere evaluatie (die ook strategische en operationele factoren bestreek) achterbleef op andere locaties, ondanks een gunstige beoordeling in termen van kosten. Toen Melrose de financiële levensvatbaarheid van de businesscase betwistte, werd de kostenfactor van vitaal belang in de verdere locatieselectie teneinde de financiële levensvatbaarheid (terugverdiëntijd) te verbeteren. Als gevolg hiervan kwam Turkije weer in beeld. De introductie van andere locaties met een laag kostenniveau, zonder bestaande productieactiviteiten van GKN Automotive, zou mogelijk leiden tot aanzienlijke vertraging in het investeringsproject en een verhoogde blootstelling aan risico's. De lokale aanwezigheid van en de positieve ervaringen met bestaande bedrijfsactiviteiten groeiden, gezien de beperkingen in de tijd, uit tot een beslissende factor in de keuze voor Turkije als optie met een extreem laag kostenniveau.

- (101) Wat betreft Turkije als reëel nulscenario waar GKN Automotive daadwerkelijk zou investeren, en wat betreft het tijdschema van de werkzaamheden in Turkije en de door de Commissie in de overwegingen 140 tot en met 145 geuite twijfels, stelt GKN Automotive dat ten tijde van de prenotificatie van de steun door Hongarije het alternatieve scenario met Turkije als investeringslocatie reeds in aanzienlijke mate was ontwikkeld. Onmiddellijk na de introductie van dat alternatieve scenario in het locatieselectieproces ging het Projectteam Locatieselectie van start met de uitvoering van de desbetreffende locatieprocedures teneinde dezelfde mate van analyse te bereiken die voor andere locaties gold. Dit stelde GKN Automotive in staat voor Hongarije en Turkije een businesscase met dezelfde mate van ontwikkeling te presenteren tegen de tijd dat het definitieve vestigingsbesluit werd genomen. Wat betreft risico's stelt GKN Automotive dat beide locaties samengingen met een aanzienlijke mate van politiek risico, maar niet in een mate waarin de levensvatbaarheid van het investeringsproject in gevaar zou komen. In Turkije heeft de productie in de vestiging van GKN Automotive geen verstoringen of andere nadelige effecten ondervonden. Voorafgaand aan de betwisting van de businesscase door Melrose werd Turkije als back-up gezien, deels vanuit risicogerelateerde overwegingen. Na de betwisting van de businesscase werd deze optie opnieuw bekeken als een van de meest veelbelovende en kostenefficiënte locaties, terwijl het belang van risico's enigszins werd teruggeschroefd.
- (102) GKN Automotive stelt tevens dat de investeringen door OEM-leveranciers en voertuigfabrikanten in Turkije, alsook het gunstige klimaat voor Britse bedrijven die in Turkije investeren, de aannemelijkheid van Turkije als potentiële investeringslocatie onderschrijven.
- (103) Wat betreft de NCW-kloof tussen de twee locaties, stelt GKN Automotive dat de kwalitatieve factoren ten gunste van Turkije als investeringslocatie voldoende waren om de resterende NCW-kloof tussen Turkije en Hongarije te verkleinen, op voorwaarde dat de stimulansen, die een aanzienlijk deel van de kloof zouden compenseren, aan het project zouden worden toegewezen. GKN Automotive is voorts van mening dat uit de verdere uitwerking van de projectscenario's in zowel Hongarije als Turkije in 2021 blijkt dat GKN Automotive daadwerkelijk in staat was de financiële levensvatbaarheid te verbeteren van het scenario met Hongarije als investeringslocatie en de verwachte terugverdientijd tot minder dan [4,5-5,4] jaar terug te brengen met verlening van de steun ten tijde van het definitieve vestigingsbesluit. Ondanks een resterende NCW-kloof in vergelijking met Turkije, voldeed de locatie in Hongarije dan ook aan de beoogde terugverdientijd van Melrose van [4,5-5,4] jaar.
- (104) Wat betreft de evenredigheid van de steun, de omvang van de investering, de gecreëerde capaciteit en de door de Commissie in overweging 165 van het inleidingsbesluit geuite twijfels, herhaalt GKN Automotive de reeds door Hongarije aangevoerde argumenten met betrekking tot deze kwesties (overwegingen 87 en 88).
- (105) GKN Automotive is ingenomen met het voorlopige standpunt van de Commissie dat de gesteunde investering bijdraagt aan de regionale ontwikkeling, dat de investering in aanmerking komt voor regionale steun, dat overheidsmaatregelen noodzakelijk zijn en dat de maatregel geschikt is. Wat betreft de mogelijke negatieve effecten op de mededinging en het handelsverkeer is GKN Automotive ingenomen met het voorlopige standpunt van de Commissie dat de maximale steunintensiteit niet wordt overschreden. GKN Automotive geeft voorts aan dat het begrijpt dat de conclusie met betrekking tot het creëren van overcapaciteit afhankelijk is van de geloofwaardigheid van het nulscenario, waarvan het herhaalt dat dit een geloofwaardig scenario is en in het kader waarvan het bevestigt dat er geen aanvullende productiecapaciteit zal worden gecreëerd in de nieuwe fabriek in Hongarije en er dus geen sprake is van een risico op overcapaciteit. GKN Automotive voegt hieraan toe dat het begrijpt dat de Commissie voorlopig van oordeel is dat de steun geen cohesieverstorende effecten met zich brengt. Wat betreft een mogelijk duidelijk negatief effect van verplaatsing van bedrijfsactiviteiten, is GKN Automotive ingenomen met het standpunt van de Commissie dat "mocht het nulscenario van Turkije als investeringslocatie als reëel scenario worden aangemerkt, de Commissie dan accepteert dat er geen causaal verband bestaat tussen de in Hongarije aangeboden steun en de verplaatsing van activiteiten".

4.3. Opmerkingen van Hongarije naar aanleiding van de opmerkingen van andere belanghebbenden

- (106) Hongarije merkt op dat de opmerkingen van de andere belanghebbenden volledig overeenkomen met zijn opmerkingen over het inleidingsbesluit.

5. BEOORDELING VAN DE MAATREGEL

5.1. **Is er sprake van steun?**

- (107) Om de in de overwegingen 97 tot en met 105 van het inleidingsbesluit vermelde redenen was de Commissie van mening dat de aangemelde steunmaatregel staatssteun vormde in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU en dat de maatregel, aangezien deze met staatsmiddelen werd bekostigd, selectief was, een economisch voordeel voor de begunstigde opleverde, het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kon beïnvloeden en de mededinging vervalste of dreigde te vervalsen. Deze beoordeling is nog steeds correct; de Commissie stelt derhalve vast dat de steunmaatregel staatssteun vormt.

5.2. **Rechtmatigheid van de maatregel**

- (108) Indien het aan regionale investeringssteun toe te kennen bedrag de aanmeldingsdrempel van artikel 4, lid 1, punt a), AGVV overschrijdt, valt de steun niet onder de vrijstelling van die verordening en moet deze derhalve individueel bij de Commissie worden aangemeld.
- (109) De maatregel bestaat uit twee aspecten: een vóór 31 december 2021 te verlenen subsidie in contanten (overweging 29) en een belastingvoordeel, dat naar de mening van Hongarije op 12 december 2021 is verleend (overweging 31). In overweging 111 van het inleidingsbesluit uitte de Commissie haar twijfels over die datum van verlening en gaf zij aan van mening te zijn dat de steun mogelijk nog niet was verleend (overweging 115).
- (110) In de regio Noord-Hongarije bedroeg de maximale steunintensiteit ten tijde van het verlenen van de subsidie in contanten 50 %. De aanmeldingsdrempel van artikel 4, lid 1, punt a), AGVV die van toepassing was ten tijde van de verlening van de subsidie in contanten, bedroeg derhalve 37,50 miljoen EUR en was berekend aan de hand van het mechanisme als bedoeld in artikel 2, punt 20, AGVV dat van toepassing was ten tijde van de verlening van de subsidie in contanten. Vanaf 1 januari 2022 bedraagt de steunintensiteit voor de regio Noord-Hongarije 60 % ⁽³⁷⁾. Op 1 juli 2023 heeft de Commissie de aanmeldingsdrempels verhoogd voor gevallen met een maximale regionale-steunintensiteit van 50 % naar 41,25 miljoen EUR, en in gevallen met een maximale regionale-steunintensiteit van 60 %, naar 49,5 miljoen EUR ⁽³⁸⁾. De Commissie is van mening dat de subsidie in contanten, ten bedrage van 44,76 miljoen EUR in nominale waarde (43,01 miljoen EUR in contante waarde) (overweging 32), reeds de aanmeldingsdrempel voor een 50%-regio overschreed (waarbij 50 % de steunintensiteit was ten tijde van het verlenen van de subsidie in contanten), en dat dit inhield dat de maatregel niet in aanmerking kwam voor de vrijstelling van de aanmeldingsverplichting uit hoofde van artikel 108, lid 3, VWEU, ongeacht het belastingvoordeel.
- (111) De Commissie concludeert dat de Hongaarse autoriteiten door de verlening van de subsidie in contanten afhankelijk te maken van de goedkeuring door de Commissie, door het verleningsbesluit voor het belastingvoordeel pas vast te stellen nadat de goedkeuring door de Commissie bekend is gemaakt, en door de maatregel aan te melden, hun verplichtingen uit hoofde van artikel 108, lid 3, VWEU en artikel 4, lid 1, punt a), AGVV zijn nagekomen.

5.3. **Rechtsgrondslag voor de beoordeling**

- (112) In afwijking van het algemene verbod op staatssteun van artikel 107, lid 1, VWEU kan steun verenigbaar worden verklaard indien deze aanspraak kan maken op een van de afwijkingen die in het VWEU worden opgesomd.
- (113) In de onderhavige zaak heeft de maatregel tot doel de regionale ontwikkeling te bevorderen in een uit hoofde van artikel 107, lid 3, punt a), VWEU aangewezen streek. De Hongaarse autoriteiten hebben de maatregel aangemeld op basis van de richtsnoeren regionale steun 2014. De subsidie in contanten is een individuele steunmaatregel die wordt verleend op basis van Regeringsbesluit 210/2014 (VIII.27.) "betreffende de speciale regeling voor investeringsbevordering", een regionale steunregeling uit hoofde van de AGVV (overweging 29). Het belastingvoordeel is een individuele steunmaatregel, gebaseerd op wet nr. LXXXI van 1996 "betreffende vennootschaps- en dividendbelasting" en Regeringsbesluit 165/2014 "betreffende belastingstimulansen voor ontwikkeling (VII.17.)", alsook een regionale steunregeling ⁽³⁹⁾ in het kader van de AGVV (overweging 30). Op basis hiervan is de Commissie van oordeel dat artikel 107, lid 3, punt a), VWEU, zoals uitgelegd in de richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen, de passende rechtsgrondslag is voor het beoordelen van de verenigbaarheid van de maatregel.

⁽³⁷⁾ Zie voetnoot 6.

⁽³⁸⁾ Bij Verordening (EU) 2023/1315 van de Commissie van 23 juni 2023 tot wijziging van de algemene groepsvrijstellingsverordening (PB L 167 van 30.6.2023, blz. 1).

⁽³⁹⁾ Deze regeling heeft ook betrekking op investeringssteun aan kmo's, die niet van toepassing is op de maatregel.

