



Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (piąta izba)

z dnia 12 września 2017 r.*ⁱ

Pomoc państwa – Regionalna pomoc inwestycyjna – Pomoc Niemiec dla BMW na duży projekt inwestycyjny w Lipsku dotyczący produkcji dwóch modeli samochodów elektrycznych (i3 oraz i8) – Decyzja uznająca pomoc za częściowo zgodną i za częściowo niezgodną z rynkiem wewnętrznym – Artykuł 107 ust. 3 lit. c) TFUE – Artykuł 108 ust. 2 i 3 TFUE – Zachęcający skutek pomocy – Konieczność pomocy

W sprawie T-671/14

Bayerische Motoren Werke AG, z siedzibą w Monachium (Niemcy), reprezentowana przez adwokatów M. Rosenthala, G. Drauza oraz M. Schüttega,

strona skarżąca,

popierana przez:

Freistaat Sachsen (Niemcy), reprezentowany przez adwokatów T. Lübbiga oraz K. Gaßner,

interwenient,

przeciwko

Komisji Europejskiej, reprezentowanej przez F. Erlbachera, T. Maxiana Ruschego oraz R. Sauera, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

mającej za przedmiot żądanie oparte na art. 263 TFUE zmierzające do stwierdzenia nieważności decyzji Komisji C(2014) 4531 final z dnia 9 lipca 2014 r. w sprawie pomocy państwa SA.32009 (2011/C) (ex 2010/N), którą Republika Federalna Niemiec zamierza przyznać BMW na duży projekt inwestycyjny w Lipsku,

SĄD (piąta izba),

w składzie: A. Dittrich, prezes, J. Schwarcz (sprawozdawca) i V. Tomljenović, sędziowie,

sekretarz: S. Bukšek Tomac, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 8 września 2016 r.,

wydaje następujący

* Język postępowania: niemiecki.

Wyrok

Okoliczności powstania sporu

- 1 Strona skarżąca, Bayerische Motoren Werke AG, jest spółką dominującą grupy Bayerische Motoren Werke (zwaną dalej „BMW”), której podstawową działalnością jest produkcja samochodów samochodowych oraz motocykli marki BMW, MINI i Rolls-Royce.
- 2 W dniu 30 listopada 2010 r. Republika Federalna Niemiec zgłosiła na podstawie art. 6 ust. 2 rozporządzenia Komisji (WE) nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. [107 i 108 TFUE] (ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych) (Dz.U. 2008, L 214, s. 3) pomoc w kwocie 49 mln EUR, jaką zamierzała przyznać na podstawie Investitionszulagengesetz 2010 (ustawy o dopłatach inwestycyjnych) z dnia 7 grudnia 2008 r., ze zmianami (BGBl. 2008 I, s. 2350, zwanej dalej „IZG”), w celu budowy w Lipsku (Niemcy) zakładu produkującego samochody elektryczne i3 i samochody hybrydowe typu plug-in i8 marki BMW, zgodnie z wytycznymi w sprawie krajowej pomocy regionalnej na lata 2007–2013 (Dz.U. 2006, C 54, s. 13, zwanymi dalej „wytycznymi”). Zgłoszenie wskazywało, że koszt inwestycji wynosił 392 mln EUR (czyli 368,01 mln EUR bez odsetek), a intensywność pomocy była na poziomie 12,5%. Rzeczywista wypłata pomocy była uzależniona od zatwierdzenia pomocy przez Komisję Europejską.
- 3 Po uzyskaniu pewnych dodatkowych informacji Komisja podjęła decyzję o wszczęciu w dniu 13 lipca 2011 r. formalnego postępowania wyjaśniającego na mocy art. 108 ust. 2 TFUE, a następnie otrzymała uwagi w tym zakresie od Republiki Federalnej Niemiec. W dniu 13 grudnia 2011 r. decyzja zatytułowana „Pomoc państwa – Niemcy – Pomoc państwa SA.32009 (11/C) (ex 10/N) – LIP – Pomoc na rzecz BMW Leipzig – Zaproszenie do zgłaszania uwag zgodnie z art. 108 ust. 2 [...] TFUE” została opublikowana w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* (Dz.U. 2011, C 363, s. 20). Pismem z dnia 3 lutego 2012 r. Komisja poinformowała Republikę Federalną Niemiec, że nie otrzymała uwag od osób trzecich.
- 4 W dniu 17 stycznia 2012 r. organy niemieckie zmieniły pierwotne zgłoszenie w celu rozszerzenia go o dodatkowy element pomocy inwestycyjnej. Decyzja ta została podjęta przez beneficjenta pomocy po wydaniu decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego. Komisja zwróciła się w tym kontekście do Republiki Federalnej Niemiec o liczne wyjaśnienia, które państwo to w odpowiedzi dostarczyło Komisji. Pismem z dnia 5 sierpnia 2013 r. Republika Federalna Niemiec poinformowała Komisję o kolejnych zmianach w projekcie pomocy, dotyczących obniżenia kwoty pomocy i jej intensywności.
- 5 W dniu 9 lipca 2014 r. Komisja przyjęła decyzję C(2014) 4531 final dotyczącą pomocy państwa SA.32009 (2011/C) (ex 2010/N) (zwaną dalej „zaskarżoną decyzją”), której art. 1 ma następujące brzmienie:

„Pomoc państwa w wysokości 45 257 273 EUR, którą [Republika Federalna] Niem[iec] zamierza[...] przyznać BMW AG na inwestycję w Lipsku, jest zgodna z rynkiem wewnętrznym tylko wtedy, gdy pozostaje ograniczona do kwoty wynoszącej 17 mln EUR (według cen z 2009 r.); kwota wykraczająca poza ten pułap (28 257 273 EUR) jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym.

W związku z tym pomoc może zostać przyznana tylko do kwoty wynoszącej 17 mln EUR”.
- 6 Odnosząc się do uzasadnienia zaskarżonej decyzji, należy na wstępie wskazać, że w motywie 113 tej decyzji Komisja stwierdziła, że wraz ze zgłoszeniem planowanego środka pomocy przed jego realizacją Republika Federalna Niemiec wywiązała się ze swoich zobowiązań określonych w art. 108 ust. 3 TFUE oraz spełniła wymóg indywidualnego zgłoszenia, o którym mowa w art. 6 ust. 2 ogólnego

rozporządzenia nr 800/2008. Następnie w motywach 114–123 przytoczonej decyzji Komisja w szczególności wskazała, iż postępowano zgodnie z wytycznymi, a w szczególności z sekcją 4.3 wytycznych, zatytułowaną „Pomoc dla dużych projektów inwestycyjnych”, oraz z jej komunikatem w sprawie kryteriów dotyczących szczegółowej oceny pomocy regionalnej dla dużych projektów inwestycyjnych (Dz.U. 2009, C 223, s. 3). Ustaliwszy w tym kontekście, że przypis 65 do wytycznych, dotyczący tworzenia rynku nowego produktu, nie znajdował zastosowania w niniejszym przypadku, Komisja przystąpiła do testów przewidzianych w pkt 68 lit. a) i b) wytycznych w celu ustalenia, czy dojdzie do przekroczenia przewidzianych tam pułapów w ten sposób, że konieczne będzie przeprowadzenie szczegółowej oceny zgłoszonej pomocy. Na podstawie informacji uzyskanych od Republiki Federalnej Niemiec Komisja przystąpiła do oceny, czy beneficjent pomocy dysponowałby częścią rynku przekraczającą 25% udziału w rynku produktu i rynku geograficznym, którego dotyczy sprawa. Komisja stwierdziła, że ponieważ zakres tych rynków nie mógł zostać określony w sposób wiążący, miała ona ocenić, czy beneficjent znalazłby się w posiadaniu części przekraczającej 25% udziału w przynajmniej jednym z rozważanych rynków. Podkreśliła ona jednak, że decyzja o przeprowadzeniu szczegółowej oceny nie będzie przesądzać w żaden sposób o zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym.

- 7 Odnosząc się w sposób bardziej szczegółowy do określenia właściwych rynków produktów, po pierwsze, Komisja co do zasady wskazała w motywach 124–127 zaskarżonej decyzji, że ma „wątpliwości” co do tego, czy samochody elektryczne lub hybrydowe są częścią rynku konwencjonalnych samochodów osobowych. Po drugie, w motywach 128–132 zaskarżonej decyzji Komisja szczególnie pokreśliła na wstępie znaczenie oceny rynków w odniesieniu do samochodów i3 – posiadających wyłącznie napęd elektryczny (Battery Electric Vehicles) – ponieważ przekroczenie przez ten model odpowiednich progów w stosunku do co najmniej jednego z rozważanych rynków byłoby wystarczającą podstawą przeprowadzenia przez Komisję szczegółowej oceny, bez konieczności określenia przez nią właściwego rynku samochodów i8, modeli hybrydowych typu plug-in (Plug-in Hybrid Electric Vehicles). Ponadto uznała ona, iż nie jest w stanie stwierdzić z pewnością, czy samochody te należy zaliczyć do segmentu C lub D rynku konwencjonalnych samochodów osobowych według „klasyfikacji IHS Global Insight”. Po trzecie, w motywach 133 i 134 zaskarżonej decyzji Komisja wyraziła wątpliwości co do tego, czy właściwym rynkiem będzie rynek połączonych segmentów samochodów elektrycznych C i D. Po stwierdzeniu, że rozważane rynki produktów winny zawierać najniższy poziom, dla którego dostępne były dane statystyczne, Komisja podkreśliła bowiem, że należało wziąć pod uwagę szczególną sytuację, która może wystąpić, mianowicie pozycją dokonującą, jaką posiada beneficjent pomocy w jednym z segmentów C lub D rynku samochodów elektrycznych.
- 8 Jeśli chodzi o właściwy rynek geograficzny, Komisja potwierdziła co do zasady w motywach 135–140 zaskarżonej decyzji, że twierdzeniu Republiki Federalnej Niemiec, jakoby cały rynek samochodowy powinien zostać uznany za właściwy rynek samochodów elektrycznych, nie towarzyszyły wystarczająco szczegółowe wyjaśnienia dotyczące czynników przewidzianych w obwieszczeniu Komisji w sprawie definicji rynku właściwego do celów wspólnotowego prawa konkurencji (Dz.U. 1997, C 372, s. 5). Tym samym Komisja w świetle przedłożonych jej informacji doszła do wniosku, że nie może ona wykluczyć ponad wszelką wątpliwość, że Europejski Obszar Gospodarczy (EOG) stanowił właściwy rynek geograficzny samochodów elektrycznych lub hybrydowych.
- 9 W tych okolicznościach w motywach 141–154 zaskarżonej decyzji Komisja przeprowadziła ocenę części rynku, które skarżąca jako beneficjent pomocy miałyby teoretycznie uzyskać na pewnych potencjalnych rynkach, i w konsekwencji uznała, iż komunikat w sprawie kryteriów dotyczących szczegółowej oceny pomocy regionalnej dla dużych projektów inwestycyjnych znajduje zastosowanie w niniejszej sprawie. Następnie należy wskazać w tym kontekście, że w motywie 156 zaskarżonej decyzji Komisja stwierdziła, że zgodnie z wyrokiem Sądu z dnia 10 lipca 2012 r., Smurfit Kappa Group/Komisja (T-304/08, EU:T:2012:351), jest ona zobowiązana do przeprowadzenia szczegółowej oceny w przypadkach, w których nie jest oczywiste, że pozytywne skutki pomocy regionalnej przewyższają możliwe negatywne skutki, nawet jeśli wartość progowa, o której mowa w pkt 68 wytycznych w sprawie pomocy regionalnej, nie została przekroczona. Wcześniej, w motywie 155

zaskarżonej decyzji, Komisja stwierdziła, że nie udowodniono braku „istotnego zakłócenia konkurencji” oraz że pomoc w wysokości 50 mln EUR na realizację projektu inwestycyjnego, którego koszt przekracza 400 mln EUR, może w dużej mierze prowadzić do zakłócenia konkurencji.

- 10 Następnie w ramach szczegółowej oceny zgłoszonej pomocy Komisja podkreśliła w motywie 157 zaskarżonej decyzji, że na podstawie kryteriów określonych w komunikacie w sprawie kryteriów dotyczących szczegółowej oceny pomocy regionalnej dla dużych projektów inwestycyjnych musi ona poddać skrupulatnej ocenie okoliczność, czy pomoc jest konieczna do stworzenia zachęty dla inwestycji oraz czy korzyści wynikające ze źródła pomocy przeważają nad powodowanymi przez tę pomoc zakłóceniami konkurencji i wpływem na wymianę handlową między państwami członkowskimi.
- 11 W tym względzie Komisja w szczególności stwierdziła w motywach 160–173 zaskarżonej decyzji, że Republika Federalna Niemiec wykazała zaistnienie efektu zachęty, będącego wynikiem zgłoszonej pomocy, oraz że dokonała tego na podstawie scenariusza 2 przewidzianego w komunikacie w sprawie kryteriów dotyczących szczegółowej oceny pomocy regionalnej dla dużych projektów inwestycyjnych, mianowicie scenariusza biorącego pod uwagę okoliczności, w których w przypadku braku pomocy dana inwestycja zostałaby zrealizowana w innym regionie Unii Europejskiej. Komisja podkreśliła w odniesieniu do tego planu, że Republika Federalna Niemiec twierdziła, iż budowa fabryki w Monachium (Niemcy) stanowiła alternatywę dla lokalizacji w Lipsku. Komisja potwierdziła w szczególności, że z najważniejszych dokumentów przedłożonych zarządowi skarżącej w grudniu 2009 r. wynika, że [lokalizacja w Monachium, wygenerowałaby bez pomocy [...] koszty niższe o 17 mln EUR niż lokalizacja w Lipsku]. Podkreśliwszy, że innym czynnikiem istotnym dla wyboru lokalizacji inwestycji była długofalowa strategiczna możliwość zwiększenia zdolności produkcyjnych w przyszłości, mimo że przedsiębiorstwo nie wyraziło tego strategicznego czynnika w wartościach pieniężnych, Komisja uwydatniła inne dokumenty wewnętrzne przedsiębiorstwa, świadczące o tym, że „dostępność pomocy państwa w wysokości 50 mln EUR została przeanalizowana przed podjęciem decyzji w sprawie inwestycji/lokalizacji”.
- 12 W odniesieniu do proporcjonalności zgłoszonej pomocy Komisja stwierdziła co do zasady w motywach 174–189 zaskarżonej decyzji, że w sytuacji odpowiadającej scenariuszowi 2, zgodnie z pkt 33 komunikatu w sprawie kryteriów dotyczących szczegółowej oceny pomocy regionalnej dla dużych projektów inwestycyjnych, „w ramach zachęty lokalizacyjnej, pomoc uznawana jest zasadniczo za proporcjonalną, jeśli pokrywa ona różnicę kosztów netto poniesionych przez przedsiębiorstwo korzystające z pomocy w celu zainwestowania w regionie otrzymującym pomoc oraz kosztów netto potrzebnych do inwestycji w innym regionie [lub regionach]”.
- 13 Odnosząc się do niniejszego przypadku, Komisja oceniła co do zasady, że kwota 17 mln EUR – stanowiąca różnicę kosztów generowanych przez dwie lokalizacje (Lipsk i Monachium), obliczonych na podstawie kosztów inwestycyjnych odnoszących się do samego produktu, kosztów inwestycji strukturalnej, kosztów planowania i rozpoczęcia inwestycji, kosztów produkcji, kosztów zaopatrzenia, kosztów stałych i kosztów logistycznych oraz opłat celnych przy przewozach międzynarodowych – winna być traktowana jako kwota pomocy stanowiąca minimum wymagan[e] w celu zmiany decyzji beneficjenta pomocy w sprawie wyboru lokalizacji”. Tym samym Komisja uznała w rezultacie, że kwota ta jest zgodna z zasadą proporcjonalności w odniesieniu do celu pomocy polegającego na wsparciu rozwoju regionalnego. Poza tym Komisja uznała, że dokonując oceny proporcjonalności zgłoszonej pomocy, nie należy uwzględniać strategicznej możliwości zwiększenia zdolności produkcyjnych w Lipsku, niemożliwej do osiągnięcia w Monachium, ponieważ możliwość ta ma znaczenie tylko w bardzo długiej perspektywie, która nie obejmuje siedmioletniego cyklu życia omawianego projektu inwestycyjnego.
- 14 W motywie 176 i nast. zaskarżonej decyzji Komisja odrzuciła argument Republiki Federalnej Niemiec, jakoby nie należało oceniać proporcjonalności pomocy wyłącznie na podstawie dokumentów odzwierciedlających sytuację istniejącą w momencie podjęcia decyzji o inwestycji i jej lokalizacji, ale również w świetle rzeczywiście poniesionych kosztów dodatkowych, mianowicie, jak w niniejszym

przypadku, uwzględniając łączną kwotę pomocy w wysokości 50 mln EUR, zawierającą w sobie koszty dodatkowe w wysokości 29 mln EUR, które „powstały przed końcem 2012 r.”. W tym względzie Komisja przyznała co do zasady, że nie można dopuścić, by wykazywano efekt zachęty i proporcjonalność pomocy, opierając się na dokumentacji, która zawiera zupełnie odmienne dane dotyczące niekorzystnych warunków i kosztów netto poniesionych w związku z lokalizacją inwestycji w regionie otrzymującym pomoc. W opinii Komisji w szczególności [komunikat] nie zezwala na dostarczanie dokumentacji, która przedstawia koszty powstałe dopiero wiele lat po podjęciu decyzji o realizacji danej inwestycji i wyborze jej lokalizacji i po rozpoczęciu prac związanych z realizacją prac dotyczących projektu inwestycyjnego.

