

II

(Ikke-lovgivningsmæssige retsakter)

AFGØRELSER

KOMMISSIONEN

KOMMISSIONENS AFGØRELSE (EU) 2016/632

af 9. juli 2014

om statsstøtte SA.32009 (11/C) (ex 10/N), som Tyskland påtænker at yde til BMW AG til et stort investeringsprojekt i Leipzig

(meddelt under nummer C(2014) 4531)

(Kun den tyske udgave er autentisk)

(EØS-relevant tekst)

EUROPA-KOMMISSIONEN HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 108, stk. 2, første afsnit,

under henvisning til aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, særlig artikel 62, stk. 1, litra a),

efter at have opfordret interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger i overensstemmelse med disse artikler ⁽¹⁾, og

ud fra følgende betragtninger:

1. SAGSFORLØB

- (1) Ved brev af 30. november 2010 underrettede Tyskland Kommissionen om sin hensigt om at yde regionalstøtte til BMW AG i henhold til retningslinjerne for statsstøtte med regionalt sigte for 2007-2013 ⁽²⁾ (»RAG«) til et investeringsprojekt i Leipzig, Sachsen, Tyskland ⁽³⁾.
- (2) Ved brev af 13. juli 2011 meddelte Kommissionen Tyskland, at den havde besluttet at indlede proceduren efter artikel 108, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (»TEUF«) med hensyn til den anmeldte støtteforanstaltning.

⁽¹⁾ EUT C 363 af 13.12.2011, s. 20.

⁽²⁾ EUT C 54 af 4.3.2006, s. 13.

⁽³⁾ I forbindelse med den formelle undersøgelsesprocedure erfarede Kommissionen, at støttemodtageren i samme periode havde gennemført endnu et meget stort investeringsprojekt samme sted. Efterfølgende indgav Tyskland en forudgående anmeldelse (SA. 37291 (13/PN) af støtte, der skulle anmeldes individuelt, til det ovennævnte andet projekt; anmeldelsen blev imidlertid ikke formelt fremsendt til Kommissionen. Skulle der blive anmeldt støtte til det andet investeringsprojekt, vil Kommissionen i forbindelse med undersøgelsen af denne anmeldelse undersøge, om projektet med henblik på fremstilling af elektriske biler, som er omfattet af den foreliggende formelle undersøgelsesprocedure, og det andet investeringsprojekt udgør et enkelt investeringsprojekt i henhold til punkt 60 i RAG.

- (3) Ved brev af 12. september 2011 fremsendte Tyskland sine bemærkninger til Kommissionens indledningsafgørelse. Ved brev af 27. september 2011 fremsendte Tyskland yderligere oplysninger.
- (4) Kommissionens afgørelse blev offentliggjort den 13. december 2011 i *Den Europæiske Unions Tidende* ⁽⁴⁾. Kommissionen opfordrede interesserede parter til at fremsætte eventuelle bemærkninger dertil.
- (5) Kommissionen modtog ingen bemærkninger fra interesserede parter. Ved brev af 3. februar 2012 underrettede Kommissionen Tyskland herom.
- (6) Den 17. januar 2012 ændrede Tyskland den oprindelige anmeldelse, således at denne nu indeholdt yderligere støtte til endnu et investeringselement ⁽⁵⁾, idet støttemodtageren traf denne investeringsbeslutning, efter at afgørelsen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure var truffet. Den 17. december 2013 tilbagekaldte Tyskland ovennævnte ændring.
- (7) Ved brev af 17. februar 2012 blev Tyskland anmodet om at fremlægge yderligere oplysninger til den tilbundsående undersøgelse af foranstaltningen. Tyskland efterkom den opfordring ved breve af 29. februar, 23. marts, 5. april, 31. august og 28. september 2012. Ved brev af 19. juli 2012 anmodede Tyskland Kommissionen om indtil videre at suspendere undersøgelsesproceduren. Dette blev afslået skriftligt af Kommissionen den 10. august 2012. Efter en meddelelse fra Tyskland af 26. oktober 2012 om to investeringsprojekter vedrørende ikke-elektriske personbiler (se fodnote 3) blev Tyskland anmodet om yderligere oplysninger ved breve af 31. oktober 2012 og 24. januar 2013, som Tyskland besvarede henholdsvis den 14. december 2012 og den 15. marts 2013. Tyskland blev anmodet om yderligere oplysninger ved brev af 9. juli 2013, som det besvarede den 5. august 2013.
- (8) Den 5. august 2013 underrettede Tyskland pr. brev Kommissionen om en yderligere ændring af investeringsprojektet (nedsættelse af støttebeløb og -intensitet).
- (9) Den 8. marts, 14. august og 3. oktober 2012 fandt der møder sted med repræsentanter for Kommissionens tjenestegrene og Tyskland.

2. DETALJERET BESKRIVELSE AF DEN ANMELDTE FORANSTALTNING

2.1. Mål

- (10) Tyskland påtænker at yde en regional investeringsstøtte til BMW til opførelse af et nyt produktionsanlæg på den eksisterende BMW-fabrik i Leipzig for at fremme den regionale udvikling.
- (11) På anmeldelsestidspunktet var Leipzig et støtteberettiget område efter artikel 107, stk. 3, litra a), i TEUF; i henhold til regionalstøttekortet for Tyskland for 2007-2013 ⁽⁶⁾ var store virksomheder i denne forbindelse omfattet af et regionalstøtteleft (uden tillæg) på 30 % ⁽⁷⁾, udtrykt som bruttosubventionsækvivalent (BSÆ). Tyskland anførte, at der skabes omkring 800 nye direkte arbejdspladser i det støtteberettigede område i kraft af investeringsprojektet.

⁽⁴⁾ Se fodnote 1.

⁽⁵⁾ Det yderligere investeringselement vedrørte fremstillingen af plastkofangere til motorkøretøjer med forbrændingsmotorer i den lavere kompaktklasse (GBP (Untere Klasse), navnlig BMW 1- og BMW X1-modellen). Ved brev af 3. februar 2012 og e-mails af samme dato anmodede Kommissionen om yderligere oplysninger om denne ændring, som Tyskland fremlagde ved breve af 25. januar 2012 og 24. februar 2012. Den 17. december 2013 meddelte Tyskland, at denne investering i forbindelse med det oprindeligt anmeldte projekt (med henblik på fremstilling af i3- og i8-modellen) ikke udgjorde et enkelt investeringsprojekt, med derimod skulle betragtes som del af det andet projekt (se fodnote 3), med hensyn til hvilket støtten var blevet anmeldt på forhånd (SA. 37291 (13/PN)). Derfor lod Tyskland støtten til investeringsprojektet med henblik på fremstilling af plastkofangere udgå af den foreliggende anmeldelse. Ved brev af 23. januar 2014 blev Tyskland anmodet om yderligere oplysninger. Tyskland efterkom denne anmodning ved brev af 11. februar 2014. Investeringsprojektet med henblik på fremstilling af plastkofangere vil hverken indvirke på de støtteberettigede omkostninger eller på støtten til i3-/i8-projektet, og den støtte, der skal ydes til denne investering, vil blive undersøgt i en anden forbindelse.

⁽⁶⁾ Kommissionens beslutning af 8. november 2006 i støttesag N 459/06 — Regionalstøttekort for Tyskland for 2007-2013 (EUT C 295 af 5.12.2006, s. 6).

⁽⁷⁾ Det loft, der var gældende på tidspunktet for den oprindelige anmeldelse, dvs. den 30. november 2010.

2.2. Retsgrundlag og støttetildelende myndighed

- (12) Det nationale retsgrundlag for tildelingen af støtte er Investitionszulagengesetz 2010 af 7. december 2008, som er omfattet af gruppefritagelsen under referencenummer X 167/2008 ⁽⁸⁾.
- (13) Støtten ydes af Finanzamt München som støttetildelende myndighed.

2.3. Støttemodtager

- (14) Modtageren af støtten er BMW AG, BMW Groups moderselskab med hovedsæde i München, Bayern, Tyskland. BMW Group har fokus på fremstilling af motorkøretøjer og motorcykler af mærkerne BMW, MINI og Rolls-Royce Motor Cars. Fabrikken i Leipzig er ét af BMW Groups 17 produktionssteder og er ikke en særskilt juridisk person.
- (15) Da BMW Leipzig ikke er en selvstændig juridisk enhed, kunne der ikke fremlægges særskilte regnskabsoplysninger. I 2009 var der beskæftiget [...] (*) medarbejdere på dette produktionssted. Tyskland fremsendte følgende oplysninger vedrørende BMW Group:

Tabel 1

BMW Groups omsætning i mio. EUR

	2011	2012	2013
På verdensplan	68 821	76 848	76 058
EØS	[...]	[...]	[...]
Tyskland	12 859	12 186	11 796

Tabel 2

Antal beskæftigede i BMW Group, pr. 31. december hvert år

	2011	2012	2013
På verdensplan	100 306	105 876	110 351
EØS	[...]	[...]	[...]
Tyskland	73 338	76 911	78 961

⁽⁸⁾ X 167/08 — Tyskland — Investitionszulagengesetz (IZ) 2010 (EUT C 280 af 20.11.2009, s. 7).

(*) Undergivet tavshedspligt.

2.4. Investeringsprojektet

2.4.1. Det anmeldte projekt

- (16) Investeringsprojektet sigter på opførelse af et nyt produktionsanlæg til fremstilling af personbiler med elektrisk fremdriftssystem (herefter også benævnt »elektriske biler«) med et karosseri af kulfiberforstærket plast. Ifølge planen skal følgende to nye modeller produceres: model i3, som også betegnes »MegaCity Vehicle« (»i3« eller »MCV«), og luksussportsvognen i8. Ifølge støttemodtageren er de produkter, der skal færdiggøres på fabrikken i Leipzig, helt nye produkter, der aldrig før er blevet fremstillet. Motorerne og batterierne i både i3 og i8 fremstilles på BMW Groups fabrik i Landshut, mens mellemprodukterne til karosseriet af kulfiberforstærket plast til begge modeller fremstilles på BMW Groups fabrik i Wackersdorf (hvorfra disse mellemprodukter leveres dels til Leipzig og dels til Landshut til yderligere efterbehandling).
- (17) Basismodellen MCV (i3) er en ren elektrisk bil uden forbrændingsmotor, som kører på elektricitet, der er lagret i et batteri, og er et såkaldt BEV⁽⁹⁾ (batteridrevet køretøj). Karosseriet består af kulfiberforstærket plast, hvorfor køretøjets vægt ikke overstiger 1,3 ton med en køretøjslængde på mellem 3,95 m og 4,05 m. Med en rækkevidde på op til 150 km uden opladning af batteriet er køretøjet tænkt til anvendelse i byområder; køretøjets maksimale hastighed er 140 km/t. Den i3-produktionskapacitet, der er anmeldt for fabrikken i Leipzig, udgør [10 000-50 000] enheder pr. år.
- (18) Sportsvognsmodellen i8 er et såkaldt Plug-in Hybrid Electric Vehicle (PHEV)⁽¹⁰⁾, der har fordele i form af et let karosseri af kulfiberforstærket plast og et innovativt aerodynamisk koncept. Foruden det elektriske fremdriftssystem vil den have en lille 3-cylindret forbrændingsmotor, som ved behov opvejer ulemperne ved et fuldstændigt eldrevet køretøj, dvs. 1) i forbindelse med afstande, som overstiger rækkevidden af et batteri uden opladning, og 2) når det elektriske fremdriftssystems ydeevne ikke er tilstrækkelig til at nå den hastighed, der er ønskelig i forbindelse med sportsvogne. Køretøjets længde forventes at udgøre ca. 4,6 m med en vægt på under 1,5 ton. i8-modellen vil nå en maksimal hastighed på 250 km/h. Styktallet af denne model er indeholdt i den samlede produktion på [10 000-50 000] elektriske biler på fabrikken i Leipzig. Den vil blive fremstillet på samme produktionsanlæg som MCV-modellen i3 (forbrændingsmotoren til denne model vil blive fremstillet på BMW Groups fabrik i Hams Hall, Det Forenede Kongerige).
- (19) På datoen for indledningsafgørelsen var begge modellers lancering på markedet planlagt til slutningen af 2013. Arbejdet på investeringsprojektet med henblik på fremstilling af i3-modellen blev påbegyndt i december 2009 og var afsluttet i 2013. Arbejdet på investeringsprojektet med henblik på produktion af i8-modellen blev påbegyndt i april 2011 og vil blive afsluttet i løbet af 2014.

2.5. Støtteberettigede omkostninger, anmeldt støttebeløb og støtteintensitet

- (20) De anmeldte støtteberettigede investeringsomkostninger udgør som anført i indledningsafgørelsen nominelt 392 mio. EUR, hvilket svarer til en tilbagediskonteret værdi på 368,32 mio. EUR⁽¹¹⁾. I nedenstående tabel gengives opdelingen af de støtteberettigede omkostninger i forbindelse med investeringsprojektet i gennemførelsesperioden i nominelle beløb.

⁽⁹⁾ Elektriske køretøjer har ikke to fremdriftssystemer — et mekanisk og et elektrisk. De drives 100 % af en elektromotor, som kører på elektricitet, der er lagret i et batteri. (Kilde: Deutsche Bank: Electric Cars: Plugged In Batteries must be included, 9. juni 2008, s. 10).

⁽¹⁰⁾ Plug-in Hybrid Electric Vehicles (PHEV) har både en konventionel forbrændingsmotor og et elektrisk fremdriftssystem. De kan oplades via en stikdåse og med begrænset rækkevidde drives uafhængigt af forbrændingsmotoren. (Kilde: »Impacts of Electric Vehicles — Deliverable 1 — An overview of Electric Vehicles on the market and in development«, en Delft-Report, april 2011, s. 30, <http://www.cedelft.eu/publicatie/impactof-electric-vehicles/1153>).

⁽¹¹⁾ Efter bestemmelserne i RAG for individuelt anmeldt støtte blev det nominelle beløb tilbagediskonteret til anmeldelsesåret (2010). Alle beløb blev tilbagediskonteret til dette år. Kalkulationsrenten udgør ifølge de gældende bestemmelser 2,24 % og blev beregnet på grundlag af den på anmeldelsestidspunktet (30.11.2010) gældende basisrentesats på 1,24 % med tillæg af 100 basispoint; jf. i denne forbindelse http://ec.europa.eu/competition/state_aid/reference_rates.html.

Tabel 3

Opdeling af de forventede støtteberettigede omkostninger i mio. EUR (nominelle beløb)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	I alt
Bygninger	1	2	86	40	1	1	131
Anlæg/udstyr	2	3	34	163	53	6	261
I alt	3	5	120	203	54	7	392

- (21) Ifølge anmeldelsen og som beskrevet i indledningsafgørelsen ønskede Tyskland at støtte investeringsprojektet med hensyn til de støtteberettigede omkostninger, der var planlagt i perioden mellem 2009 og 2014, i form af et investeringstilskud på i alt op til 49,0 mio. EUR; dette svarer til en støtteintensitet på 12,5 %.
- (22) Den 5. august 2013 ændrede Tyskland anmeldelsen og henviste til, at kun omkostninger, der er afholdt indtil den 31. december 2013, er støtteberettigede efter det nationale retsgrundlag, dvs. Investitionszulagengesetz 2010. Derfor nedsættes det maksimale støttebeløb til 48,125 mio. EUR (hvilket svarer til en tilbagediskonteret værdi på 45 257 273 EUR), og støtteintensiteten falder til 12,29 %.
- (23) Støttemodtageren må fradrage investeringstilskuddet i det år, der følger efter afholdelsen af investeringsomkostningerne. Der fremkommer således følgende tidsplan for de pågældende fradrag:

Tabel 4

Tidsplan for gennemførelsen af den påtænkte støtte i form af investeringstilskud (i mio. EUR — nominelle beløb)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	I alt
Investeringstilskud	0,375	0,625	15	25,375	6,750	0,0	48,125

2.6. Finansiering af investeringsprojektet

- (24) Tyskland har bekræftet, at støttemodtageren vil yde et egetbidrag, der ikke indebærer statsstøtte, på mere end 25 % af de støtteberettigede investeringsomkostninger. Den Europæiske Investeringsbank og Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) ydede støttemodtageren lån til projektet. Lånet fra EIB udgør [...] mio. EUR, mens lånet fra KfW beløber sig til [...] mio. EUR ⁽¹²⁾. Tyskland garanterede over for Kommissionen, at begge lån blev ydet på markedsvilkår.

2.7. Tilskyndelsesvirkning

- (25) Efter det nationale retsgrundlag opnås der uden videre ret til støtten, når lovbestemmelserne opfyldes. Denne skattefinansierede, automatiske støtte kræver hverken en skønsbestemt afgørelse om tildeling af støtte eller en bekræftelse af retten til støtte.

⁽¹²⁾ Kun en del af dette lån dækker omkostninger, som vedrører investeringen i MCV.

2.8. Investerings bevarelse

- (26) Tyskland har bekræftet, at investeringsprojektet skal bevares i det pågældende støtteberettigede område i mindst fem år fra færdiggørelsestidspunktet.