- (114) De Commissie heeft zich in overweging 110 van het inleidingsbesluit op het voorlopige standpunt gesteld dat de rechtsgrondslag voor de beoordeling van de subsidie in contanten wordt gevormd door artikel 107, lid 3, punt a), VWEU, zoals uitgelegd in de richtsnoeren regionale steun 2014, overeenkomstig punt 197 van de richtsnoeren regionale steun 2022. De stimuleringsovereenkomst betreffende de subsidie in contanten is vóór 31 december 2021 ondertekend, uitsluitend onder voorbehoud van de goedkeuring van de steun door de Commissie. Hongarije noch enige andere belanghebbende heeft dit voorlopige standpunt na de vaststelling van het inleidingsbesluit betwist. Om de in overweging 110 van het inleidingsbesluit vermelde redenen komt de Commissie derhalve tot de conclusie dat de verenigbaarheid van de subsidie in contanten moet worden beoordeeld op basis van de richtsnoeren regionale steun 2014.
- (115) In overweging 111 van het inleidingsbesluit uit de Commissie haar voorlopige standpunt dat wat betreft het belastingvoordeel het op 12 december 2021 vastgestelde regeringsbesluit geen verleningsbesluit was en dat de begunstigde uitsluitend wettelijke aanspraak op de steun kon verwerven uit hoofde van een toekomstig regeringsbesluit. De passende rechtsgrondslag voor de beoordeling van het belastingvoordeel wordt derhalve gevormd door artikel 107, lid 3, punt a), VWEU, zoals uitgelegd in de richtsnoeren regionale steun 2022. Hongarije noch enige andere belanghebbende heeft dit voorlopige standpunt na de vaststelling van het inleidingsbesluit betwist. Om de in overweging 111 van het inleidingsbesluit vermelde redenen komt de Commissie derhalve tot de conclusie dat de verenigbaarheid van het belastingvoordeel moet worden beoordeeld op basis van de richtsnoeren regionale steun 2022.
- (116) De Commissie merkt op dat, in de specifieke omstandigheden van de onderhavige zaak, niets haar ervan weerhoudt een deel van de steun te beoordelen op basis van de richtsnoeren regionale steun 2014 en een deel van de steun op basis van de richtsnoeren regionale steun 2022 (gezamenlijk de “richtsnoeren regionale steun” genoemd). De bepalingen van de richtsnoeren regionale steun die van toepassing zijn op onderstaande beoordeling, zijn hoe dan ook in wezen identiek aan elkaar en daar komt bij dat Miskolc, zoals verduidelijkt in overweging 14, in aanmerking komt voor regionale steun op basis van zowel de regionalesteunkaart 2014 als de regionalesteunkaart 2022. De verhoging van de maximale steunintensiteit in de regio Noord-Hongarije van 50 % naar 60 % (overweging 110) is bovendien niet van invloed op de in deel 5.4 uiteengezette algehele verenigbaarheidsbeoordeling.

5.4. Verenigbaarheid van de maatregel

- (117) In het inleidingsbesluit heeft de Commissie ernstige twijfels geuit over de verenigbaarheid van de steunmaatregel vanwege: i) de geloofwaardigheid van het nulsce­na­rio; ii) het stimulerend effect, en iii) de evenredigheid van de steun. Daarnaast merkte de Commissie op dat niet kon worden uitgesloten dat de maatregel bijdraagt tot het ontstaan of versterken van overcapaciteit op een markt die in absolute cijfers krimpt en in causaal verband staat met de verplaatsing van activiteiten vanuit een andere lidstaat, met een duidelijk negatief effect op de mededinging en het handelsverkeer (deel 2.9). Punt 26 van de richtsnoeren regionale steun 2014 en punt 39 van de richtsnoeren regionale steun 2022 bevatten de cumulatieve criteria waaraan een steunmaatregel moet voldoen om verenigbaar te worden geacht met artikel 107, lid 3, VWEU. Hieruit volgt dat, indien de maatregel niet aan een of meer van deze criteria voldoet, deze niet als verenigbaar met de interne markt kan worden beschouwd. De Commissie heeft eerst het criterium met betrekking tot het stimulerend effect beoordeeld.

5.4.1. Stimulerend effect

- (118) Uit deel 3.5 van de richtsnoeren regionale steun 2014 en deel 5.2 van de richtsnoeren regionale steun 2022 volgt dat steun een stimulerend effect moet hebben. Er is sprake van een stimulerend effect wanneer de steun het gedrag van een onderneming zodanig verandert dat deze een extra activiteit uitvoert die bijdraagt aan de ontwikkeling van het gebied, die zij zonder de steun niet, dan wel in beperktere mate of op een andere wijze of op een andere locatie zou hebben uitgevoerd. De steun mag niet de kosten subsidiëren van een activiteit die een onderneming sowieso zou verrichten en mag evenmin het normale zakelijke risico van een economische activiteit compenseren.

Formeel stimulerend effect

- (119) Volgens de punten 64 en 65 van de richtsnoeren regionale steun 2014 en de punten 62 en 63 van de richtsnoeren regionale steun 2022 is er sprake van een formeel stimulerend effect als de werkzaamheden aan een individuele investering pas van start gaan nadat de steunaanvraag is ingediend. Zoals reeds vastgesteld in overweging 120 van het inleidingsbesluit, wordt in de onderhavige zaak aan deze voorwaarde voldaan aangezien de begunstigde de steunaanvragen op 8 april 2021 (voor de subsidie in contanten) en op 31 maart 2021 (voor het belastingvoordeel) heeft ingediend, terwijl de werkzaamheden aan het investeringsproject pas op 28 april 2022 (overweging 25) van start zijn gegaan.

Materieel stimulerend effect

- (120) Omdat een onderneming veel goede redenen heeft om een investeringsproject in een bepaalde regio te realiseren, ook wanneer geen staatssteun wordt verleend, moet de Commissie volgens de richtsnoeren regionale steun uitvoerig beoordelen of de steun noodzakelijk is om de investering een materieel stimulerend effect te geven. Dit kan op twee manieren worden aangetoond (zie punt 61 van de richtsnoeren regionale steun 2014 en punt 59 van de richtsnoeren regionale steun 2022), in de zin dat de steun: een prikkel geeft om te investeren in het betrokken gebied omdat de investering anders niet voldoende rendabel zou zijn voor de begunstigde van de steun ⁽⁴⁰⁾ (scenario 1, investeringsbesluit), of een prikkel geeft om een voorgenomen investering in het betrokken gebied — en niet elders — uit te voeren, omdat de steun de nettonadelen en -kosten van investeren in een vestiging in het betrokken gebied compenseert (scenario 2, vestigingsbesluit).
- (121) Overeenkomstig deel 3.5.2 van de richtsnoeren regionale steun 2014 en deel 5.2.1.2 van de richtsnoeren regionale steun 2022 moet de lidstaat duidelijk bewijsmateriaal overleggen dat de steun de keuze voor de investering of de locatie daadwerkelijk beïnvloedt. Daartoe moet de lidstaat een uitgebreide beschrijving verstrekken van het nulscenario waarin aan de begunstigde geen steun wordt toegekend. De Commissie moet nagaan of dit alternatieve scenario reëel en geloofwaardig is. Volgens punt 68 van de richtsnoeren regionale steun 2014 en punt 66 van de richtsnoeren regionale steun 2022 is een nulscenario geloofwaardig indien het een reëel scenario betreft dat verband houdt met factoren die meespeelden in de besluitvorming op de datum waarop de begunstigde van de steun het besluit nam ten aanzien van de investering.
- (122) Volgens punt 71 van de richtsnoeren regionale steun 2014 en punt 69 van de richtsnoeren regionale steun 2022 zou de lidstaat in een scenario 2-situatie — waar de Hongaarse autoriteiten in de onderhavige zaak een beroep op doen (overweging 41) — kunnen aantonen dat de steun een stimulerend effect heeft door documenten van de onderneming over te leggen waaruit blijkt dat er een vergelijking is gemaakt tussen de kosten en baten van een investeringslocatie in het betrokken gebied en die van een investeringslocatie in een ander gebied of in andere gebieden. Uit punt 70 van de richtsnoeren regionale steun 2022 en uit de besluitvormingspraktijk van de Commissie op basis van de richtsnoeren regionale steun 2014 ⁽⁴¹⁾ blijkt dat deze documenten uit dezelfde periode als de besluitvorming over de investering of de locatie ervan moeten stammen. De Commissie gaat na of dergelijke vergelijkingen realistisch zijn. Hiertoe worden de lidstaten in punt 72 van de richtsnoeren regionale steun 2014 en punt 70 van de richtsnoeren regionale steun 2022 gevraagd om zich te baseren op officiële documenten van de raad van bestuur, risicobeoordelingen (onder meer een beoordeling van de locatiegebonden risico's), financiële rapporten, interne bedrijfsplannen, adviezen van deskundigen en andere studies en documenten waarin verschillende investeringsscenario's zijn uitgewerkt.
- (123) Teneinde de levensvatbaarheid van het project in een scenario 2-situatie te verifiëren, moeten alle betrokken kosten en baten ⁽⁴²⁾ in aanmerking worden genomen, met uitzondering van mogelijke subsidies in de alternatieve locatie voor zover deze binnen de EER gelegen is.
- (124) Als onderdeel van de prenotificatiecontacten, met verdere aanvullingen tijdens het eerste onderzoek door de Commissie, hadden de Hongaarse autoriteiten reeds informatie verstrekt over het besluitvormingsproces van GKN Automotive en Melrose, alsook een nulscenario met uitvoering van het project in Eskişehir, Turkije.
- (125) In zijn opmerkingen over het inleidingsbesluit bleef Hongarije bij zijn standpunt, zoals toegelicht in de overwegingen 126 en 127 van het inleidingsbesluit, dat het directieteam van GKN Automotive het definitieve vestigingsbesluit pas in december 2021 heeft genomen en dat de voorafgaande goedkeuring door Melrose van het verzoek om kapitaaluitgaven in december 2020 slechts een voorlopige toekenning van de projectfinanciering betrof en geen besluit over de investeringslocatie (deel 3.1.1).

⁽⁴⁰⁾ Deze bewoordingen komen overeen met de betreffende tekst in de richtsnoeren regionale steun 2014. In de richtsnoeren regionale steun 2022 staat "niet voldoende rendabel zou zijn voor de begunstigde van de steun elders in de EER".

⁽⁴¹⁾ Besluit van de Commissie van 7 januari 2022 betreffende steunmaatregel SA.59516 (2021/N) — Hongarije — LIP — regionale investeringssteun aan Volta Energy Solutions Kft. (PB C 461 van 2.12.2022, blz. 1); besluit van de Commissie van 29 juni 2021 betreffende steunmaatregel SA.58633 (2020/N) — Hongarije — LIP — regionale investeringssteun aan SKBM Hungary (PB C 90 van 25.2.2022, blz. 1); besluit van de Commissie van 22 maart 2022 betreffende steunmaatregel SA.63328 (2021/N) — LIP — regionale investeringssteun aan SK On Hungary Kft. (PB C 195 van 2.6.2023, blz. 11); besluit van de Commissie van 4 oktober 2018 betreffende steunmaatregel SA.45359 — 2017/C (ex 2016/N) die Slowakije voornemens is te verlenen aan Jaguar Land Rover Slovakia s.r.o. (PB L 177 van 2.7.2019, blz. 82).

⁽⁴²⁾ Punt 80 van de richtsnoeren regionale steun 2014 en punt 97 van de richtsnoeren regionale steun 2022.

- (126) Teneinde de geloofwaardigheid te toetsen van het nulscenario waarop Hongarije zich beroept, heeft Commissie onderzocht: i) of het directieteam van GKN Automotive gemachtigd was de definitieve locatie te bepalen of dat het hem vrij stond de investeringslocatie te wijzigen na goedkeuring van het verzoek om kapitaaluitgaven, en in welke mate er sprake was van een beslissende maximale terugverdientijd van [4,5-5,4] jaar (deel 5.4.1.1); ii) waarom Turkije als enige alternatieve locatie verder werd onderzocht terwijl vanuit kosten oogpunt ook andere locaties veelbelovend leken te zijn (deel 5.4.1.2), en iii) of Turkije een reëel nulscenario was waar de begunstigde zou investeren wanneer er geen steun in Hongarije zou worden verleend, dan wel of de vermeende risico's van Turkije als investeringslocatie een ontradende factor zouden vormen zodat de investering ook zonder steun in Hongarije zou zijn uitgevoerd (deel 5.4.1.3).

