Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Ottende Afdeling)

14. juli 2016*

»Statsstøtte — postsektoren — finansiering af højere lønmæssige og sociale omkostninger til en del af personalet i Deutsche Post gennem tilskud og indtægter fra prisregulerede tjenester — afgørelse, hvorved støtten erklæres uforenelig med det indre marked — begrebet fordel — »Combus«-dommen — påvisning af, at der foreligger en økonomisk og selektiv fordel — foreligger ikke«

I sag T-143/12,

Forbundsrepublikken Tyskland først ved T. Henze og K. Petersen, derefter ved T. Henze og K. Stranz, som befuldmægtigede, bistået af advokat U. Soltész,

sagsøger,

mod

Europa-Kommissionen ved D. Grespan, T. Maxian Rusche og R. Sauer, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

angående en påstand støttet på artikel 263 TEUF om annullation af artikel 1 og 4-6 i Kommissionens afgørelse 2012/636/EU af 25. januar 2012 om Tysklands foranstaltning C 36/07 (ex NN 25/07) til fordel for Deutsche Post AG (EUT 2012, L 289, s. 1),

har

RETTEN (Ottende Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, D. Gratsias, og dommerne M. Kancheva og C. Wetter (refererende dommer),

justitssekretær: fuldmægtig S. Bukšek Tomac,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 10. december 2015,

afsagt følgende

* Processprog: tysk.

Dom

Sagens baggrund

1 Forbundsrepublikken Tyskland, der er sagsøger i den foreliggende sag, oprettede i 1950 en postinstitution ved navn Deutsche Bundespost, der fik status som »forbundsstatens særformue« (Sondervermögen des Bundes). Deutsche Bundespost havde i henhold til tysk forvaltningsret ikke status som selvstændig juridisk person, men havde sit eget budget og hæftede ikke for statens generelle gæld. § 15 i Gesetz über die Verwaltung der Deutschen Bundespost (lov om forvaltning af Deutsche Bundespost) af 24. juli 1953 (BGBl. 1953 I, s. 676) forbød principielt, at der blev ydet tilskud til Deutsche Bundespost fra statsbudgettet.

2 I Haushaltsgrundsätzegesetz (finansrammeloven) af 19. august 1969 (BGBl. 1969 I, s. 1273), bekræftedes det efterfølgende, at Deutsche Bundespost havde eget budget og regnskab.

3 I 1989 foretog Forbundsrepublikken Tyskland den første grundlæggende reform af Deutsche Bundespost. Denne reform var baseret på to love, Gesetz über die Unternehmensverfassung der Deutschen Bundespost (lov om organisering af Deutsche Bundespost) af 8. juni 1989 (BGBl. 1989 I, s. 1026, herefter »PostVerfG«) og Gesetz über das Postwesen (lov om postvæsenet) af 3. juli 1989 (BGBl. 1989 I, s. 1450). Reformen gjorde ikke Deutsche Bundespost til en juridisk person. Forbundsstatens særformue overgik til og blev fordelt på tre særskilte virksomheder – Postdienst (postvæsen), Postbank (bankvæsen) og Telekom (televirksomhed) – som hver især havde status som en sådan særformue, og som ikke var juridiske personer, selv om de blev klassificeret som »offentlige virksomheder«.

4 I henhold til PostVerfG's § 37, stk. 2 og 3, skulle disse tre virksomheder være i stand til at finansiere samtlige omkostninger i forbindelse med de tjenester, som de udbød, men krydsfinansiering var tilladt mellem dem, såfremt tabene opstod som følge af befordringspligten. I henhold til PostVerfG's § 54, stk. 2, skulle Postdienst, Postbank og Telekom desuden finansiere samtlige pensions- og sundhedsomkostninger til de pensionerede tjenestemænd, der tidligere havde været ansat hos Deutsche Bundespost. Omkostningerne blev fordelt mellem de tre virksomheder på grundlag af de enkelte pensionerede tjenestemænds tidligere aktiviteter. Ifølge den sidstnævnte bestemmelse havde tjenestemænd, der stadig var aktive, et krav over for forbundsstaten, som dog kunne kræve, at Postdienst, Postbank og Telekom udbetalte hele det tilsvarende beløb.

5 Den 7. juli 1994 modtog Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber en klage fra UPS Europe NV/SA (herefter »UPS«), der gjorde gældende, at Forbundsrepublikken Tyskland havde ydet ulovlig støtte til Postdienst.