- 15 W motywach 190–198 zaskarżonej decyzji, oceniwszy pozytywne i negatywne skutki zgłoszonej pomocy, Komisja rozważyła oba aspekty, stwierdzając, że pozytywne skutki pomocy wynoszące 17 mln EUR przewyższają negatywne skutki dla wymiany handlowej między państwami członkowskimi, a także ewentualne skutki społeczne i gospodarcze dla alternatywnej lokalizacji w regionie znajdującym się w korzystniejszej sytuacji.
- 16 Wreszcie, w motywach 199–202 zaskarżonej decyzji Komisja odrzuciła argumentację Republiki Federalnej Niemiec, zgodnie z którą służąca Komisji kompetencja w zakresie oceny zgodności omawianego środka pomocy z rynkiem wewnętrznym na podstawie komunikatu w sprawie kryteriów dotyczących szczegółowej oceny pomocy regionalnej dla dużych projektów inwestycyjnych jest ograniczona do części wnioskowanej kwoty pomocy, która przekracza próg powodujący obowiązek zgłoszenia, ustanowiony w art. 6 ust. 2 rozporządzenia nr 800/2008.

Przebieg postępowania i żądania stron

- 17 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 19 września 2014 r. skarżąca wniosła niniejszą skargę. W dniu 4 grudnia 2014 r. Komisja przedstawiła odpowiedź na skargę.
- 18 Zgodnie z art. 24 § 6 regulaminu postępowania przed Sądem z dnia 2 maja 1991 r. w dniu 8 grudnia 2014 r. w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* (Dz.U. 2014, C 439, s. 30) zostało ogłoszone zawiadomienie o wniesieniu skargi w niniejszej sprawie.
- 19 W dniu 28 stycznia 2015 r. skarżąca złożyła replikę w sekretariacie Sądu, a w dniu 11 marca 2015 r. Komisja złożyła duplikę.
- 20 W dniu 16 stycznia 2015 r. interwenient, Freistaat Sachsen, złożył wniosek o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta po stronie skarżącej. Komisja i skarżąca złożyły swe uwagi w sekretariacie Sądu, odpowiednio, w dniach 4 i 10 lutego 2015 r. Wniosek o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta został uwzględniony postanowieniem prezesa piątej izby Sądu z dnia 11 maja 2015 r.
- 21 W dniu 3 lipca 2015 r. interwenient złożył w sekretariacie Sądu uwagi interwenienta, w przedmiocie których skarżąca i Komisja złożyły uwagi w dniu 14 września 2015 r.
- 22 W dniu 17 września 2015 r. sekretariat Sądu doręczył stronom zawiadomienie o zakończeniu pisemnego etapu postępowania. W dniu 22 września 2015 r. Komisja poinformowała, że nie wnosi o przeprowadzenie rozprawy. Skarżąca poinformowała w dniu 7 października 2015 r., iż życzy sobie zostać wysłuchana.
- 23 Po zapoznaniu się ze sprawozdaniem sędziego sprawozdawcy Sąd (piąta izba) postanowił o otwarciu ustnego etapu postępowania.
- 24 Na rozprawie w dniu 8 września 2016 r. wysłuchane zostały wystąpienia stron i ich odpowiedzi na pytania Sądu.

25 Skarżąca wnosi do Sądu o:

- stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji „w zakresie, w jakim stwierdzono w niej niezgodność z rynkiem wewnętrznym kwoty 28 257 273 EUR, która odpowiada części wnioskowanej pomocy w wysokości 45 257 273 EUR, przekraczającej kwotę 17 mln EUR”;
- posiłkowo, „stwierdzenie nieważności [tej decyzji] w zakresie, w jakim stwierdzono w niej, że niepodlegająca zgłoszeniu na podstawie art. 6 ust. 2 rozporządzenia nr 800/2008 kwota 22,5 mln EUR jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym”;
- obciążenie Komisji kosztami postępowania.

26 Komisja wnosi do Sądu o:

- oddalenie skargi;
- obciążenie skarżącej kosztami postępowania.

27 Interwenient wnosi do Sądu co do zasady o przychylenie się do żądań skarżącej.

Co do prawa

28 Skarżąca podnosi trzy zarzuty. Zarzut pierwszy dotyczy naruszenia art. 108 ust. 3 TFUE, zarzut – naruszenia drugi art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE, a zarzut trzeci, podniesiony tytułem ewentualnym, dotyczy naruszenia art. 108 ust. 3 TFUE i rozporządzenia nr 800/2008, skutkującego ograniczeniem kwoty pomocy do kwoty niższej od kwoty niepodlegającej obowiązkowi zgłoszenia.

W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego naruszenia art. 108 ust. 3 TFUE

29 Sformułowany przez skarżącą zarzut pierwszy dzieli się na trzy części. Część pierwsza zarzutu dotyczy braku starannego i bezstronnego badania przeprowadzonego w ramach wstępnego postępowania wyjaśniającego. Część druga zarzutu dotyczy braku starannego i bezstronnego badania przeprowadzonego w ramach formalnego postępowania wyjaśniającego. Część trzecia dotyczy oczywiście błędnej oceny, jakiej dokonała Komisja, uznając, że komunikat w sprawie kryteriów dotyczących szczegółowej oceny pomocy regionalnej dla dużych projektów inwestycyjnych znajduje zastosowanie do omawianej pomocy.

W przedmiocie części pierwszej zarzutu pierwszego

30 Skarżąca uważa co do zasady, że Komisja naruszyła art. 108 ust. 3 TFUE, a także ciążący na niej obowiązek należytej staranności i dobrej administracji, ponieważ w toku wstępnego postępowania wyjaśniającego nie usiłowała przezwyciężyć trudności związanych z określeniem właściwego rynku. Jej zdaniem, gdyby Komisja przestrzegała zasady należytego zarządzania i prawidłowo interpretowała pkt 68 lit. a) wytycznych, nie przystąpiłaby do szczegółowej oceny rozpatrywanej pomocy. Skarżąca zarzuca również Komisji, że ta nie nawiązała konstruktywnego dialogu z nią i Republiką Federalną Niemiec.

31 Interwenient podnosi co do zasady, że twierdzenie Komisji dotyczące ciężaru dowodu, na którym opiera ona wszczęcie formalnego postępowania wyjaśniającego, nie jest przekonujące. Zdaniem interwenienta obowiązek wykazania „braku poważnych trudności”, a zatem wykazania okoliczności, które nie miały miejsca, nie obciążał Republiki Federalnej Niemiec. Komisja nie powinna była również w jego opinii zasłaniać się niewystarczającym charakterem otrzymanych informacji.

- 32 Komisja kwestionuje argumenty skarżącej i interwenienta.
- 33 Tytułem wstępu Sąd wskazuje, że zgodnie z art. 108 ust. 3 TFUE Komisja przeprowadza badanie planowanej pomocy państwa, które ma na celu umożliwienie jej wyrobienia sobie pierwszej opinii w sprawie częściowej lub całkowitej zgodności danej pomocy ze wspólnym rynkiem. Formalne postępowanie wyjaśniające przewidziane w art. 108 ust. 2 TFUE służy natomiast ochronie praw zainteresowanych osób trzecich, a ponadto ma umożliwić Komisji uzyskanie kompletnych informacji o wszystkich okolicznościach sprawy, zanim Komisja wyda decyzję, w szczególności dzięki zebraniu uwag zainteresowanych osób trzecich i państw członkowskich. Chociaż nie ma ona swobody w podjęciu decyzji o wszczęciu tego postępowania, dysponuje jednak pewnym zakresem uznania w badaniu i ocenie okoliczności sprawy w celu ustalenia, czy stwarzają one poważne trudności. Komisja może, zgodnie z celem art. 108 ust. 3 TFUE oraz spoczywającym na niej obowiązkiem dobrego administrowania, w szczególności nawiązać dialog z państwem zgłaszającym lub z osobami trzecimi w celu przezwyciężenia w trakcie wstępnego postępowania wyjaśniającego napotkanych ewentualnie trudności (zob. wyrok z dnia 10 lipca 2012 r., *Smurfit Kappa Group/Komisja*, T-304/08, EU:T:2012:351, pkt 75 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 34 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem postępowanie przewidziane w art. 108 ust. 2 TFUE musi zostać przeprowadzone, w przypadku gdy Komisja napotyka poważne trudności w ocenie zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym (zob. wyrok z dnia 10 lipca 2012 r., *Smurfit Kappa Group/Komisja*, T-304/08, EU:T:2012:351, pkt 76 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 35 Do Komisji należy więc ustalenie na podstawie okoliczności faktycznych i prawnych danej sprawy, czy trudności napotkane w trakcie badania zgodności pomocy ze wspólnym rynkiem wymagają wszczęcia tego postępowania. Ocena ta musi czynić zadość trzem wymogom (zob. wyrok z dnia 10 lipca 2012 r., *Smurfit Kappa Group/Komisja*, T-304/08, EU:T:2012:351, pkt 77 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 36 Po pierwsze, art. 108 TFUE ogranicza uprawnienie Komisji do rozstrzygnięcia kwestii zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym po przeprowadzeniu wstępnego postępowania wyjaśniającego wyłącznie do środków, które nie nasuwają poważnych trudności, wobec czego kryterium to ma charakter wyłączny. Komisja nie może więc odmówić wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego z powodu innych okoliczności, takich jak interes osób trzecich, względy ekonomii procesowej czy jakiegokolwiek inne administracyjne lub polityczne względy celowości (zob. wyrok z dnia 10 lipca 2012 r., *Smurfit Kappa Group/Komisja*, T-304/08, EU:T:2012:351, pkt 78 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 37 Po drugie, gdy Komisja napotyka poważne trudności, jest zobowiązana wszcząć formalne postępowanie wyjaśniające i nie ma w tym zakresie żadnych uprawnień dyskrecyjnych (zob. wyrok z dnia 10 lipca 2012 r., *Smurfit Kappa Group/Komisja*, T-304/08, EU:T:2012:351, pkt 79 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 38 Po trzecie, pojęcie poważnych trudności ma charakter obiektywny. Istnienie takich trudności powinno być oceniane w świetle zarówno okoliczności wydania zaskarżonego aktu, jak i jego treści, w sposób obiektywny, przy czym należy zestawić motywy decyzji z danymi, jakimi Komisja mogła dysponować w momencie, gdy zajmowała stanowisko w kwestii zgodności spornej pomocy z rynkiem wewnętrznym. Wynika z tego, że kontrola legalności dokonywana przez Sąd w kwestii istnienia poważnych trudności z racji swej natury wykracza poza badanie oczywistego błędu w ocenie (zob. wyrok z dnia 10 lipca 2012 r., *Smurfit Kappa Group/Komisja*, T-304/08, EU:T:2012:351, pkt 80 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 39 Z orzecznictwa wynika też, że niewystarczający lub niekompletny charakter badania przeprowadzonego przez Komisję w toku wstępnego postępowania wyjaśniającego stanowi przesłankę istnienia poważnych trudności (zob. wyrok z dnia 10 lipca 2012 r., *Smurfit Kappa Group/Komisja*, T-304/08, EU:T:2012:351, pkt 81 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 40 Należy ponadto przypomnieć, że badanie, czy zaistniały poważne trudności, zmierza do wykazania, czy w dniu wydania zaskarżonej decyzji Komisja dysponowała informacjami wystarczającymi dla dokonania oceny zgodności spornego środka z rynkiem wewnętrznym (zob. podobnie wyrok z dnia 3 marca 2010 r., Bundesverband deutscher Banken/Komisja, T-36/06, EU:T:2010:61, pkt 129). Komisja nie może zatem poprzestać na wstępnym etapie badania, o którym mowa w art. 108 ust. 3 TFUE, w celu wydania korzystnej decyzji w sprawie środka wprowadzonego przez państwo, chyba że po pierwszym badaniu dojdzie do przekonania, iż środek ten albo nie stanowi pomocy w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, albo – w przypadku uznania go za pomoc – jest on zgodny z rynkiem wewnętrznym (zob. podobnie wyrok z dnia 3 marca 2010 r., Bundesverband deutscher Banken/Komisja, T-36/06, EU:T:2010:61, pkt 125 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 41 Poza tym, w przypadku gdy Komisja ocenia zgodność pomocy państwa z rynkiem wewnętrznym z punktu widzenia odstępstwa ustanowionego w art. 107 ust. 3 TFUE, musi ona uwzględnić interes Unii i nie może zaniechać przeprowadzenia oceny wpływu tych środków na rynek lub rynki właściwe w całym EOG. W podobnym przypadku Komisja jest zobowiązana nie tylko do sprawdzenia, czy środki te mogą skutecznie przyczyniać się do rozwoju gospodarczego danych regionów, lecz również do oceny wpływu tej pomocy na wymianę handlową między państwami członkowskimi, a zwłaszcza do oceny reperkusji sektorowych, jakie może ona pociągnąć za sobą na poziomie Unii (zob. wyrok z dnia 10 lipca 2012 r., Smurfit Kappa Group/Komisja, T-304/08, EU:T:2012:351, pkt 82 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 42 Przy stosowaniu art. 107 ust. 3 TFUE Komisji przysługuje szeroki zakres uprawnień dyskrecyjnych, z czym wiąże się dokonywanie złożonych ocen ekonomicznych i społecznych, które należy przeprowadzać w świetle uwarunkowań Unii. W tych ramach sprawowana przez sąd kontrola wykorzystania tego zakresu uprawnień dyskrecyjnych ogranicza się do weryfikacji, czy przestrzegane były przepisy proceduralne oraz przepisy dotyczące uzasadnienia, a także do sprawdzenia prawidłowości dokonanych ustaleń faktycznych oraz tego, czy nie naruszono prawa bądź czy nie wystąpił oczywisty błąd w ocenie okoliczności faktycznych i czy nie doszło do nadużycia władzy (zob. wyroki: z dnia 10 lipca 2012 r., Smurfit Kappa Group/Komisja, T-304/08, EU:T:2012:351, pkt 83 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 2 marca 2012 r., Niderlandy/Komisja, T-29/10 i T-33/10, EU:T:2012:98, pkt 102 i nast.).
- 43 Komisja, przyjmując normy postępowania i ogłaszając poprzez publikację, że będzie je stosować od tej pory do przypadków w nich przewidzianych, sama sobie wyznacza granice przysługujących jej uprawnień dyskrecyjnych i nie może odejść od tych norm bez narażania się w danym przypadku na sankcje z tytułu naruszenia ogólnych zasad prawa, takich jak zasada równego traktowania lub zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań, chyba że zostaną podane względy uzasadniające w świetle tych zasad odstępienie od własnych norm (zob. wyrok z dnia 10 lipca 2012 r., Smurfit Kappa Group/Komisja, T-304/08, EU:T:2012:351, pkt 84 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 44 Należy przypomnieć w tym względzie, że pkt 68 wytycznych ustanawia w szczególności próg udziałów rynkowych (25%), którego przekroczenie obliguje Komisję do wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego przewidzianego w art. 108 ust. 2 TFUE nawet w przypadku, gdy Komisja a priori jest zdania, że rozpatrywana pomoc jest zgodna z rynkiem wewnętrznym. Z przepisu tego nie wynika jednak, że wszczęcie formalnego postępowania wyjaśniającego jest wykluczone, w sytuacji gdy progi te nie zostały przekroczone, oraz że Komisja w takim przypadku jest zobowiązana uznać bezpośrednio rozpatrywaną pomoc za zgodną z rynkiem wewnętrznym (zob. podobnie wyrok z dnia 10 lipca 2012 r., Smurfit Kappa Group/Komisja, T-304/08, EU:T:2012:351, pkt 85, 86, 88). Oczywiście w takim przypadku Komisja ma bowiem prawo nie wszczynać formalnego postępowania wyjaśniającego, lecz nie może uzasadniać tej decyzji argumentem, że jest do tego zobowiązana na podstawie pkt 68 wytycznych (zob. podobnie wyrok z dnia 10 lipca 2012 r., Smurfit Kappa Group/Komisja, T-304/08, EU:T:2012:351, pkt 88).