5.4.1.1. Mandaat van GKN Automotive

- (127) Tijdens het eerste onderzoek door de Commissie heeft Hongarije documenten verstrekt waarin Melrose werd genoemd als besluitvormingsorgaan voor het bepalen van de locatie van het investeringsproject (overweging 44). Hongarije heeft geen bewijs uit de periode in kwestie verstrekt over i) het mandaat van het directieteam van GKN Automotive en zijn beslissingsbevoegdheid om de in de businesscase genoemde terugverdientijd te verbeteren door de in het verzoek om kapitaaluitgaven genoemde locatie te wijzigen of door de locatie vast te stellen; ii) het voorlopige karakter van het verzoek om kapitaaluitgaven, of iii) besprekingen betreffende de niet gerealiseerde beslissende drempel van een terugverdientijd van [4,5-5,4] jaar (overwegingen 44 en 46).
- (128) In zijn opmerkingen over het inleidingsbesluit stelt Hongarije dat de door de Commissie geuite ernstige twijfels over de geloofwaardigheid van het nulscenario gebaseerd zijn op de foutieve aanname dat het betreffende besluitvormingsproces (binnen een financiële groep) dezelfde regels en/of principes moet volgen die de Commissie aanhoudt voor “traditionele verwerkende bedrijven” die mogelijk bereid zijn langere terugverdientijden te accepteren.
- (129) De Commissie ziet dit als een irrelevant argument aangezien zij de besluitvormingsprocessen van Melrose of GKN met betrekking tot de investering en/of de locatie niet heeft beoordeeld op basis van een vergelijking met andere bedrijven. Uit deel 3.3.1.2 van het inleidingsbesluit blijkt dat deze twijfels het resultaat waren van de interpretatie door de Commissie van het besluitvormingsproces van de begunstigde zelf, op basis van de in het kader van het eerste onderzoek verstrekte documenten en informatie. Daarnaast merkt de Commissie naar aanleiding van de opmerking van Hongarije dat Melrose “veel kortere termijnen met betrekking tot terugverdientijden” in overweging zou nemen, op dat haar twijfels in het inleidingsbesluit niet het resultaat waren van een onredelijke terugverdientijd, maar eerder van de vraag of er in de onderhavige zaak inderdaad sprake was van een strikt vereiste wat betreft een terugverdientijd van [4,5-5,4] jaar dat GKN Automotive heeft genoodzaakt het locatieselectieproces te heropenen en scenario's in kaart te brengen waarin de investering met die vereiste terugverdientijd van [4,5-5,4] jaar zou kunnen worden verwezenlijkt.
- (130) In zijn opmerkingen over het inleidingsbesluit voerde Hongarije daarnaast aan dat het vestigingsbesluit een operationele beslissing was die niet onder de bevoegdheden van Melrose viel aangezien diens bevoegdheden zijn beperkt tot kwesties van “groot financieel belang” (overweging 56). Als bewijs hiervoor heeft Hongarije het beleidsdocument van GKN Automotive betreffende de delegatie van bevoegdheden overgelegd. De Commissie merkt op dat in het beleidsdocument betreffende de delegatie van bevoegdheden besluiten betreffende financiering en zekerheden, en kapitaaluitgaven van meer dan [...] GBP (overweging 56) onder meer worden genoemd als zaken die de goedkeuring van Melrose vereisen. Het investeringsproject voldeed duidelijk aan deze drempel. De Commissie merkt voorts op dat, volgens het beleidsdocument betreffende de delegatie van bevoegdheden, de goedkeuring van Melrose ook vereist is voor: “onroerendgoedtransacties” (met een zeer beperkt aantal uitzonderingen). Hongarije heeft toegelicht dat het beleidsdocument betreffende de delegatie van bevoegdheden geen betrekking heeft op het operationeel beheer of de uitvoering op domeinen die onder het beleid betreffende de delegatie van bevoegdheden vallen, waaronder operationele beslissingen, zoals marktpenetratie, de specifieke kenmerken van veranderingen in productiecapaciteit (bv. [overdracht van activiteiten], de oprichting van nieuwe vestigingen of de modernisering van productlijnen, zaken die worden bepaald door het managementteam van het bedrijf). De Commissie is van oordeel dat het weliswaar wellicht plausibel is dat Melrose niet betrokken is bij alle operationele aspecten van de domeinen waarover het besluiten heeft genomen (zoals het investeringsproject), maar dat de hamvraag is of het besluit om het investeringsproject in Hongarije uit te voeren, kan worden teruggebracht tot een operationeel besluit tot uitvoering van het investeringsbesluit van Melrose. Om de in de volgende overweging vermelde redenen is de Commissie van oordeel dat het niet plausibel is dat het vestigingsbesluit kan worden beschouwd als een operationeel besluit dat simpelweg tot doel had het investeringsbesluit van Melrose tot uitvoering te brengen.

- (131) Ten eerste wordt het argument dat GKN Automotive het orgaan was dat eenzijdig de locatie heeft bepaald na de goedkeuring van het verzoek om kapitaaluitgaven in december 2020, weerlegd door de duidelijke bewoordingen in het verzoek om kapitaaluitgaven. De betreffende kapitaaluitgaven hadden betrekking op een project dat tot doel had “de huidige productieactiviteiten in ... in een nieuwe vestiging in Hongarije te consolideren” (onderstreping toegevoegd). De goedkeuring van de begroting van het verzoek om kapitaaluitgaven was dan ook inherent gebaseerd op het gegeven dat het investeringsproject in Hongarije zou worden uitgevoerd, een locatie die was geselecteerd aan de hand van een uit meerdere fasen bestaand proces, en waarvoor de investeringskosten specifiek in het verzoek om kapitaaluitgaven waren berekend. Ten tweede kan aan deze conclusie niet worden afgedaan door het argument van Hongarije dat Melrose het verzoek om kapitaaluitgaven heeft ondertekend aangezien het “akkoord ging met het concept/het algehele beeld”, zoals vermeld in de e-mail van Melrose van 9 december 2020 (overweging 61). In het verzoek om kapitaaluitgaven is samengevat dat het doel van het project is “de huidige productieactiviteiten in ... in een nieuwe vestiging in Hongarije te consolideren”. Alle nadere gegevens zijn te vinden in de bijlage bij het verzoek om kapitaaluitgaven⁽⁴³⁾. De Commissie is derhalve van oordeel dat onder het akkoord met betrekking tot “het concept/het algehele beeld” ook de locatie van het investeringsproject (d.w.z. Hongarije) valt. Op basis van de stukken in het dossier beschouwt de Commissie de keuze van de locatie van het investeringsproject niet als een kwestie van secundair, operationeel belang waar GKN Automotive eenzijdig veranderingen in had kunnen aanbrengen na de goedkeuring door Melrose.
- (132) In zijn opmerkingen over het inleidingsbesluit wees Hongarije voorts op de interpretatie door de Commissie van de aantekeningen van de vergaderingen en het voorbereidende document voor de vergadering van het directieteam van GKN Automotive van 12 augustus 2020, die erop lijken te duiden dat Melrose het besluitvormingsorgaan was voor de locatieselectie (overweging 44). Hongarije meent dat de goedkeuring door Melrose van de “landselectie” waarnaar wordt verwezen in deze documenten, moet worden beschouwd in de bredere context van de algemene evaluatie van de businesscase en stelt dat uit de presentatie van 12 november 2020 blijkt dat Melrose alleen is gevraagd om goedkeuring van de businesscase en niet om goedkeuring van de investeringslocatie. Meer bepaald is Hongarije van mening dat de betreffende zin moet worden opgevat als “een document voor de goedkeuring door Melrose van de businesscase met Hongarije als werkhypothese voor de investeringslocatie”⁽⁴⁴⁾. De Commissie merkt ten eerste op dat deze interpretatie haaks staat op de tekst in het voorbereidende document voor de vergadering van het directieteam van GKN Automotive van 12 augustus 2020, waarin op een en dezelfde dag als volgende stappen zowel “update van de businesscase” voor “goedkeuring door Melrose” als “landselectie” voor “goedkeuring door Melrose” worden vermeld, hetgeen erop wijst dat Melrose na deze vergadering gevraagd zou worden zijn goedkeuring te geven aan de landselectie. Hoewel de Commissie, rekening houdend met de presentatie van 12 november 2020, wel wilde accepteren dat de goedkeuring van de “landselectie” waarnaar in deze dag wordt verwezen, kan worden beschouwd als goedkeuring in de bredere context van de algemene evaluatie van de businesscase, houdt dit niet in dat de locatieselectie nog niet was gemaakt na goedkeuring door Melrose van het investeringsproject. Dit werd nog duidelijker in de in de volgende overweging uiteengezette redenering.
- (133) De Commissie merkt op dat in de presentatie van 12 november 2020 niets erop duidt dat Hongarije slechts een werkhypothese was of dat de locatiebeoordeling niet was afgerond ten tijde van de goedkeuring door Melrose van het verzoek om kapitaaluitgaven. Sterker nog, de locatie werd als een essentieel aspect van het investeringsproject gepresenteerd. In dit verband zij opgemerkt dat de tekst van de eerste dag als volgt luidt: “Samenvatting: [het investeringsproject] omvat de tweede fase van het consolideren van onze productieactiviteiten in Europa de [overdracht van activiteiten] ... en de oprichting van een nieuwe vestiging in Hongarije”⁽⁴⁵⁾. In de tweede dag staat “gekozen voor Miskolc, HU, als locatie voor de nieuwe vestiging vanwege de lagere kosten in Oost-Europa en met het oog op het streven naar een evenwicht op het gebied van risicoblootstelling in EEU-landen”. De presentatie bevatte bovendien drie bijlagen. Twee hiervan zijn in dit kader van belang. De eerste bijlage bevat een samenvatting van de werkzaamheden ten behoeve van de businesscase tot aan het verzoek tot goedkeuring ervan en bewoordingen als “Aanpak van de overdracht van productiecapaciteit (bottom-up) gevalideerd en verder uitgewerkt”, met inbegrip van “Oprichting van één nieuwe vestiging in Hongarije (regio Miskolc), qua omvang afgestemd op de reikwijdte van deze fase”. Verder wordt in de bijlage toegelicht dat “[a]lle kernhypothesen uitvoerig [worden] gevalideerd en gebaseerd zijn op reële cijfers/verwijzingen van GKN, bronnen van gerenommeerde derden (bv. Eurostat) of door deskundigen gevoerde vraaggesprekken (bv. met betrekking tot de arbeidsmarkt in Hongarije)”. De derde bijlage bevat een overzicht van de verschillende stappen die in het landselectieproces zijn genomen, vanaf de eerste landselectie in het kader van de beoordeling tot aan de “definitieve aanbeveling met betrekking tot de beoogde regio en vestiging”. Miskolc werd voorgelegd als “voorstel voor een besluit”. Het is dan ook duidelijk dat Hongarije als intrinsiek aspect van de door Melrose goed te keuren businesscase werd voorgelegd, zoals ook naar voren kwam in het verzoek om kapitaaluitgaven.

⁽⁴³⁾ Het onderdeel van het verzoek om kapitaaluitgaven met de aangehaalde omschrijving van het project heet “Description of capital expenditure (Detail attached)” en heeft betrekking op de daaraan gehechte presentatie die werd gebruikt tijdens de vergadering met Melrose op 12 november 2020 (overweging 135 van het inleidingsbesluit).

⁽⁴⁴⁾ Dit terwijl het directieteam van GKN Automotive, volgens de betreffende zin in de aantekeningen van de vergadering van 12 augustus 2020, Miskolc, Hongarije, “als werkhypothese voor de aan Melrose ter goedkeuring voor te leggen nieuwe vestiging” had bevestigd en de goedkeuring van de landselectie door Melrose als een van de volgende stappen werd vermeld (overweging 50 van het inleidingsbesluit).