2.9. Generelle bestemmelser

- (27) Tyskland har forpligtet sig til at forelægge Kommissionen

— en kopi af de relevante retsakter i relation til denne støtteforanstaltning senest to måneder efter ydelsen af støtten

— en detaljeret endelig rapport, der er baseret på den anmeldte finansieringsplan, senest seks måneder efter betalingen af den sidste støttetranche.

3. TVIVL OG BEGRUNDELSE FOR AT INDLEDE DEN FORMELLE UNDERSØGELSESPROCEDURE

- (28) I sin afgørelse om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure efter artikel 108, stk. 2, i TEUF konstaterede Kommissionen, at investeringsprojektet opfylder de normale kriterier for godkendelse, der er fastsat i RAG, og at hverken det foreslåede støttebeløb eller den foreslåede støtteintensitet overskrider støtteloftet. Dog kunne den med henvisning til punkt 68, litra a, i RAG ikke under den foreløbige undersøgelse bekræfte, at støtten er forenelig med det indre marked.
- (29) I henhold til punkt 68, litra a), i RAG skal Kommissionen indlede den formelle undersøgelsesprocedure og påvise støttens tilskyndelsesvirkning, proportionalitet samt positive og negative virkninger, hvis støttemodtagerens markedsandel på det relevante produktmarked og geografiske marked før eller efter investeringen overstiger 25 %.
- (30) Tyskland gjorde gældende, at der med BMW AG's investeringer i Leipzig i henhold til fodnote 65 i RAG blev skabt et nyt produktmarked ⁽¹³⁾, men denne opfattelse kunne Kommissionen ikke tilslutte sig ⁽¹⁴⁾. Kommissionen besluttede derfor at gennemføre vurderingerne i henhold til punkt 68, litra a) og b), i RAG. Den skulle i den forbindelse først fastslå, hvilket produkt eller hvilke produkter der er omfattet af investeringen, og foretage passende afgrænsninger af det relevante produktmarked og geografiske marked.
- (31) Da den omhandlede støtte var det første tilfælde, hvor der blev anmeldt regionalstøtte til investeringer i personbiler med elektrisk fremdriftssystem (BEV/PHEV), stod Kommissionen over for seriøse vanskeligheder ved afgrænsningen af det relevante produktmarked og geografiske marked i forbindelse med den foreløbige undersøgelse.
- (32) Kommissionen kunne navnlig ikke nå frem til en endelig konklusion om, hvorvidt markedet for elektriske biler er et selvstændigt produktmarked, eller om dette marked er en del af et samlet marked for personbiler, hvor køretøjerne ikke differentieres i henhold til fremdriftsmetoderne. Ifølge de markedsoplysninger, som Tyskland har fremsendt, forventes andelen af elektriske biler i EØS at udgøre 1 % i 2015 ⁽¹⁵⁾. Denne procent anvendte Tyskland ved angivelsen af antallet af nyindregistrerede elektriske biler i de traditionelle segmenter af markedet for konventionelle personbiler.

⁽¹³⁾ Fodnote 65 i RAG har følgende ordlyd: Hvis medlemsstaten kan godtgøre, at støttemodtageren skaber et nyt produktmarked, er det ikke nødvendigt at gennemføre vurderingerne i henhold til punkt 68, litra a) og b), og støtten vil blive godkendt efter skalaen i punkt 67.

⁽¹⁴⁾ Kommissionen erkendte, at de elektriske bilmodeller er kendetegnet ved en så høj innovationsgrad, at der derved skabes et nyt produkt, som ikke er sammenligneligt med køretøjer, der er blevet fremstillet tidligere, navnlig med hensyn til anvendelsen af karosserier af kulfiberforstærket plast. Kommissionen konstaterede imidlertid, at BMW tilsyneladende hverken er den første eller den eneste producent af sådanne køretøjer.

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

- (33) Det var endvidere vanskeligt for Kommissionen at placere elektriske biler i de enkelte segmenter af markedet for personbiler, som tidligere var afgrænset til køretøjer med forbrændingsmotor. Personbilens længde og pris er de udslagsgivende kriterier for klassificeringen i de enkelte segmenter. Det ser imidlertid ud til, at mange elektriske biler skal placeres i de lavere segmenter på grundlag af køretøjets længde, mens de er omfattet af de højere segmenter på grundlag af prisen.
- (34) Endelig kunne Kommissionen heller ikke drage nogen konklusion med hensyn til, om det er hensigtsmæssigt at klassificere de pågældende elektriske bilmodeller i bestemte segmenter af markedet for konventionelle personbiler, f. eks. i C- eller D-segmentet efter IHS Global Insights bilklassifikation⁽¹⁶⁾, i et kombineret C/D-segment for konventionelle køretøjer eller i et kombineret C/D-segment for elektriske biler.
- (35) Endvidere kunne Kommissionen under den foreløbige undersøgelse ikke fastslå med endelig sikkerhed, at det relevante marked for elektriske biler er verdensmarkedet eller i det mindste et marked, der strækker sig ud over EØS.
- (36) Da det ikke var muligt for Kommissionen at tage endelig stilling til afgrænsningen af det relevante produktmarked og geografiske marked, foretog den vurderingen af markedsandelene for alle plausible markeder. Oplysningerne vedrørende støttemodtagerens markedsandele var baseret på data, som blev samlet og fremsendt af Tyskland, idet det blev lagt til grund, at elektriske bilers andel af segmenterne for konventionelle personbiler ville udgøre 1 % (se betragtning 32), som det forventes ifølge prognosen i undersøgelsen fra Deutsche Bank (herved fremkommer der for 2015 for EØS-markedet et antal på i alt 150 000 rene elektriske biler)⁽¹⁷⁾. Kommissionen konkluderede, at støttemodtagerens andel af EØS-markedet for »elektriske biler« ville overstige tærsklen på 25 %; dette blev beregnet ved at overføre Deutsche Banks prognose på 1 % for forholdet mellem salg af elektriske biler og salg af konventionelle personbiler til de forskellige segmenter af markedet for konventionelle personbiler. Efter denne metode ville støttemodtagerens markedsandel i segmenterne B, C, D og E/F i 2015 på EØS-markedet udgøre mere end 25 %⁽¹⁸⁾ og i segmenterne D og E/F også på verdensmarkedet ligge over denne tærskel⁽¹⁹⁾.
- (37) Kommissionen kunne derfor ikke udelukke den foreløbige undersøgelse under, at støttemodtagerens markedsandele i det mindste på nogle forventelige produktmarkeder i EØS (og i nogle relevante segmenter af verdensmarkedet) vil overstige tærsklen i henhold til punkt 68, litra a), i RAG. Derfor indledte Kommissionen den formelle undersøgelsesprocedure efter artikel 108, stk. 2, i TEUF.
- (38) Som anført i indledningsafgørelsen⁽²⁰⁾ vil Kommissionen på grundlag af meddelelsen fra Kommissionen om kriterier til brug ved tilbundsående undersøgelser af regionalstøtte til større investeringsprojekter⁽²¹⁾ (»meddelelsen om tilbundsående undersøgelser af større investeringsprojekter«) foretage en tilbundsående undersøgelse af investeringsprojektet, hvis de bemærkninger, der modtages i forbindelse med den formelle undersøgelsesprocedure, ikke sætter Kommissionen i stand til uden tvivl at drage en konklusion om, at støtten enten på grundlag af fodnote 65 i RAG kan undtages fra de i punkt 68 i RAG omhandlede vurderinger, eller at tærsklen i henhold til punkt 68, litra a), i RAG ikke overskrides.

⁽¹⁶⁾ Der findes en række tjenesteudbydere, som gennemfører analyser vedrørende bilmarkedet. Blandt de mest velrenommerede er ISH Global Insight og POLK. Medlemsstaterne og støttemodtagerne baserer sig ved fremsendelsen af oplysninger normalt på disse rådgivende virksomheders klassificering. ISH Global Insight opdeler markedet for personbiler i i alt 27 segmenter, der hver især er ret snævert afgrænsede. Fra segment til segment stiger gennemsnitspris, størrelse og motoreffekt kontinuerligt.

⁽¹⁷⁾ I indledningsafgørelsen (betragtning 84) anfører Kommissionen, at prognosen på 1 % for de elektriske bilers andel af det samlede bilmarked muligvis er ansat for konservativt, men bemærker, at Tyskland ikke kunne forelægge en anden uafhængig vurdering fra tredjemand.

⁽¹⁸⁾ Støttemodtageren anførte, at af den samlede produktion på [10 000-50 000] køretøjer er et antal på [...] planlagt til salg i EØS og de resterende enheder i lande uden for EØS. Dette tal blev anvendt til at beregne støttemodtagerens markedsandel i EØS, hvorefter denne udgør [> 25 %] i B-segmentet (elektriske biler) ([...] divideret med [...]), i C-segmentet [> 25 %] ([...] divideret med [...]), i D-segmentet [> 25 %] ([...] divideret med [...]) og i E/F-segmentet [> 25 %]; se i denne forbindelse indledningsafgørelsens betragtning 84-87.

⁽¹⁹⁾ [> 25 %] i D-segmentet og [> 25 %] i E/F-segmentet i 2015.

⁽²⁰⁾ Indledningsafgørelsens betragtning 103.

⁽²¹⁾ Meddelelse fra Kommissionen om kriterier til brug ved tilbundsående undersøgelser af regionalstøtte til større investeringsprojekter (EUT C 223 af 16.9.2009, s. 3).

4. BEMÆRKNINGER FRA INTERESSEREDE PARTER

- (39) Kommissionen modtog udelukkende bemærkninger fra Tyskland.

4.1. Bemærkninger fra Tyskland

- (40) Tyskland har fastholdt, at elektriske biler er omfattet af markedet for konventionelle personbiler. På dette marked ligger BMW Groups andel både på verdensplan og i EØS under tærsklen på 25 %, uanset den valgte segmentering af produktmarkedet.
- (41) I tilfælde af, at Kommissionen imidlertid når frem til den konklusion, at elektriske biler udgør et selvstændigt produktmarked i forhold til konventionelle personbiler, bør fodnote 65 i RAG efter Tysklands opfattelse finde anvendelse.
- (42) Selv hvis Kommissionen ikke kan tilslutte sig anvendelsen af fodnote 65 i RAG og betragter markedet for elektriske biler som et særskilt produktmarked, bør støtten ifølge Tyskland godkendes uden en tilbundsgående undersøgelse, da støttemodtagerens markedsandel ligger under tærsklen på 25 % på dette (ikke-segmenterede) marked (for elektriske biler), og der i indledningsafgørelsen ikke blev udtrykt tvivl med hensyn til de sædvanlige kriterier for godkendelse i RAG. Subsidiært bør Kommissionen anvende meddelelsen om tilbundsgående undersøgelser af større investeringsprojekter fleksibelt.

4.1.1. Markedsafgrænsning og markedsandele

Det relevante marked er verdensmarkedet for konventionelle personbiler

- (43) Tyskland har anført, at det relevante produktmarked bør defineres som markedet for konventionelle personbiler og det relevante geografiske marked som verdensmarkedet. Som det allerede er tilfældet i forbindelse med hybridbiler, vil også elektriske biler i fremtiden konkurrere med konventionelle personbiler, og forbrugeren vil betragte elektriske biler og konventionelle personbiler som substituerbare.
- (44) Selv om i3-modellen og sammenlignelige konventionelle personbiler ganske vist er forskellige med hensyn til rækkevidden (da i3 skal oplades langt tidligere, end det er nødvendigt med en ny påfyldning af brændstoftanken), vil i3 og sammenlignelige konventionelle køretøjer tjene samme formål, da de har samme kabineplads og når samme maksimale hastighed. Substituerbarheden på efterspørgselssiden er med hensyn til i8-modellen endog endnu større, da denne opnår samme rækkevidde som konventionelle personbiler eller hybridbiler. Prisforskellen mellem elektriske biler og konventionelle personbiler kan nedsættes gennem tilskud, der ydes til køberne.
- (45) Ifølge Tyskland sonderer kunderne ikke mellem hybridbiler, elektriske biler eller rene forbrændingsbiler, da de er bekendt med de miljømæssige virkninger af fremstillingen af den elektricitet, der anvendes til at drive elektriske biler, og for alle personbiltyper har de samme forventninger med hensyn til miljøbeskyttelseskrav og andre parametre.
- (46) Med hensyn til elektriske biler skal verdensmarkedet betragtes som det relevante geografiske marked, da det må antages, at handelsstrømmene udvikler sig i alle retninger. Kina, Japan og USA (samt nogle EU-medlemsstater), som støtter brugen af elektriske biler og til dels anvender bindende kvoter for andelen af personbiler med alternative fremdriftsteknologier af det samlede bilmarked, tegner sig for en betydelig andel af verdensmarkedet. Derudover er rammebetingelserne for verdenshandelen med elektriske biler identiske med eller gunstigere end betingelserne i forbindelse med konventionelle køretøjer.

- (47) Som det fremgår af indledningsafgørelsens betragtning 88 ⁽²²⁾, vil BMW AG's markedsandel hverken før eller efter investeringen nå op på tærsklen på 25 %, selv hvis EØS-markedet (for konventionelle personbiler) afgrænses som det relevante geografiske marked.

Anvendelse af fodnote 65 i RAG

- (48) Efter Tysklands opfattelse bør fodnote 65 i RAG finde anvendelse, hvis Kommissionen skulle beslutte at afgrænse markedet for elektriske biler som særskilt produktmarked.
- (49) Tyskland har erkendt, at støttemodtageren trods den innovative karosserikonstruktion, hvorved i3- og i8-modellen skiller sig ud fra de konkurrerende produkter, hverken er den første eller den eneste producent af elektriske biler. Endvidere findes der allerede en række producenter af elektriske biler, og fra 2013/2014 vil der optræde nye aktører på markedet.
- (50) Tyskland har imidlertid foreslået, at såfremt fodnote 65 ikke findes direkte anvendelse på grund af ovenstående forhold, bør fodnoten i betragtning af konceptet og de overvejelser, som ligger til grund for eksistensen af denne, finde analog anvendelse i denne sag.
- (51) Fodnote 65 er efter Tysklands opfattelse blev medtaget i RAG på grundlag af den erkendelse, at de fordele, som en egentlig innovation indebærer for konkurrenceevnen og konkurrencevilkårene på det pågældende marked, er af større betydning end de kortsigtede konkurrencefordrejninger, som ville blive skabt som følge af innovatorernes i første omgang betydelige markedsandele. Anvendelsen af vurderingerne i henhold til punkt 68 i RAG forudsætter, at der findes et marked. Denne betingelse kan ikke opfyldes af nye markeder; den tilbundsgående undersøgelse i henhold til punkt 68 i RAG ville straffe den første på markedet og hindre, at der udvikles et fungerende marked.
- (52) Tyskland er af den opfattelse, at vurderingerne i henhold til punkt 68 i RAG ikke kan gennemføres på hensigtsmæssig vis som følge af, at den første på et marked, hvor der kun udbydes få modeller, og serieproduktionen stadig er ny, i begyndelsen skaber kapacitet og markedsandele, der statistisk set er høje. Efter Tysklands opfattelse fremmer det omhandlede investeringsprojekt hverken skabelsen af en dominerende stilling på markedet eller overkapacitet på et vigende marked.
- (53) Alt i alt foreligger i dette tilfælde netop de omstændigheder, hvor fodnote 65 i RAG bør finde direkte anvendelse. Tyskland er derfor af den opfattelse, at vurderingerne i henhold til punkt 68 i RAG ikke bør gennemføres, og at støtten kan tildeles uden en tilbundsgående undersøgelse.

Markedsandelen ligger under 25 %, også på markedet for elektriske biler (både i EØS og på verdensplan)

- (54) Tyskland har anført, at støttemodtagerens andel af markedet for elektriske biler (uanset om dette segmenteres yderligere eller ej) ligger under 25 %, selv hvis Kommissionen skulle konkludere, at (1) elektriske biler ikke tilhører markedet for konventionelle personbiler, og at (2) fodnote 65 i RAG ikke finder anvendelse.
- (55) Tyskland har anført, at det i betragtning af køretøjernes forskellige priser og længder er vanskeligt at overføre den traditionelle segmentering af markedet for konventionelle personbiler til markedet for elektriske biler, men at prognoserne over elektriske bilers markedsandele blev udarbejdet på denne måde. Tyskland har derfor forsøgt at placere i3-modellen i et kombineret C/D-segment, da køretøjet på grundlag af prisen skal klassificeres i D-segmentet og på grundlag af længden i C-segmentet. Det skal endvidere bemærkes, at køberne af elektriske biler kommer fra alle segmenter af markedet for konventionelle personbiler, og at en streng segmentering af markedet for elektriske biler ikke er hensigtsmæssig.
- (56) Tyskland er af den opfattelse, at markedet for elektriske biler både i EØS og på verdensplan med stor sandsynlighed vil opleve en dynamisk vækst; elektriske bilers andel af det samlede bilmarked vil ligesom antallet af producenter af elektriske biler stige stærkt inden for få år. Selv hvis støttemodtageren opnår en markedsandel, som i nogle segmenter for elektriske biler overstiger 25 %, ville dette være et urealistisk scenario eller kun et øjebliksbillede.

⁽²²⁾ I indledningsafgørelsens betragtning 88 er det anført, at støttemodtagerens markedsandel kun på markedet for konventionelle personbiler ligger under tærsklen på 25 % både i EØS og på verdensmarkedet.

- (57) Tyskland har foreslået, at begrundelsen for fodnote 65 i RAG også tages i betragtning med hensyn til dette aspekt, og at vurderingerne i henhold til punkt 68 i RAG ikke anvendes: En innovators midlertidigt store markedsandel bør ses på baggrund af markedets dynamiske udvikling, navnlig sandsynligheden for nye aktører på markedet. En anden opfattelse ville hæmme innovationer og underminere såvel konkurrencen som konkurrenceevnen. Tyskland opfordrer derfor til ikke at vurdere det som et tegn på, at markedsandelen ligger over den i punkt 68, litra a), i RAG fastsatte procentsats på 25 %, hvis tærsklen på 25 % med hensyn til markedsandelen på markedet for elektriske biler midlertidigt overskrides, hvilket i sig selv er meget urealistisk.
- (58) Med hensyn til pålideligheden af oplysningerne om markedsandelene har Tyskland anført, at der ikke hidtil er indført en adskilt segmentering på markedet for elektriske biler, og at de eneste skøn over markedstallene, der foreligger for 2015, er baseret på en undersøgelse fra Deutsche Bank fra 2008. Ifølge denne undersøgelse vil elektriske bilers andel af det samlede bilmarked i 2015 ligge på 1 %; dette skøn har Tyskland anvendt til prognosen over støttemodtagerens markedsandel i det kombinerede C/D-segment. Tyskland har endvidere anført, at elektriske biler i fremtiden hovedsagelig vil blive udbudt i segmenterne A-C, og at andelen af elektriske biler i segmenterne A-C på det samlede markedet for personbiler derfor vil være højere (dvs. 2,5 %, selv om det ikke har været muligt at dokumentere denne værdi på grundlag af uafhængige undersøgelser). Alene denne omstændighed beviser, at Kommissionens prognoser med hensyn til BMW Groups markedsandel er for høje og usandsynlige. Tyskland har endvidere gjort gældende, at elektriske bilers andel af det samlede bilmarked ifølge prognoser fra rådgivende virksomheder som Deutsche Bank og Boston Consulting Group vil nå op på 3 % frem til 2020, hvilket ligeledes vil medføre en nedsættelse af BMW Groups markedsandel. Endelig har Tyskland anført, at det må antages, at BMW Groups markedsandel på et mættet marked for elektriske biler i sidste instans vil falde til en værdi, der vil være sammenlignelig med dens markedsandel på markedet for konventionelle personbiler, dvs. vil udgøre mellem [0-8 %] og [1-9 %], når der indføres et system til segmentering af elektriske biler, hvorved bilmodellerne kan placeres entydigt i bestemte segmenter.
- (59) Tyskland har endvidere henvist til to yderligere undersøgelser af nyere dato og anført, at det på grundlag af disse undersøgelser kan godtgøres, at støttemodtagerens markedsandel aldrig vil overskride tærsklen på 25 %, da der ifølge prognoserne i disse undersøgelser vil være langt flere køretøjer på markedet, end det var forventet i tidligere undersøgelser. Ifølge den første af disse undersøgelser med titlen »European Roadmap — Electrification of Road Transport« (herefter: »European-Roadmap-undersøgelsen«) ⁽²³⁾ vil der frem til 2020 i givet fald være fem millioner elektriske biler (herunder hybridbiler) i EU, og det ser ud til at kunne udledes af en grafisk fremstilling, at der på grundlag af den antagelse, at der opnås vigtige teknologiske gennembrud, i 2016, vil være omkring en million sådanne køretøjer. Den anden undersøgelse med titlen »Impacts of Electric Vehicles — Deliverable 1 — An overview of Electric Vehicles on the market and in development« (herefter »Delft-Report«) blev offentliggjort i april 2011 og udarbejdet på Kommissionens vegne med henblik på at undersøge elektriske bilers virkninger på markedet ⁽²⁴⁾.

4.1.2. Anvendelse af meddelelsen om tilbundsgående undersøgelser af større investeringsprojekter

- (60) Med hensyn til meddelelsen om tilbundsgående undersøgelser af større investeringsprojekter har Tyskland anført følgende argumentation:
- a) Da tærsklerne med hensyn til markedsandelen ikke overskrides, er der ingen grund til at foretage en tilbundsgående undersøgelse af foranstaltningen.
- b) I forbindelse med den formelle undersøgelsesprocedure er fokus udelukkende rettet mod at udelukke alvorlig tvivl, der var opstået under den foreløbige undersøgelse med hensyn til, om foranstaltningen er forenelig med det indre marked, og ikke at vurdere de forenelighedskriterier, der allerede blev undersøgt i forbindelse med den foreløbige undersøgelse, og som ikke gav anledning til tvivl i denne fase. I indledningsafgørelsen udtrykte Kommissionen på ingen måde tvivl om, at foranstaltningen ikke opfylder de sædvanlige forenelighedskriterier i RAG, navnlig ikke med hensyn til støttens tilskyndelsesvirkning og proportionalitet; den formelle undersøgelsesprocedure var kun blevet indledt, fordi Kommissionen ikke definitivt kunne udelukke, at den tærskel for markedsandelen, der er fastsat i punkt 68, litra a), i RAG, overskrides.

⁽²³⁾ »European Roadmap — Electrification of Road Transport«, 2. udgave, juni 2012, af Emma Briec (Renault), Carolien Mazal (Bosch), Gereon Meyer og Beate Müller (VDI/VDE Innovation + Technik GmbH) og de europæiske teknologiplatforme ERTRAC, EPoSS og SmartGrids samt støttet af Europa-Kommissionen via koordineringsforanstaltninger inden for rammerne af Capire abd ICT4FEV.

⁽²⁴⁾ »Impacts of Electric Vehicles Deliverable 1 — An overview of Electric Vehicles on the market and in development«, en Delft-Report, april 2011, s. 13-16, http://www.cedelft.eu/publicatie/impact_of_electric_vehicles/1153.

- c) I henhold til fodnoten til punkt 56 i meddelelsen om tilbundsgående undersøgelser af større investeringsprojekter kan Kommissionen vedtage en betinget afgørelse⁽²⁵⁾, hvorved støtten godkendes uden en tilbundsgående undersøgelse under forbehold af, at støttemodtageren hvert år indsender oplysninger om udviklingen i sin andel af et marked, der er segmenteret efter traditionelle kriterier.
- d) I betragtning af støttens betydelige positive virkninger (ny, miljøvenlig teknologi og tilsvarende innovationer, skabelse af et betydeligt antal arbejdspladser) bør Kommissionen enten undlade at anvende meddelelsen om tilbundsgående undersøgelser af større investeringsprojekter eller i det mindste tage bestemmelsen med hensyn til støttens proportionalitet i betragtning; det hedder således i meddelelsens punkt 9, at tilbundsgående undersøgelser afpasses efter, hvor stor en konkurrencefordrejning den pågældende støtte potentielt indebærer. Tyskland har anført, at der ikke kan forventes nogen nævneværdig konkurrencefordrejning. Modtagervirksomheden fremmer konkurrencen, da den bliver den første på markedet i kraft af den innovative og meget risikable investering.
- e) Tyskland har endvidere gjort gældende, at Kommissionen i henhold til Rettens dom af 10. juli 2012 i sag T-304/08⁽²⁶⁾ er forpligtet til at udøve det vide skøn, som den råder over i henhold til EF-traktaten, for at fastslå, om de forventede fordele ved en støtte i henhold til den regionale udvikling opvejer konkurrencefordrejningen og det støttede projekts indvirkning på samhandelen mellem medlemsstaterne.
- f) Tyskland har henvist til fodnoten til punkt 56 i meddelelsen om tilbundsgående undersøgelser af større investeringsprojekter⁽²⁷⁾ og er af den opfattelse, at Kommissionens beføjelse til at nægte at godkende støtte på grundlag af meddelelsen er begrænset til den andel af det anmeldte støttebeløb, der ligger over anmeldelsestærsklen.

4.1.3. Tilbundsgående undersøgelse af foranstaltningen

4.1.3.1. Støttens positive virkninger

- (61) Tyskland har anført, at støtten til miljøvenlige og energieffektive køretøjer indgår i Europa 2020-strategien. I Kommissionens hvidbog med titlen »En køreplan for et fælles europæisk transportområde — mod et konkurrencedygtigt og ressourceeffektivt transportsystem«⁽²⁸⁾ opstilles målet om at reducere konventionelle personbilers andel af det samlede bilmarked med 50 % inden 2030 og fuldstændig at forvise sådanne køretøjer fra bycentrene inden 2050.
- (62) Tyskland yder sit bidrag til at virkeliggøre disse mål og har planlagt, at der inden 2020 skal være en million og inden 2014 allerede 100 000 elektriske biler på vejene. Tyskland ønsker at blive et førende marked for elektromobilitet. Da disse målsætninger ikke hidtil er nået, er en yderligere indsats nødvendig. Det omhandlede investeringsprojekt yder et bidrag til at nå de europæiske og de tyske mål.
- (63) Endvidere støtter projektet de mål, der er opstillet i forbindelse med anbefalingerne i en rapport fra High Level Expert Group on Key Enabling Technologies (HLG KET, ekspertgruppe på højt plan om centrale støtteteknologier), idet der i denne rapport klart peges på risikoen for, at Europa kan sakte agterud i den internationale konkurrence om placering af virksomheder, navnlig i betragtning af dets utilstrækkelige kapacitet til at »omdanne« teknologisk knowhow til salgbare produkter.

⁽²⁵⁾ Kommissionen kan beslutte enten at godkende støtten, underkaste den betingelser, eller forbyde den. Vedtager Kommissionen en betinget beslutning, jf. artikel 7, stk. 4, i [Rådets forordning (EF) Nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (EUT L 83 af 27.3.1999, s. 1)], kan den fastlægge vilkår, der begrænser en potentiel konkurrencefordrejning og sikrer støttens proportionalitet. Således kan den bl.a. nedsætte det anmeldte støttebeløb eller den anmeldte støtteintensitet til et niveau, der skønnes at være proportionalt og dermed foreneligt med det fælles marked.

⁽²⁶⁾ Rettens dom af 10. juli 2012, Smurfit Kappa mod Kommissionen, sag T-304/08, præmis 91.

⁽²⁷⁾ Denne fodnote har følgende ordlyd: »For så vidt angår støtte, der ydes på grundlag af en eksisterende regionalstøtteordning, bør det dog anføres, at medlemsstaterne fortsat har mulighed for at yde støtte af denne art op til et niveau svarende til det maksimumsbeløb, der ifølge de gældende regler kan ydes til investeringer med støtteberettigede omkostninger på 100 mio. EUR.«

⁽²⁸⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/ALL/?uri=CELEX%3A52011DC0144>.

- (64) Gennem masseproduktion af en elektrisk bil med et karosseri af kulfiberforstærket plast, som ingen anden bilfabrikant hidtil har foretaget, kan den teknologiske udvikling fremskyndes, og konkurrencen på det relevante marked fremmes.
- (65) Tyskland er af den opfattelse, at investeringsprojektet på lang sigt yder et bidrag til Europas ledende stilling på markedet i bilindustrien.
- (66) Tyskland har endvidere anført, at projektet yder et bidrag til at virkeliggøre målene i Sachsens aktionsprogram for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU) (Operationelles Programm des Freistaates Sachsen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE))⁽²⁹⁾.
- (67) Antallet af bilfabrikker i de nye delstater er stadig lavere end i de gamle. Støtten til denne investering vil mindske forskellene mellem de gamle og de nye delstater.
- (68) BNP pr. indbygger ligger i Sachsen stadig under gennemsnittet i Forbundsrepublikken Tyskland og EU; arbejdsløsheden er stadig højere end landsgennemsnittet. Det omhandlede investeringsprojekt vil skabe 800 nye direkte arbejdspladser.
- (69) Derudover vil investeringen også skabe indirekte arbejdspladser i regionen, da støttemodtageren har til hensigt at indgå yderligere aftaler med regionale underleverandører. Dette vil skabe arbejdspladser, først og fremmest til højt kvalificeret arbejdskraft, som kan anvendes på de moderne tekniske arbejdspladser i en ny, ændret forsyningskæde. Det antages, at modtagervirksomheden efter en vellykket gennemførelse af dette investeringsprojekt vil foretage yderligere investeringer i Leipzig.
- (70) De nye produktionsmetoder vil medføre, at der uddannes arbejdskraft på moderne fagområder, f.eks. teknikere, som på området gummi- og plastteknik specialiserer sig inden for kulfiberforstærkede materialer. Da behovet for kvalificeret arbejdskraft i industrien for elektriske biler vil stige, kunne Sachsen udvikle sig til en attraktiv region for en sådan specialiseret arbejdskraft.
- (71) Investeringen vil også have positive clustereffekter (dvs. tiltrække yderligere investeringer til bilindustrien i regionen). Støttemodtageren er allerede aktiv i ACOD⁽³⁰⁾, som har udpeget Leipzig-regionen til det område, hvor elektromobiliteten bør fremmes. På grundlag af konkrete investeringer fra andre virksomheder, der ikke er tilknyttet støttemodtageren, har Tyskland henvist til SB-Li-Motive, der producerer lithiumbatterier og har planer om investeringer i denne region.
- (72) Virksomheder, der ikke er tilknyttet BMW Group, vil efter al sandsynlighed nyde fordel af videnaftsmittningseffekter; endvidere har støttemodtageren til hensigt at indgå et tættere samarbejde med universitetet i Dresden, hvor der udbydes uddannelser med relation til bilindustrien.

4.1.3.2. Støttens proportionalitet

- (73) Tyskland har gjort gældende, at støtten, der er ydes på grundlag af Investitionszulagengesetz, er fritaget for anmeldelsespligten i henhold til den generelle gruppefritagelsesforordning⁽³¹⁾, hvilket i sig selv allerede er et indicium for støttens proportionalitet.
- (74) Tyskland er af den opfattelse, at regionalstøtte er et egnet instrument til at mindske de økonomiske ulemper i regionen. Alternative foranstaltninger, såsom infrastrukturprojekter, ville ikke opnå sammenlignelige resultater, da regionen allerede råder over en veludbygget infrastruktur, herunder en international lufthavn.

⁽²⁹⁾ Se: http://www.strukturfonds.sachsen.de/download/2013_12_17_OP_EFRE_2007-2013_in_der_Fassung_des4._Aenderungsantrages_Stand_Genehmigung.pdf.

⁽³⁰⁾ Foreningen »Automotive Cluster Ostdeutschland«.

⁽³¹⁾ Kommissionens forordning (EF) nr. 800/2008 af 6. august 2008 om visse former for støttes forenelighed med fællesmarkedet i henhold til traktatens artikel 87 og 88 (Generel gruppefritagelsesforordning) (EUT L 214 af 9.8.2008, s. 3).

- (75) En pakke bestående af generelle foranstaltninger har hidtil ikke været tilstrækkeligt til at nå de elektromobilitetsmål (100 000 elektriske biler i brug inden 2014 og en million elektriske biler i brug inden 2020), der er fastsat både for Tyskland ⁽³²⁾ og på europæisk plan.

4.1.3.3. Tilskyndelsesvirkning/kontrafaktisk scenario

- (76) Tyskland er af den opfattelse, at støttens tilskyndelsesvirkning ikke udelukkende kan vurderes ved hjælp af en analyse på grundlag af scenario 1 eller scenario 2 ⁽³³⁾, da investeringsprojektet udgør et usædvanligt projekt med en særdeles innovativ karakter, og både dets kapitalafkast og sammenligningen af fordelene og ulemperne ved mulige placeringer (herunder hensynet til eventuelle statslige støtteforanstaltninger) blev analyseret. Tyskland har derfor fremlagt oplysninger vedrørende begge scenarier.

Scenario 1:

- (77) I en analyse på grundlag af scenario 1 skal medlemsstaten godtgøre, at støtten tilskynder støttemodtageren til at træffe en investeringsbeslutning til fordel for et projekt, der ikke ville være rentabelt for virksomheden nogen andre steder.
- (78) Som det fremgår af de oplysninger, som Tyskland har fremlagt, ligger projektets nettonutidsværdi uden støtten på [0-8 %] og med støtten på [1-9 %]. De tilgrundliggende beregninger tog udgangspunkt i en syvårig livscyklus, idet der ikke blev taget hensyn til start-, planlægnings- og udviklingsomkostningerne i forbindelse med projektet, og var baseret på en årlig produktion på [40 000-120 000] køretøjer (dvs. den normale minimumsproduktion, som støttemodtageren forventer med hensyn til små biler og mellemklassebiler) og ikke på det antal på [10 000-50 000] enheder, der er planlagt i forbindelse med det omhandlede projekt. Nettonutidsværdien ligger betydeligt under det ROCE ⁽³⁴⁾-mål på 26 %, som støttemodtageren normalt forudsætter som et passende afkast af den investerede kapital i forbindelse med konventionelle bilprojekter, og de vejede gennemsnitlige kapitalomkostninger på 12 % er også langt fra nået.
- (79) Alligevel besluttede støttemodtageren at foretage investeringen. Støttemodtageren var af den opfattelse, at projektet trods den lave rentabilitet på lang sigt ville bidrage til at sikre virksomhedens position i den internationale konkurrence, hvor den i lang tid havde stået stærkt. Tyskland har understreget, at projektet har karakter af et pilotprojekt, og henvist til de dermed forbundne risici, der skyldes anvendelsen af kulstoffibre som råstof til karosseriet og endvidere den endnu ikke afprøvede produktionsteknik, produktionen i små mængder og usikkerheden på efterspørgselssiden.

Scenario 2:

- (80) Tyskland fremsendte oplysninger som dokumentation for, at støtten har en tilskyndelsesvirkning til at gennemføre investeringsprojektet i det pågældende støtteberettigede område. Uden støtten var projektet blevet etableret i et ikke-støtteberettiget område.

Omkostningsforskel/Strategiske overvejelser

- (81) Tyskland påviste på grundlag af virksomhedsdokumenter fra december 2009, f.eks. et dokument, der blev drøftet under en uformel [...] samtale mellem lederne, en analysesammenfatning, der var fremlagt på et bestyrelsesmøde, og et dokument om en bestyrelsesbeslutning vedrørende placeringsvalget, at en række placeringer til investeringen var blevet overvejet. Det drejede sig om München ⁽³⁵⁾, [...], USA/Canada, Mexico og Kina.

⁽³²⁾ Se »Deutsche Bank Research: Elektromobilität«, 12. september 2011. Tyskland har henvist til denne undersøgelse fra Deutsche Bank, hvorefter en stor støtte og hurtige tekniske fremskridt vil medføre, at de elektriske bilers andel af de nyindregistrerede personbiler i 2020 vil ligge i størrelsesordenen 7 %, mens markedsandelen kun vil udgøre ca. 2 % i tilfælde af en lav grad af støtte og tekniske fremskridt.

⁽³³⁾ Som det kræves i henhold til punkt 22 i meddelelsen om tilbundsgående undersøgelser af større investeringsprojekter.

⁽³⁴⁾ ROCE (Return on capital employed), afkast af den investerede kapital, er et balancenøgletal, som anvendes i finanssektoren, til vurdering og i forbindelse med regnskabsaflæggelse. På grundlag af afkastet af den investerede kapital kan det påvises, hvilke indtægter en virksomhed opnår på grundlag af sine aktiver, og hvilke tab der opstår som følge af dens gæld.

⁽³⁵⁾ Som Tyskland har anført, er der i forbindelse med placeringsmuligheden »München« egentlig tale om »München sammen med Wackersdorf«.

- (82) De ovennævnte dokumenter vedrører udelukkende investeringerne med hensyn til i3-modellen. Beslutningen om at producere i8-modellen på samme anlæg som i3-modellen blev først truffet i 2011. Tyskland anmeldte med hensyn til produktionen af i8 hverken yderligere støtteberettigede omkostninger eller en yderligere støtte og indsendte heller ingen dokumenter om beslutningsprocessen vedrørende investeringernes placering med hensyn til i8.
- (83) Som det fremgår af de fremlagte dokumenter, blev der foretaget en sammenligning af de forskellige placeringer på grundlag af en række kvantitative og kvalitative faktorer, f.eks. investeringsomkostningerne ⁽³⁶⁾, afstanden til steder, hvor der fremstilles plast og kulfiberforstærket plast, muligheden for at undgå »greenfield«-investeringer, forståelsesvanskeligheder, manglende beskyttelse af knowhow, afstand mellem udviklingscenter og logistikcenter. I forbindelse med en foreløbig udvælgelse blev [...] ⁽³⁷⁾, USA/Canada, Mexico og Kina udelukket som placeringsmuligheder på grundlag af en samlet vurdering af de ovennævnte faktorer og udvælgelsen begrænset til Leipzig og München.
- (84) »Greenfield«-investeringer ville hverken være nødvendige i München eller i Leipzig; investeringer disse steder er ikke berørt af forståelsesvanskeligheder, der er ikke risiko for manglende beskyttelse af knowhow, og der kan heller ikke forventes logistiske problemer, og afstanden til BMW Groups udviklingscenter i München er heller ikke for stor. De laveste investeringsomkostninger ville faktisk være opstået i forbindelse med en placering i München, som også ligger tættest på BMW Groups udviklingscenter. Leipzig frembyder derimod den fordel, at der er gode muligheder for at udvide kapaciteten, hvilket ville gøre det muligt for støttemodtageren hurtigt at øge produktionen til [50 000-90 000] elektriske biler pr. år uden nævneværdige ekstraomkostninger.
- (85) Tyskland har anført, at beregningerne vedrørende placeringen blev foretaget på basis af en årlig produktionsmængde på [10 000-50 000] personbiler og på grundlag af vejede gennemsnitlige kapitalomkostninger på 12 % som diskonteringsfaktor, og at de produktrelaterede investeringsomkostninger, byggeinvesteringsomkostningerne, planlægnings- og startomkostningerne, produktionsomkostningerne, forsyningsomkostningerne, de faste omkostninger og de såkaldte inbound-/outbound-omkostninger (logistikomkostninger og afgifter til international fragt) er indeholdt i beregningerne. De ovennævnte beregninger stammer fra december 2009 og viser, at en placering i München uden støtte havde medført lavere omkostninger på 17 mio. EUR end placeringen i Leipzig.
- (86) Med hensyn til strategiske overvejelser nævnte Tyskland fordele i relation til støttemodtagerens forsyningsstrategi uden at redegøre nærmere for disse. Der blev ikke sat beløb på nogen af de fordele, der var anført med hensyn til placeringen i Leipzig og/eller placeringen i München.

Statsstøttens rolle

- (87) Tyskland har gjort gældende, at støtten var af helt afgørende betydning for placeringsbeslutningen. I betragtning af omkostningsforskellen mellem de to placeringer ville investeringen ellers ikke være blevet foretaget i Leipzig. Efter Tysklands opfattelse blev det påvist, at støtten tilskyndede til at placere investeringen i Leipzig.
- (88) I beregningerne af de egentlige investeringsomkostninger indgår ikke statsstøtte. Alligevel har Tyskland understreget, at hensynet til eventuel støtte spillede en central rolle i beslutningsprocessen ⁽³⁸⁾, og påpeget, at BMW AG's bestyrelse på grund af den forventede statsstøtte på 50 mio. EUR besluttede at placere investeringsprojektet i Leipzig. I to tabeller i et bilag til det sammenfattende dokument, som blev fremlagt for BMW AG's bestyrelse i forbindelse med dens placeringsbeslutning, anføres faktisk de forskellige støttebeløb og -intensiteter, som ville være til rådighed de forskellige steder, også i [...]. I sidste instans fremgår det utvetydigt af bestyrelsesdokumentet, at størrelsen af den statsstøtte/støtte, der ville være til rådighed i [...], Mexico, USA og Kina, var for lav til at opveje de ulemper, som ville opstå for støttemodtageren ved at placere investeringsprojektet disse steder.

⁽³⁶⁾ Det fremgår af et diagram, der blev drøftet under den uformelle [...] samtale, at der blev forventet følgende yderligere investeringsomkostninger i forbindelse med de forskellige placeringer på grundlag af sammenligningen med Leipzig: Canada: +[20-120] mio. EUR, [...]: +[40-150] mio. EUR, USA: [40-150] mio. EUR.

⁽³⁷⁾ Placeringen i [...] var bortset fra Leipzig den eneste placering, som ligger i et støtteberettiget område, og blev udelukket, fordi en »greenfield«-investering ville være nødvendig, fordi man forventede forståelses- og oversættelsesproblemer, på grund af afstanden til virksomhedens udviklingscenter og på grund af ulemper med hensyn til logistik.

⁽³⁸⁾ Se punkt 81 i bemærkningerne af 5. april 2012.

4.1.3.4. Proportionalitet

- (89) I henhold til punkt 32 i meddelelsen om tilbundsgående undersøgelser af større investeringsprojekter gælder det generelt i forhold til scenario 1, at støtte vil kunne siges at stå i et rimeligt forhold til formålet, hvis den betyder, at afkastet af investeringen ligger på linje enten med det normale afkast, virksomheden regner med i andre investeringsprojekter, eller med virksomhedens kapitalomkostninger generelt, eller med det afkast, der normalt ses i den pågældende branche.
- (90) Tyskland har erkendt, at støttebeløbet langt fra er tilstrækkeligt til at opnå det afkast, der normalt opnås i forbindelse med støttemodtagerens andre investeringsprojekter, men har gentaget, at andre overvejelser af strategisk art (se betragtning 79 og 84) havde ført til denne beslutning.
- (91) Uanset ordlyden af punkt 33 i meddelelsen om tilbundsgående undersøgelser af større investeringsprojekter, hvorefter det generelt gælder i forhold til scenario 2 med hensyn til placeringsincitamentet, at støtte vil kunne siges at stå i et rimeligt forhold til formålet, hvis den er lig med forskellen mellem den støttemodtagende virksomheds nettoomkostninger ved at investere i den støttemodtagende region og dens nettoomkostninger ved at investere i en alternativ region, har Tyskland anført, at det samlede støttebeløb, der blev anmeldt i 2009 og udgjorde ca. 50 mio. EUR, står i et rimeligt forhold til formålet. Tyskland er faktisk af den opfattelse, at Kommissionen i forbindelse med undersøgelsen af, om forskellen mellem nettoomkostningerne ved investeringen i Leipzig og München opfylder bestemmelserne i meddelelsen om tilbundsgående undersøgelser af større investeringsprojekter med hensyn til foranstaltningens proportionalitet, ikke bør tage hensyn til omkostningsulempen i forbindelse med placeringen i Leipzig, der er anslået til 17. mio. EUR, i forhold til placeringen i München, som BMW AG's bestyrelse fastslog i december 2009, men bør træffe sin beslutning på grundlag af de konkrete investeringsomkostninger, som ville opstå for støttemodtageren i forbindelse med gennemførelsen af investeringsprojektet, dvs. efter afslutningen af startinvesteringen ⁽³⁹⁾.
- (92) Tyskland er af den opfattelse, at proportionaliteten af en foranstaltning ikke skal påvises på grundlag af de samme dokumenter som tilskyndelsesvirkningen. Tyskland har anført punkt 35 i meddelelsen om tilbundsgående undersøgelser af større investeringsprojekter, hvorefter medlemsstaten »vil skulle godtgøre, at [støtteforanstaltningen] står i et rimeligt forhold til formålet, ved hjælp af formålstjenlig dokumentation af den art [kursivering tilføjet], der omtales i punkt [26]«.
- (93) Tyskland har endvidere henvist til høringsdokumentet om »fælles principper for en økonomisk vurdering af statsstøttes forenelighed efter artikel 87, stk. 3«, som blev offentliggjort af Generaldirektoratet for Konkurrence for nogle år siden. Tyskland baserer sig på dette høringsdokument til støtte for sine argumenter om, at undersøgelsen af en støttes proportionalitet i modsætning til undersøgelsen af tilskyndelsesvirkningen, der hovedsagelig beskæftiger sig med det spørgsmål, om støttemodtagerens adfærd har ændret sig som følge af støtten, skal foretages på grundlag af en mere tilbundsgående vurdering af støttens virkninger for konkurrencen og derfor være koncentreret om, hvorvidt støttebeløbet ligger over det nødvendige minimum ⁽⁴⁰⁾.
- (94) Til støtte for sin bevisførelse har Tyskland endvidere henvist til præmis 107 i Rettens dom i sag T-396/08 — Freistaat Sachsen mod Kommissionen. Efter Tysklands opfattelse fastslås følgende deri: I forbindelse med undersøgelsen af proportionaliteten tilvejebringes alle oplysninger, som er nyttige for vurderingen af en sag ⁽⁴¹⁾. Derudover har Tyskland henvist til ovennævnte sag til støtte for sine argumenter om, at det står Kommissionen frit for med henblik på undersøgelsen af, om den omhandlede støtte er forenelig med det indre marked, at basere sig på alle konkrete og faktiske omstændigheder, som er af betydning med hensyn til støttemodtageren ⁽⁴²⁾. Tyskland er af den opfattelse, at Kommissionen til undersøgelsen af støttens proportionalitet kan anvende en opdateret udgave af de dokumenter, som dannede grundlag for påvisningen af tilskyndelsesvirkningen.

⁽³⁹⁾ De relevante oplysninger fremgår af nedenstående betragtning 102.

⁽⁴⁰⁾ Tyskland har ikke anført, hvilke konkrete passager i høringsdokumentet der henvises til. Dokumentet kan tilgås via følgende link: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/reform/economic_assessment_da.pdf.

⁽⁴¹⁾ Rettens dom af 8. juli 2010, Freistaat Sachsen og Land Sachsen-Anhalt mod Kommissionen, T-396/08, præmis 107. I dommens præmis 107 gentages blot retspraksis, hvorefter Kommissionen, når den undersøger, om en statsstøtte er forenelig med fællesmarkedet, skal tage hensyn til alle relevante forhold.

⁽⁴²⁾ Det fremgår af præmis 108 i dommen i sag T-396/08, Freistaat Sachsen og Land Sachsen-Anhalt mod Kommissionen, at Kommissionen med henblik på undersøgelsen af den pågældende støttes forenelighed kunne tage hensyn til de konkrete faktiske omstændigheder, der vedrørte støttemodtageren. Kommissionen er ikke klar over, hvorvidt Tyskland gør gældende, at den kan eller skal tage hensyn til alle omstændigheder, som den anser for at være relevante i en procedure. Endvidere vedrører dommen et tilfælde, hvor medlemsstaten gør gældende, at Kommissionen ikke burde have undersøgt visse omstændigheder til vurdering af støttens forenelighed i det pågældende tilfælde.

- (95) Tyskland har endvidere anført, at meddelelsen om tilbundsgående undersøgelser af større investeringsprojekter ikke indeholder bestemmelser til fastsættelse af det konkrete tidspunkt, med hensyn til hvilket proportionaliteten skal godtgøres, og er af den opfattelse, at en støttes proportionalitet ikke er bundet til adfærdsændringen fra støttemodtagerens side på tidspunktet for placeringsbeslutningen.
- (96) I modsætning til i forbindelse med undersøgelsen af tilskyndelsesvirkningen er det afgørende kriterium derudover ikke, at der allerede på tidspunktet for beslutningen om investeringsens placering forelå dokumentation, men i henhold til punkt 35 i meddelelsen om tilbundsgående undersøgelser af større investeringsprojekter, at dokumentationen er »formålstjenlig« til at undersøge foranstaltningens proportionalitet.
- (97) Efter Tysklands opfattelse bør et dokument, der allerede er blevet anvendt til at godtgøre støttens tilskyndelsesvirkning, ikke også anvendes som grundlag for undersøgelsen af proportionaliteten, især da der bør tages hensyn til mulige ændringer af den økonomiske situation, navnlig den omstændighed, at der er truffet yderligere investeringsbeslutninger (produktion af i8-modellen) efter den oprindelige placeringsbeslutning.
- (98) Tyskland har derfor gjort gældende, at der i overensstemmelse med retspraksis og for at sikre, at støttens proportionalitet undersøges på en økonomisk hensigtsmæssig måde, skal anvendes mere opdaterede dokumenter. En sådan fremgangsmåde ville også være i overensstemmelse med den praksis, der er normal på andre områder, f. eks. i forbindelse med den efterfølgende kontrol af støtte.
- (99) På grundlag af nyere oplysninger om modtagervirksomheden og mere opdaterede markedsdata kan der gøres nærmere rede for den faktiske ulempe som følge af placeringen i Leipzig i relation til nettoomkostningerne.
- (100) Tyskland er af den opfattelse, at det bestyrelsesdokument, hvori omkostningsforskellen mellem de to placeringer anslås til 17 mio. EUR, ikke indeholder tilstrækkelige oplysninger vedrørende undersøgelsen af støttens proportionalitet, da det f.eks. ikke omfatter en costbenefitanalyse i henhold til EF-rammebestemmelserne for statsstøtte til motorkøretøjsindustrien ⁽⁴³⁾ fra 1997. Bestyrelsesdokumentet gengiver kun selektive oplysninger, som er baseret på en række hypoteser samt taloplysninger vedrørende omkostningerne og fordelene ved foranstaltningen. For at undersøge støttens proportionalitet på grundlag af den reelle omkostningsforskel mellem de to placeringer skulle der anvendes andre hypoteser og talværdier for forholdet mellem omkostningerne og fordelene.
- (101) Tyskland har derfor gjort gældende, at ekstraomkostninger på 29 mio. EUR, der er beregnet frem til september 2012, bør tillægges de 17 mio. EUR, der i december 2009 blev anslået som ekstraomkostninger i forbindelse med placeringen i Leipzig.
- (102) Tyskland indsendte et dokument fra september 2012, hvori de nævnte yderligere omkostningsulemper er anført ⁽⁴⁴⁾ (uden de ekstraomkostninger, der ville forekomme begge steder):
- a) Udvidelse af samlehallen til i3-modellen, for at samlingen af i8-modellen også kan foretages dér: [...] mio. EUR.
 - b) Udvidelse af en hal til konstruktion af karosseriet til i3 og i8 (dvs. til produktion af mere komplekse karosserikomponenter): [...] mio. EUR.
 - c) I en mere fremskreden fase af produktudviklingen er det blevet nødvendigt at foretage en nyopdeling af værditilvæksten mellem de to placeringer, hvilket er resulteret i udvidelsen af samlehallen: [...] mio. EUR.
 - d) [...] skulle oprindeligt stilles til rådighed af en underleverandør, men fremstilles nu af BMW AG i en bygning, der i begyndelsen endnu ikke var planlagt. I forbindelse med placeringen i München kunne der også leveres fra støttemodtagerens nærliggende fabrik i Landshut: Omkostninger til den nye bygning: [...] mio. EUR.