- 45 Należy stwierdzić, że w niniejszej sprawie Komisja uznała konieczność wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego. W tym względzie stwierdziła ona w szczególności, że nie mogła wykluczyć, że próg ustanowiony w pkt 68 lit. a) wytycznych został przekroczony przynajmniej w odniesieniu do niektórych właściwych rynków produktów.
- 46 Należy stwierdzić, że podejmując decyzję o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego, Komisja nie naruszyła art. 108 ust. 3 TFUE ani ciężącego na niej obowiązku staranności i dobrego administrowania.
- 47 Z jednej strony bowiem, jak wynika z pkt 44 powyżej, w przypadku zaistnienia poważnych trudności Komisja jest uprawniona do wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego, niezależnie od faktu, czy ustanowiony w pkt 68 lit. a) wytycznych 25-procentowy próg udziałów rynkowych został przekroczony.
- 48 Z drugiej strony należy przypomnieć, że ustanawiając pkt 68 lit. a) wytycznych, Komisja zobowiązała się do wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego, jeśli 25-procentowy próg udziałów rynkowych zostanie przekroczony (zob. pkt 44 powyżej). Komisja nie popełniła tym samym błędu, stwierdzając, że na etapie wstępnego postępowania wyjaśniającego nie mogła wykluczyć, że próg ten został przekroczony.
- 49 Wbrew twierdzeniom skarżącej nie sposób zatem uznać, by Komisja w toku wstępnego postępowania wyjaśniającego nie usiłowała w żaden sposób przezwyciężyć poważnych trudności, na jakie napotkała. W tym względzie należy stwierdzić, że w następstwie zgłoszenia dokonanego przez Republikę Federalną Niemiec – która jako właściwy rynek produktów wskazywała rynek samochodów elektrycznych lub ewentualnie rynek wszystkich konwencjonalnych samochodów osobowych, z uwzględnieniem być może również segmentów C i D według „klasyfikacji IHS Global Insight”, podkreślając jednocześnie trudności wynikające z takiej segmentacji dla rynku samochodów elektrycznych, podczas gdy jako właściwy rynek geograficzny wskazywała cały rynek samochodowy – w piśmie z dnia 31 stycznia 2011 r. Komisja zażądała dodatkowych informacji, na które Republika Federalna Niemiec odpowiedziała w dniu 1 marca 2011 r.
- 50 Bardziej precyzyjnie, z pisma Komisji z dnia 31 stycznia 2011 r. wynika, że dodatkowe informacje, o które zwróciła się Komisja, dotyczyły między innymi powodów, dla których zaproponowano rynek samochodów elektrycznych jako rynek właściwy, a nie rynek określony w sposób węższy lub inny, a także powodów, dla których Republika Federalna Niemiec oceniała, że powstanie zintegrowany rynek globalny samochodów elektrycznych, cechujący się globalnymi przepływami handlowymi. Poza tym Komisja przewidywała uzyskać dostęp do niezależnych badań dodatkowych oraz analiz dotyczących przewidywalnej segmentacji rozpatrywanego rynku. Wszystkie wspomniane powyżej żądania udzielenia dodatkowych informacji należy rozważać w kontekście wynikającym z pkt 14 i 15 omawianego pisma, z których to punktów można wywnioskować, że Komisja była zdania, iż opracowanie perspektywicznej analizy dotyczącej rozpatrywanego sektora może być trudne. W tych okolicznościach Komisja uznała, iż nie sposób wykluczyć, że skarżąca mogła pozyskać, w szczególności w połączonych segmentach C i D rynku samochodów elektrycznych w EOG, udział przekraczający 25%. Uznała tym samym, że konieczne jest uzyskanie dodatkowych informacji szczegółowych dotyczących różnych segmentów, które ewentualnie mogą mieć znaczenie.
- 51 W następstwie odpowiedzi udzielonej przez Republikę Federalną Niemiec z dnia 1 marca 2011 r., w której państwo to wskazało między innymi na trudności związane z określeniem właściwych rynków, Komisja zwróciła się pismem z dnia 20 kwietnia 2011 r. o dodatkowe informacje, dotyczące w szczególności klasyfikacji modeli i3 i i8, oraz o dalsze szczegółowe informacje dotyczące właściwego rynku geograficznego. Odpowiedź doręczono Komisji w dniu 25 maja 2011 r.

- 52 Wbrew temu, co twierdzi skarżąca, Komisja nie ograniczyła się do krytyki niewystarczającego charakteru niektórych informacji przekazanych przez Republikę Federalną Niemiec dotyczących rynku produktów i właściwego rynku geograficznego. W istocie, z różnych wspomnianych powyżej pism, interpretowanych w świetle decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego, wynika, że Komisja rozważała w ich kontekście wcześniej uzyskane informacje oraz że doszła do wniosku, iż zajęcie końcowego stanowiska, w szczególności jeśli chodzi o określenie właściwych rynków, nie jest możliwe bez wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego w celu wysłuchania osób trzecich w kwestiach, w których wciąż napotykała poważne trudności. Jeśli chodzi o rynek geograficzny, do którego odnosi się większość twierdzeń skarżącej, Komisja uznała w szczególności, że uzyskane informacje nie pozwalają ustalić w sposób wymagany prawem rzeczywistego istnienia globalnego rynku rozpatrywanych produktów. Pismem z dnia 17 lutego 2012 r. Komisja zwróciła się o udzielenie dalszych informacji.
- 53 Ponadto należy zaznaczyć, że Komisja słusznie uwypukliła napotkane trudności i niepewność, z jaką się konfrontowała, w zakresie, w jakim sama Republika Federalna Niemiec podkreślała w piśmie z dnia 1 marca 2011 r. trudności polegające na określeniu właściwych rynków. Po pierwsze, państwo to potwierdziło, że rynek samochodów elektrycznych lub lekkich pojazdów elektrycznych nie poddawał się jeszcze definicjom oraz że rynek samochodów hybrydowych „wykazywał tendencje do otwierania się wyłącznie na poziomie segmentów luksusowych”, to znaczy segmentów E i F. A zatem rynkiem właściwym byłby cały globalny rynek konwencjonalnych samochodów osobowych, bez jakiegokolwiek podziału na podsegmenty. Po drugie, w odpowiedzi na konkretne pytania Komisji dotyczące segmentów, do których można byłoby zaliczyć samochody elektryczne, Republika Federalna Niemiec wskazała, że z uwagi na ich długość samochody i3 należałyby do segmentów B i C, ale ze względu na ich cenę byłoby uzasadnione zaliczenie ich do segmentu D. Po trzecie, jeśli chodzi o samochody elektryczne produkowane przez konkurentów skarżącej, ich klasyfikacja była wciąż trudna wobec braku szczegółowych informacji, ale mogłyby one należeć zdaniem Republiki Federalnej Niemiec w szczególności do segmentów A, B lub C. Poza tym, jako że produkcja seryjna samochodów elektrycznych rozpoczęła się stosunkowo niedawno, nowe możliwości produkcyjne automatycznie skutkowały tym, że przedsiębiorstwo zajmujące pozycję pioniera zyskiwało ze statystycznego punktu widzenia istotne udziały w rynku. Niemniej jednak Republika Federalna Niemiec podniosła w tym względzie, że nie powinno być to brane pod uwagę w kontekście analizy dokonywanej zgodnie z pkt 68 wytycznych, ponieważ wytyczne realizowały raczej cel polegający na zapobieganiu nadprodukcji lub obecności na rynku przedsiębiorstw dominujących.
- 54 Informacje te, ujęte całościowo, skłoniły Komisję do zwrócenia się o dalsze informacje, o których mowa w pkt 49–51 powyżej. W tych okolicznościach nie sposób zgodzić się z twierdzeniem skarżącej, jakoby Komisja nie zainicjowała rzeczywistego dialogu z Republiką Federalną Niemiec. Poza tym w zakresie, w jakim twierdzenia skarżącej dotyczą również braku dialogu pomiędzy nią a Komisją, wystarczy stwierdzić, że zgodnie z wyrokiem z dnia 8 lipca 2004 r., Technische Glaswerke Ilmenau/Komisja (T-198/01, EU:T:2004:222, pkt 191–193), który należy zastosować w niniejszej sprawie na zasadzie analogii w stosunku do wstępnego postępowania wyjaśniającego, tego rodzaju obowiązek nie ciążył na Komisji.
- 55 Tym samym należy oddalić pierwszą część zarzutu pierwszego jako bezzasadną, bez konieczności orzekania w każdym razie o zasadności innych zarzutów stron, takich jak twierdzenie interwenienta o niemożności wykazania przez skarżącą okoliczności, które nie miały miejsca, oraz bez konieczności orzekania w przedmiocie wątpliwości co do tego, czy ewentualna wada decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego może podważyć zgodność z prawem zaskarżonej decyzji.

W przedmiocie części drugiej zarzutu pierwszego

- 56 Skarżąca podnosi co do zasady, że brak pewności związany z określeniem rynku w ramach analizy przewidzianej w pkt 68 lit. a) wytycznych, który przejawia się w szczególności w zaskarżonej decyzji, powinien być zostać usunięty najpóźniej na etapie formalnego postępowania wyjaśniającego. Jej zdaniem, ponieważ brak pewności był bezpośrednim skutkiem przyjętego przez Komisję podejścia, Komisja nie mogła powołać się na fakt, że ani uczestnicy postępowania, ani osoby trzecie nie dostarczyły znaczących informacji w odpowiedzi na ogłoszenie decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego. W tych okolicznościach Komisja powinna była posłużyć się innymi środkami w celu całkowitego wyjaśnienia wszystkich okoliczności sprawy, odwołując się na przykład do opinii niezależnego eksperta lub przeprowadzając badania rynku. Podejście przyjęte przez Komisję doprowadziło zdaniem skarżącej do niczym nieuzasadnionego nierównego traktowania.
- 57 Interwenient kwestionuje metodę przyjętą przez Komisję w celu określenia właściwego rynku. Po pierwsze, twierdzi on, że wymieniona metoda prowadzi do powstania przeszkód o charakterze prawnym i może zostać uznana za arbitralną. Po drugie, podnosi, że definicja rynku podważa podział kompetencji pomiędzy Komisją a państwami członkowskimi. Po trzecie, jego zdaniem przyjęta definicja rynku ewidentnie nie ma uzasadnienia ani podstawy w okolicznościach faktycznych. Wreszcie, w opinii interwenienta definicja rynku narusza ogólną zasadę równego traktowania.
- 58 Komisja kwestionuje argumenty skarżącej i interwenienta.
- 59 Tytułem wstępu Sąd wskazuje, potwierdzając twierdzenia Komisji, że niniejszy zarzut skarżącej powinien zostać uznany, z uwagi na jego treść, za dotyczący naruszenia art. 108 ust. 2 TFUE, a nie art. 108 ust. 3 TFUE. Dotyczy on bowiem naruszenia obowiązków przeprowadzenia dochodzenia w ramach formalnego postępowania wyjaśniającego.
- 60 Następnie Sąd podnosi, że główny zarzut skarżącej dotyczy co do zasady sposobu, w jaki Komisja dokonała oceny danych pozwalających na określenie właściwego rynku i udziału w nim skarżącej. W szczególności skarżąca twierdzi, że wobec braku przeprowadzenia wystarczająco szczegółowych analiz w zakresie określenia właściwego rynku Komisja dopuściła się błędów w ocenie tego, czy dla celów badania zgodności zgłoszonej pomocy z rynkiem wewnętrznym należy stosować komunikat w sprawie kryteriów dotyczących szczegółowej oceny pomocy regionalnej dla dużych projektów inwestycyjnych, czy wyłącznie wytyczne.
- 61 W tym względzie Sąd wskazuje, że pkt 68 wytycznych ma następujące brzmienie:

„68. W przypadkach, w których całkowita kwota pomocy ze wszystkich źródeł przekracza 75% maksymalnej kwoty pomocy, jaką może otrzymać inwestycja o wydatkach kwalifikowanych w wysokości 100 mln EUR przy zastosowaniu standardowego obowiązującego pułapu pomocy zgodnie z zatwierdzoną mapą pomocy regionalnej w odniesieniu do dużych przedsiębiorstw w dniu przyznania pomocy, oraz w przypadkach gdy:

- a) beneficjent pomocy realizuje ponad 25% sprzedaży danego(ych) produktu(ów) przed rozpoczęciem inwestycji lub będzie realizował ponad 25% po przeprowadzeniu inwestycji; [...]

[...]

Komisja zatwierdzi regionalną pomoc inwestycyjną wyłącznie po szczegółowej weryfikacji następującej po wszczęciu procedury, o której mowa w art. [108] ust. 2 [TFUE], czy pomoc jest konieczna do stworzenia zachęty dla inwestycji oraz czy korzyści wynikające ze środka pomocy przeważają nad zakłóceniem konkurencji i wpływem na wymianę handlową między państwami członkowskimi”.

- 62 W przepisie 63 do pkt 68 wytycznych wyjaśniono, że przed ich wejściem w życie, czyli przed dniem 1 stycznia 2007 r., Komisja opracuje kolejne wytyczne w sprawie kryteriów, jakie będzie brała pod uwagę w trakcie dokonywania oceny tego, czy dana pomoc jest konieczna do stworzenia zachęty dla inwestycji oraz czy korzyści wynikające ze środka pomocy przeważają nad zakłóceniem konkurencji i wpływem na wymianę handlową między państwami członkowskimi.
- 63 Jak twierdzi Komisja, w celu oceny zgodności pomocy na rzecz dużych projektów inwestycyjnych przekraczającej progi przewidziane w pkt 68–70 wytycznych z art. 107 ust. 3 TFUE należy zastosować komunikat w sprawie kryteriów dotyczących szczegółowej oceny pomocy regionalnej dla dużych projektów inwestycyjnych ze względu na szczególne ryzyko zakłócenia konkurencji i związanych z nim skutków dla wymiany handlowej.
- 64 W szczególności należy stwierdzić, jak wynika z pkt 6 i 7 komunikatu w sprawie kryteriów dotyczących szczegółowej oceny pomocy regionalnej dla dużych projektów inwestycyjnych, że pkt 68–70 wytycznych winny być interpretowane ze świadomością faktu, że znaczne kwoty pomocy regionalnej dla dużych projektów inwestycyjnych mogą w istotnym stopniu wpływać na handel oraz prowadzić do istotnych zakłóceń konkurencji. Z tego powodu Komisja stosowała dotąd politykę niezatwierdzania pomocy dla dużych projektów inwestycyjnych, przekraczających pewne progi, jednak w momencie zaistnienia okoliczności leżących u podstawy niniejszego sporu stosowała politykę szczegółowej oceny takiej pomocy.
- 65 O ile pkt 68 wytycznych ustanawia po stronie Komisji obowiązek przeprowadzenia szczegółowej kontroli, czy badana przez nią pomoc jest konieczna do stworzenia zachęty dla inwestycji oraz czy korzyści wynikające z pomocy przeważają nad zakłóceniem konkurencji i wpływem na wymianę handlową między państwami członkowskimi, o tyle przepis ten nie skutkuje zakazem przeprowadzenia takiej kontroli, jeżeli rozpatrywane progi nie zostały przekroczone (zob. podobnie wyrok z dnia 10 lipca 2012 r., Smurfit Kappa Group/Komisja, T-304/08, EU:T:2012:351, pkt 88). Zatem fakt, że przewidziane w wytycznych progi nie zostały przekroczone, nie oznacza automatycznie, że dana pomoc jest zgodna z rynkiem wewnętrznym. Przeciwnie, nawet jeśli wyżej wymienione progi nie zostały przekroczone, a inne przesłanki określone w wytycznych zostały spełnione, Komisja jest uprawniona zbadać, czy korzyści osiągnięte w kategoriach rozwoju regionalnego przeważają nad utrudnieniami, jakie powoduje rozpatrywany projekt w kategoriach zakłóceń konkurencji (zob. podobnie wyrok z dnia 10 lipca 2012 r., Smurfit Kappa Group/Komisja, T-304/08, EU:T:2012:351, pkt 90–97), co oznacza w szczególności kontrolę konieczności danej pomocy.
- 66 Mając na względzie powyższe rozważania, należy zgodzić się z wnioskiem Komisji wyrażonym w motywie 156 zaskarżonej decyzji, że Komisja była uprawniona do przeprowadzenia szczegółowej kontroli rozpatrywanej pomocy, bez względu na fakt, czy progi przewidziane w pkt 68 wytycznych zostały przekroczone. W szczególności nic nie stoi na przeszkodzie temu, by w ramach tej kontroli Komisja stosowała komunikat w sprawie kryteriów dotyczących szczegółowej oceny pomocy regionalnej dla dużych projektów inwestycyjnych do oceny konieczności danej pomocy.
- 67 W tym kontekście należy również odrzucić argument skarżącej dotyczący naruszenia zasady równego traktowania. W tym względzie wystarczy przypomnieć, że wbrew temu, co sugeruje skarżąca, nawet w odniesieniu do pomocy dla przedsiębiorstw, których udział w rynku nie przekracza 25%, Komisja przeprowadza kontrolę zgodności tej pomocy z kryteriami przewidzianymi art. 107 ust. 3 TFUE, co w tym przypadku oznacza przeprowadzenie kontroli konieczności rozpatrywanej pomocy.
- 68 Tym samym należy oddalić część drugą niniejszego zarzutu, bez konieczności orzekania w przedmiocie zasadności innych argumentów mających na celu wykazanie, że w niniejszej sprawie Komisja nie miała uprawnień do tego, by uznać, że progi przewidziane w pkt 68 lit. a) wytycznych zostały przekroczone oraz że uzasadnienie zaskarżonej decyzji było w tym zakresie niewystarczające.