⁽⁴⁵⁾ In deze context verwijst “tweede fase” niet naar “fase 2” van de strategie (zoals bedoeld in overweging 40 van het inleidingsbesluit), maar naar de tweede fase van de [overdracht van activiteiten] binnen fase 3 van de strategie, die volgt op de eerste fase van de [overdracht van activiteiten] in het kader van fase 1 van de strategie.

- (134) Hongarije heeft geen ander bewijs uit de periode in kwestie verstrekt ter onderbouwing van zijn verklaring dat Hongarije uitsluitend een “hypothetische locatie”, een “werkhypothese” of een “hypothetisch scenario” was ten tijde van de goedkeuring van het verzoek om kapitaaluitgaven.
- (135) Op basis van het bovenstaande is de Commissie van oordeel dat de locatie een wezenlijk deel uitmaakte van het door Melrose in december 2020 goedgekeurde verzoek om kapitaaluitgaven, dat Hongarije niet aan de hand van geloofwaardig bewijs heeft aangetoond dat Hongarije slechts een werkhypothese voor de locatie van het investeringsproject was en dat GKN Automotive gemachtigd was om zonder aanvullende goedkeuring een andere locatie te kiezen.
- (136) Hoewel de Commissie op basis van het in overweging 133 beoordeelde bewijs van oordeel is dat de locatie een wezenlijk deel uitmaakt van de goedkeuring van het verzoek om kapitaaluitgaven in december 2020, is zij desalniettemin (in overeenstemming met de opmerkingen van Hongarije (overweging 57 van het inleidingsbesluit)) van oordeel dat het beknopte karakter van het verzoek om kapitaaluitgaven Melrose voldoende ruimte bood om bepaalde voorwaarden te verbinden aan zijn goedkeuring. In dit kader, en in het licht van de argumenten van Hongarije (overweging 43), moet de Commissie nagaan of de goedkeuring door Melrose desalniettemin afhankelijk was van de verwezenlijking van een beoogde terugverdiendtijd van [4,5-5,4] jaar. In de overwegingen 137 tot en met 160 beoordeelt de Commissie derhalve of dit vereiste met betrekking tot een terugverdiendtijd van [4,5-5,4] jaar een factor was die meespeelde in de besluitvorming ten tijde van het investerings- en vestigingsbesluit.
- (137) Gedurende het eerste onderzoek door de Commissie voerde Hongarije aan dat Melrose het verzoek om kapitaaluitgaven weliswaar had goedgekeurd, maar in de voorafgaande vergadering van 12 november 2020 de businesscase had betwist aangezien deze niet overeenkwam met de door Melrose gehanteerde algemene praktijk gericht op een vereiste maximale terugverdiendtijd van [4,5-5,4] jaar voor grote investeringen. Zoals opgemerkt in overweging 135 van het inleidingsbesluit, kon de Commissie niet zonder ernstige twijfels vaststellen dat een maximale terugverdiendtijd van [4,5-5,4] jaar al dan niet een beslissend aspect vormde dat meespeelde in de besluitvorming ten tijde van het investerings- en vestigingsbesluit.
- (138) De Commissie is van oordeel dat het in de overwegingen 135 en 136 van het inleidingsbesluit bedoelde bewijs de conclusie schraagt dat een maximale terugverdiendtijd van [4,5-5,4] jaar geen beslissend aspect voor de investering vormde aangezien: 1) het ondertekende verzoek om kapitaaluitgaven een terugverdiendtijd van [5,4-7] jaar omvatte; 2) de aan het verzoek om kapitaaluitgaven gehechte gedetailleerde beschrijving een duidelijke verwijzing bevatte naar een terugverdiendtijd van [5,4-7] jaar, zonder verwijzing naar een beoogd tijdschema van niet meer dan [4,5-5,4] jaar; 3) in de strategie zelf ⁽⁴⁶⁾ wordt erkend dat zelfs wanneer sommige individuele fasen onaantrekkelijk lijken waar het de terugverdiendtijd betreft, de volledige voordelen van de strategie niet zullen worden verwezenlijkt in de vorm van een trapsgewijze aanpak van projecten, wat erop lijkt te duiden dat de terugverdiendtijd op zich geen beslissende factor in het besluitvormingsproces was waar het de individuele fasen betrof, en niet per definitie per fase hoefde te worden geëvalueerd; 4) in het voorbereidende document voor de vergadering van het directieteam van GKN Automotive van 12 augustus 2020 een beoogde terugverdiendtijd van minder dan [5,6-7,2] jaar werd vermeld voor de nieuwe fase 3, zonder enige verwijzing naar een beleid van [4,5-5,4] jaar; 5) het Projectteam Locatieselectie de ontwerppresentatie voor de vergadering betreffende de evaluatie van de businesscase door Melrose, met vermelding van een terugverdiendtijd van [5,4-7] jaar, op 10 november 2020 heeft verstuurd naar de CFO met het verzoek zijn opmerkingen voorafgaand aan de vergadering met Melrose in te dienen. Hongarije noch enige andere belanghebbende heeft bewijs verstrekt waaruit een reactie op dit verzoek van het Projectteam Locatieselectie blijkt, noch opmerkingen of voorstellen tot wijziging van deze presentatie door de CFO, ondanks het feit dat in de ontwerppresentatie werd verwezen naar een terugverdiendtijd van [5,4-7] jaar; 6) volgend op de vermeende betwisting door Melrose van de businesscase in november 2020 met het oog op de verwezenlijking van de beoogde terugverdiendtijd van [4,5-5,4] jaar, en uit de besprekingen binnen het Projectteam Locatieselectie over alternatieve locaties, geen bewijs blijkt van een berekening van/aandacht voor de terugverdiendtijd in de alternatieve locaties (Turkije, Polen, Slowakije, Servië of Marokko) die, volgens Hongarije, in overweging waren genomen alvorens te besluiten Turkije als enige alternatieve locatie naar voren te schuiven; 7) de vergelijking tussen Hongarije en Turkije door het Projectteam Locatieselectie op 17 december 2020, en het vermeende voorlopige vestigingsbesluit in januari 2021, waren gebaseerd op de NCW-vergelijking en scores van de twee locaties, zonder enige berekening van/aandacht voor de terugverdiendtijd. Het eerste bewijs van een berekening van de terugverdiendtijd voor de alternatieve investering in Turkije stamt uit december 2021, oftewel één jaar na de goedkeuring van het verzoek om kapitaaluitgaven en het voorlopige vestigingsbesluit van januari 2021.

⁽⁴⁶⁾ Als samengevat in de definitieve presentatie van 29 november 2019 (overweging 38 van het inleidingsbesluit).

- (139) In zijn opmerkingen over het inleidingsbesluit bleef Hongarije bij zijn standpunt dat de goedkeuring van het verzoek om kapitaaluitgaven door Melrose geen definitieve goedkeuring betrof, maar slechts een voorlopige goedkeuring van de businesscase om de vrijgave van middelen voor het investeringsproject mogelijk te maken teneinde vooruitgang te kunnen boeken (overweging 73). Hongarije stelt voorts dat Melrose de terugverdientijd van [5,4-7] jaar heeft betwist en het directieteam van GKN Automotive opdracht heeft gegeven de financiële aantrekkelijkheid van de businesscase te vergroten en te voldoen aan de verwachte maximale terugverdientijd van [4,5-5,4] jaar (overweging 59). Dit standpunt wordt ondersteund door GKN Automotive en Melrose die over dit deel van het besluitvormingsproces ondertekende verklaringen hebben overgelegd (overwegingen 54 en 140).
- (140) De op 10 februari 2023 gedateerde retrospectieve notulen van de vergadering van 12 november 2020, die zijn ondertekend door vertegenwoordigers van Melrose en GKN Automotive, zijn een verklaring achteraf en kunnen door de Commissie worden gebruikt als referentiedocument in het kader van het formele onderzoek om inzicht te krijgen in hetgeen is besproken tijdens de vergadering van 12 november 2020. Uit deze retrospectieve notulen blijkt dat “[een lid van Melrose] twijfels heeft geuit over de financiële levensvatbaarheid van de businesscase op basis van het feit dat de terugverdientijd meer dan [4,5-5,4] jaar bedroeg. Hij lichtte toe dat een lange terugverdientijd zou inhouden dat Melrose Industries tijdens de periode waarin het eigenaar is mogelijk geen rendement op zijn investering in cash zou ontvangen. Alle deelnemers aan de vergadering waren het er echter over eens dat het vanuit strategisch oogpunt noodzakelijk was de bedrijfsactiviteiten van GKN Driveline toekomstbestendig te maken, ongeacht het feit dat de terugverdientijd minder gunstig was dan de termijn die normaal gesproken aanvaardbaar wordt geacht. Na de bespreking hebben de vertegenwoordigers van Melrose Industries de businesscase van het project goedgekeurd en daarmee groen licht gegeven voor het in gang zetten van het project op basis van de projectbegroting. Deze vertegenwoordigers gaven het team van GKN Automotive echter de opdracht om de projecthypothesen opnieuw te bekijken teneinde manieren in kaart te brengen om de terugverdientijd te verbeteren tot minder dan [4,5-5,4] jaar door de waarde te verhogen en/of de kosten terug te dringen”.
- (141) De Commissie is ten eerste van oordeel dat deze bewoordingen in de retrospectieve notulen van de vergadering van 12 november 2020 erop duiden dat het verzoek om kapitaaluitgaven een formele goedkeuring van de businesscase en het investeringsproject vormt, en niet slechts een “eerste goedkeuring” of “voorlopige goedkeuring” zoals Hongarije stelt. Er is in ieder geval geen nadere finale of definitieve goedkeuring verleend. Hongarije stelde zelfs dat er geen nadere goedkeuring door Melrose vereist was (overweging 76). Ten tweede schragen de retrospectieve notulen het oordeel van de Commissie dat, vanwege het feit dat het investeringsproject van “strategisch belang” is, Melrose een terugverdientijd van [5,4-7] jaar heeft geaccepteerd, waarbij het zijn wens heeft uitgesproken dat deze alsnog zou worden verbeterd. Aangezien deze verklaring was opgesteld met het oog op de onderhavige procedure, op een datum die in de tijd ver verwijderd is van de relevante tijdsperiode, kan aan deze verklaring hoe dan ook weinig bewijskracht worden ontleend en kan deze daarmee niet worden gebruikt om het schriftelijk bewijs in twijfel te trekken dat in de tijd samenvalt met de betreffende gebeurtenissen. Aan die conclusie kan niet worden afgedaan door het feit dat de verklaring is afgegeven door een persoon die deelnam aan de relevante gebeurtenissen ⁽⁴⁷⁾.
- (142) De Commissie is van oordeel dat om de reeds in overweging 141 genoemde redenen ook aan de schriftelijke verklaring van de huidige CEO van GKN Automotive (overweging 54) weinig bewijskracht kan worden ontleend gezien het feit dat deze achteraf is afgelegd. De Commissie merkt voorts op dat GKN Automotive in die verklaring verwijst naar een gebrekkige toegang tot documenten van zijn vorige moedermaatschappij, Melrose. GKN Automotive heeft echter ook geen informatie of verwijzing naar contacten met Melrose verstrekt voor het verkrijgen van relevante informatie om de tijdens het voorlopige en formele onderzoek gedane verklaringen te staven. Ook Melrose heeft in zijn opmerkingen geen stukken uit de periode in kwestie verstrekt ter onderbouwing van het besluitvormingsproces.
- (143) Wat betreft schriftelijk bewijs uit de periode in kwestie, blijkt uit de e-mail van Melrose van 9 december 2020 met het ondertekende verzoek om kapitaaluitgaven aan GKN Automotive, dat Melrose akkoord ging met “het concept/het algehele beeld” van het project, maar daarbij verduidelijkte dat het geen “algemene goedkeuring voor de uitgave van [220-400] m GBP verleende” (d.w.z. de totale kosten van het project), aangezien het verwachtte dat de uiteindelijke hoogte van de uitgaven nog zou veranderen ten opzichte van die in het verzoek om kapitaaluitgaven “naarmate ieder aspect zich ontwikkelt en de businesscase duidelijker wordt”, en dat het bij iedere stap op de hoogte wilde worden gesteld. Hoewel uit dit document blijkt dat er nog altijd sprake was van een wens om de financiële prestatie-indicatoren van de investering te verbeteren, bevat het geen verwijzing naar een beslissende beoogde maximale terugverdientijd van [4,5-5,4] jaar, of naar een scenario waarin het investeringsproject niet zou worden uitgevoerd als deze “doelstelling” niet zou worden behaald. Indien een dergelijke beoogde terugverdientijd tijdens de evaluatie van de businesscase op 12 november 2020 zou zijn besproken als strikte voorwaarde voor goedkeuring, zou de Commissie verwachten hier een verwijzing naar te kunnen vinden, ofwel in de e-mail waarin Melrose zijn belangrijkste opmerkingen naar aanleiding van het goedgekeurde verzoek om kapitaaluitgaven had opgesomd, ofwel in het verzoek om kapitaaluitgaven zelf.

