RETTENS DOM (Tredje Udvidede Afdeling)

27. februar 1997 *

I sag T-106/95,

Fédération française des sociétés d'assurances (FFSA), Paris,

Union des sociétés étrangères d'assurances (USEA), Paris,

Groupe des assurances mutuelles agricoles (Groupama), Noisy-le-Grand (Frankrig),

Fédération nationale des syndicats d'agents généraux d'assurances (FNSAGA), Paris,

Fédération française des courtiers d'assurances et de réassurances (FCA), Paris,

Bureau international des producteurs d'assurances et de réassurances (BIPAR), Paris,

* Processprog: fransk.

ved advokaterne Dominique Voillemot og Marie-Pia Hutin, Paris, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Jacques Loesch, 11, rue Goethe,

sagsøgere,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Gérard Rozet, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

sagsøgt,

støttet af

Den Franske Republik ved kontorchef Catherine de Salins og fuldmægtig Jean-Marc Belorgey, Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Frankrigs Ambassade, 9, boulevard du Prince Henri,

og

La Poste, en fransk offentligretlig juridisk person, Boulogne-Billancourt (Frankrig), ved advokat Hervé Lehman, Paris, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Aloyse May, 31, Grand-rue,

intervenienter,

angående en påstand om annullation af Kommissionens beslutning af 8. februar 1995, der blev meddelt sagsøgerne ved skrivelse af 21. februar 1995, om en procedure i henhold til EF-traktatens artikel 93 (statsstøtte, NN 135/92, kommercielle aktiviteter udøvet af det franske postvæsen), offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* af 7. oktober 1995 (EFT C 262, s. 11),

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS
(Tredje Udvidede Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, B. Vesterdorf, og dommerne C. P. Briët, P. Lindh, A. Potocki og J. D. Cooke,

justitssekretær: fuldmægtig J. Palacio González,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter mundtlig forhandling den 8. oktober 1996,

afsagt følgende

Dom

Sagens faktiske omstændigheder

1 Den 11. april 1990 fremsatte den franske regering i Nationalforsamlingen et forslag til lov »om de grundlæggende principper og vilkår for en reform af post- og telekommunikationsvæsenet«.

2 Den 4. maj 1990 indgav tre af sagsøgerne i denne sag, Fédération française des sociétés d'assurances (FFSA), Union des sociétés étrangères d'assurances (USEA) og Groupe des assurances mutuelles agricoles (Groupama), der alle er sammenslutninger af forsikringsselskaber, en fælles klage til Kommissionen over lovforslaget, idet sagsøgerne anførte, at dette på forsikringsområdet ville skabe konkurrencefordrejning i strid med artikel 85, 86 og 92 i EF-traktaten (herefter »traktaten«).

3 I klagen blev det navnlig gjort gældende, at den franske stat i strid med traktatens artikel 92 påtænkte at yde statsstøtte til La Poste (det franske postvæsen, herefter »postvæsenet«) i form af skatte- og afgiftslettelser. Ifølge sagsøgerne ville denne retsstridige statsstøtte bestå i følgende fordele: Postvæsenet ville blive underlagt en skatte- og afgiftsmæssig undtagelsesordning, hvorefter det indtil den 1. januar 1994 i forbindelse med den virksomhed, der ville blive overført til det, alene skulle betale de skatter og afgifter til staten, der var gældende på tidspunktet for lovens offentliggørelse. Herudover ville postvæsenet med virkning fra den 1. januar 1994 skulle betale lønafgift efter en sats på 4,25% og ikke på grundlag af den gennemsnitlige sats på ca. 10%, der gjaldt for forsikringsselskaber. Endelig ville postvæsenet opnå et nedslag på 85% i beregningsgrundlaget for lokale skatter samt en anvendelse af en lavere sats i forhold til de kommunale satser. Endvidere anførte klagerne, at overdragelsen uden vederlag til postvæsenet af fast ejendom og løsøre, der ville blive stillet til postvæsenets rådighed, portofrihed i forbindelse med forsikringsydelser samt andre ikke nærmere angivne former for direkte og indirekte støtte, der blev betegnet som »skjult«, ligeledes stred mod traktatens artikel 92.

4 Den 2. juli 1990 udstedtes lov nr. 90-568 »om det offentlige post- og telekommunikationsvæsen« (herefter »1990-loven«), som blev offentliggjort i *Journal officiel de la République française* (herefter »JORF«) af 8. juli 1990. I henhold til lovens artikel 1 er postvæsenet, med virkning fra den 1. januar 1991, en offentligretlig juridisk person, hvormed ministeren for post- og telekommunikation har tilsyn.

5 I lovens artikel 2 nævnes blandt postvæsenets opgaver muligheden for at tilbyde »ydelser, der omfatter betalingsmidler og pengeoverførsel, investering og opsparing, formueforvaltning, boligopsparingslån og alle former for forsikring«. I hen-

hold til artikel 7 kan postvæsenet »i Frankrig og i udlandet udøve enhver form for virksomhed, der direkte eller indirekte har tilknytning til postvæsenets formål. Postvæsenet kan herved på de betingelser, der er fastlagt i dets vedtægter ('cahier de charges'), oprette datterselskaber og indskyde kapital i selskaber, grupper af selskaber og andre foretagender med formål, der har tilknytning til eller er komplementære i forhold til postvæsenets«. Endelig indeholder lovens artikel 21 bl. a. bestemmelse om, at »der i det for postvæsenet gældende beskatningsgrundlag [for så vidt angår lokale skatter] gives et nedslag på 85% som følge af postvæsenets forpligtelse til at dække hele landet og til at deltage i indretningen af landets infrastruktur« (»aménagement du territoire«).

6 Efter indgivelsen af klagen fandt der en brevveksling sted mellem klagerne og Kommissionen. Ved skrivelse af 2. august 1990 meddelte Kommissionen bl. a. klagerne, at den var af den opfattelse, at udøvelsen af forsikringsvirksomhed burde være underlagt de samme vilkår som dem, der gælder private forsikringsselskaber, og at den omstændighed, at en virksomhed er en offentlig, og ikke en privat, virksomhed, ikke kan have nogen betydning for spørgsmålet om retten til at modtage statsstøtte, hvad enten denne er direkte eller indirekte.

7 Den 12. december 1990 indgav Bureau international des producteurs d'assurances et de réassurances (BIPAR), Fédération nationale des syndicats d'agents généraux d'assurances (FNSAGA) og Fédération française des courtiers d'assurances et de réassurances (FCA) en klage til Kommissionen vedrørende den støtte, som ifølge dem blev ydet postvæsenet ved 1990-loven.

8 Ved skrivelse af 18. februar 1992 meddelte Kommissionen klagerne, at den havde opfordret de franske myndigheder til at gennemføre visse ændringer i 1990-loven med henblik på at bringe denne i overensstemmelse med fællesskabsretten.

9 Den 23. september 1992 fandt der et møde sted mellem Kommissionen og klagerne. Ved skrivelse af 5. oktober 1992 fremkom klagerne BIPAR, FNSAGA og FCA med en række bemærkninger vedrørende postvæsenets skatte- og afgiftslet-

telser. Ved skrivelse af 3. november 1992 fremsatte klagerne FFSA, Groupama og USEA en række yderligere bemærkninger, idet de navnlig frafaldt deres klagepunkter vedrørende postvæsenets midlertidige fritagelse for selskabsskat og vedrørende den vederlagsfri overdragelse til postvæsenet af fast ejendom og løsøre tilhørende staten.

10 Ved skrivelse af 29. marts 1994 meddelte Kommissionen klagerne, at hvad angik den lavere lønafgiftssats, der var genstand for et af klagepunkterne vedrørende 1990-loven, havde de franske myndigheder givet Kommissionen meddelelse om, at postvæsenet efter lov nr. 93-1352 af 30. december 1993, der blev offentliggjort i JORF af 31. december 1993, med virkning fra den 1. september 1994 ville skulle betale afgift efter den almindeligt gældende sats.

11 Ved skrivelse af 7. juni 1994 præciserede klagerne FFSA, Groupama og USEA deres klage. Navnlig frafaldt de klagepunktet vedrørende den lavere lønafgiftssats, idet der i henhold til artikel 42 i finansloven for 1994 med virkning fra den 1. september 1994 på dette punkt ville ske ophævelse af den for postvæsenet gældende skatte- og afgiftslettelse. Klagerne fastholdt de øvrige tidligere fremsatte klagepunkter, herunder klagepunktet vedrørende vilkårene for som led i kommerciel virksomhed at anvende kartoteker oprettet i forbindelse med udførelse af offentlige tjenesteydelser.

12 Ved skrivelse af 26. december 1994 opfordrede klagerne FFSA, Groupama og USEA under henvisning til traktatens artikel 175 formelt Kommissionen »til at tage endelig stilling til [deres] klage på følgende to punkter:

— overtrædelserne af artikel 85 og 86 ...

— og den fortsatte tilsidesættelse af artikel 92, dvs. postvæsenets nedslag i beregningsgrundlaget for lokale skatter«.

13 Ved skrivelse af 21. februar 1995 meddelte Kommissionen den franske regering, at den den 8. februar 1995 havde besluttet ikke at anse postvæsenets skattefordel i henhold til artikel 21 i 1990-loven, der i 1994 androg 1,196 mia. FF, for en statsstøtte i henhold til traktatens artikel 92, stk. 1 (beslutning offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* af 7.10.1995 (statsstøtte, NN 135/92, Frankrig) EFT C 262, s. 11, herefter »den anfægtede beslutning«).

14 For så vidt det i den ovennævnte skrivelse med opfordring til at træffe afgørelse endvidere var blevet gjort gældende, at der forelå en overtrædelse af traktatens artikel 85 og 86, meddelte Kommissionen, at den forbeholdt sig ret til at træffe passende forholdsregler efter disse bestemmelser som led i en særskilt sag.

15 Ved skrivelse af 21. februar 1995 fremsendte Kommissionen til underretning en genpart af den anfægtede beslutning til klagerne FFSA, Groupama og USEA.

Den anfægtede beslutning

16 Hvad angår spørgsmålet om, hvorledes de pågældende statslige foranstaltninger retligt må kvalificeres i henhold til reglerne om statsstøtte, anføres følgende i den anfægtede beslutning:

»På baggrund af bestemmelserne i EF-traktatens artikel 90, stk. 2, og artikel 92, stk. 1, når man i denne sag frem til følgende konklusioner:

Nedsættelsen af beregningsgrundlaget for de lokale skatter [i henhold til artikel 21 i 1990-loven] er en klar fordel for postvæsenet. Hvis undtagelsen i artikel 90, stk. 2, skal anvendes, må denne fordel ikke overskride det, der er nødvendigt for, at det

kan udføre sin opgave af almindelig økonomisk interesse. Med andre ord siger fællesskabslovgivningen, at fordelen ikke må gavne den offentlige virksomheds kommercielle aktiviteter.

Ifølge de franske myndigheder er denne skattemæssige fordel mindre end ulempen ved de offentlige tjenesteydelser, som f.eks. forpligtelsen til at sørge for, at der ligger postkontorer i alle egne af landet, og den fortjeneste, visse posttjenester går glip af på grund af vedtægterne for postvæsenet ...

For at tage højde for de fordele, postvæsenets kommercielle aktiviteter nyder godt af i kraft postnettet i landdistrikterne, skal man dog trække en procentsats svarende til kommercielle aktiviteters andel af postvæsenets omsætning fra de yderligere omkostninger på 2,782 mia. FF, som de franske myndigheder har angivet. I denne forbindelse mener de franske myndigheder, at ikke alle de kommercielle aktiviteter ... skal indgå i den kommercielle sektors omsætning, eftersom bl. a. forvaltningen af statens konti kun afregnes til fast pris, og omdelingen af aviser og tidsskrifter kun delvis dækkes af udgiverne og staten. Imidlertid bliver følgen af de oplysninger, de franske myndigheder har forelagt, at postvæsenet skal indføre et analytisk regnskabssystem i løbetiden for kontrakten om en flerårig aftale med staten 1995 til 1997. I øjeblikket beregnes de yderligere omkostninger af alle postvæsenets aktiviteter, fordi de følger af postvæsenets forpligtelse til at dække alle egne af landet og ikke af dets forskellige former for aktiviteter. Det er faktisk de samme kontorer og de samme ansatte, der får ansvaret for de offentlige og de kommercielle tjenesteydelser. I øvrigt skyldes denne skelnen mellem offentlige og kommercielle tjenesteydelser nationale retlige forhold, og der er endnu ikke fastsat enslydende bestemmelser herom på fællesskabsplan.

Da postvæsenets analytiske regnskabssystem endnu ikke er indført, og der endnu ikke foreligger fællesskabskriterier for definition af forskellige former for aktiviteter, synes det rimeligt ikke at foretage fradrag i postvæsenets indtægter fra kommercielle aktiviteter.

Derfor må man fastholde 34,7% af omsætningen som referenceværdi, hvilket svarer til alle de kommercielle aktiviteter. Således kan de yderligere omkostninger til offentlige tjenesteydelser (2,782 mia. FF) minus de 34,7% (de kommercielle aktiviteters andel af omsætningen) fastsættes til 1,82 mia. FF (samme beregning foretaget på grundlag af den eksterne konsulents mindste overslag, 2,02 mia. FF, giver et resultat på 1,32 mia. FF).

[Disse] beløb er [højere] end den skattemæssige fordel (1,196 mia. FF). Postvæsenets skattemæssige fordel går således ikke ud over det, der er nødvendigt for, at det kan udføre de opgaver af almindelig økonomisk interesse, det er pålagt som offentlig virksomhed. Der er således intet, der taler for en overførsel af statsmidler til postvæsenets kommercielle aktiviteter. Derfor udgør de pågældende foranstaltninger i medfør af EF-traktatens artikel 90, stk. 2, ikke statsstøtte efter artikel 92, stk. 1.