W przedmiocie części trzeciej zarzutu pierwszego

- 69 W ramach tej części skargi skarżąca formułuje cztery zarzuty, z których pierwszy dotyczy braku określenia rynku właściwego, drugi – oczywistego błędu w ocenie obarczającego określenie właściwego rynku produktów dla potrzeb ustalenia udziałów rynkowych, trzeci – oczywistego błędu w ocenie obarczającego określenie właściwego rynku geograficznego dla potrzeb ustalenia udziałów rynkowych, i wreszcie czwarty – w oczywisty sposób błędne określenie udziałów rynkowych.
- 70 Wspólnym mianownikiem wszystkich przytoczonych powyżej zarzutów jest twierdzenie skarżącej, że naruszenie obowiązku starannego i bezstronnego badania spowodowało powstanie oczywistego błędu w ocenie, ponieważ Komisja uznała, że uzasadnione było przejście „do kolejnego etapu formalnego postępowania wyjaśniającego” oraz stosowanie w tym kontekście komunikatu w sprawie kryteriów dotyczących szczegółowej oceny pomocy regionalnej dla dużych projektów inwestycyjnych.
- 71 W tym względzie należy przypomnieć w pierwszej kolejności, że wniosek Komisji wyrażony w motywie 156 zaskarżonej decyzji, zgodnie z którym była ona uprawniona do przeprowadzenia szczegółowej oceny rozpatrywanej pomocy, bez względu na fakt, czy progi przewidziane w pkt 68 wytycznych w sprawie krajowej pomocy regionalnej zostały przekroczone, należy potwierdzić.
- 72 Po drugie, wniosek ten sam w sobie uzasadnia decyzję Komisji o przeprowadzeniu szczegółowego badania zgodności rozpatrywanej pomocy z rynkiem wewnętrznym, a w szczególności konieczności tej pomocy.
- 73 Tym samym należy oddalić jako nieistotne dla sprawy wszystkie argumenty, które skarżąca podniosła w ramach trzeciej części zarzutu pierwszego, a które miały na celu wykazanie, że Komisja nie mogła stwierdzić, iż ustanowiony w pkt 68 wytycznych próg 25% udziału w rynku został przekroczony, a tym samym zarzut ten należy oddalić w całości.

W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego naruszenia art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE

- 74 Sformułowany przez skarżącą zarzut drugi dzieli się na cztery części. Trzy pierwsze części zarzutu drugiego dotyczą oczywiście błędnej oceny, odpowiednio, efektu zachęty stworzonego przez pomoc, zasadności pomocy i jej skutków. Wreszcie, czwarta część tego zarzutu dotyczy jakoby oczywiście błędnego ustalenia faktycznego dotyczącego rzeczywiście poniesionych kosztów dodatkowych.
- 75 Tytułem wstępu skarżąca wskazuje, że ani rozporządzenie nr 800/2008, ani wytyczne nie określają wartościowo efektu zachęty. W szczególności skarżąca podkreśla, że nie jest konieczne ustalanie utrudnień wynikających z lokalizacji inwestycji, które mogą zostać zrekompensowane za pomocą „środka zachęty”. Odnosząc się do zasadności pomocy, skarżąca twierdzi, że logika art. 107 ust. 3 TFUE i rozporządzenia nr 800/2008 nie wiąże kwoty pomocy z dowodem na okoliczności kosztów dodatkowych. Nawet jeśli Sąd nie potwierdzi tej analizy, w opinii skarżącej należy uznać, że ocena zasadności pomocy winna raczej opierać się na rzeczywiście poniesionych kosztach dodatkowych niż na wcześniejszych oszacowanych kosztów planowania. Komisja, zamiast ocenić korzyści i utrudnienia wynikające z projektu inwestycyjnego, ograniczyła się do stwierdzenia, że każda pomoc przewyższająca wartość pierwotnie oszacowanych kosztów spowoduje poważne zakłócenia konkurencji.

W przedmiocie części pierwszej zarzutu drugiego

- 76 Skarżąca jest zdania, że ocena Komisji, jakoby „nie zostały wykazane ani efekt zachęty, ani zasadność pomocy” w odniesieniu do części pomocy przewyższającej wartość 17 mln EUR, jest obarczona oczywistym błędem. W opinii skarżącej „odrębne” warunki oceny efektu zachęty zostały ustanowione

w art. 8 ust. 3 lit. e) rozporządzenia nr 800/2008. Utrzymuje ona, że efekt zachęty będący wynikiem przyznania pomocy w wysokości 49 mln EUR został wykazany chociażby poprzez odwołanie do motywu 172 zaskarżonej decyzji. Pomoc w tej kwocie stanowiłaby zdaniem skarżącej wyrównanie nie tylko utrudnień związanych z lokalizacją inwestycji, ale również innych utrudnień, w tym niektórych „niewymiernych”, związanych z ryzykiem inwestycji w zupełnie nowy samochód, produkowany poza głównym zakładem przedsiębiorstwa. Skarżąca twierdzi, że jest wątpliwe, by różnica w kosztach rzędu 17 mln EUR w momencie podejmowania decyzji inwestycyjnej stanowiła dla BMW wystarczającą zachętę do realizacji projektu tego przedsiębiorstwa w Lipsku. Pytania tego nie zadano zresztą zarządowi tego przedsiębiorstwa.

77 Interwenient twierdzi, że zgodnie z art. 107 ust. 3 TFUE utrudnienia nierozzerwalnie związane z inwestycją winny być „co najmniej skompensowane”, gdyż jest to jedyny sposób, aby stworzyć zachętę do inwestowania na obszarach objętych pomocą. Należy jednak tworzyć inne zachęty, które pozwolą regionom znajdującym się w niekorzystnych warunkach gospodarowania na nadrobienie zaległości gospodarczych. O ile prawo pierwotne zakazuje nadmiernych rekompensat, o tyle jednak nie opiera się ono na zasadzie niekorzystnych rekompensat. Wynika stąd zatem, że wszystkie dodatkowe koszty, jakie spowodowała rozpatrywana inwestycja, poniesione do dozwolonej wysokości, będą zgodne z rynkiem wewnętrznym.

78 Komisja kwestionuje argumenty skarżącej i interwenienta.

79 Tytułem wstępu należy jednak przypomnieć, że w przypadku gdy niektóre części uzasadnienia decyzji mogą same w sobie uzasadniać ją w sposób wymagany prawem, wady, którymi mogłyby być dotknięte inne części uzasadnienia aktu prawnego, w żadnym razie nie mają wpływu na jego rozstrzygnięcie. Ponadto, gdy rozstrzygnięcie decyzji Komisji opiera się na wielu podstawach wniosku, z których każda mogłaby być wystarczającym uzasadnieniem jej rozstrzygnięcia, nieważność tego aktu należy stwierdzić w zasadzie tylko wtedy, gdy każda z tych podstaw jest niezgodna z prawem. W takim przypadku błąd lub inna wada prawna, które dotyczyły tylko jednej z podstaw wniosku, nie wystarczają, by uzasadnić stwierdzenie nieważności spornej decyzji, ponieważ taki błąd nie mógł mieć decydującego wpływu na rozstrzygnięcie decyzji przez wydającą ją instytucję (zob. wyrok z dnia 14 stycznia 2009 r., Kronoply/Komisja, T-162/06, EU:T:2009:2, pkt 62).

80 Następnie należy wskazać, że art. 8 ust. 3 rozporządzenia nr 800/2008, do którego odwołuje się skarżąca, stanowi, co następuje:

„Uznaje się, że pomoc przyznana dużym przedsiębiorstwom i objęta niniejszym rozporządzeniem wywołuje efekt zachęty jeśli oprócz spełnienia warunku określonego w ust. 2, państwo członkowskie, przed przyznaniem pomocy indywidualnej, sprawdziło, że dokumentacja przygotowana przez beneficjenta zakłada spełnienie jednego lub więcej z poniższych kryteriów:

[...]

e) w przypadku regionalnej pomocy inwestycyjnej, o której mowa w art. 13, fakt, że w przypadku braku pomocy projekt nie zostałby zrealizowany w danym obszarze objętym pomocą”.

81 W niniejszej sprawie, jak wynika z dokumentów zgłoszenia pomocy, zwłaszcza pkt 2.3.1 i 2.3.2 formularza zgłoszeniowego, rozpatrywana pomoc stanowiła pomoc inwestycyjną, jaką Republika Federalna Niemiec miała zamiar przyznać w ramach systemu pomocy (IZG), która wymagała jednak indywidualnego zgłoszenia (zob. pkt 2 powyżej). Jak słusznie twierdzi Komisja w pkt 71 i 72 odpowiedzi na skargę oraz w pkt 40 dupliki, odwołując się do art. 3 i art. 6 ust. 2 rozporządzenia nr 800/2008, w niniejszym przypadku nie chodziło o pomoc, o której mowa w art. 8 ust. 3 tego rozporządzenia, której „dotyczy [wspomniane] rozporządzenie”, ale o pomoc zgłoszoną indywidualnie (zob. również motywy 1–7 i art. 6 ust. 2 rozporządzenia nr 800/2008).

- 82 Jak zostało wskazane w ramach analizy zarzutu pierwszego, Komisja była uprawniona do oceny konieczności rozpatrywanej pomocy i nic nie stało na przeszkodzie, by w tym kontekście zbadała, czy w przypadku braku pomocy projekt nie zostałby zrealizowany w danym obszarze objętym pomocą.
- 83 Podstawowa trudność sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, czy jako zachęcająca [do inwestycji], a jednocześnie proporcjonalna może być traktowana pomoc w wysokości 17 mln EUR, jak twierdzi Komisja, czy też 49 mln EUR, jak utrzymuje skarżąca.
- 84 Należy zaznaczyć, że w zaskarżonej decyzji Komisja słusznie dokonała różnicującej analizy efektu zachęty i proporcjonalności pomocy. Tego rodzaju różnicowanie jest zgodne z orzecznictwem (zob. podobnie wyrok z dnia 14 stycznia 2009 r., Kronoply/Komisja, T-162/06, EU:T:2009:2, pkt 60–101). Ponieważ niektóre twierdzenia skarżącej, mimo że przedstawione w ramach zarzutu dotyczącego efektu zachęty, w rzeczywistości są związane raczej z proporcjonalnością pomocy, zostaną poddane analizie w części poświęconej następnemu zarzutowi.
- 85 Co się tyczy efektu zachęty, jaki stwarza pomoc, jak wynika z motywu 160 i nast. zaskarżonej decyzji, Komisja słusznie poddała analizie wątpliwość, czy pomoc rzeczywiście wpływała na zmianę planów jej beneficjenta, w tym sensie, że zdecydował on pod tym wpływem zainwestować w konsekwencji w innym regionie objętym pomocą.
- 86 W tym względzie Komisja poddała analizie dwa scenariusze przewidziane komunikatem w sprawie kryteriów dotyczących szczegółowej oceny pomocy regionalnej dla dużych projektów inwestycyjnych (zob. podobnie pkt 19 i następne ww. komunikatu i motywu 163 i nast. zaskarżonej decyzji).
- 87 Przypomniawszy w szczególności, że do państwa członkowskiego zgłaszającego pomoc należało dostarczenie dowodów w tym zakresie, Komisja w motywach 163–167 zaskarżonej decyzji wykluczyła pierwszy scenariusz, który polegał, zgodnie z pkt 22 ppkt 1 komunikatu w sprawie kryteriów dotyczących szczegółowej oceny pomocy regionalnej dla dużych projektów inwestycyjnych, na wykazaniu, że „[p]omoc zachęca do podjęcia pozytywnej decyzji inwestycyjnej, ponieważ inwestycja, która w przeciwnym razie nie byłaby opłacalna dla przedsiębiorstwa w jakiejkolwiek lokalizacji, może zostać zrealizowana w regionie otrzymującym pomoc”. Wniosek ten, do którego doszła Komisja, nie jest w niniejszej sprawie kwestionowany przed Sądem.
- 88 Jeśli chodzi o drugi scenariusz przewidziany w pkt 22 ppkt 2 komunikatu w sprawie kryteriów dotyczących szczegółowej oceny pomocy regionalnej dla dużych projektów inwestycyjnych, czyli wątpliwość, czy „[p]omoc zachęca do umieszczenia planowanej inwestycji w danym regionie, a nie w innym miejscu, ponieważ w efekcie kompensuje niedogodności i koszty wynikające z lokalizacji w regionie otrzymującym pomoc”, Komisja uznała w pkt 168–173 zaskarżonej decyzji, że scenariusz ten odpowiadał niniejszemu przypadkowi.
- 89 W tym kontekście Komisja odesłała, w szczególności w motywie 170 zaskarżonej decyzji, do uzyskanych od Republiki Federalnej Niemiec informacji dotyczących z jednej strony innych pierwotnie rozważanych lokalizacji inwestycji oraz ich analiz dokonanych przez BMW, a z drugiej strony do porównawczych danych dotyczących kosztów inwestycji w Monachium i w Lipsku, to znaczy w dwóch miastach figurujących na liście możliwych lokalizacji po przeprowadzeniu wstępnych analiz.
- 90 Komisja odnotowała, że obliczenia wynikające z dokumentów pochodzących z grudnia 2009 r. wskazywały, że w przypadku braku rozpatrywanej pomocy koszty inwestycji w Monachium byłyby o 17 mln EUR niższe niż w Lipsku. Poza tym Komisja przypomniała strategiczne korzyści Lipska w stosunku do innych wcześniej rozważanych lokalizacji, mianowicie, poza możliwością szybkiego wzrostu produkcji, fakt, że niekoniecznie trzeba było rozpocząć budowę od zera, że zakłady produkcyjne nie były oddalone od zakładów wytwarzających tworzywa sztuczne wzmocnione włóknem węglowym, że nie istniały trudności komunikacyjne, że zapewniona była ochrona know-how oraz że zakład nie był szczególnie oddalony od centrum badawczego beneficjenta pomocy.

- 91 Wreszcie, wskazawszy również, że dokumenty świadczące, iż ewentualna możliwość uzyskania pomocy państwa w kwocie 50 mln EUR została przeanalizowana przez podjęciem decyzji o inwestycji i implantacji, Komisja stwierdziła, że „[Republika Federalna] Niem[iec] w oparciu o wspomniane prawdziwe i aktualne dokumenty udowodnił[a], że decyzja o realizacji projektu inwestycyjnego w zakresie produkcji modelu i3 w Lipsku, a nie w Monachium, bazowała na dostępności pomocy państwa”.
- 92 Tym samym należy podkreślić, że Komisja odwoływała się do dokumentów przedstawionych zarządowi grupy BMW w grudniu 2009 r., a dotyczących 17 mln EUR jako porównawczych kosztów dodatkowych inwestycji w Lipsku, odwołując się jednocześnie do dokumentów świadczących o tym, że możliwość uzyskania wyższej pomocy, mianowicie w wysokości 50 mln EUR, została przeanalizowana przed podjęciem decyzji o inwestycji i implantacji.
- 93 Sąd dodatkowo uwydatnia w tym względzie fakt, potwierdzony również w zaskarżonej decyzji, że Komisja nie stwierdziła, by rozpatrywana pomoc nie powodowała efektu zachęty – w odniesieniu do pomocy zarówno w kwocie 17 mln EUR, jak i w kwocie 50 mln EUR – ale że, zgodnie z wewnętrznymi dokumentami przedsiębiorstwa beneficjenta, miała ona charakter „możliwości uzyskania”. Komisja stwierdziła wyłącznie w odniesieniu do kwoty zgłoszonej pomocy przekraczającej 17 mln EUR, że pomoc nie spełniała wymogu proporcjonalności, co jest przedmiotem odrębnego zarzutu w ramach niniejszego postępowania.
- 94 Ponadto należy stwierdzić, że wbrew temu, co twierdzi skarżąca, nie zostało wykazane, by efekt zachęty dla BMW został ustalony wyłącznie w kontekście ewentualnego przyznania pomocy w kwocie bliskiej 50 mln EUR, oszacowanej przez to przedsiębiorstwo, a nie w kontekście przyznania pomocy w kwocie 17 mln EUR, co wynikało również z zaleceń skierowanych w tym temacie do zarządu tego przedsiębiorstwa. W rzeczywistości bowiem, jak zostanie to poddane szczegółowej analizie w pkt 113 i nast. poniżej, dotyczących „konieczności” pomocy, już sama kwota 17 mln EUR, określona jako odpowiadająca różnicy pomiędzy przewidywalnymi kosztami lokalizacji w Monachium i w Lipsku, była rozważana przez organy decyzyjne przedsiębiorstwa będącego beneficjentem w kontekście oceny wykonalności rozpatrywanej inwestycji w Lipsku i ostatecznie przyczyniła się do jej realizacji jako projektu, którego przedsiębiorstwo to nie zrealizowałoby przy użyciu własnych środków w regionie korzystającym z pomocy.
- 95 W tych okolicznościach należy jeszcze wskazać, że różne twierdzenia skarżącej dotyczące kwoty pomocy, która powinna była zostać uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym, w tym krytyka „niezgodnego z prawem amalgamatu” efektu zachęty, konieczności pomocy, kwestii „wartościowego ujęcia” efektu zachęty albo też wątpliwości, czy „kwota pomocy powinna była zostać ograniczona do różnicy kosztów oszacowanych ex ante”, dotyczą w rzeczywistości proporcjonalności pomocy i będą przedmiotem analizy w ramach badania następnego zarzutu.
- 96 Podobnie, odnosząc się do przedstawionego w replice twierdzenia skarżącej dotyczącego zgodności komunikatu w sprawie kryteriów dotyczących szczegółowej oceny pomocy regionalnej dla dużych projektów inwestycyjnych z przepisami prawnymi wyższego rzędu, w zakresie, w jakim twierdzenie to należy rozumieć jako kwestionujące zgodność z prawem wspomnianego komunikatu, nie zostało ono ani przedstawione w sposób jasny w skardze, ani poparte dowodami. W związku z powyższym jest ono niedopuszczalne. Ponadto moc wiążąca wspomnianego powyżej komunikatu została uprzednio poddana analizie (zob. pkt 43 powyżej).
- 97 Wreszcie, co do zarzutów podniesionych przez interwenienta, podsumowanych w pkt 77 powyżej, po pierwsze, jeśli chodzi o twierdzenie o zaistniałym w niniejszej sprawie zakłóceniu konkurencji, którego negatywne skutki ponosi inwestor będący beneficjentem pomocy, który to inwestor tym samym powinien być chroniony, twierdzenie to należy odrzucić z powodu braku wystarczająco precyzyjnej podstawy prawnej. W szczególności, jeśliby interpretować to twierdzenie jako dotyczące naruszenia zasady równego traktowania w odniesieniu do przedsiębiorstw, których udział w rynku wynosi mniej

niż 25%, jak już wskazano wyżej, nie może być mowy o naruszeniu tej zasady w niniejszej sprawie, skoro Komisja może przeprowadzać szczegółowe analizy niezależnie od faktu, czy próg ten został przekroczony czy nie (zob. pkt 67 powyżej). Jeżeliby natomiast twierdzenie to interpretować w sposób szerszy, wystarczy stwierdzić, że rolą Komisji w ramach kontroli pomocy państwa jest ocena skutków, jakie dla konkurencji w całości rodzi pomoc.