⁽⁴⁷⁾ Zie in die zin zaak T-106/17, JP Morgan Chase e.a./Commissie, ECLI:EU:T:2023:832, punt 60.

- (144) In zijn opmerkingen over het inleidingsbesluit benadrukt Hongarije dat Melrose in zijn rol van financiële investeerder met name geïnteresseerd is in de financiële rentabiliteit van investeringen. Financiële prestatie-indicatoren, zoals een maximale terugverdientijd van [4,5-5,4] jaar, worden in het besluitvormingsproces dan ook gebruikt “op basis van gangbare praktijken”; en Melrose “richt zich doorgaans op investeringen met een terugverdientijd van minder dan [2,1-2,9] jaar”, terwijl een terugverdientijd van meer dan [4,5-5,4] jaar voor grotere/strategische projecten niet in aanmerking zou worden genomen. Hongarije heeft in dit kader geen bewijs uit de periode in kwestie verstrekt, maar heeft slechts verwezen naar de e-mail van Melrose van 6 augustus 2021 (overweging 57) die was opgesteld in het kader van de voorbereiding van een reactie op het informatieverzoek van de Commissie, zoals bedoeld in overweging 3, oftewel na de periode waarin de terugverdientijd van [4,5-5,4] jaar zou hebben meegespeeld in de besluitvorming (overweging 59). De Commissie merkt op dat die overwegingen van Hongarije en de verklaring van Melrose, zelfs als deze als betrouwbaar zouden worden aangemerkt, uitsluitend op een “gangbare praktijk” kunnen duiden, maar geen bewijs zijn van de beslissende aspecten betreffende met name het investeringsproject, waarvan concreet bewijs bestaat waaruit blijkt dat Melrose en GKN Automotive ervoor open stonden een langere terugverdientijd te accepteren (meer in het bijzonder het ondertekende verzoek om kapitaaluitgaven, de aan het verzoek om kapitaaluitgaven gehechte gedetailleerdere beschrijving en het voorbereidende document voor de vergadering van het directieteam van GKN Automotive van 12 augustus 2020).
- (145) In zijn opmerkingen reageert Hongarije ook op de andere aspecten op basis waarvan de Commissie vraagtekens had geplaatst bij de toepassing van een strikt investeringsbeleid in het kader van het investeringsproject, met een maximale terugverdientijd van [4,5-5,4] jaar.
- (146) Hongarije reageert op het argument van de Commissie (overweging 68) dat zelfs een project dat vanuit het oogpunt van de terugverdientijd onaantrekkelijk is, kan worden goedgekeurd gezien “de volledige voordelen” van de strategie, zoals ook in de strategie zelf is erkend (punt 3 van overweging 137). De Commissie merkt op dat Hongarije argumenten aandraagt die het al tijdens het eerste onderzoek had vermeld en in dit kader geen aanvullend bewijs heeft verstrekt. De Commissie aanvaardt het argument dat met het oog op uitvoering, ieder project afzonderlijk kan worden beoordeeld op basis van zijn eigen terugverdientijd. Dit houdt echter niet per definitie in dat ieder project moet voldoen aan een bindende individuele doelstelling ten aanzien van de terugverdientijd. Met andere woorden, een algemene strategie op basis van verschillende projecten kan een bepaalde doelstelling ten aanzien van de terugverdientijd hebben, terwijl de onderliggende projecten een andere doelstelling hebben die mogelijk hoger of lager ligt dan de algemene doelstelling. Dit wordt ook in de strategie zelf erkend, waarin wordt benadrukt dat een “trapsgewijze aanpak van projecten” moet worden voorkomen ⁽⁴⁸⁾.
- (147) Hongarije en GKN Automotive hebben voorts een overzicht verstrekt van de terugverdientijden van andere projecten, in de vorm van een tabel met vier projecten (overweging 68). Het feit dat die projecten een kortere terugverdientijd hadden, is echter niet beslissend en levert geen bewijs van de vereiste terugverdientijd voor het investeringsproject. De Commissie merkt op dat de projecten in die tabel hoe dan ook niet vergelijkbaar zijn met het investeringsproject, aangezien deze projecten veel lagere kosten met zich brengen en alleen betrekking hebben op de [overdracht van activiteiten] van bepaalde vestigingen en de overdracht van bedrijfsactiviteiten naar reeds bestaande vestigingen, in plaats van de oprichting van een nieuwe fabriek. Het is redelijk te veronderstellen dat de oprichting van een nieuwe vestiging meer tijd zou vereisen voor het verwezenlijken van de financiële doelstelling dan de [overdracht van activiteiten] van een vestiging, zodat dit inderdaad zou kunnen vallen in de categorie zaken die, volgens de strategie, “onaantrekkelijk lijken waar het de terugverdientijd betreft”, maar die noodzakelijk waren om de volledige voordelen van de strategie te ontsluiten.
- (148) Wat betreft punt 4 van overweging 138, merkt Hongarije (in overweging 69) op dat de bandbreedte van de terugverdientijd van [een bandbreedte van tussen 5-7] jaar, zoals oorspronkelijk vastgesteld voor de nieuwe fase 3 (een verbetering ten opzichte van de terugverdientijd van [7,5-11] jaar van fase 3), “slechts de waarschijnlijke bandbreedte [...] was, behoudens enkele kernhypothesen”. De Commissie heeft geen reden om eraan te twifelen dat de wijziging van fase 3 bedoeld was om de bandbreedte van de terugverdientijd terug te brengen tot ongeveer [een bandbreedte van tussen 5-7] jaar. Het belangrijkste argument van de Commissie was echter dat in het voorbereidende document voor de vergadering van het directieteam van GKN Automotive van 12 augustus 2020 duidelijk een beoogde terugverdientijd van “< [5,6-7,2] jaar” wordt vermeld. Hongarije licht toe dat dit slechts een interne doelstelling voor het Projectteam Locatieselectie betrof die afweek van de beoogde [4,5-5,4] jaar die nodig was om de goedkeuring van Melrose voor het verzoek om kapitaaluitgaven te verkrijgen en dat het directieteam van GKN Automotive hiervan volledig op de hoogte was. Er werd echter geen aanvullend bewijs verstrekt over de reden waarom het Projectteam Locatieselectie zich zou richten op een interne doelstelling die afwijkt van de doelstelling die noodzakelijk zou zijn om een paar maanden later de goedkeuring van het project door Melrose te verzekeren. Hongarije licht toe dat het directieteam van GKN Automotive op de hoogte was van de maximale terugverdientijd van [4,5-5,4] jaar die van toepassing was op het betreffende besluitvormingsproces.

⁽⁴⁸⁾ Overweging 38 van het inleidingsbesluit.

- (149) De Commissie is van oordeel dat dergelijke toelichtingen onvoldoende plausibel zijn. Ten eerste is er geen bewijs van het bestaan van een dergelijke maximale terugverdientijd van [4,5-5,4] jaar of van het feit dat het directieteam van GKN Automotive hiervan op de hoogte was in de vorm van stukken uit de periode in kwestie en kan dit ook niet worden opgemaakt uit het enkele feit dat het bedrijf in het verleden terugverdientijden van veel korter dan [4,5-5,4] jaar heeft geaccepteerd voor projecten die niet vergelijkbaar lijken met het investeringsproject (zie ook overweging 69). Ten tweede, zelfs wanneer zou worden aangenomen dat er een dergelijk strikt vereiste met betrekking tot een terugverdientijd van [4,5-5,4] jaar bestond — ondanks de erkenning in de strategie dat er in sommige stappen sprake kan zijn van onaantrekkelijke terugverdientijden — en dat het directieteam van GKN Automotive op de hoogte was van een dergelijk vereiste, is het ten eerste onduidelijk waarom het Projectteam Locatieselectie in augustus 2020 een project met een terugverdientijd van minder dan [5,6-7,2] jaar zou hebben voorgesteld, en ten tweede waarom het directieteam van GKN Automotive het investeringsproject in november 2020 met een terugverdientijd van [5,4-7] jaar ter goedkeuring aan Melrose zou hebben voorgelegd.
- (150) Wat betreft punt 5 van overweging 138, licht Hongarije toe dat GKN Automotive vanaf augustus 2020 zijn CFO bij het proces heeft betrokken in de hoop de beoogde terugverdientijd van [4,5-5,4] jaar te realiseren. Ter staving van dit aspect heeft Hongarije een tussentijds document van 30 oktober 2020 verstrekt waarin wordt verwezen naar een terugverdientijd van [5,5-7,5] jaar. De Commissie merkt op dat in het document geen melding wordt gemaakt van een “niet gerealiseerde” beoogde terugverdientijd. Het feit dat de terugverdientijd tussen oktober 2020 en november 2020 is verbeterd van [5,5-7,5] jaar naar [5,4-7] jaar, bewijst niet dat er sprake was van een doelstelling van maximaal [4,5-5,4] jaar. Dit levert louter een indicatie op dat GKN Automotive ernaar streefde de terugverdientijd terug te brengen. Daarnaast is er in het gehele besluitvormingsproces geen enkel bewijs te vinden van besprekingen met — of instructies van — de CFO gericht op het terugbrengen van de terugverdientijd tot maximaal [4,5-5,4] jaar. Sterker nog, ondanks het feit dat het directieteam van GKN Automotive op de hoogte zou zijn geweest van een strikte maximale terugverdientijd van [4,5-5,4] jaar, heeft het het verzoek om kapitaaluitgaven ten behoeve van het investeringsproject van november 2020 met een terugverdientijd van [5,4-7] jaar ter goedkeuring voorgelegd aan Melrose en is deze goedkeuring in december 2020 verleend, zonder enige verwijzing naar een maximale terugverdientijd van [4,5-5,4] jaar.
- (151) Wat betreft punt 6 van overweging 138, hebben Hongarije noch de andere belanghebbenden aanvullende argumenten of bewijs overgelegd. De Commissie blijft derhalve bij haar standpunt dat het ontbreken van een berekening van/aandacht voor de terugverdientijd in de alternatieve locaties (Turkije, Polen, Slowakije, Servië of Marokko), die in overweging zouden zijn genomen in reactie op de betwisting door Melrose van de businesscase voor het investeringsproject, de conclusie schraagt dat een maximale terugverdientijd van [4,5-5,4] jaar geen beslissend aspect was voor het beoordelen van het al dan niet investeren in een specifieke locatie.
- (152) Wat betreft punt 7 van overweging 138 stelt Hongarije dat GKN Automotive na de goedkeuring door Melrose te hebben ontvangen (waarvoor de berekening van de terugverdientijd nodig was), de NCW-methode heeft toegepast voor het vergelijken van de locaties. Hongarije voert in dit kader aan dat het bedrijf bij andere grote investeringen, waarbij de begunstigten traditionele verwerkende bedrijven waren, zijn besluiten baseerde op NCW-berekeningen, niet op terugverdientijden (overweging 73).
- (153) De Commissie acht dit argument niet overtuigend. Ten eerste, als GKN Automotive zich aan een bindende maximale terugverdientijd van [4,5-5,4] jaar had moeten houden, waarbij een locatiewijziging voor een oplossing zou hebben gezorgd, is het niet plausibel dat Turkije in januari 2021 als alternatieve locatie voor Hongarije zou zijn gekozen, zonder enige controle van of verwijzing naar het vermogen van die locatie om die doelstelling te realiseren. Ten tweede, zelfs als GKN Automotive er in eerste instantie van uit was gegaan dat Turkije waarschijnlijk geschikt was om aan een dergelijk vereiste met betrekking tot de terugverdientijd te voldoen omdat het een land met een extreem laag kostenniveau is, is het in een situatie zoals door Hongarije beschreven, waarin GKN Automotive onder hoge tijdsdruk een alternatieve locatie moest vinden om aan het vereiste met betrekking tot de terugverdientijd te voldoen (overwegingen 100 en 167), niet plausibel dat het betreffende team ongeveer een jaar lang (tot december 2021) zou zijn doorgedaan met de ontwikkeling van het alternatieve scenario met Turkije als investeringslocatie, zonder zeker te weten of de Turkse locatie aan het vereiste met betrekking tot de terugverdientijd voldeed. Een dergelijke aanpak zou het risico met zich hebben gebracht dat er onnodig tijd zou worden verspild en dat het team het proces opnieuw zou moeten starten, met nog meer vertraging tot gevolg (wat haaks zou staan op de vermeende urgentie van de situatie). De Commissie herinnert er in dit kader aan dat de eerste controle van de in Turkije verwachte terugverdientijd pas in december 2021 plaatsvond en dat hier terugverdientijden (met en zonder subsidies) uit blijken die vergelijkbaar zijn met die welke in Hongarije werden verwacht, en in ieder geval niet korter waren dan [4,5-5,4] jaar ⁽⁴⁹⁾.