På baggrund heraf har Kommissionen besluttet ikke at betragte de pågældende bestemmelser som statsstøtte i henhold til EF-traktatens artikel 92, stk. 1.«

17 Med hensyn til de meromkostninger, der er forbundet med postvæsenets offentligretlige forpligtelse til at dække hele landet og til at deltage i indretningen af landets infrastruktur, blev der gennemført to undersøgelser, nærmere bestemt af postvæsenet selv og af eksterne konsulenter.

18 Hvad angår den af postvæsenet gennemførte undersøgelse vedrørende meromkostninger fremgår følgende af den anfægtede beslutning:

»Postvæsenet foretog en undersøgelse på alle postkontorer i ... Middelhavsområdet. Kontorernes omkostninger blev analyseret [udsnit] for [udsnit], hvilket gjorde det muligt at opdele dem efter bebyggelsens størrelse og antallet af runder. Kontorernes omkostninger pr. [udsnit] blev derefter sammenholdt med hele Frankrig på grundlag af antallet af kontorer pr. udsnit og de gennemsnitlige omkostninger pr. [udsnit] på et kontor i Middelhavsområdet. [Det udvalgte område] ... indbefatter både byzoner og spredt landbrugsbebyggelse. Alle de nationale afgifter er lagt sammen for at gøre analysen mere pålidelig.

Undersøgelsen omhandler ikke kontorer i [belastede kvarterer] eller i områder i industriel tilbagegang, men er koncentreret om postkontorer i landdistrikter. Der er tale om postkontorer i kommuner med under 2 000 indbyggere og landpostkontorer og kontorer af tredje og fjerde klasse uden udbringning i kommuner med under 2 000 indbyggere.«

19 Det konkluderes i undersøgelsen, at de med opfyldelsen af offentligretlige forpligtelser forbundne meromkostninger andrager 2,782 mia. FF.

20 Hvad angår den undersøgelse vedrørende meromkostninger, som blev gennemført af eksterne konsulenter, fremgår følgende af den anfægtede beslutning:

»Hvert enkelt kontor er vurderet i forhold til den største afvigelse. Hvert enkelt kontors aktiviteter er delt op i tre hovedområder: udgående post ..., indgående post ... og finansielle tjenesteydelser ... For hver aktivitet har man pr. ekspederet

genstand eller administreret konto registreret forskellen mellem det pågældende kontors resultater og det nationale gennemsnit. Er resultaterne dårligere, er der tale om yderligere omkostninger, i modsat fald har kontoret ydet et positivt bidrag.

De yderligere omkostninger er opgjort pr. kanton. I henhold til de seneste undersøgelser fra DATAR (Delegationen for Fysisk Planlægning og Regionaludvikling) er kantonerne den bedste målestok for vurdering af regionale virkninger. De yderligere omkostninger ved at opfylde forpligtelsen til at dække alle områder (landzoner, industriområder i tilbagegang) opgøres derfor på dette niveau. Resultaterne i en kanton er summen af kontorernes resultater og ikke blot summen af resultater fra kontorer under gennemsnittet ...«

21 Hvad nærmere angår gennemsnitsresultatet på landsplan blev dette fastlagt på grundlag af 1) gennemsnitsindtægter (postindtægter pr. genstand og indtægter fra finansielle tjenesteydelser, undtagen forsikring, pr. konto), 2) gennemsnitlige omkostninger pr. genstand (fra udgående post, fra indgående post til kontoret og sortering/dirigering uden for kontoret) og 3) gennemsnitlige omkostninger pr. konto (fra finansielle tjenesteydelser på kontorerne og ekstern behandling).

22 Hvad angår de enkelte postkontorers bidrag blev der ved undersøgelsen for hver form for virksomhed foretaget en beregning af kontorets bruttofortjeneste/-tab på grundlag af 1) de faktiske tal for al virksomhed på kontoret (kasseekspeditioner, anden service, omdeling), fordelt på indgående post, udgående post og finansielle tjenesteydelser, og 2) referencestørrelserne på landsplan for den øvrige virksomheds vedkommende (for indgående post: gennemsnitsindtægten minus de gennemsnitlige omkostninger til udgående post og sortering/dirigering; for udgående post: omkostninger til sortering/dirigering og indgående post; for finansielle tjenesteydelser: omkostninger til ekstern behandling).

23 Kontorets bruttofortjeneste/-tab blev derefter sammenholdt med det tilsvarende gennemsnitlige bruttoresultat på landsplan. Det hedder i den anfægtede beslutning, at »[man] således [nåede] frem til afvigelsen i kontorets resultater for alle de aktiviteter, der udføres på kontoret«. Derefter blev der foretaget en ekstrapolering for at nå frem til meromkostningerne for hele Frankrig.

24 I de eksterne konsulenters undersøgelse blev de samlede meromkostninger anslået til 4,86 mia. FF for landdistrikterne, hvorfra skulle trækkes et beløb på 2,84 mia. FF, svarende til meromkostningerne ved udbringning, således at resultatet blev faktiske meromkostninger på 2,02 mia. FF. Inddrog man meromkostningerne for kontorer beliggende i »belastede« forstæder og i områder i industriel tilbagegang, androg meromkostningerne 2,83 mia. FF.

Retsforhandlinger og parternes påstande

25 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 24. april 1995 har sagsøgerne anlagt denne sag.

26 Ved processkrift indleveret til Rettens Justitskontor den 25. september 1995 har Den Franske Republik fremsat begæring om at måtte intervenere til støtte for Kommissionens påstande. Ved kendelse af 24. oktober 1995 har formanden for Rettens Tredje Udvidede Afdeling taget den franske regerings interventionsbegæring til følge.

27 Ved processkrift indleveret til Rettens Justitskontor den 29. september 1995 har postvæsenet fremsat begæring om at måtte intervenere til støtte for Kommissionens påstande. Ved kendelse af 24. oktober 1995 har formanden for Rettens Tredje Udvidede Afdeling taget postvæsenets interventionsbegæring til følge.

28 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Tredje Udvidede Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisoptagelse. Retten har dog truffet bestemmelse om foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse i form af, at den ved skrivelse af 25. september 1996 har opfordret sagsøgte til at besvare en række spørgsmål skriftligt tillige med mundtligt i retsmødet. Kommissionen har efterkommet denne opfordring.

29 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret spørgsmål fra Retten i retsmødet den 8. oktober 1996.

30 Sagsøgerne har nedlagt følgende påstande:

— Den anfægtede beslutning annulleres.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

31 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Sagsøgerne tilpligtes at betale sagens omkostninger.

32 Den Franske Republik har som intervenient nedlagt følgende påstande:

— Kommissionen frifindes.

— Sagsøgerne tilpligtes at betale sagens omkostninger.

33 Postvæsenet har som intervenient nedlagt følgende påstande:

— Kommissionen frifindes.

— Sagsøgerne tilpligtes at betale omkostningerne i forbindelse med interventionen.

Sagens genstand

34 Der bør indledningsvis foretages en nærmere afgrænsning af sagens genstand, idet sagsøgerne i stævningen og under den mundtlige forhandling har henvist til flere angivelige fordele for postvæsenet, som Kommissionen ikke har undersøgt i den anfægtede afgørelse.

35 Det fremgår af sagen, at de pågældende sagsøgere efter for Kommissionen at have indbragt deres klager, hvori de henledte Kommissionens opmærksomhed på en række angivelige fordele for postvæsenet, som de anså for statsstøtte i henhold til traktatens artikel 92 (jf. ovenfor, præmis 3), ved skrivelse af 26. december 1994 formelt opfordrede Kommissionen »til at tage endelig stilling til [deres] klage på følgende to punkter:

— overtrædelserne af artikel 85 og 86 ...

— og den fortsatte tilsidesættelse af artikel 92, dvs. postvæsenets nedslag i beregningsgrundlaget for lokale skatter«.

36 Det bemærkes om dette spørgsmål endvidere, at sagsøgerne forud for skrivelsen med opfordring til at træffe afgørelse i første omgang, nemlig ved skrivelse af 3. november 1992, havde frafaldet såvel deres klagepunkt vedrørende postvæsenets midlertidige fritagelse for selskabsskat som klagepunktet vedrørende den vederlagsfri overdragelse til postvæsenet af fast ejendom og løsøre tilhørende staten, og derefter, nemlig ved skrivelse af 7. juni 1994, deres klagepunkt vedrørende den lavere lønafgiftssats, idet der i henhold til artikel 42 i finansloven for 1994 med virkning fra den 1. september 1994 på dette punkt ville ske en ophævelse af den for postvæsenet gældende skatte- og afgiftslettelse.

37 Efter skrivelsen med opfordring til at træffe afgørelse undersøgte Kommissionen i den anfægtede retsakt alene klagepunktet vedrørende nedslaget i beregningsgrundlaget for lokale skatter i henhold til artikel 21 i 1990-loven med henblik på at vurdere, om denne fordel for postvæsenet måtte anses for forenelig med traktatens bestemmelser om statsstøtte. Det fremgår af den anfægtede beslutning, at Kommissionen forbeholdt sig ret til som led i en særskilt sag at tage stilling til, om der måtte foreligge en overtrædelse af artikel 85 og 86 (jf. ovenfor, præmis 14).

38 Retten finder på dette grundlag, at det er med føje, at Kommissionen i den anfægtede beslutning alene har undersøgt, hvorvidt postvæsenets nedslag på 85% i beregningsgrundlaget for lokale skatter i henhold til artikel 21 i 1990-loven må anses for foreneligt med reglerne om statsstøtte. Kommissionen kunne med rette gå ud fra, at klagerne havde frafaldet deres klagepunkter vedrørende de øvrige angivelige fordele for postvæsenet.

39 Følgelig må de andre klagepunkter ud over klagepunktet vedrørende nedslaget i henhold til artikel 21 i 1990-loven anses for at savne genstand under nærværende sag. Retten vil derfor ikke skulle tage nærmere stilling til disse klagepunkter.

40 Det må herefter fastslås, at sagen alene angår en påstand om annullation af den anfægtede beslutning, for så vidt det heri antages, at postvæsenets nedslag i beregningsgrundlaget for lokale skatter i henhold til artikel 21 i 1990-loven ikke er udtryk for en statsstøtte i henhold til traktatens artikel 92, stk. 1 (jf. ovenfor, præmis 13).

Parternes anbringender og argumenter

41 Sagsøgerne har til støtte for søgsmålet i det væsentlige fremsat fire anbringender. Ved det første anbringende gøres det gældende, at der er sket en tilsidesættelse af kontradiktionsprincippet ved, at Kommissionen har undladt at meddele sagsøgerne indholdet af den i den anfægtede beslutning nævnte korrespondance, som Kommissionen havde med den franske regering under den administrative procedure. Ved det andet anbringende gøres det gældende, at der er sket en tilsidesættelse af forpligtelsen til at begrunde den anfægtede beslutning. Sagsøgernes tredje anbringende er, at Kommissionen har gjort sig skyldig i en fejlvurdering, idet den ikke har anvendt en korrekt metode med henblik på ansættelsen af de meromkostninger, der er forbundet med postvæsenets offentligretlige forpligtelser. Ved det fjerde og sidste anbringende gøres det gældende, at der er sket en tilsidesættelse af traktatens artikel 92 og artikel 90, stk. 2. Det fjerde anbringende har to led. Med det første led gøres det gældende, at sidstnævnte bestemmelse ikke kan fortolkes således, at den omtvistede skattefordel kan være undtaget fra forbuddet i traktatens artikel 92, og ved det andet led, at Kommissionen har undladt at vurdere skattefordelens indvirkning på konkurrencen.

1. *Første anbringende, tilsidesættelse af kontradiktionsprincippet*

Formaliteten

Parternes argumenter

42 Kommissionen har gjort gældende, at anbringendet må afvises, da det i strid med artikel 48, stk. 2, i Rettens procesreglement først er blevet fremsat i replikken. Endvidere foreligger der ikke ufravigelige hensyn, som kan begrunde, at anbringendet tages i betragtning.

43 Sagsøgerne har gjort gældende, at Kommissionens formalitetsindsigelse må forkastes, idet Fællesskabets retsinstanser ikke alene bør forkaste uantageligt formalistiske argumenter (Rettens dom af 7.2.1991, sag T-167/89, de Rijk mod Kommissionen, Sml. II, s. 91), men også af egen drift inddrage anbringender, der af ufravigelige hensyn bør tages i betragtning (Rettens dom af 11.2.1992, sag T-16/90, Panagiotopoulou mod Parlamentet, Sml. II, s. 89).

44 Den franske regering har gjort gældende, at der ikke under retsforhandlingerne er kommet nye retlige eller faktiske omstændigheder frem, som kan begrunde, at anbringendet først er blevet fremsat i replikken.

45 Postvæsenet har som intervenient i det væsentlige tilsluttet sig det af Kommissionen anførte. Hvad nærmere angår forbuddet mod at fremsætte nye anbringender under sagens behandling, har postvæsenet endvidere henvist til Domstolens dom af 31. marts 1992 (sag C-52/90, Kommissionen mod Danmark, Sml. I, s. 2187) og til Rettens dom af 18. november 1992 (sag T-16/91, Rendo m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 2417). Da de skrivelser, hvis indhold ifølge sagsøgerne retsstridigt ikke blev meddelt, er omtalt i den anfægtede beslutning, var der intet til hinder for, at sagsøgerne kunne have fremsat anbringendet i stævningen.