- 98 Po drugie, odnosząc się do twierdzenia interwenienta, jakoby miała miejsce „niekorzystna rekompensata” ze szkodą dla inwestora – w zakresie, w jakim twierdzenie to może mieć związek z wątpliwościami co do prawidłowości dokonanej przez Komisję oceny proporcjonalności pomocy – będzie ono poddane analizie w ramach badania kolejnego zarzutu.
- 99 Mając na względzie powyższe rozważania, oraz w zakresie, w jakim Komisja słusznie stwierdziła w motywie 173 zaskarżonej decyzji istnienie efektu zachęty, należy oddalić część pierwszą zarzutu drugiego.

W przedmiocie części drugiej zarzutu drugiego

- 100 W ramach tej części skargi można wyodrębnić trzy argumenty; pierwszy dotyczy niedopuszczalnego amalgamatu efektu zachęty i konieczności pomocy, drugi – oczywistego błędu w ocenie wynikającego z faktu oparcia oceny konieczności pomocy na kosztach planowanych, a nie na kosztach rzeczywiście poniesionych, zaś ostatni dotyczy ustalenia kwoty przekraczającej koszty wynikające z utrudnień związanych z lokalizacją inwestycji.
- 101 Zdaniem skarżącej co do zasady Komisja dokonała oczywiście błędnej oceny konieczności pomocy, łącząc analizę efektu zachęty i konieczności pomocy. W tym względzie w motywie 183 zaskarżonej decyzji Komisja zwróciła uwagę, że pkt 33 komunikatu w sprawie kryteriów dotyczących szczegółowej oceny pomocy regionalnej dla dużych projektów inwestycyjnych wyraźnie stwierdzał, że „pomoc uznawana jest zasadniczo za proporcjonalną, jeśli pokrywa ona różnicę kosztów netto poniesionych przez przedsiębiorstwo korzystające z pomocy w celu zainwestowania w regionie otrzymującym pomoc oraz kosztów netto potrzebnych do inwestycji w innym regionie”. Z tego względu pomoc została uznana za proporcjonalną wyłącznie do wysokości „kwoty pomocy, która była potrzebna do podjęcia przez beneficjenta pomocy decyzji inwestycyjnej na rzecz określonej lokalizacji”. Komisja oparła swą decyzję na tych samych dokumentach co te wykorzystane w celu ustalenia efektu zachęty pomocy, to jest na dokumentach, którymi dysponował zarząd BMW w dniu podjęcia decyzji o realizacji inwestycji w grudniu 2009 r., a które wskazywały w analizie porównawczej lokalizacji w Lipsku i w Monachium na różnicę planowanych kosztów rzędu 17 mln EUR. Komisja odrzuciła natomiast dokumenty późniejsze, wykazujące koszty poniesione dopiero wiele lat po podjęciu decyzji o realizacji inwestycji czy decyzji o jej lokalizacji (zob. motyw 180 zaskarżonej decyzji).

– W przedmiocie argumentu pierwszego

- 102 Odwołując się do pkt 7 komunikatu w sprawie kryteriów dotyczących szczegółowej oceny pomocy regionalnej dla dużych projektów inwestycyjnych, skarżąca podnosi, że w ramach oceny konieczności pomocy Komisja miała obowiązek dokonać w świetle prawa konkurencji szczegółowej oceny kwestii, czy zważywszy na koszty realizacji inwestycji, wartość pomocy przewyższała kwotę do tego niezbędną, powodując tym samym zakłócenia konkurencji. Z logiki art. 107 ust. 3 TFUE i rozporządzenia nr 800/2008 wynikało, że konieczność pomocy nie zależała od stosunku pomiędzy kwotą pomocy a dowodem na poniesienie kosztów dodatkowych, ale że pomoc mogła zostać przyznana co do zasady w ramach dopuszczalnych progów. Punkt 33 komunikatu w sprawie kryteriów dotyczących szczegółowej oceny pomocy regionalnej dla dużych projektów inwestycyjnych, który nota bene nie może mieć pierwszeństwa przed przepisami rozporządzenia nr 800/2008, nie prowadzi zdaniem skarżącej do innego wniosku. Skarżąca twierdzi, że Komisja dopuściła się oczywistego błędu w ocenie, oceniając, że pkt 33 tego komunikatu należy interpretować jako „przepis ogólny”, a „nie wyłącznie jako

przykład”. W okolicznościach niniejszej sprawy Komisja powinna była uwzględnić fakt, że analiza pozycji rynkowej na podstawie pkt 68 lit. a) wytycznych nie doprowadziła do jasnego wniosku. Skarżąca odwołuje się również do faktu, że rozpatrywane rynki nieustannie ewoluują.

103 Komisja nie zgadza się z twierdzeniami skarżącej.

104 Sąd stwierdza, że z twierdzenia skarżącej wynika, iż „kwota planowanej pomocy”, która wynosiła jej zdaniem 49 mln EUR, dzieli się na dwie części. Zgodnie z twierdzeniami skarżącej część pierwsza stanowiła kwotę będącą kompensacją utrudnień związanych z lokalizacją inwestycji, a druga miała na celu pokrycie innych trudności pojawiających się w trakcie realizacji projektu oraz trudności nieoszacowanych (a w części niepoddających się oszacowaniu), nierozzerwalnie związanych z ryzykiem inwestycji w zupełnie nowy samochód, o precyzyjnie określonym budżecie, produkowany nie w głównym zakładzie produkcyjnym przedsiębiorstwa, ale w innym zakładzie produkcyjnym.

105 Odnosząc się do drugiej z części, Sąd, podobnie jak Komisja, uważa, że nie należy za pośrednictwem pomocy państwa usuwać wszelkiego ryzyka związanego z inwestycją w konkretny projekt. Tego rodzaju ryzyko jest odpowiedzialnością przedsiębiorstwa będącego beneficjentem pomocy, tym bardziej że ryzyko to było nieoszacowane lub nawet częściowo niemożliwe do oszacowania z wyprzedzeniem. Jedynym istotnym kryterium oceny konieczności pomocy jest to, czy pomoc była niezbędna, by projekt inwestycyjny został zrealizowany w regionie korzystającym z danej pomocy. Jak wynika z pkt 33 komunikatu w sprawie kryteriów dotyczących szczegółowej oceny pomocy regionalnej dla dużych projektów inwestycyjnych, dzieje się tak w przypadku, gdy pomoc „pokrywa [...] różnicę kosztów netto poniesionych przez przedsiębiorstwo korzystające z pomocy w celu zainwestowania w regionie otrzymującym pomoc oraz kosztów netto potrzebnych do inwestycji w innym regionie”.

106 Co do twierdzenia skarżącej, jakoby na mocy art. 13 rozporządzenia nr 800/2008 i pkt 38 wytycznych dopuszczalna intensywność pomocy miała być obliczana „wyłącznie na podstawie kosztów kwalifikowanych”, należy wskazać, że skarżąca nie wyjaśnia jasno, w jaki sposób przytoczone przepisy wzmacniają jej pozycję w sprawie. W istocie bowiem ich brzmienie nie odnosi się do obowiązku uwzględnienia a posteriori kosztów rzeczywiście poniesionych w ramach konkretnego projektu korzystającego z regionalnej pomocy państwa.

107 Poza tym z logiki samego pkt 38 wytycznych wynika, że co do zasady koszty będące przedmiotem pomocy państwa muszą być znane przed rozpoczęciem prac. W związku z tym pomoc może zostać przyznana w ramach programów pomocy wyłącznie wtedy, gdy beneficjent przed rozpoczęciem prac nad realizacją projektu złożył wniosek o przyznanie pomocy, a organ odpowiedzialny za zarządzanie programem potwierdził następnie na piśmie, że projekt, z zastrzeżeniem szczegółowej weryfikacji, zasadniczo „przed rozpoczęciem prac” kwalifikuje się do objęcia pomocą, ponieważ spełnia kryteria określone w programie. Podobnie, w przypadku pomocy „ad hoc”, właściwy organ „przed rozpoczęciem prac” nad realizacją projektu musi wydać „list intencyjny” w sprawie przyznania pomocy uzależniający owe prace od zatwierdzenia pomocy przez Komisję. Ponadto zostało wyraźnie wskazane, że jeżeli prace rozpoczną się, „zanim warunki określone [w omawianym przepisie] zostaną spełnione, projekt w całości nie będzie kwalifikował się do pomocy”. Wreszcie, nie jest również możliwe przyjęcie tezy skarżącej, jakoby „było możliwe przyznanie pomocy w ramach dopuszczalnych progów” – odwołując się do rozporządzenia nr 800/2008, a w szczególności do art. 6 ust. 2 tego rozporządzenia – gdyż teza ta sugeruje pośrednio, że nie było żadnej potrzeby dokonywania oceny tej kwoty z punktu widzenia jej proporcjonalności.

108 Jeśli chodzi o twierdzenie skarżącej dotyczące faktu, że Komisja oparła swą ocenę w zakresie zarówno efektu zachęty, jak i proporcjonalności pomocy na tych samych dokumentach, trzeba stwierdzić, że z komunikatu w sprawie kryteriów dotyczących szczegółowej oceny pomocy regionalnej dla dużych projektów inwestycyjnych, a w szczególności z jego pkt 34, wynika, że tego typu podejście nie jest wykluczone. Zgodnie bowiem z brzmieniem tego punktu „[...] koszty netto, które uznawane są za

powiązane z regionalnymi ograniczeniami, powodują niższą rentowność inwestycji”, i „[z] tego powodu obliczenia stosowane na potrzeby badania efektu zachęty można również zastosować do oceny proporcjonalności”.

- 109 Należy również wskazać, że zgodnie z orzecznictwem Komisja może uznać pomoc za zgodną z art. 107 ust. 3 TFUE jedynie wówczas, gdy może stwierdzić, że pomoc przyczynia się do realizacji jednego z określonych w tym przepisie celów, a celów tych przedsiębiorstwo otrzymujące pomoc nie mogłoby osiągnąć w normalnych warunkach rynkowych za pomocą samodzielnie podejmowanych działań. Innymi słowy, nie można zatem zezwolić na dokonywanie przez państwa członkowskie wypłat, które służyłyby poprawie sytuacji przedsiębiorstwa będącego beneficjentem pomocy, jeśli nie są one konieczne dla osiągnięcia ustanowionych w art. 107 ust. 3 TFUE celów (zob. podobnie wyrok z dnia 14 stycznia 2009 r., Kronoply/Komisja, T-162/06, EU:T:2009:2, pkt 65 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 110 Zgodnie z tym samym wyrokiem nie można zatem zatwierdzić pomocy, której pewne aspekty, a w szczególności jej kwota, mają skutki ograniczające, wykraczające poza to, co jest konieczne do osiągnięcia przez tę pomoc celów przewidzianych w traktacie (zob. podobnie wyrok z dnia 14 stycznia 2009 r., Kronoply/Komisja, T-162/06, EU:T:2009:2, pkt 66 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 111 Ponadto stwierdzenie braku konieczności pomocy może w szczególności wynikać z faktu, że wykonanie planu pomocy zostało nie tylko już rozpoczęte, lecz nawet zakończone przez zainteresowane przedsiębiorstwo przed złożeniem do właściwych organów wniosku o pomoc, co wyklucza możliwość odgrywania przez daną pomoc roli zachęty (wyrok z dnia 15 kwietnia 2008 r., Nuova Agricast, C-390/06, EU:C:2008:224, pkt 69).
- 112 W niniejszej sprawie tytułem wstępu należy przypomnieć, że wbrew temu, co twierdzi skarżąca, nie zostało wykazane, by efekt zachęty i konieczność pomocy dla BMW zostały ustalone wyłącznie w kontekście ewentualnego przyznania pomocy w kwocie bliskiej 50 mln EUR (zob. pkt 94 powyżej).
- 113 Z dokumentu skierowanego w dniu 5 kwietnia 2012 r. przez Republikę Federalną Niemiec do Komisji, dotyczącego ekspertyzy przeprowadzonej przez firmę audytorską w odpowiedzi na pisma Komisji z dnia 17 lutego i 21 marca 2012 r., wynika, że porównanie lokalizacji w Monachium i w Lipsku prowadziło do wniosku, że istniała między nimi różnica „17 mln EUR” – kwoty będącej oszacowaniem całego wykazu znaczących danych, wymienionych w pkt 77 przywołanego pisma. Dane poddane analizie zawierają koszty inwestycji strukturalnych, koszty planowania, koszty stałe, koszty materiałów i inne koszty. Ponadto fakt, że lokalizacja w Lipsku pozwalała na ewentualne zwiększenie produkcji w przyszłości, został uwzględniony w decyzji na jej korzyść.
- 114 Tym samym, jak wynika z pkt 81 wspomnianego pisma z dnia 5 kwietnia 2012 r., którego treść jest powtórzeniem danych z tabeli wskazującej różnicę 17 mln EUR pomiędzy kosztami, jakie miały generować obie omawiane lokalizacje, pomoc państwa w tej kwocie stanowiła główny element decyzji dotyczącej lokalizacji inwestycji. Ta pomoc państwa została uznana za konieczną, aby inwestycja w Lipsku była równie rentowna, co inwestycja w Monachium, której przewaga polegała na możliwości wykorzystania istniejących już zabudowań. Ten sam wniosek wynika z różnych dokumentów wewnętrznych BMW, na których opierała swą argumentację Republika Federalna Niemiec w toku postępowania administracyjnego, a także z dokumentów pochodzących z grudnia 2009 r., w szczególności z protokołu zebrania zarządu w dniu 15 grudnia 2009 r., do których odwołują się motywy 170, 175 i 176 zaskarżonej decyzji.
- 115 W tym oto szczególnym kontekście należy interpretować wewnętrzną propozycję skarżącej, wynikającą z załącznika 2 do tego samego pisma z dnia 5 kwietnia 2012 r. (s. 489), która polegała, bez dalszych wyjaśnień w tym przedmiocie, na ubieganiu się o pomoc państwa w kwocie 50 mln EUR. Co więcej, należy stwierdzić, że tabela przedstawiona na tej samej stronie wspomina wyłącznie „możliwości inwestycyjne i możliwości uzyskania subwencji” (Möglichkeiten der Investitionszulage und des

Investitionszuschusses), to jest możliwość otrzymania pomocy w kwocie odpowiadającej 12,5% wartości inwestycji, mianowicie 50 mln EUR, bez powołania jakiegokolwiek związku z poprzedzającymi ją analizami. Taki sam wniosek nasuwa się w odniesieniu do powtórzenia tej propozycji w załączniku 3 do omawianego pisma z dnia 15 grudnia 2009 r., na s. 496–501 i w załączniku 4 do tego samego pisma, na s. 505 [w załączniku] zawierającym wnioski z oceny porównawczej możliwości uzyskania środków pomocy o charakterze fiskalnym lub innym w różnych możliwych lokalizacjach inwestycji – do których to analiz skarżąca odwołuje się w odpowiedzi na środki organizacji postępowania Sądu w pkt 39 i nast. W szczególności ani z dokumentów przedstawionych Komisji przez Republikę Federalną Niemiec, ani z twierdzeń skarżącej przedstawionych przed Sądem nie wynika, że kwota 50 mln EUR została oszacowana w dniu podjęcia decyzji o lokalizacji inwestycji do realizacji w świetle informacji takich jak przewidywalne scenariusze, a nawet scenariusze prawdopodobne, które mogły się urzeczywistnić w trakcie realizacji inwestycji. Ponadto należy dodać, jak podkreśliła Komisja, że omawiana inwestycja była planowana do realizacji w Lipsku, że podjęto w tym zakresie ostateczną decyzję i że realizację projektu rozpoczęto w następstwie zatwierdzenia pomocy na kwotę 17 mln EUR (zob. także motyw 176 zaskarżonej decyzji).

- 116 To w tych okolicznościach następnie, w piśmie z dnia 10 sierpnia 2012 r., Komisja poinformowała Republikę Federalną Niemiec o fakcie, że dodatkowe koszty związane z inwestycją w Lipsku na podstawie informacji, które Komisja uzyskała od tego państwa, mogły zostać uwzględnione w ramach pomocy państwa o kwocie niższej niż figurująca we wniosku o pomoc złożonym przez BMW.
- 117 W opinii Komisji negatywne skutki pomocy w kwocie początkowo wnioskowanej były zbyt wysokie, do tego stopnia, że nie mogły zostać skompensowane faktem, iż realizowany był cel polityki regionalnej. Informacje te zostały przedstawione szczegółowo w motywach 174 i nast. zaskarżonej decyzji.
- 118 Komisja zatem słusznie wzięła pod uwagę fakt, że zgodnie z pkt 29 komunikatu w sprawie kryteriów dotyczących szczegółowej oceny pomocy regionalnej dla dużych projektów inwestycyjnych, „[a]by uznać pomoc regionalną za proporcjonalną, jej wysokość oraz intensywność muszą być ograniczone do minimum potrzebnego do przyciągnięcia inwestycji do danego regionu”. Na podstawie motywu 33 wspomnianego komunikatu w ramach zachęty lokalizacyjnej pomoc uznawana jest zasadniczo za proporcjonalną, jeśli pokrywa ona różnicę kosztów netto poniesionych przez przedsiębiorstwo korzystające z pomocy w celu zainwestowania w regionie otrzymującym pomoc oraz kosztów netto potrzebnych do inwestycji w innym regionie.
- 119 W niniejszej sprawie Komisja nie dopuściła się oczywistego błędu w ocenie w odniesieniu do kwoty przekraczającej 17 mln EUR, stwierdzając, iż nie chodziło tu o pomoc, która była „konieczna” w celu stworzenia efektu zachęty dla inwestycji, zgodnie z pkt 21 wspomnianego powyżej komunikatu, który odsyła do pkt 68 wytycznych.
- 120 Komisja zatem słusznie uznała w motywie 182 zaskarżonej decyzji, że zasada proporcjonalności oznacza również, że kwotę pomocy, która wykracza poza minimum wymagane w celu podjęcia decyzji w sprawie inwestycji w regionie objętym pomocą, należy uznać za zbędną, ponieważ stanowi ona bezwarunkową dotację finansową na rzecz beneficjenta pomocy, która nie służy celowi zgodnemu z przepisami dotyczącymi pomocy państwa.
- 121 Jest bezsporne, że w niniejszej sprawie nie zostało wykazane, iż nawet w kwocie przewyższającej 17 mln EUR „pomoc przyczyniała się realnie do zmiany zachowania jej beneficjenta w taki sposób, że rozważał podjęcie (dodatkowych) inwestycji w regionie korzystającym z pomocy”.
- 122 Sam fakt, że propozycja złożona kierownictwu BMW odwoływała się do możliwości uzyskania pomocy w kwocie 50 mln EUR, nie może być traktowany jako element determinujący w kontekście, w którym równocześnie dokumenty techniczne zawierają analizę ustalającą wyłącznie na 17 mln EUR różnicę cen, na podstawie której inwestycja miała zostać wykonana w Monachium lub w Lipsku, bez wytłumaczenia w jasny sposób powodu, dla którego wnioskowana kwota była wyższa. Dowody

zgromadzone w aktach sprawy uprawniają jedynie sformułowanie wniosku, że co do zasady ewentualna możliwość uzyskania pomocy w kwocie do 50 mln EUR była rozważana, w szczególności przez kierownictwo BMW, jako maksymalny wymiar pomocy, jaki można było uzyskać w danym przypadku.

- 123 W odniesieniu do tego ostatniego względu nie wystarczy odwołać się w ogólny sposób do maksymalnego wymiaru pomocy dla inwestycji w regionie korzystającym ze wsparcia albo powołać się na przyszłe ryzyko związane z inwestycją, takie jak na przykład zmiany kosztów pracy, w sytuacji gdy nie jest możliwe precyzyjne oszacowanie takich kosztów. Dla celów przyznania pomocy w kwocie 50 mln EUR nie ma również znaczenia podkreślanie, jak bardzo pomoc ta przyczyniła się do wzrostu rentowności rozpatrywanego projektu, jak to uczyniła skarżąca na rozprawie.
- 124 Jeśli chodzi o powołanie się przez skarżącą i interwenienta na decyzję Komisji C(2014) 5071 final z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie pomocy państwa SA.30743 (2012/C) (ex N 138/2010) – Niemcy – Finansowanie projektów infrastrukturalnych w porcie lotniczym Lipsk/Halle, po pierwsze, należy stwierdzić, że przytoczona sprawa dotyczy innego sektora gospodarki, który był regulowany przez szczególne normy prawne (zob. w szczególności motyw 8, 315 i 352 zaskarżonej decyzji).
- 125 Po drugie, kwestie, jakie pojawiły się w sprawie wymienionej w pkt 124 powyżej, w tym zagadnienie, jaka część inwestycji realizuje cele interesu publicznego, są odmienne niż w niniejszej sprawie (zob. w szczególności motyw 209 i nast. decyzji powołanej w pkt 124 powyżej). Wreszcie, jak wynika z motywów 326 i 337 tej decyzji, ocena efektu zachęty została przeprowadzona również w oparciu o podejście *ex ante*. Ta sama zasada została powtórzona w motywach 340 i 341 zaskarżonej decyzji, w części poświęconej proporcjonalności pomocy. Jeśli chodzi o uzasadnienie oceny proporcjonalności pomocy, z motywu 317 wymienionej w pkt 124 powyżej decyzji, jak również z motywu 340 i nast. wynika, że Komisja poddała analizie pytanie, czy „pomoc [została] ograniczona do minimum”. Wyłącznie tytułem uzupełnienia, mianowicie w motywie 342 tej decyzji, wskazano, co następuje:
- „Poziom intensywności pomocy w żadnym przypadku nie powinien przekroczyć faktycznego niedopasowania poziomu płynności projektu inwestycyjnego”.
- 126 W stosunku do dokumentów przedstawionych Komisji przez Republikę Federalną Niemiec we wrześniu 2012 r., mających na celu wykazanie rzeczywistych kosztów inwestycji, należy stwierdzić, co następuje.
- 127 Zgodnie z motywem 186 i nast. zaskarżonej decyzji Komisja wskazuje, że nie jest możliwe uwzględnienie informacji przedstawionych *a posteriori*, zatem po terminie, których wartość dowodową Komisja również podważa. Sąd, nie widząc konieczności rozstrzygania o wartości dowodowej rozpatrywanych dokumentów, stwierdza, że w istocie analiza proporcjonalności pomocy winna zostać dokonana również w tym samym czasie, w jakim podjęto decyzję inwestycyjną, to znaczy w kontekście, w którym przedsiębiorstwo będące beneficjentem pomocy decyduje o lokalizacji swego projektu.
- 128 W istocie wynika to z samej logiki pkt 21 komunikatu w sprawie kryteriów dotyczących szczegółowej oceny pomocy regionalnej dla dużych projektów inwestycyjnych, który odsyła do pkt 68 wytycznych i który obliuguje Komisję do sprawdzenia, czy pomoc jest „konieczna” do stworzenia zachęty dla inwestycji. Tak więc poza faktem, że przed podjęciem decyzji inwestycyjnej należy oceniać „efekt zachęty”, należy dodać, że odpowiedź na pytanie, czy pomoc jest „konieczna” do osiągnięcia tego celu, wchodzi w zakres analizy proporcjonalności pomocy. Wbrew temu, co twierdzi skarżąca, niemożliwe jest oddzielenie tych kryteriów w taki sposób, że jedno zostanie ocenione *a priori*, a drugie *a posteriori*.
- 129 W tym względzie należy dodać, że zaproponowane przez skarżącą rozwiązanie doprowadziłoby do sytuacji, w której nawet pomoc państwa przekraczająca ściśle minimum, w sensie celu, który ona realizuje, mogłaby zostać uznana za spełniającą efekt zachęty i kryterium proporcjonalności z tego tylko

względu, że może prowadzić do realizacji projektu przewidzianego w pkt 22 komunikatu w sprawie kryteriów dotyczących szczegółowej oceny pomocy regionalnej dla dużych projektów inwestycyjnych, z pominięciem odpowiedzi na pytanie, czy pomoc ta nie stanowi w rzeczywistości wypłaty, która służyłaby poprawie sytuacji finansowej przedsiębiorstwa będącego beneficjentem pomocy, nie będąc jednak konieczna dla osiągnięcia celów ustanowionych w art. 107 ust. 3 TFUE (zob. podobnie wyrok z dnia 14 stycznia 2009 r., Kronoply/Komisja, T-162/06, EU:T:2009:2, pkt 65 i przytoczone tam orzecznictwo; zob. także analogicznie wyrok z dnia 14 stycznia 1997 r., Hiszpania/Komisja, C-169/95, EU:C:1997:10, pkt 17). Taka interpretacja, mająca na celu analizę zarówno konieczności pomocy, jak i efektu zachęty, który powoduje pomoc w momencie inwestycji, pozostaje zgodna z pkt 29 komunikatu w sprawie kryteriów dotyczących szczegółowej oceny pomocy regionalnej dla dużych projektów inwestycyjnych, a także z jego pkt 26, który odnosi się w szczególności do „dokumentów przedłożonych komitetowi inwestycyjnemu oraz dokumentów przedstawiających różne scenariusze inwestycyjne”.

- 130 Wreszcie, jak słusznie wskazuje Komisja w motywie 187 zaskarżonej decyzji, analiza efektu zachęty, który powoduje pomoc, i proporcjonalności tej pomocy w kontekście wyboru lokalizacji w Lipsku nie była warunkiem inwestycji w projekt konstrukcji modelu i8, ponieważ ten został niejako dołączony do pierwotnego projektu konstrukcji modelu i3 w dniu, w którym decyzja o lokalizacji w Lipsku została już podjęta. Sama skarżąca podniosła przed Sądem, że pierwotna decyzja podjęta w 2009 r., dotycząca wyboru Lipska, odnosiła się wyłącznie do modelu i3, podczas gdy decyzja o produkcji modelu i8 została podjęta dopiero w 2011 r. Jak wskazuje Komisja, podjęcie decyzji dotyczącej modelu i8 nie wymagało dłuższej dokonania analizy w kontekście drugiego scenariusza przewidzianego komunikatem w sprawie kryteriów dotyczących szczegółowej oceny pomocy regionalnej dla dużych projektów inwestycyjnych (zob. pkt 88 powyżej), to znaczy w kontekście, w którym inwestycja była już umiejscowiona geograficznie. Jak bowiem wskazano w tym motywie, wobec niewielkiej zaplanowanej produkcji samochodów i8 rozważanie innej lokalizacji niż Lipsk nie było możliwe. Ponadto Republika Federalna Niemiec sama wskazała, że pierwotnie planowana wielkość produkcji samochodów elektrycznych nie zostanie zmieniona poprzez włączenie modelu i8, oraz nie twierdziła, że należało zmienić w tym zakresie analizę pomocy taką jak ta, która została zgłoszona.
- 131 Mając na względzie całość powyższych rozważań, Sąd oddala niniejszy zarzut skarżącej z tego względu, że proporcjonalność pomocy w całkowitej kwocie, to znaczy przekraczającej 17 mln EUR, nie została wykazana.

– W przedmiocie zarzutu drugiego

- 132 Zdaniem skarżącej uwzględnienie „kosztów planowania” w ramach oceny konieczności pomocy stanowi oczywisty błąd, ponieważ konieczność pomocy winna zostać oceniona na podstawie „kosztów rzeczywistych”. Konieczność pomocy oraz koszty kwalifikowalne winny zawsze podlegać ocenie ex post, w sposób uwzględniający rzeczywistość gospodarczą. Wyłącznie efekt zachęty może zdaniem skarżącej podlegać ocenie ex ante, w dniu podjęcia decyzji o realizacji inwestycji. Wszelkie inne sposoby oceny byłyby nieproporcjonalne, nie uwzględniałyby rzeczywistości gospodarczej i otwierałyby możliwość nadużyć polegających na zawyżaniu kosztów planowania. W niniejszej sprawie Komisja została prawidłowo poinformowana o kosztach dodatkowych w ramach procedury. Ponadto skarżąca podnosi, że zgodnie z przepisami IZG była ona jednocześnie zobowiązana przedstawić rzeczywiste warunki realizacji inwestycji. Wreszcie, twierdzi ona, że Komisja działała na zasadach automatyzmu, to znaczy, że nie przeprowadziła oceny skutków pomocy wykraczającej poza różnicę kosztów oszacowaną na 17 mln EUR. Postępując w ten sposób, nie wykonała ona w pełni przysługujących jej uprawnień dyskrecyjnych.
- 133 Komisja nie zgadza się z twierdzeniami skarżącej.

- 134 Sąd odsyła w tym względzie do analizy przeprowadzonej w ramach oceny poprzednich zarzutów. Skarżąca nie wskazuje bowiem precyzyjnej podstawy prawnej umożliwiającej stwierdzenie, że w niniejszej sprawie należy oprzeć się na kosztach „rzeczywistych”, a nie na kosztach planowanych początkowo na etapie podejmowania decyzji o realizacji inwestycji.
- 135 Wbrew twierdzeniom skarżącej nie należy zatem oceniać jako „nieproporcjonalnego” faktu, że w toku oceny konieczności pomocy i efektu zachęty, jaki pomoc miała powodować, Komisja przeanalizowała dostępne jej dane, biorąc pod uwagę sytuację istniejącą w dniu podejmowania decyzji umożliwiającej dokonanie ostatecznego wyboru lokalizacji inwestycji.
- 136 Odnosząc się do twierdzenia skarżącej, zgodnie z którym takie podejście Komisji „otwierałoby możliwość nadużyć polegających na zawyżaniu kosztów planowania”, wystarczy wskazać, że jak wynika w szczególności z motywu 25 in fine komunikatu w sprawie kryteriów dotyczących szczegółowej oceny pomocy regionalnej dla dużych projektów inwestycyjnych, do Komisji należy ocena, czy planowane koszty są, czy też nie są „realistyczne” w kontekście oceny różnych porównawczych scenariuszy przedstawionych przez zgłaszające państwo członkowskie.
- 137 Wreszcie, jak wynika z motywu 28 komunikatu w sprawie kryteriów dotyczących szczegółowej oceny pomocy regionalnej dla dużych projektów inwestycyjnych, „[j]eśli pomoc nie wpłynie na zmianę zachowania beneficjenta poprzez zachęcenie do realizacji (dodatkowych) inwestycji w regionie otrzymującym pomoc, oznacza to brak efektu zachęty pozwalającego na osiągnięcie celów regionalnych. Jeśli pomoc nie skutkuje efektem zachęty do osiągnięcia celów regionalnych, może być ona uważana za świadczenia finansowe na rzecz przedsiębiorstwa”. Zgodnie z tym samym motywem, „[d]latego w przypadku szczegółowej analizy pomocy regionalnej dla dużych projektów inwestycyjnych pomoc nie zostanie zatwierdzona w przypadkach, w których domniemywa się, że ta sama inwestycja zostałaby przeprowadzona w danym regionie nawet bez udzielenia pomocy” (zob. motyw 3 in fine tego samego komunikatu).
- 138 Z logiki tego motywu wynika, że do Komisji należy dokonanie oceny, czy pomoc pozwoli na zmianę zachowania przedsiębiorstwa, skłaniając je do realizacji inwestycji, której by się ono nie podjęło bez przyznania pomocy w „koniecznej” i z góry określonej kwocie. Późniejsze uwzględnienie rzeczywiście poniesionych kosztów nie ma dłużej wpływu na ten element analizy, pozwala jednak na bardziej precyzyjne określenie czynników ryzyka działalności gospodarczej, jakie ponosi beneficjent pomocy.
- 139 Wobec tego należy oddalić niniejszą część zarzutu.

– W przedmiocie zarzutu trzeciego

- 140 Zdaniem skarżącej Komisja w sposób oczywiście błędny stwierdziła w motywie 182 zaskarżonej decyzji, że kwotę pomocy, która wykracza poza minimum wymagane w celu podjęcia decyzji w sprawie inwestycji w regionie objętym pomocą, należy uznać za zbędną, ponieważ stanowi ona bezwarunkową dotację finansową na rzecz beneficjenta pomocy, która nie służy celowi zgodnemu z przepisami dotyczącymi pomocy państwa. Skarżąca podnosi, że twierdzenie to wynika z błędnej tezy, że inwestycja BMW zostałaby tak czy inaczej zrealizowana w Lipsku, jeśli tylko spółka ta uzyskałaby pomoc w kwocie 17 mln EUR. Wręcz przeciwnie, skarżąca podkreśla, że rozpatrywane przedsięwzięcie zasadało się na założeniu, iż na jego realizację zostanie przyznana pomoc w wysokości 49 mln EUR, co zdecydowało o realizacji inwestycji na tym korzystającym z pomocy obszarze. Zdaniem skarżącej niniejsza pomoc realizowała cel zgodny z przepisami regulującymi pomoc państwa, skoro spełniała wymogi przewidziane przez IZG – środek pomocy państwa zgodnego z rynkiem wewnętrznym na mocy rozporządzenia nr 800/2008. Skarżąca odrzuca zarzut, jakoby zamierzała obejść przepisy o pomocy państwa.
- 141 Komisja nie zgadza się z twierdzeniami skarżącej.

¹⁴² Sąd stwierdza, że niniejszy zarzut może zostać oddalony z tych samych względów, co zarzut poprzedni. Jak informuje Komisja w pkt 93 odpowiedzi na skargę, należy dodać, że decyzja o realizacji omawianej inwestycji została podjęta przez przedsiębiorstwo będące beneficjentem pomocy na podstawie obietnicy pomocy złożonej przez Republikę Federalną Niemiec, pod warunkiem ostatecznego zatwierdzenia pomocy przez Komisję. Ta zatwierdziła jednak wyłącznie kwotę 17 mln EUR, wynikającą z danych liczbowych dotyczących różnicy pomiędzy kosztami generowanymi przez zakłady w Lipsku i Monachium, przedstawionych w dokumentacji, na której opierało się kierownictwo BMW, a która stała się następnie częścią dokumentacji zgłoszeniowej.

W przedmiocie części trzeciej zarzutu drugiego

¹⁴³ Zdaniem skarżącej, ze względu brak weryfikacji i krytycznych uwag ze strony osób trzecich przedstawionych w ramach procedury administracyjnej, należy uznać zamieszczoną w motywie 189 zaskarżonej decyzji obserwację Komisji – zgodnie z którą dodatkowa kwota w wysokości 28 257 273 EUR miałyby negatywne skutki i mocno zniekształciłyby konkurencję, zwłaszcza że konkurenci w rezultacie mogliby cofnąć inwestycje w podobne produkty, co z kolei przyczyniłoby się do wyparcia prywatnych inwestorów z danego rynku – za pozbawioną wszelkich podstaw. Komisja nie wykonała przysługujących jej uprawnień dyskrejonalnych. Zdaniem skarżącej nie jest możliwe, by każda pomoc przyznana w kwocie wyższej od różnicy kosztów generowanych przez omawiane lokalizacje miała automatycznie skutek zakłócający konkurencję; w szczególności ocena taka nie jest możliwa bez zbadania pozycji BMW na rynku i bez porównania korzyści wynikających z subwencjonowanej inwestycji z jej negatywnymi skutkami. W niniejszej sprawie pozytywne skutki tego środka są oczywiste, ponieważ promuje on rozwój danego regionu, jak również niektóre priorytetowe cele Unii w dziedzinie ochrony środowiska i energii.

¹⁴⁴ Komisja nie zgadza się z twierdzeniami skarżącej.

¹⁴⁵ W tym względzie Sąd przypomina, że aby uznać pomoc regionalną za proporcjonalną, jej wysokość oraz intensywność muszą być ograniczone do minimum potrzebnego do przyciągnięcia inwestycji do danego regionu korzystającego z pomocy. W tym kontekście należy zaznaczyć, że motyw 30 komunikatu w sprawie kryteriów dotyczących szczegółowej oceny pomocy regionalnej dla dużych projektów inwestycyjnych, który mógł zostać prawidłowo zastosowany przez Komisję w niniejszej sprawie (zob. pkt 66 in fine powyżej), odsyła do wytycznych oraz do pułapów pomocy regionalnej ustalonych stosownie do wagi problemów, z jakimi borykają się dane regiony. Ponadto motyw 33 przytoczonego komunikatu wskazuje, w jakiej sytuacji pomoc zostanie co do zasady uznana za proporcjonalną. Sytuacja taka zachodzi, gdy pomoc pokrywa różnicę kosztów netto poniesionych przez przedsiębiorstwo korzystające z pomocy w celu zainwestowania w regionie otrzymującym pomoc oraz kosztów netto potrzebnych do inwestycji w innym regionie. Motyw ten przytacza rozmaite kryteria, które winny zostać w tym względzie wzięte pod uwagę. Poza tym należy podkreślić, że zasada proporcjonalności polegająca na ograniczeniu pomocy do niezbędnego minimum w taki sposób, by zminimalizować zakłócenia konkurencji na rynku wewnętrznym, znajduje również zastosowanie w innych dziedzinach prawa pomocy państwa (zob. analogicznie wyrok z dnia 19 lipca 2016 r., Kotnik i in., C-526/14, EU:C:2016:570, pkt 54, 57, 59).

¹⁴⁶ W niniejszej sprawie, ponieważ nie wykazano, by część pomocy przewyższająca kwotę 17 mln EUR spełniała kryterium „proporcjonalności”, Komisja nie naruszyła prawa ani nie dopuściła się oczywistego błędu w ocenie, stwierdzając, że dodatkowa kwota w wysokości 28 257 273 EUR miałyby negatywne skutki i mocno zniekształciłyby konkurencję, zwłaszcza że konkurenci w rezultacie mogliby cofnąć inwestycje w podobne produkty, co z kolei przyczyniłoby się do wyparcia prywatnych inwestorów z danego rynku. Nie sposób bowiem wykluczyć, że ta część kwoty pomocy pozwalała wyłącznie na finansowanie „ryzyka” związanego z inwestycją, a w ten sposób stanowiła przepływ gotówki dla przedsiębiorstwa będącego beneficjentem pomocy. W tych okolicznościach Komisja mogła zakładać zaistnienie negatywnego skutku w postaci możliwego zakłócenia konkurencji i skutku

odstraszającego dla konkurujących inwestorów prywatnych. A to dlatego, że pomoc polegała na nienależnym wzmocnieniu pozycji przedsiębiorstwa na rynku, umożliwiającym temu przedsiębiorstwu finansowanie swych potrzeb wykraczających ponad to co konieczne do zrealizowania zapowiadanych celów, to znaczy zachęty do podjęcia decyzji o inwestycji w regionie korzystającym z pomocy. Tym samym Komisja mogła stwierdzić, nie przeanalizowawszy ewentualnych dodatkowych skutków pozytywnych, że pomoc nie była zgodna z jednolitym rynkiem.

- 147 Za rozwiązaniem takim zdaje się przemawiać treść motywów 6 i 7 komunikatu w sprawie kryteriów dotyczących szczegółowej oceny pomocy regionalnej dla dużych projektów inwestycyjnych. Z jednej strony, jak wskazano w motywie 6 tego komunikatu, niektóre znaczne kwoty pomocy regionalnej dla dużych projektów inwestycyjnych mogą w istotnym stopniu wpływać na handel oraz prowadzić do istotnych zakłóceń konkurencji.
- 148 Z drugiej strony, jak wynika z motywu 7 komunikatu w sprawie kryteriów dotyczących szczegółowej oceny pomocy regionalnej dla dużych projektów inwestycyjnych, i zgodnie z odwołaniem do pkt 68 wytycznych, celem formalnego postępowania wyjaśniającego Komisji, wynikającego z bardziej zindywidualizowanego podejścia, jest szczegółowe zweryfikowanie, „czy pomoc jest konieczna do stworzenia zachęty dla inwestycji” oraz „czy korzyści wynikające ze środka pomocy przeważają nad zakłóceniem konkurencji i wpływem na wymianę handlową między państwami członkowskimi”. Ponieważ przesłanki te mają charakter kumulatywny, dopiero po uzyskaniu odpowiedzi twierdzącej na pierwsze z cytowanych pytań Komisja jest zobowiązana do przeanalizowania drugiego z nich. W ten sam sposób z motywu 52 tego komunikatu wynika, że dopiero po „ustaleniu, że pomoc [była] niezbędna jako zachęta w celu przeprowadzenia inwestycji w danym regionie”, Komisja porówna skutki pozytywne regionalnej pomocy inwestycyjnej dla dużych projektów inwestycyjnych z jej skutkami negatywnymi.
- 149 W konsekwencji Sąd uznał, że ponieważ Komisja prawidłowo wskazała, w jakim stopniu omawiana pomoc mogła spowodować zakłócenie konkurencji, nie miała ona obowiązku przeprowadzania analizy gospodarczej rzeczywistej sytuacji na rozpatrywanym rynku (zob. analogicznie wyrok z dnia 30 kwietnia 2009 r., Komisja/Włochy i Wam, C-494/06 P, EU:C:2009:272, pkt 58), wbrew temu, co twierdzi skarżący.
- 150 Tym samym należy również oddalić tę część zarzutu podniesionego przez skarżącą.

W przedmiocie części czwartej zarzutu drugiego

- 151 Skarżący podnosi co do zasady, że jeżeli Sąd miałby uznać pomoc za zgodną z rynkiem wewnętrznym wyłącznie wówczas, gdyby pozwalała ona na zrekompensowanie rzeczywiście poniesionych kosztów dodatkowych, quod non, należy zwrócić uwagę, że BMW wskazało za pośrednictwem pisma wystosowanego przez Republikę Federalną Niemiec z dnia 28 września 2012 r., że w danym momencie koszt inwestycji w lokalizacji w Lipsku był o 46 mln EUR wyższy niż koszt porównywalnej inwestycji w Monachium. Pismo to zawiera zdaniem skarżącej szczegółowe rozbieżności kwoty około 29 mln EUR – którą należy dodać do kosztów planowania w wysokości 17 mln EUR oszacowane na dzień podjęcia decyzji o lokalizacji inwestycji w grudniu 2009 r. – odpowiadające dodatkowym wydatkom netto wynikającym z lokalizacji inwestycji. Wobec tego wnioskowana kwota 45 257 260,13 EUR była w pełni uzasadniona.
- 152 Jeśli chodzi o ocenę Komisji przedstawioną w motywie 178 zaskarżonej decyzji, zgodnie z którą to oceną „dokumenty, które [Republika Federalna] Niem[iec] przedłożył[a] we wrześniu 2012 r. i które zawierają zestawienie kosztów dodatkowych, ani nie są prawdziwe, ani nie pochodzą z okresu, w którym podjęto jakąkolwiek decyzję w sprawie lokalizacji inwestycji, ponieważ sporządzono je dopiero we wrześniu 2012 r.”, z jednej strony skarżący twierdzi, że przeciwnie, chodzi o wyciągi z rocznych dokumentów księgowych BMW, poddanych kontroli przez kancelarię biegłego rewidenta.

Z drugiej strony podnosi ona, że dokumenty te zostały opracowane po to, by Komisja oceniła konieczność omawianej pomocy. Zdaniem skarżącej należało w oczywisty sposób wziąć również pod uwagę dodatkowe koszty związane z możliwościami produkcyjnymi modelu i8. Interwenient popiera co do zasady argumentację skarżącej.

153 Komisja nie zgadza się z twierdzeniami skarżącej.

154 Zarzut ten powtarza zasadniczo argumenty przeanalizowane wcześniej. Ponieważ wspomniane pismo wystosowane przez Republikę Federalną Niemiec do Komisji zostało opatrzone datą 28 września 2012 r., nie można uznać go za znaczące dla odpowiedzi na pytanie, czy „pomoc jest konieczna do stworzenia zachęty dla inwestycji”, zgodnie z motywem 7 komunikatu w sprawie kryteriów dotyczących szczegółowej oceny pomocy regionalnej dla dużych projektów inwestycyjnych. Należy stwierdzić za Komisją, że wyłącznie pierwsza inwestycja, dotycząca produkcji samochodów i3, ma znaczenie w analizie, zgodnie z drugim kryterium przewidzianym w motywie 22 przytoczonego komunikatu, który to kryterium ma na celu ustalenie, czy pomoc zachęca do umieszczenia planowanej inwestycji w danym regionie, a nie w innym miejscu, ponieważ w efekcie kompensuje niedogodności i koszty wynikające z lokalizacji w regionie otrzymującym pomoc. Skarżąca nie podniosła odrębnego argumentu, zgodnie z którym projekt produkcji samochodów i8 został również poddany analizie porównawczej pod kątem miejsca produkcji.

155 W tym względzie należy również podkreślić motyw 187 zaskarżonej decyzji, zgodnie z którym co do zasady w 2009 r. model i8 nie był jeszcze włączony do decyzji inwestycyjnej dotyczącej lokalizacji w Lipsku. Dopiero po podjęciu przez BMW decyzji o lokalizacji inwestycji w Lipsku dla modelu i3 dodatkowa decyzja dodała model i8. Z dokumentów przedstawionych przez Republikę Federalną Niemiec nie wynika, by ta druga decyzja dotyczyła również autonomicznego wyboru regionu, lecz wynika raczej, że owa decyzja wymagała wyboru dostosowanego do tego, czy możliwe było produkowanie dodatkowego modelu i8 w już wybranej lokalizacji w Lipsku. Sytuacja taka przypomina bardziej pierwszy ze scenariuszy przewidzianych w motywie 22 komunikatu w sprawie kryteriów dotyczących szczegółowej oceny pomocy regionalnej dla dużych projektów inwestycyjnych.

156 Ponadto nie wnioskowano o żadną dodatkową odrębną pomoc, w szczególności w odniesieniu do modelu samochodu i8, a Republika Federalna Niemiec potwierdziła ponadto, że dołączenie tego modelu do pierwotnego projektu nie będzie prowadzić do zwiększenia produkcji samochodów elektrycznych w zakładzie w Lipsku (zob. podobnie pismo Republiki Federalnej Niemiec skierowane do Komisji w dniu 25 maja 2011 r.).

157 W piśmie skierowanym do Komisji w dniu 25 maja 2011 r. Republika Federalna Niemiec stwierdziła, że nawet w przypadku gdyby produkcja samochodów i8 uplasowała się raczej w najwyższym przedziale przewidzianych pułapów w trakcie dwóch pierwszych lat produkcji, całkowita wycena inwestycji nie zostanie przekroczona. Stwierdziła ona wyraźnie, że rozmiar produkcji zakładu w Lipsku będzie obejmował zarówno model i3, jak i model i8. Jej zdaniem nie planowano zmiany zgłoszenia w tym zakresie.

158 Należy również podkreślić, że Republika Federalna Niemiec podnosiła, iż dopiero po ustąpieniu pewnych skutków globalnego kryzysu finansowego projekt przyjął bardziej innowacyjną – wręcz luksusową – postać, polegającą na użyciu technologii włókien węglowych i na stworzeniu w Lipsku technicznego centrum innowacji, a także planowaniu nowego projektu określonego mianem i8. W tym oto kontekście w 2010 r. BMW zdecydowało o rozszerzeniu produkcji realizowanej w omawianym zakładzie o innowacyjny model i8 oraz o produkcję plastików, co znacznie podniosło koszty inwestycji w stosunku do pierwotnie planowanych.

159 Mimo że Republika Federalna Niemiec wyjaśnia następnie, iż istniała możliwość produkcji modelu i8 po niższych kosztach w zakładzie w Monachium, nie przedstawiono w tym względzie żadnych danych porównawczych, inaczej niż w przypadku wyboru Lipska jako lokalizacji inwestycji w i3. Ponadto nie

zostało również wykazane, że twierdzenie Komisji, jakoby „przeszczepienie” produkcji modelu i8 do zakładu w Lipsku – przewidziane wcześniej dla modelu i3 – ze względu na zbieżność materiałów produkcyjnych i techniki produkcji, stanowiło oczywisty błąd w ocenie.

- 160 W tych okolicznościach Komisja słusznie oceniła, że wyłącznie pierwotne koszty szacunkowe należy uznać za istotne. Tym samym nie sposób uwzględnić nowej oceny rzeczywiście poniesionych kosztów, pomimo faktu, że Komisja została o niej poinformowana przed wydaniem zaskarżonej decyzji.
- 161 W rezultacie należy oddalić niniejszą część zarzutu i tym samym oddalić drugi zarzut w całości.

W przedmiocie zarzutu trzeciego, podniesionego tytułem ewentualnym, dotyczącego naruszenia art. 108 ust. 3 TFUE i rozporządzenia nr 800/2008, skutkującego ograniczeniem kwoty pomocy do kwoty niższej niż zwolniona z obowiązku zgłoszenia

- 162 Zdaniem skarżącej, mogła ona uzyskać od Republiki Federalnej Niemiec, tytułem projektu inwestycyjnego opisanego w zaskarżonej decyzji, pomoc opartą „na systemie pomocy dopuszczonym na podstawie rozporządzenia nr 800/2008” i „ustanowionym w IZG” do wysokości 22,5 mln EUR, ponieważ wymogi ustanowione w tej niemieckiej ustawie zostały spełnione. Twierdzi ona, że pomoc tę mogła uzyskać „niezależnie od wszelkiego obowiązku zgłoszenia przewidzianego art. 6 ust. 2 rozporządzenia nr 800/2008”. Wobec tego, tytułem ewentualnym, skarżąca wnosi do Sądu o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim Komisja wyraźnie odmawia przyznania BMW pomocy w wysokości 22,5 mln EUR.
- 163 Skarżąca podkreśla, że tym samym Komisja zakazuje Republice Federalnej Niemiec przyznania jej pomocy w kwocie 22,5 mln EUR, inaczej niż stałoby się w sytuacji braku zgłoszenia lub gdyby doszło do jego cofnięcia. Skarżąca twierdzi, że doszło w tym przypadku do naruszenia art. 108 ust. 3 TFUE, rozporządzenia nr 800/2008 oraz nadużycia władzy stanowiącego niezgodne z prawem wkroczenie w zakres kompetencji Republiki Federalnej Niemiec. Zdaniem skarżącej, ponieważ IZG „była istniejącym systemem pomocy”, Komisja miała uprawnienie wyłącznie do badania konkretnych środków zgłoszonych ze względu na przekroczenie progu powodującego obowiązek powiadomienia. Pomoc, która nie osiąga przytoczonego progu, winna być uważana za zgodną z rynkiem wewnętrznym na mocy IZG. Interwenient popiera co do zasady argumentację skarżącej.
- 164 Komisja kwestionuje argumenty skarżącej i interwenienta.
- 165 W tym względzie na wstępie należy przypomnieć, że obowiązek zgłaszania stanowi jeden z podstawowych elementów systemu kontroli ustanowionego przez traktat FUE w dziedzinie pomocy państwa. W ramach tego systemu państwa członkowskie mają obowiązek, po pierwsze, zgłaszania Komisji każdego środka zmierzającego do ustanowienia lub zmiany pomocy w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, i po drugie, niewprowadzania w życie takiego środka stosownie do art. 108 ust. 3 TFUE, dopóki wspomniana instytucja nie wyda decyzji końcowej dotyczącej rzeczonoego środka (wyrok z dnia 21 lipca 2016 r., Dilly’s Wellnesshotel, C-493/14, EU:C:2016:577, pkt 31).
- 166 Spoczywający na danym państwie członkowskim obowiązek zgłoszenia Komisji wszelkiej nowej pomocy został sprecyzowany w art. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. [108 TFUE] (Dz.U. 1999, L 83, s. 1) (wyrok z dnia 21 lipca 2016 r., Dilly’s Wellnesshotel, C-493/14, EU:C:2016:577, pkt 32).
- 167 Tymczasem, zgodnie z art. 109 TFUE, Rada jest uprawniona do wydania wszelkich właściwych rozporządzeń w celu zastosowania art. 107 i 108 TFUE, a w szczególności może określić warunki stosowania art. 108 ust. 3 TFUE i kategorie pomocy zwolnione z procedury przewidzianej tym przepisem (wyrok z dnia 21 lipca 2016 r., Dilly’s Wellnesshotel, C-493/14, EU:C:2016:577, pkt 33).

- 168 Ponadto, zgodnie z art. 108 ust. 4 TFUE, Komisja może przyjąć rozporządzenia dotyczące kategorii pomocy państwa, w odniesieniu do których Rada postanowiła, zgodnie z art. 109 TFUE, że mogą zostać zwolnione z procedury przewidzianej w art. 108 ust. 3 TFUE (wyrok z dnia 21 lipca 2016 r., Dilly's Wellnesshotel, C-493/14, EU:C:2016:577, pkt 34).
- 169 W ten sposób w myśl art. 109 TFUE zostało przyjęte rozporządzenie Rady (WE) nr 994/98 z dnia 7 maja 1998 r. dotyczące stosowania art. [107 i 108 TFUE] do niektórych kategorii horyzontalnej pomocy państwa (Dz.U. 1998, L 142, s. 1), w oparciu o które zostało przyjęte następnie rozporządzenie nr 800/2008 (wyrok z dnia 21 lipca 2016 r., Dilly's Wellnesshotel, C-493/14, EU:C:2016:577, pkt 35).
- 170 Wynika stąd, że niezależnie od obowiązku uprzedniego zgłoszenia każdego środka mającego na celu ustanowienie lub zmianę nowej pomocy, który to obowiązek ciąży na państwach członkowskich na podstawie traktatów i który stanowi jeden z podstawowych elementów systemu kontroli pomocy państwa, jeśli pomoc przyjęta przez państwo członkowskie spełnia istotne przesłanki przewidziane przez rozporządzenie nr 800/2008, owo państwo członkowskie może powołać się na możliwość zwolnienia z obowiązku zgłoszenia. A contrario z motywu 7 rozporządzenia nr 800/2008 wynika, że pomoc państwa, która nie jest objęta zakresem tego rozporządzenia, nadal podlega obowiązkowi zgłoszenia, o którym mowa w art. 108 ust. 3 TFUE (wyrok z dnia 21 lipca 2016 r., Dilly's Wellnesshotel, C-493/14, EU:C:2016:577, pkt 36).
- 171 Z powyższego wynika, że rozporządzenie nr 800/2008 oraz warunki w nim przewidziane będące złagodzeniem ogólnej zasady, jaką stanowi obowiązek zgłoszenia, należy rozumieć ściśle (wyrok z dnia 21 lipca 2016 r., Dilly's Wellnesshotel, C-493/14, EU:C:2016:577, pkt 37).
- 172 Takie podejście znajduje potwierdzenie przy uwzględnieniu celów realizowanych przez ogólne rozporządzenia dotyczące wyłączeń blokowych, takich jak wymienione w motywach 4 i 5 rozporządzenia nr 994/98. O ile bowiem Komisja jest uprawniona do przyjmowania takich rozporządzeń w celu zagwarantowania skutecznej kontroli nad regułami konkurencji w dziedzinie pomocy państwa i ułatwienia zarządzania administracyjnego bez osłabienia swej kontroli w tej dziedzinie, o tyle takie rozporządzenia mają również na celu zwiększenie przejrzystości i bezpieczeństwa prawnego. Przestrzeganie warunków przewidzianych w tych rozporządzeniach, w tym również w rozporządzeniu nr 800/2008, pozwala zapewnić, że cele te zostaną w pełni osiągnięte (wyrok z dnia 21 lipca 2016 r., Dilly's Wellnesshotel, C-493/14, EU:C:2016:577, pkt 38).
- 173 W niniejszej sprawie Sąd stwierdza, że szczególnie pomoc regionalna przekraczająca progi pomocy indywidualnej powodujące powstanie obowiązku powiadomienia Komisji na podstawie art. 6 ust. 2 rozporządzenia nr 800/2008 nie powinna być oceniana na podstawie tego rozporządzenia, ponieważ nie wchodzi w jego zakres, ale że omawiana pomoc powinna być rozpatrywana w oparciu o komunikat w sprawie kryteriów dotyczących szczegółowej oceny pomocy regionalnej dla dużych projektów inwestycyjnych, wówczas gdy spełnione są przesłanki przewidziane w wytycznych oraz, w sposób bardziej ogólny, w świetle wymogów przewidzianych w art. 107 ust. 3 TFUE (zob. także pkt 65–67 powyżej).
- 174 Jeśli chodzi bowiem o zastosowanie art. 6 ust. 2 rozporządzenia nr 800/2008, należy podkreślić, że rozporządzenie to winno być interpretowane w świetle i w kontekście art. 6 ust. 1 tego rozporządzenia, zgodnie z którym „[n]iniejsze rozporządzenie nie ma zastosowania do żadnej pomocy indywidualnej, przyznanej ad hoc lub w ramach programu pomocy, której ekwiwalent dotacji brutto przekracza [przewidziane] następujące progi”. Natomiast wbrew temu, co twierdzi skarżąca, wyłącznie

w odniesieniu do pomocy zgodnej z rozporządzeniem i nieprzekraczającej progu powodującego obowiązek zgłoszenia należy odwoływać się do motywu 5 tego rozporządzenia, który przewiduje, co następuje:

„Wyłączenie na mocy niniejszego rozporządzenia powinno dotyczyć każdej pomocy spełniającej wszystkie odpowiednie warunki niniejszego rozporządzenia oraz każdego programu pomocy, pod warunkiem że każda pomoc indywidualna, jaka mogłaby zostać przyznana w ramach tego programu, spełnia wszystkie odpowiednie warunki niniejszego rozporządzenia. Aby zapewnić przejrzystość oraz bardziej skuteczne monitorowanie pomocy, każdy indywidualny środek pomocy przyznany na mocy niniejszego rozporządzenia powinien zawierać wyraźne odesłanie do odpowiednich przepisów rozdziału II [niniejszego rozporządzenia] oraz do aktu prawa krajowego będącego podstawą prawną tego środka pomocy”.

- 175 W ten sam sposób należy przypomnieć, że zgodnie z wytycznymi, a w szczególności z ich pkt 64, państwa członkowskie mają obowiązek indywidualnego zgłaszania Komisji pomocy regionalnej dla dużych projektów inwestycyjnych przyznawanej w ramach istniejących programów pomocy, jeśli pomoc ta spełnia wymogi określone w wytycznych.
- 176 W tych okolicznościach, i wbrew temu, co twierdzą skarżąca i interwenient, nie można uznać, by rozpatrywana pomoc była przedmiotem wyjątku wynikającego z faktu, iż wchodzi ona w zakres rozporządzenia nr 800/2008 lub IZG. Z uwagi bowiem na fakt, że pomoc ta przekroczyła próg powodujący obowiązek zgłoszenia, Komisja słusznie uznała, iż należało rozpatrzyć ją w kategoriach pomocy indywidualnej, a nie jako pomoc wchodzącą w zakres zastosowania rozporządzenia dotyczącego wyłączeń blokowych lub zatwierdzoną pomoc istniejącą (zob. analogicznie opinia rzecznika generalnego M. Watheleta w sprawie Komisja/Włochy, C-467/15 P, EU:C:2017:24, pkt 61–73 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 177 Sąd uważa, że w niniejszym przypadku żaden z przepisów, na które powołują się skarżąca lub interwenient, nie może stanowić podstawy twierdzenia, jakoby Komisja przekroczyła zakres swych kompetencji, poddając zgłoszoną pomoc w całości ocenie jej zgodności z rynkiem wewnętrznym, a nie wyłącznie jej kwoty przekraczającej próg powodujący obowiązek zgłoszenia. W szczególności należy podkreślić w tym względzie, że fakt, iż Komisja podejmuje decyzję o zatwierdzeniu zgłoszonej jej pomocy, rodzi istotne, wiążące skutki prawne, które mogą zostać podważone wyłącznie przed sądem Unii. Chodzi tu zatem o procedurę inną niż ta wynikająca z wyłączeń blokowych, która z kolei opiera się na domniemaniu zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym. W okolicznościach takich jak w niniejszym przypadku domniemanie zgodności pomocy [z rynkiem wewnętrznym] do określonej wysokości progu nie może przeważać nad indywidualną oceną pomocy, skoro jest bezsporne, że rozpatrywana pomoc podlega obowiązkowi zgłoszenia, to znaczy, że została uznana *prima facie* za pomoc o szczególnym znaczeniu w sensie jej ewentualnych skutków dla konkurencji.
- 178 Poza tym z tego samego motywu 56 komunikatu w sprawie kryteriów dotyczących szczegółowej oceny pomocy regionalnej dla dużych projektów inwestycyjnych wynika, że „Komisja może podjąć decyzję akceptującą, warunkową lub zabraniającą udzielenia pomocy”. W dalszej części motyw ten przewiduje z jednej strony, że jeśli Komisja podejmie decyzję warunkową zgodnie z art. 7 ust. 4 rozporządzenia nr 659/1999, może powiązać ją z warunkami ograniczającymi potencjalne zakłócenia konkurencji oraz zapewniającymi proporcjonalność, a z drugiej strony, że w szczególności może ona obniżyć zgłoszoną wysokość lub poziom pomocy do poziomu, który uważa za proporcjonalny, a zatem zgodny z rynkiem wewnętrznym.
- 179 Wbrew temu, co twierdzi skarżąca, powyższych wniosków nie podważa odwołanie uczynione w przypisie do motywu 56 komunikatu w sprawie kryteriów dotyczących szczegółowej oceny pomocy regionalnej dla dużych projektów inwestycyjnych, wskazujące, że „[j]eśli pomoc przyznana jest na podstawie istniejących programów pomocy regionalnej, należy zwrócić uwagę na fakt, że państwo członkowskie ma możliwość udzielenia takiej pomocy do poziomu odpowiadającego maksymalnej,

dopuszczalnej wysokości pomocy, którą, według obowiązujących zasad, może otrzymać inwestycja o kwalifikowalnych kosztach wynoszących 100 mln EUR”. Zacytowany powyżej przypis nie może mieć bowiem pierwszeństwa przed faktem, że pomoc rozpatrywana w niniejszej sprawie, zgłoszona zgodnie z art. 6 ust. 2 rozporządzenia nr 800/2008, winna podlegać ocenie jako pomoc indywidualna, a nie jako pomoc przyznana na podstawie zatwierdzonych programów pomocy regionalnej. Jak wcześniej stwierdzono w tym względzie, zgodnie z rozpatrywanym komunikatem i w ramach analizy przeprowadzonej na podstawie art. 107 ust. 3 TFUE, do Komisji należała ocena w szczególności efektu zachęty i proporcjonalności pomocy. Na tej oto podstawie Komisja uznała pomoc za zgodną z rynkiem wewnętrznym wyłącznie do wysokości 17 mln EUR, co odpowiadało różnicy między kosztami generowanymi przez lokalizację w Monachium a tymi generowanymi przez lokalizację w Lipsku, oszacowanej na dzień wydania decyzji o realizacji i lokalizacji inwestycji.

- 180 Tak samo ze wskazanych powodów należy oddalić twierdzenia interwenienta przedstawione w pkt 61–67 uwag interwenienta, zgodnie z którymi w niniejszej sprawie należało co do zasady uznać, że rozpatrywana pomoc do wysokości progu powodującego obowiązek zgłoszenia wchodzi w zakres istniejącego systemu pomocy, który z założenia był poddany wcześniejszej ocenie Komisji co do jego zgodności z rynkiem wewnętrznym. Sąd natomiast uważa, że pomoc zgłoszona w niniejszej sprawie, która przekraczała progi powodujące obowiązek osobistego zgłoszenia, winna była zostać uznana za wchodzącą w zakres warunkowego zatwierdzenia lub zwolnienia, którego przedmiotem był ogólny system pomocy, którego sprawa dotyczy, mianowicie IZG (zob. analogicznie wyrok z dnia 6 lipca 1995 r., AITEC i in./Komisja, od T-447/93 do T-449/93, EU:T:1995:130, pkt 124–131).
- 181 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że Komisja słusznie uznała, iż wyłącznie indywidualna analiza pozwalała na legitymizowanie takiej pomocy lub jej części. Należy również stwierdzić, że konieczność przeprowadzenia takiej analizy pozostaje w zgodzie z celem art. 107 TFUE, który jako reguła konkurencji zmierza co do zasady do zapobiegania temu, by pomoc przyznawana przez państwa członkowskie zakłócała konkurencję lub wpływała na wyminę handlową między tymi państwami. Podejście to jest również zgodne z zasadami wynikającymi z wyroku z dnia 6 marca 2002 r., Diputación Foral de Álava i in./Komisja (T-127/99, T-129/99 i T-148/99, EU:T:2002:59, pkt 228, 229), zgodnie z którymi pomoc przekraczająca pułapy przewidziane dla systemu pomocy – nawet ogólnego systemu pomocy, który był przedmiotem decyzji zatwierdzającej – nie może zostać uznana za objętą w całości jego zakresem.
- 182 Tym samym należy również oddalić podniesiony przez skarżącą zarzut trzeci, bez konieczności w każdym razie rozstrzygania co do istoty kwestii, czy gdyby rozpatrywany projekt pomocy został ograniczony do kwoty 22,5 mln EUR, to spełniałby wymogi ustanowione w IZG, a w konsekwencji – oddalić skargę w całości.

W przedmiocie kosztów

- 183 Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania przed Sądem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.
- 184 Ponieważ skarżąca przegrała sprawę, należy – zgodnie z żądaniem Komisji – obciążyć ją własnymi kosztami oraz kosztami poniesionymi przez Komisję.
- 185 Interwenient pokrywa własne koszty, zgodnie z art. 138 § 3 regulaminu postępowania.

Z powyższych względów

SĄD (piąta izba)

orzeka, co następuje:

- 1) **Skarga zostaje oddalona.**
- 2) **Bayerische Motoren Werke AG pokrywa własne koszty oraz koszty poniesione przez Komisję Europejską.**
- 3) **Freistaat Sachsen pokrywa własne koszty.**

Dittrich

Schwarcz

Tomljenović

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 12 września 2017 r.

Podpisy

i — Punkt 135 w niniejszym tekście był przedmiotem zmian o charakterze językowym po pierwotnym umieszczeniu go na stronie internetowej.