⁽⁴⁹⁾ Overweging 78 van het inleidingsbesluit.

- (154) Ten tweede, indien het klopt dat GKN Automotive in zijn besluitvorming is overgestapt naar de NCW-methode, verklaart dit niet waarom in de presentatie voor de vergadering van 9 december 2021 (d.w.z. het vermeende definitieve vestigingsbesluit) het begrip “terugverdientijd” werd geïntroduceerd in de vorm van de volgende zin: “De stimulansen [...] zullen ervoor zorgen dat de beoogde terugverdientijd van het project van [4,4-5,3] jaar ([5,5-7,1] jaar zonder stimulansen) kan worden behaald.” De Commissie merkt in dit kader op dat zij in haar informatieverzoek van 30 september 2021 vragen had gesteld over de beoogde terugverdientijd van [4,5-5,4] jaar (overweging 5). In zijn memorandum van 25 april 2024 (overweging 13) voerde Hongarije aan dat de presentatie voor de vergadering van 29 januari 2021 als achterhaald moest worden beschouwd door de presentatie voor de vergadering van 9 december 2021 waarin een berekening van de terugverdientijd werd gepresenteerd. De Commissie acht dit argument niet relevant aangezien haar twijfels met name betrekking hadden op de periode december 2020 en januari 2021 toen Turkije opnieuw in overweging zou zijn genomen en als alternatieve locatie voor het investeringsproject zou zijn geselecteerd.
- (155) Wat betreft het argument van Hongarije inzake de geschiktheid van de NCW-methode, zowel over het algemeen als in vergelijking met andere besluiten van de Commissie, is de Commissie bovendien van oordeel dat dit niet relevant is aangezien de richtsnoeren regionale steun de Commissie verplichten het besluitvormingsproces te beoordelen van het specifieke project waarvoor de regionale steun wordt aangemeld.
- (156) Tot slot voerde Hongarije aan dat GKN Automotive in kennis was gesteld van het feit dat de NCW-vergelijking “waar het regionale steun betreft de standaardwerkwijze was om een financieringsvereiste te onderbouwen”. De Commissie is echter van oordeel dat uit het standpunt van Hongarije, dat werd onderschreven door Melrose en GKN Automotive, blijkt dat GKN Automotive er in de periode december 2020 en januari 2021 naar streefde de terugverdientijd terug te brengen tot minder dan [4,5-5,4] jaar. In die context zou een vergelijking tussen de terugverdientijden zinvol zijn geweest, terwijl een NCW-vergelijking er eerder op duidt dat Turkije was geïntroduceerd met als doel een nulsceario te creëren op basis waarvan in Hongarije regionale steun kon worden aangevraagd. Deze conclusie wordt feitelijk ondersteund door de opmerking van Hongarije dat GKN Automotive de NCW-berekening had uitgevoerd omdat een NCW-berekening “waar het regionale steun betreft de standaardwerkwijze was om een financieringsvereiste te onderbouwen”. De Commissie herinnert er in dit kader aan dat het verzoek om stimulansen van GKN Automotive aan Hongarije in diezelfde periode werd herzien, preciezer gezegd reeds op 18 december 2020, waarbij Turkije als nulsceario voor het investeringsproject werd geïntroduceerd.
- (157) Hongarije verwijst voorts naar een adviesverzoek van 27 november 2020 (overweging 63) door het aanhalen van één enkele zin: “Er zijn geen definitieve beslissingen over het project of een locatie genomen.” Mede in het licht van de andere argumenten in dit deel is de Commissie van oordeel dat deze zin niet kan worden gebruikt als bewijs dat Hongarije tegen december 2020 nog niet was geselecteerd. In het adviesverzoek staat onder meer: “Wij hebben reeds mogelijke locaties en stukken grond voor de nieuwe vestiging in kaart gebracht. Van alle in overweging genomen opties gaat onze voorkeur op dit moment uit naar een locatie in Noord-Hongarije. Er zijn geen definitieve beslissingen over het project of een locatie genomen”, waarna vervolgens de “ondersteunings-behoefte” uiteen worden gezet met als toelichting: “Wij vragen advies met betrekking tot de volgende vragen: validering van de huidige voorkeur met betrekking tot de locatieselectie; welke vormen van steun staan ons mogelijk ter beschikking; hoe kunnen wij het verzoek om staatssteun het best formuleren, rekening houdend met ons scenario (mogelijke verplaatsing ...); welk aanvullend materiaal moet er worden voorbereid en wat is de gangbare formule voor een besluit van nationale en EU-autoriteiten? Praktische steun ter voorbereiding van aanvraagdOCUMENTEN.” De Commissie merkt in dit kader op dat na doorlezing van het gehele adviesverzoek blijkt dat het Projectteam Locatieselectie na de evaluatie van de businesscase op 12 november 2020 contact heeft opgenomen met het adviesbureau om ondersteuning te krijgen bij het opstellen van een overtuigende staatssteun-aanvraag.
- (158) Wat betreft overweging 136, punt f), van het inleidingsbesluit, stelt Hongarije (overweging 75) dat het binnen GKN Automotive gebruikelijk is geen rekening te houden met de verkoopopbrengsten van grond en gebouwen. Aangezien dit argument wordt gestaafd door verzoeken om kapitaaluitgaven in het kader van andere projecten die reeds waren ingediend ten tijde van het eerste onderzoek⁽⁵⁰⁾, aanvaardt de Commissie dit argument, maar is zij van mening dat dit aspect niet beslissend is voor haar algemene beoordeling, aangezien dit op zich de twijfels niet kan wegnemen over de toepassing van een strikt investeringsbeleid in het kader van het investeringsproject, in de vorm van een maximale terugverdientijd van [4,5-5,4] jaar. Hongarije stelt voorts dat het steunbedrag in het indicatieve steunvoorstel niet is meegenomen in de berekeningen van GKN Automotive omdat het bedrijf zorgvuldig heeft gehandeld en de steun nog niet zeker was. De Commissie merkt op dat dit argument niet afdoet aan het feit dat die berekeningen de basis vormden voor de goedkeuring door Melrose van het verzoek om kapitaaluitgaven, waarin derhalve duidelijk geen rekening was gehouden met enige vorm van steun.

⁽⁵⁰⁾ Zie voetnoot 35.

- (159) Tot slot uit Hongarije zijn bezorgdheid over de veronderstellingen van de Commissie dat er sprake had moeten zijn van een formeel investeringsbeleid wilde Melrose de businesscase voor het investeringsproject kunnen betwisten (overweging 77). De Commissie verduidelijkt dat het inleidingsbesluit niet gebaseerd is op het feit dat Hongarije louter op basis van het bestaan van een “formeel” investeringsbeleid de betwisting van de businesscase had moeten aantonen. Hongarije had echter aangevoerd dat in de onderhavige zaak sprake was van een “strikt investeringsbeleid” dat ook van toepassing was op het besluitvormingsproces. De in het inleidingsbesluit geuite ernstige twijfels zijn gebaseerd op feit dat Hongarije geen enkel schriftelijk bewijs heeft overgelegd ter staving van het bestaan van een dergelijk “strikt investeringsbeleid”. Hoewel het bestaan van een investeringsbeleid (formeel dan wel informeel) waarin een beoogde terugverdientijd van [4,5-5,4] jaar was opgenomen en dat op het investeringsproject van toepassing was, mogelijk bevorderlijk zou zijn geweest om te onderbouwen dat dergelijke criteria van toepassing waren op het onderhavige besluitvormingsproces, heeft de Commissie nooit betwist dat Melrose bij gebreke hiervan mogelijk heeft gevraagd ervoor te zorgen dat het investeringsproject aan deze doelstelling zou voldoen. Er is echter geen bewijs verstrekt dat Melrose een dergelijk verzoek heeft gedaan en dat de optie van Hongarije als investeringslocatie niet zou zijn goedgekeurd tenzij deze voldeed aan de beoogde terugverdientijd van [4,5-5,4] jaar.
- (160) De Commissie komt derhalve tot de conclusie dat Hongarije niet heeft aangetoond dat het investeringsbeleid van Melrose een beslissende drempel van een terugverdientijd van [4,5-5,4] jaar omvatte, en geen overtuigend bewijs heeft geleverd om de mening van de Commissie te weerleggen dat Melrose middels zijn goedkeuring van het verzoek om kapitaaluitgaven in december 2020 reeds had besloten het investeringsproject in Hongarije uit te voeren nadat GKN Automotive Polen en Slowakije als alternatieve locaties had verkend, en zonder rekening te houden met de toekenning van enige steun (overwegingen 129 en 136, punt f), van het inleidingsbesluit).
- (161) Tot slot reageert Hongarije op de ernstige twijfels die de Commissie had geuit in overweging 133 van het inleidingsbesluit dat GKN Automotive de optie Turkije mogelijk alleen heeft verkend met als doel een alternatieve locatie te kunnen voorleggen als onderdeel van de controle op staatssteun. Hongarije stelt dat het HIPA de begunstigde in augustus 2020 van alle relevante informatie heeft voorzien, met inbegrip van informatie betreffende verplaatsing. Dit houdt in dat GKN Automotive reeds in augustus 2020 een aanvang had kunnen maken met de voorbereiding van het alternatieve scenario met Turkije als investeringslocatie. Hoewel dit mogelijk een juiste hypothese is, blijkt uit het verstrekte bewijs dat Turkije vóór november 2020 niet in aanmerking was genomen. De Commissie merkt voorts op dat GKN Automotive in de presentatie voor de vergadering van 12 november 2020 de mogelijkheid van stimulansen in Miskolc heeft voorgelegd aan Melrose, door te verwijzen naar de hoogte van de steun in het informele voorstel (overweging 45) van 5 november 2020 en door bepaalde belangrijke criteria in overweging te nemen om in aanmerking te komen voor steun. Een van de criteria luidt als volgt: “Investerings in nieuwe activa in een doelregio voor regionale steun (bv. Miskolc) die zonder een subsidie financieel niet levensvatbaar zouden zijn of zouden resulteren in een ander vestigingsbesluit (beter ontwikkeld/niet-EU)”. Daarnaast werd er verwezen naar het verplaatsingsaspect en naar de noodzaak van goedkeuring door de Commissie. Met andere woorden, GKN Automotive leek zich terdege bewust te zijn van het feit dat er een nulsценario nodig was wilde het regionale investeringssteun voor het investeringsproject kunnen ontvangen. In dat stadium was er echter geen sprake van een dergelijk nulsценario en werd er in de aan Melrose voorgelegde businesscase bijgevolg geen rekening gehouden met steun. Gezien die opmerkingen, in combinatie met de bevindingen van de Commissie betreffende de goedkeuring van het investeringsproject op basis van het verzoek om kapitaaluitgaven, meent de Commissie dat het plausibel is dat Turkije specifiek als nulsценario werd geïntroduceerd om GKN Automotive meer kans op staatssteun van Hongarije te bieden.
- (162) Uit het voorgaande blijkt in ieder geval dat Hongarije er niet in is geslaagd om aan de hand van duidelijk bewijs — met inbegrip van authentieke, officiële documenten uit de periode in kwestie met betrekking tot het besluitvormingsproces van GKN Automotive en Melrose — aan te tonen dat Turkije een realistische en geloofwaardige alternatieve locatie was voor het investeringsproject zonder toekenning van steun.