⁽⁴³⁾ EUT C 279 af 15.9.1997, s. 1.

⁽⁴⁴⁾ Tyskland har navnlig anført, at arealet i forbindelse med de eksisterende anlæg i München er stort nok, og at der ikke eller kun i begrænset omfang er behov for bygningsudvidelser.

- e) Som følge af den yderligere produktion er der blevet behov for yderligere investeringer i »ikke-serie-logistik«⁽⁴⁵⁾ (brandslukningsanlæg, brandbiler, affaldsbortskaffelsesanlæg osv.). I München ville disse investeringer også være mindre omfattende på grund af de eksisterende, større anlæg: [...] mio. EUR.
- f) Til de videreudviklede produkter er der behov for en mere kompliceret kvalitetssikringsproces end planlagt, hvorved der opstår yderligere investeringer i det udstyr til kvalitetskontrol, der allerede findes i München: [...] mio. EUR.
- g) Endelig forårsager indførelsen af en ny logistikstrategi på alle støttemodtagerens fabrikker i Leipzig højere omkostninger end i München: [...] mio. EUR.

4.1.3.5. Negative virkninger

- (103) Hvad angår støttens potentielle negative virkninger på det relevante produktmarked, begrænser Tyskland sine argumenter til de virkninger, der ville gøre sig gældende på grundlag af scenario 2. Tyskland har således fremhævet, at støtten i henhold til punkt 40 i meddelelsen om tilbundsgående undersøgelser af større investeringsprojekter ikke har virkninger på konkurrencen, hvis investeringen ville være blevet foretaget også uden støtte, og hvis støtten opfylder proportionalitetskravet; navnlig ville enhver styrkelse af modtagervirksomhedens stærke position på markedet også ske uden støtte. Endvidere er markedet i betragtning af de politiske strategier til fremme af elektromobilitet ikke i tilbagegang, og støtten ville ikke bidrage til at bevare ineffektive markedsstrukturer. Tyskland er af den opfattelse, at denne vurdering understøttes af, at ingen konkurrenter har fremsendt bemærkninger.
- (104) Tyskland har endvidere fremhævet, at det er usandsynligt, at modtagervirksomhedens konkurrenter på grund af dennes behov for kulstoffibre forhindres i at få adgang til udbuddet af kulstoffibre, da der er mange leverandører på markedet, og det ifølge uafhængige analytikere kan antages, at både behovet for og udbuddet af kulstoffibre vil stige, idet udbuddet fremover vil være mindst lige så stort som efterspørgslen. Støttemodtageren har derfor ikke en stærk position på dette indkøbsmarked.
- (105) Den eneste midlertidige fordel, som støttemodtageren muligvis kan opnå på markedet, er i forbindelse med den knowhow, som virksomheden vil tilegne sig [...]. I betragtning af de mange markedsdeltagere i [...] er der imidlertid altid mulighed for markedsadgang eller samarbejde.

5. VURDERING AF STØTTEN

5.1. Forekomst af statsstøtte

- (106) For at en foranstaltning anses for statsstøtte, skal følgende kumulative kriterier være opfyldt: i) Foranstaltningen skal være statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler, ii) den skal give virksomhederne en økonomisk fordel, iii) fordelene skal være selektiv, og iv) foranstaltningen fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene og påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.
- (107) Den finansielle støtte ydes af de tyske myndigheder i form af et investeringstilskud. Støtten kan dermed betragtes som statsstøtte og en med statsmidler ydet støtte i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF.
- (108) Da støtten kun ydes til én virksomhed, BMW AG, er der tale om en selektiv foranstaltning.
- (109) Foranstaltningen fritager virksomheden for omkostninger, som den under normale markedsvilkår selv skulle afholde i forbindelse med opførelsen af produktionsanlægget, og giver den således en økonomisk fordel i forhold til dens konkurrenter.
- (110) Støtten ydes af de tyske myndigheder til et investeringsprojekt med henblik på fremstilling af personbiler med elektrisk og med kombineret fremdriftssystem. Da sådanne køretøjer handles mellem medlemsstaterne, kan foranstaltningen påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne.

⁽⁴⁵⁾ På tysk: Nicht-Serien-Logistik.

- (111) Den økonomiske fordel, som BMW AG opnår i forhold til sine konkurrenter ved fremstillingen af varer, der er genstand for samhandel inden for EU, kan fordreje eller true med at fordreje konkurrencevilkårene.
- (112) På grundlag af ovenstående fastslår Kommissionen, at den anmeldte foranstaltning udgør statsstøtte til BMW AG efter artikel 107, stk. 1, i TEUF.

5.2. Støttens lovlighed

- (113) Med anmeldelsen af den planlagte støtteforanstaltning inden gennemførelsen heraf har Tyskland overholdt sine forpligtelser i henhold til artikel 108, stk. 3, i TEUF og kravet om individuel anmeldelse i henhold til artikel 6, stk. 2, i den generelle gruppefritagelsesforordning.

5.3. Retsgrundlaget for undersøgelsen

- (114) Da det nationale retsgrundlag for ydelsen af støtten, Investitionszulagengesetz, (med forbehold af Kommissionens godkendelse) giver støttemodtageren et retligt krav med hensyn til de omkostninger, der er afholdt inden den 1. januar 2014, kan støtten anses for tildelt inden juli 2014⁽⁴⁶⁾. Da støtten derudover har til formål at fremme den regionale udvikling, er det RAG, navnlig afsnit 4.3 om store investeringsprojekter og meddelelsen om tilbundsående undersøgelser af større investeringsprojekter, der udgør grundlaget for undersøgelsen af støttens forenelighed med det indre marked.

5.4. Overholdelse af de sædvanlige forenelighedskriterier i RAG

- (115) Som Kommissionen konstaterede i indledningsafgørelsen, er den anmeldte investeringsstøtte til fordel for BMW AG i overensstemmelse med de generelle kriterier for godkendelse i RAG: Den opfylder det formelle kriterium med hensyn til tilskyndelsesvirkningen, modtagervirksomheden er ikke kriseramt, støtten ydes til en initialinvestering i form af diversificering af en virksomheds produktion, så den kommer til at omfatte nye, yderligere produkter, de støtteberettigede omkostninger blev defineret i overensstemmelse med de relevante bestemmelser, støttemodtageren yder et egetbidrag på mindst 25 % af de støtteberettigede omkostninger og har forpligtet sig til at bevare investeringen i regionen i mindst fem år. Endvidere overstiger det samlede tilbagediskonterede støttebeløb ikke det støtteloft, som er tilladt efter justeringsmekanismen i henhold til punkt 67 i RAG.

5.5. Anvendelse af fodnote 65 i RAG

- (116) I henhold til fodnote 65 i RAG er det ikke nødvendigt at gennemføre vurderingerne i henhold til punkt 68, litra a) og b), i RAG, hvis en medlemsstat kan påvise, at støttemodtageren skaber et nyt produktmarked, og støtten vil blive godkendt med op til det beløb, der er justeret efter punkt 67 i RAG.
- (117) Begrundelsen for fodnote 65 består i anerkendelsen af, at gennemførelsen af vurderingerne i henhold til punkt 68, litra a) og b), i RAG ikke er hensigtsmæssig i tilfælde af, at der skabes et nyt produktmarked, da referencemarkedet endnu ikke findes, før investeringen er gennemført. Den virksomhed, der skaber det nye produktmarked, vil opnå en særdeles stor andel af dette marked, efter al sandsynlighed hele 100 %. Vurderingen i henhold til punkt 68, litra b), i RAG, hvorved kapacitetsforøgelsen måles på et underpræsterende marked, kunne ikke gennemføres, da de nødvendige data for væksten i den femårige referenceperiode ikke er til rådighed.
- (118) Kommissionen konstaterer, at selv om BMW AG kan have været den første producent af elektriske biler, som indgav en formel ansøgning om tildeling af regionalstøtte, havde en række konkurrenter allerede påbegyndt produktionen af sådanne køretøjer inden BMW AG, og at andre konkurrenter sandsynligvis snart vil påbegynde en sådan.
- (119) Tyskland har erkendt, at der allerede findes en række bilfabrikanter, som producerer elektriske biler, og at yderligere bilfabrikanter vil komme ind på markedet frem til 2013/2014. Tyskland har imidlertid gjort gældende, at fodnote 65 i RAG bør finde analog anvendelse, hvis den ikke finder direkte anvendelse på støttesagen.

⁽⁴⁶⁾ I henhold til punkt 20, litra d), i retningslinjerne for statsstøtte med regionalt sigte for 2014-2020 (EUT C 209 af 23.7.2013, s. 1).

- (120) De grunde, som Tyskland har fremført til fordel for en anvendelse af fodnote 65 i RAG, er ikke tilstrækkeligt overbevisende til at begrunde en undladelse af at gennemføre vurderingerne i henhold til punkt 68 i RAG. Fodnote 65 i RAG finder anvendelse, når støttemodtageren skaber et nyt produktmarked. Produktionen af et innovativt produkt medfører imidlertid ikke nødvendigvis, at der opstår et nyt produktmarked.
- (121) Hvis produkter udbudt af konkurrenter som i det foreliggende tilfælde, konkurrerer på markedet med støttemodtagerens (BMW AG's) nye, innovative model, består det relevante produktmarked ikke udelukkende af støttemodtagerens innovative produkt. De produkter, der udbydes af konkurrenter, skal ligeledes tages i betragtning. Hvis fodnote 65 i RAG kunne omfatte den omhandlede støtte til BMW AG, skulle der på dette grundlag også ydes regionalstøtte til andre konkurrenter, som udbyder elektriske biler på markedet. På grundlag af ovenstående fastslår Kommissionen, at fodnote 65 i RAG ikke finder anvendelse i denne sag, og at vurderingerne i henhold til punkt 68, litra a) og b), i RAG skal gennemføres.

5.6. Anvendelse af vurderingen af markedsandelen og kapacitetsforøgelsen i henhold til punkt 68, litra a) og b), i RAG

- (122) Kommissionen skal tage stilling til, om det på grundlag af de bemærkninger, der er modtaget som reaktion på indledningsafgørelsen, uden for enhver tvivl kan udelukkes, at tærsklen for vurderingen i henhold til punkt 68, litra a), i RAG overskrides, og at det derfor ikke er nødvendigt at foretage en tilbundsgående vurdering på grundlag af statsstøttereglerne i forbindelse med den formelle undersøgelsesprocedure. Som Kommissionen allerede redegjorde for i betragtning 93-99 i indledningsafgørelsen, er vurderingen i henhold til punkt 68, litra b), i RAG ikke relevant i den foreliggende sag, da markedet for elektriske biler er et marked i vækst, og produktionskapaciteten i forbindelse med i3- og i8-modellen ikke udgør et problem.
- (123) Vurderingen i henhold til punkt 68, litra a), i RAG fører til en tilbundsgående undersøgelse, hvis Kommissionen på grundlag af de foreliggende oplysninger konstaterer, at støttemodtageren på det relevante produktmarked og geografiske marked har en andel, der ligger over tærsklen på 25 %. Såfremt det ikke er muligt klart at afgrænse det relevante produktmarked og geografiske marked, gennemføres den tilbundsgående undersøgelse, hvis støttemodtageren på mindst ét plausibelt relevant marked, som kunne blive påvirket af støtten, har en markedsandel, der ligger over tærsklen på 25 %. Under alle omstændigheder understreger Kommissionen, at beslutningen om at gennemføre den tilbundsgående undersøgelse ikke foregriber vurderingen af, om støtteforanstaltningen er forenelig med det indre marked.

5.6.1. Markedsafgrænsning og markedsandel

5.6.1.1. Relevant produktmarked

Tilhører konventionelle personbiler og elektriske biler det samme produktmarked?

- (124) Tyskland havde under den foreløbige undersøgelse anført, at elektriske biler var omfattet af markedet for konventionelle personbiler, og at i3-modellen (en ren elektrisk bil) bør placeres i det konventionelle C- eller D-segment eller et kombineret C/D-segment og i8-modellen (en hybridbil) i F-segmentet efter IHS Global Insights klassifikation.
- (125) I indledningsafgørelsen anførte Kommissionen, at den i betragtning af den manglende substituerbarhed på udbudssiden og den begrænsede substituerbarhed med hensyn til efterspørgslen ikke kunne nå frem til en endelig opfattelse af, hvorvidt elektriske biler udgør et selvstændigt produktmarked eller er en del af markedet for konventionelle personbiler uden differentiering efter fremdriftsteknologi. Endvidere var det i tilfælde af, at der er et særskilt marked for elektriske biler, ikke muligt for den at fastslå, om dette kan segmenteres yderligere, og om segmenteringen af markedet for konventionelle personbiler i givet fald kan overføres til det særskilte marked for elektriske biler. Endelig kunne Kommissionen ikke afgøre, om i3-modellen bør placeres i C-segmentet, D-segmentet eller et kombineret C/D-segment og i8-modellen i F-segmentet.
- (126) Som anført i betragtning 43-45 har Tyskland hævdet i sine bemærkninger, at elektriske biler i fremtiden vil konkurrere med konventionelle personbiler og af forbrugeren blive anset for substituerbare, som det allerede nu er tilfældet i forbindelse med hybridbiler. Endvidere har Tyskland anført, at i3-modellen og i8-modellen er substituerbare med konventionelle personbiler på efterspørgselssiden trods problematikken med hensyn til rækkevidde, da det generelle formål med såvel elektriske biler som konventionelle køretøjer er personbefordring, og at prisforskellen mellem elektriske biler og sammenlignelige konventionelle personbiler kan mindskes ved hjælp af forbrugerstøtte.

- (127) Kommissionen konstaterer, at ingen interesserede parter har fremsendt bemærkninger til den generelle problemstilling, om markedet for konventionelle personbiler skal betragtes som det relevante produktmarked for elektriske biler og for hybridbiler. Da Kommissionen ikke har tilstrækkelige oplysninger til at afgøre, om alle forskellige former for elektriske biler og hybridbiler generelt tilhører markedet for konventionelle personbiler, har Kommissionen besluttet at lade spørgsmålet, om elektriske biler og hybridbiler tilhører det samlede marked for personbiler, stå åbent.

Kan C- eller D-segmentet for konventionelle personbiler eller E2- eller F-segmentet for konventionelle personbiler i denne sag betragtes som de relevante produktmarkeder?

- (128) Som anført i betragtning 123 gennemføres den tilbundsgående undersøgelse for hver berørt model, hvis tærsklen på 25 % overskrides med hensyn til markedsandelen på mindst ét af de plausible markeder. Det er derfor tilstrækkeligt, hvis Kommissionen undersøger, om i3-modellen uden for enhver tvivl kan placeres i C- eller D-segmentet på markedet for konventionelle personbiler uden at tage stilling til, om i8-modellen tilhører E2/F-segmentet. Kommissionen har derfor besluttet at begrænse undersøgelsen til spørgsmålet, om i3-modellen tilhører C- eller D-segmentet for konventionelle personbiler.
- (129) Kommissionen kan ikke fjerne den tvivl, som den gav udtryk for i indledningsafgørelsen med hensyn til spørgsmålet, om markedet for konventionelle personbiler (segment C eller D) skal betragtes som det eneste relevante produktmarked for i3-modellen. For det første modtog Kommissionen ingen bemærkninger fra interesserede parter under proceduren. For det andet er segmenteringen på grundlag af de traditionelle segmenteringskriterier problematisk, hvilket Tyskland har erkendt (se betragtning 55), da der er forskelle mellem priserne og længderne på elektriske biler og konventionelle køretøjer i et bestemt segment.
- (130) Endvidere blev der ikke fremlagt oplysninger, som kan fjerne Kommissionens tvivl med hensyn til spørgsmålet, om i3-modellen som en ren elektrisk bil er tilstrækkelig substituerbar med et konventionelt køretøj på efterspørgselssiden⁽⁴⁷⁾. I den relevante litteratur⁽⁴⁸⁾ er der tilsyneladende konsensus om, at forskellene med hensyn til rækkevidde (dvs. muligheden for at køre køretøjet uden at påfylde brændstof eller oplade batteriet), ladetid, tilgængelighed af ladestationer og levetiden af batterier til elektriske biler er væsentlige kriterier. Således vil i3-modellen eksempelvis skulle oplades efter kun 150 kørte kilometer. Derfor er Kommissionen på grundlag af de foreliggende oplysninger ikke nået frem til den overbevisning, at der er en tilstrækkelig substituerbarhed på efterspørgselssiden mellem i3 og konventionelle personbilmodeller i C- og D-segmentet til at anse disse køretøjer for at tilhøre det samme produktmarked.
- (131) Derudover bestrides det ikke, at der ikke er substituerbarhed på udbudssiden⁽⁴⁹⁾ mellem den omhandlede elektriske bil (i3-modellen) og konventionelle personbiler, da det ikke er muligt at producere karosserier af kulfiberforstærket plast på produktionsanlæg, der er egnede til konventionelle køretøjer.