6 I 1994 fulgte den anden grundlæggende reform af det tyske postsystem, som var baseret først på Verordnung zur Regelung der Pflichtleistungen der Deutschen Bundespost Postdienst (forordning om obligatoriske ydelser for Deutsche Bundespost Postdienst) af 12. januar 1994 (BGBl. 1994 I, s. 86, herefter »PPfLV«) og dernæst på to love, der blev udstedt samme dag, nemlig Gesetz zum Personalrecht der Beschäftigten der früheren Deutschen Bundespost (lov om vedtægterne for ansatte i det tidligere Deutsche Bundespost) af 14. september 1994 (BGBl. 1994 I, s. 2325, herefter »PostPersRG«) og Gesetz zur Umwandlung von Unternehmen der Deutschen Bundespost in die Rechtsform der Aktiengesellschaft (lov om omdannelse af virksomheder i Deutsche Bundespost til aktieselskaber) af 14. september 1994 (BGBl. 1994 I, s. 2325, herefter »PostUmwG«).

7 Postdienst blev ved PPfLV udpeget til at levere befordringspligttjenester inden for brevforsendelser og pakker med en vægt på op til 20 kg og fik overdraget at levere disse tjenester på hele det tyske område til ensartede takster. Denne forpligtelse ændredes ikke den 1. januar 1995, hvor Postdienst i medfør af PostUmwG blev til Deutsche Post AG, samtidig med at Postbank og Telekom blev omdannet til aktieselskaber.

8 Fra forbundsstaten overtog Deutsche Post i henhold til PostPersRG's § 1, stk. 1, alle arbejdsgiverens rettigheder og pligter. På grundlag af dette princip var det i denne lovs § 2, stk. 1, præciseret, at tjenestemænd, der havde været ansat hos Postdienst, ville blive overført til Deutsche Post, og at de ville beholde deres retlige status og dertil knyttede økonomiske krav (PostPersRG's § 2, stk. 3). Med hensyn til tjenestemandspensioner og godtgørelse af sundhedsudgifter til pensionerede tjenestemænd blev der oprettet en pensionsfond for Deutsche Posts tjenestemænd i overensstemmelse med § 15 i samme lov. Telekom overtog alle forpligtelser, der var indgået af Deutsche Bundespost og efterfølgende af de tre virksomheder, som forbundsstatens særformue var overgået til, i henhold til PostUmwG's § 2, stk. 2. Ifølge denne bestemmelse kunne Telekom til gengæld gøre regres mod Postdienst og Postbank. Uanset PostUmwG's § 2, stk. 2, bortfaldt Telekoms regreskrav i henhold til denne lovs § 7 imidlertid for et beløb svarende til Postdiensts akkumulerede tab pr. den 31. december 1994. Dette bortfald af gæld medførte en overførsel af aktiver svarende til samme beløb til fordel for Deutsche Post.

9 Det var også bestemt i PostUmwG, at forbundsstaten påtog sig ansvaret for alle forpligtelser, der var indgået af Deutsche Bundespost før 1995 og derpå henført til Postdienst eller en af de to andre virksomheder, der blev oprettet i 1989. Forbundsstaten indestod derimod ikke for gældsbeviser, som Deutsche Post udstedte fra og med den 1. januar 1995.

10 PostPersRG fastlagde også byrdefordelingen mellem forbundsstaten og Deutsche Post hvad angik de beløb, som hvert år skulle overføres til den pensionsfond, der blev oprettet ved denne lovs § 15. Det fremgik således af PostPersRG's § 16, at Deutsche Post for perioden fra den 1. januar 1995 til den 31. december 1999 skulle indbetale et fast årligt beløb på 2 045 mio. EUR. Fra den 1. januar 2000 blev det faste årlige beløb afløst af et beløb, som svarede til 33% af lønsummen for de tjenestemænd, der var ansat hos Deutsche Post. Det fremgik af § 16, at de resterende pensionsomkostninger under alle omstændigheder skulle afholdes af forbundsstaten (fra den 1.1.1995).