5.4.1.2. Turkije als enig nulsценario

- (163) In de overwegingen 138 en 139 van het inleidingsbesluit uitte de Commissie twijfels over de vraag waarom Turkije als enig nulsценario voor het investeringsproject in overweging werd genomen en vroeg zij zich af of de optie Turkije mogelijk alleen werd verkend met als doel een alternatieve locatie te kunnen voorleggen als onderdeel van de controle op staatssteun om daarmee de kans te verhogen dat de door Hongarije te verlenen steun ten behoeve van het investeringsproject als verenigbaar met de interne markt zou worden aangemerkt. Hongarije en GKN Automotive stellen (overwegingen 79 en 100) dat Turkije met bestaande bedrijfsactiviteiten die zeer goede operationele prestaties opleveren, en met een lokaal team dat het tijdschema kon realiseren, in

november en december 2020 de enige haalbare optie was met een laag kostenniveau toen de locatieselectie vanaf dat moment uitsluitend was gefocust op de kosten, zodat het investeringsproject binnen het vereiste tijdschema kon worden uitgevoerd. Hongarije en GKN Automotive stellen voorts dat deze vestiging, ondanks de beperkte omvang van de bestaande bedrijfsactiviteiten van GKN Automotive in Turkije, aanhoudend zeer goede operationele prestaties leverde.

- (164) In zijn ondertekende verklaring van 11 april 2024 (overweging 54) lichtte de CEO van GKN Automotive toe wat er was gebeurd in de periode net voor en na de vergadering van 12 november 2020. Volgens die verklaring vonden er tussen 12 november 2020 en begin december 2020 diverse besprekingen plaats tussen het Projectteam Locatieselectie, de CEO en zijn collega's in het directieteam van GKN Automotive over de wijze waarop de terugverdientijd kon worden verbeterd. "Deze besprekingen bestonden uit specifieke projectevaluaties, regelmatige teambijeenkomsten, individuele bijpraatsessies en informele gesprekken. Geplande vergaderingen met wisselende samenstellingen vonden plaats op 16, 18, 19, 26 en 27 november, en op 4 en 10 december. Naast de geplande vergaderingen vonden er in deze periode aanvullende besprekingen plaats via de telefoon of in persoon op het kantoor van het bedrijf." De CEO verklaarde voorts: "Tijdens deze interne besprekingen kwamen wij tot de conclusie dat wij om de terugverdientijd van het project tot het verwachte niveau in te korten, een locatie met een nog lager kostenniveau in overweging moesten nemen. In verschillende stadia hebben wij Bulgarije, Roemenië, Servië, Marokko en Turkije als opties met een 'extreem laag kostenniveau' in overweging genomen. Deze landen zijn in overweging genomen als reële nulsценario's voor het investeringsproject."
- (165) Teneinde deze argumenten te onderbouwen, heeft Hongarije de uitnodigingen voor drie onlinevergaderingen in november/december 2020 overgelegd. Hongarije stelt dat GKN Automotive in die vergaderingen tot de conclusie kwam dat Turkije geschikt was als te verkennen nulsценario (overweging 80). De uitnodigingen hebben betrekking op vergaderingen op 19 november 2020 en 4 december 2020, met als thema "telefonisch bijpraatgesprek" tussen twee medewerkers van GKN Automotive die betrokken waren bij het investeringsproject, en een uitnodiging voor een vergadering op 10 december 2020 tussen medewerkers van GKN Automotive die betrokken waren bij het investeringsproject en lokaal personeel in Turkije voor een "snelle evaluatie van [het investeringsproject] om de volgende stappen overeen te komen". Deze documenten verwijzen alleen naar Turkije en Hongarije als mogelijke locaties. Daarnaast heeft Hongarije noch GKN Automotive enig schriftelijk bewijs of notulen met betrekking tot die vergaderingen verstrekt, waaruit zou kunnen blijken wat er tijdens die vergaderingen en telefonische gesprekken is besproken.
- (166) De Commissie is van oordeel dat, ondanks het aanvullende in overweging 165 genoemde bewijs, niets wijst op het bestaan van een uitvoerigere follow-up betreffende alternatieve locaties of van een daadwerkelijke vergelijking tussen de alternatieve locaties en Turkije. Dit staft de conclusie van de Commissie in overweging 135 dat het locatieselectieproces in december 2020 was afgerond en dat Hongarije niet louter een "werkhypothese" of "hypothetische locatie" was.
- (167) Wat betreft het argument dat de tijdsfactor (d.w.z. de urgentie van het investeringsproject) een aspect vormde dat van invloed was op het besluitvormingsproces, merkt de Commissie op dat, zelfs als dit een overweging was, Hongarije noch GKN Automotive documenten heeft overgelegd om die urgentie in de periode november/december 2020 te staven. Daarnaast hebben zij geen bewijs overgelegd om te onderbouwen dat deze vermeende urgentie ertoe heeft geleid dat Turkije als enige alternatieve locatie voor Hongarije werd onderzocht, zonder dat er een uitvoerigere follow-up betreffende alternatieve locaties of een daadwerkelijke vergelijking tussen de alternatieve locaties en Turkije is uitgevoerd. De Commissie is bovendien van oordeel dat dit argument haaks staat op de stelling van Hongarije dat Hongarije op 12 november 2020 slechts een "werkhypothese" was. Indien het zou kloppen dat Hongarije slechts een "werkhypothese" was, zou het tijdschema voor het project, zoals uiteengezet in de presentatie voor de vergadering van 12 november 2020, na het uitbrengen van het verzoek om kapitaaluitgaven ruimte hebben moeten bieden om alternatieve locaties te onderzoeken. Op 12 november 2020 wordt in het tijdschema voor het project echter verwezen naar een "Besluit" en "De aankoop van grond, vergunningen, voorbereiding op de bouw" in het laatste kwartaal van 2020, wat inhoudt dat er onvoldoende tijd was om alternatieve locaties te onderzoeken.

- (168) De Commissie is voorts van oordeel dat de “goede operationele prestaties” van de kleine vestiging in Turkije, die sinds 2008 in bedrijf is, geen nieuwe factor vormden in vergelijking met de situatie in 2019 toen de optie om de bestaande vestiging in het kader van de strategie uit te breiden, werd verworpen. De Commissie is derhalve niet van mening dat dit een aspect was om te rechtvaardigen dat Turkije als enige alternatieve locatie voor Hongarije werd onderzocht. Hongarije noch enige andere belanghebbende heeft sowieso bewijs verstrekt ten aanzien van dit aspect.
- (169) De Commissie is derhalve van mening dat de door Hongarije en de andere belanghebbenden gemaakte opmerkingen niet rechtvaardigen dat Turkije als enige alternatieve locatie voor Hongarije werd onderzocht in een poging om de terugverdientijd tot minder dan [4,5-5,4] jaar te verbeteren.
- (170) Daarnaast merkt de Commissie op dat in de retrospectieve notulen van de vergadering van 12 november 2020 staat vermeld dat “vertegenwoordigers van Melrose Industries het team van GKN Automotive de opdracht gaven om de projecthypothese opnieuw te bekijken teneinde manieren in kaart te brengen om de terugverdientijd te verbeteren tot minder dan [4,5-5,4] jaar door de waarde te verhogen en/of de kosten terug te dringen”. In zijn e-mail van 9 december 2020 vroeg Melrose op de hoogte te worden gehouden. De Commissie is van mening dat het begrip “manieren in kaart te brengen om de terugverdientijd te verbeteren” breder is dan een verwijzing naar een locatiebeoordeling. Hongarije noch enige andere belanghebbende heeft bewijs verstrekt met betrekking tot het in kaart brengen van deze manieren, noch bewijs met betrekking tot de hierop door Melrose geleverde reactie. Daar komt bij dat, indien het opnieuw bekijken van de locatiebeoordeling de enige manier was geweest om de financiële aantrekkelijkheid van de businesscase te vergroten (waar Hongarije noch enige andere belanghebbende bewijs voor heeft verstrekt), de Commissie zou verwachten bewijs te vinden van onderzoek naar en een vergelijking tussen verschillende alternatieve locaties, voordat GKN Automotive Turkije als nulsценario voor het investeringsproject had geselecteerd.
- (171) Op basis van de opmerkingen in de overwegingen 127 tot en met 161 is de Commissie van oordeel dat het bewijs in het dossier haar ernstige twijfels niet wegneemt over de vraag of het investerings- en vestigingsbesluit niet reeds in december 2020 was genomen, zonder rekening te houden met de beschikbaarheid van staatssteun of het uitvoeren van het investeringsproject in een andere locatie dan Hongarije. De Commissie kon voorts niet vaststellen dat Turkije is overwogen als reëel nulsценario waar GKN Automotive het investeringsproject zou hebben uitgevoerd indien Hongarije geen staatssteun zou verstrekken (overwegingen 163 tot en met 170). Het lijkt juist alsof de optie Turkije is geïntroduceerd om de kans te verhogen dat de steun van Hongarije als verenigbaar met de interne markt zou worden aangemerkt.

5.4.1.3. Turkije als reëel nulsценario

- (172) In overweging 140 van het inleidingsbesluit merkte de Commissie op dat het onderzoek naar Turkije als nulsценario tot medio 2021 op een redelijk hoog niveau werd uitgevoerd. Pas in juli 2021 werd er een bezoek ter plaatse door de directie georganiseerd. In dat stadium had er reeds een voorafgaande aanmelding van de door Hongarije aangeboden staatssteun aan de Commissie plaatsgevonden en waren de eerste contacten met de diensten van de Commissie gelegd. De Commissie erkende echter dat, zelfs als Turkije in eerste instantie alleen in de beoordeling was opgenomen om de kans te verhogen dat de voorgestelde steun als verenigbaar met de interne markt zou worden aangemerkt, de optie van het uitvoeren van de investering in Turkije vervolgens mogelijk tot een reële alternatieve locatie is uitgegroeid waar GKN Automotive en Melrose bereid waren in te investeren. Om de in overwegingen 141 tot en met 145 van het inleidingsbesluit vermelde redenen uitte de Commissie hier echter ernstige twijfels over.
- (173) De Commissie merkt op dat Hongarije noch de belanghebbenden argumenten hebben aangevoerd dat de locatie in Turkije is “uitgegroeid” tot een reëel alternatief nadat deze optie met het oog op het verkrijgen van staatssteun is geïntroduceerd. Bij gebreke van dergelijke argumenten en bewijs is de Commissie van oordeel dat om de in de overwegingen 141 tot en met 145 van het inleidingsbesluit vermelde redenen, en op basis van de conclusie in overweging 171, Hongarije geen toereikend bewijs heeft geleverd om het bestaan van een stimulerend effect aan te tonen in scenario 2 overeenkomstig punt 61 van de richtsnoeren regionale steun 2014 en punt 59 van de richtsnoeren regionale steun 2022.
- (174) In de overwegingen 175 tot en met 182 gaat de Commissie desalniettemin en volledigheidshalve in op de argumenten van Hongarije en de andere belanghebbenden betreffende “Turkije als reëel nulsценario”.

- (175) Hongarije en GKN Automotive stellen dat GKN Automotive deze optie onmiddellijk na de introductie van Turkije als alternatief scenario in het locatieselectieproces actief is gaan uitwerken. Hongarije merkt voorts op dat de steunaanvraag van 8 april 2021 betreffende de subsidie in contanten en die van 31 maart 2021 betreffende het belastingvoordeel in Hongarije voor GKN Automotive geen definitief vestigingsbesluit inhielden. De prenotificatie van de steun aan de Commissie op 11 juni 2021 was noodzakelijk zodat GKN Automotive inzicht kon krijgen in de waarschijnlijkheid van het verkrijgen van stimulansen, maar GKN Automotive ontwikkelde parallel hieraan de optie van het uitvoeren van de investering in Turkije welke ontwikkeling, volgens GKN Automotive, tegen juni 2021 een aanzienlijk niveau had bereikt.
- (176) Op basis van de in het kader van het eerste onderzoek verkregen stukken had de Commissie reeds het vanaf december 2020 verkregen schriftelijk bewijs bevestigd dat erop leek te duiden dat er een vergelijking was uitgevoerd tussen Eskişehir in Turkije als investeringslocatie en de geselecteerde regio in Hongarije. Uit dat schriftelijk bewijs bleek dat de voorbereidende werkzaamheden in Turkije tot juni 2021 bestonden uit contacten met lokaal personeel van GKN in december 2020 betreffende de beschikbaarheid van grond (overweging 60 van het inleidingsbesluit), contacten met nationale autoriteiten in december 2020, januari 2021 en mei 2021 betreffende de beschikbaarheid van stimulansen (overwegingen 62 en 65 van het inleidingsbesluit) en het inschakelen van een lokale adviseur in de periode februari tot mei 2021 voor het ontwerp van de gebouwen, de projectplanning en de algemene indeling van de uit te voeren werkzaamheden (overweging 72 van het inleidingsbesluit). Op basis hiervan stelde de Commissie zich op het voorlopige standpunt dat het onderzoek naar Turkije als nulscenario voor de investering tot medio 2021 op een redelijk hoog niveau werd uitgevoerd. De Commissie is van oordeel dat dit gegeven haaks staat op het argument van Hongarije betreffende de tijdsdruk die ertoe zou hebben geleid dat alleen Turkije als alternatieve locatie in overweging werd genomen. Indien de tijdsfactor inderdaad een punt van overweging was, zou de Commissie hebben verwacht dat de werkzaamheden in Turkije onmiddellijk zouden zijn opgeschroefd nadat Turkije als enig te verkennen nulscenario was geselecteerd. Hongarije stelt dat de meeste werkzaamheden in Turkije werden uitgevoerd door het lokale team. Hongarije noch GKN Automotive heeft, op één document na (overweging 81), aanvullend bewijs betreffende werkzaamheden in die periode overgelegd.
- (177) Hongarije stelt voorts dat de reden waarom Turkije niet was opgenomen in de eind 2019 opgestelde shortlist van landen in het kader van de strategie, niet gelegen was in het feit dat de politieke risico's als ontradende factor werden gezien, maar in het feit dat de kosten destijds niet de beslissende besluitvormingsfactor voor GKN Automotive vormden. Hongarije en GKN Automotive stellen daarnaast dat de vermeende risiconiveaus in Turkije in november en december 2020 niet wezenlijk waren veranderd en nog altijd als hoog werden beschouwd ten opzichte van die in andere locaties. Gezien het feit dat de locatieselectie destijds uiteindelijk *“uitsluitend was gefocust op de kosten”* besloot GKN Automotive dat het vermeende risiconiveau aanvaardbaar was.
- (178) De Commissie is ten eerste van oordeel dat het vermeende voorlopige vestigingsbesluit van januari 2021 en het vermeende definitieve vestigingsbesluit van december 2021 (overweging 43) niet het argument ondersteunen dat de locatieselectie vanaf november 2020 uitsluitend was gefocust op de kosten. De reden hiervoor is dat het besluit ten gunste van Hongarije werd genomen op basis van niet-financiële voordelen die samengaan met de locatie in Hongarije, ondanks het aanzienlijke voordeel van Turkije als investeringslocatie (wat betreft de NCW-kloof) (overweging 179). Ten tweede is er geen aanvullend bewijs om de stelling te ondersteunen dat de vermeende risiconiveaus in Turkije vanaf december 2020 aanvaardbaar genoeg werden om dit strategische project in Turkije uit te voeren.
- (179) Daarbij komt dat wat betreft de reactie van Hongarije en GKN Automotive op de opmerking van de Commissie in overweging 145 van het inleidingsbesluit, waarin vraagtekens werden geplaatst bij de reden waarom van een financiële stimulans van minder dan 50 % van de NCW-kloof werd gesteld dat deze *“het financiële voordeel van Turkije als investeringsoptie grotendeels zal compenseren”*, Hongarije dit als een aspect beschouwt dat betrekking heeft op de evenredigheid van de steun. De Commissie merkt echter op dat dit aspect ook van belang is voor het beoordelen van het stimulerend effect van de steun aangezien de steun van invloed hoort te zijn op de besluitvorming van de begunstigde. Hongarije en GKN Automotive voeren aan dat de kwalitatieve criteria ten gunste van Hongarije, in combinatie met een terugverdientijd van [4,4-5,3] jaar, inclusief stimulansen, voldoende reden waren om het directieteam van GKN Automotive te doen besluiten de investering in Hongarije uit te voeren (overwegingen 86 en 103). De Commissie is van oordeel dat dit argument haaks staat op het argument dat de locatieselectie uiteindelijk uitsluitend was gefocust op de kosten. Indien de locatie uitsluitend gefocust was geweest op de kosten, waarbij de NCW-methode passend werd geacht na de betwisting van de businesscase in november 2020, zoals aangehaald door Hongarije (overwegingen 73 en 74), zou dit ertoe hebben geleid dat Turkije zou zijn geselecteerd gezien het feit dat er, zelfs rekening houdend met de steun, een aanzienlijke NCW-kloof resteerde.

- (180) Wat betreft de verwijzing door Hongarije naar de eerdere werkwijze van de Commissie, merkt de Commissie op dat iedere zaak op zijn eigen merites moet worden beoordeeld, en dat volgens punt 68 van de richtsnoeren regionale steun 2014 en punt 66 van de richtsnoeren regionale steun 2022 een nulscenario geloofwaardig wordt geacht indien het een reëel scenario betreft dat verband houdt met de besluitvormingsfactoren die meespeelden op de datum waarop de begunstigde van de steun het besluit nam ten aanzien van de investering. Hoewel staatssteun die de NCW-kloof slechts deels overbrugt in sommige gevallen, in combinatie met andere, kwalitatieve factoren, als afdoende stimulans kan worden beschouwd, staat de vermeende focus op de kosten in het selectieproces in dit opzicht haaks op het argument van Hongarije.
- (181) Tot slot stellen Hongarije en GKN Automotive dat het feit dat Turkije door verschillende andere investeerders in het kader van hun investeringen in overweging is genomen en/of geselecteerd, in beginsel de geloofwaardigheid ervan als potentiële locatie bevestigt. De Commissie is van oordeel dat de visie van andere ondernemingen in dit kader niet relevant is, aangezien uit punt 68 van de richtsnoeren regionale steun 2014 en punt 66 van de richtsnoeren regionale steun 2022 volgt dat een nulscenario geloofwaardig is indien het een reëel scenario betreft dat verband houdt met de besluitvormingsfactoren die meespeelden op de datum waarop de begunstigde van de steun het besluit nam ten aanzien van de investering.
- (182) De Commissie stelt dat de door de belanghebbenden ingediende opmerkingen en bewijsstukken de ernstige twijfels van de Commissie over de vraag of Turkije een reëel nulscenario was waar de begunstigde zou investeren wanneer er geen steun in Hongarije zou worden verleend, niet hebben doen afnemen.

5.4.1.4. Conclusies van de Commissie betreffende het materieel stimulerend effect

- (183) Op basis van haar conclusie in overweging 171 en haar beoordeling in de overwegingen 172 tot en met 182 is de Commissie van mening dat Hongarije het bestaan van een materieel stimulerend effect van de steun in het kader van een scenario 2-situatie, waarop Hongarije een beroep doet, niet heeft aangetoond. Aangezien Hongarije noch de andere belanghebbenden tijdens het eerste onderzoek of het formele onderzoek een beroep hebben gedaan op een scenario 1-situatie, was het niet de taak van de Commissie om het stimulerend effect van de steun te beoordelen in het kader van een scenario 1-situatie ⁽⁵¹⁾.
- (184) Aangezien de in het kader van het eerste onderzoek en het formele onderzoek verzamelde bewijs de ernstige twijfels van de Commissie over het materieel stimulerend effect van de steun niet wegneemt, kan de Commissie niet tot de conclusie komen dat de steun verenigbaar zou zijn met de interne markt. Aangezien het bestaan van het materieel stimulerend effect niet is aangetoond en deze conclusie op zichzelf voldoende is om de mogelijkheid uit te sluiten dat de maatregel verenigbaar is met de interne markt, is het niet nodig om aan te tonen of de maatregel voldoet aan de andere geschiktheids- en verenigbaarheidscriteria zoals vastgelegd in de richtsnoeren regionale steun 2014 en de richtsnoeren regionale steun 2022.

6. CONCLUSIE

- (185) De Commissie stelt vast dat het materieel stimulerend effect van de maatregel ten gunste van GKN Automotive Hungary Kft. (voorheen Rubin NewCo 2021 Kft.), zoals vastgelegd in de richtsnoeren regionale steun 2014 en de richtsnoeren regionale steun 2022, niet is aangetoond.
- (186) Deze maatregel kan derhalve niet als verenigbaar met de interne markt worden aangemerkt op grond van artikel 107, lid 3, punt a), VWEU,

⁽⁵¹⁾ In overweging 183 van het inleidingsbesluit stelde de Commissie zich op het voorlopige standpunt dat, indien zij na het formele onderzoek tot de conclusie zou komen dat Turkije geen geloofwaardig nulscenario was, terwijl blijkt dat de steun nog altijd nodig was om te waarborgen dat de investering in Hongarije voldoende rendement zou opleveren (scenario 1-situatie), er sprake zou zijn van een causaal verband tussen de steun en de verplaatsing, wat gelijk zou staan aan een duidelijk negatief effect.

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

1. De staatssteun die Hongarije voornemens is te verlenen aan GKN Automotive Hungary Kft. (voorheen Rubin NewCo 2021 Kft.), ten bedrage van 15 917,4 miljoen HUF (43,76 miljoen EUR) in contante waarde, is niet verenigbaar met de interne markt.
2. Deze steun mag bijgevolg niet worden verleend.

Artikel 2

Hongarije deelt de Commissie binnen twee maanden vanaf de kennisgeving van dit besluit mee welke maatregelen het heeft genomen om aan het besluit te voldoen.

Artikel 3

Dit besluit is gericht tot Hongarije.

Gedaan te Brussel, 11 juni 2024.

Voor de Commissie
Margrethe VESTAGER
Uitvoerend vicevoorzitter