Rettens bemærkninger

46 Det bemærkes, at nærværende anbringende er blevet fremsat for første gang i replikken.

47 I henhold til procesreglementets artikel 48, stk. 2, må nye anbringender ikke fremsættes under sagens behandling, medmindre de støttes på retlige eller faktiske omstændigheder, som er kommet frem under retsforhandlingerne.

48 Det bemærkes herved, at der ikke under retsforhandlingerne er kommet nye omstændigheder frem, som kan begrunde en senere fremsættelse af anbringendet. Den i anbringendet nævnte korrespondance er således omtalt i den anfægtede beslutning. Der var derfor intet til hinder for, at sagsøgerne kunne have fremsat anbringendet i stævningen, hvorfor sagsøgerne i henhold til procesreglementets artikel 48, stk. 2, har været afskåret fra at fremsætte det i replikken.

49 Retten finder efter omstændighederne i sagen endvidere ikke af egen drift at burde behandle anbringendet. Det må herefter afvises.

2. *Andet anbringende, utilstrækkelig begrundelse*

Formaliteten

Parternes argumenter

50 Kommissionen har gjort gældende, at anbringendet må afvises, da det først er blevet fremsat i replikken. Hvad angår dommen af 28. september 1995 (sag T-95/94, Sytraval og Brink's France mod Kommissionen, Sml. II, s. 2651), som Retten har afsagt efter indleveringen af stævningen, og som sagsøgerne har henvist til i replikken, hvorom en appelsag verserer for Domstolen (sag C-367/95 P), anfører Kommissionen, at denne dom ikke kan være udtryk for en ny omstændighed som forudsat i procesreglementets artikel 48 (Domstolens dom af 19.3.1991, sag C-403/85 Rev., Ferrandi mod Kommissionen, Sml. I, s. 1215).

51 Sagsøgerne har gjort gældende, at Kommissionens formalitetsindsigelse må forkastes, da der foreligger ufravigelige hensyn, som tilsiger, at anbringendet tages i betragtning. Endvidere må den ovennævnte dom i sagen Sytraval og Brink's France mod Kommissionen anses for en ny omstændighed, som kan begrunde, at anbringendet fremsættes. Herudover har sagsøgerne gentaget deres ovenfor i præmis 43 refererede argumentation.

52 Den franske regering har i det væsentlige tilsluttet sig det af Kommissionen anførte.

53 Postvæsenet har som intervenient ligeledes tilsluttet sig det af Kommissionen anførte. Det har endvidere gjort gældende, at anbringendet kun kan støttes på retlige eller faktiske omstændigheder, der er kommet frem under retsforhandlingerne, og har i øvrigt henvist til de ovenfor i præmis 45 nævnte domme.

Rettens bemærkninger

54 Som anført ovenfor i præmis 47 må nye anbringender ikke fremsættes under sagens behandling, medmindre de støttes på retlige eller faktiske omstændigheder, som er kommet frem under retsforhandlingerne.

55 Da nærværende anbringende er fremsat for første gang i replikken, må det undersøges, hvorvidt der bør gives sagsøgerne medhold i, at den ovenfor nævnte dom i sagen Sytraval mod Kommissionen kan anses for en ny retlig eller faktisk omstændighed som forudsat i procesreglementets artikel 48, stk. 2.

56 Sagsøgerne har gjort gældende, at det i denne dom, der er blevet afsagt efter indleveringen af stævningen, er blevet antaget, at der i to henseender påhviler Kommissionen en udvidet begrundelsespligt over for en klager i en sag om statsstøtte. Dette må ifølge sagsøgerne få to konsekvenser i nærværende sag. For det første kan den af Kommissionen angivne begrundelse efter omstændighederne i sagen ikke anses for i tilstrækkeligt omfang at understøtte den antagelse, at den af sagsøgerne anfægtede statslige foranstaltning ikke er udtryk for en statsstøtte i henhold til traktatens artikel 92. For det andet har Kommissionen tilsidesat den forpligtelse til at gennemføre en kontradiktorisk sagsbehandling over for de

pågældende klagere, som påhviler den, når den for i tilstrækkelig grad at begrunde sin vurdering bør kende klagernes stillingtagen til oplysninger, den har indhentet som led i sin sagsbehandling.

57 Det bemærkes herom, at den ovenfor nævnte dom i sagen Sytraval og Brink's France mod Kommissionen ikke kan anses for en ny omstændighed som forudsat i procesreglementets artikel 48, stk. 2, idet der ved dommen principielt blot er angivet en fortolkning vedrørende den allerede bestående rækkevidde af fællesskabsinstitutionernes begrundelsespligt. Det fremgår herved af retspraksis, at en dom, der alene har bekræftet en retstilstand, som en sagsøger i princippet måtte være bekendt med på tidspunktet for sagens anlæg, ikke kan anses for en ny omstændighed, der kan begrunde, at et nyt anbringende fremsættes (Domstolens dom af 1.4.1982, sag 11/81, Dürbeck mod Kommissionen, Sml. s. 1251, præmis 17).

58 Rigtigheden af denne antagelse støttes i øvrigt af den ovennævnte dom i sagen Ferrandi mod Kommissionen, som Kommissionen har henvist til. I denne dom blev det således i forbindelse med en begæring om ekstraordinær genoptagelse af en af Domstolen pådømt sag antaget, at en af Retten i mellemtiden afsagt dom, hvorved der var blevet anlagt en retlig vurdering af faktiske omstændigheder, som eventuelt kunne kvalificeres som nye, ikke i sig selv kunne anses for en ny omstændighed.

59 Det bemærkes endvidere, at sagsøgerne ikke som følge af ukendte faktiske omstændigheder var forhindret i at fremsætte anbringendet i stævningen.

60 Følgelig har sagsøgerne været afskåret fra at fremsætte anbringendet for første gang i replikken.

61 Anbringendet bør herefter afvises.

62 Det bemærkes, at Retten i lyset af den betydning, som tillægges pligten til begrundelse i henhold til traktatens artikel 190 ved udøvelsen af fællesskabsinstitutionernes beføjelser, har kompetence til af egen drift at tage anbringendet i betragtning, for så vidt ufravigelige hensyn tilsiger dette (Rettens dom af 28.1.1992, sag T-45/90, Speybrouck mod Parlamentet, Sml. II, s. 33, præmis 89). Efter omstændighederne i sagen finder Retten det imidlertid ufornødent at undersøge anbringendet af egen drift.

3. *Tredje og fjerde anbringende, indholdsmangler ved den anfægtede beslutning*

63 Inden undersøgelsen af anbringenderne om indholdsmangler ved den anfægtede beslutning findes det hensigtsmæssigt kortfattet at gøre nogle bemærkninger om beslutningens indhold.

64 Kommissionen fandt, at den omtvistede skattefordel ikke burde anses for en statsstøtte i henhold til traktatens artikel 92, stk. 1, idet den ikke kunne anses for at gå ud over, hvad der er nødvendigt for, at postvæsenet kan udføre de opgaver af offentlig interesse, det som offentlig virksomhed har fået overdraget. Skattefordelen måtte således antages at repræsentere et lavere beløb end de meromkostninger, der er forbundet med forpligtelsen til at dække hele landet, herunder navnlig postvæsenets forpligtelse til at opretholde et postnet i landdistrikterne og til at deltage i indretningen af landets infrastruktur (herefter »meromkostninger forbundet med/som følge af de offentligretlige forpligtelser«).

65 Kommissionen baserede sig herved i det væsentlige på tre forudsætninger. For det første er postvæsenet en offentlig virksomhed, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, jf. traktatens artikel 90, stk. 2. For det andet medfører opfyldelsen af de i fransk lovgivning fastlagte offentligretlige forpligtelser og den franske regerings politik med hensyn til indretningen af landets infrastruktur meromkostninger for postvæsenet. For det tredje følger det af traktatens artikel 90, stk. 2, at skattefordele, der har til formål at kompensere for

disse meromkostninger, ikke er omfattet af anvendelsesområdet for traktatens artikel 92, stk. 1, og dermed er lovlige, forudsat at støttebeløbet er lavere end meromkostningerne.

66 Hvad angår den første forudsætning bemærkes, at det ikke er blevet bestridt, at postvæsenet har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse som forudsat i traktatens artikel 90, stk. 2.

67 I henhold til artikel 2 i 1990-loven skal postvæsenet »i indlandet og i forhold til udlandet varetage alle former for offentlig postservice tillige med befordring og omdeling af dag-, uge- og månedsblade samt tidsskrifter, der er omfattet af den særlige ordning i henhold til loven om post og telekommunikation ...«. Det bemærkes herved, at den offentlige postbesørgelse består i en pligt til i forhold til samtlige brugere på hele en medlemsstats område at sørge for indsamling, befordring og omdeling af post til ensartede takster og efter ensartede kvalitetskrav, uden hensyn til de særlige omstændigheder i forbindelse med og lønsomheden af hver enkelt ekspedition (jf. Domstolens dom af 19.5.1993, sag C-320/91, Corbeau, Sml. I, s. 2533, præmis 15).

68 Hvad nærmere angår de opgaver af almindelig økonomisk interesse, som postvæsenet skal varetage, bemærkes, at disse på det relevante tidspunkt navnlig fremgik af 1990-loven og af vilkårene i postvæsenets vedtægter, der blev godkendt ved dekret nr. 90-1214 af 29. december 1990, som blev offentliggjort i JORF af 30. december 1990.

69 I henhold til artikel 8 i 1990-loven skal der i en vedtægt ske en fastlæggelse af postvæsenets rettigheder og forpligtelser, af de almindelige vilkår for udøvelsen af postvæsenets virksomhed, af de principper og fremgangsmåder, på grundlag af hvilke postvæsenets takster fastsættes, og af de betingelser, hvorunder postvæsenet skal udføre de offentlige tjenesteydelser, som det har fået overdraget. Vedtægten skal bl. a. fastlægge de betingelser, hvorunder postvæsenet skal »dække hele landet ... [og] deltage i indretningen af landets infrastruktur«.

70 Vedtægten indeholder bestemmelse om, at »den af postvæsenet udførte offentlige posttjeneste skal dække hele landet, hvorved der skal tages hensyn til de overordnede retningslinjer for regeringens politik, herunder hvad angår indretningen af landets infrastruktur« (artikel 3), og om, at »postvæsenet i hele landet skal oprette, udvikle og drive et net af posthuse og postkontorer med henblik på udførelsen af alle sine tjenesteydelser ...« (artikel 21). Endelig indeholder artikel 24 i vedtægten bestemmelse om, at »postvæsenet ved fastlæggelsen af sine anlægsprogrammer skal tage hensyn til de overordnede retningslinjer for regeringens politik med hensyn til infrastrukturen og til karakteren af og målsætningerne med regionernes, departementernes og kommunernes økonomiske og sociale udvikling«, og om, at »postvæsenet fastlægger sin politik med hensyn til service i lokalområder efter samråd med den pågældende præfekt«.

71 Det fremgår endvidere af sagen, at den franske regering som led i sin politik med hensyn til infrastrukturen siden slutningen af 1991 har taget skridt til at forpligte postvæsenet til at opretholde lokale postkontorer og service i landdistrikterne.

72 Denne forpligtelse for postvæsenet til at dække hele landet og til at deltage i indretningen af infrastrukturen, herunder navnlig forpligtelsen til i landdistrikter at opretholde et postnet og at udføre urentable offentlige tjenesteydelser, må anses for særlige opgaver som omhandlet i traktatens artikel 90, stk. 2.

73 Hvad herefter angår de to øvrige forudsætninger, som Kommissionen baserede sig på, må der for det første ske en undersøgelse af rigtigheden af Kommissionens analyser ved vurderingen af meromkostningerne forbundet med de offentligretlige forpligtelser og derefter en undersøgelse af, hvorledes Kommissionen ved den anfægtede beslutning har anvendt traktatens artikel 92 og artikel 90, stk. 2.

Tredje anbringende, hvorefter Kommissionen har anvendt en urigtig metode ved vurderingen af meromkostningerne forbundet med de offentligretlige forpligtelser

Parternes argumenter

74 Sagsøgerne har gjort gældende, at den metode, som Kommissionen har anvendt med henblik på at beregne postvæsenets meromkostninger som følge af de offentligretlige forpligtelser, ikke har været korrekt. Endvidere er metoden behæftet med flere fejl, og den har ført til en overvurdering af omkostningernes størrelse. Hvad angår begrebet offentlige tjenesteydelser kan dette her kun omfatte dirigering af post under alle former og omdeling af aviser, tidsskrifter mv.

75 Om den af postvæsenet selv gennemførte undersøgelse vedrørende meromkostninger gør sagsøgerne gældende, at man i stedet for at sammenholde omkostningerne for postkontorer i landdistrikter med et gennemsnit på landsplan burde have baseret sig på »offeromkostningerne«. Ved dette begreb skal der forstås de reelle udgifter, som postvæsenet må afholde for med henblik på at udføre sine offentlige tjenesteydelser at opretholde urentable postkontorer.

76 Under den mundtlige forhandling har sagsøgerne endvidere anført, at såfremt man havde gjort brug af reglerne i lov nr. 82-213 af 2. marts 1982 »om kommunernes, departementernes og regionernes rettigheder og friheder«, offentliggjort i JORF af 3. marts 1982, som senere ændret (herefter »1982-loven«), hvorefter der kan føres direkte forhandlinger om omfanget af offentlige tjenesteydelser mellem virksomheder, der udfører en sådan, og de pågældende kommuner eller departementer, ville disse på grundlag af en afvejning mellem henholdsvis behovet for de pågældende ydelser og de hermed forbundne omkostninger have kunnet overveje, hvorvidt nogle urentable postkontorer burde nedlægges.

77 Hvad angår den undersøgelse, der blev gennemført af eksterne konsulenter, og hvis resultater Kommissionen baserede sig på, gør sagsøgerne gældende, at omkostningerne af flere grunde heri blev ansat for højt.

78 For det første burde en række postkontorers resultater alene have været sammenholdt med et »referenceresultat«, hvorved et dårligere resultat end dette indebar, at det ville være en fordel for postvæsenet at nedlægge det pågældende kontor, idet denne størrelse kan sidestilles med det ovenfor nævnte begreb »offeromkostninger«. De pågældende postkontorers resultater burde navnlig ikke have været sammenholdt med »et gennemsnitsresultat« på landsplan, således som det er sket i den anfægtede beslutning. Når en række postkontorers resultater er blevet sammenholdt med et gennemsnitsresultat, savner dette så meget mere grundlag, når henses til, at der er tale om en virksomhed, som har monopol på at udføre den pågældende form for tjenesteydelser.

79 For det andet er det med urette, at der ved undersøgelsen vedrørende meromkostninger ikke er blevet taget hensyn til »nettets uundgåelige eksternaliteter«, dvs. den betydning, postkontorerne i landdistrikterne har for de øvrige kontorers driftsomkostninger, omfanget af trafik, udgifterne til omdeling osv. Postkontorerne i landdistrikterne indebærer, også selv om der er tale om urentable kontorer, lavere driftsomkostninger for de øvrige postkontorer.

80 For det tredje burde ansættelsen af meromkostningerne være sket på grundlag af de »minimumsomkostninger«, som enhver privat virksomhed sigter mod, og ikke på grundlag af de »faktiske omkostninger«. Den metode, der blev anvendt, kan således give anledning til, at de pågældende virksomheder angiver for høje tal for deres omkostninger med det formål at opnå en højere støtte for derefter at udnytte denne fordel på f.eks. markedet for forsikringer.

81 For det fjerde er meromkostningerne opgjort før det tidspunkt, hvor postvæsenet gik ind på markedet for forsikringer. Der er herved sket en for høj ansættelse af meromkostningerne, idet postvæsenets virksomhed på markedet for forsikringer må indebære en stigende rentabilitet for postkontorerne og dermed en nedsættelse af de meromkostninger, der er forbundet med udførelsen af offentlige tjenesteydelser. Der er følgelig intet grundlag for nogen sammenligning.

82 Under henvisning til det franske konkurrenceråds udtalelse nr. 96-A-10 af 25. juni 1996 vedrørende en anmodning fra det franske finansråd om en udtalelse om postvæsenets virksomhed i form af finansielle tjenesteydelser bedømt på grundlag af konkurrenceretten (offentliggjort i *Bulletin officiel de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes* af 3.9.1996, herefter »udtalelsen fra konkurrencerådet«) har sagsøgerne under den mundtlige forhandling gjort gældende, at postvæsenets virksomhed i form af finansielle tjenesteydelser repræsenterer tre fjerdedele af dets samlede virksomhed. Det savner derfor grundlag, når Kommissionen ved fastlæggelsen af meromkostningerne forbundet med udførelsen af de offentligretlige forpligtelser alene har nedsat meromkostningsbeløbet for den samlede virksomhed med 34,7%. Havde Kommissionen i overensstemmelse med udtalelsen nedsat meromkostningsbeløbet med 75%, ville den være nået til det resultat, at meromkostningerne kun androg 696 mio. FF, dvs. et beløb, der er ca. 500 mio. FF lavere end det omtvistede støttebeløb.

83 Endelig har sagsøgerne under henvisning til, at de er ude af stand til at undersøge rigtigheden af de oplysninger, som ligger til grund for postvæsenets og de eksterne konsulenters undersøgelser, fremsat begæring om, at Retten i medfør af procesreglementets artikel 70 træffer bestemmelse om, at der skal indhentes en sagkyndig erklæring med henblik på at fastlægge, om den anvendte metode og de ansættelser, der er blevet lagt til grund, har været korrekte, og, såfremt dette ikke måtte være tilfældet, med henblik på at fastlægge en alternativ metode, der gør det muligt at nå frem til resultater, der retligt set utvivlsomt er holdbare.

84 Kommissionen har gjort gældende, at den metode, der blev anvendt med henblik på ansættelsen af meromkostningerne forbundet med de offentligretlige forpligtelser, og som blev valgt som led i Kommissionens skønsmæssige beføjelser på området, var formålstjenlig. Under henvisning til såvel artikel 8 i 1990-loven som artikel 21 og 24 i vedtægten for postvæsenet anfører Kommissionen, at der er tale om de meromkostninger, der er en følge af udførelsen af de opgaver af offentlig interesse, som navnlig fremgår af disse bestemmelser.

85 For det første var den af Kommissionen anvendte metode den mest rationelle og mest objektive til at foretage en ansættelse af meromkostningerne, idet »offeromkostningerne« ikke ville have udgjort et hensigtsmæssigt grundlag, da postvæsenet ikke er herre over, hvilke offentlige midler der stilles til dets rådighed. For det

andet havde Kommissionen ikke som hævdet af sagsøgerne mulighed for ved sine beregninger at se bort fra visse faktiske omkostninger i forbindelse med opfyldelse af de offentligretlige forpligtelser, der blev anset for for høje, idet formålet med traktatens artikel 92 ikke er at begrænse de med disse forpligtelser forbundne absolutte omkostninger, men at forhindre en overførsel af midler til aktiviteter, der udøves på områder underlagt fri konkurrence.

86 Hvad for det tredje angår det af sagsøgerne anførte om, at Kommissionen baserede sine beregninger på faktiske omkostninger, og ikke på minimumsomkostninger, gør Kommissionen gældende, at det ikke er dens opgave at forbedre effektiviteten af den offentlige posttjeneste i Frankrig.

87 For det fjerde anfører Kommissionen, at det er forkert, når sagsøgerne hævder, at den ikke har taget hensyn til »nettets uundgåelige eksternaliteter«, idet Kommissionen nedsatte det pågældende beløb med et beløb svarende til de indirekte fordele, som det offentlige postnet indebærer for postvæsenets aktiviteter inden for områder underlagt fri konkurrence.

88 Formålet med den anvendte metode var herved at forhindre, at en eventuel forhøjelse af støttebeløbet som følge af højere meromkostninger forbundet med offentligretlige forpligtelser ville kunne medføre fordele for de sidstnævnte aktiviteter. Med henblik herpå nedsatte Kommissionen i den anfægtede beslutning postvæsenets samlede meromkostninger med en andel (34,7%), der svarede til den konkurrerende virksomheds andel af postvæsenets omsætning. Ved denne nedsættelse kunne der tages hensyn til de fordele for postvæsenets konkurrerende virksomhed, som postnettet i landdistrikterne indebærer.

89 Det fremgår endvidere af nedsættelsen på 34,7%, at det savner grundlag, når sagsøgerne hævder, at meromkostningerne blev opgjort før det tidspunkt, hvor postvæsenet gik ind på markedet for forsikringer.

90 Hvad endelig angår den udtalelse fra konkurrencerådet, som sagsøgerne har henvist til, gør Kommissionen gældende, at den fordeling, der regnes med i udtalelsen, er baseret på omfanget af postkontorernes virksomhed, og ikke på omsætningen, som er grundlaget i den anfægtede beslutning.

91 Den franske regering har gjort gældende, at der er foretaget en rimelig beregning af de meromkostninger for postvæsenet, der er forbundet med dettes offentligretlige forpligtelser. Hvad nærmere angår spørgsmålet om det underskud, som visse postkontorer har, må det herved fremhæves, at 58% af postkontorerne er beliggende i kommuner med mindre end 2 000 indbyggere. På de fleste af disse postkontorer er postfunktionæren ofte hver dag kun beskæftiget lidt mere end en time ud af de otte, hvor han eller hun er til stede. De meromkostninger, som er en følge af denne manglende beskæftigelse, eller manglende produktivitet, må nødvendigvis have en generel indvirkning på opretholdelsen af et postnet i hele landet, idet der herved er tale om en urentabel offentligretlig forpligtelse, som går ud over offentlig posttjeneste i snæver forstand.

92 Den franske regering gør endvidere gældende, at postvæsenet som helhed fra et år til et andet stort set er i økonomisk balance. Det må derfor antages, at de gennemsnitlige omkostninger for samtlige postkontorer i det væsentlige er af en sådan størrelse, at der kan opnås en økonomisk balance. Anvendelsen af gennemsnitsomkostningerne som referencestørrelse »oppuster« derfor ikke meromkostningerne for de urentable postkontorer i forhold til, hvad der gælder de kontorer, som er i økonomisk balance. Under den mundtlige forhandling har den franske regering gjort gældende, at det kun er i kraft af skattelettelsen, at der kan opnås en økonomisk balance.

93 Over for det af sagsøgerne anførte om, at der ikke er blevet taget hensyn til »nettets uundgåelige eksternaliteter«, gør den franske regering gældende, at såfremt man som gennemsnitsomkostninger baserede sig på omkostningerne for de postkontorer, der ville være tilbage efter en nedlæggelse af samtlige urentable kontorer, ville gennemsnitsomkostningerne være meget lavere, end hvad der er tilfældet nu, også selv om man tog hensyn til en forhøjelse af de tilbageblivende kontorers omkostninger. Følgelig måtte meromkostningerne for de urentable postkontorer nødvendigvis ansættes højere, hvilket generelt afsvækker det af sagsøgerne anførte.

94 Over for det anførte om, at referenceomkostningerne burde have været fastlagt på grundlag af minimumsomkostninger, gør den franske regering gældende, at det afgørende i forbindelse med anvendelsen af traktatens artikel 90, stk. 2, er, om kompensationen for meromkostningerne forbundet med de offentligretlige forpligtelser er dækkende for disse, hvorimod disse omkostningers absolutte størrelse er uden betydning.

95 I øvrigt ville omkostningerne for de postkontorer, der er beliggende i landdistrikter og i ugunstigt stillede kvarterer, falde meget lidt, såfremt man anvendte et sådant beregningsgrundlag. Derimod ville man teoretisk kunne reducere de tekniske og menneskelige ressourcer på »bypostkontorerne«, således at man ville nå frem til lavere driftsomkostninger. Men i så fald ville meromkostningerne for de urentable postkontorer i modsætning til, hvad sagsøgerne har forsøgt at godtgøre, blive endnu højere i forhold til gennemsnittet.

96 Postvæsenet har som intervenient gjort gældende, at det som følge af sine offentligretlige forpligtelser, herunder navnlig forpligtelsen til at deltage i indretningen af infrastrukturen, er nødsaget til at opretholde et urentabelt postnet. Postkontorerne i landdistrikterne indebærer, således som den franske regering har redegjort for, en byrde, som ikke er udtryk for en aktivitet, men en mangel på samme.

Rettens bemærkninger

97 Det bemærkes indledningsvis, at sagsøgerne ikke har bestridt, at postvæsenets offentligretlige forpligtelser medfører meromkostninger. Sagsøgerne har alene gjort gældende, at Kommissionen ved at anvende forkerte beregningsmetoder åbenbart har ansat disse meromkostninger for højt.

98 Inden undersøgelsen af de som led i nærværende anbringende fremsatte argumenter bemærkes, at det af bestemmelserne i stk. 3 i artikel 90 og af bestemmelserne i denne artikel set i sammenhæng i det hele fremgår, at de overvågningsbeføjelser, som Kommissionen har i forhold til medlemsstater, der har gjort sig skyldig i en tilsidesættelse af traktatens bestemmelser og navnlig konkurrencereglerne, nødvendigvis indebærer udøvelsen af et vidt skøn for Kommissionen.

99 Dette skøn er navnlig, for så vidt angår medlemsstaternes overholdelse af konkurrencereglerne, så meget videre som, for det første, Kommissionen på sin side ifølge artikel 90, stk. 2, ved udøvelsen heraf skal tage hensyn til de særlige opgaver, som er betroet de pågældende virksomheder, og som, for det andet, medlemsstaternes myndigheder på deres side i visse tilfælde kan besidde lige så store skønsbeføjelser ved udstedelsen af regler på visse områder som f.eks. det her omhandlede, dvs. den offentlige posttjeneste (Rettens dom af 27.10.1994, sag T-32/93, Ladbroke Racing mod Kommissionen, Sml. II, s. 1015, præmis 37).

100 Når der som her er tale om at skulle anlægge en vurdering af komplicerede økonomiske forhold, er skønsbeføjelsen med hensyn til vurderingen af meromkostninger forbundet med opfyldelsen af offentligretlige forpligtelser så meget desto videre og kan sidestilles med Kommissionens skønsmæssige beføjelser i forbindelse med anvendelsen af traktatens artikel 92, stk. 3 (Domstolens dom af 14.2.1990, sag C-301/87, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 307, præmis 49, af 21.3.1990, sag C-142/87, Belgien mod Kommissionen, Sml. I, s. 959, præmis 56, og af 21.3.1991, sag C-303/88, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 1433, præmis 34).

101 Det fremgår af retspraksis, at Retten under et annullationssøgsmål kun kan efterprøve, om den anfægtede beslutning er behæftet med en af de i traktatens artikel 173 anførte mangler, der medfører, at retsakten er ulovlig, og at den ikke kan sætte sit skøn med hensyn til de faktiske forhold, navnlig på det økonomiske område, i stedet for det, der er anlagt af den institution, der har vedtaget beslutningen (Domstolens dom af 15.6.1993, sag C-225/91, Matra mod Kommissionen, Sml. I, s. 3203,

præmis 23). Følgelig må Rettens efterprøvelse af Kommissionens vurdering være begrænset til en undersøgelse af den materielle rigtighed af de faktiske omstændigheder og af, om der er sket en åbenbar fejlvurdering.

102 Det fremgår herved af sagen, at Kommissionen ved beregningen af de med postvæsenets offentligretlige forpligtelser forbundne meromkostninger foretog en kompliceret økonomisk analyse på grundlag af to undersøgelser, der var blevet gennemført af henholdsvis postvæsenet selv og nogle eksterne konsulenter.

103 Det fremgår af den anfægtede beslutning (jf. ovenfor, præmis 18) og af de mundtlige indlæg for Retten, at postvæsenet i sin undersøgelse gennemgik virksomheden hos 617 landpostkontorer i kommuner med mindre end 2 000 indbyggere i Middelhavsområdet. Ved undersøgelsen blev omkostningerne, bortset fra udgifterne til omdeling, hos disse landpostkontorer sammenholdt med standardomkostningerne i forbindelse med virksomhed af denne art med henblik på at afgøre, om der var meromkostninger, og i givet fald disses størrelse. Ved en efterfølgende ekstrapolering af resultatet af denne analyse blev meromkostningerne forbundet med de offentligretlige forpligtelser for hele Frankrig vurderet til 2,782 mia. FF.

104 Hvad angår de eksterne konsulenters undersøgelse bemærkes, at denne omfattede tre franske departementer, nemlig Jura, Marne og Somme, der blev anset for repræsentative. Meromkostningerne blev beregnet ved at måle, i hvor høj grad det enkelte landpostkontors fortjeneste/tab afveg fra gennemsnitsresultatet på landsplan beregnet på grundlag af nærmere angivne kriterier (jf. herved ovenfor, præmis 20-23), hvorved et dårligere resultat end dette gav anledning til en konstatering af meromkostninger. Samtlige postkontorer i en given kanton blev undersøgt, og resultatet for kantonen blev opgjort til summen af de målte resultater for disse. Der blev herefter på grundlag af de opgjorte resultater foretaget en ekstrapolering for at nå frem til et resultat for hele Frankrig. Det konkluderes i de eksterne konsulenters undersøgelse, at de samlede meromkostninger for landdistrikterne andrager mindst 2,02 mia. FF. Inddrager man derudover meromkostningerne for postkontorer beliggende i »belastede« forstæder og i områder i industriel tilbagegang, er det samlede tal 2,83 mia. FF.

105 Det fremgår af den anfægtede beslutning, at meromkostningerne blev beregnet med udgangspunkt i postvæsenets samlede virksomhed, idet der ikke var noget analytisk regnskabssystem, som gjorde det muligt at sondre mellem henholdsvis omkostninger og udgifter med tilknytning til offentligretlig virksomhed og omkostninger og udgifter med tilknytning til aktiviteter inden for områder underlagt fri konkurrence. For at tage højde for de fordele for postvæsenets sidstnævnte aktiviteter, som postnettet i landdistrikterne indebærer, nedsatte Kommissionen herefter korrekt de nævnte omkostningsbeløb med 34,7%. Denne andel svarer til den del af omsætningen, som postvæsenets aktiviteter inden for områder underlagt fri konkurrence repræsenterede i regnskabsåret 1993, herunder dets aktivitet på forsikringsområdet, og sagsøgerne har ikke bestridt rigtigheden heraf. På grundlag af de foreliggende oplysninger finder Retten, at fordelingen af de samlede meromkostninger mellem postvæsenets forskellige former for aktiviteter på grundlag af den del af omsætningen, som disse repræsenterede, var udtryk for den mest objektive metode til ansættelse af de meromkostninger, der var forbundet med opfyldelsen af de offentligretlige forpligtelser. Efter den nævnte nedsættelse blev meromkostningerne forbundet med disse forpligtelser ansat til 1,82 mia. FF. Tages der udgangspunkt i det laveste skøn over meromkostninger (jf. ovenfor, præmis 104), andrager meromkostningerne 1,32 mia. FF.

106 Retten finder, at Kommissionen ved den nævnte analyse af de faktiske omstændigheder i tilstrækkelig grad har godtgjort, at postvæsenet har meromkostninger på — mindst — 1,32 mia. FF. Disse meromkostninger, der i første række udspringer af opretholdelsen af et urentabelt postnet i landdistrikterne, skyldes postvæsenets forpligtelse til at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse som forudsat i traktatens artikel 90, stk. 2, nærmere bestemt forpligtelsen til at dække hele landet og til at deltage i indretningen af infrastrukturen. Ved de ovenfor nævnte beregningsmetoder har Kommissionen således sammenholdt omkostningerne ved urentable postkontorer i landdistrikter med gennemsnitsomkostningerne for de franske postkontorer.

107 Retten finder, at sagsøgernes argumenter om, at beregningsmetoderne er behæftet med fejl, ikke kan afsvække Kommissionens vurderinger.

108 For det første kan henvisningerne til »offeromkostninger«, »minimumsomkostninger« og et »referenceresultat«, i forhold til hvilket et dårligere resultat indebærer, at det ville være en fordel for postvæsenet at nedlægge det pågældende postkontor, ikke anses for relevante. I mangel af fællesskabsretlig regulering af området savner Kommissionen beføjelse til at tage stilling til, hvilket omfang den pågældende offentlige virksomheds offentligretlige forpligtelser bør have, dvs. spørgsmålet om, hvor store omkostninger der kan være forbundet med opfyldelsen af disse forpligtelser, ligesom Kommissionen hverken kan tage stilling til hensigtsmæssigheden af de nationale myndigheders politiske valg vedrørende dette spørgsmål eller til postvæsenets økonomiske effektivitet på det område, der er omfattet af dets monopol (jf. om sidstnævnte spørgsmål generaladvokat Tesauro's forslag til afgørelse ad den ovennævnte dom i Corbeau-sagen, Sml. I, s. 2548, punkt 16).

109 Hvad for det andet angår argumentet om, at der ikke er blevet taget hensyn til »nettets uundgåelige eksternaliteter«, bemærkes, at sagsøgerne ikke har peget på forhold, der kan understøtte dette synspunkt. Under disse omstændigheder, og når henses til, at sagsøgerne heller ikke har imødegået det, den franske regering har anført om dette spørgsmål (jf. ovenfor, præmis 93), må argumentet forkastes.

110 For det tredje bemærkes, at den omstændighed, at Kommissionen har nedsat det samlede meromkostningsbeløb med 34,7%, hvilket svarer til postvæsenets omsætning i 1993 på aktiviteter inden for områder underlagt fri konkurrence, herunder dets aktivitet på forsikringsområdet (jf. ovenfor, præmis 105), godtgør, at det af sagsøgerne anførte om, at meromkostningerne blev opgjort før det tidspunkt, hvor postvæsenet gik ind på markedet for forsikringer, savner grundlag.

111 Hvad endelig angår den udtalelse fra konkurrencerådet, som sagsøgerne har henvist til, findes denne ikke at kunne afsvække grundlaget for den af Kommissionen foretagne nedsættelse med 34,7% (jf. ovenfor, præmis 105), idet den fordeling, der regnes med i udtalelsen, er baseret på omfanget af ekspeditioner og ikke på omsætningen for postvæsenets forskellige former for virksomhed.

112 Det bemærkes dernæst, at sagsøgerne ikke har ført bevis for, at der skulle have været nogen alternativ og mere nøjagtig metode til beregning af meromkostningerne på grundlag af de oplysninger, der var til rådighed på det pågældende tidspunkt.

113 Da sagsøgerne alene generelt har anfægtet Kommissionens vurderinger uden at pege på forhold, der kan afsvække disse, må det herefter fastslås, at sagsøgerne ikke har godtgjort, at Kommissionen ved sin ansættelse af meromkostningerne som følge af de offentligretlige forpligtelser har baseret sin beslutning på materielt urigtige forhold eller har overskredet grænserne for sine skønsmæssige beføjelser på området.

114 Det er ikke blevet bestridt, at den omtvistede skattefordel for postvæsenet i henhold til artikel 21 i 1990-loven, dvs. nedslaget på 85% i beregningsgrundlaget for lokale skatter, i 1994 androg 1,196 mia. FF. Retten finder på dette grundlag, at det var med føje, at Kommissionen antog, at skattefordelen ikke repræsenterede et højere beløb end de nævnte meromkostninger, også selv om man baserede sig på det laveste skøn, nemlig et meromkostningsbeløb på 1,32 mia. FF (jf. ovenfor, præmis 106).

115 Hvad angår begæringen om, at Retten i medfør af procesreglementets artikel 66 og 70 træffer bestemmelse om, at der skal indhentes en sagkyndig erklæring med henblik på at fastlægge, om den af Kommissionen anvendte metode og de ansættelser, der er blevet lagt til grund, har været korrekte, bemærkes, at sagsøgerne ikke har peget på forhold, der kan lede til den antagelse, at Kommissionen ved fastlæggelsen af meromkostningerne kan have gjort sig skyldig i åbenbare fejlvurderinger. Under disse omstændigheder bør der ikke træffes bestemmelse om, at der skal indhentes en sagkyndig erklæring, idet bevisbyrden påhviler sagsøgeren, når denne anfægter en vurdering af økonomiske forhold, som Kommissionen har anlagt som led i sine skønsmæssige beføjelser.

116 Anbringendet må herefter forkastes.

Fjerde anbringende, tilsidesættelse af traktatens artikel 90, stk. 2, og artikel 92

117 Dette anbringende har to led. Ved det første led gør sagsøgerne gældende, at den omtvistede skattefordel, der finder anvendelse uden forskel på samtlige de former for virksomhed, postvæsenet udøver, ikke efter traktatens artikel 90, stk. 2, kan være undtaget fra forbuddet i artikel 92. Ved det andet led gør sagsøgerne gældende, at Kommissionen har tilsidesat artikel 92 ved at undlade at foretage en vurdering af den omtvistede skattefordels indvirkning på konkurrencen.

Formaliteten for så vidt angår anbringendets første led

— Parternes argumenter

118 Postvæsenet har som intervenient gjort gældende, at anbringendets første led i henhold til procesreglementets artikel 48, stk. 2, må afvises, da det først er blevet fremsat i replikken. Det, der i replikken er anført om en angivelig tilsidesættelse af traktatens artikel 90, stk. 2, er ikke blot udtryk for nye argumenter. Det, der er anført i stævningen, angår alene spørgsmålet om den sondring, som må foretages mellem formålet med den omtvistede skattefordel og dennes virkninger, men hverken de særlige bestemmelser i artikel 90 vedrørende virksomheder, der har fået overdraget at udføre opgaver af almindelig økonomisk interesse, eller de betingelser, der skal være opfyldt for, at artikel 90, stk. 2, kan finde anvendelse.

119 Sagsøgerne har bestridt, at der er tale om et nyt anbringende. Også i stævningen gjorde sagsøgerne gældende, at der var sket en tilsidesættelse af traktatens artikel 90, stk. 2.

120 For det første gjorde sagsøgerne gældende, at Kommissionen ved den anfægtede beslutning havde anvendt traktatens bestemmelser forkert, hvilket må omfatte artikel 90, stk. 2, idet Kommissionen antog, at den omhandlede støtte efter denne bestemmelse var undtaget fra forbuddet i artikel 92. For det andet henviste sagsøgerne i stævningen ikke alene til artikel 92, stk. 1, men også til artikel 90, stk. 2.

121 Endvidere består der i sagen en snæver sammenhæng mellem de nævnte bestemmelser. Til støtte for, at anbringendets første led blot er udtryk for en uddybning af det andet led, hvorved det gøres gældende, at der er sket en tilsidesættelse af traktatens artikel 92, henviser sagsøgerne til Rettens dom af 20. september 1990 (sag T-37/89, Hanning mod Parlamentet, Sml. II, s. 463).

— Rettens bemærkninger

122 Det bemærkes indledningsvis, at Kommissionen ikke har bestridt, at anbringendets første led kan admitteres.

123 Da der imidlertid er tale om en formalitetsindsigelse om, at en ufravigelig procesforudsætning ikke er opfyldt, kan Retten i medfør af procesreglementets artikel 113 af egen drift undersøge spørgsmålet. Det er herefter ufornødent at undersøge, hvorvidt postvæsenet som intervenient kan rejse en formalitetsindsigelse, der ikke er blevet rejst af den part, hvis påstande intervenienten støtter.

124 Med henblik på undersøgelsen af, hvorvidt anbringendets første led kan admitteres, bemærkes, at enhver stævning i henhold til procesreglementets artikel 44, stk. 1, litra c), skal angive søgsmålets genstand og en kort fremstilling af søgsmålsgrundene. Denne angivelse skal være tilstrækkeligt klar og præcis til, at sagsøgte

kan forberede sit forsvar, og til, at Retten kan træffe afgørelse i sagen, i givet fald uden andre oplysninger (Rettens dom af 18.9.1996, sag T-387/94, Asia Motor France m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 961, præmis 106, og Rettens kendelse af 29.11.1993, sag T-56/92, Koelman mod Kommissionen, Sml. II, s. 1267, præmis 21).

125 Det bemærkes herved, at Fællesskabets retsinstanser tillader, at der i replikken fremføres et anbringende, der i realiteten blot er udtryk for en uddybning af et anbringende, som tidligere er fremført direkte eller indirekte i stævningen, og som har snæver sammenhæng med dette (ovennævnte dom i sagen Hanning mod Parlamentet, præmis 38, og Domstolens dom af 19.5.1983, sag 306/81, Verros mod Parlamentet, Sml. s. 1755, præmis 9).

126 Et sådant tilfælde foreligger her. Sagsøgerne omtalte således i stævningen traktatens artikel 90, stk. 2. Det anføres således i stævningen, at »det er ... ubestrideligt, at formålene med en statsstøtte ikke kan begrunde, at en sådan ydes til en virksomhed, selv om denne 'har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig interesse' (traktatens artikel 90, stk. 2)«. For så vidt sagsøgerne har anført, at det alene er virkningerne af den omtvistede støtte, og ikke dens formål, der er relevante, finder Retten endvidere, at sagsøgerne — i hvert fald forudsætningsvis — har gjort den opfattelse gældende, at postvæsenets forpligtelse til at dække hele landet og til at deltage i indretningen af infrastrukturen ikke ifølge artikel 90, stk. 2, kan begrunde den omtvistede skattefordel.

127 Der er således i sagen en snæver sammenhæng mellem bestemmelserne i henholdsvis artikel 90 og artikel 92, idet Kommissionen på grundlag af artikel 90, stk. 2, traf beslutning om, at den omhandlede statslige foranstaltning ikke skulle anses for en støtte i henhold til artikel 92.

128 Det må herefter antages, at argumentationen i replikken om, at der er sket en tilsidesættelse af traktatens artikel 90, stk. 2, alene er udtryk for en uddybning af et tidligere fremsat anbringende om en tilsidesættelse af traktatens artikel 92. Der er

således tale om et enkelt anbringende, som består af to særskilte led. Retten finder på dette grundlag, at det i replikken vedrørende anvendelsen af traktatens artikel 90, stk. 2, anførte ikke går ud over den afgrænsning af tvisten, som fremgår af stævningen.

129 Anbringendets første led kan herefter admitteres.

Realitetsbehandling af anbringendet

— Parternes argumenter

130 Ved anbringendets første led har sagsøgerne gjort gældende, at undtagelsesbestemmelsen i traktatens artikel 90, stk. 2, ikke indebærer, at princippet om forbud mod statsstøtte i traktatens artikel 92, stk. 1, ikke finder anvendelse.

131 Traktatens artikel 90, stk. 2, fastsætter en undtagelse til princippet om, at konkurrencereglerne finder anvendelse. Bestemmelsen må derfor fortolkes snævert. En støtte kan kun opretholdes, såfremt en ophævelse af den ville medføre, at det bliver umuligt at udføre de pågældende offentlige tjenesteydelser. I modsætning til det indtryk, intervenienterne ønsker at give, er postbesørgelse under alle former samt befordring og omdeling af aviser, tidsskrifter mv. de eneste offentlige tjenesteydelser, der påhviler postvæsenet i henhold til artikel 2 i 1990-loven.

132 Under den mundtlige forhandling har sagsøgerne gjort gældende, at tre betingelser skal være opfyldt, for at undtagelsesbestemmelsen i traktatens artikel 90, stk. 2, kan finde anvendelse. For det første skal den pågældende støtte være en forudsætning

for udførelsen af en offentlig tjenesteydelse. For det andet skal støtten være tilpasset sit formål og gribe så lidt ind i konkurrencen som muligt. For det tredje skal støtten gives som kompensation for de offentligretlige forpligtelser og må navnlig ikke begunstige de af postvæsenets aktiviteter, der udøves på områder undergivet fri konkurrence.

133 Ingen af disse tre betingelser er opfyldt. For det første er den omtvistede skattefordel ikke en forudsætning for udførelsen af de offentlige tjenesteydelser, såsom udbringning af post og af aviser, tidsskrifter mv. For det andet er et nedslag på 85% i beregningsgrundlaget for lokale skatter heller ikke den mest hensigtsmæssige måde at bidrage til indretningen af infrastrukturen på, idet nedslaget betyder færre indtægter for de kommuner mv., som er dem, der potentielt skal drage fordel af den førte politik med hensyn til infrastrukturen. Der er endvidere mere passende og målrettede måder, hvorpå sidstnævnte hensyn og hensynet til opretholdelsen af postnettet i landdistrikterne kan tilgodeses. Det ville således efter 1982-loven have været muligt at indføre en støtteordning for postvæsenet uden diskriminatoriske og konkurrencebegrænsende skatteregler.

134 Hvad angår den tredje betingelse kunne Kommissionen ikke, da den traf sin beslutning, have sikkerhed for, at der ikke skete en krydssubsidiering af postvæsenets aktiviteter på områder undergivet fri konkurrence. Den komparative metode, som Kommissionen anvendte, og hvorved det blev undersøgt, om postvæsenets skattefordel oversteg meromkostningerne forbundet med de offentligretlige forpligtelser, er herved principielt betænkelig. Nærmere bestemt omfatter dette argument to afgørende led.

135 For det første kan det ikke, således som Kommissionen har gjort, i mangel af et analytisk regnskabssystem hos postvæsenet fastslås, at skattefordelen alene kompenserer for meromkostningerne forbundet med de offentligretlige forpligtelser. Skattefordelen begunstiger den virksomhed, som postvæsenet er, dvs. postvæsenets samlede aktiviteter, og dermed også aktiviteten på forsikringsområdet, hvilket strider mod konkurrencereglerne. Det må herved fremhæves, at de samme postkon-

torer og det samme personale er beskæftiget med såvel offentlige tjenesteydelser som tjenesteydelser inden for områder underlagt fri konkurrence. Det fremgår endvidere af retspraksis, at en støtte til en virksomhed som postvæsenet med henblik på at kompensere for de ovenfor nævnte meromkostninger gør det muligt at frigøre andre midler til fordel for postvæsenets kommercielle aktiviteter eller i hvert fald at bidrage til en udvikling af denne virksomhed med færre omkostninger (Domstolens ovennævnte dom af 21.3.1991, Italien mod Kommissionen, præmis 14).

136 Sagsøgerne anfører i denne forbindelse, at den omtvistede støtte ikke udelukkende kompenserer de monopoliserede offentligretlige aktiviteter, således som det er en forudsætning efter fællesskabsretten, idet alle postvæsenets omkostninger og hele dets omsætning, herunder den del, som aktiviteterne inden for konkurrencesektorer repræsenterer, i henhold til artikel 21 i 1990-loven er omfattet af nedslaget på 85% i det for postvæsenet gældende beskatningsgrundlag.

137 Endvidere kan de talstørrelser, som Kommissionen har sammenholdt, i realiteten ikke sammenlignes, idet opretholdelsen af postkontorer i landdistrikter ikke sker ud fra rentabilitetshensyn, men ud fra hensynet til at opretholde en »grundstruktur« i landdistrikterne som led i planlægningen af infrastrukturen. Omkostningerne ved at opretholde en offentligretlig tjenesteydelse afhænger således udelukkende af politiske afgørelser og er blot udtryk for de ressourcer, som samfundet er villigt til at ofre til dette formål.

138 Ved anbringendets andet led har sagsøgerne i første række gjort gældende, at den omtvistede skattefordel er udtryk for en støtte i henhold til traktatens artikel 92 (Domstolens dom af 23.2.1961, sag 30/59, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg mod Den Høje Myndighed, Sml. 1954-1964, s. 211, org. ref.: Rec. s. 1).

139 Ved afgørelsen af, hvorledes en støtte skal kvalificeres i henhold til traktatens artikel 92, stk. 1, skal der udelukkende tages hensyn til dennes indvirkning på konkurrencen, men ikke til dens formål eller den form, hvorunder den gives. Det angivne formål med støtten er ikke tilstrækkeligt til, at forbuddet mod statsstøtte i artikel 92 ikke finder anvendelse, idet Domstolen har fastslået, at denne bestemmelse

»ikke [sondrer] under hensyn til grundene til eller hensigten med de omhandlede interventioner, men definerer dem i kraft af deres virkninger«, og at »følgelig er hverken den eventuelle fiskale karakter eller sociale hensigt med den omtvistede foranstaltning tilstrækkelig til at bringe den uden for anvendelsesområdet for reglen i artikel 92« (Domstolens dom af 2.7.1974, sag 173/73, Italien mod Kommissionen, Sml. s. 709, præmis 27 og 28). Dette gælder også støtte til en virksomhed, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse. Sagsøgerne henviser herved endvidere til Kommissionens praksis og til Domstolens dom af 7. juni 1988 (sag 57/86, Grækenland mod Kommissionen, Sml. s. 2855).

140 Det er herefter med urette, at postvæsenets skattefordel i den anfægtede beslutning er blevet anset for tilstrækkeligt begrundet i postvæsenets »forpligtelse til at dække hele landet og deltage i indretningen af infrastrukturen«.

141 Som tidligere anført drager den virksomhed, som postvæsenet udvikler på forsikringsområdet, ligeledes fordel af den omtvistede støtte (jf. ovenfor, præmis 135). Det samme ville gælde i tilfælde af et mindre skattenedslag, idet det ikke er en forudsætning for, at en støtte er omfattet af anvendelsesområdet for traktatens artikel 92, stk. 1, at det er blevet godtgjort, at den har en »væsentlig« indvirkning på konkurrencen eller på samhandelen mellem medlemsstater (Domstolens dom af 21.3.1990, Belgien mod Kommissionen, a.st., og af 13.7.1988, sag 102/87, Frankrig mod Kommissionen, Sml. s. 4067). Det fremgår endvidere af retspraksis, at når en finansiel støtte, som ydes af en stat, styrker en virksomheds position i forhold til andre virksomheder, som den konkurrerer med i samhandelen inden for Fællesskabet, må det antages, at denne samhandel påvirkes af støtten (Domstolens dom af 17.9.1980, sag 730/79, Philip Morris mod Kommissionen, Sml. s. 2671, præmis 11).

142 Endelig gør sagsøgerne gældende, at Kommissionen ved at opfordre de franske myndigheder til »at sørge for, at postvæsenet i sit regnskab overholder fællesskabsrettens bestemmelser, navnlig med hensyn til ikke at yde støtte til aktiviteter, der

ikke direkte vedrører opgaver af offentlig interesse«, må antages at have anerkendt, at den manglende regnskabsmæssige gennemskuelighed kan give anledning til en krydssubsidiering af aktiviteter på områder underlagt fri konkurrence, og at denne virksomhed endvidere kan bidrage til finansieringen af postvæsenets offentlige tjenesteydelser.

143 Kommissionen har indledningsvis gjort gældende, at traktatens artikel 92 omfatter samtlige private og offentlige virksomheder og samtlige produktioner i disse virksomheder, alene med forbehold af artikel 90, stk. 2 (Domstolens dom af 22.3.1977, sag 78/76, Steinike & Weinlig, Sml. s. 595, og af 15.3.1994, sag C-387/92, Banco Exterior de España, Sml. I, s. 877).

144 Ligeledes indledningsvis har Kommissionen anført, at dens kompetence til at træffe beslutninger som led i proceduren i henhold til artikel 93 nødvendigvis må indebære en udøvelse af vide skønsmæssige beføjelser. Sagsøgerne har ikke godtgjort, at Kommissionen har overskredet grænserne for disse beføjelser.

145 Postvæsenet har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, og det følger af retspraksis vedrørende traktatens artikel 92 og artikel 90, stk. 2, at de økonomiske midler, der stilles til postvæsenets rådighed med henblik på, at det kan udføre denne opgave, ikke kan anses for en statsstøtte i traktatens forstand.

146 Det er rigtigt, når sagsøgerne anfører, at der gælder et princip, hvorefter spørgsmålet om, hvorledes en foranstaltning skal kvalificeres i henhold til artikel 92, må afgøres på grundlag af de indvirkninger, som foranstaltningen har på konkurrencen, men Kommissionen har i sagen overholdt dette princip.

147 Kommissionen opnåede således dokumentation for, at det samlede støttebeløb til postvæsenet var lavere end de med opfyldelsen af dets offentligretlige forpligtelser forbundne meromkostninger, hvorfor denne fordel ikke indebærer nogen krydssubsidiering. Det påhvilede alene Kommissionen at få bekræftet, at der ikke forelå nogen offentlig finansiering, som begunstigede postvæsenets aktiviteter inden for områder undergivet fri konkurrence.

148 De samlede meromkostninger forbundet med udførelsen af de offentligretlige tjenesteydelser blev herved fastlagt på grundlag af deres virkelige størrelse, idet det samlede beløb, som meromkostningerne udgjorde, blev nedsat med den andel heraf, der måtte antages at begunstige postvæsenets aktiviteter inden for områder underlagt fri konkurrence.

149 Sagsøgernes argument om, at postvæsenets skattefordel på 1,196 mia. FF begunstiger hele dets virksomhed, er ikke relevant, da de nævnte meromkostningerne under alle omstændigheder andrager et højere beløb, nemlig 2,8 mia. FF.

150 For så vidt sagsøgerne har anfægtet selve princippet i den komparative metode, der blev anvendt, med den begrundelse, at der ikke var noget analytisk regnskabssystem, som gjorde det muligt klart at sondre mellem henholdsvis aktiviteter, der udøves på et monopoliseret område, og aktiviteter, der udøves på områder underlagt fri konkurrence, gør Kommissionen gældende, at traktatens artikel 92 og 93 ikke tillægger den beføjelse til at pålægge medlemsstaterne en forpligtelse til regnskabsmæssig gennemskuelighed. Endvidere var den anvendte metode den eneste hensigtsmæssige, som gjorde det muligt for Kommissionen inden for en rimelig frist og på grundlag af de oplysninger, der var til rådighed på det pågældende tidspunkt, at tage stilling til de for Kommissionen indbragte klager.

151 Over for sagsøgernes argument om, at størrelsen af omkostningerne forbundet med udførelsen af de offentligretlige forpligtelser beror på politiske afgørelser, anfører Kommissionen, at da der ikke er blevet gennemført nogen harmonisering på fællesskabsplan, hverken burde eller kunne den tage stilling til hensigtsmæssigheden af de franske myndigheders politiske valg med hensyn til offentlige tjeneste-

ydelser. Såfremt de franske myndigheder af hensyn til indretningen af infrastrukturen havde fundet det nødvendigt at forhøje antallet af postkontorer i landdistrikterne, ville de samtidig have kunnet tilpasse den offentlige finansiering for at dække de pågældende meromkostninger, uden at denne forhøjelse ville være omfattet af anvendelsesområdet for artikel 92.

152 Over for det af sagsøgerne anførte, hvorefter der er mere passende og målrettede måder, hvorpå hensynet til infrastrukturen og til en opretholdelse af postnettet i landdistrikterne kan tilgodeses, gør Kommissionen gældende, at den savner kompetence til at tage stilling til, hvorledes offentlige tjenesteydelser mest hensigtsmæssigt finansieres, og til på dette område at sætte sine vurderinger i stedet for de kompetente nationale myndigheders.

153 Hvad angår Kommissionens opfordring til de franske myndigheder vedrørende gennemskuelighed i forbindelse med postvæsenets regnskaber i fremtiden, bestrider Kommissionen, at den hermed skulle have anerkendt, at der sker en krydssubsidiering.

154 Endelig gør Kommissionen gældende, at henvisningen til Domstolens ovennævnte dom af 21. marts 1991, Italien mod Kommissionen, savner relevans, da støttemodtageren i denne sag ikke havde påtaget sig nogen offentligretlige forpligtelser, som kunne være et modstykke til den offentlige finansiering.

155 Den franske regering har gjort gældende, at det er rigtigt, at en støttes eventuelle indvirkninger på konkurrencen må undersøges, men at der først og fremmest skal ske en undersøgelse af begrundelsen for støtten og dermed af dens formål. Under henvisning til den ovennævnte dom i Corbeau-sagen (præmis 19) anfører den franske regering, at det i det foreliggende tilfælde er så meget mere væsentligt at undersøge formålet med den pågældende statslige foranstaltning, som denne kan være begrundet i henhold til traktatens artikel 90, stk. 2. Det må herved fremhæves, at postvæsenet har fået overdraget en offentligretlig forpligtelse som led i den politik med hensyn til infrastrukturen, der føres i Frankrig.

156 Under sådanne omstændigheder påhviler det Kommissionen efter at have opnået dokumentation for, at formålet med foranstaltningen virkelig er i overensstemmelse med målsætningerne med artikel 90, stk. 2, at undersøge virkningerne af foranstaltningen med henblik på at få bekræftet, at denne virkelig er en forudsætning for udførelsen af den pågældende opgave af almindelig interesse, og at foranstaltningens eventuelle indvirkning på konkurrencen ikke påvirker udviklingen i samhandelen i et omfang, der strider mod Fællesskabets interesser. Ved den af Kommissionen fulgte fremgangsmåde er de nævnte to forhold blevet undersøgt.

157 Hvad nærmere angår spørgsmålet om den omtvistede skattefordels indvirkninger på konkurrencen, gør den franske regering gældende, at det var med rette, at Kommissionen, efter at have fastslået, at fordelen udgør et mindre beløb end postvæsenets meromkostninger som følge af dets offentligretlige forpligtelser, som f.eks. forpligtelsen til at opretholde et net af postkontorer i hele landet, lagde til grund, at der ikke ved skattefordelen skete nogen overførsel af statsmidler til aktiviteter inden for områder underlagt fri konkurrence.

158 Endelig gør den franske regering gældende, at det savner grundlag, når sagsøgerne hævder, at skattefordelen nødvendigvis må begunstige de sidstnævnte aktiviteter, idet der herved er tale om et nedslag, som postvæsenets samlede virksomhed er omfattet af. Så længe det beløb, som skattefordelen repræsenterer, er lavere end eller det samme som det beløb, meromkostningerne ved en opretholdelse af postnettet for så vidt angår de monopoliserede aktiviteter udgør, sker der ingen begunstigelse af aktiviteter på områder undergivet fri konkurrence, uanset det beskatningsgrundlag, nedslaget finder anvendelse på.

159 Postvæsenet har som intervenient i det væsentlige tilsluttet sig det af Kommissionen og den franske regering vedrørende anvendelsen af traktatens artikel 90, stk. 2, anførte. Postvæsenet gør gældende, at Kommissionen fastslog, at det omtvistede skattenedslag ikke repræsenterer et højere beløb end postvæsenets omkostninger i anledning af dets opgaver i forbindelse med den førte politik vedrørende infrastrukturen.

160 Kommissionen har dermed anvendt konkurrencereglerne korrekt. I øvrigt er indretning af infrastrukturen ikke et ukendt begreb i fællesskabsretten, idet traktatens artikel 92, stk. 3, indeholder bestemmelse om, at støtte til fremme af den økonomiske udvikling i områder, hvor levestandarden er usædvanlig lav, eller hvor der hersker en alvorlig underbeskæftigelse, og støtte til fremme af udviklingen af visse økonomiske regioner kan betragtes som forenelig med fællesmarkedet.

161 Hvad angår den skattefritagelse, som indrømmes postvæsenet, anfører intervenienten, at postvæsenet før 1990-loven var underlagt den for statsadministrationen gældende skatte- og afgiftsordning. I modsætning til det indtryk, som sagsøgerne ønsker at give, medførte 1990-loven i virkeligheden, at postvæsenet i det væsentlige blev underlagt den almindeligt gældende skatte- og afgiftsordning.

162 Endelig gør postvæsenet gældende, at sagsøgerne må antages at have erkendt, at det vil kunne være fuldt ud retmæssigt, at postvæsenet indrømmes visse fordele, hvad enten der er tale om økonomisk støtte eller ej, såfremt disse fordele specifikt og udelukkende kompenserer for dets offentligretlige forpligtelser. Det var netop, fordi Kommissionen havde fastslået, at postvæsenets skattefritagelse kompenserede for de med dets offentligretlige forpligtelser forbundne meromkostninger, at den afviste sagsøgernes klage.

— Rettens bemærkninger

163 Ved sin stillingtagen til nærværende anbringende må Retten undersøge sagsøgernes argumenter, for det første vedrørende det af Kommissionen anførte om, at det følger af traktatens artikel 90, stk. 2, at den omtvistede skattefordel for postvæsenet, for så vidt den repræsenterer et lavere beløb end meromkostningerne forbundet med opfyldelsen af offentligretlige forpligtelser, ikke er udtryk for en statsstøtte i henhold til traktatens artikel 92, stk. 1, for det andet vedrørende spørgsmålet om,

hvorvidt støtten er nødvendig for udførelsen af de særlige opgaver, som postvæsenet har fået overdraget, og endelig for det tredje vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt Kommissionen på det grundlag, at det beløb, som skattefordelen repræsenterer, er lavere end de nævnte meromkostninger, i tilstrækkelig grad har dokumenteret, at det ikke kunne fastslås, at der skete en overførsel af statsmidler til fordel for postvæsenets aktiviteter på områder undergivet fri konkurrence.

164 Traktatens artikel 92, stk. 1, lyder således: »Bortset fra de i denne traktat hjemlede undtagelser er statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under hver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, uforenelig med fællesmarkedet i det omfang, den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.«

165 Det fremgår af traktatens artikel 90, at artikel 92 omfatter samtlige private og offentlige virksomheder og samtlige produktioner i disse virksomheder, alene med forbehold af artikel 90, stk. 2 (ovennævnte dom i sagen Steinike & Weinlig, præmis 18). Kommissionens kompetence til i medfør af traktatens artikel 93 at afgøre, om en støtte er forenelig med fællesmarkedet, omfatter tillige statsstøtte til de i artikel 90, stk. 2, omhandlede virksomheder, herunder virksomheder, som medlemsstaterne har overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse (ovennævnte dom i sagen Banco Exterior de España, præmis 17). Det bemærkes endvidere, at konkurrencereglerne også finder anvendelse på postsektoren (Domstolens dom af 12.2.1992, forenede sager C-48/90 og C-66/90, Nederlandene m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 565, og ovennævnte dom i Corbeau-sagen).

166 Som allerede anført ovenfor i præmis 114, er det ikke blevet bestridt, at postvæsenets skattefordel androg 1,196 mia. FF i 1994.

167 Denne skattefordel er principielt en statsstøtte i henhold til artikel 92, stk. 1, idet den, selv om den ikke indebærer en overførsel af statsmidler, giver postvæsenet en gunstigere økonomisk stilling end andre skattepligtige, herunder de selskaber, som sagsøgerne repræsenterer (ovennævnte dom i sagen Banco Exterior de España, præmis 14).

168 Det fremgår således af fast retspraksis, at begrebet støtte i henhold til traktatens artikel 92, stk. 1, omfatter de fordele, som indrømmes af offentlige myndigheder, og som under forskellige former letter de byrder, der normalt belaster en virksomheds budget (Domstolens dom af 26.9.1996, sag C-241/94, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 4551, præmis 34, og af 11.7.1996, sag C-39/94, SFEI m.fl., Sml. I, s. 3547, præmis 58, samt ovennævnte dom i sagen Banco Exterior de España, præmis 13).

169 I det omfang, en sådan støtte kan påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne og fordreje konkurrencevilkårene, er den, bortset fra de i traktaten hjemlede undtagelser, uforenelig med fællesmarkedet (ovennævnte dom i sagen Banco Exterior de España, præmis 15).

170 For så vidt angår støtte til en virksomhed, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse (jf. ovenfor, præmis 66-72), hjemler traktatens artikel 90, stk. 2, en sådan undtagelse.

171 I henhold til traktatens artikel 90, stk. 2, er »virksomheder, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, eller som har karakter af fiskale monopoler ... underkastet ... konkurrencereglerne i det omfang, anvendelsen af disse bestemmelser ikke retligt eller faktisk hindrer opfyldelsen af de særlige opgaver, som er betroet dem ...«.

172 Det fremgår af denne bestemmelses ordlyd, herunder navnlig af ordene »i det omfang, *anvendelsen* af disse bestemmelser [her traktatens artikel 92] ikke ... hindrer opfyldelsen af de særlige opgaver«, at i tilfælde, hvor artikel 90, stk. 2, kan finde anvendelse, kan en statslig foranstaltning, der er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 92, stk. 1, alligevel anses for forenelig med fællesmarkedet (ovennævnte dom i sagen Banco Exterior de España, præmis 14 og 15, og i samme retning generaladvokat Lenz' forslag til afgørelse i sagen, Sml., s. 879, punkt 66). Selv om der fortsat er tale om en statsstøtte i henhold til sidstnævnte bestemmelse, kan virkningen af konkurrencereglerne i så fald begrænses (Domstolens dom af 11.4.1989, sag 66/86, Ahmed Saeed Flugreisen m.fl., Sml. s. 803, præmis 56), således at der kan træffes beslutning om, at et forbud mod at gennemføre en ny støtte, som følger af artikel 92, sammenholdt med artikel 93, stk. 2 og 3, ikke skal finde anvendelse.

173 Da traktatens artikel 90, stk. 2, fastlægger en undtagelsesregel, må bestemmelsen fortolkes snævert. For at undtagelsen i traktatens artikel 90, stk. 2, kan finde anvendelse, kræves det således ikke blot, at myndighederne har overdraget den pågældende virksomhed at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, men også, at en anvendelse af traktatens bestemmelser, her artikel 92, hindrer opfyldelsen af de særlige opgaver, virksomheden er betroet, samt at dette ikke strider mod Fællesskabets interesse (Domstolens dom af 10.12.1991, sag C-179/90, Merci convenzionali porto di Genova, Sml. I, s. 5889, præmis 26).

174 Med henblik på undersøgelsen af, hvorvidt fællesskabsretten er til hinder for, at en medlemsstat yder statsstøtte med det formål at kompensere for de meromkostninger, som en virksomhed, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, jf. traktatens artikel 90, stk. 2, må bære, nærmere bestemt de meromkostninger, der er forbundet med de særlige opgaver, virksomheden har fået overdraget, bemærkes følgende om retspraksis vedrørende anvendelsen af traktatens artikel 85 og 86, sammenholdt med artikel 90, stk. 2.

175 Domstolen har om dette spørgsmål i dom af 27. april 1994 (sag C-393/92, Almelo m.fl., Sml. I, s. 1477, præmis 46) antaget, at en begrænsning af konkurrencen fra andre erhvervsdrivendes side kan være berettiget i henhold til artikel 90, stk. 2,

såfremt sådanne begrænsninger må anses for nødvendige for, at den virksomhed, der har fået overdraget at udføre opgaver af almindelig interesse, kan udføre disse. Domstolen har herved nærmere fastslået, at der »må ... tages hensyn til de økonomiske vilkår, der gælder for virksomheden, herunder navnlig virksomhedens omkostninger og de regler, som den — navnlig på miljøområdet — er underkastet« (præmis 49). Domstolen antog på dette grundlag i den pågældende sag, at en eksklusiv købsforpligtelse kunne være undtaget fra forbuddene i artikel 85 og 86, for så vidt den begrænsning af konkurrencen, som denne forpligtelse medførte, var nødvendig for, at den pågældende virksomhed kunne udføre sine opgaver af almindelig interesse.

176 Tilsvarende har Domstolen i den ovennævnte dom i Corbeau-sagen antaget, at den eksklusive ret til at indsamle, befordre og omdele post, der er tillagt det belgiske postvæsen, og som kan medføre begrænsninger af konkurrencen, er tilstrækkeligt hjemlet, for så vidt disse begrænsninger er en forudsætning for, at det belgiske postvæsen kan udføre de særlige opgaver, det har fået overdraget.

177 I Corbeau-sagen undersøgte Domstolen, hvorvidt den pågældende udelukkelse af konkurrence var nødvendig for, at indehaveren af den eksklusive ret kunne opnå acceptable økonomiske vilkår. Domstolen antog herom, at der måtte »tages udgangspunkt i, at [forpligtelsen] til at sikre tjenesteydelser på rimelige økonomiske vilkår ... forudsætter ... at vedkommende kan foretage en udligning mellem rentable og mindre rentable aktivitetsområder« (præmis 17). Dette kunne kun antages at være muligt under forudsætning af en begrænsning af konkurrencen fra private erhvervsdrivendes side med hensyn til rentable aktivitetsområder (præmis 17 og 18).

178 Retten finder, at de principper, som fremgår af denne retspraksis vedrørende anvendelsen af artikel 85 og 86, kan finde tilsvarende anvendelse, når der er spørgsmål om statsstøtte, hvorfor en sådan, i medfør af traktatens artikel 90, stk. 2, kan undtages fra forbuddet i traktatens artikel 92, forudsat at støtten alene har til

formål at kompensere for de meromkostninger, der er forbundet med udførelsen af de særlige opgaver, som påhviler den pågældende virksomhed, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, og at støtten må anses for nødvendig for, at virksomheden kan opfylde sine offentligretlige forpligtelser på rimelige økonomiske vilkår (ovennævnte dom i Corbeau-sagen, præmis 17, 18 og 19). Den nærmere afgørelse af, om støtten må anses for nødvendig, forudsætter en samlet vurdering af de økonomiske vilkår, hvorunder den pågældende virksomhed udøver sine aktiviteter inden for det område, der er forbeholdt den, hvorved der ses bort fra eventuelle fordele, som virksomheden kan opnå inden for de områder, der er åbne for konkurrence.

179 Det fremgår af sagens akter og af de mundtlige indlæg for Retten, at postvæsenet gennemsnitligt i de tre første år efter vedtagelsen af 1990-loven stort set alene var i økonomisk balance efter skat, dvs. for så vidt der blev taget hensyn til den omtvistede skattelettelse.

180 Selv om resultaterne for disse regnskabsår omfatter hele postvæsenets virksomhed, idet der ikke var noget analytisk regnskabssystem, som gjorde det muligt at sondre mellem postvæsenets forskellige former for virksomhed, finder Retten, at Kommissionen, uden at overskride grænserne for sine skønsmæssige beføjelser i sagen, med rette kunne antage, at den omtvistede skattefordel ikke gik ud over, hvad der var nødvendigt for, at postvæsenet kunne udføre de opgaver af offentlig interesse, det har fået overdraget, navnlig i form af forpligtelsen til at opretholde et postnet i landdistrikterne, idet de hermed forbundne meromkostninger kunne antages at svare til tab af tilsvarende størrelse for postvæsenet. For så vidt Kommissionen har godkendt en statsstøtte på et mindre beløb end de nævnte meromkostninger, kan det følgelig ikke antages, at traktatens artikel 90, stk. 2, ikke har kunnet finde anvendelse i sagen, og dermed ikke, at der er sket en tilsidesættelse af traktatens artikel 92.

181 Det bemærkes i øvrigt om dette spørgsmål, at sagsøgerne ikke har peget på forhold, der kan understøtte det af dem anførte argument om, at den omtvistede støtte ikke er nødvendig for opfyldelsen af postvæsenets offentligretlige forpligtelser. Dette argument må følgelig forkastes.

182 Der må herefter ske en undersøgelse af sagsøgernes argumenter om, at den af Kommissionen anvendte metode ikke har været korrekt. Sagsøgerne har gjort gældende, at da postvæsenet ikke har noget analytisk regnskabssystem, kan det ikke dokumenteres, at den omtvistede skattefordel ikke i strid med fællesskabsretten begunstiger postvæsenets aktiviteter på områder, der er underlagt fri konkurrence.

183 Det bør derfor undersøges, om den anvendte komparative metode, hvorved statsstøtten (dvs. 1,196 mia. FF) blev sammenholdt med postvæsenets meromkostninger (dvs. 1,32 mia. FF — ifølge det laveste skøn, jf. ovenfor, præmis 105 og 106), må anses for anvendelig til i tilstrækkelig grad at godtgøre, at ydelsen af støtten ikke medfører en krydssubsidiering af postvæsenets aktiviteter på områder underlagt fri konkurrence. Som det med rette anføres af Kommissionen i den anfægtede beslutning, er det efter fællesskabsretten et krav, at den pågældende statsstøtte ikke begunstiger sidstnævnte aktiviteter.

184 Det bemærkes herved, at det fremgår af sagen, at postvæsenet på det tidspunkt, den anfægtede beslutning blev truffet, ikke i sit interne regnskab førte særskilte regnskaber for henholdsvis tjenesteydelser inden for det område, der er forbeholdt postvæsenet, og tjenesteydelser på de områder, der ikke er forbeholdt det. Dette var i øvrigt årsagen til, at omkostningerne forbundet med opfyldelsen af de offentligretlige forpligtelser i den anfægtede beslutning blev beregnet på grundlag af hele postvæsenets virksomhed (jf. ovenfor, præmis 105).

185 Det kan ikke bestrides, at såfremt postvæsenet på det pågældende tidspunkt havde indført et sådant analytisk regnskabssystem, ville Kommissionen på et mere sikkert grundlag have kunnet opnå dokumentation for, at der ikke skete nogen krydssubsidiering.

186 Det må imidlertid for det første fastslås, at fællesskabslovgiver ikke indtil nu har udstedt bestemmelser om indførelse af analytiske regnskabssystemer for virksomheder, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, samtidig med at de driver virksomhed på områder undergivet fri konkurrence.

187 For det andet bemærkes, at den konkrete anvendelse af konkurrencereglerne i et tilfælde som det her omhandlede nødvendigvis må indebære komplicerede vurderinger af økonomisk og retlig art, hvorved der skal tages hensyn til Fællesskabets interesser (jf. f.eks. Domstolens ovennævnte dom af 21.3.1991, Italien mod Kommissionen, præmis 34). Kommissionen må følgelig indrømmes et vist skøn med hensyn til, hvilken metode der skal anses for mest korrekt til at få bekræftet, at der ikke sker nogen krydssubsidiering af aktiviteter på områder undergivet fri konkurrence.

188 Ydelse af statsstøtte til en virksomhed vil ganske vist kunne gøre det muligt for denne at frigøre andre midler til fordel for andre former for aktiviteter (ovennævnte dom af 21.3.1991, Italien mod Kommissionen), men Retten finder, at for så vidt der er tale om en støtte til en virksomhed, der er omfattet af traktatens artikel 90, stk. 2, er muligheden for en krydssubsidiering udelukket, når støttebeløbet er lavere end de meromkostninger, der er forbundet med udførelsen af særlige opgaver som forudsat i bestemmelsen.

189 Det bemærkes endvidere, at fællesskabsretten, som fastslået ovenfor i præmis 178, ikke er til hinder for, at en medlemsstat yder statsstøtte til en virksomhed, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, med det formål at kompensere for de meromkostninger, der er forbundet med udførelsen af de særlige opgaver, som virksomheden har fået overdraget, forudsat at støtten må anses for nødvendig for, at virksomheden kan opfylde sine offentligretlige forpligtelser på rimelige økonomiske vilkår. Retten finder herefter, da traktatens artikel 90, stk. 2, ellers ville miste enhver effektiv virkning, at den af Kommissionen anvendte komparative metode konkret var formålstjenlig til i tilstrækkelig grad at opnå dokumentation for, at statsstøtten ikke medfører nogen krydssubsidiering i strid med fællesskabsretten.

190 Det bemærkes herved, at sagsøgerne ikke har søgt at godtgøre, at der skulle være en alternativ og mere hensigtsmæssig metode til — i betragtning af såvel de oplys-

ninger, der var til rådighed på det pågældende tidspunkt, som fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin — at få bekræftet, at postvæsenets skattefordel ikke begunstiger aktiviteter på områder undergivet fri konkurrence. Sagsøgerne har heller ikke peget på forhold, der kan godtgøre, at Kommissionen skulle have overskredet grænserne for sine skønsmæssige beføjelser på området.

191 Hvad angår sagsøgernes argument vedrørende beregningsgrundlaget for skattenedslaget, findes dette at være uden relevans, da sagsøgerne ikke har bestridt størrelsen af det beløb, som skattefordelen repræsenterer.

192 Med hensyn til sagsøgernes argumenter om, at omkostningerne ved offentligretlige forpligtelser blot er udtryk for de ressourcer, som samfundet er villigt til at ofre til dette formål, og at det ville have været mere på sin plads at anvende 1982-loven, bemærkes blot, som fastslået ovenfor i præmis 108, at Kommissionen, da der ikke gælder nogen fællesskabsretlig ordning på området, savner beføjelse til at tage stilling til vilkårene for udførelsen og omfanget af en offentlig virksomheds offentligretlige opgaver, ligesom Kommissionen ikke kan tage stilling til hensigtsmæssigheden af de kompetente nationale myndigheders politiske valg vedrørende disse spørgsmål, dog således, at aktiviteten inden for områder underlagt fri konkurrence ikke må begunstiges af støtten, og denne ikke må gå ud over, hvad der er nødvendigt for, at den pågældende virksomhed kan udføre de særlige opgaver, den har fået overdraget.

193 Endelig bemærkes, at der ikke kan gives sagsøgerne medhold i, at Kommissionen ved sin opfordring til den franske regering om, at denne drager omsorg for et forbedret regnskabssystem inden for postvæsenet i fremtiden, ved den anfægtede beslutning må antages at have anerkendt, at der sker en krydssubsidiering. Selv om postvæsenets regnskabssystem i fremtiden vil kunne forbedres, således at der opnås

en større gennemskuelighed med hensyn til omkostningsfordelingen, er det, som allerede fastslået ovenfor i præmis 183-189, under alle omstændigheder med føje, at Kommissionen på grundlag af de oplysninger, der var til rådighed på det pågældende tidspunkt, skønnede, at den omtvistede skattefordel ikke indebar nogen risiko for krydssubsidiering.

194 Anbringendets første led må herefter forkastes.

195 Hvad angår anbringendets andet led, hvorved det gøres gældende, at der er sket en tilsidesættelse af traktatens artikel 92, må der gives sagsøgerne medhold i, at spørgsmålet om, hvorledes en statslig foranstaltning i henhold til traktatens artikel 92 skal kvalificeres, må afgøres på grundlag af foranstaltningens indvirkninger på konkurrencen, idet Domstolen har fastslået, at artikel 92 ikke sondrer under hensyn til grundene til eller hensigten med de omhandlede interventioner, men definerer dem i kraft af deres virkninger (ovennævnte dom af 2.7.1974, Italien mod Kommissionen, præmis 27).

196 Retten finder imidlertid, at dette princip i tilstrækkelig grad er blevet overholdt i sagen. Der må gives Kommissionen medhold i, at den ikke blot tog hensyn til formålet med den omtvistede skattefordel, da den antog, at der ikke var tale om en støtte i henhold til traktatens artikel 92. Kommissionen opnåede tværtimod dokumentation for, at det samlede beløb, som skattefordelen repræsenterede, var lavere end de meromkostninger, der var forbundet med opfyldelsen af de offentligretlige forpligtelser, som postvæsenet var underlagt, hvorfor skattefordelen ikke kunne antages at krydssubsidiere aktiviteter inden for områder, som er undergivet fri konkurrence.

197 Følgelig kan anbringendets andet led, vedrørende en tilsidesættelse af traktatens artikel 92, heller ikke tiltrædes.

198 Anbringendet om, at der er sket en tilsidesættelse af traktatens artikel 90, stk. 2, og artikel 92, må herefter forkastes.

199 Selv om Kommissionen i strid med, hvad der er blevet fastslået ovenfor i præmis 167-172, i den anfægtede beslutning har antaget, at den pågældende statslige foranstaltning ifølge traktatens artikel 90, stk. 2, ikke var udtryk for en statsstøtte i henhold til traktatens artikel 92, stk. 1, finder Retten ikke, at denne vurdering, der ikke har haft nogen betydning for resultatet af undersøgelsen af støtten, bør medføre, at den anfægtede beslutning annulleres (jf. i samme retning Rettens dom af 5.6.1996, sag T-75/95, Günzler Aluminium mod Kommissionen, Sml. II, s. 497, præmis 55).

200 Da sagsøgerne ikke har fået medhold i nogen af deres anbringender, må Kommissionen frifindes.

Sagens omkostninger

201 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Sagsøgerne har tabt sagen og bør derfor dømmes til at betale sagens omkostninger i overensstemmelse med de påstande, som Kommissionen og postvæsenet som intervenient har nedlagt herom.

202 Den Franske Republik bør dog bære sine egne omkostninger som intervenient, jf. procesreglementets artikel 87, stk. 4, første afsnit.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Tredje Udvidede Afdeling)

1) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.

2) Sagsøgerne betaler sagens omkostninger, herunder de af postvæsenet som intervenient afholdte.

3) Den Franske Republik bærer sine egne omkostninger.

Vesterdorf Briët Lindh

Potocki Cooke

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 27. februar 1997.

H. Jung

Justitssekretær

B. Vesterdorf

Afdelingsformand