11 I 1997 fulgte Postgesetz (postloven) af 22. december 1997 (BGBl. 1997 I, s. 3294, herefter »PostG«), som udgjorde et supplement til PPfLV og bl.a. forlængede de opgaver, der påhvilede Deutsche Post som led i befordringspligten. Det fremgik af PostG's § 11, at befordringspligten bl.a. omfattede befordring af brevforsendelser, pakker, hvis vægt ikke oversteg 20 kg, samt bøger, kataloger, aviser og tidsskrifter med en vægt på under 200 g. Med PostG's § 52 blev Deutsche Posts mandat til at levere befordringspligttjenester forlænget indtil den 31. december 2007, dvs. indtil ophævelsen af eneretten på brevposttjenester. Vægtgrænsen for breve og kataloger blev gradvist nedsat i perioden fra den 1. januar 1998, hvor PostG trådte i kraft, til tidspunktet for enerettens udløb og nåede til sidst ned på 50 g.

12 1997 var også et afgørende år for Deutsche Posts personale, da nye kontraktansatte medarbejdere indtil da både havde været omfattet af de obligatoriske socialforsikringer og var blevet tilbudt en supplerende pensionsforsikring, der gjorde det muligt for dem at oppebære en pension på et tilsvarende niveau som tjenestemandspensionen. Frem til 1997 finansierede Deutsche Post den supplerende pension til pensionerede kontraktansatte medarbejdere gennem et bidrag på 5-10% af bruttolønnen for en aktiv kontraktansat medarbejder. Fra dette tidspunkt har Deutsche Post dels opbygget hensættelser til dækning af udestående forpligtelser i forbindelse med betalinger til Versorgungsanstalt der Deutschen Bundespost (Deutsche Bundesposts forsikringsanstalt), dels tilbudt nye kontraktansatte medarbejdere en lavere supplerende pensionsforsikring, som Deutsche Post har finansieret med et bidrag på 0-5% af bruttolønnen for en aktiv kontraktansat medarbejder.

13 I forlængelse af klagen fra UPS besluttede Kommissionen den 17. august 1999 at indlede en formel undersøgelsesprocedure mod Forbundsrepublikken Tyskland vedrørende støtteforanstaltninger til fordel for Postdienst og efterfølgende Deutsche Post (herefter »1999-beslutningen om indledning af proceduren«). Blandt disse foranstaltninger var for det første statslige garantier, i medfør af hvilke Forbundsrepublikken Tyskland hæftede for gæld, som Deutsche Bundespost havde påtaget sig inden sin omdannelse til tre aktieselskaber, for det andet en offentlig finansiering af pensionerne for ansatte hos Postdienst og Deutsche Post (herefter »den offentlige finansiering af pensioner«) og for det tredje en eventuel økonomisk støtte fra staten til fordel for Deutsche Post. Forbundsrepublikken Tyskland fremsatte bemærkninger og afgav de ønskede oplysninger ved brev af 16. september 1999. 1999-beslutningen om indledning af proceduren blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* den 23. oktober 1999.

14 Efter offentliggørelsen af 1999-beslutningen om indledning af proceduren fremsatte 14 interesserede parter bemærkninger, som Kommissionen videresendte til Forbundsrepublikken Tyskland den 15. december 1999. Forbundsrepublikken Tyskland svarede ved brev af 1. februar 2000.

15 I beslutning 2002/753/EF af 19. juni 2002 om Forbundsrepublikken Tysklands foranstaltninger til fordel for Deutsche Post AG (EFT 2002, L 247, s. 27) fastslog Kommissionen, at denne medlemsstat havde ydet Deutsche Post en støtte på 572 mio. EUR, som var uforenelig med det indre marked, og som Deutsche Post havde anvendt til dækning af tab i forbindelse med en rabatpolitik inden for dør til dør-pakketjenester, der var åbne for konkurrence.

16 Beslutning 2002/753 resulterede i, at de tyske myndigheder tilbagesøgte beløbet på 572 mio. EUR fra Deutsche Post. Den 4. september 2002 anlagde Deutsche Post sag ved Retten med påstand om annullation af denne beslutning (sag T-266/02).

17 I perioden fra den 1. januar 2003 til den 31. december 2007 fastholdt Bundesnetzagentur (den tyske posttilsynsmyndighed), der blev oprettet ved PostG, et loft over priserne for en pakke af tjenester svarende til dem, der var genstand for regulerede brevtakster.

18 Den 13. maj 2004 indgav UPS endnu en klage til Kommissionen, hvori virksomheden gjorde gældende dels, at Kommissionen i beslutning 2002/753 havde undladt at undersøge alle de foranstaltninger, der var anført i klagen af 7. juli 1994, dels, at der var tildelt ulovlig støtte efter vedtagelsen af denne beslutning.

19 Den 16. juli 2004 indgav TNT Post AG & