



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)

12 päivänä syyskuuta 2017*

Valtiontuet – Alueelliset investointituet – Saksan tuki BMW:lle Leipzigissa toteutettavaan suureen investointihankkeeseen, joka koskee kahden sähköautomallin (i3 ja i8) valmistusta – Päätös, jossa tuki todetaan osittain sisämarkkinoille soveltuvaksi ja osittain sisämarkkinoille soveltumattomaksi – SEUT 107 artiklan 3 kohdan c alakohta – SEUT 108 artiklan 2 ja 3 kohta – Tuen kannustava vaikutus – Tuen tarpeellisuus

Asiassa T-671/14,

Bayerische Motoren Werke AG, kotipaikka München (Saksa), edustajinaan asianajajat M. Rosenthal, G. Drauz ja M. Schütte,

kantajana,

jota tukee

Freistaat Sachsen (Saksa), edustajinaan asianajajat T. Lübbig ja K. Gaßner,

väliintulijana,

vastaaan

Euroopan komissio, asiamiehinään aluksi F. Erlbacher, T. Maxian Rusche ja R. Sauer ja sittemmin T. Maxian Rusche ja R. Sauer,

vastaajana,

jossa on kyse SEUT 263 artiklaan perustuvasta vaatimuksesta valtiontuesta SA.32009 (2011/C) (ex 2010/N), jota Saksa aikoo myöntää BMW AG:lle suurta investointihanketta varten Leipzigissa, 9.7.2014 annetun komission päätöksen C(2014) 4531 final osittaiseksi kumoamiseksi,

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja A. Dittrich sekä tuomarit J. Schwarcz (esittelevä tuomari) ja V. Tomljenović,

kirjaaja: hallintovirkamies S. Bukšek Tomac,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 8.9.2016 pidetyssä istunnossa esitetyn,

on antanut seuraavan

* Oikeudenkäyntikieli: saksa

tuomion

Asian tausta

- 1 Kantaja, Bayerische Motoren Werke AG, on Bayerische Motoren Werke -konsernin (jäljempänä BMW) emoyhtiö, joka päätoimialanaan valmistaa autoja ja moottoripyöriä tuotemerkeillä BMW, MINI ja Rolls-Royce.
- 2 Saksan liittotasavalta ilmoitti 30.11.2010 tiettyjen tukimuotojen toteamisesta [sisämarkkinoille] soveltuviksi [SEUT 107 ja SEUT 108] artiklan mukaisesti (yleinen ryhmäpoikkeusasetus) 6.8.2008 annetun komission asetuksen (EY) N:o 800/2008 (EUVL 2008, L 214, s. 3) 6 artiklan 2 kohdan nojalla aikeestaan myöntää 7.12.2008 annetun vuoden 2010 investointitukilain (Investitionszulagengesetz 2010), sellaisena kuin se on muutettuna (BGBl. 2008 I, s. 2350; jäljempänä IZG), nojalla alueellisia valtiontukia vuosille 2007–2013 koskevien suuntaviivojen (EUVL 2006, C 54, s. 13; jäljempänä suuntaviivat) mukaisesti nimellisarvoltaan 49 miljoonan euron suuruisen tuen, jonka tarkoituksena oli perustaa Leipzigiin (Saksa) tuotantolaitos BMW:n sähköauton i3 ja ladattavan hybridisähköauton i8 valmistamista varten. Ilmoituksen mukaan investointikustannukset olivat 392 miljoonaa euroa (eli 368,01 miljoonaa euroa ilman korkoja) ja tuki-intensiteetti 12,5 prosenttia. Tuen tosiasiallinen maksaminen edellytti luvan saamista Euroopan komissiolta.
- 3 Saatuaan tiettyjä lisätietoja komissio päätti 13.7.2011 aloittaa SEUT 108 artiklan 2 kohdan nojalla muodollisen tutkintamenettelyn ja vastaanotti sen johdosta Saksan liittotasavallalta asiaa koskevat huomautukset. Päätös ”Valtiontuki – Saksa – Valtiontuki SA.32009 (2011/C) (ex 2010/N) – Suuret investointihankkeet – Tuki BMW Leipzigille – Kehotus huomautusten esittämiseen Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan 2 kohdan mukaisesti” julkaistiin 13.12.2011 Euroopan unionin virallisessa lehdessä (EUVL 2011, C 363, s. 20). Komissio ilmoitti 3.2.2012 päivätyssä kirjeessään Saksan liittotasavallalle, ettei se ollut vastaanottanut huomautuksia kolmansilta osapuolilta.
- 4 Saksan viranomaiset muuttivat 17.1.2012 alkuperäistä ilmoitusta sisällyttääkseen siihen tuen ylimääräistä investointiosaa varten. Tuensaaja päätti ylimääräisestä investointiosasta muodollisen tutkintamenettelyn aloittamispäätöksen jälkeen. Tässä yhteydessä Saksan liittotasavallalta pyydettiin useita selvityksiä, ja se antoi nämä selvitykset komissiolle. Saksan liittotasavalta ilmoitti 5.8.2013 päivätyllä kirjeellä komissiolle vielä muista tukihankkeeseen tehtävistä muutoksista, jotka koskivat tuen määrän ja tuki-intensiteetin supistamista.
- 5 Komissio antoi 9.7.2014 päätöksen C(2014) 4531 final valtiontuesta SA.32009 (2011/C) (ex 2010/N) (jäljempänä riidanalainen päätös), jonka 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Valtiontuki, jonka [Saksan liittotasavalta] suunnittelee myöntävänsä [kantajan] Leipzigissa toteutettavalle investoinnille ja jonka määrä on 45 257 273 euroa, soveltuu sisämarkkinoille vain, jos se rajataan 17 miljoonaan euroon (vuoden 2009 hintoina); tämän määrän ylittävä määrä (28 257 273 euroa) ei sovellu sisämarkkinoille.

Tämän vuoksi tukea voidaan myöntää vain 17 miljoonan euron määrään asti.”

- 6 Riidanalaisen päätöksen perustelujen osalta on todettava aluksi, että komissio on todennut sen 113 perustelukappaleessa, että ilmoittamalla suunnitellusta tukitoimenpiteestä ennen sen täytäntöönpanoa Saksan liittotasavallan viranomaiset ovat noudattaneet EUT-sopimuksen 108 artiklan 3 kohdan mukaisia velvollisuuksiaan sekä asetuksen N:o 800/2008 6 artiklan 2 kohdasta johtuvaa velvollisuutta ilmoittaa tuesta erikseen. Sen jälkeen komissio ilmoitti edellä mainitun päätöksen 114–123 perustelukappaleessa muun muassa noudattavansa suuntaviivoja ja erityisesti niiden 4.3 kohtaa, jonka otsikko on ”Tuki suurille investointihankkeille”, sekä tiedonantoa, jonka se on antanut perusteista alueellisen tuen suurien investointihankkeiden perusteelliseksi arvioimiseksi (EUVL 2009, C 223, s. 3).

Todettuaan tässä yhteydessä, että suuntaviivojen alaviitettä 65, joka koski uusien tuotemarkkinoiden luomista, ei sovellettu käsiteltävässä asiassa, komissio suoritti suuntaviivojen 68 kohdan a ja b alakohdan mukaisen arvioinnin selvittääkseen, ylittyvätkö kyseisissä alakohdissa säädetyt kynnysarvot siten, että sen on arvioitava ilmoitettu tuki perusteellisesti. Saksan liittotasavallalta saamiensa tietojen valossa se siis arvioi, saisiko tuensaaja haltuunsa yli 25 prosentin markkinaosuuden kyseessä olevilla tuotemarkkinoilla ja maantieteellisillä markkinoilla. Komissio esitti, että jos edellä mainittuja markkinoita ei voitu määritellä varmasti, se aikoi arvioida, oliko tuensaajalla kyseisen kaltainen markkinaosuus ainakin yksillä ajateltavissa olevilla markkinoilla. Se korosti lisäksi, että jos tällainen perusteellinen arviointi päätettäisiin tehdä, se ei millään tavalla olisi ennakkopäätös tuen soveltuvuudesta sisämarkkinoille.

- 7 Erityisesti merkityksellisten tuotemarkkinoiden määrittämisen osalta komissio totesi ensinnäkin riidanalaisen päätöksen 124–127 perustelukappaleessa lähinnä, että sillä oli ”epäilyjä” siitä, olivatko sähkö- ja hybridi-autot osa tavanomaisten henkilöautojen markkinoita. Komissio korosti toiseksi riidanalaisen päätöksen 128–132 perustelukappaleessa aluksi täysin sähkökäyttöisten i3-ajoneuvomallien (Battery Electric Vehicles) markkinoiden arvioinnin erityistä merkitystä, koska se, että kyseinen malli ylittää merkitykselliset kynnysarvot ainakin joillakin ajateltavissa olevilla markkinoilla, oli sen mukaan riittävä syy suorittaa perusteellinen arviointi, eikä komission tarvinnut tämän lisäksi määrittää i8-ajoneuvojen eli ladattavien hybridisähköautojen (Plug-in Hybrid Electric Vehicles) merkityksellisiä markkinoita. Komissio katsoi lisäksi, ettei se voinut luotettavasti vahvistaa, että kyseiset ajoneuvot kuuluivat IHS Global Insightin luokittelun mukaan tavanomaisten autojen markkinoiden segmenttiin C tai D. Riidanalaisen päätöksen 133 ja 134 perustelukappaleessa komissio esitti kolmanneksi varauksia sen suhteen, tarkoitettiinko merkityksellisillä markkinoilla sähköajoneuvojen yhdistettyjen segmenttien C ja D markkinoita. Todettuaan nimittäin, että ajateltavissa olevien tuotemarkkinoiden oli sisällettävä alhaisin taso, josta on saatavilla tilastoja, se korosti, että sen oli otettava huomioon mahdollinen erityistilanne, jossa tuensaajalla olisi määräävä asema ainoastaan toisessa sähköautojen markkinasegmenteistä C tai D.
- 8 Riidanalaisen päätöksen 135–140 perustelukappaleessa komissio totesi merkityksellisten maantieteellisten markkinoiden osalta lähinnä, että Saksan liittotasavallan väitteessä, jonka mukaan sähköautojen merkityksellisinä markkinoina oli pidettävä maailmanmarkkinoita, ei ollut riittävän yksityiskohtaisia tietoja merkityksellisten markkinoiden määritelmästä yhteisön kilpailuoikeuden kannalta annetussa komission tiedonannossa (EYVL 1997, C 372, s. 5) tarkoitetuista tekijöistä. Näin ollen ja saamiensa tietojen valossa komissio päätteli tästä, ettei se voinut sulkea epäilyksettä pois mahdollisuutta, että sähköautojen tai hybridi-autojen merkitykselliset maantieteelliset markkinat ovat Euroopan talousalueen (ETA) laajuiset.
- 9 Näin ollen komissio teki riidanalaisen päätöksen 141–154 perustelukappaleessa arvion niistä markkinaosuuksista, jotka kantaja tuensaajana teoriassa saisi tietyillä potentiaalisilla markkinoilla, ja teki näin ollen päätöksen perusteista alueellisen tuen suurien investointihankkeiden perusteelliseksi arvioimiseksi annetun tiedonannon sovellettavuudesta. Tässä yhteydessä on vielä todettava, että riidanalaisen päätöksen 156 perustelukappaleessa komissio totesi, että 10.7.2012 annetun tuomion Smurfit Kappa Group v. komissio (T-304/08, EU:T:2012:351) mukaan sen oli suoritettava perusteellinen arviointi kaikissa sellaisissa tilanteissa, joissa aluetuen myönteiset vaikutukset eivät ole selvästi suuremmat kuin sen mahdolliset kielteiset vaikutukset, vaikka suuntaviivojen 68 kohdan kynnysarvot eivät ylittyisikään. Komissio totesi aikaisemmin riidanalaisen päätöksen 155 perustelukappaleessa, että ”huomionarvoisen vääristymisen” puuttumista ei ole todistettu ja että 50 miljoonan euron tuella 400 miljoonan euron investoinnille on huomionarvoinen potentiaali vääristää kilpailua.
- 10 Ilmoitetun tuen perusteellisen arvioinnin yhteydessä komissio korosti seuraavaksi riidanalaisen päätöksen 157 perustelukappaleessa, että sen oli perusteista alueellisen tuen suurien investointihankkeiden perusteelliseksi arvioimiseksi annetussa tiedonannossa vahvistettujen kriteerien

perusteella arvioitava yksityiskohtaisesti, oliko kyseessä oleva tuki tarpeen kannustavan vaikutuksen luomiseksi investoinnille ja olivatko tukitoimenpiteen hyödyt kilpailun vääristymistä ja jäsenvaltioiden väliseen kauppaan kohdistuvaa vaikutusta suuremmat.

- 11 Komissio on tältä osin muun muassa todennut riidanalaisen päätöksen 160–173 perustelukappaleessa, että Saksan liittotasavalta oli osoittanut ilmoitetun tuen kannustavan vaikutuksen käyttäen perusteena perusteista alueellisen tuen suurien investointihankkeiden perusteelliseksi arvioimiseksi annetussa tiedonannossa tarkoitettua skenaariota 2 eli tilannetta, jossa kyseessä oleva investointi olisi ilman tukea tehty toisella Euroopan unionin alueella. Komissio korosti tältä osin, että Saksan liittotasavalta oli väittänyt, että tehtaan perustaminen Müncheniin (Saksa) oli vaihtoehtoinen toimenpide sen sijoittamiselle Leipzigiin. Komissio väitti muun muassa, että kantajan hallitukselle joulukuussa 2009 toimitetuissa ratkaisevissa asiakirjoissa todetaan, että ”hanke olisi ilman tukea maksanut 17 miljoonaa euroa vähemmän Münchenissä kuin Leipzigissa”. Pantuaan merkille, että toinen seikka, joka sekin liittyi investoinnin sijaintipaikkaan, oli pitkän aikavälin strateginen mahdollisuus lisätä tuotantokapasiteettia tulevaisuudessa mutta että yritys ei ollut määrittänyt tätä tekijää raha-arvona, komissio korosti muita yhtiön sisäisiä asiakirjoja, joiden mukaan ”50 miljoonan euron suuruinen valtiontuen saatavuutta [oli analysoitu] investointia/sijaintipaikkaa koskevaa päätöstä valmisteltaessa”.
- 12 Ilmoitetun tuen oikeasuhteisuuden osalta komissio totesi riidanalaisen päätöksen 174–189 perustelukappaleessa lähinnä, että skenaarion 2 mukaisen tilanteen osalta perusteista alueellisen tuen suurien investointihankkeiden perusteelliseksi arvioimiseksi annetun tiedonannon 33 kohdassa todetaan, että ”sijoittautumiseen liittyvää kannustinta [koskeva] – – tuki katsotaan – – oikeasuhteiseksi, jos se vastaa tuensaajayrityksen investoinnista tukialueella aiheutuvien nettokustannusten ja vaihtoehtoisella alueella tehtävästä investoinnista aiheutuvien nettokustannusten välistä erotusta”.
- 13 Käsiteltävän asian osalta komissio on katsonut lähinnä, että 17 miljoonan euron määrää, joka on kahden sijaintipaikan (Leipzig ja München) välinen kustannusero ja jonka laskentaperusteena on käytetty tuoteinvestointikustannuksia, rakenteellisia investointikustannuksia, suunnittelu- ja aloituskustannuksia, tuotantokustannuksia, toimituskustannuksia, kiinteitä kustannuksia, logistiikkakustannuksia ja kuljetuksen kansainvälisiä tullee, oli pidettävä tuen välttämättömänä vähimmäismääränä tuensaajan sijaintipaikkapäätöksen muuttamiseksi. Näin ollen komissio katsoi määrän olevan oikeassa suhteessa tuelle asetettuun aluekehitystavoitteeseen nähden. Komissio katsoi lisäksi, että Leipzigin toimipaikan strategista laajennusmahdollisuutta, jota Münchenissä ei ole, ei pitänyt ottaa tässä yhteydessä huomioon ilmoitetun tuen oikeasuhteisuuden arvioinnissa, koska tällä mahdollisuudella oli merkitystä vain hyvin pitkällä aikavälillä, joka ulottui käsiteltävänä olevan investointihankkeen elinkaarta pidemmälle.
- 14 Riidanalaisen päätöksen 176 perustelukappaleessa ja sitä seuraavissa perustelukappaleissa komissio hylkäsi Saksan liittotasavallan väitteen, jonka mukaan toimenpiteen oikeasuhteisuutta ei pitäisi ratkaista ainoastaan asianomaisen sijaintipaikkaa/investointia koskevan päätöksen ajankohtana vallinnutta tilannetta kuvaavien asiakirjojen perusteella vaan myös tosiasiallisten lisäkustannusten perusteella, eli käsiteltävässä asiassa oli otettava huomioon 50 miljoonan euron tuen kokonaismäärä ja siihen sisältyvät 29 miljoonan euron lisäkustannukset, jotka ”aiheutuivat ennen vuoden 2012 loppua”. Komissio väitti tältä osin lähinnä, että tuen kannustavaa vaikutusta ja oikeasuhteisuutta ei voida todistaa tukeutumalla asiakirjoihin, jotka sisälsivät täysin erilaisia lukuja tukialueelle sijoittautumiseen liittyvistä nettohaitoista ja kustannuksista. Komission mukaan ei etenkään voitu käyttää asiakirjoja, jotka sisältävät vasta useita vuosia asianomaisen investointia/sijaintipaikkaa koskevan päätöksen tekemisen jälkeen aiheutuneita kustannuksia, varsinkin kun investointihankkeeseen liittyvät työt oli jo aloitettu.

- 15 Arvioituaan ensin riidanalaisen päätöksen 190–198 perustelukappaleessa ilmoitetun tuen myönteisiä ja kielteisiä vaikutuksia komissio vertaili näitä vaikutuksia ja totesi, että 17 miljoonan euron suuruisen tuen myönteiset vaikutukset olivat suuremmat kuin sen kielteiset vaikutukset jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja mahdolliset kielteiset sosiaaliset ja taloudelliset vaikutukset vaihtoehtoisessa sijaintipaikassa, joka on kehittyneempi ja edullisemmassa asemassa oleva alue.
- 16 Komissio hylkäsi vielä riidanalaisen päätöksen 199–202 perustelukappaleessa Saksan liittotasavallan esittämän väitteen, jonka mukaan komission valtuudet tutkia kyseessä olevan tukitoimenpiteen soveltuvuutta sisämarkkinoille perusteista alueellisen tuen suurien investointihankkeiden perusteelliseksi arvioimiseksi annetun tiedonannon nojalla rajoittuu siihen osuuteen tukimäärästä, joka ylittää asetuksen N:o 800/2008 6 artiklan 2 kohdassa säädetyn ilmoitusta koskevan kynnsarvon.

Oikeudenkäyntimenettely sekä asianosaisten ja väliintulijan vaatimukset

- 17 Kantaja nosti nyt käsiteltävän kanteen unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 19.9.2014 toimittamallaan kannekirjelmällä. Komissio esitti 4.12.2014 vastineensa.
- 18 Euroopan unionin virallisessa lehdessä julkaistiin 8.12.2014 (EUVL 2014, C 439, s. 30) 2.5.1991 tehdyn unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 24 artiklan 6 kohdan nojalla ilmoitus, joka koski käsiteltävässä asiassa nostettua kannetta.
- 19 Kantaja toimitti vastauskirjelmänsä unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 28.1.2015 ja komissio 11.3.2015.
- 20 Väliintulija Freistaat Sachsen jätti 16.1.2015 väliintulohakemuksen tuekseen kantajan vaatimuksia. Komissio jätti huomautuksensa unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 4.2.2015 ja kantaja 10.2.2015. Unionin yleisen tuomioistuimen viidennen jaoston puheenjohtaja hyväksyi väliintulohakemuksen 11.5.2015 antamallaan määräyksellä.
- 21 Väliintulija toimitti 3.7.2015 unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon väliintulokirjelmänsä, jota koskevat huomautukset kantaja ja komissio toimittivat 14.9.2015.
- 22 Unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamo ilmoitti 17.9.2015 asianosaisille ja väliintulijalle asian käsittelyn kirjallisen vaiheen päättyneen. Komissio ilmoitti 22.9.2015, ettei se vaadi suullisen käsittelyn järjestämistä. Kantaja ilmoitti 7.10.2015 haluavansa tulla kuulluksi.
- 23 Unionin yleinen tuomioistuin (viides jaosto) päätti esittelevän tuomarin kertomuksen perusteella aloittaa asian käsittelyn suullisen vaiheen.
- 24 Asianosaisten ja väliintulijan lausumat ja vastaukset unionin yleisen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin kuultiin 8.9.2016 pidetyssä istunnossa.
- 25 Kantaja vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin
- kumoaa riidanalaisen päätöksen siltä osin kuin siinä katsotaan, että 45 257 273 euron suuruisesta haetusta tuesta 17 miljoonaa euroa ylittävä osa eli 28 257 273 euroa ei sovellu sisämarkkinoille
 - toissijaisesti kumoaa [edellä mainitun] päätöksen siltä osin kuin siinä katsotaan, että 22,5 miljoonan euron suuruisen summan, joka oli vapautettu ilmoitusvelvollisuudesta asetuksen N:o 800/2008 6 artiklan 2 kohdan nojalla, ei sovellu sisämarkkinoille
 - velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

- 26 Komissio vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin
- hylkää kanteen
 - velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 27 Väliintulija vaatii lähinnä, että unionin yleinen tuomioistuin ratkaisee asian kantajan esittämien vaatimusten mukaisesti.

Oikeudellinen arviointi

- 28 Kantaja esittää kolme kanneperustetta. Ensimmäinen kanneperuste koskee SEUT 108 artiklan 3 kohdan rikkomista, toinen SEUT 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan rikkomista ja kolmas, johon kantaja vetoaa toissijaisesti, SEUT 108 artiklan 3 kohdan ja asetuksen N:o 800/2008 rikkomista, joka johtuu tuen määrän rajoittamisesta ilmoitusvelvollisuudesta vapautettua määrää pienemmäksi.

Ensimmäinen kanneperuste, joka koskee SEUT 108 artiklan 3 kohdan rikkomista

- 29 Kantajan esittämä ensimmäinen kanneperuste jakautuu kolmeen osaan. Ensimmäinen osa koskee huolellisen ja puolueettoman tutkimisen velvoitteen laiminlyöntiä alustavassa tutkintamenettelyssä. Toinen osa koskee väitettyä huolellisen ja puolueettoman tutkimisen velvoitteen laiminlyöntiä muodollisessa tutkintamenettelyssä. Kolmannessa osassa on kyse ilmeisestä arviointivirheestä, joka koskee perusteista alueellisen tuen suurien investointihankkeiden perusteelliseksi arvioimiseksi annetun tiedonannon sovellettavuutta.

Ensimmäisen kanneperusteen ensimmäinen osa

- 30 Kantaja katsoo lähinnä, että komissio on rikkonut SEUT 108 artiklan 3 kohtaa sekä laiminlyönyt huolellisuusvelvoitteen ja hyvän hallinnon velvoitteen noudattamisen, koska se ei ole alustavassa tutkintamenettelyssä pyrkinyt ratkaisemaan merkityksellisten markkinoiden määrittelyyn liittyviä ongelmia. Kantaja katsoo, että jos komissio olisi noudattanut hyvän hallintotavan periaatetta ja tulkinut oikein suuntaviivojen 68 kohdan a alakohdtaa, se ei olisi suorittanut kyseessä olevan tuen perusteellista arviointia. Kantaja moittii komissiota myös siitä, ettei se ole käynnistänyt rakentavaa vuoropuhelua Saksan liittotasavallan ja kantajan kanssa.
- 31 Väliintulija esittää lähinnä, että todistustaakkaa koskeva komission väite, jonka perusteella se aloitti muodollisen tutkintamenettelyn, ei ole vakuuttava. Väliintulijan mukaan ei ollut Saksan liittotasavallan asia esittää näyttöä vakavien vaikeuksien puuttumisesta eli negatiivisesta tosiseikasta. Kantajan mukaan komissio ei myöskään voinut vedota saamiensa tietojen väitettyyn puutteellisuuteen.
- 32 Komissio kiistää kantajan ja väliintulijan väitteet.
- 33 Unionin yleinen tuomioistuin toteaa aluksi, että SEUT 108 artiklan 3 kohdan nojalla komissio tutkii suunnitellut valtioneuot, minkä tarkoituksena on antaa komissiolle mahdollisuus ottaa ensiarviona kantaa siihen, ovatko tuet osittain tai kokonaan sisämarkkinoille soveltuvia. SEUT 108 artiklan 2 kohdassa määrätyn muodollisen tutkintamenettelyn tarkoituksena on puolestaan suojella niiden kolmansien oikeuksia, joita asia koskee, ja lisäksi antaa komissiolle mahdollisuus olla kattavasti selvillä kaikista asiaan liittyvistä seikoista ennen kuin se tekee päätöksensä ja erityisesti ottaa vastaan kolmansien, joita asia koskee, ja jäsenvaltioiden huomautuksia. Vaikka komission harkintavalta on sidottua tämän menettelyn aloittamista koskevan päätöksen osalta, sillä on kuitenkin harkinnassaan tiettyä liikkumavaraa, kun se selvittää ja tutkii yksittäistapaukseen liittyviä seikkoja sen määrittämiseksi, aiheuttavatko nämä seikat vakavia vaikeuksia. SEUT 108 artiklan 3 kohdan tarkoituksen ja komissiolle

kuuluvan hyvää hallintoa koskevan velvollisuuden mukaisesti komissio voi erityisesti aloittaa keskustelut tuen ilmoittaneen valtion tai kolmansien kanssa ratkaistakseen alustavan tutkintamenettelyn kuluessa mahdollisesti ilmenneet vaikeudet (ks. tuomio 10.7.2012, Smurfit Kappa Group v. komissio, T-304/08, EU:T:2012:351, 75 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 34 Oikeuskäytännön mukaan SEUT 108 artiklan 2 kohdan mukainen menettely on välttämätön aina, kun komissiolla on vakavia vaikeuksia arvioida sitä, soveltuuko tuki sisämarkkinoille (ks. tuomio 10.7.2012, Smurfit Kappa Group v. komissio, T-304/08, EU:T:2012:351, 76 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 35 Komission on näin ollen ratkaistava asiaan liittyvien tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen perusteella, edellyttävätkö tuen yhteensoveltuvuuden tarkastelun yhteydessä esiin tulleet ongelmat kyseisen menettelyn aloittamista. Tämän arvioinnin on täytettävä kolme edellytystä (ks. tuomio 10.7.2012, Smurfit Kappa Group v. komissio, T-304/08, EU:T:2012:351, 77 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 36 Ensinnäkin SEUT 108 artiklan mukaan komissiolla on oikeus alustavan tutkintamenettelyn jälkeen päättää tuen soveltuvan sisämarkkinoille ainoastaan sellaisten toimenpiteiden osalta, joihin ei liity vakavia vaikeuksia, joten tämä kriteeri on ainoa sovellettavaksi tuleva kriteeri. Komissio ei näin ollen voi kieltäytyä aloittamasta muodollista tutkintamenettelyä kolmansien edun kaltaisiin muihin seikkoihin, menettelyn sujuvuuteen liittyviin tekijöihin tai mihin tahansa muihin hallinnollisiin syihin tai politiikkaan vedoten (ks. tuomio 10.7.2012, Smurfit Kappa Group v. komissio, T-304/08, EU:T:2012:351, 78 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 37 Toiseksi komissio on velvollinen aloittamaan muodollisen menettelyn silloin, kun se kohtaa asiassa vakavia vaikeuksia, eikä sillä ole tältä osin mitään harkintavaltaa (ks. tuomio 10.7.2012, Smurfit Kappa Group v. komissio, T-304/08, EU:T:2012:351, 79 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 38 Kolmanneksi vakavien vaikeuksien käsite on objektiivinen. Tällaisten vaikeuksien olemassaoloa on arvioitava riidanalaisen päätöksen tekoon liittyvien olosuhteiden ja päätöksen sisällön perusteella objektiivisin perustein ottaen huomioon päätöksessä esitettyjen perustelujen lisäksi myös ne seikat, jotka komissiolla oli tiedossaan, kun se totesi riidanalaisten tukien olevan sisämarkkinoille soveltuvia. Tästä seuraa, että unionin yleisen tuomioistuimen harjoittamassa laillisuusvalvonnessa, joka kohdistuu vakavien vaikeuksien olemassaoloon, ei luonnollisestikaan rajoituta tarkastelemaan ainoastaan sitä, onko asiassa tehty ilmeinen arviointivirhe (ks. tuomio 10.7.2012, Smurfit Kappa Group v. komissio, T-304/08, EU:T:2012:351, 80 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 39 Oikeuskäytännöstä ilmenee myös, että komission alustavan tutkintamenettelyn vaiheessa suorittaman tutkimuksen riittämättömyys tai epätäydellisyys on todiste vakavista vaikeuksista (ks. tuomio 10.7.2012, Smurfit Kappa Group v. komissio, T-304/08, EU:T:2012:351, 81 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 40 Lisäksi on huomautettava, että sen tutkimisella, onko vakavia vaikeuksia olemassa, pyritään selvittämään, oliko komissiolla ajankohtana, jolloin se teki muodollisen tutkinnan aloittamispäätöksen, käytettävissään riittävän täydelliset tiedot sen arvioimiseksi, oliko riidanalainen toimenpide sisämarkkinoille soveltuva (ks. vastaavasti tuomio 3.3.2010, Bundesverband deutscher Banken v. komissio, T-36/06, EU:T:2010:61, 129 kohta). Komissio voi siis pysyttäytyä SEUT 108 artiklan 3 kohdassa tarkoitetussa alustavassa vaiheessa ja tehdä myönteisen päätöksen valtion toimenpiteestä vain, jos se on tämän menettelyn päättyessä vakuuttunut siitä, että toimenpide ei ole SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea, tai siitä, että vaikka toimenpide määritellään tueksi, se on sisämarkkinoille soveltuva (ks. vastaavasti tuomio 3.3.2010, Bundesverband deutscher Banken v. komissio, T-36/06, EU:T:2010:61, 125 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 41 Lisäksi komission arvioiessa valtiontukien soveltuvuutta sisämarkkinoille SEUT 107 artiklan 3 kohdassa määrätyn poikkeuksen suhteen, sen on otettava huomioon unionin etu eikä se voi olla arvioimatta kyseisten toimien vaikutuksia koko ETA:n merkityksellisten markkinoiden kannalta. Sen lisäksi, että komissiolla on tällaisessa tilanteessa velvollisuus tarkistaa, että näillä toimenpiteillä tosiasiallisesti edistetään kyseisten alueiden taloudellista kehitystä, sen on myöskin arvioitava näiden tukien vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja muun muassa arvioitava niitä alakohtaisia seurauksia, joita nämä tuet saattavat aiheuttaa koko unionin alueella (ks. tuomio 10.7.2012, Smurfit Kappa Group v. komissio, T-304/08, EU:T:2012:351, 82 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 42 Komissiolla on SEUT 107 artiklan 3 kohtaa sovellettaessa laaja harkintavalta, jonka käyttäminen edellyttää koko unionia silmällä pitäen tehtävää taloudellisten ja yhteiskunnallisten kysymysten monitahoista arviointia. Tämän harkintavallan käyttämistä koskeva tuomioistuimen suorittama valvonta kohdistuu ainoastaan siihen, että menettelyä ja perusteluvellisuutta koskevia sääntöjä on noudatettu, että ratkaisun perustana olevat tosiseikat pitävät asiallisesti paikkansa, että asiassa ei ole tehty oikeudellista virhettä, että tosiseikkoja ei ole arvioitu ilmeisen virheellisesti ja että harkintavaltaa ei ole käytetty väärin (ks. tuomio 10.7.2012, Smurfit Kappa Group v. komissio, T-304/08, EU:T:2012:351, 83 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 2.3.2012, Alankomaat v. komissio, T-29/10 ja T-33/10, EU:T:2012:98, 102 kohta ja sitä seuraavat kohdat).
- 43 Kuitenkin on todettava, että kun komissio antaa tällaisia käytännösääntöjä ja ne julkaisemalla ilmoittaa, että niitä sovelletaan tuosta hetkestä lähtien niissä tarkoitettuihin tilanteisiin, se rajoittaa oman harkintavaltansa käyttämistä eikä voi poiketa näistä säännöistä sillä uhalla, että sen mahdollisesti katsottaisiin loukanneen yleisiä oikeusperiaatteita, kuten yhdenvertaisen kohtelun periaatetta tai luottamuksensuojan periaatetta, ainakaan esittämättä syitä, jotka juuri näiden periaatteiden valossa perustelevat sen, että se poikkeaa omista säännöistään (ks. tuomio 10.7.2012, Smurfit Kappa Group v. komissio, T-304/08, EU:T:2012:351, 84 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 44 Tästä on muistettava, että suuntaviivojen 68 kohdassa asetetaan muun muassa markkinaosuuksia koskeva kynnysarvo (25 %), jonka ylittäminen pakottaa komission aloittamaan SEUT 108 artiklan 2 kohdassa määrätyn muodollisen tutkintamenettelyn silloinkin, kun se ensi arviolta olisi sitä mieltä, että kyseessä oleva tuki soveltuu sisämarkkinoille. Kyseisestä säännöstä ei kuitenkaan ilmene, että muodollisen tutkintamenettelyn aloittaminen olisi pois suljettua silloin, kun kyseinen kynnysarvo ei ylity, ja että komission olisi tällaisessa tapauksessa pakko katsoa suoraan, että riidanalainen tuki soveltuu sisämarkkinoille (ks. vastaavasti tuomio 10.7.2012, Smurfit Kappa Group v. komissio, T-304/08, EU:T:2012:351, 85, 86 ja 88 kohta). Viimeksi mainitun kaltaisessa tilanteessa komissiolla on nimittäin aina tosin mahdollisuus olla aloittamatta muodollista tutkintamenettelyä, mutta se ei voi perustella tätä päätöstä väittämällä, että suuntaviivojen 68 kohdan mukaan sen on pakko tehdä niin (ks. vastaavasti tuomio 10.7.2012, Smurfit Kappa Group v. komissio, T-304/08, EU:T:2012:351, 88 kohta).
- 45 Käsiteltävässä asiassa on korostettava, että komissio katsoi, että muodollisen tutkintamenettelyn aloittaminen oli tarpeen. Se väitti tältä osin muun muassa, ettei se voinut sulkea pois sitä mahdollisuutta, että suuntaviivojen 68 kohdan a alakohdassa vahvistettu kynnysarvo ylittyi ainakin tietyillä merkityksellisillä tuotemarkkinoilla.
- 46 On todettava, että päättäessään aloittaa muodollisen tutkintamenettelyn komissio ei rikkonut SEUT 108 artiklan 3 kohtaa eikä laiminlyönyt huolellisuusvelvoitteen ja hyvän hallinnon velvoitteen noudattamista.
- 47 Kuten nimittäin yhtäältä edellä 44 kohdasta ilmenee, komissiolla on vakavien vaikeuksien perusteella oikeus aloittaa muodollinen tutkintamenettely riippumatta siitä, onko suuntaviivojen 68 kohdan a alakohdassa markkinaosuuksille asetettu 25 prosentin kynnysarvo ylittynyt.

- 48 On toisaalta muistettava, että annettuaan suuntaviivojen 68 kohdan a alakohdan komissio on pakotettu aloittamaan muodollisen tutkintamenettelyn silloin, kun markkinaosuuksille asetettu 25 prosentin kynnysarvo ylittyy (ks. edellä 44 kohta). Komissio ei tehnyt virhettä todetessaan, että alustavan tutkintamenettelyn vaiheessa se ei voinut sulkea pois mahdollisuutta, että tämä kynnysarvo oli ylittynyt.
- 49 Toisin kuin kantaja väittää, ei nimittäin voida katsoa, ettei komissio ole alustavan tutkintamenettelyn aikana mitenkään pyrkinyt ratkaisemaan ilmenneitä vaikeuksia. Tältä osin on todettava, että vastaanotettuaan Saksan liittotasavallan ilmoituksen, jonka mukaan merkityksellisinä tuotemarkkinoina pidettiin sähköajoneuvojen markkinoita tai toissijaisesti kaikkien tavanomaisten ajoneuvojen markkinoita, ja tässä yhteydessä IHS Global Insightin luokittelun mukaan mahdollisesti segmenttejä C ja D, ja jossa samalla korostettiin tällaisesta jaottelusta sähköautoteollisuudelle aiheutuvia ongelmia, kun taas merkityksellisiä maantieteellisiä markkinoita määritettäessä kyseisiksi markkinoiksi ilmoitettiin kokonaismarkkinat, komissio pyysi lisätietoja 31.1.2011 päivätyllä kirjeellä, johon Saksan liittotasavalta vastasi 1.3.2011.
- 50 Komission 31.1.2011 päiväystä kirjeestä ilmenee erityisesti, että pyydetty lisätiedot koskivat muun muassa syitä, joiden takia merkityksellisiksi markkinoiksi ehdotettiin sähköajoneuvojen markkinoita eikä tarkemmin tai eri tavalla määriteltyjä markkinoita, sekä syitä, joiden takia Saksan liittotasavalta katsoi, että sellaiset sähköajoneuvojen yhdenmetyt kokonaismarkkinat olivat muodostumassa, jotka sisältävät yleiset kauppavirrat. Komission tarkoituksena oli myös saada tiettyjä riippumattomia lisätutkimuksia ja analyyskejä, jotka koskivat kyseessä olevien markkinoiden arvioitua jaottelua. Edellä mainittuja tietopyyntöjä on tarkasteltava asiayhteydessään, sellaisena kuin se ilmenee kyseessä olevan kirjeen 14 ja 15 kohdasta, ja kirjeestä voidaan päätellä, että komission mukaan ennakoarvion laatiminen kyseessä olevalla teollisuudenalalla oli vaikeaa. Tässä tilanteessa ei komission mukaan voitu sulkea pois sitä, että kantaja voisi saada ETA:lla yli 25 prosentin markkinaosuuden erityisesti sähköajoneuvomarkkinoiden yhdistetyissä segmenteissä C ja D. Siksi oli sen mielestä tarpeen pyytää yksityiskohtaisia tietoja eri markkinasegmenteistä, jotka mahdollisesti ovat merkityksellisiä.
- 51 Saksan liittotasavallan annettua 1.3.2011 päivätyn vastauksensa, jossa muun muassa tuotiin esiin merkityksellisten markkinoiden rajaamista koskevat vaikeudet, komissio pyysi 20.4.2011 päivätyllä kirjeellä lisätietoja erityisesti i3- ja i8-mallien luokittelusta tai yksityiskohtaisia lisätietoja merkityksellisistä maantieteellisistä markkinoista. Vastaus toimitettiin sille 25.5.2011.
- 52 Toisin kuin kantaja väittää, komissio ei pelkästään arvostellut tiettyjen Saksan liittotasavallalta tuotemarkkinoista ja merkityksellisistä maantieteellisistä markkinoista saamiensa tietojen puutteellisuutta. Edellä mainituista erilaisista kirjeistä, luettuna yhdessä muodollisen tutkinnan aloittamispäätöksen kanssa, nimittäin ilmenee, että komissio arvioi jo saamiaan tietoja asiayhteydessään ja päätteli, ettei se voinut muodostaa lopullista näkemystä erityisesti merkityksellisten markkinoiden määritelmän osalta aloittamatta muodollista tutkintamenettelyä saadakseen kolmansilta osapuolilta tietoa niistä kysymyksistä, joihin sen mielestä edelleen liittyi vakavia vaikeuksia. Erityisesti kantajan väitteissä tarkoitettujen maantieteellisten markkinoiden osalta komissio katsoi muun muassa, ettei sen saamien tietojen perusteella voitu osoittaa oikeudellisesti riittävällä tavalla, että kyseessä oleville tuotteille olisi nykyisin olemassa kokonaismarkkinat. Komissio pyysi vielä lisätietoja 17.2.2012 päivätyllä kirjeellä.
- 53 On myös korostettava, että komissio on perustellusti tuonut esiin ilmenneet vaikeudet ja epävarmuustekijät, koska Saksan liittotasavalta korosti itse 1.3.2011 päivätyssä kirjeessään merkityksellisten markkinoiden rajaamiseen liittyviä vaikeuksia. Se totesi ensinnäkin, että sähköajoneuvojen tai kevyiden sähköajoneuvojen markkinoita ei voitu vielä määritellä ja että hybridiajoneuvoille ”on yleensä markkinoita vain korkeammissa segmenteissä”, toisin sanoen segmenteissä E ja F. Merkityksellisinä markkinoina onkin sen mukaan pidettävä tavanomaisten ajoneuvojen yleisiä markkinoita kokonaisuudessaan jaottelematta niitä segmentteihin. Vastauksena komission konkreettisiin kysymyksiin, jotka koskivat niitä segmenttejä, joihin sähköajoneuvot voisivat

kuulua, Saksan liittotasavalta totesi toiseksi, että pituutensa perusteella i3-ajoneuvot kuuluisivat segmentteihin B ja C mutta että hintansa perusteella ne olisi oikeammin luokiteltava segmenttiin D. Kantajan kilpailijoiden valmistamista sähköajoneuvoista on kolmanneksi todettava, että yksityiskohtaisten tietojen puuttuessa niitä on vielä vaikea luokitella, mutta Saksan liittotasavallan mukaan ne voivat kuulua muun muassa segmentteihin A, B ja C. Koska sähköajoneuvojen sarjatuotanto on aloitettu vasta äskettäin, uudesta tuotantokapasiteetista seuraisi automaattisesti se, että edelläkävijäyritys saisi tilastollisesti merkittäviä markkinaosuuksia. Saksan liittotasavalta oli kuitenkin myös tältä osin tuonut esiin, ettei tätä pitäisi ottaa huomioon suuntaviivojen 68 kohdan mukaisen arvioinnin yhteydessä, koska suuntaviivojen tavoitteena oli pikemminkin estää ylikapasiteetin muodostuminen tai joidenkin yritysten pääsy määräävään markkina-asemaan.

- 54 Nämä seikat yhdessä tarkasteltuina saivat komission pyytämään edellä 49–51 kohdassa tarkoitettuja lisätietoja. Näin ollen on hylättävä kantajan väite, jonka mukaan komissio ei oikeastaan käynnistänyt tosiasiallista vuoropuhelua Saksan liittotasavallan kanssa. Siltä osin kuin kantaja pyrkii väitteillään osoittamaan, ettei komissio käynyt vuoropuhelua sen kanssa, on lisäksi riittävää todeta, että 8.7.2004 annetun tuomion Technische Glaswerke Ilmenau v. komissio (T-198/01, EU:T:2004:222, 191–193 kohta), jota on sovellettava käsiteltävässä asiassa analogisesti alustavan tutkintamenettelyn osalta, mukaan komissiolle ei ole asetettu tällaista vaatimusta.
- 55 Ensimmäisen kanneperusteen ensimmäinen osa on näin ollen hylättävä perusteettomana ilman, että on joka tapauksessa tarpeen ottaa kantaa asianosaisten ja väliintulijan muiden väitteiden, kuten sen väliintulijan väitteen, jonka mukaan kantajan on mahdotonta antaa näyttöä negatiivisesta seikasta, paikkansapitävyyteen, ja ilman, että on tarpeen lausua siitä, voiko muodollisen tutkintamenettelyn aloittamispäätöksen mahdollinen virhe asettaa kyseenalaiseksi riidanalaisen päätöksen lainmukaisuuden.

Ensimmäisen kanneperusteen toinen osa

- 56 Kantaja väittää lähinnä, että epävarmuustekijät, joita liittyi markkinoiden määrittelyyn suuntaviivojen 68 kohdan a alakohdassa tarkoitettun arvioinnin yhteydessä ja jotka ilmenevät muun muassa riidanalaisesta päätöksestä, olisi pitänyt sulkea pois viimeistään muodollisessa tutkintamenettelyssä. Kantajan mukaan on niin, että koska nämä epävarmuustekijät johtuivat suoraan komission valitsemasta lähestymistavasta, tämä ei voinut vedota siihen, etteivät osallisina olevat yritykset eivätkä kolmannet osapuolet olleet väitetysti toimittaneet tarvittavia tietoja vastauksena muodollisen tutkintamenettelyn aloittamispäätöksen julkaisemiseen. Käsiteltävän asian olosuhteissa sen oli käytettävä muita keinoja saadakseen tiedon kaikista asiaan liittyvistä seikoista esimerkiksi ulkopuolisten asiantuntijoiden avulla tai tekemällä markkinatutkimuksen. Komission valitsema lähestymistapa johti kantajan mukaan perusteettomaan erilaiseen kohteluun.
- 57 Väliintulija riitauttaa komission merkityksellisten markkinoiden määrittämisessä käyttämän menetelmän. Se väittää ensinnäkin, että edellä mainittu menetelmä aiheutti oikeudellisia esteitä ja että sitä voidaan pitää mielivaltaisena. Se esittää toiseksi, että markkinoiden määritelmä vaarantaa komission ja jäsenvaltioiden välisen toimivallan jaon. Sen mukaan on kolmanneksi ilmeistä, että markkinoiden määritelmältä puuttuu selvästi oikeuttamisperuste tai tosiseikkoihin perustuva perusta. Lopuksi väliintulija väittää, että markkinoiden määritelmä loukkaa yhdenvertaista kohtelua koskevaa yleistä periaatetta.
- 58 Komissio kiistää kantajan ja väliintulijan väitteet.
- 59 Unionin yleinen tuomioistuin korostaa aluksi komission tavoin, että nyt käsiteltävän kantajan väitteen on sisältönsä perusteella katsottava koskevan SEUT 108 artiklan 3 kohdan sijasta SEUT 108 artiklan 2 kohdan väitettyä rikkomista. Se nimittäin koskee väitettyä tutkimisvelvollisuuden laiminlyöntiä muodollisen tutkintamenettelyn yhteydessä.

60 Unionin yleinen tuomioistuin korostaa seuraavaksi, että kantaja kritisoi lähinnä sitä, miten komissio on arvioinut niitä seikkoja, joiden perusteella se voi arvioida, mitkä olivat merkitykselliset markkinat ja kantajan markkinaosuus mainituilla markkinoilla. Kantaja väittää erityisesti, että koska merkityksellisten markkinoiden määritelmää ei arvioitu riittävän perusteellisesti, komissio teki virheitä ratkaistessaan, oliko tutkittaessa ilmoitetun tuen soveltuvuutta sisämarkkinoille sovellettava perusteista alueellisen tuen suurien investointihankkeiden perusteelliseksi arvioimiseksi annettua tiedonantoa vai yksinomaan suuntaviivoja.

61 Tältä osin unionin yleinen tuomioistuin korostaa, että suuntaviivojen 68 kohdassa määrätään seuraavaa:

”68. Jos kaikista lähteistä myönnetyn tuen kokonaismäärä ylittää 75 prosenttia enimmäismäärästä, joka voitaisiin myöntää investointiin, jonka tukikelpoiset kustannukset ovat 100 miljoonaa euroa, silloin kun sovelletaan tuen myöntämispäivänä voimassa olevan, hyväksytyn aluetukikartan mukaista suuria yrityksiä koskevaa vakimuotoista tuen enimmäismäärää ja kun

a) tuensaajan osuus kyseisen tuotteen myynnistä asianomaisilla markkinoilla on yli 25 prosenttia ennen investointia tai sen osuus on investoinnin jälkeen yli 25 prosenttia, tai

– –

komissio hyväksyy alueellisen investointituen ainoastaan todettuaan [SEUT 108] artiklan 2 kohdan mukaisen menettelyn aloittamisen jälkeen tehdyn yksityiskohtaisen tarkastelun perusteella, että tuki on tarpeen kannustavan vaikutuksen luomiseksi investoinnille ja että tukitoimenpiteen hyödyt ovat kilpailun vääristymää ja jäsenvaltioiden väliseen kauppaan kohdistuvaa vaikutusta suuremmat.”

62 Suuntaviivojen 68 kohdassa olevassa alaviitteessä 63 täsmennetään, että komissio suunnitteli laativansa ennen suuntaviivojen voimaantuloa, eli 1.1.2007, lisäohjeet perusteista, jotka se ottaa huomioon arvioidessaan, onko tuki tarpeen investoinnin kannustusvaikutuksen tuottamiseen ja ovatko tuesta saatavat hyödyt suurempia kuin siitä aiheutuvat kilpailun vääristymät ja vaikutukset jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

63 Kuten komissio väittää, sen arvioimiseksi, ovatko suurille investointihankkeille myönnettävät tuet, jotka ylittävät suuntaviivojen 68–70 kohdassa tarkoitetut kynnysarvot, yhteensopivia SEUT 107 artiklan 3 kohdan kanssa, on sovellettava perusteista alueellisen tuen suurien investointihankkeiden perusteelliseksi arvioimiseksi annettua tiedonantoa sen takia, että näihin hankkeisiin liittyy erityinen kilpailun vääristymisen ja kauppaan kohdistuvien vaikutusten riski.

64 On erityisesti korostettava, että – kuten perusteista alueellisen tuen suurien investointihankkeiden perusteelliseksi arvioimiseksi annetun tiedonannon 6 ja 7 kohdasta ilmenee – suuntaviivojen 68–70 kohdan tulkinnassa on otettava huomioon se, että tietyillä suurilla määrillä aluetukea suurille investointihankkeille voi olla merkittäviä vaikutuksia kauppaan ja ne voivat johtaa huomattaviin kilpailun vääristymiin. Juuri tästä syystä komissio ei lähtökohtaisesti aikaisemmin hyväksynyt suurille investointihankkeille myönnettäviä tukia, jotka ylittävät tietyt kynnysarvot, ja käsiteltävän asian kannalta merkityksellisenä ajankohtana sen periaatteena oli arvioida tällaiset tuet yksityiskohtaisten edellytysten mukaisesti.

65 Vaikka suuntaviivojen 68 kohdassa veloitetaan komissio tarkastelemaan yksityiskohtaisesti sitä, onko kyseessä oleva tuki tarpeen kannustavan vaikutuksen luomiseksi investoinnille ja ovatko tukitoimenpiteen hyödyt kilpailun vääristymää ja jäsenvaltioiden väliseen kauppaan kohdistuvaa vaikutusta suuremmat, tämä sääntö ei mitenkään estä komissiota suorittamasta tällaista tarkastelua silloin, kun kyseisiä kynnysarvoja ei ylitetä (ks. vastaavasti tuomio 10.7.2012, Smurfit Kappa Group v. komissio, T-304/08, EU:T:2012:351, 88 kohta). Pelkästään siitä, että suuntaviivoissa tarkoitetut kynnysarvot eivät ylity, ei nimittäin automaattisesti seuraa, että tuki soveltuu sisämarkkinoille. Päinvastoin siinäkin tapauksessa, että edellä mainitut kynnysarvot eivät ylity tai muut aluetukea

koskevista suuntaviivoissa asetetut edellytykset täyttyvät, komissiolla on oikeus selvittää, ovatko hyödyt aluekehitykselle suurempia kuin kyseisestä hankkeesta kilpailun vääristyminä aiheutuvat haitat (ks. vastaavasti tuomio 10.7.2012, Smurfit Kappa Group v. komissio, T-304/08, EU:T:2012:351, 90–97 kohta), mikä tarkoittaa erityisesti kyseessä olevan tuen tarpeellisuuden selvittämistä.

- 66 Edellä esitetyn perusteella on vahvistettava komission riidanalaisen päätöksen 156 perustelukappaleessa esittämä päätelmä, jonka mukaan sillä oli oikeus suorittaa kyseessä olevan tuen perusteellinen arviointi riippumatta siitä, ylittyivätkö suuntaviivojen 68 kohdassa tarkoitetut kynnysarvot. Erityisesti on todettava, ettei mikään estänyt komissiota soveltamasta tämän tarkastelun yhteydessä perusteista alueellisen tuen suurien investointihankkeiden perusteelliseksi arvioimiseksi annetussa tiedonannossa mainittuja arviointiperusteita sen tutkiessa kyseessä olevan tuen tarpeellisuutta.
- 67 Tässä yhteydessä on hylättävä myös kantajan väite, joka koskee yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaamista. Tältä osin on riittävää muistuttaa, että toisin kuin kantaja antaa ymmärtää, komissio tutkii myös niille yrityksille, joiden markkinaosuus on alle 25 prosenttia, myönnettyt tuet ja ottaa tutkinnassa huomioon vaatimukset, joista määrätään SEUT 107 artiklan 3 kohdassa, jonka mukaan kyseessä olevan tuen tarpeellisuus on tarvittaessa tutkittava.
- 68 Käsiteltävän kanneperusteen toinen osa on näin ollen hylättävä ilman, että on tarpeen ottaa kantaa väitteisiin, joilla pyritään osoittamaan, että käsiteltävässä asiassa komissio ei voinut perustellusti katsoa, että suuntaviivojen 68 kohdan a alakohdassa tarkoitettu kynnysarvo ylittyi, ja että riidanalaisen päätöksen perustelut olivat tältä osin puutteelliset.

Ensimmäisen valitusperusteen kolmas osa

- 69 Tämä osa jakautuu edelleen neljään väitteeseen, joista ensimmäisessä vedotaan ilmeiseen virheeseen sillä perusteella, ettei merkityksellisiä markkinoita ole määritetty, toisessa ilmeiseen arviointivirheeseen, joka on tehty merkityksellisten tuotemarkkinoiden määrittämisessä markkinaosuuksia määritettäessä, kolmannessa ilmeiseen arviointivirheeseen, joka on tehty merkityksellisten maantieteellisten markkinoiden määrittämisessä markkinaosuuksia määritettäessä, ja neljännessä markkinaosuuksien ilmeisen virheelliseen määrittämiseen.
- 70 Kantaja väittää kattavasti näiden kaikkien väitteiden osalta, että huolellista ja puolueetonta tutkimista koskevan velvoitteen laiminlyönti on johtanut ilmeiseen arviointivirheeseen siten, että komissio on katsonut, että oli perusteltua siirtyä ”muodollisen tutkintamenettelyn seuraavaan vaiheeseen” ja soveltaa tässä yhteydessä tiedonantoa perusteista alueellisen tuen suurien investointihankkeiden perusteelliseksi arvioimiseksi.
- 71 Tältä osin on ensinnäkin muistettava, että on vahvistettava komission riidanalaisen päätöksen 156 perustelukappaleessa esittämä päätelmä, jonka mukaan sillä oli oikeus suorittaa kyseessä olevan tuen perusteellinen arviointi riippumatta siitä, ylittyivätkö suuntaviivojen 68 kohdassa tarkoitetut kynnysarvot.
- 72 On toiseksi korostettava, että pelkästään tämä päätelmä riittää perusteeksi komission päätökselle suorittaa yksityiskohtainen tarkastelu kyseessä olevan tuen soveltuvuudesta sisämarkkinoille ja erityisesti sen tarpeellisuudesta.
- 73 Kaikki kantajan väitteet, joita se esittää ensimmäisen kanneperusteen kolmannessa osassa ja joilla pyritään osoittamaan, että komission ei olisi pitänyt katsoa markkinaosuuksille suuntaviivojen 68 kohdassa asetetun 25 prosentin kynnysarvon ylittyneen, on hylättävä tehottomina, ja näin ollen mainittu kanneperuste on hylättävä kokonaisuudessaan.

Toinen kanneperuste, joka koskee SEUT 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan rikkomista

- 74 Kantajan esittämä toinen kanneperuste jakautuu neljään osaan. Perusteen kolme ensimmäistä osaa koskevat tuen kannustavan vaikutuksen, tuen hyödyllisyyden ja tuen vaikutusten ilmeisen virheellistä arviointia. Neljäs osa koskee tosiseikkojen väitettyä ilmeisen virheellistä toteamista tosiasiallisten lisäkustannusten osalta.
- 75 Kantaja toteaa aluksi, ettei asetuksessa N:o 800/2008 eikä suuntaviivoissa arvioida kannustavaa vaikutusta määrällisesti. Sen mielestä ei etenäkään ole tarpeen näyttää toteen sijaintipaikan haittoja, joita voidaan tasata ”kannustavan toimenpiteen” avulla. Tuen hyödyllisyydestä kantaja katsoo, että SEUT 107 artiklan 3 kohdan ja asetuksen N:o 800/2008 logiikan mukaan tuen määrä ja lisäkustannuksia koskeva näyttö eivät liity toisiinsa. Vaikka unionin yleinen tuomioistuin ei yhtyisi tähän arvioon, olisi kantajan mukaan katsottava, että tuen hyödyllisyyden on perustuttava ennalta arvioitujen suunnittelukustannusten sijasta pikemminkin tosiasiallisiin lisäkustannuksiin. Kantajan mukaan komissio on investointihankkeen etujen ja haittojen arvioimisen sijasta vain todennut, että sellainen tuki, joka ylittää alun perin arvioidun kustannuseron, vääristää voimakkaasti kilpailua.

Toisen kanneperusteen ensimmäinen osa

- 76 Kantaja katsoo, että komissio on tehnyt ilmeisen virheen arvioidessaan, ”ettei tuen kannustavaa vaikutusta eikä hyödyllisyyttä ole osoitettu” tuen 17 miljoonaa euroa ylittävältä osalta. Kantajan mukaan edellytyksistä tuen kannustavan vaikutuksen arvioimiseksi erikseen on säädetty asetuksen N:o 800/2008 8 artiklan 3 kohdan e alakohdassa. Se väittää, että 49 miljoonan euron tuen myöntämisen kannustava vaikutus oli osoitettu, ja viittaa tässä yhteydessä erityisesti riidanalaisen päätöksen 172 perustelukappaleeseen. Tällaisella tukimäärällä oli sen mukaan mahdollista paitsi tasata sijaintipaikkaan liittyviä haittoja myös kattaa muita haittoja, jotka ”eivät ole laskettavissa” ja liittyvät riskeihin, joita aiheutuu investoinnista yrityksen päätoimipaikan ulkopuolella valmistettavaan täysin uuteen ajoneuvoon. Kantaja väittää, että on epävarmaa, olisiko investointipäätöksen antamisajankohtana 17 miljoonaksi euroksi arvioitu kustannusero ollut BMW:lle riittävä kannustin toteuttaa hankkeensa Leipzigissa. Sen mukaan tällaista kysymystä ei myöskään esitetty BMW:n johdolle.
- 77 Väliintulija esittää, että SEUT 107 artiklan 3 kohdan mukaan investointiin liittyvät haitat on ”ainakin korvattava”, koska se on ainoa tapa luoda kannustin investointien tekemiseksi tukialueille. Muita kannustimia on kuitenkin sen mukaan luotava, jotta epäedullisessa asemassa olevat alueet voivat kuroa umpeen muiden alueiden taloudellisen etumatkan. Vaikka primaarioikeudessa kielletään liian suurten korvausten maksaminen, sen peruseriaatteena eivät kuitenkaan ole liian pienet korvaukset. Tästä seuraa, että kaikki kyseessä olevasta investoinnista aiheutuneet lisäkustannukset ovat väliintulijan mukaan sisämarkkinoille soveltuvia sallittuun enimmäismäärään saakka.
- 78 Komissio kiistää kantajan ja väliintulijan väitteet.
- 79 Aluksi on huomautettava, että kun päätöksen tietyillä perusteluilla voidaan yksin perustella päätös oikeudellisesti riittävästi, virheet, jotka saattaisivat rasittaa päätöksen muita perusteluita, eivät missään tapauksessa vaikuta sen päätösosaan. Lisäksi siltä osin kuin komission päätöksen päätösosa perustuu useisiin perusteluihin, joista kukin yksinäänkin riittäisi päätösoosan perustaksi, kyseinen päätös on lähtökohtaisesti hylättävä ainoastaan siinä tapauksessa, että jokainen näistä perusteluista on lainvastainen. Mainitussa tapauksessa virhe tai muu lainvastaisuus, joka vaikuttaa vain yhteen päätöksen perusteluista, ei voi olla riittävä perustelu riidanalaisen päätöksen kumoamiseksi, jos tällä virheellä ei ole voinut olla ratkaisevaa vaikutusta tämän päätöksen tehneen toimielimen hyväksymään päätöksen päätösosaan (tuomio 14.1.2009, Kronoply v. komissio, T-162/06, EU:T:2009:2, 62 kohta).

80 On seuraavaksi huomautettava, että asetuksen N:o 800/2008 8 artiklan 3 kohdassa, johon kantaja viittaa, säädetään seuraavaa:

”Tämän asetuksen soveltamisalaan kuuluville suurille yrityksille myönnettävällä tuella katsotaan olevan kannustava vaikutus, jos jäsenvaltio on 2 kohdassa säädetyn edellytyksen täyttymisen lisäksi tarkistanut ennen kyseisen yksittäisen tuen myöntämistä, että tuensaajan laatimasta asiakirja-aineistosta saadaan vahvistus yhdelle tai useammalle seuraavista perusteista:

--

e) 13 artiklassa tarkoitetun alueellisen investointituen tapauksessa hanketta ei olisi toteutettu sellaisenaan ilman tukea kyseisellä tukialueella”.

81 Kuten ilmoitusasiakirjoista ja etenkin ilmoituslomakkeen 2.3.1 ja 2.3.2 kohdasta ilmenee, käsiteltävässä asiassa kyseessä oleva tuki oli investointitukea, jota Saksan liittotasavalta aikoi myöntää tukijärjestelmän (IZG) mukaisesti mutta josta oli velvollisuus ilmoittaa erikseen (ks. edellä 2 kohta). Kuten komissio vastineensa 71 ja 72 kohdassa sekä vastauskirjelmän 40 kohdassa perustellusti toteaa viitatessaan asetuksen N:o 800/2008 3 artiklaan ja 6 artiklan 2 kohtaan, kyse ei ollut mainitun asetuksen 8 artiklan 3 kohdassa tarkoitetusta eli ”[mainitun] asetuksen soveltamisalaan kuuluvasta tuesta” vaan erikseen ilmoitettavasta tuesta (ks. myös asetuksen N:o 800/2008 johdanto-osan ensimmäisestä seitsemänten perustelukappale ja 6 artiklan 2 kohta).

82 Kuten ensimmäisen kanneperusteen tarkastelun yhteydessä selitettiin, komissiolla oli oikeus arvioida kyseessä olevan tuen tarpeellisuus, eikä mikään ollut esteenä sille, että se tässä yhteydessä tarkasteli sitä, olisiko hanke ilman tukea jätetty toteuttamatta kyseisellä tukialueella.

83 Keskeinen kysymys koskee sitä, onko kannustavana ja myös oikeasuhteisena pidettävä tuen määrä 17 miljoonaa euroa, kuten komissio väittää, vai 49 miljoonaa euroa, kuten kantaja väittää.

84 On korostettava, että riidanalaisessa päätöksessä komissio on perustellusti arvioinut erikseen tuen kannustavan vaikutuksen ja sen oikeasuhteisuuden. Kyseisten seikkojen arvioiminen erikseen on oikeuskäytännön mukaista (ks. vastaavasti tuomio 14.1.2009, Kronoply v. komissio, T-162/06, EU:T:2009:2, 60–101 kohta). Koska tietyt kantajan väitteet, vaikka ne onkin esitetty tuen kannustavaa vaikutusta koskevan väitteen yhteydessä, liittyvät tosiasiallisesti pikemminkin tuen oikeasuhteisuuteen, niitä tarkastellaan seuraavaa väitettä käsittelevässä osassa.

85 Kuten riidanalaisen päätöksen 160 perustelukappaleesta ja sitä seuraavista perustelukappaleista ilmenee, komissio on tuen kannustavan vaikutuksen osalta perustellusti arvioinut sitä, muuttiko tuki todella tuensaajan suunnitelmia siten, että se päätti sen johdosta investoida kohdealueelle.

86 Komissio on tältä osin tarkastellut tiedonannossa perusteista alueellisen tuen suurien investointihankkeiden perusteelliseksi arvioimiseksi tarkoitettua kahta skenaariota (ks. vastaavasti mainitun tiedonannon 19 kohta ja sitä seuraavat kohdat sekä riidanalaisen päätöksen 163 perustelukappale ja sitä seuraavat perustelukappaleet).

87 Muistutettuaan muun muassa, että on ilmoituksen tehneen jäsenvaltion asia esittää tältä osin todisteet, komissio hylkäsi riidanalaisen päätöksen 163–167 perustelukappaleessa skenaarion 1, jolla perusteista alueellisen tuen suurien investointihankkeiden perusteelliseksi arvioimiseksi annetun tiedonannon 22 kohdan 1 alakohdan mukaan osoitetaan, että ”tuki [kannusti] tekemään myönteisen investointipäätöksen, koska investointi, joka ei muuten olisi yritykselle kannattava millään sijaintipaikalla, [voitiin] toteuttaa tukialueella”. Tätä komission päätelmää ei ole käsiteltävässä asiassa riitautettu unionin yleisessä tuomioistuimessa.

- 88 Kun on kyse perusteista alueellisen tuen suurien investointihankkeiden perusteelliseksi arvioimiseksi annetun tiedonannon 22 kohdan 2 alakohdassa tarkoitettusta skenaariosta 2 eli siitä, "[kannustiko tuki] sijoittamaan suunnitellun investoinnin kyseiselle alueelle muun alueen sijaan, koska se [korvasi] tukialueelle sijoittautumiseen liittyvät nettohaitat ja kustannukset", komissio katsoi riidanalaisen päätöksen 168–173 perustelukappaleessa, että kyseinen skenaario vastasi käsiteltävää asiaa.
- 89 Tässä yhteydessä komissio viittasi muun muassa riidanalaisen päätöksen 170 perustelukappaleessa Saksan liittotasavallalta saatuihin tietoihin, jotka koskivat yhtäältä muita alun perin suunniteltuja investoinnin sijaintipaikkoja ja BMW:n niistä suorittamaa arviointia, ja toisaalta tietoja, joissa vertaillaan investointikustannuksia Münchenissä ja Leipzigissa, toisin sanoen niissä kahdessa kaupungissa, jotka alustavien arviointien jälkeen pidettiin mahdollisesti valittavien toimipaikkojen luettelossa.
- 90 Komissio huomautti, että joulukuuhun 2009 ajoittuvista asiakirjoista ilmenevät laskelmat osoittivat, että ilman kyseessä olevaa tukea investointikustannukset Münchenissä olisivat olleet 17 miljoonaa euroa pienemmät kuin Leipzigissa. Komissio palautti lisäksi mieleen Leipzigin strategiset edut muihin aikaisemmin arvioituihin sijaintipaikkoihin nähden: sen lisäksi, että tuotantoa oli helppo lisätä, rakentamista ei ollut tarpeen aloittaa aivan alusta, tuotantopaikka sijaitsi hiilikuitumuoveja valmistavien toimipaikkojen läheisyydessä, kielivaikkeitä ei ollut, tietotaidon suojaamisesta oli huolehdittu ja tuotantolaitos ei myöskään sijainnut erityisen kaukana tuensaajan kehittämiskeskuksesta.
- 91 Ilmoitettuaan myös, että asiakirjojen mukaan 50 miljoonan euron suuruisen valtiontuen mahdollista saatavuutta analysoitiin investointia/sijaintipaikkaa koskevaa päätöstä valmisteltaessa, komissio päätteli, että "[Saksan liittotasavalta oli] näiden aitojen, kyseisenä ajankohtana laadittujen asiakirjojen perusteella onnistunut osoittamaan, että mahdollisuus saada valtiontukea [oli saanut] aikaan päätöksen sijoittaa i3-mallin valmistukseen tehtävä investointi Leipzigiin Münchenin sijasta".
- 92 On siis korostettava, että komissio viittasi BMW:n johdolle joulukuussa 2009 esitettyihin asiakirjoihin, jotka koskivat Leipzigiin tehtävän investoinnin 17 miljoonan euron vaihtoehtoisia lisäkustannuksia, samalla kun se viittasi muihin asiakirjoihin, jotka osoittivat, että myös suuremman, 50 miljoonan euron tuen saatavuutta oli arvioitu investointia/sijaintipaikkaa koskevaa päätöstä valmisteltaessa.
- 93 Tältä osin unionin yleinen tuomioistuin korostaa vielä, että – kuten riidanalaisesta päätöksestä ilmenee – komissio ei ollut tehnyt sellaista päätelmää, jonka mukaan tuella ei olisi kannustavaa vaikutusta, oli tuen määrä 17 tai 50 miljoonaa euroa, mitä oli tukea saavan yrityksen asiakirjojen mukaan "mahdollista saada". Komissio totesi ainoastaan ilmoitetun tuen 17 miljoonan euroa ylittävästä osasta, ettei tuen oikeasuhteisuutta koskeva vaatimus täyttynyt, mistä on käsiteltävässä asiassa esitetty erillinen kanneperuste.
- 94 Lisäksi on todettava, että vastoin kantajan väitettä ei ole osoitettu, että tuen kannustava vaikutus BMW:lle olisi todettu pelkästään sen perusteella, että kyseisen yrityksen arvioima lähes 50 miljoonan euron tuki mahdollisesti myönnettäisiin, mutta ei 17 miljoonan euron perusteella, kuten ilmenee myös yrityksen hallintoneuvostolle tästä aiheesta annetusta suosituksesta. Kuten nimittäin jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 113 kohdassa ja sitä seuraavissa kohdissa tuen tarpeellisuudesta tehdystä yksityiskohtaisesta arvioinnista ilmenee, jo 17 miljoonan euron määrä, jonka oli määritelty vastaavan Münchenin ja Leipzigin sijaintipaikkojen arvioitua kustannuseroa, jonka tuensaajayrityksen päätöksentekokoelimet olivat ottaneet huomioon arvioidessaan kyseessä olevan investoinnin toteuttamiskelpoisuutta Leipzigissa, edisti lopulta tosiasiallisesti investoinnin toteuttamista sellaisena hankkeena, jota mainittu yritys ei olisi toteuttanut omin voimin tukialueella.
- 95 Näin ollen on vielä korostettava, että kantajan erilaiset väitteet, jotka koskevat sisämarkkinoille soveltuvana pidettävän tuen määrää ja joissa se muun muassa arvostelee tuen kannustavan vaikutuksen ja sen hyödyllisyyden väitettyä "sääntöjenvastaista sekoittamista", kannustavan vaikutuksen

”määrälliseen arviointiin” liittyvät kysymykset tai pohdinnat siitä, ”olisiko tuen määrä rajattava etukäteen arvioidun kustannusten erotuksen suuruiseksi”, koskevat tosiasiallisesti tuen oikeasuhteisuutta ja niitä tarkastellaan seuraavan väitteen yhteydessä.

- 96 Kantajan vastauskirjelmässä esittämästä väitteestä, joka koskee perusteista alueellisen tuen suurien investointihankkeiden perusteelliseksi arvioimiseksi annetun tiedonannon yhteensopivuutta ylemmätasoisien oikeussäännösten kanssa, sikäli kuin sen on ymmärrettävä tarkoittavan mainitun tiedonannon lainvastaisuutta, on samoin todettava, ettei tätä väitettä ole esitetty vastauskirjelmässä selvästi eikä sen tueksi ole esitetty näyttöä. Näin ollen se on jätettävä tutkimatta. Lisäksi edellä mainitun tiedonannon oikeudellista ulottuvuutta on jo tarkasteltu (ks. edellä 43 kohta).
- 97 Edellä tämän ratkaisuehdotuksen 77 kohdassa esitetyistä väliintulijan väitteistä on yhtäältä todettava, että väite, jonka mukaan käsiteltävässä asiassa on kyse tukea saanutta sijoittajaa haittaavasta kilpailun vääristymisestä, jolta tätä on näin ollen suojeltava, on hylättävä, koska sitä ei voida yhdistää riittävän täsmälliseen oikeusperustaan. Etenkin jos tätä väitettä tulkitaan siten, että se tarkoittaa yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaamista niiden yritysten kannalta, joiden markkinaosuus on alle 25 prosenttia, on jo todettu, ettei käsiteltävässä asiassa voi olla kyse tämän periaatteen loukkaamisesta, koska komissio voi suorittaa perusteellisen arvioinnin riippumatta siitä, ylittyykö kyseinen kynnysarvo vai ei (ks. edellä 67 kohta). Jos yllä mainittua väitettä tulkittaisiin laajemmin, on riittävää todeta, että komission tehtävä on valtiontukien valvojana arvioida niiden kokonaisvaikutuksia kilpailuun.
- 98 Väliintulijan väitteestä, jonka mukaan kyse on sijoittajaa haittaavista liian pienistä korvauksista, on toisaalta todettava, että koska väite voi mahdollisesti liittyä siihen, oliko komissio arvioinut tuen oikeasuhteisuuden oikein, sitä tarkastellaan seuraavan väitteen yhteydessä.
- 99 Edellä esitetyn perusteella ja koska komissio on riidanalaisen päätöksen 173 perustelukappaleessa oikeutetusti päättellyt, että tuella on kannustava vaikutus, toisen kanneperusteen ensimmäinen osa on hylättävä.

Toisen kanneperusteen toinen osa

- 100 Tässä osassa esitetään kolme väitettä. Ensimmäinen väite koskee tuen kannustavan vaikutuksen ja tuen hyödyllisyyden sääntöjenvastaista sekoittamista, toinen tuen hyödyllisyyden ilmeisen virheellistä arviointia suunniteltujen kustannusten perusteella tosiasiallisten kustannusten sijasta ja kolmas väitettyä ilmeistä virhettä, joka johtuu sellaisen määrän toteamisesta, joka ylittää sijaintipaikan haitat.
- 101 Kantajan mukaan komissio on lähinnä arvioinut ilmeisen virheellisesti tuen hyödyllisyyden yhdistäessään toisiinsa tuen kannustavan vaikutuksen ja tuen hyödyllisyyden arvioinnin. Komissio on tältä osin huomauttanut riidanalaisen päätöksen 183 perustelukappaleessa, että perusteista alueellisen tuen suurien investointihankkeiden perusteelliseksi arvioimiseksi annetun tiedonannon 33 kohdassa todettiin nimenomaisesti, että ”tuki [katsottaisiin] yleensä oikeasuhteiseksi, jos se [vastaisi] tuensaajayrityksen investoinnista tukialueella aiheutuvien nettokustannusten ja vaihtoehtoisella alueella tehtävästä investoinnista aiheutuvien nettokustannusten välistä erotusta”. Juuri tästä syystä tukea pidettiin oikeasuhteisena vain siihen määrään asti, joka oli tarpeen, jotta voitiin tehdä päätös investoinnin toteuttamisesta kyseessä olevassa sijaintipaikassa. Komissio tukeutui samoihin asiakirjoihin, joita käytettiin tuen kannustavan vaikutuksen osoittamiseen, toisin sanoen BMW:n hallintoneuvoston käytössä sijoituspäätöksen antamisajankohtana joulukuussa 2009 olleisiin asiakirjoihin, joista ilmeni Leipzigin ja Münchenin sijaintipaikkojen välisessä vertailussa 17 miljoonan euron ero suunnittelukustannuksissa. Komissio sitä vastoin hylkäsi kantajan mukaan myöhemmät asiakirjat, joissa mainitaan useita vuosia asianomaisen investointia/sijaintipaikkaa koskevan päätöksen antamisen jälkeen aiheutuneita kustannuksia (ks. riidanalaisen päätöksen 180 perustelukappale).

– Ensimmäinen väite

- 102 Viitattaessaan perusteista alueellisen tuen suurien investointihankkeiden perusteelliseksi arvioimiseksi annetun tiedonannon 7 kohtaan kantaja esittää, että tuen hyödyllisyyden arvioinnin yhteydessä komission olisi pitänyt kilpailulainsäädännön nojalla arvioida perusteellisesti sitä, ylittikö tuki, kun otetaan huomioon investoinnin toteuttamiskustannukset, välttämättömän määrän ja aiheuttiko se näin ollen kilpailun vääristymisen. SEUT 107 artiklan 3 kohdan ja asetuksen N:o 800/2008 logiikasta ilmenee, ettei tuen hyödyllisyys määräytynyt tuen määrän ja lisäkustannusten osoittamisen välisen suhteen mukaan vaan että tukia oli lähtökohtaisesti mahdollista myöntää sallittujen enimmäismäärien rajoissa. Perusteista alueellisen tuen suurien investointihankkeiden perusteelliseksi arvioimiseksi annetun tiedonannon 33 kohta, joka ei myöskään voi olla etusijalla asetuksen N:o 800/2008 säännöksiin nähden, ei sen mukaan johda erilaiseen päätelmään. Kantaja väittää, että komissio tekee ilmeisen arviointivirheen katsoessaan, että mainitun tiedonannon 33 kohtaa on tulkittava ”yleissääntönä” eikä ”lainkaan esimerkkinä”. Käsiteltävän asian olosuhteissa komission olisi pitänyt ottaa huomioon se, ettei suuntaviivojen 68 kohdan a alakohdan nojalla suoritettu markkina-aseman arviointi johtanut selvään päätelmään. Kantaja viittaa myös kyseessä olevien markkinoiden kehittymiseen.
- 103 Komissio kiistää kantajan väitteet.
- 104 Unionin yleinen tuomioistuin toteaa kantajan väitteestä ilmenevän, että ”arvioitu tuen määrä”, joka sen mukaan oli 49 miljoonaa euroa, jakautui kahteen osaan. Sen väitteiden mukaan ensimmäinen osa muodostui määrästä, joka korvasi sijaintipaikkaan liittyvät haitat, ja toisella pyrittiin tasaamaan muut hankkeen toteuttamiseen liittyvät haitat sekä haitat, joita ei ole ilmoitettu lukuina (ja joista osa ei ole ilmoitettavissa lukuina) ja joita väistämättä aiheutuu investoimisesta täysin uuteen ajoneuvoon, jonka määrärahat ovat tiukat ja jota ei valmisteta yrityksen päätoimipaikassa vaan toisessa tuotantolaitoksessa.
- 105 Unionin yleinen tuomioistuin katsoo komission tapaan tuen toisesta osasta, ettei valtiontuilla ole syytä poistaa kaikkia tiettyyn hankkeeseen liittyviä investointiriskejä. Tällaiset riskit kuuluvat päinvastoin tuensaajayrityksen vastuulle, varsinkin kun niitä ei ole ilmoitettu lukuina tai ne eivät osaksi edes olleet etukäteen ilmoitettavissa lukuina. Tuen hyödyllisyyden arvioinnissa merkityksellinen arviointiperuste on ainoastaan se, oliko tuki välttämätön investointihankkeen toteuttamiseksi kyseessä olevalla tukialueella. Kuten perusteista alueellisen tuen suurien investointihankkeiden perusteelliseksi arvioimiseksi annetun tiedonannon 33 kohdasta kuitenkin ilmenee, näin on siinä tapauksessa, jos tuki ”vastaa tuensaajayrityksen investoinnista tukialueella aiheutuvien nettokustannusten ja vaihtoehtoisella alueella tehtävästä investoinnista aiheutuvien nettokustannusten välistä erotusta”.
- 106 Kantajan väitteestä, jonka mukaan asetuksen N:o 800/2008 13 artiklan ja suuntaviivojen 38 kohdan nojalla hyväksyttävä tuki-intensiteetti lasketaan ”yksinomaan tukikelpoisten kustannusten perusteella”, on todettava, ettei siitä ilmene selvästi, miltä osin nämä säännökset ja määräykset vahvistavat sen näkemyksen käsiteltävässä asiassa. Niiden sanamuodossa ei nimittäin mainita velvollisuutta ottaa jälkeinpäin huomioon tietyn alueellista valtiontukea saavan hankkeen todelliset investointikustannukset.
- 107 Suuntaviivojen 38 kohdan logiikasta ilmenee lisäksi, että valtiontuen kohteena olevat kustannukset on lähtökohtaisesti arvioitava ennen hankkeen aloittamista. On siis tarkoitus, että tukea voidaan myöntää tukiohjelmien perusteella ainoastaan, jos tuensaaja on tehnyt tukihakemuksen ja tukiohjelman hallinnoinnista vastaava viranomainen on vahvistanut kirjallisesti, että jollei yksityiskohtaisesta tarkastelusta muuta johdu, hanke täyttää periaatteessa ohjelmassa tukikelpoisuudelle asetetut edellytykset ”ennen hankkeen aloittamista”. Vastaavasti toimivaltaisen viranomaisen on kyseessä olevan määräyksen mukaan tehtävä ”ennen hankkeen aloittamista” ”tapauskohtaisen” tuen osalta ”aiesopimus”, jossa edellytetään, että komissio hyväksyy toimenpiteen. Lisäksi siinä todetaan nimenomaisesti, että jos hanke aloitetaan ”ennen kuin [kyseessä olevassa määräyksessä] määrätty edellytykset täyttyvät, koko hankkeelle ei voida myöntää tukea”. Ei myöskään voida lähteä kantajan olettamuksesta, jonka mukaan

”olisi mahdollista myöntää tuki sallittujen enimmäismäärien rajoissa” – viittaus koskee asetusta N:o 800/2008 ja erityisesti sen 6 artiklan 2 kohtaa – koska tässä väitteessä viitataan implisiittisesti siihen, ettei tuen määrää ole lainkaan tarpeen arvioida oikeasuhteisuuden kannalta.

- 108 Väitteestä, jonka mukaan komissio olisi tukeutunut samoihin asiakirjoihin arvioidessaan sekä tuen kannustavaa vaikutusta että sen oikeasuhteisuutta, on todettava, että perusteista alueellisen tuen suurien investointihankkeiden perusteelliseksi arvioimiseksi annetusta tiedonannosta ja erityisesti sen 34 kohdasta ilmenee, ettei tällainen lähestymistapa ole pois suljettu. Kyseisen kohdan mukaan nimittäin ”viime kädessä [33 kohdassa tarkoitettut] nettokustannukset, joiden katsotaan liittyvän alueellisiin haittoihin, heikentävät investoinnin kannattavuutta” ja ”tämän vuoksi kannustavan vaikutuksen arvioinnissa käytettäviä laskelmia voidaan käyttää myös arvioitaessa tuen oikeasuhteisuutta”.
- 109 On myös korostettava oikeuskäytännöstä ilmenevän, että jotta komissio voi todeta tuen SEUT 107 artiklan 3 kohdan mukaiseksi, sen on edistettävä sellaisen nimetyn tavoitteen saavuttamista, joka ei olisi tuensaajana olevalle yritykselle mahdollinen tavanomaisissa markkinaolosuhteissa. Toisin sanoen jäsenvaltiot eivät voi suorittaa maksuja, joilla tuensaajana olevan yrityksen taloudellinen tilanne paranee ilman, että maksut ovat tarpeen SEUT 107 artiklan 3 kohdassa määrättyjen tavoitteiden saavuttamiseksi (ks. vastaavasti tuomio 14.1.2009, Kronoply v. komissio, T-162/06, EU:T:2009:2, 65 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 110 Tämän saman oikeuskäytännön mukaan ei näet voida hyväksyä sitä, että tukeen kuuluu yksityiskohtia, erityisesti sen määrä, jonka rajoittavat vaikutukset ylittävät sen, mikä on tarpeen, jotta tuella saavutettaisiin perustamissopimuksessa hyväksytyt päämäärät (ks. vastaavasti tuomio 14.1.2009, Kronoply v. komissio, T-162/06, EU:T:2009:2, 66 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 111 Lisäksi sen toteaminen, ettei tuki ole tarpeen, voi seurata muun muassa siitä, että asianomainen yritys on jo aloittanut tukihankkeen toteuttamisen tai jopa saattanut sen päätökseen ennen kuin tukihakemus toimitetaan toimivaltaisille viranomaisille, mikä sulkee pois sen, että asianomaisella tuella voisi olla kannustava merkitys (tuomio 15.4.2008, Nuova Agricast, C-390/06, EU:C:2008:224, 69 kohta).
- 112 Käsiteltävässä asiassa on aluksi muistutettava, että – toisin kuin kantaja väittää – ei ole osoitettu, että BMW:lle myönnetyn tuen kannustava vaikutus ja tarpeellisuus oli todettu vain lähes 50 miljoonan euron tuen mahdollisen myöntämisen perusteella (ks. edellä 94 kohta).
- 113 Asiakirjasta, jonka Saksan liittotasavalta toimitti 5.4.2012 komissiolle vastauksena tämän 17.2. ja 21.3.2012 päivättyihin kirjeisiin ja joka koskee muun muassa tilintarkastustoimiston suorittamaa arviointia, ilmenee, että Münchenin ja Leipzigin sijaintipaikkojen välillä suoritetun vertailun perusteella todettiin ”17 miljoonan euron” ero, ja tämä määrä sisälsi arvion lukuisista merkityksellisistä seikoista, sellaisina kuin ne on palautettu mieleen edellä mainitun kirjeen 77 kohdassa. Arvioituihin seikkoihin sisältyivät rakenteelliset investointikustannukset, suunnittelukustannukset, kiinteät kustannukset sekä materiaali- ja muut kustannukset. Lisäksi Leipzigin hyväksi tehdyssä päätöksessä oli otettu huomioon se, että siellä tuotantoa oli mahdollista lisätä tulevaisuudessa.
- 114 Kuten ilmenee edellä mainitun 5.4.2012 päivätyn kirjeen 81 kohdasta, joka on heti seuraavana sen taulukon jälkeen, jossa todetaan kyseessä olevien kahden sijaintipaikan välinen 17 miljoonan euron ero, tämän määrän suuruinen valtiontuki oli keskeinen seikka päätettäessä investoinnin sijaintipaikasta. Tämä valtiontuki katsottiin tarpeelliseksi, jotta investoinnista Leipzigissa tulisi samanarvoinen kuin investoinnista Münchenissä, jossa etuna oli olemassa olevien rakennusten käyttäminen. Tämä sama päätelmä ilmenee erilaisista BMW-yhtiön asiakirjoista, joihin Saksan liittotasavalta tukeutui hallinnollisessa menettelyssä, kuten joulukuussa 2009 päivätyistä asiakirjoista ja erityisesti yhtiön hallituksen 15.12.2009 päivätyistä kokouspöytäkirjasta, jossa viitataan riidanalaisen päätöksen 170, 175 ja 176 perustelukappaleeseen.

- 115 Tässä nimenomaisessa asiayhteydessä on tulkittava myös kantajan sisäistä ehdotusta, joka ilmenee saman 5.4.2012 päivätyn kirjeen liitteestä 2 (s. 489) ja jossa oli kyse asiaa enempää tältä osin selittämättä 50 miljoonan euron suuruisen valtiontuen hakemisesta. On lisäksi todettava, että tällä samalla sivulla esitetystä taulukossa mainitaan ainoastaan ”investointi- ja tukimahdollisuudet” (Möglichkeiten der Investitionszulage und des Investitionszuschusses) eli mahdollisuus saada tuki, joka määrältään vastaa 12,5:tä prosenttia investoinnista, toisin sanoen 50 miljoonaa euroa, tekemättä kuitenkaan selvää vertailua edeltäneisiin arvioihin nähden. Sama toteamus pätee, kun on kyse tämän ehdotuksen toistamisesta kyseessä olevan kirjeen liitteessä 3, joka koskee 15.12.2009 päivättyä kantajan sisäistä pöytäkirjaa, sivuilla 496–501, ja saman kirjeen liitteen 4 sivulla 505, jossa on esitetty sellaisen arvioinnin perusteella tehdyt päätelmät, joka koskee mahdollisuuksia saada vero- tai muita tukia keskenään verratuissa sijaintipaikoissa – myös kantaja viittaa näihin arviointeihin unionin yleisen tuomioistuimen prosessinjohtotoimiin 39 kohdassa ja sitä seuraavissa kohdissa antamassaan vastauksessa. Erityisesti on todettava, ettei Saksan liittotasavallan komissiolle esittämistä asiakirjoista ja kantajan unionin yleisessä tuomioistuimessa esittämistä väitteistä käy ilmi, että 50 miljoonan euron määrä olisi laskettu siten, että suunnitellun investoinnin sijaintipaikasta päätettäessä olisi otettu huomioon esimerkiksi investoinnin toteuttamisen aikana mahdollisesti tai jopa todennäköisesti toteutuvien skenaarioiden kaltaiset seikat. On vielä lisättävä, kuten komissio korostaa, että kyseessä oleva investointi oli suunniteltu Leipzigia varten, että siitä oli päätetty lopullisesti ja että hanke oli jo käynnistetty 17 miljoonan euron tuen hyväksymisen jälkeen (ks. myös riidanalaisen päätöksen 176 perustelukappale).
- 116 On todettava, että juuri tässä tilanteessa komissio ilmoitti sittemmin 10.8.2012 päivätyssä kirjeessä Saksan liittotasavallalle, että Leipzigissa toteutettavaan investointiin liittyvät lisäkustannukset voitiin Saksan liittotasavallalta saatujen tietojen perusteella maksaa BMW:n hakemuksessa mainittua pienemmällä valtiontuella.
- 117 Komission mukaan alun perin haetun tukimäärän kielteiset vaikutukset olivat liian suuret, eikä niitä voitu tasata sillä, että tuelle oli asetettu aluepoliittinen tavoite. Näitä seikkoja on tarkasteltu yksityiskohtaisesti riidanalaisen päätöksen 174 perustelukappaleessa ja sitä seuraavissa perustelukappaleissa.
- 118 Komissio on kuitenkin perustellusti ottanut huomioon sen, että perusteista alueellisen tuen suurien investointihankkeiden perusteelliseksi arvioimiseksi annetun tiedonannon 29 kohdan mukaan on niin, että ”jotta aluetuki olisi oikeasuhteista, tuen määrän ja intensiteetin [oli] rajoituttava vähimmäismäärään, joka tarvitaan investoinnin toteuttamiseksi tukialueella”. Saman tiedonannon 33 kohdan mukaan sijoittautumiseen liittyvän kannustimen osalta tuki katsotaan yleensä oikeasuhteiseksi, jos se vastaa tuensaajayrityksen investoinnista tukialueella aiheutuvien nettokustannusten ja vaihtoehtoisella alueella tehtävästä investoinnista aiheutuvien nettokustannusten välistä erotusta.
- 119 Käsiteltävässä asiassa komissio ei ole 17 miljoonaa euroa ylittävän tukimäärän osalta tehnyt ilmeistä arviointivirhettä todetessaan, ettei kyse ollut tuesta, joka olisi ”tarpeen” kannustavan vaikutuksen luomiseksi investoinnille edellä mainitun tiedonannon 21 kohdan, jossa viitataan suuntaviivojen 68 kohtaan, mukaisesti.
- 120 Komissio on riidanalaisen päätöksen 182 perustelukappaleessa perustellusti todennut, että suhteellisuusperiaate merkitsi myös sitä, että tukea, joka ylitti määrän, joka on välttämätön investoinnin sijoittamista tukialueelle koskevan päätöksen tekemiseksi, on pidettävä liiallisena, koska sen voidaan katsoa olevan tuensaajalle annettavaa ilmaista rahaa, joka ei palvele mitään valtiontukisääntöjen mukaista tarkoitusta.
- 121 On kuitenkin todettava, ettei käsiteltävässä asiassa ole osoitettu, että edes 17:ää miljoonaa euroa suurempi ”tuki todella [muuttaisi] tuensaajan käyttäytymistä niin, että se toteuttaa (ylimääräisen) investoinnin kyseisellä tukialueella”.

- 122 Pelkästään sitä, että BMW:n päätöksentekojärjestelmälle esitettyssä ehdotuksessa viitattiin 50 miljoonan euron suuruisen tuen saatavuuteen, ei voida pitää ratkaisevana seikkana asiayhteydessä, jonka mukaan teknisiin asiakirjoihin sisältyi samanaikaisesti arvio, jossa vahvistettiin Münchenissä ja Leipzigissa tehtävien sijoitusten hintaeroksi vain 17 miljoonaa euroa täsmentämättä selvästi syytä, jonka vuoksi haettu tukimäärä oli suurempi. Asiakirja-aineistosta ilmenevien seikkojen perusteella voidaan todeta lähinnä vain, että muun muassa BMW:n hallitus piti mahdollisesti saatavaa enintään 50 miljoonan euron tukea enimmäismääränä, joka olisi tarvittaessa voitu saada.
- 123 Viimeksi mainituilta osin ei voida pitää riittävänä viittausta yleisesti tukialueelle tehtävälle investoinnille määrättyyn enimmäismäärään eikä viittausta esimerkiksi työvoimakustannusten muutoksista johtuviin tuleviin investointiriskeihin, ellei näitä tietoja voida ilmoittaa täsmällisinä lukuina. Suuruudeltaan 50 miljoonan euron tuen myöntämisen kannalta ei myöskään ole merkityksellistä korostaa, että se olisi osaltaan parantanut kyseessä olevan hankkeen kannattavuutta, kuten kantaja istunnossa esitti.
- 124 Kantajan ja väliintulijan tekemästä viittauksesta valtiontuesta SA.30743 (2012/C) (ex N 138/2010) – Saksa – Infrastruktuurihankkeiden rahoittaminen Leipzig/Hallen lentoasemalla – 23.7.2014 annettuun komission päätökseen C(2014) 5071 final asiassa, joka koskee Leipzig/Hallen lentoasemainfrastruktuurin rahoittamista, on yhtäältä todettava, että mainittu asia koskee eri toimialaa, johon sovelletaan erityisvaatimuksia (ks. erityisesti mainitun päätöksen 8, 315 ja 352 perustelukappale).
- 125 Edellä 124 kohdassa mainitussa asiassa esitetyt kysymykset, joilla pyritään muun muassa selvittämään, mikä osa investoinnista on yleisen edun mukainen, eroavat käsiteltävästä asiasta (ks. erityisesti edellä 124 kohdassa mainitun päätöksen 209 perustelukappale ja sitä seuraavat perustelukappaleet). Kuten kyseisen päätöksen 326 ja 337 perustelukappaleesta ilmenee, kannustavan vaikutuksen arviointi on suoritettu myös ennakoivan lähestymistavan perusteella. Tätä samaa periaatetta on sovellettu uudestaan kyseessä olevan päätöksen 340 ja 341 perustelukappaleissa arvioitaessa tuen oikeasuhteisuutta. Kun tarkastellaan tuen oikeasuhteisuuden arvioinnin sisältöä, edellä 124 kohdassa mainitun päätöksen 317 ja 340 perustelukappaleesta sekä seuraavista perustelukappaleista ilmenee muun muassa, että komissio on tarkastellut sitä, oliko tuki rajattu välttämättömään. Kyseisen päätöksen 342 perustelukappaleesta on todettu vain ylimääräisenä seikkana seuraavaa:
- ”Missään tapauksessa tuki-intensiteetti ei saa olla suurempi kuin investointihankkeen todellinen rahoitusvaje.”
- 126 Kun on kyse Saksan liittotasavallan käsiteltävässä asiassa syyskuussa 2012 esittämistä asiakirjoista, joilla pyrittiin osoittamaan todelliset investointikustannukset, on todettava seuraavaa.
- 127 Riidanalaisen päätöksen 186 perustelukappaleen ja sitä seuraavien perustelukappaleiden mukaan komissio toteaa, ettei ole mahdollista ottaa huomioon jälkepäin – siis liian myöhään – esitettyjä seikkoja, joiden todistusvoiman se myös asettaa kyseenalaiseksi. Ilman että on tarpeen edes lausua kyseessä olevien asiakirjojen todistusvoimasta, unionin yleinen tuomioistuin katsoo nimittäin, että myös tuen oikeasuhteisuutta koskeva arviointi on tehtävä investointipäätöksen antopäivänä, toisin sanoen siinä yhteydessä, jolloin tuensaajajäritys päättää hankkeen sijaintipaikasta.
- 128 Tämä ilmenee nimittäin jo perusteista alueellisen tuen suurien investointihankkeiden perusteelliseksi arvioimiseksi annetun tiedonannon 21 kohdan logiikasta, kun kyseisessä kohdassa viitataan suuntaviivojen 68 kohtaan ja veloitetaan komissio todentamaan, onko tuki ”tarpeen” kannustavan vaikutuksen luomiseksi investoinnille. Paitsi että ”kannustava” vaikutus on arvioitava jo ennen investointipäätöksen antamista, on kuitenkin lisättävä, että viittaus siihen, onko tuki tältä osin ”tarpeen”, on osa tuen oikeasuhteisuuden arvioinnista. Toisin kuin kantaja väittää, näitä arviointiperusteita on mahdotonta erottaa toisistaan siten, että toista arvioitaisiin ennalta ja toista jälkepäin.

- 129 Tältä osin on lisättävä, että kantajan ehdottama ratkaisu johtaisi tilanteeseen, jossa sellaisenkin tuen, joka ylittää sen, mikä on ehdottoman välttämätöntä tavoiteltavan päämäärän kannalta, voitaisiin katsoa täyttävän kannustavaa vaikutusta koskevan arviointiperusteen ja sitä voitaisiin pitää oikeasuhteisena yksinomaan siitä syystä, että se voisi johtaa perusteista alueellisen tuen suurien investointihankkeiden perusteelliseksi arvioimiseksi annetun tiedonannon 22 kohdassa tarkoitetun kaltaisen hankkeen toteuttamiseen ottamatta huomioon sitä, suoritetaanko tuella tosiasiallisesti maksuja, joilla tuensaajana olevan yrityksen taloudellinen tilanne paranee ilman, että maksut ovat välttämättömiä SEUT 107 artiklan 3 kohdassa määrättyjen tavoitteiden saavuttamiseksi (ks. vastaavasti tuomio 14.1.2009, Kronoply v. komissio, T-162/06, EU:T:2009:2, 65 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen; ks. analogisesti myös tuomio 14.1.1997, Espanja v. komissio, C-169/95, EU:C:1997:10, 17 kohta). Tämä tulkinta, jonka tarkoituksena on arvioida sekä tuen tarpeellisuutta että sen kannustavaa vaikutusta investoinnin tekoajankohtana, on perusteista alueellisen tuen suurien investointihankkeiden perusteelliseksi arvioimiseksi annetun tiedonannon 29 kohdan sekä sen 26 kohdan, jossa mainitaan ”asiakirjat, jotka toimitetaan investointikomitealle ja joissa kuvaillaan erilaisia investointiskenaarioita”, mukainen.
- 130 Kuten komissio riidanalaisen päätöksen 187 perustelukappaleessa oikeutetusti toteaa, tuen kannustavan vaikutuksen ja sen oikeasuhteisuuden arviointi Leipzigin sijaintipaikasta päätettäessä ei voi perustua i8-ajoneuvohankkeeseen, joka lisättiin alkuperäiseen i3-ajoneuvohankkeeseen vasta ajankohtana, jolloin Leipzigin sijaintipaikasta oli jo virallisesti päätetty. Kantaja esitti itse unionin yleisessä tuomioistuimessa, että vuonna 2009 tehty Leipzigin valintaa koskeva alkuperäinen päätös koski vain i3-mallia, kun taas i8-mallin valmistuksesta päätettiin vasta vuonna 2011. Kuten komissio toteaa, i8-mallia koskevaa päätöstä ei ollut enää syytä arvioida alueellisen tuen suurien investointihankkeiden perusteelliseksi arvioimiseksi annetussa tiedonannossa tarkoitetun skenaarion 2 yhteydessä (ks. edellä 88 kohta), toisin sanoen tilanteessa, jossa investoinnin maantieteellinen sijaintipaikka oli jo valittu. Kuten edellä mainitussa johdanto-osan perustelukappaleessa huomautetaan, i8-ajoneuvojen suunniteltu pieni valmistusmäärä ei antanut mahdollisuutta valita Leipzigin sijasta muuta sijaintipaikkaa. Saksan liittotasavalta oli lisäksi itse ilmoittanut, että alun perin suunniteltuja sähköajoneuvojen valmistusmääriä ei aiottu muuttaa sen vuoksi, että i8-malli sisällytetään niihin, eikä se myöskään ollut väittänyt, että ilmoitetun tuen arviointia olisi tältä osin muutettava.
- 131 Edellä esitetyn perusteella unionin yleinen tuomioistuin hylkää tässä käsiteltävän kantajan väitteen, koska tuen oikeasuhteisuutta ei ole osoitettu sen kokonaismäärän eli sen 17 miljoonaa euroa ylittävältä osalta.

– Toinen väite

- 132 Kantajan mukaan suunnittelukustannusten ottaminen huomioon tuen hyödyllisyyden arvioinnissa on ilmeinen virhe, koska sen hyödyllisyyttä on arvioitava paremminkin suhteessa tosiasiallisiin kustannuksiin. Tuen hyödyllisyys ja tukikelpoiset kustannukset on aina arvioitava jälkepäin siten, että otetaan huomioon taloudellinen tilanne. Kantajan mukaan vain kannustava vaikutus voidaan arvioida etukäteen, investointipäätöksen antopäivänä. Muunlaiset lähestymistavat olisivat kohtuuttomia, niissä ei otettaisi huomioon taloudellista tilannetta ja ne mahdollistaisivat liian suuriksi arvioituihin suunnittelukustannuksiin perustuvat väärinkäytökset. Käsiteltävässä asiassa lisäkustannukset on kantajan mukaan todella ilmoitettu komissiolle menettelyn aikana. Kantaja väittää lisäksi, että IZG:n säännösten mukaisesti se oli myös velvollinen näyttämään toteen investoinnin toteuttamista koskevat tosiasialliset edellytykset. Se väittää vielä, että komissio on toiminut automaattisesti, toisin sanoen arvioimatta tuen vaikutuksia 17 miljoonaksi euroksi arvioidun kustannuseron ylittävältä osalta. Näin ollen se ei ole käyttänyt harkintavaltaansa täysimääräisesti.
- 133 Komissio kiistää kantajan väitteet.

- 134 Unionin yleinen tuomioistuin viittaa tältä osin edellisten väitteiden yhteydessä jo suoritettuihin arviointeihin. Kantaja ei nimittäin mainitse täsmällistä oikeusperustaa, jonka nojalla voitaisiin todeta, että käsiteltävässä asiassa oli otettava huomioon tosiasialliset kustannukset alun perin investointipäätöstä tehtäessä suunniteltujen kustannusten sijasta.
- 135 Vastoin kantajan väitteitä ei kuitenkaan voida pitää kohtuuttomana sitä, että komissio tarkastelee hallussaan olevia tietoja arvioidessaan tuen tarpeellisuutta ja kannustavuutta ja ottaa huomioon tilanteen, joka vallitsee päätettäessä investointihankkeen lopullisesta sijoittamisesta.
- 136 Kantajan väitteestä, jonka mukaan komission käyttämä lähestymistapa mahdollistaa liian suuriksi arvioituihin suunnittelukustannuksiin perustuvat väärinkäytökset, on riittävää todeta, että – kuten etenkin perusteista alueellisen tuen suurien investointihankkeiden perusteelliseksi arvioimiseksi annetun tiedonannon 25 kohdan lopusta ilmenee – komission asia on ilmoittavan jäsenvaltion ehdottamien erilaisten vertailuskenaarioiden arvioinnin yhteydessä selvittää, ovatko suunnitellut kustannukset ”realistisia”.
- 137 Totean vielä, että perusteista alueellisen tuen suurien investointihankkeiden perusteelliseksi arvioimiseksi annetun tiedonannon 28 kohdasta ilmenee, että jos tuki ”ei muuta tuensaajan käyttäytymistä edistämällä (ylimääräisiä) investointeja kyseisellä tukialueella, kannustava vaikutus ei ole riittävä alueellisen tavoitteen saavuttamiseksi. Jos tuella ei ole kannustavaa vaikutusta alueellisen tavoitteen saavuttamiseksi, tällainen tuki saatetaan katsoa yrityksen saamaksi ilmaiseksi rahaksi”. Samassa kohdassa todetaan, että ”tämän vuoksi arvioitaessa perusteellisesti suurille investointihankkeille myönnettävää aluetukea sitä ei hyväksytä tapauksissa, joissa näyttää siltä, että sama investointi tehtäisiin alueella jopa ilman tukea” (ks. mainitun tiedonannon kolmannen kohdan loppu).
- 138 Tämän säännöksen logiikasta ilmenee, että komissio on velvollinen arvioimaan, muuttaako tuki yrityksen käyttäytymistä siten, että se toteuttaa määrältään ennalta määritellyn ja tarpeellisen investoinnin, jota se ei olisi toteuttanut ilman tukea. Tosiasiallisten kustannusten huomioon ottaminen jälkeinpäin ei vaikuta tähän arvioitavaan seikkaan vaan auttaa enintään täsmentämään tuensaajayrityksen yrittäjäriskiin liittyviä seikkoja.
- 139 Myös tämä kanneperuste on siis hylättävä.

– *Kolmas väite*

- 140 Kantajan mukaan komissio on tehnyt ilmeisen virheen todetessaan riidanalaisen päätöksen 182 perustelukappaleessa, että tukea, joka ylittää määrän, joka on välttämätön investoinnin sijoittamista tukialueelle koskevan päätöksen tekemiseksi, on pidettävä liiallisena, koska tämä tuensaajalle myönnetty tuki ei palvele mitään valtiontukisääntöjen mukaista tarkoitusta. Kantaja väittää, että tämä toteamus perustuu virheelliseen olettamaan, jonka mukaan BMW:n investointi olisi välttämättä toteutettu Leipzigissa, jos myönnetyn tuen määrä olisi ollut vain 17 miljoonaa euroa. Se päinvastoin korostaa, että kyseessä oleva yritys oli lähtenyt siitä olettamuksesta, että sille myönnetään 49 miljoonan euron suuruinen tuki, mikä sai sen tekemään päätöksen investoimisesta tälle tukialueelle. Kantajan mukaan tuelle asetettu tavoite oli valtiontukea koskevien säännösten mukainen, koska se täytti IZG:ssä, joka oli asetuksen N:o 800/2008 nojalla sisämarkkinoille soveltuva tukitoimenpide, säädetyt edellytykset. Kantaja torjuu moitteen, jonka mukaan se olisi yrittänyt kiertää tukijärjestelmiä.
- 141 Komissio kiistää kantajan väitteet.
- 142 Unionin yleinen tuomioistuin toteaa, että tämä väite voidaan hylätä samoista syistä kuin edelliset väitteet. Kuten komissio vastineen 93 kohdassa huomauttaa, on lisättävä, että tuensaajayritys oli jo tehnyt kyseessä olevan investointipäätöksen Saksan liittotasavallan tuesta antaman lupauksen

perusteella ja edellyttäen, että komissio antaisi siihen lopullisen luvan. Komissio oli kuitenkin hyväksynyt vain 17 miljoonan euron määrän, joka liittyi Leipzigin ja Münchenin sijaintipaikkojen kustannuseroja osoittaviin lukuihin ja tietoihin, jotka esitettiin BMW:n toimivaltaisten elinten perusteena käyttämissä asiakirjoissa ja joista sittemmin tuli osa ilmoituksen asiakirja-aineistoa.

Toisen kanneperusteen kolmas osa

- ¹⁴³ Kantaja katsoo, että koska tarkastusta ei tehty eivätkä kolmannet osapuolet esittäneet kriittisiä huomautuksia hallinnollisessa menettelyssä, komission riidanalaisen päätöksen 189 perustelukappaleessa esittämää huomautusta, jonka mukaan 28 257 273 euron lisätukimäärällä olisi kielteisiä, voimakkaasti kilpailua vääristäviä vaikutuksia etenkin siksi, että se voisi estää kilpailijoita investoimasta samankaltaisiin tuotteisiin, mikä edistäisi yksityisten investointien syrjäyttämistä merkityksellisiltä markkinoilta, on pidettävä täysin perusteettomana. Sen mukaan komissio oli jättänyt käyttämättä harkintavaltaansa. Kantajan mukaan ei voida katsoa, että kyseessä olevien sijaintipaikkojen välistä kustannuseroa suuremmat tukimäärät vääristäisivät automaattisesti kilpailua, etenkin arvioimatta edes BMW:n markkina-asemaa ja vertailematta tuetun investoinnin etuja ja negatiivisia vaikutuksia keskenään. Käsiteltävässä asiassa toimenpiteen myönteiset vaikutukset ovat kantajan mukaan ilmeiset, koska sen avulla voidaan edistää asianomaisen alueen kehitystä sekä unionin ensisijaisia tavoitteita ympäristönsuojelun ja energia-asioiden alalla.
- ¹⁴⁴ Komissio kiistää kantajan väitteet.
- ¹⁴⁵ Unionin yleinen tuomioistuin muistuttaa tältä osin, että aluetuen oikeasuhteisuus edellyttää, että tuen määrän ja intensiteetin on rajoitettava vähimmäismäärään, joka tarvitaan investoinnin toteuttamiseksi tukialueella. Tässä yhteydessä on korostettava, että perusteista alueellisen tuen suurien investointihankkeiden perusteelliseksi arvioimiseksi annetun tiedonannon, jota komissio voisi käsiteltävässä asiassa perustellusti soveltaa (ks. edempänä 66 kohdan loppu), 30 kohdassa viitataan suuntaviivoihin ja tiettyihin enimmäismääriin, jotka alueille asetetaan kyseessä olevien alueiden ongelmien vakavuuden perusteella. Lisäksi mainitun tiedonannon 33 kohdassa todetaan, missä tilanteessa tuki katsotaan yleensä oikeasuhteiseksi. Siinä viitataan siihen seikkaan, että tuki vastaa tuensaajayrityksen investoinnista tukialueella aiheutuvien nettokustannusten ja vaihtoehtoisella alueella tehtävästä investoinnista aiheutuvien nettokustannusten välistä erotusta. Siinä myös luetellaan erilaisia arviointiperusteita, jotka on tältä osin otettava huomioon. Sen lisäksi on korostettava, että tällaisella suhteellisuusperiaatteella, jonka nojalla tuki rajoitetaan välttämättömimpään kilpailun vääristymisen rajoittamiseksi sisämarkkinoilla, on merkitystä myös muilla valtiontukia koskevilla oikeudenaloilla (ks. analogisesti tuomio 19.7.2016, Kotnik ym., C-526/14, EU:C:2016:570, 54, 57 ja 59 kohta).
- ¹⁴⁶ Koska käsiteltävässä asiassa ei ollut osoitettu, että tuen 17 miljoonaa euroa ylittävä osa oli suhteellisuusperiaatteen mukainen, komissio ei tehnyt oikeudellista virhettä eikä ilmeistä virhettä todetessaan, että 28 257 273 euron lisätukimäärällä oli kielteisiä, kilpailua voimakkaasti vääristäviä vaikutuksia, etenkin kun se voisi estää kilpailijoita investoimasta samankaltaisiin tuotteisiin, mikä edistäisi yksityisten investointien syrjäyttämistä merkityksellisiltä markkinoilta. Ei nimittäin voida sulkea pois sitä, että tämän tukimäärän osan avulla vain vältettäisiin investointiin liittyvän riskin rahoittaminen ja tätä kautta annettaisiin ilmaista rahaa tuensaajayritykselle. Näissä olosuhteissa komissio saattoi olettaa, että tuella on kielteinen vaikutus, joka mahdollisesti vääristää kilpailua ja estää kilpailijoita tekemästä yksityisiä investointeja. Tämä pätee siltä osin kuin tuella vahvistetaan epäasianmukaisesti yrityksen markkina-asemaa, jotta se voi rahoittaa tarpeitaan yli sen, mikä on tarpeen asetettujen päämäärien saavuttamiseksi, toisin sanoen kannustaa päätöstään investoida tukialueelle. Näin ollen komissio saattoi todeta arvioimatta tuen mahdollisia myönteisiä lisävaikutuksia, että tuki ei ollut sisämarkkinoille soveltuva.

- 147 Perusteista alueellisen tuen suurien investointihankkeiden perusteelliseksi arvioimiseksi annetun tiedonannon 6 ja 7 kohdan tulkinta tukee tätä ratkaisua. Kuten mainitun tiedonannon 6 kohdassa yhtäältä todetaan, tietyillä suurilla määrillä aluetukea suurille investointihankkeille voi olla merkittäviä vaikutuksia kauppaan, ja ne voivat johtaa huomattaviin kilpailun vääristymiin.
- 148 Kuten perusteista alueellisen tuen suurien investointihankkeiden perusteelliseksi arvioimiseksi annetun tiedonannon 7 kohdasta toisaalta ilmenee ja kuten suuntaviivojen 68 kohdan viittauksessa mainitaan, yksilölliseen lähestymistapaan perustuvan komission muodollisen tutkinnan tavoitteena on nimenomaisesti tarkastella yksityiskohtaisesti, "[onko] tuki tarpeen kannustavan vaikutuksen luomiseksi investoinnille" ja "[ovatko] tukitoimenpiteen hyödyt kilpailun vääristymää ja jäsenvaltioiden väliseen kauppaan kohdistuvaa vaikutusta suuremmat". Koska näiden edellytysten on täytyttävä samanaikaisesti, komissio on velvollinen arvioimaan jälkimmäisen edellytyksen vain siinä tapauksessa, että ensimmäiseen lainattuun kohtaan vastataan myöntävästi. Vastaavasti saman tiedonannon 52 kohdasta ilmenee, että vasta "todettuaan, että tuki [oli] tarpeen kannustamaan investoinnin toteuttamista kyseisellä alueella", komissio oli velvollinen vertailemaan suurelle investointihankkeelle myönnettävän alueellisen tuen myönteisiä ja kielteisiä vaikutuksia.
- 149 Tämän jälkeen unionin yleinen tuomioistuin toteaa, että koska komissio on asianmukaisesti esittänyt, missä määrin kyseessä oleva tuki saattoi vääristää kilpailua, se ei ollut velvollinen tekemään taloudellista analyysiä kyseisten markkinoiden todellisesta tilanteesta (ks. analogisesti tuomio 30.4.2009, komissio v. Italia ja Wam, C-494/06 P, EU:C:2009:272, 58 kohta), päinvastoin kuin kantaja väittää.
- 150 Myös tämä kantajan esittämä kanneperusteen osa on siis hylättävä.

Toisen kanneperusteen neljäs osa

- 151 Kantaja väittää lähinnä, että vaikka unionin yleinen tuomioistuin katsoisi, että tuki soveltui sisämarkkinoille vain siinä määrin kuin sen avulla voitiin kattaa tosiasiallisia lisäkustannuksia, mistä ei ollut kyse, on huomattava, että BMW oli ilmoittanut Saksan liittotasavallan 28.9.2012 antaman tiedonannon välityksellä, että tuolloin investointikustannukset Leipzigissa olivat 46 miljoonaa euroa suuremmat kuin vastaavan investoinnin kustannukset Münchenissä. Kantajan mukaan kyseisessä kirjeessä on eritelty yksityiskohtaisesti noin 29 miljoonan euron määrä – lisättynä sijaintipaikkaa koskevan päätöksen antopäivänä arvioituihin 17 miljoonan euron suunnittelukustannuksiin –, mikä vastaa sijaintipaikasta aiheutuvia ylimääräisiä nettokustannuksia. Haettu 45 257 260,13 euron määrä on siis sen mukaan täysin perusteltu.
- 152 Komission riidanalaisen päätöksen 178 perustelukappaleessa esittämistä arvioista, joiden mukaan Saksan liittotasavallan syyskuussa 2012 toimittamat asiakirjat, joissa luetellaan lisäkustannukset, eivät ole aitoja eikä niitä ole laadittu sijaintipaikkaa koskevan päätöksen tekoajankohtana vaan vasta syyskuussa 2012, kantaja väittää yhtäältä, että kyseessä olivat todellakin otteet tilintarkastustoimiston tarkastamista BMW:n vuotuisista tilinpäätösasiakirjoista. Kantaja väittää toiseksi, että nämä asiakirjat laadittiin, jotta komissio arvioisi kyseessä olevan tuen hyödyllisyyden. Kantajan mukaan oli selvästi otettava huomioon myös i8-mallin tuotantokapasiteettiin liittyvät lisäkustannukset. Väliintulija tukee pääosin kantajan väitteitä.
- 153 Komissio kiistää kantajan väitteet.
- 154 Tässä väitteessä lähinnä toistetaan jo aikaisemmin tarkasteltuja seikkoja. Koska kyseessä oleva Saksan liittotasavallan komissiolle lähettämä kirje on päivätty 28.9.2012, sitä ei voida pitää merkityksellisenä sen todentamiseksi, että "tuki on tarpeen kannustavan vaikutuksen luomiseksi investoinnille" perusteista alueellisen tuen suurien investointihankkeiden perusteelliseksi arvioimiseksi annetun tiedonannon 7 kohdan mukaisesti. Komission tavoin on todettava, että vain ensimmäinen investointi

i3-ajoneuvojen valmistukseen on merkityksellinen arvioitaessa edellä mainitun tiedonannon 22 kohdassa vahvistetun toisen arviointiperusteen mukaisesti, kannustaako tuki sijoittamaan suunnitellun investoinnin kyseiselle alueelle muun alueen sijaan, koska se korvaa tukialueelle sijoittautumiseen liittyvät nettohaitat ja kustannukset. Kantaja ei nimittäin ole väittänyt itsenäisesti, että myös i8-ajoneuvojen tuotantohankkeesta tehtiin tuotantopaikkaa koskeva vertailuanalyysi.

- 155 Tältä osin on myös korostettava riidanalaisen päätöksen 187 perustelukappaletta, jonka mukaan i8-malli ei vielä vuonna 2009 sisältynyt investoinnin sijoittamisesta Leipzigiin tehtyyn päätökseen. Lisäpäätös i8-mallista tehtiin vasta, kun BMW oli tehnyt i3-mallin osalta päätöksen Leipzigin sijaintipaikasta. Saksan liittotasavallan esittämistä asiakirjoista ei ilmene, että myös jälkimmäinen päätös koski alueen valintaa erikseen, vaan pikemminkin, että valinnan oli oltava tarkoituksenmukainen sen selvittämiseksi, soveltuiko jo valittu Leipzigin sijaintipaikka lisäksi i8-mallin tuotantoon. Kyseisen kaltainen tilanne muistuttaa kuitenkin perusteista alueellisen tuen suurien investointihankkeiden perusteelliseksi arvioimiseksi annetun tiedonannon 22 kohdassa tarkoitettua skenaariota 1.
- 156 Erityisesti i8-ajoneuvomallia varten ei myöskään ollut erikseen haettu lisätukea, ja Saksan liittotasavalta oli vahvistanut, että tämän mallin lisääminen alkuperäiseen hankkeeseen ei johtaisi sähköajoneuvojen tuotantomäärän lisäämiseen Leipzigin (ks. vastaavasti Saksan liittotasavallan komissiolle 25.5.2011 lähettämä kirje).
- 157 Komissiolle 25.5.2011 lähettämässään kirjeessä Saksan liittotasavalta päätteli, että siinäkin tapauksessa, että i8-ajoneuvojen tuotanto olisi pikemminkin asetettujen enimmäismäärien ylärajalla, arvioitu kokonaisinvestointi ei kahden ensimmäisen tuotantovuoden aikana ylittyisi. Saksan liittotasavalta väitti nimenomaisesti, että sekä i3- että i8-mallin valmistusmäärät aiottiin sisällyttää tuotantoon Leipzigin. Sen mukaan ilmoitusta ei aiottu muuttaa tältä osin.
- 158 On vielä korostettava Saksan liittotasavallan väittäneen, että vasta sitten, kun tietyt maailmanlaajuiseen finanssikriisiin liittyvät vaikutukset olivat ohi, hankkeesta oli tullut innovatiivisempi, jopa ylellisyyteen keskittyvä, ja siihen lisättiin hiiliteknologioita ja sen aikana perustettiin Leipzigiin tekninen keskus, jolla oli uusia valtuuksia suunnitella uutta i8:ksi nimettyä hanketta. Tätä taustaa vasten BMW päätti vuonna 2010 lisätä kyseessä olevaan sijaintipaikkaan innovatiivisen i8-mallin sekä muovien tuotannon, mikä nosti merkittävästi investointikustannuksia alun perin suunniteltuihin kustannuksiin nähden.
- 159 Vaikka Saksan liittotasavalta seuraavaksi selittääkin, että i8-mallia olisi ollut mahdollista valmistaa pienemmin kustannuksin Münchenissä, minkäänlaisia tätä koskevia vertailutietoja ei esitetty, toisin kuin päätettäessä i3-investointihankkeen toteuttamisesta Leipzigin. Ei myöskään ole osoitettu, että komission väite, jonka mukaan vaikutti järkevältä yhdistää i8-mallin tuotanto Leipzigin sijaintipaikkaan, joka oli jo suunniteltu i3-mallia varten, koska valmistusmateriaalit ja -tekniikat olivat osittain samoja, perustuisi ilmeiseen arviointivirheeseen.
- 160 Tässä tilanteessa komissio on perustellusti katsonut, että vain alun perin suunniteltuja kustannuksia oli pidettävä merkityksellisinä. Tosiasiallisista kustannuksista tehtyä uutta arviota ei siis voida ottaa huomioon siitä huolimatta, että komissiolle ilmoitettiin siitä ennen riidanalaisen päätöksen antamista.
- 161 Tämänkin väite ja siten toinen kanneperuste kokonaisuudessaan on siis hylättävä.

Kolmas kanneperuste, johon vedotaan toissijaisesti ja joka koskee SEUT 108 artiklan 3 kohdan ja asetuksen N:o 800/2008 rikkomista rajoittamalla tuen määrä ilmoitusvelvollisuudesta vapautettua määrää pienemmäksi

- 162 Kantajan mukaan se saattoi saada Saksan liittotasavallalta riidanalaisessa päätöksessä kuvatun investointihankkeen nojalla "asetuksella N:o 800/2008 hyväksyttyyn tukijärjestelmään" perustuvaa ja "IZG:ssä tarkoitettua" tukea 22,5 miljoonan euron kynnysarvoon saakka, jos tässä Saksan laissa säädetyt edellytykset täyttyivät. Se väittää, että asia oli näin "riippumatta asetuksen N:o 800/2008 6 artiklan 2 kohdan nojalla annettavista ilmoituksista". Kantaja vaatii siten toissijaisesti unionin yleistä tuomioistuinta kumoamaan riidanalaisen päätöksen siltä osin kuin komissio nimenomaisesti kieltää 22,5 miljoonan euron tuen myöntämisen BMW:lle.
- 163 Kantaja korostaa, että tällä tavoin komissio kieltää Saksan liittotasavaltaa myöntämästä 22,5 miljoonan euron tukea, toisin kuin olisi tapahtunut, ellei ilmoitusta olisi annettu tai jos se olisi luopunut ilmoitusvelvollisuudesta. Kantaja väittää, että kyse on SEUT 108 artiklan 3 kohdan ja asetuksen N:o 800/2008 rikkomisesta sekä valtuuksien väärinkäytöstä, jolla lainvastaisesti loukataan Saksan liittotasavallan toimivaltaa. Kantajan mukaan on niin, että koska IZG on "voimassa oleva tuki", komissio voi tutkia vain täsmällisiä toimenpiteitä, joista on ilmoitettu siksi, että ne ylittävät ilmoitusta koskevan kynnysarvon. Mainitun kynnysarvon alapuolelle jääviä tukia on aina pidettävä sisämarkkinoille soveltuvina IZG:n nojalla. Väliintulija tukee pääosin kantajan väitteitä.
- 164 Komissio kiistää kantajan ja väliintulijan väitteet.
- 165 Tässä yhteydessä on muistutettava, että ilmoitusvelvollisuus on yksi keskeisistä seikoista valvontajärjestelmässä, joka EUT-sopimuksessa on perustettu valtiontukien alalla. Tässä järjestelmässä jäsenvaltioilla on velvollisuus yhtäältä ilmoittaa komissiolle kustakin toimenpiteestä, jolla on tarkoitus myöntää tai muuttaa SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua tukea, ja toisaalta olla SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaisesti toteuttamatta tällaista toimenpidettä niin kauan kuin mainittu toimielin ei ole tehnyt kyseistä toimenpidettä koskevaa lopullista päätöstä (tuomio 21.7.2016, Dilly's Wellnesshotel, C-493/14, EU:C:2016:577, 31 kohta).
- 166 Asianomaisen jäsenvaltion velvollisuutta ilmoittaa komissiolle kaikista uusista tuista täsmennetään [SEUT 108] artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 22.3.1999 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 659/1999 (EYVL 1999, L 83, s. 1) 2 artiklassa (tuomio 21.7.2016, Dilly's Wellnesshotel, C-493/14, EU:C:2016:577, 32 kohta).
- 167 SEUT 109 artiklan mukaisesti Euroopan unionin neuvosto voi antaa aiheelliset asetukset SEUT 107 ja SEUT 108 artiklan soveltamisesta ja etenkin vahvistaa ne edellytykset, joilla SEUT 108 artiklan 3 kohtaa sovelletaan, sekä ne tukimuodot, joihin viimeksi mainitussa määräyksessä tarkoitettua menettelyä ei sovelleta (tuomio 21.7.2016, Dilly's Wellnesshotel, C-493/14, EU:C:2016:577, 33 kohta).
- 168 Lisäksi komissio voi SEUT 108 artiklan 4 kohdan mukaan antaa niitä valtiontukimuotoja koskevia asetuksia, jotka neuvosto on SEUT 109 artiklan mukaisesti määrittänyt sellaisiksi, jotka voidaan vapauttaa SEUT 108 artiklan 3 kohdassa määrätystä menettelystä (tuomio 21.7.2016, Dilly's Wellnesshotel, C-493/14, EU:C:2016:577, 34 kohta).
- 169 [SEUT 107 ja SEUT 108] artiklan soveltamisesta tiettyihin valtion monialaisen tuen muotoihin 7.5.1998 annettu neuvoston asetusta (EY) N:o 994/98 (EYVL 1998, L 142, s. 1) on siten annettu SEUT 109 artiklan nojalla, ja asetusta N:o 800/2008 on sen jälkeen annettu asetuksen N:o 994/98 nojalla (tuomio 21.7.2016, Dilly's Wellnesshotel, C-493/14, EU:C:2016:577, 35 kohta).

- 170 Tästä seuraa, että vaikka jäsenvaltioilla on perussopimusten mukainen ja valtiontukien valvontajärjestelmän keskeisiin seikkoihin kuuluva velvollisuus ilmoittaa etukäteen kaikista toimenpiteistä, joilla on tarkoitus myöntää tai muuttaa uutta tukea, jäsenvaltio voi kuitenkin vedota mahdollisuuteen vapautua ilmoitusvelvollisuudestaan, jos sen toteuttama tukitoimenpide täyttää asetuksessa N:o 800/2008 säädettyä asiaa koskevat edellytykset. Asetuksen N:o 800/2008 johdanto-osan seitsemänneistä perustelukappaleista ilmenee kääntäen, että valtiontuet, jotka eivät kuulu tämän asetuksen soveltamisalaan, kuuluvat edelleen SEUT 108 artiklan 3 kohdassa määrätyn ilmoitusvelvollisuuden piiriin (tuomio 21.7.2016, Dilly's Wellnesshotel, C-493/14, EU:C:2016:577, 36 kohta).
- 171 Tästä seuraa, että asetus N:o 800/2008 ja siinä säädetty edellytykset merkitsevät lievennystä yleisestä säännöstä eli ilmoitusvelvollisuudesta ja niitä on sen vuoksi tulkittava suppeasti (tuomio 21.7.2016, Dilly's Wellnesshotel, C-493/14, EU:C:2016:577, 37 kohta).
- 172 Asetuksen N:o 994/98 johdanto-osan neljännessä ja viidennessä perustelukappaleessa esitetyt tavoitteet, joihin yleisillä tukimuotokohtaisilla ryhmäpoikkeusasetuksilla pyritään, vahvistavat tätä lähestymistapaa. Komissiolla on nimittäin oikeus tällaisten asetusten antamiseen kilpailusääntöjen tehokkaan valvonnan varmistamiseksi valtiontukien alalla ja hallinnon yksinkertaistamiseksi heikentämättä kuitenkaan komission tällä alalla suorittamaa valvontaa, minkä lisäksi tällaisten asetusten tavoitteena on myös läpinäkyvyyden ja oikeusvarmuuden lisääminen. Näissä asetuksissa ja siten myös asetuksessa N:o 800/2008 säädettyjen edellytysten noudattaminen mahdollistaa näiden tavoitteiden täysimääräisen saavuttamisen varmistamisen (tuomio 21.7.2016, Dilly's Wellnesshotel, C-493/14, EU:C:2016:577, 38 kohta).
- 173 Käsiteltävässä asiassa unionin yleinen tuomioistuin toteaa erityisesti alueellisista tuista, jotka ylittävät säädetty kynnysarvot, joiden nojalla niihin sovelletaan velvollisuutta ilmoittaa niistä komissiolle erikseen asetuksen N:o 800/2008 6 artiklan 2 kohdan mukaisesti, ettei niitä voida arvioida kyseisen asetuksen nojalla, koska ne eivät kuulu sen soveltamisalaan, vaan että ne on arvioitava perusteista alueellisen tuen suurien investointihankkeiden perusteelliseksi arvioimiseksi annetun tiedonannon mukaisesti, jos suuntaviivoissa tarkoitetut edellytykset täyttyvät, ja yleisemmin SEUT 107 artiklan 3 kohdassa määrätty vaatimukset huomioon ottaen (ks. myös edellä 65–67 kohta).
- 174 On nimittäin korostettava, että kun on kyse asetuksen N:o 800/2008 6 artiklan 2 kohdan säännöksen soveltamisesta, sitä on tulkittava saman asetuksen 6 artiklan 1 kohdan kannalta ja sen muodostamassa asiayhteydessä, ja sen mukaisesti ”tätä asetusta ei sovelleta joko tapauskohtaisesti tai ohjelman perusteella myönnettyyn yksittäiseen tukeen, jonka bruttoavustusekvivalentti ylittää [säädetty] kynnysarvot”. Sitä vastoin ja toisin kuin kantaja väittää, vain niiden tukien osalta, jotka ovat asetuksen mukaisia eivätkä ylitä ilmoitusta koskevaa kynnysarvoa, on viitattava asetuksen johdanto-osan viidenteen perustelukappaleeseen, jossa todetaan seuraavaa:
- ”Tällä asetuksella olisi myönnettävä poikkeus kaikille siinä säädetty merkitykselliset edellytykset täyttävillä tuilla ja kaikille tukiohjelmille, joista myönnettävät yksittäiset tuet täyttävät kaikki tässä asetuksessa säädetty merkitykselliset edellytykset. Läpinäkyvyyden varmistamiseksi ja tukien valvonnan tehostamiseksi jokaiseen tämän asetuksen nojalla myönnettävään yksittäiseen tukitoimenpiteeseen olisi sisällyttävä nimenomainen viittaus sovellettavaan [tämän asetuksen] II luvun säännökseen ja kansalliseen lainsäädäntöön, johon yksittäinen tuki perustuu.”
- 175 Vastaavasti on muistettava, että suuntaviivojen ja erityisesti niiden 64 kohdan mukaisesti jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle erikseen tietyistä tuista, joita ne aikovat myöntää voimassa olevan tukiohjelman nojalla suurille investointihankkeille, jos tuki täyttää edellytykset, sellaisina kuin ne on määritelty mainituissa suuntaviivoissa.

- 176 Tässä tilanteessa – ja vastoin kantajan ja väliintulijan väitteitä – ei voida katsoa, että kyseessä olevaan tukeen sovelletaan poikkeusta sen takia, että se kuuluu asetuksen N:o 800/2008 tai IZG:n soveltamisalaan. Koska se nimittäin ylittää enimmäismäärän – jolloin siihen sovelletaan ilmoittamisvelvollisuutta –, komissio on perustellusti katsonut, että sen oli arvioitava se yksittäisenä tukena eikä ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisalaan kuuluvana tukena tai voimassa olevana hyväksyttynä tukena (ks. analogisesti julkisasiamies Wathelet’n ratkaisuehdotus komissio v. Italia, C-467/15 P, EU:C:2017:24, 61–73 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 177 Unionin yleinen tuomioistuin katsoo, että käsiteltävässä asiassa millään kantajan tai väliintulijan mainitsemista säännöksistä ei voida perustella niiden väitettä, jonka mukaan komissio on ylittänyt toimivaltansa arvioimalla ilmoitettua tukea sen sisämarkkinoille soveltuvuuden kannalta koko tukimäärän eikä vain ilmoittamista koskevan kynnysarvon ylittävän määrän osalta. Tältä osin on erityisesti korostettava, että siitä, että komissio tekee päätöksen sille ilmoitetun tuen hyväksymisestä, aiheutuu merkittäviä ja pakottavia oikeudellisia seurauksia, jollei asian mahdollisesta riitauttamisesta unionin tuomioistuimissa muuta johdu. Kyseessä on siten ryhmäpoikkeuksen alaan kuuluvasta järjestelmästä poikkeava menettelyllinen järjestelmä, ja ryhmäpoikkeus puolestaan on lähestymistapa, joka perustuu olettamukseen soveltuvuudesta sisämarkkinoille. Käsiteltävässä asiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa oletamus tuen soveltuvuudesta sisämarkkinoille tiettyyn kynnysarvoon saakka ei voi olla ensisijainen sen yksilölliseen arviointiin nähden, koska on kiistatonta, että tukeen sovelletaan ilmoitusvelvollisuutta, toisin sanoen sitä pidettiin heti alusta alkaen erityisen merkittävänä sen mahdollisten kilpailuun kohdistuvien vaikutusten kannalta.
- 178 Jopa perusteista alueellisen tuen suurien investointihankkeiden perusteelliseksi arvioimiseksi annetun tiedonannon 56 kohdasta ilmenee lisäksi, että ”komissio voi päättää joko hyväksyä tai kieltää tuen tai asettaa sen myöntämiseksi ehtoja”. Seuraavaksi tässä samassa kohdassa todetaan yhtäältä, että jos komissio tekee asetuksen N:o 659/1999 7 artiklan 4 kohdan mukaisesti ehdollisen päätöksen, se voi liittää siihen ehtoja, joilla rajoitetaan kilpailun mahdollista vääristymistä ja varmistetaan tuen oikeasuhteisuus, ja toisaalta, että se voi vähentää tuen ilmoitetun määrän tai tuki-intensiteetin tasolle, jonka katsotaan olevan oikeasuhteinen ja sen vuoksi soveltuvan sisämarkkinoille.
- 179 Toisin kuin kantaja väittää, edellä mainittuja päätelmiä ei kumoa perusteista alueellisen tuen suurien investointihankkeiden perusteelliseksi arvioimiseksi annetun tiedonannon 56 kohtaan liittyvässä alaviitteessä tehty viittaus, jossa todetaan, että ”kun tukea myönnetään voimassa olevan aluetukiohjelman perusteella, on kuitenkin huomattava, että jäsenvaltio säilyttää mahdollisuuden myöntää kyseistä tukea siihen määrään saakka, joka vastaa sallittua enimmäismäärää, joka sovellettavien sääntöjen mukaisesti voidaan myöntää investointiin, jonka tukikelpoiset kustannukset ovat 100 miljoonaa EUR”. Tämän alaviitteen ei nimittäin voida katsoa olevan etusijalla siihen nähden, että käsiteltävässä asiassa kyseessä olevaa tukea, josta on ilmoitettu asetuksen N:o 800/2008 6 artiklan 2 kohdan mukaisesti, olisi arvioitava yksittäisenä tukena eikä hyväksytyn aluetukiohjelman nojalla myönnettynä tukena. Tältä osin on jo todettu, että kyseessä olevan tiedonannon mukaisesti ja SEUT 107 artiklan 3 kohdan mukaan tehdyn arvioinnin yhteydessä oli komission asia arvioida erityisesti tuen kannustavuutta ja oikeasuhteisuutta. Komissio on silti todellakin tällä perusteella katsonut, että tuki soveltui sisämarkkinoille vain 17 miljoonan euron määrään asti, mikä vastaa Münchenin ja Leipzigin sijaintipaikkojen välistä kustannuseroa, joka arvioitiin investointia ja sen sijaintipaikkaa koskevan päätöksen antopäivänä.
- 180 Edellä esitetyistä syistä on samoin hylättävä väliintulijan väliintulokirjelmän 61–67 kohdassa esittämät väitteet, joiden mukaan käsiteltävässä asiassa on lähinnä katsottava, että kyseessä oleva tuki kuului ilmoitusta koskevaan kynnysarvoon saakka voimassa olevan tukijärjestelmän piiriin ja että komission oletettiin jo arvioineen kyseisen järjestelmän sen sisämarkkinoille soveltuvuuden kannalta. Unionin yleinen tuomioistuin katsoo päinvastoin, että käsiteltävässä asiassa ilmoitetun tuen, joka ylitti erikseen ilmoittamiselle asetetut kynnysarvot, on katsottava kuuluvan hyväksyntää tai poikkeusta koskevaan varaukseen, joka kohdistuu kyseessä olevaan yleiseen tukijärjestelmään eli IZG:hen (ks. analogisesti tuomio 6.7.1995, AITEC ym. v. komissio, T-447/93–T-449/93, EU:T:1995:130, 124–131 kohta).

- 181 Tässä tilanteessa on pääteltävä, että komissio on perustellusti katsonut, että tällainen tuki tai osa siitä voidaan oikeuttaa vain arvioimalla se erikseen. On lisäksi todettava, että tällaisen tutkinnan tarpeellisuus vastaa SEUT 107 artiklan – jonka tarkoitus kilpailusääntönä on lähtökohtaisesti estää jäsenvaltioiden myöntämiä tukia vääristämästä kilpailua tai vaikuttamasta kaupankäyntiin sisämarkkinoilla – tavoitetta. Tämä lähestymistapa on myös 6.3.2002 annetusta tuomiosta *Diputación Foral de Álava ym. v. komissio* (T-127/99, T-129/99 ja T-148/99, EU:T:2002:59, 228 ja 229 kohta) ilmenevien periaatteiden mukainen, koska tukia, jotka ylittävät tukijärjestelmässä – kyseessä on vieläpä yleinen tukijärjestelmä, josta on tehty hyväksymispäätös – asetetut enimmäismäärät, ei voida pitää täysin viimeksi mainitun järjestelmän mukaisena.
- 182 Näin ollen on hylättävä myös kantajan esittämä kolmas kanneperuste tarvitsematta joka tapauksessa lausua pääasiassa siitä, olisiko kyseessä oleva ehdotettu tuki täyttänyt IZG:ssä tarkoitetut edellytykset, jos sen määrä olisi rajoitettu 22,5 miljoonaan euroon, ja näin ollen hylättävä kanne kokonaisuudessaan.

Oikeudenkäyntikulut

- 183 Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 134 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut.
- 184 Koska kantaja on hävinnyt asian, se vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan ja se on veloitettava korvaamaan komission oikeudenkäyntikulut, koska komissio on sitä vaatinut.
- 185 Väliintulija vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan työjärjestyksen 138 artiklan 3 kohdan mukaisesti.

Näillä perusteilla

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) **Kanne hylätään.**
- 2) **Bayerische Motoren Werke AG vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan sekä Euroopan komission oikeudenkäyntikuluista.**
- 3) **Freistaat Sachsen vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

Dittrich

Schwarcz

Tomljenović

Julistettiin Luxemburgissa 12 päivänä syyskuuta 2017.

Allekirjoitukset