⁽⁴⁷⁾ To produkter er substituerbare på efterspørgselssiden, hvis forbrugeren anser dem for at være substituerbare på grund af deres egenskaber, pris og anvendelsesformål.

⁽⁴⁸⁾ Se f.eks.: »Impacts of Electric Vehicles — Deliverable 1 — An overview of Electric vehicles on the market and in development«, en Delft-Report, april 2011, s. 30, http://www.cedelft.eu/publicatie/impact_of_electric_vehicles/1153). I denne rapport henvises til, at elektriske køretøjer på de kritiske områder af den fremtidige markedsindtrængning næsten altid klarer sig dårligere end køretøjer med forbrændingsmotor. Navnlig er det elektriske køretøjs rækkevidde mindre, mens dets pris er højere; elektriske køretøjer står derfor dårligere med hensyn til to afgørende købskriterier. Se også: »Elektromobilität — Sinkende Kosten sind conditio sine qua non«, en undersøgelse fra Deutsche Bank Research af 12. september 2011, s. 7, hvori der henvises til, at rene elektriske bilers anvendelsesmuligheder er begrænset til korte og mellemlange strækninger som følge af den begrænsede kapacitet i de batterier, der findes på markedet på nuværende tidspunkt, da et batteri, der kan lagre tilstrækkelig energi til længere ture, ville være for tungt til køretøjet. I undersøgelsen anføres det endvidere, at der vil gå endnu 10-15 år, før den teknologi (dvs. post-lithium-ionteknologien), der er nødvendig til at gøre rene elektriske køretøjer konkurrencedygtige i forhold til konventionelle køretøjer, bliver udviklet.

⁽⁴⁹⁾ To varer er substituerbare på udbudssiden, hvis produktionsanlæggene til fremstilling af det ene produkt kan omstilles tilstrækkeligt let, således at de også kan anvendes til at fremstille det andet produkt uden større ekstraomkostninger.

- (132) På grundlag af ovenstående er Kommissionen ikke nået frem til den overbevisning, at i3-modellen kan placeres i C- eller D-segmentet på markedet for konventionelle personbiler.

Er det kombinerede C/D-segment for elektriske biler det relevante produktmarked for i3-modellen?

- (133) Tyskland har under den foreløbige undersøgelse anført, at i stedet for enkelte segmenter for elektriske biler bør et kombineret C/D-segment for elektriske biler betragtes som det relevante produktmarked⁽⁵⁰⁾. I indledningsafgørelsen havde Kommissionen udtrykt tvivl om hensigtsmæssigheden⁽⁵¹⁾ af et sådant kombineret segment, men der ikke er modtaget bemærkninger fra interesserede parter under den formelle undersøgelsesprocedure.
- (134) I denne forbindelse konstaterer Kommissionen, at plausible produktmarkeder bør omfatte det laveste niveau, hvor der er statistiske data til rådighed; i det foreliggende tilfælde er dette markedet for elektriske biler, der er opdelt i overensstemmelse med den konventionelle segmentering. Derfor udelukker Kommissionen i overensstemmelse med fast praksis, at det kombinerede C/D-segment for elektriske biler er det laveste niveau af det plausible relevante produktmarked⁽⁵²⁾. Hvis vurderingen i henhold til punkt 68, litra a), i RAG udelukkende blev anvendt på kombinerede segmenter, kunne den tilbundsgående undersøgelse også bortfalde, hvis en støttemodtager havde en dominerende stilling i et enkelt relevant segment, fordi dennes markedsandel er lavere i de andre relevante enkeltsegmenter, som kombineres med det første. Derfor er Kommissionen ikke i stand til med sikkerhed at udelukke, at det ene af de to enkeltsegmenter C eller D på markedet for elektriske biler skal betragtes som det relevante produktmarked for i3-modellen.

5.6.1.2. Det relevante geografiske marked for elektriske biler

- (135) Til gennemførelsen af vurderingen i henhold punkt 68, litra a), i RAG skal Kommissionen definere det relevante geografiske marked, der danner grundlag for dens analyse af markedsandelene. I indledningsafgørelsen udtrykte Kommissionen tvivl om, hvorvidt det relevante geografiske marked strækker sig ud over EØS.
- (136) Tyskland har anført, at det relevante geografiske marked for elektriske biler bør defineres som verdensmarkedet, især da Kina, Japan og USA (såvel som nogle EU-medlemsstater), som yder en betragtelig offentlig støtte til sådanne køretøjer, tegner sig for en betydelig andel af det globale marked. I øvrigt udvikler handelsstrømmene sig i alle retninger, og rammebetingelserne for den globale handel med elektriske biler er identiske med eller gunstigere end betingelserne for konventionelle køretøjer.
- (137) Det hedder i Kommissionens meddelelse om afgrænsning af det relevante marked i forbindelse med Fællesskabets konkurrenceret, at »[m]arkedsafgrænsning [...] dybest set [går] ud på at fastslå, om de pågældende virksomheders kunder i praksis har alternative forsyningskilder, og dette gælder både med hensyn til produkterne/tjenesteydelserne og med hensyn til leverandørernes geografiske beliggenhed«⁽⁵³⁾. I denne meddelelse fra Kommissionen fastslås det endvidere, at andre faktorer også kan undersøges i forbindelse med afgrænsningen af det relevante geografiske marked, f.eks. krav om, at virksomhederne skal have lokale afdelinger, betingelserne for adgang til distributionskanaler, eventuelle lovgivningsmæssige hindringer, prisreguleringer, tariffer, kvoter osv.⁽⁵⁴⁾. I sidste instans kunne også handelsstrømme give nyttige supplerende oplysninger om faktorer vedrørende udbud og efterspørgsel⁽⁵⁵⁾.
- (138) Tysklands påstand om, at det relevante geografiske marked for elektriske biler er verdensmarkedet, mangler udførlige oplysninger om de faktorer, der er beskrevet i meddelelsen.

⁽⁵⁰⁾ Se indledningsafgørelsens betragtning 74 og 75 og den foreliggende afgørelses betragtning 34.

⁽⁵¹⁾ Ibid.

⁽⁵²⁾ Denne generelle tilgang svækkes ikke af, at segmenteringen i forbindelse med elektriske biler endnu ikke er så veludviklet som i forbindelse med konventionelle personbiler, og at det derfor er vanskeligere at forstå, hvordan disse segmenter afgrænses eller kunne afgrænses fra hinanden.

⁽⁵³⁾ Punkt 13 i Kommissionens meddelelse om afgrænsning af det relevante marked i forbindelse med Fællesskabets konkurrenceret (EFT C 372 af 9.12.1997, s. 5).

⁽⁵⁴⁾ Ibid., punkt 30.

⁽⁵⁵⁾ Ibid., punkt 31.

- (139) Den blotte udtalelse om, at handelen vil udvikle sig i alle retninger, er ingen dokumentation for, at der faktisk er tale om et relevant geografisk marked, der strækker sig ud over EØS. Selv om der kan være tale om samhandel mellem EØS og andre regioner i verden, betyder dette ikke, at markederne er integreret på en sådan måde, at markedsvilkårene i den ene region (f.eks. priserne) påvirker markedsvilkårene i den anden region. Samlet set ser Kommissionen ingen grund til at fravige sin sædvanlige praksis på statsstøtteområdet og fastslå, at verdensmarkedet eller i det mindste et marked, der strækker sig ud over EØS, skal betragtes som det relevante geografiske marked. På grundlag af de fremsendte oplysninger ser Kommissionen sig ikke i stand til med sikkerhed at udelukke, at EØS er det relevante geografiske marked for elektriske biler (eller hybridbiler).
- (140) Endelig ligger modtagervirksomhedens andel i f.eks. D-segmentet selv på verdensmarkedet for elektriske biler over tærsklen på 25 %, som det allerede blev anført i betragtning 36. Derfor er en konklusion med hensyn til, om der er tale om et verdensmarked for elektriske biler, ikke af afgørende betydning for spørgsmålet, om støttemodtagerens andel af det relevante (produkt- og geografiske) marked overstiger 25 %.

5.6.1.3. Støttemodtagerens markedsandele

Markedet for konventionelle personbiler

- (141) BMW AG's andel overstiger i intet segment af markedet for konventionelle personbiler tærsklen på 25 %, uanset afgrænsningen af det relevante geografiske marked.

Markedet for elektriske biler

- (142) På grundlag af de oplysninger, som Tyskland har fremlagt, samt undersøgelserne fra uafhængige kilder som Deutsche Bank forstår Kommissionen Tysklands argumentation med hensyn til støttemodtagerens andel af det samlede marked for (rene) elektriske biler på følgende måde: Støttemodtageren tegnede sig på et ikke-segmenteret marked for elektriske biler for [...] ud af 150 000 køretøjer ([...] %), således at dennes markedsandel ikke forventes at overstige tærsklen på 25 % — denne tærskel ville først blive overskredet ved salg af mere end 37 500 af det samlede antal på 150 000 elektriske biler.
- (143) I et dokument, der blev indsendt i en tidlig fase af den formelle undersøgelsesprocedure, har Tyskland anført, at omkring 1 % af alle personbiler ifølge en undersøgelse fra Deutsche Bank fra 2008 i 2015 vil være elektriske biler, hvilket svarer til et samlet antal i EØS på 150 000 rene elektriske biler i 2015 ⁽⁵⁶⁾. Dette antal lagde Tyskland også til grund ved beregningen af de elektriske bilers andel af segmenterne for konventionelle personbiler i forbindelse med den foreløbige undersøgelse ⁽⁵⁷⁾. Det blev i den forbindelse anslået, at støttemodtagerens markedsandele, der var beregnet på dette grundlag, efter al sandsynlighed vil overskride tærsklen på 25 % i 2015 på EØS-markedet i segmenterne B, C, D samt E2/F ⁽⁵⁸⁾.
- (144) I et dokument, der blev indsendt i en senere fase af den formelle undersøgelsesprocedure, henviste Tyskland til to undersøgelser af nyere dato, European-Roadmap-undersøgelsen og Delft-Report, som for markedet for elektriske biler angiveligt forventede et meget større antal (for EU fem millioner enheder frem til 2020) end tidligere undersøgelser ⁽⁵⁹⁾.

⁽⁵⁶⁾ Se betragtning 58.

⁽⁵⁷⁾ Se indledningsafgørelsens betragtning 84.

⁽⁵⁸⁾ For B-segmentet blev der beregnet [> 25] % ([...] køretøjer (som skal sælges inden for EØS) divideret med [...]), for C-segmentet [> 25] % ([...] divideret med [...]), for D-segmentet [> 25] % ([...] divideret med [...]) og for E2/F-segmentet [> 25] %. Se indledningsafgørelsens betragtning 84-87.

⁽⁵⁹⁾ Se betragtning 59.

- (145) Kommissionen kan ikke anerkende de oplysninger, der er baseret på disse rapporter, som tilstrækkelig dokumentation for Tysklands argumenter af følgende grunde:
- a) For det første vedrører prognosen i European-Roadmap-undersøgelsen, ifølge hvilken der i 2020 angiveligt vil være fem millioner elektriske biler på EU-markedet, alle typer af køretøjer med en ren elektrisk rækkevidde på mindst 50 km, f.eks. rene elektriske biler og hybridbiler. Rapporten indeholder ingen prognose over antallet af rene elektriske biler, som kunne danne grundlag for beregningen af støttemodtagerens markedsandel.
 - b) For det andet er antallet på fem millioner elektriske køretøjer i 2020 beregnet på grundlag af den optimistiske antagelse, at der sker vigtige teknologiske gennembrud med hensyn til energilagringssystem, fremdriftsteknologi, systemintegrationsløsninger, netinfrastrukturer, sikkerhedssystemer og vejinfrastrukturer, således at elektriske biler opnår en rækkevidde svarende til konventionelle personbiler. I et mindre optimistisk scenario i European-Roadmap-undersøgelsen, som afspejler en »evolutionær« udvikling af sådanne faktorer uden større teknologiske gennembrud, forventes for 2025 et markedsvolumen på en million rene elektriske biler og hybridbiler og frem til 2016 et markedsvolumen på kun 100 000 af sådanne personbiler⁽⁶⁰⁾. På grundlag af det ovenstående har European-Roadmap-undersøgelsen ingen indflydelse på de oprindeligt fremlagte tal, som var baseret på undersøgelsen fra Deutsche Bank og er afgørende for beregningen af støttemodtagerens andel af markedet for rene elektriske biler.
- (146) Det uddrag af Delft-Report, som Tyskland har fremlagt og henviser til, indeholder ingen tal vedrørende forventede markedsandele. Det er derfor uforståeligt, at Tyskland finder disse sider i ovennævnte rapport relevante for sine argumenter.
- (147) Kommissionen vil gerne understrege, at de prognoser, der på nuværende tidspunkt foreligger over elektriske køretøjers fremtidige markedsposition, afviger stærkt fra hinanden. Således indeholder alene Delft-Report forskellige skøn over antallet af elektriske biler⁽⁶¹⁾, som forventes at være på markedet i 2015, og over deres andel af det samlede bilmarked. Prognoserne står i direkte sammenhæng med forskellige scenarier⁽⁶²⁾. Ifølge en prognose på grundlag af det mest positive scenario, som tager udgangspunkt i, at der opnås gennembrud inden for elektromobilitet, vil 30 000 rene elektriske biler således blive nyindregistreret i EU i 2015. Det mest pessimistiske scenario tager udgangspunkt i, at der i samme tidsrum kun nyindregistreres 10 000 rene elektriske biler i EU, mens antallet af nyindregistrerede rene elektriske biler i EU ifølge et mere realistisk scenario vil udgøre 20 000 enheder i 2015⁽⁶³⁾. Ifølge denne rapport vil der være 100 000 rene elektriske biler i EU-27 i 2015⁽⁶⁴⁾.
- (148) Det skal bemærkes, at det tilsyneladende fremgår af uafhængige prognoser, at den værdi på én procent, der er fastsat i undersøgelsen fra Deutsche Bank for rene elektriske bilers andel af det samlede bilmarked i 2015, er for høj. Det er således anført i rapporten fra 2014 med titlen »The xEV Industry insider Report«⁽⁶⁵⁾, at rene elektriske køretøjer i **2020** kun vil tegne sig for en andel på 0,6 % af det samlede verdensmarked. Der er ingen grund til at antage, at rene elektriske bilers andel af det samlede bilmarked allerede fem år tidligere, dvs. i 2015, vil udgøre 0,6 %.

⁽⁶⁰⁾ Se figuren på s. 21 i European-Roadmap-undersøgelsen.

⁽⁶¹⁾ I Delft-Report er køretøjerne inddelt i følgende kategorier på grundlag af deres fremdriftssystem: konventionelle, fuldstændigt elektriske, Plug-in Hybrid (PHEV) og elektriske køretøjer med rækkeviddeforøger.

⁽⁶²⁾ I eksempelvis det mest realistiske scenario tages der udgangspunkt i, at den nuværende offentlige støtte fortsat består, at hverken inputparametrene eller den forventede udvikling i forbindelse med konventionelle personbiler ændres væsentligt, og at ca. 5 % af kunderne er interesserede i at købe et elektrisk køretøj (herunder en hybridbil). Det andet scenario forudsætter et gennembrud inden for teknologien i forbindelse med konventionelle personbiler, hvilket medfører en betydelig stigning i CO₂-effektiviteten, og tager udgangspunkt i en nedsættelse af den offentlige støtte og et langsomt fald i batteripriserne. Scenario 3 forudsætter et gennembrud for segmentet for elektriske biler, idet denne udvikling fremhæjpes fra 2015 gennem et hurtigt fald i batteriomkostningerne.

⁽⁶³⁾ Se tabel 17 på s. 145 i undersøgelsen »Impacts of Electric Vehicles — Deliverable 5«, en konsekvensanalyse i forbindelse med scenarier vedrørende markedsaccept og politiske konsekvenser.

⁽⁶⁴⁾ Se tabel 22 og 24 på s. 148 i undersøgelsen »Impacts of Electric Vehicles — Deliverable 5«, en konsekvensanalyse i forbindelse med scenarier vedrørende markedsaccept og politiske konsekvenser.

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

- (149) Kommissionen konstaterer, at ingen af disse prognoser fra undersøgelser af nyere dato forudser et større antal rene elektriske biler for 2015 end undersøgelsen fra Deutsche Bank, der dannede grundlag for beregningen af støttemodtagerens markedsandele. I betragtning af de forskellige prognoser konkluderer Kommissionen, at det ikke er muligt med et minimum af sikkerhed at forudsige elektriske bilers fremtidige markedsandel i EØS (og på verdensplan) for 2015 og efterfølgende år.

5.6.1.4. Konklusion vedrørende vurderingen af markedsandelen

- (150) Alt i alt har de af Tyskland fremlagte beviser og oplysningerne fra uafhængige kilder ikke godtgjort, at støttemodtagerens markedsandel ikke vil overstige tærsklen på 25 % i 2015 i det mindste på nogle plausible relevante produktmarkeder i EØS og i D-segmentet på verdensplan⁽⁶⁶⁾. Denne konklusion er draget på basis af prognosen fra Deutsche Bank, hvorefter elektriske biler i de forskellige segmenter af markedet for konventionelle personbiler vil have en andel på 1 % af det samlede bilsalg. Derudover kan der på grundlag af andre uafhængige kilder, som anført i betragtning 147, også beregnes en andel af et ikke-segmenteret EØS-marked for elektriske biler, som overstiger tærsklen på 25 % (på grundlag af prognoserne på 10 000, 20 000 og 30 000 rene elektriske biler i 2015).
- (151) På grundlag af det ovenstående har Kommissionen besluttet at gennemføre den tilbundsgående undersøgelse af støtten på grundlag af meddelelsen om tilbundsgående undersøgelser af større investeringsprojekter.

5.7. Anvendelse af meddelelsen om tilbundsgående undersøgelser af større investeringsprojekter

- (152) I henhold til punkt 68 i RAG vil Kommissionen, såfremt de deri nævnte betingelser er opfyldt, kun godkende regional investeringsstøtte, hvis den efter indledningen af proceduren i [...] artikel [108], stk. 2, [i TEUF] har påvist, at støtten er nødvendig for at skabe en tilskyndelsesvirkning for investeringen, og at fordelene ved støtteforanstaltningen opvejer den deraf følgende konkurrencefordrejning og påvirkning af handelen mellem medlemsstater. Kriterierne for vurdering heraf er som nævnt i fodnote 63 i RAG fastlagt i meddelelsen om tilbundsgående undersøgelser af større investeringsprojekter.
- (153) Med hensyn til Tysklands påstand om, at den formelle undersøgelsesprocedure udelukkende bør være rettet mod at fjerne alvorlig tvivl og ikke vurdere de forenelighedskriterier, der allerede var undersøgt på grundlag af RAG⁽⁶⁷⁾, finder Kommissionen det nødvendigt at påpege, at de gældende bestemmelser vedrørende vurderingen af anmeldelsespligtig regionalstøtte til store investeringsprojekter blev formuleret og udformet på en sådan måde, at resultatet af vurderingen af støttemodtagerens markedsandel i henhold til punkt 68, litra a), i RAG er af afgørende betydning. Hvis støttemodtagerens markedsandel på det relevante produktmarked og geografiske marked overstiger den tærskel, der er fastsat i henhold til punkt 68, litra a), i RAG, kan der ikke være tale om en positiv formodning med hensyn til resultatet af afvejningstesten.
- (154) Tysklands forslag om at godkende støtten under forbehold af, at der hvert år indsendes dokumentation for støttemodtagerens markedsandel og uden en tilbundsgående undersøgelse⁽⁶⁸⁾, er klart ikke praktisk muligt, da man derved kan afskære sig fra muligheden for effektivt at afhjælpe negative virkninger af støtten.
- (155) Med hensyn til argumentet om, at Kommissionens tilbundsgående undersøgelser i henhold til punkt 9 i meddelelsen om tilbundsgående undersøgelser af større investeringsprojekter skal afpasses efter, hvor stor en konkurrencefordrejning der potentielt kan forårsages, og at undersøgelsen derfor ikke bør gennemføres i tilfælde, hvor der ikke er nogen »nævneværdig konkurrencefordrejning«, og støttemodtageren påtager sig en innovativ og meget risikabel innovation⁽⁶⁹⁾, konkluderer Kommissionen, at det ikke blev godtgjort, at der ikke foreligger en »nævneværdig konkurrencefordrejning«, og at støtte på 50 mio. EUR til et investeringsprojekt på 400 mio. EUR absolut har et betydeligt potentiale til at fordreje konkurrencen.

⁽⁶⁶⁾ Se betragtning 36 og fodnote 18 og 19.

⁽⁶⁷⁾ Se betragtning 60, litra b).

⁽⁶⁸⁾ Se betragtning 60, litra c).

⁽⁶⁹⁾ Se betragtning 60, litra d).

- (156) Kommissionen konkluderer, at Rettens dom af 10. juli 2012 i sag T-304/08 — Smurfit Kappa/Kommission (⁷⁰) ikke kan fortolkes således, at Kommissionen skal undlade at anvende meddelelsen om tilbundsgående undersøgelser af større investeringsprojekter i tilfælde som det foreliggende. I henhold til dommen opfordres Kommissionen derimod til at foretage en indgående vurdering i tilfælde, hvor de positive virkninger af regionalstøtten ikke åbenbart overstiger de mulige negative virkninger, selv hvis tærsklerne i henhold til punkt 68 i RAG ikke overskrides.

5.8. Tilbundsgående undersøgelse

- (157) I den foreliggende støttesag skal Kommissionen på grundlag af kriterierne i meddelelsen om tilbundsgående undersøgelser af større investeringsprojekter foretage en detaljeret kontrol af, om støtten er nødvendig for at skabe en tilskyndelsesvirkning for investeringsprojektet, og om fordelene ved foranstaltningen opvejer den deraf følgende konkurrencefordrejning og påvirkning af samt handelen mellem medlemsstater.

5.8.1. Støttens proportionalitet

- (158) I henhold til punkt 18 i meddelelsen om tilbundsgående undersøgelser af større investeringsprojekter betragtes kun »[f]oranstaltninger, for hvilke medlemsstaten har overvejet andre politiske løsninger, og for hvilke det er fastslået, at det er fordelagtigt at anvende et selektivt redskab, såsom statsstøtte til en specifik virksomhed, [...] som formålstjenlige ordninger«.
- (159) Tyskland fremlagde tilstrækkelig dokumentation for sin påstand om (⁷¹), at udvidelsen af infrastrukturen og andre generelle foranstaltninger alene ikke var tilstrækkelige til at mindske de regionale uligheder i Tyskland. Kommissionen konkluderer derfor, at støtteforanstaltningen er et egnet instrument til at virkeliggøre de regionale udviklingsmål i det pågældende støtteberettigede område.

5.8.2. Tilskyndelsesvirkning/kontrafaktisk scenario

- (160) Da en virksomhed har mange grunde til at etablere sig i en bestemt region, også uden støtte, er Kommissionen i henhold til punkt 19 ff. i meddelelsen om tilbundsgående undersøgelser af større investeringsprojekter forpligtet til i detaljer at kontrollere, om støtten er nødvendig for at skabe en tilskyndelsesvirkning for investeringen. Formålet med denne detaljerede undersøgelse er at fastslå, hvorvidt støtten faktisk bidrager til, at den støttemodtagende virksomhed ændrer adfærd, således at den iværksætter (yderligere) investeringer i den pågældende støttemodtagende region.
- (161) I henhold til meddelelsen om tilbundsgående undersøgelser af større investeringsprojekter kan tilskyndelsesvirkningen godtgøres på grundlag af to mulige scenarier: I scenario 1 ville der ikke blive iværksat en investering uden støtten, da investeringsprojektet ikke ville være rentabelt for virksomheden nogen andre steder, mens investeringen i scenario 2 ville blive foretaget et andet sted i EU.
- (162) Medlemsstaten skal derfor ved hjælp af klare beviser godtgøre, at støtten faktisk har indvirket på investeringsbeslutningen eller valget af placering. Kommissionen skal undersøge, om de foreslåede kontrafaktiske scenarier er realistiske.
- (163) I henhold til meddelelsen om tilbundsgående undersøgelser af større investeringsprojekter påhviler det medlemsstaten at godtgøre, at der foreligger en tilskyndelsesvirkning. I henhold til meddelelsens punkt 24 og 25 kunne medlemsstaten godtgøre, at støtten har en tilskyndende virkning, ved at fremlægge virksomhedsdokumenter, der viser, at 1) investeringen ikke ville være rentabel uden støtten, og at der ikke var overvejet en anden placering, eller at 2) omkostninger og fordele ved investeringen i den støttemodtagende region er blevet sammenlignet med omkostninger og fordele ved at vælge en anden region. Medlemsstaten opfordres til i denne forbindelse at fremlægge finansielle rapporter, interne forretningsplaner og dokumenter, hvori der gøres rede for forskellige investeringsscenarier.

(⁷⁰) Se fodnote 26

(⁷¹) Se betragtning 73-75.

- (164) Uden at fremlægge skriftlig dokumentation for, at denne analyse var blevet gennemført inden investeringsbeslutningen, forsøgte Tyskland i første omgang at gøre gældende, at tilskyndelsesvirkningen bør undersøges på grundlag af scenario 1 i henhold til punkt 22 i meddelelsen om tilbundsgående undersøgelser af større investeringsprojekter. Medlemsstaten skal godtgøre, at støtten tilskynder støttemodtageren til at træffe en positiv investeringsbeslutning, da investeringen, der ikke ville være rentabel for virksomheden nogen andre steder, kan foretages i det pågældende støtteberettigede område ved hjælp af støtten. Det fremgår af de dokumenter, som Tyskland har fremsendt, at det nødvendige statsstøttebeløb kun forhøjer nettonutidsværdien af investeringsprojektet med et procentpoint (fra [0-8] % til [1-9] %), hvilket klart ville ligge under såvel det interne ROCE-mål på 25 % som støttemodtagerens vejede gennemsnitlige kapitalomkostninger på 12 %.
- (165) Det er klart, at den marginale stigning i nettonutidsværdien, som selv med støtten ligger langt under virksomhedens normale vejledende værdi, ikke gør det muligt at konkludere, at støtten skaber en tilskyndelsesvirkning.
- (166) Ydermere står det fast, at beslutningen om at foretage en investering i fremstilling af elektriske biler blev truffet på grundlag af støttemodtagerens mere langsigtede strategiske målsætning om, at der skal udvikles innovative nøgleteknologier, for at modtagervirksomheden opfylder de fremtidige elektromobilitetsstandarder, og de innovative nøgleteknologier kan anvendes i den industrielle masseproduktion. Denne målsætning fremgår også af den omstændighed, at den koncern, som modtagervirksomheden indgår i, i 2009 indgik en strategisk alliance med SGL Carbon, der fremstiller kulstoffiberprodukter.
- (167) Den omstændighed, at tilskyndelsesvirkningen ikke blev godtgjort på grundlag af scenario 1, kan imidlertid ikke i sig selv føre til den konklusion, at den heller ikke kan påvises på grundlag af scenario 2.
- (168) Tyskland har faktisk på et senere tidspunkt anført, at støtten til støttemodtageren falder ind under scenario 2, og præsenterede fabrikken i München som alternativ til placeringen i Leipzig.
- (169) Undersøgelsen af tilskyndelsesvirkningen i forhold til scenario 2 skal godtgøre, at støtten tilskyndede modtagervirksomheden til at placere investeringen i den pågældende region og ikke i en anden region, fordi støtten udligner de nettohandicap og de nettoomkostninger, der er forbundet med at placere investeringen i den støttemodtagende region.
- (170) Som anført i betragtning 81 baserer Tyskland sig som dokumentation for tilskyndelsesvirkningen i forhold til scenario 2 (for i3-modellen) på dokumenter fra december 2009, f.eks. mødereferatet vedrørende bestyrelsesbeslutningen af 15. december 2009. Det fremgår af disse dokumenter, at en lang række placeringer til investeringsprojektet blev overvejet i begyndelsen, men at næsten alle placeringer (også [...], hvilket har størst betydning)⁽⁷²⁾ blev udelukket fra den endelige sammenligning af placeringsmuligheder af specifikke strategiske grunde, såsom nødvendigheden af »greenfield«-investeringer, afstanden til det sted, hvor der fremstilles kulfiberforstærket plast, forståelsesvanskeligheder, manglende beskyttelse af knowhow, for stor afstand til støttemodtagerens udviklingscenter samt på grund af ulemper med hensyn til produktionskapacitet og logistik. Indtil tidspunktet for placeringsvalget var alternativerne blevet reduceret til to muligheder, som blev alvorligt overvejet: Leipzig og München. Af de afgørende dokumenter, som blev forelagt for BMW AG's bestyrelse i december 2009, fremgår det, at placeringen i München uden støtte på grundlag af en [...]-årig livscyklus havde medført lavere omkostninger på 17 mio. EUR end placeringen i Leipzig.
- (171) En anden faktor, som var af betydning ved udvælgelsen af investeringens placering, var den langsigtede strategiske mulighed for at udvide produktionskapaciteten i fremtiden. I Leipzig var det muligt at fordoble produktionskapaciteten fra [10 000-50 000] enheder pr. år til [50 000-90 000] enheder pr. år, mens en sådan kapacitetsudvidelse ikke blev anset for at kunne gennemføres i München. Som det fremgår af de dokumenter, som Tyskland har fremsendt, satte virksomheden ikke beløb på denne strategiske faktor.

⁽⁷²⁾ Se betragtning 83.

- (172) Derudover fremgår det af dokumenterne, at adgangen til statsstøtte på 50 mio. EUR blev analyseret forud for beslutningen om investeringen/placeringen.
- (173) Kommissionen konkluderer, at Tyskland på grundlag af de ovennævnte ægte og aktuelle dokumenter har fremlagt bevis for, at beslutningen om at placere investeringsprojektet med henblik på fremstilling af i3-modellen i Leipzig og ikke i München blev truffet på grundlag af, at der var statsstøtte til rådighed.

5.8.3. Proportionalitet

- (174) I forhold til scenario 2 gælder i henhold til punkt 33 i meddelelsen om tilbundsgående undersøgelser af større investeringsprojekter »med hensyn til placeringsincitamentet, at støtte vil kunne siges at stå i et rimeligt forhold til formålet, hvis den er lig med forskellen mellem den støttemodtagende virksomheds nettoomkostninger ved at investere i den støttemodtagende region og dens nettoomkostninger ved at investere i en alternativ region«.
- (175) Som anført ovenfor har Tyskland i dokumenterne fra december 2009 fremlagt bevis for, at omkostningsforskellen mellem de to placeringer (Leipzig og München), der var konstateret på tidspunktet for investerings-/placeringsbeslutningen og beregnet på grundlag af en syvårig livscyklus, udgjorde 17 mio. EUR. Virksomheden har beregnet ovennævnte omkostningsforskel på grundlag af de produktrelaterede investeringsomkostninger, omkostningerne til strukturinvesteringer, planlægnings- og startomkostningerne, produktionsomkostningerne, forsyningsomkostningerne og de såkaldte inbound-/outbound-omkostninger (logistikomkostninger og afgifter til international fragt). Kommissionen konkluderer derfor, at Tyskland har fremlagt bevis for, at støtte på 17 mio. EUR svarer til det nødvendige minimum med hensyn til ændringen af støttemodtagerens placeringsbeslutning, og at dette beløb derfor opfylder proportionalitetskravet med hensyn til formålet med støtten, dvs. at fremme den regionale udvikling. Kommissionen konstaterer, at der i denne forbindelse ved vurderingen af, om den anmeldte støtte er proportional, ikke skal tages hensyn til den strategiske mulighed for at udvide produktionskapaciteten, som ikke findes i München, da denne mulighed kun bliver relevant på meget lang sigt og derfor efter det omhandlede investeringsprojekts syvårige livscyklus.
- (176) Tyskland har på et senere tidspunkt anført ⁽⁷³⁾, at det oprindeligt anmeldte samlede støttebeløb på 50 mio. EUR er proportionalt, da der til ekstraomkostningerne på 29 mio. EUR skal lægges de 17 mio. EUR, der i december 2009 var beregnet som yderligere investeringsomkostninger i forbindelse med placeringen i Leipzig. Disse meromkostninger på 29 mio. EUR blev afholdt inden udgangen af 2012, dvs. efter at placerings- og investeringsbeslutningen var truffet, og arbejdet på investeringsprojektet var påbegyndt.
- (177) Tyskland har begrundet dette beløb med, at støttens proportionalitet ikke skal godtgøres på grundlag af de samme dokumenter som tilskyndelsesvirkningen. Tyskland har gjort gældende, at Kommissionen også bør tage hensyn til andre oplysninger om omkostninger, som vedrører omkostninger, der er afholdt i det støtteberettigede område, efter at beslutningen om investeringens placering var truffet.
- (178) Kommissionen konstaterer, at de dokumenter, som Tyskland indsendte i september 2012, og hvori ekstraomkostningerne er anført ⁽⁷⁴⁾, hverken er autentiske eller stammer fra en tid, hvor der blev truffet nogen som helst placeringsbeslutning, da de først blev udarbejdet i september 2012.
- (179) Kommissionen afviser Tysklands påstand om, at spørgsmålet om en foranstaltningsproportionalitet ikke udelukkende skal afgøres på grundlag af dokumenter, som afspejler situationen på tidspunktet for den pågældende placerings-/investeringsbeslutning, af følgende grunde:
- (180) Det er korrekt, at punkt 35 i meddelelsen om tilbundsgående undersøgelser af større investeringsprojekter, hvori er anført de former for dokumentation, der er formålstjenlige til at godtgøre, at støtten står i et rimeligt forhold til formålet, ikke udtrykkeligt kræver, at proportionaliteten godtgøres ved hjælp af den *samme* [kursivering tilføjet] dokumentation som tilskyndelsesvirkningen, men derimod ved hjælp af *formålstjenlig* [kursivering tilføjet] dokumentation af den art, der er beskrevet i meddelelsens punkt 26. Denne formulering i punkt 35 kan imidlertid ikke fortolkes således, at det er muligt at godtgøre støttens tilskyndelsesvirkning og proportionalitet ved hjælp af dokumentation, som indeholder fuldstændigt forskellige tal med hensyn til de nettohandicap og -omkostninger, der er forbundet med en investering i det støtteberettigede område. Navnlig gør denne formulering det ikke muligt at anvende dokumentation, som indeholder omkostninger, der først er afholdt flere år efter, at den pågældende investerings-/placeringsbeslutning blev truffet.

⁽⁷³⁾ Se betragtning 101 og 102.

⁽⁷⁴⁾ Se betragtning 102.

- (181) Det er også korrekt, at meddelelsen om tilbundsgående undersøgelser af større investeringsprojekter ikke indeholder nogen udtrykkelig bestemmelse vedrørende det tidspunkt, der skal være afgørende for vurderingen af proportionaliteten af en foranstaltning. Den indeholder heller ingen udtrykkelig bestemmelse vedrørende det præcise tidspunkt, der skal lægges til grund for vurderingen af tilskyndelsesvirkningen. Det er imidlertid klart, at de relevante tal for vurderingen af støttens tilskyndelsesvirkning med hensyn til investerings-/placeringsbeslutningen skal være til rådighed og tages i betragtning, *inden* investerings-/placeringsbeslutningen træffes. Derfor henvises der i punkt 26 i meddelelsen om tilbundsgående undersøgelser af større investeringsprojekter, hvori er anført de former for dokumentation, der er formålstjenlige til at godtgøre, at støtten står i et rimeligt forhold til formålet, til »dokumenter, der forelægges *et investeringsudvalg* [kursivering tilføjet] og hvori der gøres rede for forskellige investeringsscenarier«. Den dokumentation, som Kommissionen har gennemgået i den foreliggende sag, er præcis denne form for dokumenter, som blev forelagt støttemodtagerens bestyrelse og indeholder de forskellige investeringsscenarier med de relevante taloplysninger. Det fremgår af denne dokumentation, at omkostningsulempen ved investeringen i Leipzig inden beslutningen til fordel for denne placering blev anslået til 17 mio. EUR.
- (182) Endvidere fremgår det af den logik, der ligger til grund for analysen på grundlag af scenario 2, at de ekstraomkostninger, der påløber ud fra en forhåndsbetragtning, dvs. inden beslutningen om investeringens placering, som følge af investeringen det sted, hvor investeringen ikke ville være blevet foretaget uden støtten, skal opvejes af statsstøtten. Proportionalitetskravet betyder imidlertid også, at den andel af støtten, som overstiger det minimum, der er nødvendigt for at udløse beslutningen om at investere i det støtteberettigede område, kan betragtes som overflødig, da dette udgør en betingelsesløs finansiel støtte til fordel for støttemodtageren, som ikke tjener noget formål, der ville være foreneligt med statsstøttere reglerne.
- (183) I punkt 33 i meddelelsen om tilbundsgående undersøgelser af større investeringsprojekter er det udtrykkeligt fastsat, at støtten skal være lig med forskellen mellem nettoomkostningerne i de to alternative placeringsmuligheder, for at støtten kan siges at stå i et rimeligt forhold til formålet. Kommissionen er derfor af den opfattelse, at støtten kun kan anses for proportional op til det støttebeløb, som var nødvendigt til at udløse støttemodtagerens investeringsbeslutning til fordel for den pågældende placering.
- (184) Høringsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene fra 2007 om »fælles principper for en økonomisk vurdering af statsstøttes forenelighed efter artikel 87, stk. 3« indeholder, i modsætning til Tysklands opfattelse, heller ingen anden mulighed. I punkt 41 i høringsdokumentet, som under ingen omstændigheder er bindende for Kommissionen, argumenteres der snarere for en tilgang, hvis vigtigste målsætning er at undgå, at den støtte, der ydes til et investeringsprojekt, er større end det nødvendige minimum. Det er klart angivet, at det i de tilfælde, der er omfattet af den detaljerede vurdering i eksisterende retningslinjer, endvidere skal undersøges, om denne støtteintensitet er for høj, og om samme resultat kunne opnås med mindre støtte. Hvis det som i det foreliggende tilfælde er påvist, at der på det tidspunkt, hvor beslutningen til fordel for Leipzig blev truffet (dvs. på det tidspunkt, hvor investeringen blev udløst), kun var en omkostningsforskel på 17 mio. EUR mellem investeringsomkostningerne i Leipzig og München, er det støttebeløb, der overstiger denne forskel, også overflødig i henhold til det høringsdokument, som Tyskland har anført.
- (185) Dommen i sagen Freistaat Sachsen mod Kommissionen forpligter heller ikke Kommissionen til at træffe afgørelse på grundlag af dokumentation, som medlemsstaten anser for »formålstjenlig« i henhold til punkt 35 i meddelelsen om tilbundsgående undersøgelser af større investeringsprojekter⁽⁷⁵⁾, som imidlertid ikke kunne have indflydelse på støttemodtagerens beslutning om at gennemføre investeringen det pågældende sted.
- (186) Hvad angår de ekstraomkostninger, der er afholdt i forbindelse med den udvidelse af investeringen, som blev gennemført efter den oprindelige investeringsbeslutning fra december 2009, udtrykker Kommission følgende tvivl med hensyn til de nye oplysninger, som Tyskland fremsendte i september 2012 som led i den formelle undersøgelse:

⁽⁷⁵⁾ Se betragtning 92 og 94.

- (187) Ekstraomkostningerne i relation til produktionskapaciteten i forbindelse med i8-modellen var ikke omfattet af investeringsbeslutningen i 2009, da beslutningen om produktion af i8 først blev truffet i begyndelsen af 2011. Den relevante bestyrelsesbeslutning er en selvstændig beslutning, der er adskilt fra placerings-/investeringsbeslutningen vedrørende produktionen af i3-modellen. Endvidere skulle der i forbindelse med beslutningen om produktion af i8-modellen ikke vælges mellem investeringer i Leipzig eller et andet sted (scenario 2), men derimod tages stilling til, om i8-modellen skulle produceres eller ej (scenario 1). Nærmere bestemt var investeringsbeslutningen i betragtning af det lave antal køretøj, der skal fremstilles, i økonomisk henseende kun hensigtsmæssig, hvis i8-modellen blev fremstillet på de produktionssteder, der blev opført i Leipzig. Tyskland anførte faktisk i et svar på en anmodning om oplysninger, at dette ikke ændrede de oprindeligt planlagte investeringer ⁽⁷⁶⁾, og så vidt Kommissionen ved, blev der ikke anmodet om yderligere støtte til eventuelle yderligere investeringsomkostninger i forbindelse med produktionen af i8-modellen.
- (188) Kommissionen er af den opfattelse, at med hensyn til den andel af støtten, som vedrører investeringsomkostninger, der ikke var omfattet af anmeldelsen, kan hverken tilskyndelsesvirkningen eller proportionaliteten godtgøres.
- (189) På grundlag af ovenstående kan Kommissionen ikke bekræfte, at den regionale investeringsstøtte på 45 257 273 EUR (tilbagediskonteret værdi) er proportional. Den konkluderer, at den andel af den anmeldte støtte, der overstiger 17 mio. EUR (dvs. 28 257 273 EUR) er midler, som blev stillet til rådighed for støttemodtageren, uden at virkeliggørelsen af et mål i henhold til artikel 107, stk. 3, i TEUF blev fremmet. Endvidere er Kommissionen af den opfattelse, at det yderligere beløb på 28 257 273 EUR havde negative virkninger og ville fordreje konkurrencevilkårene kraftigt, især da konkurrenter som følge heraf kunne afholde sig fra at investere i lignende produkter, hvilket ville bidrage til at fortrænge private investorer fra det relevante marked.

5.8.4. Støttens positive virkninger

- (190) I henhold til meddelelsen om tilbundsgående undersøgelser af større investeringsprojekter skal medlemsstaten godtgøre, at investeringsprojektet bidrager til den pågældende regions udvikling ⁽⁷⁷⁾, og Kommissionen kan kun godkende støtte, hvis dens positive virkninger ud over tilskyndelsesvirkningen for investeringen og støttens proportionalitet vejer tungere end dens negative virkninger ⁽⁷⁸⁾.
- (191) Kommissionen konstaterer, at Tyskland har godtgjort, at støtten på 17 mio. EUR har positive virkninger på den regionale udvikling ⁽⁷⁹⁾.

5.8.5. Støttens negative virkninger for konkurrencen

- (192) I henhold til punkt 40 ⁽⁸⁰⁾ i meddelelsen om tilbundsgående undersøgelser af større investeringsprojekter har støtten ved en analyse på grundlag af scenario 2, hvorefter investeringen ville være blevet foretaget også uden støtte, og støtten opfylder proportionalitetskravet, ingen virkninger på konkurrencen, da de eksisterende faktorer, f.eks. støttemodtagerens store markedsandel, er de samme.
- (193) Kommissionen kunne bekræfte støttens tilskyndelsesvirkning og opfyldelsen af proportionalitetskravet for et beløb på 17 mio. EUR. Hvis støtten begrænses til dette beløb, skaber den ingen negative virkninger for konkurrencen.

⁽⁷⁶⁾ Se Tysklands svarbrev af 25. maj 2011 (nummer 2011/054659), s. 3.

⁽⁷⁷⁾ Punkt 11 i meddelelsen om tilbundsgående undersøgelser af større investeringsprojekter.

⁽⁷⁸⁾ Punkt 52 i meddelelsen om tilbundsgående undersøgelser af større investeringsprojekter.

⁽⁷⁹⁾ Se betragtning 61-72.

⁽⁸⁰⁾ »Hvis den kontrafaktiske analyse viser, at investeringen ville være blevet foretaget også uden støtte, om end måske placeret et andet sted (scenario 2), og hvis støtten opfylder proportionalitetskravet, vil eventuelle fordrejningsindikatorer, såsom en stor markedsandel og en forøgelse af kapaciteten på et underpræsterende marked, principielt være de samme uanset støtten.«

5.8.6. Støttens negative virkninger for samhandelen

- (194) Regionalstøtte har virkninger på samhandelen mellem medlemsstaterne, da den får virksomheder til at gennemføre investeringer i støtteberettigede områder i visse medlemsstater og ikke andre steder i andre medlemsstater. Investeringsprojektet i Leipzig medførte imidlertid ikke, at en investering blev trukket ud af et andet støtteberettiget område i en anden medlemsstat eller af et lige så ugunstigt stillet område i Tyskland. Den alternative placering i [...] blev i en tidlig planlægningsfase udelukket ud fra kvalitative og strategiske overvejelser. Støtten er således ikke i strid med samhørighedsmålene i TEUF. Endvidere er investeringsprojektet ikke forbundet med flytning af et eksisterende anlæg til Leipzig, således at punkt 54 i meddelelsen om tilbundsgående undersøgelser af større investeringsprojekter ikke finder anvendelse.

5.8.7. Afvejning af støttens positive og negative virkninger

- (195) Efter at det er fastslået, at støtten tilskynder til at placere investeringen i den pågældende region, og at op til 17 mio. EUR står i et rimeligt forhold til dette mål, skal dens positive og negative virkninger afvejes.
- (196) Undersøgelsen har bekræftet, at støtte på 17 mio. EUR har medført, at et investeringsprojekt gennemføres i et ugunstigt stillet område, som er berettiget til regionalstøtte i henhold til artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF. Da der skabes 800 direkte arbejdspladser i kraft af investeringen, yder den et vigtigt bidrag til den regionale udvikling. Da beslutningen om at placere investeringen i Leipzig ikke medfører, at en region med et lige så højt eller højere støtteloft stilles ugunstigt, er den ikke i strid med samhørighedsmålene. Efter Kommissionens opfattelse vil samhørigheden i EU have større gavn af, at en investering placeres i en ringere stillet region end i en bedre stillet region.
- (197) På baggrund af ovenstående betragtninger finder Kommissionen, at støttens positive virkninger på 17 mio. EUR overstiger de negative virkninger for samhandelen mellem medlemsstaterne samt eventuelle sociale og økonomiske virkninger på den alternative placering, som ligger i en bedre stillet region.
- (198) I overensstemmelse med punkt 68 i RAG og i betragtning af den tilbundsgående undersøgelse, der blev foretaget på grundlag af meddelelsen om tilbundsgående undersøgelser af større investeringsprojekter, fastslår Kommissionen, at Tyskland har godtgjort, at støtten på 17 mio. EUR yder et positivt bidrag til den regionale udvikling. Kommissionen konkluderer, at støtte på op til 17 mio. EUR er nødvendig for at udløse en tilskyndelsesvirkning for investeringen i Leipzig, og at fordelene ved støtteforanstaltningen overstiger den deraf følgende konkurrencefordrejning og påvirkning af samhandelen mellem medlemsstaterne.

5.8.8. Mulighed for ydelse af støtte op til anmeldelsestærsklen i henhold til den generelle gruppefritagelsesforordning

- (199) Kommissionen afviser Tysklands påstand om, at dens beføjelse til at undersøge den omhandlede støtteforanstaltnings forenelighed med det indre marked i henhold til meddelelsen om tilbundsgående undersøgelser af større investeringsprojekter er begrænset til den andel af det anmeldte støttebeløb, der ligger over anmeldelsestærsklen i henhold til artikel 6, stk. 2, i den generelle gruppefritagelsesforordning.
- (200) Kommissionen er forpligtet til på grundlag af en mere udførlig vurdering i henhold til meddelelsen om tilbundsgående undersøgelser af større investeringsprojekter at undersøge tilskyndelsesvirkningen og proportionaliteten af støtteforanstaltninger, som den tilbundsgående undersøgelse finder anvendelse på, dvs. anmeldelsespligtig regionalstøtte til store investeringsprojekter, som opfylder de relevante betingelser i RAG.
- (201) Med hensyn til Tysklands mulighed for at yde BMW AG støtte, hvis beløb ikke overstiger anmeldelsestærsklen i henhold til artikel 6, stk. 2, i den generelle gruppefritagelsesforordning — i dette tilfælde ville det være 22,5 mio. EUR — bemærkes, at det kun fremgår af fodnoten til punkt 56 i meddelelsen om tilbundsgående undersøgelser af større investeringsprojekter, at medlemsstaterne fortsat har denne mulighed. Denne fodnote, som Tyskland har henvist til, betyder ikke, at Kommissionen selv ville være forpligtet til at godkende regionalstøtte op til den anmeldelsestærskel, der gælder i forbindelse med en gruppefritagelse.

- (202) Kommissionen har derfor beføjelse til at undersøge tilskyndelsesvirkningen og proportionaliteten af det samlede støttebeløb, som Tyskland har anmeldt, og fastslå, at støtten kun er forenelig med det indre marked, hvis den er begrænset til 17 mio. EUR.

6. KONKLUSION

- (203) Kommissionen konkluderer, at den regionale investeringsstøtte, som Tyskland påtænker at yde til BMW AG, er forenelig med det indre marked efter artikel 107, stk. 3, litra a), i TEUF op til 17 mio. EUR.
- (204) Der er intet, der tyder på, at nogen af de andre undtagelsesbestemmelser med hensyn til forbuddet mod statsstøtte i artikel 107 i TEUF finder anvendelse i det foreliggende tilfælde, og Tyskland har heller ikke gjort sådanne undtagelsesbestemmelser gældende.
- (205) Den andel af støtten, der udgør 28 257 273 EUR, som Tyskland har anmeldt til fordel for BMW AG, er derfor uforenelig med det indre marked —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

Den statsstøtte på 45 257 273 EUR, som Tyskland påtænker at yde til BMW AG til investeringen i Leipzig, er kun forenelig med det indre marked, hvis den er begrænset til 17 mio. EUR (i 2009-priser); det overskydende beløb (28 257 273 EUR) er uforeneligt med det indre marked.

Der må kun ydes støtte på op til 17 mio. EUR.

Artikel 2

Senest to måneder efter ydelsen af støtten sender Tyskland Kommissionen et eksemplar af de for støtteforanstaltningen relevante dokumenter og senest seks måneder efter udbetalingen af den sidste støttetranche en detaljeret endelig rapport baseret på den anmeldte udbetalingsplan.

Artikel 3

Denne afgørelse er rettet til Forbundsrepublikken Tyskland.

Udfærdiget i Bruxelles, den 9. juli 2014.

På Kommissionens vegne

Joaquín ALMUNIA

Næstformand
