



## Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Femte Afdeling)

12. september 2017\*

»Statsstøtte – regional investeringsstøtte – støtte fra Tyskland til BMW's store investeringsprojekt i Leipzig vedrørende produktion af to modeller af elektriske biler (i3 og i8) – afgørelse, hvorved støtten erklæres delvist forenelig og delvist uforenelig med det indre marked – artikel 107, stk. 3, litra c), TEUF – artikel 108, stk. 2 og 3, TEUF – støttens tilskyndende virkning – støttens nødvendighed«

I sag T-671/14,

**Bayerische Motoren Werke AG**, München (Tyskland), ved advokaterne M. Rosenthal, G. Drauz og M. Schütte,

sagsøger,

støttet af:

**Freistaat Sachsen** (Tyskland) ved advokaterne T. Lübbig og K. Gaßner,

intervenient,

mod

**Europa-Kommissionen** først ved F. Erlbacher, T. Maxian Rusche og R. Sauer, derefter ved T. Maxian Rusche og R. Sauer, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

angående en påstand støttet på artikel 263 TEUF om delvis annullation af Kommissionens afgørelse C(2014) 4531 final af 9. juli 2014 om statsstøtte SA.32009 (2011/C) (ex 2010/N), som Forbundsrepublikken Tyskland påtænker at yde til BMW til et stort investeringsprojekt i Leipzig,

har

RETTEN (Femte Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, A. Dittrich, og dommerne J. Schwarcz (refererende dommer) og V. Tomljenović,

justitssekretær: fuldmægtig S. Bukšek Tomac,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 8. september 2016,

afsagt følgende

\* Processprog: tysk.

## Dom

### Tvistens baggrund

- 1 Sagsøgeren, Bayerische Motoren Werke AG, er et moderselskab i Bayerische Motoren Werke-koncernen (herefter »BMW«), hvis hovedaktivitet er fremstilling af motorkøretøjer og motorcykler af mærkerne BMW, MINI og Rolls-Royce.
- 2 Den 30. november 2010 anmeldte Forbundsrepublikken Tyskland i henhold til artikel 6, stk. 2, i Kommissionens forordning (EF) nr. 800/2008 af 6. august 2008 om visse former for støttes forenelighed med [det indre marked] i henhold til [...] artikel [107 TEUF og 108 TEUF] (Generel gruppefritagelsesforordning) (EUT 2008, L 214, s. 3) en støtte på nominelt 49 mio. EUR, som den påtænkte at yde i henhold til Investitionszulagengesetz 2010 (lov om investeringsstøtte) af 7. december 2008, med senere ændringer (BGBL. 2008 I, s. 2350, herefter »IZG«), med henblik på opførelse i Leipzig (Tyskland) af et produktionsanlæg til fremstilling af BMW's elektriske bil i3 og plug-in hybridbilen i8 i overensstemmelse med retningslinjerne for statsstøtte med regionalt sigte for 2007-2013 (EUT 2006, C 54, s. 13, herefter »retningslinjerne«). I anmeldelsen blev der anført investeringsomkostninger på 392 mio. EUR (368,01 mio. EUR uden renter) og en støtteintensitet på 12,5%. Den endelige betaling var betinget af Europa-Kommissionens godkendelse.
- 3 Efter at have indhentet visse yderligere oplysninger besluttede Kommissionen den 13. juli 2011 at indlede den formelle undersøgelsesprocedure i henhold til artikel 108, stk. 2, TEUF, og den indhentede efterfølgende Forbundsrepublikken Tysklands bemærkninger i denne henseende. Den 13. december 2011 blev afgørelsen med overskriften »Statsstøtte – Tyskland – Statsstøtte SA.32009 (11/C) (ex 10/N) – LIP – støtte til BMW Leipzig – Opfordring til at fremsætte bemærkninger efter artikel 108, stk. 2, i TEUF« offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* (EUT 2011, C 363, s. 20). Ved skrivelse af 3. februar 2012 underrettede Kommissionen Forbundsrepublikken Tyskland om, at den ikke havde modtaget bemærkninger fra tredjeparter.
- 4 Den 17. januar 2012 ændrede de tyske myndigheder den oprindelige anmeldelse med henblik på at tilføje en støtte til en yderligere investering. Denne blev besluttet af støttemodtageren i forlængelse af afgørelsen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure. I denne sammenhæng blev der anmodet om afklaring i forskellige henseender over for Forbundsrepublikken Tyskland, som derpå imødekom anmodningen. Ved skrivelse af 5. august 2013 underrettede Forbundsrepublikken Tyskland også Kommissionen om yderligere ændringer til støtteprojektet vedrørende en nedsættelse af støttebeløbet og af støtteintensiteten.
- 5 Den 9. juli 2014 vedtog Kommissionen afgørelse C(2014) 4531 final om statsstøtte SA.32009 (11/C) (ex 10/N) (herefter »den anfægtede afgørelse«), hvis artikel 1 er affattet som følger:

»Den statsstøtte på 45 257 273 EUR, som [Forbundsrepublikken] Tyskland påtænker at yde til [sagsøgeren] 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.«

- 6 Hvad angår den anfægtede afgørelses begrundelse bemærkes indledningsvis, at Kommissionen i 113. betragtning til afgørelsen fastslog, at Forbundsrepublikken Tyskland med anmeldelsen af den planlagte støtteforanstaltning inden gennemførelsen overholdt sine forpligtelser i henhold til artikel 108, stk. 3, TEUF og den forpligtelse til individuel anmeldelse, der er fastsat i artikel 6, stk. 2, i forordning nr. 800/2008. Dernæst tilkendegav Kommissionen i 114.-123. betragtning til den pågældende afgørelse bl.a., at den ville behandle sagen i overensstemmelse med retningslinjerne og særligt med disses

punkt 4.3, der har overskriften »Støtte til store investeringsprojekter«, og med sin meddelelse om kriterier til brug for tilbundsgående undersøgelser af regionalstøtte til større investeringsprojekter (EUT 2009, C 223, s. 3). I denne sammenhæng foretog Kommissionen efter at have fastslået, at retningslinjernes fodnote 65 vedrørende skabelsen af et marked for nye produkter ikke fandt anvendelse i det foreliggende tilfælde, i henhold til retningslinjernes punkt 68, litra a) og b), en bedømmelse med henblik på at fastslå, om de deri fastsatte tærskler ville blive overskredet, således at den skulle foretage en tilbundsgående undersøgelse af den anmeldte støtte. Den blev på baggrund af de oplysninger, der blev indhentet fra Forbundsrepublikken Tyskland, foranlediget til at foretage en vurdering af, om støttemodtageren ville opnå en markedsandel på mere end 25% på det omhandlede produktmarked og geografiske marked. Kommissionen anførte, at såfremt de pågældende markeder ikke kunne afgrænses endeligt, ville den vurdere, om støttemodtageren ville have en sådan markedsandel på i det mindste et af de plausible markeder. Kommissionen bemærkede endvidere, at en sådan tilbundsgående undersøgelse, såfremt den blev foretaget, på ingen måde ville foregribe analysen af støttens forenelighed med det indre marked.

- 7 Hvad nærmere bestemt angår fastlæggelsen af markedet for de relevante produktmarkeder anførte Kommissionen for det første i det væsentlige i 124.-127. betragtning til den anfægtede afgørelse, at den var i »tvivl« om, hvorvidt elektriske biler og hybridbiler var omfattet af det samlede marked for konventionelle biler. For det andet understregede Kommissionen i 128.-132. betragtning til den anfægtede afgørelse den særlige betydning af analysen af markederne i forhold til de i3-biler, hvor modellerne er rent elektriske (Battery Electric Vehicles), for så vidt som denne models overskridelse af de relevante tærskler på mindst et af de plausible markeder ville være tilstrækkeligt til, at der skulle foretages en tilbundsgående undersøgelse, uden at Kommissionen skulle bekymre sig om at fastlægge det relevante marked for i8-hybridbilerne (Plug-in Hybrid Electric Vehicles). Kommissionen fandt endvidere, at den ikke med sikkerhed kunne konkludere, at disse biler faldt ind under segmenterne C eller D på det konventionelle marked i henhold til »IHS Global Insights bilklassifikationen«. For det tredje udtrykte Kommissionen i 133. og 134. betragtning til den anfægtede afgørelse også forbehold vedrørende spørgsmålet, om det relevante marked var markedet for elektriske biler i et kombineret C- og D-segment. Efter at have konstateret, at de plausible produktmarkeder skulle omfatte det laveste niveau, for hvilket statistiske oplysninger var til rådighed, bemærkede den nemlig, at den skulle tage hensyn til den særlige situation, der eventuelt kunne opstå, nemlig den dominerende stilling, som en støttemodtager ville kunne få i et enkelt af C- eller D-segmenterne på markedet for elektriske biler.
- 8 Hvad angår det relevante geografiske marked anførte Kommissionen i det væsentlige i 135.-140. betragtning til den anfægtede afgørelse, at Forbundsrepublikken Tysklands argument om, at det var det samlede marked, der skulle anses for det relevante marked for de elektriske biler, ikke var ledsaget af tilstrækkeligt detaljerede oplysninger om de faktorer, der er nævnt i Kommissionens meddelelse om afgrænsning af det relevante marked i forbindelse med Fællesskabets konkurrenceret (EFT 1997, C 372, s. 5). Følgelig og på baggrund af de oplysninger, der var blevet givet den, konkluderede Kommissionen, at den ikke kunne udelukke enhver tvivl om, at Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS) udgjorde det relevante geografiske område for elektriske biler eller hybridbiler.
- 9 Under disse omstændigheder foretog Kommissionen i 141.-154. betragtning til den anfægtede afgørelse en vurdering af de markedsandele, som sagsøgeren som støttemodtager teoretisk ville opnå på visse potentielle markeder, og besluttede derfor, at meddelelsen om kriterier til brug for tilbundsgående undersøgelser af regionalstøtte til større investeringsprojekter skulle anvendes. Det skal også bemærkes, at Kommissionen i 156. betragtning til den anfægtede afgørelse fastslog, at den i henhold til dom af 10. juli 2012, Smurfit Kappa Group mod Kommissionen (T-304/08, EU:T:2012:351), var forpligtet til at foretage en grundig undersøgelse i alle de tilfælde, hvor de positive virkninger af regionalstøtten ikke åbenbart overstiger de mulige negative virkninger, selv hvis tærsklerne i henhold til retningslinjernes punkt 68 ikke var overskredet. Tidligere i 155. betragtning til den anfægtede afgørelse konkluderede Kommissionen, at der ikke var blevet fremført noget bevis for, at der ikke

forelå nogen »nævneværdig konkurrencefordrejning«, og at støtte på 50 mio. EUR til et investeringsprojekt på 400 mio. EUR absolut havde et betydeligt potentiale til at fordreje konkurrencen.

- 10 Dernæst anførte Kommissionen i forbindelse med den tilbundsgående undersøgelse af den anmeldte støtte i 157. betragtning til den anfægtede afgørelse, at den på grundlag af kriterierne i meddelelsen om kriterier til brug for tilbundsgående undersøgelser af regionalstøtte til større investeringsprojekter skulle foretage en detaljeret undersøgelse af, om den omhandlede støtte var nødvendig for at skabe en tilskyndelsesvirkning for investeringsprojektet, og om fordelene ved foranstaltningen opvejede den deraf følgende konkurrencefordrejning og påvirkning af samhandelen mellem medlemsstater.
- 11 I denne forbindelse fastslog Kommissionen bl.a. i 160.-173. betragtning til den anfægtede afgørelse, at den anmeldte støttes tilskyndende virkning var blevet godtgjort af Forbundsrepublikken Tyskland på grundlag af det andet scenario i henhold til meddelelsen om kriterier til brug for tilbundsgående undersøgelser af regionalstøtte til større investeringsprojekter, nemlig det scenario, der omfatter omstændigheder, hvorunder den omhandlede investering også uden støtten ville være foretaget i en anden region i Den Europæiske Union. Kommissionen bemærkede dertil, at Forbundsrepublikken Tyskland havde gjort gældende, at opførelsen af fabrikken i München (Tyskland) udgjorde en alternativ foranstaltning til placeringen i Leipzig. Kommissionen gjorde bl.a. gældende, at det fremgik af de afgørende dokumenter, der var blevet forelagt sagsøgerens bestyrelse i december 2009, at »placeringen i München uden støtte [...] havde medført lavere omkostninger på 17 mio. EUR end placeringen i Leipzig«. Efter at have understreget, at en anden faktor, som også vedrørte udvælgelsen af investeringens placering, bestod i den langsigtede strategiske mulighed for at udvide produktionskapaciteten i fremtiden, men at virksomheden ikke havde sat beløb på denne faktor, fremhævede Kommissionen nogle andre interne dokumenter, der bevidnede, »at adgangen til statsstøtte på 50 mio. EUR [var blevet] analyseret forud for beslutningen om investeringen/placeringen«.
- 12 For så vidt angår proportionaliteten af den anmeldte støtte fastslog Kommissionen i 174.-189. betragtning til den anfægtede afgørelse i det væsentlige, at i forhold til det andet scenario gælder i henhold til punkt 33 i meddelelsen om kriterier til brug ved tilbundsgående undersøgelser af regionalstøtte til 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«.
- 13 Hvad angår det foreliggende tilfælde fandt Kommissionen i det væsentlige, at eftersom beløbet på 17 mio. EUR udgjorde omkostningsforskellen mellem de to placeringer (Leipzig og München), der blev beregnet på grundlag af de produktrelaterede investeringsomkostninger, omkostninger til strukturinvesteringer, planlægnings- og startomkostninger, produktionsomkostninger, forsyningsomkostninger, faste omkostninger og logistikomkostninger samt afgifter til international fragt, skulle det anses for et støttebeløb, der udgør det nødvendige minimum med hensyn til ændringen af støttemodtagerens placeringsbeslutning. Følgelig fandt Kommissionen, at beløbet opfyldte proportionalitetskravet med hensyn til formålet med støtten om at fremme den regionale udvikling. Endvidere fandt Kommissionen, at der i denne forbindelse ved vurderingen af, om den anmeldte støtte er proportional, ikke skulle tages hensyn til den strategiske mulighed for at udvide produktionskapaciteten, som ikke fandtes i München, da denne mulighed kun ville blive relevant på meget lang sigt og derfor efter det omhandlede investeringsprojekts livscyklus.
- 14 I 176. betragtning ff. til den anfægtede afgørelse forkastede Kommissionen Forbundsrepublikken Tysklands argument om, at en foranstaltnings proportionalitet ikke skal afgøres udelukkende på grundlag af dokumenter, som afspejler situationen på tidspunktet for placerings- og investeringsbeslutningen, men ligeledes på grundlag af de faktiske ekstraomkostninger, dvs. i det foreliggende tilfælde ved at tage hensyn til et samlet beløb på 50 mio. EUR, som omfattede

ekstraomkostninger på 29 mio. EUR »afholdt inden udgangen af 2012«. Kommissionen anførte i denne forbindelse i det væsentlige, at det ikke var muligt at godtgøre støttens tilskyndelsesvirkning og proportionalitet ved at støtte sig på dokumentation, som indeholdt fuldstændigt forskellige tal med hensyn til de nettohandicap og nettoomkostninger, der er forbundet med en investering i det støtteberettigede område. Ifølge Kommissionen forelå der ikke nogen ret til at anvende dokumenter, der indeholdt omkostninger, som først var blevet afholdt adskillige år efter, at de pågældende beslutninger om investering og placering blev truffet, og hvor arbejdet vedrørende investeringsprojektet allerede var blevet påbegyndt.

- 15 I 190.-198. betragtning til den anfægtede afgørelse foretog Kommissionen efter at have vurderet de positive og negative virkninger af den anmeldte støtte en afvejning af disse ved at fastslå, at de positive virkninger af støtten på 17 mio. EUR oversteg de negative virkninger for samhandelen mellem medlemsstaterne samt eventuelle sociale og økonomiske virkninger på den alternative lokalitet, som lå i en bedre stillet region.
- 16 Endelig forkastede Kommissionen i 199.-202. betragtning til den anfægtede afgørelse Forbundsrepublikken Tysklands argument om, at dens beføjelse til at undersøge den omhandlede støtteforanstaltningens forenelighed med det indre marked i henhold til meddelelsen om kriterier til brug for tilbundsgående undersøgelser af regionalstøtte til større investeringsprojekter er begrænset til den andel af det anmeldte støttebeløb, der lå over anmeldelsestærsklen i henhold til artikel 6, stk. 2, i forordning nr. 800/2008.

### **Retsforhandlinger og parternes påstande**

- 17 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 19. september 2014 har sagsøgeren anlagt nærværende sag. Den 4. december 2014 har Kommissionen indleveret svarskrift.
- 18 I henhold til artikel 24, stk. 6, i Rettens procesreglement af 2. maj 1991 er der blevet offentliggjort en meddelelse i *Den Europæiske Unions Tidende* den 8. december 2014 (EUT 2014, C 439, s. 30) vedrørende det søgsmål, der er anlagt i denne sag.
- 19 Den 28. januar 2015 har sagsøgeren indgivet replik til Rettens Justitskontor, og den 11. marts 2015 har Kommissionen indgivet duplik.
- 20 Den 16. januar 2015 har intervenienten, Freistaat Sachsen, indgivet en begæring om intervention til støtte for sagsøgeren. Kommissionen og sagsøgeren har afgivet deres bemærkninger til disse indlæg henholdsvis den 4. og den 10. februar 2015. Ved kendelse af 11. maj 2015 har formanden for Rettens Femte Afdeling givet tilladelse til denne intervention.
- 21 Den 3. juli 2015 har intervenienten indleveret sit interventionsindlæg til Rettens Justitskontor, hvori sagsøgeren og Kommissionen har fremsat deres skriftlige bemærkninger den 14. september 2015.
- 22 Den 17. september 2015 oplyste Retten parterne om, at retsforhandlingernes skriftlige del var afsluttet. Kommissionen anførte den 22. september 2015, at den ikke ønskede afholdelse af et retsmøde. Sagsøgeren anførte den 7. oktober 2015, at den ønskede at blive hørt.
- 23 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Femte Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling.
- 24 Parterne afgav indlæg og besvarede Rettens mundtlige spørgsmål under retsmødet den 8. september 2016.

25 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

- Den anfægtede afgørelse annulleres, »for så vidt som den fastslår, at det beløb på 28 257 273 EUR, som svarer til den del af den ansøgte støtte på 45 257 273 EUR, som overstiger 17 mio. EUR, er uforeneligt med det indre marked«.
- Subsidiært »annulleres [den pågældende afgørelse], for så vidt som den fastslår, at det beløb på 22,5 mio. EUR, der er fritaget for anmeldelsespligt i henhold til artikel 6, stk. 2, i forordning nr. 800/2008, er uforeneligt med det indre marked«.
- Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

26 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

- Frifindelse.
- Sagsøgeren tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

27 Intervenienten har i det væsentlige intervenseret til støtte for sagsøgerens påstande.

### **Retlige bemærkninger**

28 Sagsøgeren har fremsat tre anbringender. Det første anbringende vedrører en tilsidesættelse af artikel 108, stk. 3, TEUF, det andet anbringende vedrører en tilsidesættelse af artikel 107, stk. 3, litra c), TEUF, og det tredje anbringende, der er påberåbt subsidiært, vedrører en tilsidesættelse af artikel 108, stk. 3, TEUF og af forordning nr. 800/2008 som følge af begrænsningen af støttebeløbet til et beløb, der er lavere end det beløb, der er fritaget for anmeldelsespligt.

#### ***Det første anbringende vedrørende en tilsidesættelse af artikel 108, stk. 3, TEUF***

29 Det første anbringende, som sagsøgeren har gjort gældende, er opdelt i tre led. Det første led vedrører en manglende omhyggelig og upartisk undersøgelse inden for rammerne af den indledende undersøgelsesprocedure. Det andet led vedrører en angivelig manglende omhyggelig og upartisk undersøgelse inden for rammerne af den formelle undersøgelsesprocedure. Det tredje led vedrører et åbenbart urigtigt skøn i forhold til anvendeligheden af meddelelsen om kriterier til brug ved tilbunds gående undersøgelser af regionalstøtte til større investeringsprojekter.

#### ***Det første anbringendes første led***

30 Sagsøgeren er i det væsentlige af den opfattelse, at Kommissionen tilsidesatte artikel 108, stk. 3, TEUF samt sin pligt til at udvise omhu og princippet om god forvaltningsskik, for så vidt som denne sidstnævnte ikke under den indledende undersøgelsesprocedure søgte at overvinde de vanskeligheder, den havde med hensyn til fastlæggelsen af det relevante marked. Ifølge sagsøgeren ville Kommissionen ikke have foretaget en tilbunds gående undersøgelse af den omhandlede støtte, såfremt den havde overholdt princippet om god forvaltningsskik og foretaget en korrekt fortolkning af retningslinjernes punkt 68, litra a). Sagsøgeren har ligeledes foreholdt Kommissionen ikke at have indledt en konstruktiv dialog med Forbundsrepublikken Tyskland og sagsøgeren.

31 Intervenienten har i det væsentlige gjort gældende, at Kommissionens synspunkt vedrørende den bevisbyrde, som den har støttet indledningen af den formelle undersøgelsesprocedure på, ikke er overbevisende. Ifølge intervenienten var det ikke Forbundsrepublikken Tyskland, der skulle godtgøre,

at der »ikke forelå alvorlige vanskeligheder«, dvs. en negativ omstændighed. Kommissionen kunne ifølge intervenienten heller ikke søge tilflugt bag den angivelige omstændighed, at den manglede at modtage oplysninger.

- 32 Kommissionen har bestridt sagsøgerens og intervenientens argumenter.
- 33 Retten bemærker indledningsvis, at Kommissionen i henhold til artikel 108, stk. 3, TEUF foretager en undersøgelse af de påtænkte statsstøtteforanstaltninger, der har til formål at gøre det muligt for Kommissionen at danne sig en første opfattelse af, om den pågældende støtte er delvis eller fuldt ud forenelig med det indre marked. Den formelle undersøgelsesprocedure efter artikel 108, stk. 2, TEUF har til formål at beskytte de potentielt berørte tredjemænd og skal endvidere give Kommissionen mulighed for at opnå fuldstændige oplysninger om alle sagens momenter, inden den træffer beslutning, bl.a. ved at indhente bemærkninger fra de interesserede tredjemænd og fra medlemsstaterne. Selv om den er bundet med hensyn til beslutningen om, hvorvidt der skal indledes denne procedure, har Kommissionen dog en vis skønsmargen ved indhentningen og undersøgelsen af sagens konkrete omstændigheder med henblik på at afgøre, om de giver anledning til alvorlige vanskeligheder. Navnlig kan Kommissionen efter formålet med artikel 108, stk. 3, TEUF og i overensstemmelse med sin pligt til at følge god forvaltningsskik indlede en dialog med den stat, der har foretaget anmeldelsen, eller med tredjemand for under den indledende procedure at klare eventuelle vanskeligheder (jf. dom af 10.7.2012, Smurfit Kappa Group mod Kommissionen, T-304/08, EU:T:2012:351, præmis 75 og den deri nævnte retspraksis).
- 34 Ifølge retspraksis er proceduren i henhold til artikel 108, stk. 2, TEUF nødvendig, når Kommissionen støder på alvorlige vanskeligheder ved undersøgelsen af, om en påtænkt støtte er forenelig med det indre marked (jf. dom af 10.7.2012, Smurfit Kappa Group mod Kommissionen, T-304/08, EU:T:2012:351, præmis 76 og den deri nævnte retspraksis).
- 35 Det tilkommer således Kommissionen på baggrund af sagens faktiske og retlige omstændigheder at afgøre, om det på grund af de vanskeligheder, der er opstået under undersøgelsen af støttens forenelighed med det indre marked, er nødvendigt at indlede denne procedure. Ved vurderingen heraf skal tre krav overholdes (jf. dom af 10.7.2012, Smurfit Kappa Group mod Kommissionen, T-304/08, EU:T:2012:351, præmis 77 og den deri nævnte retspraksis).
- 36 For det første er Kommissionens beføjelse til at tage stilling til en støtteforanstaltnings forenelighed med det indre marked efter afslutningen af den indledende procedure i medfør af artikel 108 TEUF begrænset til foranstaltninger, der ikke frembyder alvorlige vanskeligheder, hvilket indebærer, at dette er en nødvendig betingelse for beføjelsen. Kommissionen kan således ikke afslå at indlede den formelle undersøgelsesprocedure under påberåbelse af andre omstændigheder, såsom tredjemands interesser, procesøkonomiske hensyn eller andre hensyn til administrativ formålstjenlighed (jf. dom af 10.7.2012, Smurfit Kappa Group mod Kommissionen, T-304/08, EU:T:2012:351, præmis 78 og den deri nævnte retspraksis).
- 37 For det andet er Kommissionen forpligtet til at indlede den formelle undersøgelsesprocedure, når den støder på alvorlige vanskeligheder, og den har i denne forbindelse ikke nogen skønsmæssig beføjelse (jf. dom af 10.7.2012, Smurfit Kappa Group mod Kommissionen, T-304/08, EU:T:2012:351, præmis 79 og den deri nævnte retspraksis).
- 38 For det tredje skal begrebet alvorlige vanskeligheder fastlægges objektivt. Både med udgangspunkt i omstændighederne ved vedtagelsen af den anfægtede retsakt og i dens indhold skal det undersøges, om der foreligger sådanne vanskeligheder, på et objektivt grundlag ved at sammenholde beslutningens begrundelse med de oplysninger, som Kommissionen havde til rådighed, da den traf afgørelse om den omtvistede støttes forenelighed med det indre marked. Det følger heraf, at den legalitetskontrol, Retten

foretager af, om der foreligger alvorlige vanskeligheder, i sagens natur er mere vidtgående end at undersøge, om der er anlagt et åbenbart urigtigt skøn (jf. dom af 10.7.2012, Smurfit Kappa Group mod Kommissionen, T-304/08, EU:T:2012:351, præmis 80 og den deri nævnte retspraksis).

- 39 Det fremgår ligeledes af retspraksis, at den utilstrækkelige eller ufuldstændige karakter af Kommissionens undersøgelse under den indledende undersøgelsesprocedure udgør et indicium for, at der foreligger alvorlige vanskeligheder (jf. dom af 10.7.2012, Smurfit Kappa Group mod Kommissionen, T-304/08, EU:T:2012:351, præmis 81 og den deri nævnte retspraksis).
- 40 Det skal endvidere bemærkes, at undersøgelsen af, om der forelå alvorlige vanskeligheder, tilsigter at fastslå, om Kommissionen på dagen, hvor den vedtog afgørelsen, rådede over tilstrækkeligt fuldstændige oplysninger til at vurdere den omtvistede foranstaltningens forenelighed med det indre marked (jf. i denne retning dom af 3.3.2010, Bundesverband deutscher Banken mod Kommissionen, T-36/06, EU:T:2010:61, præmis 129). Kommissionen kan kun begrænse sig til den indledende fase i medfør af artikel 108, stk. 3, TEUF i forbindelse med en godkendelse af en statslig foranstaltning, såfremt den efter en første undersøgelse kan nå til den opfattelse, at denne foranstaltning enten ikke udgør støtte i henhold til artikel 107, stk. 1, TEUF eller, hvis den betragtes som støtte, er forenelig med det indre marked (jf. i denne retning dom af 3.3.2010, Bundesverband deutscher Banken mod Kommissionen, T-36/06, EU:T:2010:61, præmis 125 og den deri nævnte retspraksis).
- 41 Endvidere gælder, at når Kommissionen vurderer statsstøttens forenelighed med det indre marked i henhold til undtagelsen i artikel 107, stk. 3, TEUF, skal den tage hensyn til Unionens interesse og kan ikke afstå fra at vurdere disse foranstaltningers indvirkning på det eller de relevante markeder inden for hele EØS. I sådanne tilfælde har Kommissionen ikke blot pligt til at kontrollere, at foranstaltningerne er i stand til at bidrage effektivt til den økonomiske udvikling i de pågældende regioner, men også til at bedømme virkningen af disse støtteforanstaltninger på samhandelen mellem medlemsstaterne og især til at vurdere de sektorbestemte virkninger, som disse kan fremkalde i hele Unionen (jf. dom af 10.7.2012, Smurfit Kappa Group mod Kommissionen, T-304/08, EU:T:2012:351, præmis 82 og den deri nævnte retspraksis).
- 42 Kommissionen har ved anvendelsen af artikel 107, stk. 3, TEUF et vidt skøn, hvis udøvelse indebærer komplicerede økonomiske og sociale vurderinger, som må foretages i en EU-sammenhæng. Herved skal domstolskontrollen med udøvelsen af dette skøn begrænses til en prøvelse af, om procedurereglerne og begrundelsesforskrifterne er overholdt, om de omstændigheder, som er lagt til grund, er materielt korrekte, og om der er begået en retlig fejl eller er foretaget et åbenbart urigtigt skøn ved vurderingen af de faktiske omstændigheder eller begået magtfordrejning (jf. dom af 10.7.2012, Smurfit Kappa Group mod Kommissionen, T-304/08, EU:T:2012:351, præmis 83 og den deri nævnte retspraksis, og af 2.3.2012, Nederlandene mod Kommissionen, T-29/10 og T-33/10, EU:T:2012:98, præmis 102 ff.).
- 43 Kommissionen har imidlertid med vedtagelsen af sådanne vejledende regler og med offentliggørelsen heraf, hvorved det tilkendegives, at den fremover vil anvende dem på de af reglerne omhandlede tilfælde, pålagt sig selv en begrænsning i udøvelsen af nævnte skøn og kan ikke fravige disse regler uden i givet fald at blive mødt med en sanktion for en tilsidesættelse af almindelige retsgrundsætninger, såsom ligebehandlingsprincippet eller princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, medmindre den angiver en begrundelse i forhold til disse grundsætninger for at fravige sine egne regler (jf. dom af 10.7.2012, Smurfit Kappa Group mod Kommissionen, T-304/08, EU:T:2012:351, præmis 84 og den deri nævnte retspraksis).
- 44 I denne forbindelse bemærkes, at retningslinjernes punkt 68 bl.a. fastsætter en markedsandelstærskel (25%), hvis overskridelse pålægger Kommissionen at indlede den formelle undersøgelsesprocedure i henhold til artikel 108, stk. 2, TEUF, og dette selv om den umiddelbart er af den opfattelse, at den pågældende støtte er forenelig med det indre marked. Det fremgår imidlertid ikke af denne regel, at indledningen af den formelle undersøgelsesprocedure er udelukket, når disse tærskler ikke er



overskredet, og at Kommissionen i et sådant tilfælde er forpligtet til direkte at anse den pågældende støtte for forenelig med det indre marked (jf. i denne retning dom af 10.7.2012, Smurfit Kappa Group mod Kommissionen, T-304/08, EU:T:2012:351, præmis 85, 86 og 88). I et sådant tilfælde har Kommissionen ganske vist mulighed for ikke at indlede den formelle undersøgelsesprocedure, men den kan ikke begrunde denne beslutning ved at hævde, at den har pligt hertil i medfør af retningslinjernes punkt 68 (jf. i denne retning dom af 10.7.2012, Smurfit Kappa Group mod Kommissionen, T-304/08, EU:T:2012:351, præmis 88).

- 45 I det foreliggende tilfælde bemærkes, at Kommissionen fastslog, at det var nødvendigt at indlede den formelle undersøgelsesprocedure. I denne forbindelse anførte den bl.a., at den ikke kunne udelukke, at den tærskel, der er fastsat i retningslinjernes punkt 68, litra a), var overskredet i det mindste på visse relevante produktmarkeder.
- 46 Det skal konstateres, at Kommissionen ved at beslutte at indlede en formel undersøgelsesprocedure hverken tilsidesatte artikel 108, stk. 3, TEUF eller sin pligt til at udvise omhu og god forvaltningsskik.
- 47 Som det fremgår af præmis 44 ovenfor, er Kommissionen nemlig for det første i tilfælde af alvorlige vanskeligheder berettiget til at indlede den formelle undersøgelsesprocedure, uanset om den markedsandelstærskel på 25%, der er fastsat i retningslinjernes punkt 68, litra a), er overskredet.
- 48 For det andet bemærkes, at Kommissionen ved at vedtage retningslinjernes punkt 68, litra a), forpligtede sig til at indlede den formelle undersøgelsesprocedure, såfremt markedsandelstærsklen på 25% var overskredet (jf. præmis 44 ovenfor). Kommissionen begik imidlertid ingen fejl ved på tidspunktet for den foreløbige undersøgelsesprocedure at anføre, at den ikke kunne udelukke, at tærsklen var overskredet.
- 49 I modsætning til, hvad sagsøgeren har gjort gældende, kan det ikke lægges til grund, at Kommissionen i forbindelse med den foreløbige undersøgelse slet ikke forsøgte at overvinde de vanskeligheder, der opstod. I denne forbindelse skal det konstateres, at Kommissionen efter Forbundsrepublikken Tysklands anmeldelse, der som det relevante produktmarked angav markedet for elektriske biler eller subsidiært markedet for samtlige konventionelle biler og i tilfælde heraf eventuelt segmenterne C og D efter »IHS Global Insights bilklassifikationen«, idet den samtidigt fremhævede den problemstilling, der rejses af en sådan segmentering for sektoren for elektriske biler, mens det for så vidt angår fastlæggelsen af det relevante geografiske marked var verdensmarkedet, der var blevet designeret, anmodede om yderligere oplysninger ved skrivelse af 31. januar 2011, som Forbundsrepublikken Tyskland besvarede den 1. marts 2011.
- 50 Nærmere bestemt fremgår det af Kommissionens skrivelse af 31. januar 2011, at de yderligere oplysninger, der blev anmodet om, bl.a. vedrørte begrundelsen for, hvorfor markedet for elektriske biler blev foreslået som det relevante marked og ikke et marked, der var fastlagt snævrere eller anderledes, samt begrundelsen for, at Forbundsrepublikken Tyskland fandt, at der ville blive skabt et integreret verdensmarked for elektriske biler, som ville indebære generelle handelsstrømme. Endvidere ønskede Kommissionen at indhente visse supplerende uafhængige undersøgelser vedrørende den forventelige segmentering af det omhandlede marked. Samtlige ovennævnte anmodninger om oplysninger må ses i den sammenhæng, der fremgår af den omhandlede skrivelser punkt 14 og 15, hvorefter det kan udledes, at Kommissionen fandt, at det var vanskeligt at foretage en prospektiv analyse af den omhandlede sektor. Under disse omstændigheder fandt Kommissionen, at det ikke kunne udelukkes, at sagsøgeren bl.a. i et kombineret C- og D-segment kunne opnå en markedsandel, der oversteg 25%. Den fandt det således nødvendigt at anmode om detaljerede oplysninger vedrørende de forskellige segmenter, der eventuelt kunne være relevante.

- 51 I forlængelse af denne besvarelse fra Forbundsrepublikken Tyskland af 1. marts 2011, hvori den bl.a. henviste til vanskelighederne ved at afgrænse de relevante markeder, anmodede Kommissionen om yderligere oplysninger ved skrivelse af 20. april 2011 bl.a. for så vidt angår klassifikationen af i3- og i8-modellerne og også om detaljerede oplysninger vedrørende det relevante geografiske marked. Besvarelsen blev afgivet til Kommissionen den 25. maj 2011.
- 52 I modsætning til det af sagsøgeren hævdede begrænsede Kommissionen sig ikke til at kritisere, at der forelå en utilstrækkelig grad af visse oplysninger fra Forbundsrepublikken Tyskland vedrørende produktmarkedet og det relevante geografiske marked. Det fremgår nemlig af de forskellige ovennævnte skrivelser, sammenholdt med afgørelsen om indledning af den formelle undersøgelsesprocedure, at Kommissionen foretog en bedømmelse af de allerede indhentede oplysninger i sammenhæng, og at den fastslog, at det var umuligt for den at træffe en endelig afgørelse, særligt med hensyn til afgrænsningen af de relevante markeder, uden at indlede den formelle undersøgelsesprocedure med det formål at udspørge tredjeparter om punkter, hvor den fortsat mente, at der forelå alvorlige vanskeligheder. Hvad angår det geografiske marked, som sagsøgerens argumenter i særlig grad vedrører, fastslog Kommissionen bl.a., at de oplysninger, den havde modtaget, ikke gjorde det muligt i tilstrækkelig grad at godtgøre, at der forelå et verdensmarked for de omhandlede produkter. Kommissionen anmodede om yderligere oplysninger ved sin skrivelse af 17. februar 2012.
- 53 Det bemærkes endvidere, at det var med rette, at Kommissionen fremhævede de vanskeligheder og den usikkerhed, den stødte på, for så vidt som Forbundsrepublikken Tyskland i sin skrivelse af 1. marts 2011 fremhævede de vanskeligheder, der var forbundet med afgrænsningen af de relevante markeder. For det første gjorde den gældende, at markedet for elektriske biler eller lette elektriske biler endnu ikke kunne fastlægges, og at markedet for hybridbiler »kun ville åbne sig for de øvre segmenter«, dvs. segmenterne E og F. Følgelig var det verdensmarkedet for konventionelle biler i sin helhed, der var relevant uden nogen form for undersegmentering. For det andet anførte Forbundsrepublikken Tyskland som svar på Kommissionens konkrete spørgsmål vedrørende de segmenter, som de elektriske biler ville kunne høre til, at i3-bilerne som følge af deres længde, henhørte under segmenterne B og C, men at de som følge af deres pris snarere skulle placeres i segmentet D. For det tredje for så vidt angår de elektriske biler, der blev produceret af sagsøgerens konkurrenter, ville det i mangel af detaljerede oplysninger stadig være svært at klassificere dem, men de kunne ifølge Forbundsrepublikken Tyskland bl.a. falde ind under segmenterne A, B eller C. Endvidere gælder, at eftersom produktion af elektriske biler først blev indledt for nylig, ville ny produktionskapacitet automatisk have til følge, at den første virksomhed i en pionerposition fra en statistisk synsvinkel ville erobre betydelige markedsandele. Forbundsrepublikken Tyskland gjorde i denne forbindelse ligeledes gældende, at der i analysen i henhold til retningslinjernes punkt 68 ikke skulle tages hensyn dertil, for så vidt som disse retningslinjer snarere forfulgte et formål om at udelukke overkapacitet eller tilstedeværelsen af dominerende virksomheder på markedet.
- 54 Disse elementer samlet betragtet foranledigede Kommissionen til at anmode om de yderligere oplysninger, der er omhandlet ovenfor i præmis 49-51. Under disse omstændigheder skal sagsøgerens argument om, at Kommissionen reelt ikke havde foretaget en egentlig dialog med Forbundsrepublikken Tyskland, forkastes. For så vidt som sagsøgerens argumenter ligeledes omfatter det forhold, at der ikke blev foretaget en dialog mellem Kommissionen og sagsøgeren, er det tilstrækkeligt at konstatere, at Kommissionen i overensstemmelse med dom af 8. juli 2004, Technische Glaswerke Ilmenau mod Kommissionen (T-198/01, EU:T:2004:222, præmis 191-193), der finder analog anvendelse i denne sag for så vidt angår den indledende undersøgelsesprocedure, ikke var bundet af et sådant krav.
- 55 Følgelig skal det første anbringendes første led forkastes som ugrundet, idet det under alle omstændigheder er uforholdsmæssigt at udtale sig om grundlaget for parternes øvrige argumenter, såsom intervenientens argument om, at det ikke var muligt for sagsøgeren at godtgøre, hvad der var en

negativ omstændighed, og uden at det er fornødent at udtale sig om spørgsmålet, hvorvidt en eventuel fejl, der påvirker afgørelsen om indledning af den formelle undersøgelsesprocedure, kan rejse tvivl om lovligheden af den anfægtede afgørelse.

### *Det første anbringendes andet led*

- 56 Sagsøgeren har i det væsentlige gjort gældende, at de usikkerheder, der er forbundet med fastlæggelsen af markedet i forbindelse med den analyse, som er foreskrevet i retningslinjernes punkt 68, litra a), og som bl.a. fremgår af den anfægtede afgørelse, skulle have været elimineret senest i forbindelse med den formelle undersøgelsesprocedure. Sagsøgeren har anført, at eftersom denne usikkerhed fulgte direkte af den tilgang, som Kommissionen anlagde, kunne denne sidstnævnte ikke påberåbe sig den omstændighed, at hverken deltagerne eller tredjeparter havde leveret relevante oplysninger som svar på offentliggørelsen af afgørelsen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure. Det påhvilede den under omstændighederne i denne sag at anvende andre midler med henblik på at opnå fuldstændig afklaring vedrørende samtlige sagens oplysninger, eksempelvis ved at gøre brug af en ekstern sagkyndig eller ved at foretage en markedsundersøgelse. Den tilgang, som Kommissionen anlagde, førte ifølge sagsøgeren til en uberettiget forskelsbehandling.
- 57 Intervenienten har anfægtet den metode, som Kommissionen anvendte for at fastlægge det relevante marked. Intervenienten har for det første gjort gældende, at den pågældende metode førte til hindringer på det retlige plan og kan kvalificeres som vilkårlig. For det andet har intervenienten gjort gældende, at fastlæggelsen af markedet undergraver kompetencefordelingen mellem Kommissionen og medlemsstaterne. For det tredje forelå der ifølge intervenienten en åbenbar mangel på begrundelse eller faktisk grundlag for fastlæggelsen af markedet. Endelig er fastlæggelsen af markedet ifølge intervenienten i strid med det almindelige ligebehandlingsprincip.
- 58 Kommissionen har bestridt sagsøgerens og intervenientens argumenter.
- 59 Retten bemærker i lighed med, hvad Kommissionen har gjort gældende, indledningsvis, at dette klagepunkt fra sagsøgeren på grund af dets indhold skal anses for at vedrøre en angivelig tilsidesættelse af artikel 108, stk. 2, TEUF og ikke artikel 108, stk. 3, TEUF. Det vedrører nemlig en angivelig manglende overholdelse af undersøgelsesforpligtelserne inden for rammerne af den formelle undersøgelsesprocedure.
- 60 Retten bemærker dernæst, at sagsøgerens væsentligste kritik i det væsentlige vedrører måden, hvorpå Kommissionen vurderede de oplysninger, der gjorde det muligt for den at fastslå det relevante marked og sagsøgerens andel på det pågældende marked. Nærmere bestemt har sagsøgeren gjort gældende, at Kommissionen som følge af det forhold, at der ikke forelå tilstrækkeligt tilbundsgående undersøgelser vedrørende fastlæggelsen af det relevante marked, begik nogle fejl, da den afgjorde, hvorvidt meddelelsen om kriterier til brug for tilbundsgående undersøgelser af regionalstøtte til større investeringsprojekter eller udelukkende retningslinjerne skulle anvendes ved undersøgelsen af, om den anmeldte støtte var i overensstemmelse med det indre marked.
- 61 I denne forbindelse bemærker Retten, at retningslinjernes punkt 68 har følgende ordlyd:
- »68. Når den samlede støtte fra alle kilder overstiger 75% af det maksimale støttebeløb, der kan ydes til en investering med støtteberettigede udgifter på 100 mio. EUR på grundlag af det gældende standardstøtteleft for store virksomheder i det godkendte regionalstøttekort på det tidspunkt, hvor støtten ydes, og når
- a) støttemodtageren inden investeringen tegner sig for over 25% af salget af det pågældende produkt på det (de) relevante marked(er) eller efter investeringen vil tegne sig for over 25%, eller

[...]

vil Kommissionen kun godkende regional investeringsstøtte, hvis den efter indledningen af proceduren i [...] artikel [108], stk. 2, [TEUF] påviser, 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.«

- 62 I fodnote 63 til retningslinjernes punkt 68 præciseres, at Kommissionen inden disse retningslinjer trådte i kraft, dvs. den 1. januar 2007, ville udarbejde en yderligere vejledning om de kriterier, den ville anvende ved vurderingen af, om støtten var nødvendig for at skabe en tilskyndelsesvirkning for investeringen, og om fordelene ved støtteforanstaltningen opvejede den deraf følgende konkurrencefordrejning og påvirkning af handelen mellem medlemsstater.
- 63 Som Kommissionen har gjort gældende, skal meddelelsen om kriterier til brug for tilbundsgående undersøgelser af regionalstøtte til større investeringsprojekter anvendes ved bedømmelsen af, om støtte til større investeringsprojekter, der overstiger de tærskler, som er fastsat i retningslinjernes punkt 68-70, er forenelige med artikel 107, stk. 3, TEUF som følge af de særlige risici for konkurrencefordrejninger og påvirkninger af samhandelen, der er forbundet hermed.
- 64 Nærmere bestemt skal det bemærkes, at retningslinjernes punkt 68-70, som det fremgår af punkt 6 og 7 i meddelelsen om kriterier til brug for tilbundsgående undersøgelser af regionalstøtte til større investeringsprojekter, skal læses under hensyntagen til den omstændighed, at visse former for regionalstøtte til store investeringsprojekter kan have en kraftig indvirkning på samhandelen og derved medføre alvorlige konkurrencefordrejninger. Det er grunden til, at Kommissionen tidligere i princippet havde som politik ikke at tillade støtte til større investeringsprojekter, der overskred visse tærskler, og på det tidspunkt, der er relevant for den foreliggende tvist, har som politik at bedømme sådan støtte efter detaljerede kriterier.
- 65 Selv om retningslinjernes punkt 68 fastsætter en pligt for Kommissionen til at foretage en detaljeret prøvelse af, om den omhandlede støtte 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, har denne regel på ingen måde til følge, at Kommissionen hindres i at gøre dette i de tilfælde, hvor de pågældende tærskler ikke er overskredet (jf. i denne retning dom af 10.7.2012, Smurfit Kappa Group mod Kommissionen, T-304/08, EU:T:2012:351, præmis 88). Den omstændighed alene, at de tærskler, der er fastsat i retningslinjerne, ikke er overskredet, medfører nemlig ikke automatisk, at støtten er forenelig med det indre marked. Tværtimod er Kommissionen selv i det tilfælde, hvor de pågældende tærskler ikke er overskredet, og hvor de øvrige betingelser i retningslinjerne er opfyldt, berettiget til at efterprøve, om fordelene med hensyn til den regionale udvikling opvejer ulemperne ved projektet i form af konkurrencefordrejning (jf. i denne retning dom af 10.7.2012, Smurfit Kappa Group mod Kommissionen, T-304/08, EU:T:2012:351, præmis 90-97), hvilket bl.a. indebærer en kontrol af, om den omhandlede støtte var nødvendig.
- 66 Henset til disse betragtninger skal Kommissionens konklusion i 156. betragtning til den anfægtede afgørelse om, at den var berettiget til at foretage en detaljeret bedømmelse af den omhandlede støtte, uanset om de tærskler, der er fastsat i retningslinjernes punkt 68, var overskredet, tiltrædes. Navnlig var der intet, der var til hinder for, at Kommissionen inden for rammerne af denne kontrol, anvendte de kriterier, der er nævnt i meddelelsen om kriterier til brug for tilbundsgående undersøgelser af regionalstøtte til større investeringsprojekter i forbindelse med undersøgelsen af, om den omhandlede støtte var nødvendig.
- 67 I denne sammenhæng skal sagsøgerens argument om, at der forelå en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet, ligeledes forkastes. I denne forbindelse er det tilstrækkeligt at bemærke, at i modsætning til, hvad sagsøgeren har ladet forstå, foretager Kommissionen også for så vidt angår støtte

til virksomheder, der har en markedsandel på under 25%, en undersøgelse på baggrund af de krav, der er fastsat i artikel 107, stk. 3, TEUF, som i givet fald indebærer en vurdering af, om den omhandlede støtte er nødvendig.

- 68 Dette anbringendes andet led skal derfor forkastes, uden at det er nødvendigt at tage stilling til de argumenter, der tilsigter at godtgøre, at Kommissionen i det foreliggende tilfælde ikke var berettiget til at finde, at tærsklen i retningslinjernes punkt 68, litra a), var overskredet, og at den anfægtede afgørelses begrundelse i denne forbindelse var utilstrækkelig.

### ***Det første anbringendes tredje led***

- 69 Dette led er i sig selv underinddelt i fire klagepunkter om for det første en åbenbar fejl som følge af en manglende fastlæggelse af det relevante marked, for det andet et åbenbart urigtigt skøn i forbindelse med fastlæggelsen af det relevante produktmarked i forbindelse med fastlæggelsen af markedsandele, for det tredje et åbenbart urigtigt skøn ved fastlæggelsen af det relevante geografiske marked i forbindelse med fastlæggelsen af markedsandelene og for det fjerde en åbenbart urigtig fastlæggelse af markedsandelene.
- 70 Fælles for alle klagepunkterne har sagsøgeren gjort gældende, at tilsidesættelsen af pligten til at foretage en omhyggelig og upartisk undersøgelse førte til et åbenbart urigtigt skøn, for så vidt som Kommissionen fandt, at det var berettiget at overgå til »den formelle undersøgelsesprocedures næste fase« og i denne sammenhæng at anvende meddelelsen om kriterier til brug for tilbundsgående undersøgelser af regionalstøtte til større investeringsprojekter.
- 71 I denne forbindelse skal det for det første bemærkes, at Kommissionens konklusion i 156. betragtning til den anfægtede afgørelse om, at den var berettiget til at foretage en detaljeret bedømmelse af den omhandlede støtte, uanset om de tærskler, der er fastsat i retningslinjernes punkt 68, var overskredet, skal tiltrædes.
- 72 For det andet skal det bemærkes, at denne konklusion i sig selv begrunder Kommissionens afgørelse om at foretage en detaljeret undersøgelse af, om den omhandlede støtte var forenelig med det indre marked, og navnlig om den var nødvendig.
- 73 Følgelig skal samtlige sagsøgerens argumenter, der er fremført inden for rammerne af det første anbringendes tredje led, og som tilsigter at godtgøre, at Kommissionen ikke skulle have konstateret, at den markedsandelstærskel på 25%, der er fastsat i retningslinjernes punkt 68, var overskredet, forkastes som irrelevant, og det pågældende anbringende skal derfor forkastes i sin helhed.

### ***Det andet anbringende om tilsidesættelse af artikel 107, stk. 3, litra c), TEUF***

- 74 Det andet anbringende, som appellanterne har fremsat, kan opdeles i fire led. De første tre led vedrører et åbenbart urigtigt skøn vedrørende henholdsvis støttens tilskyndende virkning, støttens hensigtsmæssighed og dens virkninger. Endelig vedrører det fjerde led den angiveligt åbenbart urigtige konstatering vedrørende de faktiske omstændigheder, som vedrører de konkrete ekstraomkostninger.
- 75 Sagsøgeren har indledningsvis anført, at hverken forordning nr. 800/2008 eller retningslinjerne kvantificerer tilskyndelsesvirkningen. Særligt er det ikke nødvendigt at godtgøre, at der var ulemper ved placeringen, som kunne afhjælpes af en »tilskyndelsesforanstaltning«. Hvad angår støttens hensigtsmæssighed knytter systematikken i artikel 107, stk. 3, TEUF og forordning nr. 800/2008 ifølge sagsøgeren ikke støttebeløbet til, at der skal føres bevis for ekstraomkostninger. Selv såfremt Retten ikke deler denne analyse, skal det ifølge sagsøgeren lægges til grund, at støttens hensigtsmæssighed skal begrundes i de faktiske ekstraomkostninger i stedet for de forudgående anslåede

planlægningsomkostninger. Kommissionen begrænsede sig til i stedet for at foretage en bedømmelse af fordele og ulemper ved investeringsprojektet at konstatere, at al støtte, der oversteg de oprindeligt anslåede omkostninger, indebar en væsentlig konkurrencefordrejning.

### *Det andet anbringendes første led*

- 76 Sagsøgeren er af den opfattelse, at Kommissionens vurdering, hvorefter »hverken støttens tilskyndelsesvirkning eller støttens hensigtsmæssighed er blevet godtgjort« for den del af støtten, der oversteg beløbet på 17 mio. EUR, er behæftet med et åbenbart urigtigt skøn. Ifølge sagsøgeren er betingelserne for en »særskilt« bedømmelse af tilskyndelsesvirkningen fastsat i artikel 8, stk. 3, litra e), i forordning nr. 800/2008. Sagsøgeren har gjort gældende, at tilskyndelsesvirkningen af den tildelte støtte på 49 mio. EUR var godtgjort, og henviste herved bl.a. til 172. betragtning til den anfægtede afgørelse. Støtten af dette beløb gjorde det ifølge sagsøgeren ikke kun muligt at kompensere for ulemperne ved placeringen, men ligeledes at afhjælpe andre ulemper, bl.a. visse ulemper, der »ikke kunne kvantificeres«, og som var knyttet til risikoen ved en investering i en totalt ny bil, der var fremstillet uden for virksomhedens hoveddriftssted. Sagsøgeren har gjort gældende, at det er tvivlsomt, om forskellen i omkostninger, der blev anslået til 17 mio. EUR på tidspunktet for investeringsbeslutningen, for BMW udgjorde en tilstrækkelig tilskyndelse til at gennemføre dens projekt i Leipzig. Et sådant spørgsmål blev i øvrigt ikke stillet virksomhedens ledelse.
- 77 Intervenienten har gjort gældende, at de ulemper, der er knyttet til en investering i henhold til artikel 107, stk. 3, TEUF, »i det mindste [skal] kompenseres«, idet dette er den eneste måde, hvorpå der kan skabes en tilskyndelse til at investere i de støtteberettigede regioner. Der skal imidlertid skabes andre tilskyndelser for at gøre det muligt for de mindre begunstigede regioner at nå op på et tilsvarende økonomisk niveau. Selv om primær ret forbyder overkompensation, hviler den dog ikke på et princip om underkompensation. Det følger heraf, at alle de ekstraomkostninger, der genereres af den omhandlede investering op til det godkendte loft, er forenelige med det indre marked.
- 78 Kommissionen har bestridt sagsøgerens og intervenientens argumenter.
- 79 Indledningsvis bemærkes, at såfremt visse dele af begrundelsen for en afgørelse i sig selv i tilstrækkelig grad begrundes denne, er det under alle omstændigheder uden betydning for afgørelsens konklusion, at andre dele af begrundelsen måtte være behæftet med fejl. Endvidere gælder, at hvis konklusionen i en kommissionsafgørelse støttes på flere begrundelser, som hver især udgør et tilstrækkeligt grundlag for denne konklusion, skal afgørelsen i princippet kun annulleres, hvis hver enkelt af disse begrundelser er ulovlig. I et sådant tilfælde kan en fejl eller en anden ulovlighed, der kun påvirker en enkelt af disse begrundelser, ikke bevirke, at den omtvistede afgørelse må annulleres, hvis den i det konkrete tilfælde ikke har haft nogen bestemmende betydning for den konklusion, institutionen er nået til (dom af 14.1.2009, Kronoply mod Kommissionen, T-162/06, EU:T:2009:2, præmis 62).
- 80 Det skal dernæst bemærkes, at artikel 8, stk. 3, i forordning nr. 800/2008, som sagsøgeren har henvist til, bestemmer følgende:
- »Støtte til store virksomheder, der er omfattet af denne forordning, anses for at have en tilskyndelsesvirkning, når betingelsen i stk. 2 er opfyldt, og når medlemsstaten derudover, inden den yder den pågældende individuelle støtte, har påvist, at den dokumentation, som støttemodtageren har udarbejdet, godtgør, at et eller flere af følgende kriterier er opfyldt:
- [...]
- e) for regional investeringsstøtte, jf. artikel 13, at projektet ikke [er] blevet gennemført som sådant i det pågældende støtteberettigede område uden støtten.«

- 81 I det foreliggende tilfælde udgjorde den omhandlede støtte, som det fremgår af anmeldelsesdokumenterne, særligt af anmeldelsesformularens punkt 2.3.1 og 2.3.2, en støtte til den investering, som Forbundsrepublikken Tyskland påtænkte at tildele i henhold til en støtteordning (IZG), men som faldt ind under den individuelle anmeldelsespligt (jf. præmis 2 ovenfor). Som Kommissionen med rette har gjort gældende i svarskriftets punkt 71 og 72 og i duplikkens punkt 40 med en henvisning til artikel 3 og artikel 6, stk. 2, i forordning nr. 800/2008, var der ikke tale om en støtte, der er omhandlet i forordningens artikel 8, stk. 3, dvs. støtte, »der er omfattet af [den pågældende] forordning«, men en individuelt anmeldt støtte (jf. ligeledes første til syvende betragtning til og artikel 6, stk. 2, i forordning nr. 800/2008).
- 82 Som der blev redegjort for i forbindelse med behandlingen af det første anbringende, var Kommissionen berettiget til at foretage en bedømmelse af, om den omhandlede støtte var nødvendig, og der var intet til hinder for, at den i denne sammenhæng undersøgte, om projektet uden støtten ville være blevet gennemført i det omhandlede støtteberettigede område.
- 83 Det centrale spørgsmål er, om det støttebeløb, der kan anses for tilskyndende og ligeledes proportionalt, var på 17 mio. EUR, som Kommissionen har gjort gældende, eller på 49 mio. EUR, som sagsøgeren har hævdet.
- 84 Det bemærkes, at Kommissionen i den anfægtede afgørelse med rette foretog en differentieret undersøgelse af, om støtten havde en tilskyndende og proportional karakter. En sådan differentiering er i overensstemmelse med retspraksis (jf. i denne retning dom af 14.1.2009, Kronoply mod Kommissionen, T-162/06, EU:T:2009:2, præmis 60-101). For så vidt som visse argumenter fra sagsøgeren, selv om de er fremført inden for rammerne af klagepunktet vedrørende den tilskyndende karakter, i realiteten snarere er knyttet til støttens proportionale karakter, bliver de behandlet i den del, der vedrører det følgende klagepunkt.
- 85 Hvad angår støttens tilskyndende virkning foretog Kommissionen, som det fremgår af 160. betragtning til den anfægtede afgørelse, med rette en analyse af spørgsmålet, om støtten reelt bidrog til, at støttemodtageren ændrede sine planer derved, at den som en følge deraf besluttede at investere i målregionen.
- 86 I denne forbindelse foretog Kommissionen en analyse af de to scenarier, der er beskrevet i meddelelsen om kriterier til brug for tilbundsgående undersøgelser af regionalstøtte til større investeringsprojekter (jf. i denne retning den pågældende meddelelses punkt 19 ff. og 163. betragtning ff. til den anfægtede afgørelse).
- 87 Efter bl.a. at have bemærket, at det påhvilede den anmeldende medlemsstat at føre det relevante bevis, udelukkede Kommissionen i 163.-167. betragtning til den anfægtede afgørelse det første scenario, som i henhold til punkt 22, nr. 1), i meddelelsen om kriterier til brug for tilbundsgående undersøgelser af regionalstøtte til større investeringsprojekter består i at godtgøre, at »støtten tilskynde[de] en virksomhed til at træffe en positiv investeringsbeslutning, fordi en investering, der ellers ikke ville være rentabel for virksomheden nogen andre steder, nu k[unne] placeres i den støttemodtagende region«. Denne konklusion fra Kommissionen er ikke blevet anfægtet for Retten i det foreliggende tilfælde.
- 88 Hvad angår det andet scenario, der er beskrevet i punkt 22, nr. 2), i meddelelsen om kriterier til brug for tilbundsgående undersøgelser af regionalstøtte til større investeringsprojekter, dvs. spørgsmålet, om »støtten tilskynde[de] til at placere en planlagt investering i den pågældende region frem for en anden, fordi den udligne[de] de nettohandicap og de nettoomkostninger, der er forbundet med at placere investeringen i den støttemodtagende region«, fandt Kommissionen i den anfægtede afgørelses punkt 168-173, at det passede på det foreliggende tilfælde.

- 89 I denne sammenhæng henviste Kommissionen i 170. betragtning til den anfægtede afgørelse til de oplysninger, som den havde indhentet fra Forbundsrepublikken Tyskland vedrørende for det første de øvrige placeringer, der oprindeligt blev overvejet, for investeringen og den analyse, der blev foretaget af BMW, af oplysningerne og for det andet de oplysninger, der sammenlignede investeringsomkostningerne for München og Leipzig, dvs. de to byer, der stadig var på listen over placeringer, der skulle overvejes, i forlængelse af de indledende analyser.
- 90 Kommissionen bemærkede, at de beregninger, der fremgik af dokumenterne fra december 2009, viste, at uden den omhandlede støtte ville investeringsomkostningerne i München have været 17 mio. EUR lavere end i Leipzig. Endvidere gjorde Kommissionen opmærksom på Leipzigs strategiske fordele i forhold til andre tidligere vurderede lokaliteter, nemlig, ud over muligheden for let at forøge produktionen, den omstændighed, at »greenfield«-investeringer ikke ville være nødvendige, at produktionsanlægget ikke var langt fra de lokaliteter, hvor det kulfiberforstærkede plast blev produceret, at der ikke forelå kommunikationsvanskeligheder, at beskyttelsen af knowhow var sikret, og endelig at afstanden fra anlægget til støttemodtagerens udviklingscenter ikke var for stor.
- 91 Endelig efter at have anført, at dokumenterne bevidnede, at den eventuelle mulighed for at opnå statsstøtte for et beløb på 50 mio. EUR var blevet analyseret forud for beslutningen om investeringen/placeringen, konkluderede Kommissionen, at »[Forbundsrepublikken] Tyskland på grundlag af de ovennævnte ægte og aktuelle dokumenter ha[vde] fremlagt bevis for, at beslutningen om at placere investeringsprojektet med henblik på fremstilling af i3-modellen i Leipzig og ikke i München [var] blev[et] truffet på grundlag af, at der var statsstøtte til rådighed«.
- 92 Det skal således bemærkes, at Kommissionen henviste til de dokumenter, der var blevet fremlagt for BMW's ledelse i december 2009, og som vedrørte 17 mio. EUR som supplerende sammenlignende omkostninger til investeringen i Leipzig, men samtidigt henviste til nogle andre dokumenter, der bevidnede, at muligheden for at opnå en større støtte, nemlig 50 mio. EUR, ligeledes var blevet analyseret forud for beslutningen om investeringen/placeringen.
- 93 I denne forbindelse fremhæver Retten også den omstændighed, som det også fremgår af den anfægtede afgørelse, at Kommissionen ikke konkluderede, at støtten ikke havde en tilskyndende virkning, hvad enten der var tale om et beløb på 17 mio. EUR eller 50 mio. EUR, som i henhold til den støttemodtagende virksomheds interne dokumenter havde karakter af »mulighed for at blive opnået«. Kommissionen konstaterede med hensyn til den del af det anmeldte støttebeløb, der oversteg 17 mio. EUR, udelukkende, at kravet om proportionalitet ikke var opfyldt, hvilket er genstand for et selvstændigt klagepunkt i nærværende sag.
- 94 Det skal endvidere konstateres, at det i modsætning til det af sagsøgeren hævdede ikke er blevet godtgjort, at den tilskyndende virkning for BMW blev fastslået udelukkende som følge af den eventuelle støttetildeling på ca. 50 mio. EUR, der blev anslået af den omhandlede virksomhed, og ikke som følge af de 17 mio. EUR, som det ligeledes fremgår af den anbefaling, der til dette punkt blev tilstillet virksomhedens bestyrelse. Som det bliver detaljeret gennemgået i præmis 113 ff. i det følgende vedrørende støttens »nødvendige« karakter, var det nemlig allerede beløbet på 17 mio. EUR, defineret som svarende til den forudsigelige forskel i omkostninger mellem placeringen i München og Leipzig, der var blevet taget hensyn til af den støttemodtagende virksomheds beslutningsdygtige organer ved vurderingen af gennemførligheden af den omhandlede investering i Leipzig, og som i sidste ende rent faktisk bidrog til gennemførelsen af investeringen som et projekt, som den pågældende virksomhed ikke ville have gennemført ved hjælp af sine egne midler i det støtteberettigede område.
- 95 Under disse omstændigheder skal det også bemærkes, at sagsøgerens forskellige argumenter vedrørende det støttebeløb, der skulle anses for at være i overensstemmelse med det indre marked, herunder kritikken af, hvad der skulle være en »ulovlig sammenblanding« mellem den tilskyndende virkning og støttens hensigtsmæssighed, spørgsmålene om »kvantificering« af den tilskyndende



virkning eller spørgsmålene, om »støttebeløbet skulle begrænses til forskellen i omkostninger ex ante«, i realiteten vedrører støttens proportionale karakter og er genstand for en analyse inden for rammerne af det følgende klagepunkt.

- 96 Tilsvarende hvad angår det argument fra sagsøgeren om, hvorvidt meddelelsen om kriterier til brug for tilbundsgående undersøgelser af regionalstøtte til større investeringsprojekter er i overensstemmelse med trindhøjere ret, som blev fremført i replikken, for så vidt som det skal forstås således, at det vedrører spørgsmålet om meddelelsens ulovlighed, blev det ikke klart gjort gældende i stævningen og blev heller ikke understøttet. Det skal derfor afvises. I øvrigt er den retlige rækkevidde af den pågældende meddelelse allerede blevet analyseret (jf. præmis 43 ovenfor).
- 97 Endelig hvad angår de argumenter fra intervenienten, der er gengivet ovenfor i præmis 77, og for det første for så vidt angår argumentet om, at der i det foreliggende tilfælde foreligger en konkurrencefordrejning til skade for investoren, der er støttemodtageren, som derfor bør beskyttes, må det forkastes, for så vidt som det er uden et tilstrækkeligt præcist retligt grundlag. Særligt gælder, at såfremt dette argument skal forstås således, at det vedrører en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet i forhold til virksomheder, der har en markedsandel på under 25%, er det allerede anført, at der ikke foreligger en tilsidesættelse af dette princip i det foreliggende tilfælde, for så vidt som Kommissionen kan foretage tilbundsgående undersøgelser, uanset om tærsklen er overskredet eller ej (jf. præmis 67 ovenfor). Hvis det ovennævnte argument skulle fortolkes bredere, er det tilstrækkeligt at konstatere, at det i forbindelse med dens beføjelse til at udøve statsstøttekontrol tilkommer Kommissionen at foretage en bedømmelse af statsstøttens virkning på konkurrencen i sin helhed.
- 98 Hvad for det andet angår intervenientens argument om, at der forelå en »underkompensation« til skade for investoren, kan dette eventuelt knyttes til spørgsmålet om, hvorvidt støttens proportionalitet blev korrekt vurderet af Kommissionen, og det vil blive analyseret inden for rammerne af det følgende klagepunkt.
- 99 Henset til det ovenstående, og for så vidt som Kommissionen i 173. betragtning til den anfægtede afgørelse med rette konkluderede, at støtten havde en tilskyndende karakter, skal det andet anbringendes første led forkastes.

### *Det andet anbringendes andet led*

- 100 Dette led kan selv opdeles i tre klagepunkter. Det første vedrører den uacceptable sammenblanding af støttens tilskyndende virkning og dens hensigtsmæssighed, det andet vedrører den åbenbare fejl, der følger af bedømmelsen af støttens hensigtsmæssighed, idet der blev lagt vægt på planlægningsomkostningerne i stedet for de faktiske omkostninger, og det sidste vedrører den angiveligt åbenbare fejl, der følger af, at det blev konstateret, at et beløb oversteg ulemperne ved placeringen.
- 101 Ifølge sagsøgeren foretog Kommissionen i det væsentlige en åbenbart fejlagtig bedømmelse af støttens hensigtsmæssighed ved at forene analysen af støttens tilskyndende virkning og analysen af støttens hensigtsmæssighed. I denne forbindelse anførte Kommissionen i 183. betragtning til den anfægtede afgørelse, at punkt 33 i meddelelsen om kriterier til brug for tilbundsgående undersøgelser af regionalstøtte til større investeringsprojekter udtrykkeligt bestemmer, 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«. Det er grunden til, at støtten kun blev anset for proportional op til »det beløb, der var nødvendigt for at udløse beslutningen om investering i den pågældende lokalitet«. Kommissionen støttede sig på de samme dokumenter som dem, der blev anvendt til at godtgøre, at støtten havde en tilskyndende virkning, dvs. de dokumenter, som BMW's

bestyrelse disponerede over på tidspunktet for den investeringsbeslutning, der blev truffet i december 2009, og som i sammenligningen af de to placeringer i Leipzig og München fremviste en forskel i planlægningsudgifter på 17 mio. EUR. Kommissionen afviste derimod efterfølgende dokumenter, der fremviste omkostninger, der var blevet afholdt adskillige år efter vedtagelsen af investeringsbeslutningen eller placeringsbeslutningen (jf. 180. betragtning til den anfægtede afgørelse).

– *Det første klagepunkt*

- 102 Sagsøgeren har henvist til punkt 7 i meddelelsen om kriterier til brug for tilbundsgående undersøgelser af regionalstøtte til større investeringsprojekter og gjort gældende, at Kommissionen i forbindelse med bedømmelsen af, om støtten var hensigtsmæssig, skulle have foretaget en tilbundsgående undersøgelse på baggrund af konkurrenceretten af spørgsmålet, om støtten, henset til omkostningerne ved implementering af investeringen, var større end det fornødne beløb og derfor udgjorde en konkurrencefordrejning. Det følger af logikken bag artikel 107, stk. 3, TEUF og af forordning nr. 800/2008, at støttens hensigtsmæssighed ikke afhang af forholdet mellem støttens størrelse og beviset for ekstraomkostningerne, men at det i princippet var muligt at tildele støtte inden for rammerne af det tilladte loft. Punkt 33 i meddelelsen om kriterier til brug for tilbundsgående undersøgelser af regionalstøtte til større investeringsprojekter, som i øvrigt ikke kan have forrang for bestemmelserne i forordning nr. 800/2008, kan ifølge sagsøgeren ikke føre til en anden konklusion. Sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen anlagde et åbenbart urigtigt skøn ved at finde, at den pågældende meddelelses punkt 33 skal fortolkes som en »hovedregel« og »på ingen måde som et eksempel«. Under omstændighederne i den foreliggende sag skulle Kommissionen have taget hensyn til det forhold, at analysen af positionen på markedet i henhold til retningslinjernes punkt 68, litra a), ikke havde ført til en entydig konklusion. Sagsøgeren har ligeledes henvist til, at de omhandlede markeder er i løbende udvikling.
- 103 Kommissionen har bestridt sagsøgerens argumenter.
- 104 Retten konstaterer, at det fremgår af sagsøgerens argument, at det »ønskede støttebeløb«, som ifølge sagsøgeren var på 49 mio. EUR, kunne opdeles i to led. Det første bestod efter sagsøgerens opfattelse af det beløb, der kompenserede for ulemperne ved placeringen, og det andet tilsigtede at kompensere for øvrige ulemper, der måtte opstå i forbindelse med projektets gennemførelse, samt for de ulemper, der ikke er kvantificeret (og som delvist ikke kan kvantificeres), der nødvendigvis er forbundet med risici ved en investering i en totalt ny bil, budgetteret så præcist som muligt, og som ikke fremstilles på virksomhedens primære forretningssted, men på et andet produktionsanlæg.
- 105 Hvad angår det andet led finder Retten i lighed med Kommissionen, at det ikke kan anerkendes, at enhver investeringsrisiko forbundet med et særligt projekt elimineres ved hjælp af statsstøttemidler. Sådanne risici er tværtimod den støttemodtagende virksomheds ansvar, så meget desto mere som de ikke var kvantificeret og delvist ikke kunne kvantificeres på forhånd. Det relevante kriterium ved vurderingen af støttens hensigtsmæssighed er udelukkende, om støtten var nødvendig for investeringsprojektets gennemførelse i det omhandlede støtteberettigede område. Som det fremgår af punkt 33 i meddelelsen om kriterier til brug for tilbundsgående undersøgelser af regionalstøtte til større investeringsprojekter, er dette tilfældet, såfremt støtten 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«.
- 106 Hvad angår sagsøgerens argument om, at den tilladte støtteintensitet i henhold til artikel 13 i forordning nr. 800/2008 og retningslinjernes punkt 38 »udelukkende [beregnes] på grundlag af de støtteberettigede omkostninger«, bemærkes, at sagsøgeren ikke klart har angivet, hvorledes disse bestemmelser styrker sagsøgerens synspunkt i det foreliggende tilfælde. Ordlyden af bestemmelserne henviser nemlig ikke til en pligt til a posteriori at tage hensyn til de omkostninger, der reelt er blevet investeret i et konkret projekt, som har modtaget regional statsstøtte.

- 107 Endvidere fremgår det af selve logikken bag retningslinjernes punkt 38, at det i princippet er inden, at arbejdet påbegyndes, at de omkostninger, der er genstand for statsstøtten, skal fastsættes. Der kan derfor kun ydes støtte i henhold til støtteordninger, hvis støttemodtageren har indgivet en støtteansøgning, og den myndighed, der er ansvarlig for forvaltningen af ordningen, derefter skriftligt har bekræftet, at projektet, med forbehold af en detaljeret undersøgelse, principielt opfylder betingelserne i den pågældende ordning, »inden arbejdet med projektet påbegyndes«. Tilsvarende opstilles der i den omhandlede bestemmelse et krav om en »hensigtsskrivelse« udstedt af den kompetente myndighed, »inden arbejdet med projektet påbegyndes« for ad hoc-støtte, der er betinget af Kommissionens godkendelse af foranstaltningen. Endvidere er det udtrykkeligt anført, at såfremt arbejdet påbegyndes, »inden betingelserne [i den omhandlede bestemmelse] er opfyldt, vil projektet som helhed miste sin støtteberettigelse«. Endelig er det heller ikke muligt at tage udgangspunkt i sagsøgerens argument om, at »det er muligt at tildele støtte inden for rammerne af det tilladte loft« med henvisning til forordning nr. 800/2008 og nærmere bestemt forordningens artikel 6, stk. 2, eftersom dette anbringende implicit henviser til den omstændighed, at der ikke er grund til at foretage en bedømmelse af støttebeløbets proportionalitet.
- 108 For så vidt angår argumentet vedrørende den omstændighed, at Kommissionen støttede sig på de samme dokumenter for så vidt angår bedømmelsen af såvel støttens tilskyndende virkning som af støttens proportionale karakter, skal det konstateres, at det fremgår af meddelelsen om kriterier til brug for tilbundsgående undersøgelser af regionalstøtte til større investeringsprojekter og nærmere bestemt af samme meddelelses punkt 34, at en sådan tilgang ikke er udelukket. Det følger af dette punkt, at »[de nettoomkostninger, der er specificeret i punkt 33] [...], der afspejler regionens handicap, [...] i sidste ende [medfører] en lavere investeringsrentabilitet«, og »[d]ette betyder, at beregninger til vurdering af støttens tilskyndelsesvirkning også kan lægges til grund ved evalueringen af, om støtten står i et rimeligt forhold til formålet«.
- 109 Det skal ligeledes bemærkes, at det fremgår af retspraksis, at Kommissionen kun kan erklære støtte for at være i overensstemmelse med artikel 107, stk. 3, TEUF, når den kan fastslå, at støtten bidrager til virkeliggørelsen af et af de nævnte mål, som den virksomhed, der modtager støtten, ikke kunne opnå ved egen kraft under normale markedsvilkår. Med andre ord kan det ikke tillades, at medlemsstaterne kan give ydelser, som medfører en forbedring af den begunstigede virksomheds økonomiske situation, uden at dette er nødvendigt for at nå de i artikel 107, stk. 3, TEUF nævnte mål (jf. i denne retning dom af 14.1.2009, Kronoply mod Kommissionen, T-162/06, EU:T:2009:2, præmis 65 og den deri nævnte retspraksis).
- 110 Ifølge samme retspraksis kan det nemlig ikke tillades, at en støtte indebærer foranstaltninger, navnlig dens størrelse, hvis restriktive virkninger går ud over, hvad der er nødvendigt for, at støtten kan opfylde de mål, som traktaten tillader (jf. i denne retning dom af 14.1.2009, Kronoply mod Kommissionen, T-162/06, EU:T:2009:2, præmis 66 og den deri nævnte retspraksis).
- 111 Endvidere kan konstateringen af, at kravet om støttens nødvendighed ikke foreligger, bl.a. følge af, at gennemførelsen af det projekt, som modtager støtte, allerede er påbegyndt, eller afsluttet, af den pågældende virksomhed, inden ansøgningen om statsstøtte blev sendt til de kompetente myndigheder, hvilket udelukker, at den pågældende støtte kan være tilskyndende (dom af 15.4.2008, Nuova Agricast, C-390/06, EU:C:2008:224, præmis 69).
- 112 I det foreliggende tilfælde bemærkes indledningsvis, at det i modsætning til det af sagsøgeren hævdede ikke er blevet godtgjort, at støttens tilskyndende virkning og nødvendighed udelukkende blev fastslået på grundlag af tildelingen af støtte med et beløb på ca. 50 mio. EUR (jf. præmis 94 ovenfor).
- 113 I denne forbindelse fremgår det af det dokument, der blev tilstillet Kommissionen af Forbundsrepublikken Tyskland den 5. april 2012 vedrørende bl.a. den analyse, der blev foretaget af et revisionsfirma, som svar på Kommissionens skrivelser af 17. februar og 21. marts 2012, at den sammenligning, der blev foretaget af placeringerne i München og i Leipzig førte til en konklusion om,

at der forelå en forskel »på 17 mio. EUR«, et beløb, der omfattede en vurdering af en hel liste af relevante oplysninger som anført i den nævnte skrivelses punkt 77. De analyserede oplysninger omfattede omkostningerne til strukturinvesteringer, planlægningsomkostninger, faste udgifter, udgifter til materialer og andet. Dertil kommer, at der i afgørelsen var blevet taget hensyn til, at placeringen i Leipzig muliggjorde en fremtidig eventuel produktionsforøgelse.

- 114 Som det fremgår af punkt 81 i den ovennævnte skrivelse af 5. april 2012, der netop følger af den tabel, som henviser til forskellen på 17 mio. EUR mellem de to omhandlede lokaliteter, udgjorde statsstøtten af dette beløb et væsentligt element for beslutningen om investeringens placering. Denne statsstøtte blev anset for nødvendig for, at investeringen i Leipzig ville være af samme karakter som investeringen i München, hvor fordelene bestod i, at eksisterende bygninger kunne anvendes. Samme konklusion fremgår af forskellige interne dokumenter fra BMW, som Forbundsrepublikken Tyskland støttede sig på under den administrative procedure, såsom dokumenterne fra december 2009, bl.a. referatet af bestyrelsens møde af 15. december 2009, som der er henvist til i 170., 175. og 176. betragtning til den anfægtede afgørelse.
- 115 Det er i denne særlige sammenhæng, at sagsøgerens interne forslag, der følger af bilag 2 til samme skrivelse af 5. april 2012 (s. 489), ligeledes skal læses, og som uden yderligere forklaring i den henseende bestod i en ansøgning om statsstøtte til et beløb på 50 mio. EUR. Det skal endvidere konstateres, at tabellen på samme side udelukkende nævner »investerings- og støttemuligheder« (Möglichkeiten der Investitionszulage und des Investitionszuschusses), dvs. muligheden for at opnå en støtte, der svarer til 12,5% af investeringen, altså 50 mio. EUR, uden at der skal foretages en klar henvisning til de forudgående analyser. Samme konstatering gør sig gældende for så vidt angår gentagelsen af dette forslag i bilag 3 til den omhandlede skrivelse vedrørende sagsøgerens interne protokol, der er dateret den 15. december 2009, på s. 496-501, og i bilag 4 til samme skrivelse, på s. 505, som indeholder nogle konklusioner i forlængelse af en vurdering af mulighederne for at opnå skatte støtte eller anden støtte til de forskellige sammenlignede lokaliteter, analyser, der også er henvist til af sagsøgeren i dennes svar på foranstaltningerne med henblik på sagens tilrettelæggelse i punkt 39 ff. Navnlig fremgår det hverken af de dokumenter, der er fremlagt for Kommissionen af Forbundsrepublikken Tyskland, eller af sagsøgerens argumenter for Retten, at beløbet på 50 mio. EUR blev værdisat på tidspunktet for beslutningen om investeringens placering, på baggrund af faktorer såsom forudsigelige og endog sandsynlige scenarier, der kunne opstå under investeringens gennemførelse. Det skal endvidere tilføjes, som også anført af Kommissionen, at den omhandlede investering blev planlagt for Leipzig, at den blev endeligt besluttet, og at projektet allerede blev iværksat efter godkendelsen af støtten til et beløb på 17 mio. EUR (jf. ligeledes 176. betragtning til den anfægtede afgørelse).
- 116 Det bemærkes, at det var under disse omstændigheder, at Kommissionen efterfølgende i sin skrivelse af 10. august 2012 underrettede Forbundsrepublikken Tyskland om den omstændighed, at de ekstraomkostninger, der var forbundet med investeringen i Leipzig, på grundlag af de oplysninger, den havde modtaget fra denne sidstnævnte, kunne blive dækket af en lavere statsstøtte end statsstøtten i BMW's ansøgning.
- 117 Ifølge Kommissionen var støttens negative virkninger med hensyn til det oprindeligt ansøgte beløb for store, eftersom de ikke kunne kompenseres af den omstændighed, at der blev forfulgt et regionalt formål. Disse forhold blev nærmere beskrevet i 174. betragtning ff. til den anfægtede afgørelse.
- 118 Det var imidlertid med rette, at Kommissionen tog hensyn til den omstændighed, der følger af punkt 29 i meddelelsen om kriterier til brug for tilbunds gående undersøgelser af regional støtte til større investeringsprojekter, at »[f]or at regional støtte kan siges at stå i et rimeligt forhold til formålet, må dens omfang og intensitet kun lige være nok til at sikre, at investeringen gennemføres i den støttemodtagende region«. Det følger af samme meddelelses punkt 33, at med hensyn til

placeringsincitamentet vil støtten 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.

- 119 I det foreliggende tilfælde gælder, at for så vidt angår det beløb, der oversteg 17 mio. EUR, anlagde Kommissionen ikke et åbenbart urigtigt skøn ved at fastslå, at der ikke var tale om en støtte, der var »nødvendig« for at skabe en tilskyndende virkning for investeringen i overensstemmelse med punkt 21 i den ovennævnte meddelelse, som henviser til retningslinjernes punkt 68.
- 120 Det var med rette, at Kommissionen i 182. betragtning til den anfægtede afgørelse fastslog, at proportionalitetsprincippet indebærer, at den del af støtten, som oversteg det minimum, der er nødvendigt for at udløse beslutningen om at investere i det støtteberettigede område, kunne betragtes som overflødig, da dette udgjorde en betingelsesløs finansiel støtte til fordel for støttemodtageren, som ikke tjente noget formål, der ville være foreneligt med statsstøtteregeleer.
- 121 Det skal imidlertid konstateres, at det i det foreliggende tilfælde ikke er blevet godtgjort, at »støtten [var] nødvendig for at ændre støttemodtagerens adfærd, således at den iværksætter (yderligere) investeringer i den pågældende støttemodtagende region«.
- 122 Den omstændighed alene, at det forslag, der blev fremsat til BMW's beslutningsdygtige organer, omfattede en henvisning til muligheden for at opnå 50 mio. EUR, kan ikke anses for et afgørende element i en sammenhæng, hvori tekniske dokumenter samtidigt indeholder en analyse, som fastslog, at der kun forelå en prisforskel på 17 mio. EUR, alt efter om investeringen blev foretaget i München eller i Leipzig, uden at der blev givet en klar begrundelse for, hvorfor der blev ansøgt om et højere beløb. Sagsakernes oplysninger gør det i det væsentlige kun muligt at konstatere, at en eventuel mulighed for støtte til et beløb på op til 50 mio. EUR bl.a. af BMW's bestyrelse blev anset for at være det maksimale loft for, hvad der i givet fald kunne opnås.
- 123 I denne sidstnævnte forbindelse kan det ikke anses for tilstrækkeligt generelt at henvise til den maksimumsgrænse, der er fastsat for en investering i det støtteberettigede område, eller, uden at disse oplysninger kan kvantificeres præcist, at henvise til fremtidige risici forbundet med investeringen, eksempelvis ændringer i omkostningerne til arbejdskraft. Det er heller ikke med henblik på at tildele en støtte på 50 mio. EUR relevant at fremhæve, at den bidrager til at forbedre det pågældende projekts rentabilitet, som sagsøgeren har gjort gældende under retsmødet.
- 124 Hvad angår sagsøgerens og intervenientens henvisning til Kommissionens afgørelse C(2014) 5071 final af 23. juli 2014 i statsstøttesag SA.30743 (2012/C) (ex N 138/2010) – Germany Financing of infrastructure projects at Leipzig/Halle airport, i sagen vedrørende finansieringen af infrastruktur i lufthavnen i Leipzig/Halle, skal det for det første konstateres, at den pågældende sag vedrører en anden sektor, som reguleres af særlige regler (jf. bl.a. 8., 315. og 352. betragtning til den pågældende afgørelse).
- 125 For det andet adskiller de spørgsmål, der blev rejst i den sag, som er nævnt i præmis 124 ovenfor, vedrørende hvilken del af investeringen der falder ind under den offentlige interesse, sig fra denne sag (jf. bl.a. 209. betragtning ff. til den afgørelse, der er nævnt i præmis 124 ovenfor). Endelig, som det fremgår af 326. og 337. betragtning til denne afgørelse, blev bedømmelsen af den tilskyndende virkning ligeledes foretaget ved at støtte sig til en tilgang ex ante. Samme princip blev gentaget i 340. og 341. betragtning til den omhandlede afgørelse ved bedømmelsen af, om støtten var proportional. For så vidt angår realiteten af analysen af, om støtten var proportional, fremgår det bl.a. af 317. betragtning til den afgørelse, der er nævnt ovenfor i præmis 124, og af 340. betragtning ff., at

Kommissionen undersøgte spørgsmålet, om »[s]tøttebeløbet [var] begrænset til det minimum, som [var] nødvendigt«. Det er kun for fuldstændighedens skyld, at følgende anføres i 342. betragtning til afgørelsen:

»Støtteintensiteten må under alle omstændigheder ikke overskride investeringsprojektets faktiske finansieringsbehov.«

- 126 Hvad angår de dokumenter, der er fremlagt i det foreliggende tilfælde af Forbundsrepublikken Tyskland for Kommissionen i september 2012, og som tilsigter at godtgøre de faktiske investeringsomkostninger, skal følgende konstateres.
- 127 I overensstemmelse med 186. betragtning ff. til den anfægtede afgørelse har Kommissionen anført, at det ikke er muligt at tage hensyn til oplysninger, der er gjort gældende a posteriori og således for sent, og hvis beviskraft også betvivles. Uden at det er fornødent at udtale sig om de omhandlede dokumenters beviskraft, finder Retten, at analysen af, om støtten er proportional, også skal foretages på tidspunktet for investeringsbeslutningen, dvs. i den sammenhæng, hvori den støttemodtagende virksomhed træffer beslutning om placeringen af sit projekt.
- 128 Dette fremgår nemlig allerede af logikken bag punkt 21 i meddelelsen om kriterier til brug for tilbundsgående undersøgelser af regionalstøtte til større investeringsprojekter, som henviser til retningslinjernes punkt 68, og som forpligter Kommissionen til at efterprøve, om støtten er »nødvendig« for at skabe en tilskyndelsesvirkning for investeringen. Ud over den omstændighed, at den »tilskyndende« virkning skal bedømmes inden selve investeringsbeslutningen, skal det tilføjes, at henvisningen til spørgsmålet, om støtten er »nødvendig«, i denne forbindelse imidlertid henhører under analysen af, om støtten er proportional. I modsætning til det af sagsøgeren hævdede er det umuligt at adskille disse kriterier således, at det ene skal bedømmes a priori og det andet a posteriori.
- 129 I denne forbindelse skal det tilføjes, at den af sagsøgeren foreslåede løsning ville føre til en situation, hvor selv en statsstøtte, der overskrider det strengt nødvendige, på baggrund af det forfulgte mål ville kunne anses for at opfylde kravet om tilskyndende virkning og anses for proportional af den grund alene, at den ville kunne føre til en gennemførelse af et projekt som det i punkt 22 i meddelelsen om kriterier til brug for tilbundsgående undersøgelser af regionalstøtte til større investeringsprojekter omhandlede, og uden at der tages hensyn til spørgsmålet, om denne støtte i realiteten udgør en ydelse, som medfører en forbedring af den begunstigede virksomheds økonomiske situation, uden at dette er nødvendigt for at nå de i artikel 107, stk. 3, TEUF nævnte mål (jf. i denne retning dom af 14.1.2009, Kronoply mod Kommissionen, T-162/06, EU:T:2009:2, præmis 65 og den deri nævnte retspraksis; jf. ligeledes analogt dom af 14.1.1997, Spanien mod Kommissionen, C-169/95, EU:C:1997:10, præmis 17). Denne fortolkning, som tilsigter at analysere såvel støttens nødvendighed som dens tilskyndende virkning på tidspunktet for investeringen, er stadig i overensstemmelse med punkt 29 i meddelelsen om kriterier til brug for tilbundsgående undersøgelser af regionalstøtte til større investeringsprojekter samt med dens punkt 26, hvori der bl.a. henvises til »dokumenter, der forelægges et investeringsudvalg, og hvori der gøres rede for forskellige investeringsscenarier«.
- 130 Endelig, og som Kommissionen med rette anførte i 187. betragtning til den anfægtede afgørelse, blev analysen af den tilskyndende virkning og proportionaliteten af støtten i sammenhæng med udvælgelsen af Leipzig som lokalitet ikke foretaget i forhold til investeringen i projektet med produktion af i8-biler, eftersom dette udelukkende blev tilføjet det oprindelige projekt med produktion af i3-biler på et tidspunkt, da beslutningen om placeringen i Leipzig allerede var truffet. Sagsøgeren selv har for Retten gjort gældende, at den oprindelige beslutning fra 2009 om udvælgelsen af Leipzig kun vedrørte i3-modellen, mens produktionen af i8-modellen først blev vedtaget i 2011. Som Kommissionen har anført, var det ikke længere nødvendigt at analysere i8-modellen på grundlag af det andet scenario i henhold til meddelelsen om kriterier til brug for tilbundsgående undersøgelser af regionalstøtte til større investeringsprojekter (jf. præmis 88 ovenfor), dvs. i en sammenhæng, hvor investeringen geografisk set allerede var fastlagt. Som det blev anført i den pågældende betragtning,

gjorde det lave antal i8-biler, som var planlagt til at blive fremstillet, det nemlig ikke muligt at vælge en anden lokalitet end lokaliteten i Leipzig. Endvidere anførte Forbundsrepublikken Tyskland selv, at de oprindeligt planlagte mængder af elektriske biler ikke ville blive ændret af, at i8-modellen blev inkluderet, og den gjorde heller ikke gældende, at analysen af den anmeldte støtte i denne forbindelse skulle ændres.

- 131 Henset til samtlige ovenstående betragtninger forkaster Retten dette klagepunkt fra sagsøgeren, for så vidt som det ikke er blevet godtgjort, at støtten er proportional for så vidt angår det samlede beløb, dvs. det beløb, der overstiger de 17 mio. EUR.

*– Det andet klagepunkt*

- 132 Ifølge sagsøgeren udgør en hensyntagen til »planlægningsomkostningerne« ved bedømmelsen af, om støtten er hensigtsmæssig, en åbenbar fejl, for så vidt som den pågældende hensigtsmæssighed snarere skal vurderes i forhold til de »faktiske omkostninger«. Støttens hensigtsmæssighed og de støtteberettigede omkostninger bør altid vurderes ex post, således at der tages hensyn til de økonomiske realiteter. Det er ifølge sagsøgeren alene den tilskyndende virkning, der kan vurderes ex ante på tidspunktet for investeringsbeslutningen. Enhver anden tilgang ville være uforholdsmæssig, ville ikke tage hensyn til de økonomiske realiteter og ville åbne døren for et misbrug, der ville bestå i for højt fastsatte planlægningsomkostninger. I det foreliggende tilfælde blev ekstraomkostningerne meddelt Kommissionen inden for rammerne af proceduren. Sagsøgeren har endvidere gjort gældende, at selskabet i overensstemmelse med bestemmelserne i IZG ligeledes var forpligtet til at godtgøre de faktiske betingelser for investeringens gennemførelse. Endelig har sagsøgeren gjort gældende, at Kommissionen handlede mekanisk, dvs. uden at foretage en bedømmelse af støttens virkninger ud over den omkostningsforskel, der blev anslået til at være 17 mio. EUR. Herved udøvede Kommissionen ikke sit skøn fuldt ud.
- 133 Kommissionen har bestridt sagsøgerens argumenter.
- 134 Retten skal i denne forbindelse henvise til de analyser, der allerede er foretaget inden for rammerne af de forudgående klagepunkter. Sagsøgeren har nemlig ikke anført det præcise retlige grundlag, der gør det muligt at konstatere, at der i det foreliggende tilfælde skulle tages hensyn til de »faktiske« omkostninger, og ikke til dem, der oprindeligt var planlagt i forbindelse med investeringsbeslutningen.
- 135 I modsætning til det af sagsøgeren hævdede kan det ikke anses for »uforholdsmæssigt«, at Kommissionen analyserede de oplysninger, den havde til rådighed i forbindelse med bedømmelsen af, om støtten var nødvendig og havde en tilskyndende virkning, ved at tage hensyn til situationen på tidspunktet for den beslutning, der muliggjorde en endelig udvælgelse af placeringen af investeringsprojektet.
- 136 Hvad angår sagsøgerens argument om, at denne tilgang fra Kommissionens side »ville åbne dørene for misbrug i form af for høje vurderinger af planlægningsomkostningerne«, er det tilstrækkeligt at konstatere, at det, som det bl.a. fremgår af punkt 25 in fine i meddelelsen om kriterier til brug for tilbundsgående undersøgelser af regionalstøtte til større investeringsprojekter, påhviler Kommissionen at analysere, om planlægningsomkostningerne er »realistiske« i forbindelse med vurderingen af de forskellige sammenlignende scenarier, der forelægges af den anmeldende medlemsstat.
- 137 Endelig, og som det fremgår af punkt 28 i meddelelsen om kriterier til brug for tilbundsgående undersøgelser af regionalstøtte til større investeringsprojekter, gælder, at hvis støtten »ikke får den støttemodtagende virksomhed til at ændre adfærd ved at stimulere til (yderligere) investering i den støttemodtagende region, foreligger der ingen tilskyndelse til realisering af regionalmålsætningen. Støtte, der ikke tilskynder til realisering af regionalmålsætningen, er i bund og grund blot gratis kapital til virksomheden«. Det følger af samme punkt, at »[i] forbindelse med tilbundsgående

undersøgelser af regionalstøtte til større investeringsprojekter vil en støtteforanstaltning således ikke blive godkendt, hvis det fremgår, at investeringen ville have fundet sted i regionen også uden støtteforanstaltningen« (jf. punkt 3 in fine i den pågældende meddelelse).

- 138 Det fremgår af logikken bag denne bestemmelse, at det tilkommer Kommissionen at foretage en analyse af, om en støtte bevirker, at en virksomhed ændrer sin adfærd ved at foranledige den til at foretage en investering, den ikke ville have foretaget uden støtten med et forud fastsat og »nødvendigt« beløb. Hensyntagen til faktiske omkostninger a posteriori har ikke længere indvirkning på dette aspekt af analysen, men gør det højst muligt at præcisere de elementer, der er en del af den økonomiske risiko for den støttemodtagende virksomhed.
- 139 Dette klagepunkt bør derfor også forkastes.

*– Det tredje klagepunkt*

- 140 Det var ifølge sagsøgeren åbenbart fejlagtigt, at Kommissionen i 182. betragtning til den anfægtede afgørelse konstaterede, at den andel af støtten, som overstiger det minimum, der er nødvendigt for at udløse beslutningen om at investere i det støtteberettigede område, kunne betragtes som overflødig, da denne del af den finansielle støtte til støttemodtageren ikke forfulgte et formål, der er foreneligt med statsstøttereglerne. Sagsøgeren har gjort gældende, at denne konstatering følger af den fejlagtige antagelse, at BMW's investering nødvendigvis ville blive foretaget i Leipzig, såfremt støtten blev tildelt udelukkende for et beløb på 17 mio. EUR. Sagsøgeren har tværtimod gjort gældende, at den omhandlede virksomhed tog udgangspunkt i, at den ville blive tildelt en støtte på 49 mio. EUR, hvilket udløste beslutningen om at investere i det støtteberettigede område. Ifølge sagsøgeren forfulgte støtten et formål, der er i overensstemmelse med statsstøttereglerne, eftersom den opfyldte de betingelser, der er fastsat i IZG, som udgjorde en støtteforanstaltning, der var i overensstemmelse med det indre marked i henhold til forordning nr. 800/2008. Sagsøgeren har afvist anbringendet om, at selskabet skulle have forsøgt at omgå statsstøttereglerne.

- 141 Kommissionen har bestridt sagsøgerens argumenter.

- 142 Retten konstaterer, at dette klagepunkt kan forkastes af de samme grunde som de forudgående klagepunkter. Som Kommissionen anførte i svarskriftets punkt 93, skal det tilføjes, at den omhandlede investeringsbeslutning allerede var blevet vedtaget af den støttemodtagende virksomhed på grundlag af et løfte om støtte fra Forbundsrepublikken Tyskland og med forbehold for Kommissionens endelige godkendelse. Denne sidstnævnte tillod imidlertid kun et beløb på 17 mio. EUR, der var knyttet til de kvantificerede oplysninger vedrørende forskellen i omkostninger mellem placeringen i Leipzig og i München, oplysninger, der var indeholdt i den dokumentation, som tjente som grundlag for BMW's beslutningsdygtige organer, og som efterfølgende udgjorde en del af anmeldelsesakterne.

*Det andet anbringendes tredje led*

- 143 Ifølge sagsøgeren skal Kommissionens bemærkning i 189. betragtning til den anfægtede afgørelse om, 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, i mangel af efterprøvelse og kritiske bemærkninger fra tredjeparter i forbindelse med den administrative procedure forkastes som ugrundet. Kommissionen afstod fra at udøve sin skønsbeføjelse. Ifølge sagsøgeren er det ikke muligt at lægge til grund, at enhver støtte på et beløb, der er større end forskellen i omkostninger mellem de omhandlede placeringer, automatisk ville have en konkurrencefordrejende virkning, særligt ikke uden ikke engang at foretage en bedømmelse af BMW's position på markedet og uden at foretage en sammenligning af fordelene ved den støttede investering



med dens negative virkninger. I det foreliggende tilfælde er foranstaltningens positive virkninger åbenlyse, efter den gør det muligt at fremme udviklingen i den pågældende region samt visse af EU's prioriterede mål på området for miljøbeskyttelse og energi.

144 Kommissionen har bestridt sagsøgerens argumenter.

145 I denne forbindelse bemærker Retten, at for at regionalstøtte kan siges at stå i et rimeligt forhold til formålet, må dens omfang og intensitet kun lige være nok til at sikre, at investeringen gennemføres i den støttemodtagende region. Det bemærkes i denne sammenhæng, at punkt 30 i meddelelsen om kriterier til brug for tilbundsående undersøgelser af regionalstøtte til større investeringsprojekter, som med rette kunne anvendes af Kommissionen i det foreliggende tilfælde (jf. ovenfor, præmis 66 in fine), henviser til retningslinjerne og til visse lofter, der er fastsat for regionalstøtte afhængigt af omfanget af de problemer, der påvirker de pågældende regioner. Endvidere angiver punkt 33 i den pågældende meddelelse, i hvilken situation en støtte generelt kan anses for at stå i et rimeligt forhold til formålet. Der henvises herved til den omstændighed, at støtten svarer til forskellen mellem nettoomkostningerne til en investering i det støtteberettigede område for den støttemodtagende virksomhed og nettoomkostningerne til en investering i en alternativ region. De forskellige kriterier, der skal tages hensyn til i denne forbindelse, er opregnet. Endvidere bemærkes, at et sådant proportionalitetsprincip, der består i at begrænse en støtte til det nødvendige minimum, således at konkurrencefordrejningen i det indre marked formindskes, ligeledes er relevant inden for andre af statsstøtterettens områder (jf. analogt dom af 19.7.2016, Kotnik m.fl., C-526/14, EU:C:2016:570, præmis 54, 57 og 59).

146 I det foreliggende tilfælde begik Kommissionen, for så vidt som kriteriet »proportionalitet« ikke var blevet godtgjort at være opfyldt for den del, der oversteg 17 mio. EUR, hverken en retlig fejl eller nogen åbenbar fejl ved at fastslå, at det yderligere beløb på 28 257 273 EUR havde negative virkninger og ville udgøre en alvorlig konkurrencefordrejning, især da konkurrenter som følge heraf ville kunne afholde sig fra at investere i lignende produkter, hvilket ville bidrage til at fortrænge private investorer fra det relevante marked. Det kan nemlig ikke udelukkes, at denne del af støttebeløbet kun gjorde det muligt at udelukke finansiering af en »risiko«, der var knyttet til investeringen, og herved tilføre den støttemodtagende virksomhed gratis kapital. Under disse omstændigheder kunne Kommissionen antage, at der forelå en negativ virkning i form af en mulig konkurrencefordrejning og en virkning, der ville begrænse gennemførelse af konkurrerende private investeringer. Dette vil være tilfældet, for så vidt som støtten består i en utilbørlig styrkelse af positionen for virksomheden på markedet derved, at virksomheden får mulighed for at finansiere sine behov ud over, hvad der er nødvendigt for at forfølge de forventede mål, nemlig at tilskynde til, at virksomheden investerer i det støtteberettigede område. Kommissionen kunne derfor uden at analysere eventuelle yderligere positive virkninger fastslå, at støtten ikke var i overensstemmelse med det indre marked.

147 Denne løsning bestyrkes af en gennemgang af punkt 6 og 7 i meddelelsen om kriterier til brug for tilbundsående undersøgelser af regionalstøtte til større investeringsprojekter. For det første, og som anført i punkt 6 i den pågældende meddelelse, kunne visse former for regionalstøtte til store investeringsprojekter have en kraftig indvirkning på samhandelen og medføre alvorlige konkurrencefordrejninger.

148 For det andet, og som det fremgår af punkt 7 i meddelelsen om kriterier til brug for tilbundsående undersøgelser af regionalstøtte til større investeringsprojekter, og som der tillige henvises til i retningslinjernes punkt 68, er formålet med Kommissionens formelle undersøgelse, som falder ind under Kommissionens individualiserede politik, netop at foretage en detaljeret kontrol af, »om støtten er nødvendig for at skabe en tilskyndelsesvirkning til investeringen«, og »at fordelene ved støtteforanstaltningen opvejer den deraf følgende konkurrencefordrejning og påvirkning af handelen mellem medlemsstater«. Eftersom disse betingelser er kumulative, er det kun, såfremt besvarelsen af den første nævnte del er positiv, at det påhviler Kommissionen at foretage en undersøgelse af den anden del. I overensstemmelse hermed fremgår det af punkt 52 i den samme meddelelse, at det først

er, når Kommissionen har »konstateret, at regional investeringsstøtte til større investeringsprojekter [var] et nødvendigt incitament for investering i den pågældende region«, at den foretager en afvejning af de positive og de negative virkninger af en regional støtte til et stort investeringsprojekt.

- 149 Retten finder dernæst, at eftersom Kommissionen korrekt gjorde rede for, hvorledes konkurrencen kunne fordrejes, påhvilede det den ikke at foretage en økonomisk analyse af den reelle situation på det pågældende marked (jf. analogt dom af 30.4.2009, Kommissionen mod Italien og Wam, C-494/06 P, EU:C:2009:272, præmis 58), i modsætning til det af sagsøgeren hævdede.
- 150 Følgelig skal dette klagepunkt, der er fremsat af sagsøgeren, ligeledes forkastes.

#### *Det andet anbringendes fjerde led*

- 151 Sagsøgeren har i det væsentlige gjort gældende, at såfremt Retten skulle finde, at støtten kun var forenelig med det indre marked, for så vidt som den gjorde det muligt at kompensere de faktiske ekstraomkostninger – quod non – bemærkes, at BMW gennem en meddelelse fra Forbundsrepublikken Tyskland af 28. september 2012 havde tilkendegivet, at investeringsomkostningerne for placeringen i Leipzig på det pågældende tidspunkt var 46 mio. EUR større end de sammenlignelige investeringsomkostninger for placeringen i München. Den pågældende skrivelse omfatter ifølge sagsøgeren en detaljeret oversigt over beløbet på omkring 29 mio. EUR, som skulle føjes til de planlægningsomkostninger på 17 mio. EUR, der blev beregnet på tidspunktet for den beslutning om placeringen, der blev vedtaget i december 2009, hvilket svarer til de supplerende nettoomkostninger, der fulgte af valget af placering. Det ansøgte beløb på 45 257 260,13 EUR er derfor fuldt ud begrundet.
- 152 Hvad angår de bedømmelser fra Kommissionens side, der blev foretaget i 178. betragtning til den anfægtede afgørelse, og hvorefter »de dokumenter, som [Forbundsrepublikken] Tyskland indsendte i september 2012, og hvori ekstraomkostningerne er anført [...], hverken er autentiske eller stammer fra en tid, hvor der blev truffet nogen som helst placeringsbeslutning, da de først blev udarbejdet i september 2012«, har sagsøgeren for det første gjort gældende, at der tværtimod var tale om uddrag af BMW's årsregnskabsdokumenter, som var blevet revideret af et revisionsfirma. For det andet har sagsøgeren gjort gældende, at disse dokumenter blev udarbejdet med henblik på, at Kommissionen kunne foretage en vurdering af hensigtsmæssigheden af den omhandlede støtte. Ifølge sagsøgeren er det åbenbart, at der ligeledes skal tages hensyn til de ekstraomkostninger, der er forbundet med produktionskapaciteten for i8-modellen. Intervenienten har i det væsentlige støttet sagsøgerens argumenter.
- 153 Kommissionen har bestridt sagsøgerens argumenter.
- 154 Dette klagepunkt gengiver i det væsentlige elementer, der allerede er analyseret tidligere. For så vidt som den pågældende skrivelse, der blev fremsendt til Kommissionen af Forbundsrepublikken Tyskland, er dateret den 28. september 2012, kan den ikke anses for relevant for spørgsmålet, om »støtten [var] nødvendig for at skabe en tilskyndelsesvirkning for investeringen« i overensstemmelse med punkt 7 i meddelelsen om kriterier til brug for tilbundsgående undersøgelser af regionalstøtte til større investeringsprojekter. Det skal i lighed med det af Kommissionen anførte konstateres, at det kun er den første investering, som vedrørte produktion af i3-biler, der er relevant i den analyse i henhold til det andet kriterium i punkt 22 i den pågældende meddelelse, som har til formål at fastslå, om støtten tilskyndede til at gennemføre investeringsprojektet i den pågældende region og ikke et andet sted, fordi støtten udlignede de nettohandicap og de nettoomkostninger, der er forbundet med at placere investeringen i den støttemodtagende region. Sagsøgeren har nemlig ikke selvstændigt gjort gældende, at der også var blevet foretaget en sammenlignende analyse af projektet med produktion af i8-biler i forhold til produktionsstedet.

- 155 I denne forbindelse skal 187. betragtning til den anfægtede afgørelse ligeledes fremhæves, i henhold til hvilken i det væsentlige i8-modellen i 2009 endnu ikke var omfattet af beslutningen om at investere i lokaliteten i Leipzig. Det var først, da BMW havde truffet beslutning om placeringen af lokaliteten i Leipzig vedrørende i3-modellen, at der blev truffet en yderligere beslutning om at inddrage i8-modellen. Det fremgår ikke af de dokumenter, som Forbundsrepublikken Tyskland har fremlagt, at denne anden beslutning også vedrørte et selvstændigt valg af region, men snarere at den gjorde det nødvendigt at foretage et passende valg i forhold til, om det var hensigtsmæssigt at fremstille en yderligere i8-model på den allerede valgte lokalitet i Leipzig. En sådan situation svarer imidlertid til det første scenario i punkt 22 i meddelelsen om kriterier til brug for tilbundsgående undersøgelser af regionalstøtte til større investeringsprojekter.
- 156 Der var endvidere ikke blevet ansøgt om nogen yderligere særskilt støtte vedrørende modellen for i8-bilen, og Forbundsrepublikken Tyskland havde bekræftet, at tilføjelsen af denne model til det oprindelige projekt ikke ville føre til en forøgelse af produktionen af elektriske biler i Leipzig (jf. i denne retning Forbundsrepublikken Tysklands skrivelse til Kommissionen af 25.5.2011).
- 157 I den skrivelse, der blev tilstillet Kommissionen den 25. maj 2011, konkluderede Forbundsrepublikken Tyskland, at selv i tilfælde af, at produktionen af i8-biler snarere ville ende i den øverste del af de forudsatte grænser, ville det samlede estimat af investeringen ikke blive overskredet i løbet af de to første produktionsår. Den gjorde udtrykkeligt gældende, at produktionsmængden ville blive omfattet af lokaliteten i Leipzig såvel for i3-modellen som for i8-modellen. Ifølge Forbundsrepublikken Tyskland var der ikke planer om at ændre anmeldelsen i denne henseende.
- 158 Det skal også bemærkes, at Forbundsrepublikken Tyskland havde gjort gældende, at det først var efter, at visse virkninger, der var knyttet til den globale finanskrisen, var ophørt, at projektet havde fået en mere innovativ form, sågar luksuriøs, som inkluderede kulstofteknologi og oprettelse af et teknisk center for ny knowhow i Leipzig, der omfattede planlægningen af et nyt projekt kaldet i8. Det var i denne sammenhæng, at BMW i 2010 besluttede at føje produktionen af den innovative i8-model samt plastikproduktionen til den omhandlede lokalitet, hvilket bevirkede, at investeringsomkostningerne blev forøget betydeligt i forhold til de oprindeligt planlagte investeringsomkostninger.
- 159 Selv om det er korrekt, at Forbundsrepublikken Tyskland efterfølgende har forklaret, at det havde været muligt at producere i8-modellen billigere på lokaliteten i München, er der ikke blevet fremlagt nogen form for sammenlignende oplysninger i denne forbindelse, i modsætning til, hvad der havde været tilfældet i forbindelse med beslutningen om i3-investeringen i Leipzig. Det er endvidere heller ikke blevet godtgjort, at Kommissionens argument om, at det forekom rimeligt at »indsætte« produktionen af i8-modellen i den Leipzig-lokalitet, der allerede var bestemt for i3-modellen, for så vidt som produktionsmaterialerne og metoderne var de samme, udgør et åbenbart urigtigt skøn.
- 160 Under disse omstændigheder var det med rette, at Kommissionen fandt, at det kun var de oprindelige forventelige udgifter, der skulle anses for relevante. Den nye vurdering af de reelle udgifter kan således ikke tages i betragtning, til trods for den omstændighed, at Kommissionen blev orienteret om dem inden vedtagelsen af den anfægtede afgørelse.
- 161 Heraf følger således, at nærværende klagepunkt skal forkastes og med dette det andet anbringende i sin helhed.

***Det tredje anbringende, der er påberåbt subsidiært, om tilsidesættelse af artikel 108, stk. 3, TEUF og forordning nr. 800/2008 som følge af begrænsningen af støttebeløbet til et beløb, der er lavere end det beløb, der er fritaget for anmeldelsespligt***

- 162 Ifølge sagsøgeren kunne denne i henhold til det investeringsprojekt, der er beskrevet i den anfægtede afgørelse, fra Forbundsrepublikken Tyskland blive tildelt en støtte baseret »på den støtteordning, der er tilladt i henhold til forordning nr. 800/2008« og »fastsat i IZG« op til tærsklen på 22,5 mio. EUR, for så vidt som de betingelser, der er opstillet i denne tyske lov, var opfyldt. Sagsøgeren har gjort gældende, at dette gjaldt uden krav om anmeldelse i henhold til artikel 6, stk. 2, i forordning nr. 800/2008. Sagsøgeren har derfor subsidiært nedlagt påstand om annullation af den anfægtede afgørelse for Retten, for så vidt som Kommissionen udtrykkeligt har afvist, at støtten på 22,5 mio. EUR kan tildeles BMW.
- 163 Sagsøgeren har anført, at Kommissionen herved forbyder Forbundsrepublikken Tyskland at tildele støtten på 22,5 mio. EUR, hvilket ikke ville have været tilfældet uden en anmeldelse, eller såfremt anmeldelsen var blevet trukket tilbage. Sagsøgeren har gjort gældende, at dette udgør en tilsidesættelse af artikel 108, stk. 3, TEUF og af forordning nr. 800/2008, samt at der foreligger et magtmisbrug, og at Forbundsrepublikken Tysklands beføjelser krænktes utilbørligt. Kommissionen kan ifølge sagsøgeren, eftersom IZG udgør en »eksisterende støtte«, kun foretage en undersøgelse af præcise foranstaltninger, der er anmeldt, fordi de overskrider anmeldelsestærsklen. Støtte, der holder sig under den pågældende tærskel, skal altid anses for forenelig med det indre marked i henhold til IZG. Intervenienten har i det væsentlige støttet sagsøgerens argumenter.
- 164 Kommissionen har bestridt sagsøgerens og intervenientens argumenter.
- 165 Herved bemærkes, at anmeldelsespligten udgør et af de grundlæggende elementer i den ved EUF-traktaten indførte kontrolordning på området for statsstøtte. Under denne ordning har medlemsstaterne pligt til dels at meddele Kommissionen enhver foranstaltning vedrørende indførelse eller ændring af en støtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF, dels ikke at gennemføre en sådan foranstaltning i overensstemmelse med artikel 108, stk. 3, TEUF, så længe den nævnte institution ikke har vedtaget en endelig beslutning vedrørende foranstaltningen (dom af 21.7.2016, Dilly's Wellnesshotel, C-493/14, EU:C:2016:577, præmis 31).
- 166 Den forpligtelse, der påhviler den pågældende medlemsstat, til at anmelde nye påtænkte støtteforanstaltninger til Kommissionen er præciseret i artikel 2 i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af [...] artikel [108 TEUF] (EFT 1999, L 83, s. 1) (dom af 21.7.2016, Dilly's Wellnesshotel, C-493/14, EU:C:2016:577, præmis 32).
- 167 I overensstemmelse med artikel 109 TEUF kan Rådet for Den Europæiske Union udstede de fornødne forordninger med henblik på anvendelsen af artikel 107 TEUF og 108 TEUF og især fastlægge betingelser for anvendelsen af artikel 108, stk. 3, TEUF samt de former for støtte, som skal være undtaget fra den i den sidstnævnte bestemmelse fastsatte fremgangsmåde (dom af 21.7.2016, Dilly's Wellnesshotel, C-493/14, EU:C:2016:577, præmis 33).
- 168 Det fremgår i øvrigt af artikel 108, stk. 4, TEUF, at Kommissionen kan vedtage forordninger vedrørende de former for statsstøtte, som Rådet i overensstemmelse med artikel 109 TEUF har bestemt kan være undtaget fra proceduren i artikel 108, stk. 3, TEUF (dom af 21.7.2016, Dilly's Wellnesshotel, C-493/14, EU:C:2016:577, præmis 34).
- 169 Rådets forordning (EF) nr. 994/98 af 7. maj 1998 om anvendelse af artikel [107 TEUF og 108 TEUF] på visse former for horisontal statsstøtte (EFT 1998, L 142, s. 1) blev således vedtaget i medfør af artikel 109 TEUF, som forordning nr. 800/2008 efterfølgende blev vedtaget i medfør af (dom af 21.7.2016, Dilly's Wellnesshotel, C-493/14, EU:C:2016:577, præmis 35).

- 170 Det følger heraf, at på trods af den forpligtelse til forudgående anmeldelse af enhver foranstaltning til indførelse af eller ændring af ny støtte, der påhviler medlemsstaterne i henhold til traktaterne, og som udgør et grundlæggende element i kontrollen med statsstøtte, kan en medlemsstat, hvis en støtteforanstaltning, der vedtages af denne medlemsstat, opfylder de relevante betingelser i forordning nr. 800/2008, påberåbe sig muligheden for at blive fritaget for sin anmeldelsespligt. Derimod fremgår det af syvende betragtning til forordning nr. 800/2008, at statsstøtte, der ikke er omfattet af denne forordning, fortsat bør være anmeldelsespligtig efter artikel 108, stk. 3, TEUF (dom af 21.7.2016, Dilly's Wellnesshotel, C-493/14, EU:C:2016:577, præmis 36).
- 171 Det følger heraf, at forordning nr. 800/2008 og de heri fastsatte betingelser som en ændring til den hovedregel, som anmeldelsespligten udgør, skal fortolkes restriktivt (dom af 21.7.2016, Dilly's Wellnesshotel, C-493/14, EU:C:2016:577, præmis 37).
- 172 En sådan tilgang bestyrkes, når henses til de mål, som forfølges med gruppefritagelsesforordninger for kategorier af støtte som beskrevet i fjerde og femte betragtning til forordning nr. 994/98. Mens Kommissionen har bemyndigelse til at vedtage sådanne forordninger for at sikre effektivt tilsyn med konkurrencereglerne vedrørende statsstøtte og forenkle administrationen, uden at dens kontrol på dette område derved svækkes, har sådanne forordninger således ligeledes til formål at øge gennemsigtigheden og retssikkerheden. Overholdelse af de i disse forordninger – og herunder følgende i forordning nr. 800/2008 – fastsatte betingelser gør det muligt at sikre, at disse formål fuldt ud opfyldes (dom af 21.7.2016, Dilly's Wellnesshotel, C-493/14, EU:C:2016:577, præmis 38).
- 173 I det foreliggende tilfælde konstaterer Retten hvad nærmere bestemt angår den regionalstøtte, der overskred de tærskler, som er fastsat for at falde ind under pligten til at foretage en individuel anmeldelse til Kommissionen i henhold til artikel 6, stk. 2, i forordning nr. 800/2008, at den ikke skulle bedømmes i henhold til denne, eftersom den ikke er omfattet af forordningen, men at den skal vurderes i henhold til meddelelsen om kriterier til brug for tilbunds gående undersøgelser af regionalstøtte til større investeringsprojekter, såfremt betingelserne i retningslinjerne er opfyldt og mere generelt kravene i artikel 107, stk. 3, TEUF (jf. ligeledes præmis 65-67 ovenfor).
- 174 Hvad angår anvendelsen af bestemmelsen i artikel 6, stk. 2, i forordning nr. 800/2008 bemærkes, at denne nemlig skal læses i lyset af og i sammenhæng med samme forordnings artikel 6, stk. 1, som bestemmer, at »[d]enne forordning [ikke] finder [...] anvendelse på individuel støtte, hvad enten den ydes som ad hoc-støtte eller i henhold til en ordning, hvis støttens bruttosubventionsækvivalent overstiger følgende tærskler [...]«. Det er tværtimod og i modsætning til det af sagsøgeren hævdede udelukkende for den støtte, der er i overensstemmelse med forordningen, og som ikke overskrider anmeldelsestærsklen, at der skal henvises til femte betragtning til forordningen, hvori følgende anføres:
- »Denne forordning bør fritage enhver form for støtte, der opfylder de relevante betingelser heri, samt alle støtteordninger, forudsat at enhver individuel støtte, der kan ydes i henhold til sådanne ordninger, opfylder de relevante betingelser i denne forordning. Af hensyn til gennemsigtigheden og for at sikre en mere effektiv kontrol med statsstøtte bør enhver individuel støtte, der ydes i henhold til denne forordning, indeholde en udtrykkelig henvisning til den relevante bestemmelse i [denne forordnings] kapitel II og til den nationale lovgivning, som den individuelle støtte er baseret på.«
- 175 I overensstemmelse hermed skal det bemærkes, at medlemsstaterne i henhold til retningslinjerne og særligt punkt 64 deri er forpligtet til at foretage en individuel anmeldelse til Kommissionen af visse former for støtte til store investeringsprojekter i henhold til en eksisterende ordning, såfremt støtten opfylder de betingelser, der er fastsat i de pågældende retningslinjer.
- 176 Under disse omstændigheder og i modsætning til det af sagsøgeren og intervenienten hævdede kan det ikke lægges til grund, at den omhandlede støtte var genstand for fritagelse, fordi den faldt ind under forordning nr. 800/2008 eller IZG. Eftersom støtten overskred den grænse, der er fastsat for

obligatorisk anmeldelse, var det med rette, at Kommissionen fandt, at den skulle foretage en vurdering af den som individuel støtte og ikke som en støtte, der falder ind under forordningen vedrørende gruppefritagelser, eller en godkendt eksisterende støtte (jf. analogt generaladvokat Wathelets forslag til afgørelse Kommissionen mod Italien, C-467/15 P, EU:C:2017:24, punkt 61-73 og den deri nævnte retspraksis).

- 177 Retten finder i det foreliggende tilfælde, at der ikke er nogen af de bestemmelser, som er nævnt af sagsøgeren eller af intervenienten, der gør det muligt at støtte deres argument om, at Kommissionen overskred sine beføjelser ved at foretage en samlet vurdering af, om den anmeldte støtte var i overensstemmelse med det indre marked, og ikke kun af det beløb, der overskred anmeldelsestærsklen. Det skal i denne forbindelse særligt bemærkes, at den omstændighed, at Kommissionen træffer afgørelse om godkendelse af en støtte, der er blevet anmeldt over for den, indebærer betydelige og obligatoriske retlige følger med forbehold alene for en eventuel anfægtelse for Unionens retsinstanser. Der er således tale om en processuel ordning, der er forskellig fra den, der gælder for gruppefritagelser, hvor tilgangen hviler på en formodning om forenelighed med det indre marked. Under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede kan en formodning om forenelighed med det indre marked af en støtte op til en vis tærskel ikke have forrang for en individuel bedømmelse, eftersom det er ubestridt, at støtten var undergivet anmeldelsespligt, dvs. at den *prima facie* blev anset for at være af særlig betydning med hensyn til dens eventuelle indvirkning på konkurrencen.
- 178 Endvidere fremgår det tilmed af punkt 56 i meddelelsen om kriterier til brug for tilbundsgående undersøgelser af regionalstøtte til større investeringsprojekter, at »Kommissionen kan beslutte enten at godkende støtten, underkaste den betingelser eller forbyde den«. Dernæst anføres i samme punkt for det første, at såfremt den vedtager en betinget beslutning, jf. artikel 7, stk. 4, i forordning nr. 659/1999, kan den fastlægge vilkår, der begrænser en potentiel konkurrencefordrejning og sikrer støttens proportionalitet, og for det andet 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 indre marked.
- 179 I modsætning til det af sagsøgeren hævdede bliver de ovennævnte konklusioner ikke ugyldige af den henvisning, der er foretaget til fodnoten til punkt 56 i meddelelsen om kriterier til brug for tilbundsgående undersøgelser af regionalstøtte til større investeringsprojekter, hvori anføres, at »[f]or 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«. Denne fodnote kan nemlig ikke anses for at veje tungere end den omstændighed, at den omhandlede støtte i sagen, der er anmeldt i henhold til artikel 6, stk. 2, i forordning nr. 800/2008, skulle vurderes som individuel støtte og ikke som støtte tildelt i henhold til en godkendt regionalstøtteordning. I denne forbindelse er det allerede blevet fastslået, at det i henhold til den omhandlede meddelelse og inden for rammerne af analysen i henhold til artikel 107, stk. 3, TEUF tilkom Kommissionen bl.a. at bedømme, om støtten havde en tilskyndende virkning og var proportional. Det var naturligvis på dette grundlag, at Kommissionen fastslog, at støtten kun var forenelig med det indre marked op til et beløb på 17 mio. EUR, som svarede til forskellen mellem omkostningerne for en placering i henholdsvis München og Leipzig, vurderet på tidspunktet for beslutningen om investeringen og placeringen.
- 180 Tilsvarende skal intervenientens argumenter, der blev fremført i interventionsindlæggets punkt 61-67, i henhold til hvilke det i det foreliggende tilfælde i det væsentlige skulle lægges til grund, at den omhandlede støtte op til anmeldelsestærsklen henhørte under en eksisterende støtteordning, som allerede var blevet undersøgt af Kommissionen med hensyn til dens forenelighed med det indre marked, af de nævnte grunde forkastes. Tværtimod finder Retten, at den i det foreliggende tilfælde anmeldte støtte, som overskred grænserne for individuel anmeldelse, skal anses for at indebære et

forbehold i forbindelse med en godkendelse eller fritagelse, som galdt for den omhandlede generelle støtteforanstaltning, nemlig IZG (jf. analogt dom af 6.7.1995, AITEC m.fl. mod Kommissionen, T-447/93 – T-449/93, EU:T:1995:130, præmis 124-131).

- 181 Under disse omstændigheder skal det konkluderes, at det var med rette, at Kommissionen fastslog, at det alene var en individuel analyse, der ville kunne begrunde en sådan støtte eller en del af støtten. Det skal endvidere konstateres, at behovet for en sådan undersøgelse er i overensstemmelse med formålet med artikel 107 TEUF, som i sin egenskab af konkurrencebestemmelse i princippet har til formål at hindre, at medlemsstaternes tildeling af støtte ikke fordrejer konkurrencen eller påvirker samhandelen i det indre marked. Denne tilgang er ligeledes i overensstemmelse med de principper, der følger af dom af 6. marts 2002, Diputación Foral de Álava m.fl. mod Kommissionen (T-127/99, T-129/99 og T-148/99, EU:T:2002:59, præmis 228 og 229), i henhold til hvilken støtte, der overskrider det loft, som er fastsat i støtteordningen, selv for så vidt angår en godkendt generel støtteordning, ikke kan anses for at være fuldt dækket af denne sidstnævnte.
- 182 Følgelig skal det tredje anbringende, som sagsøgeren har fremsat, ligeledes forkastes, og det er under alle omstændigheder ufornuddent at udtale sig om det materielle spørgsmål, om det omhandlede støtteprojekt, såfremt det havde været begrænset til 22,5 mio. EUR, ville have opfyldt betingelserne i IZG, og følgelig skal anbringendet forkastes i sin helhed.

### **Sagsomkostninger**

- 183 Ifølge Rettens procesreglements artikel 134, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom.
- 184 Da sagsøgeren har tabt sagen, bør det pålægges denne at bære sine egne omkostninger og at betale de af Kommissionen afholdte omkostninger i overensstemmelse med dennes påstand herom.
- 185 Intervenienten bærer sine egne omkostninger i overensstemmelse med procesreglementets artikel 138, stk. 3.

### **På grundlag af disse præmisser**

udtaler og bestemmer

RET TEN (Femte Afdeling):

- 1) **Europa-Kommissionen frifindes.**
- 2) **Bayerische Motoren Werke AG bærer sine egne omkostninger og betaler de af Kommissionen afholdte omkostninger.**
- 3) **Freistaat Sachsen bærer sine egne omkostninger**

Dittrich

Schwarcz

Tomljenović

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 12. september 2017.

Underskrifter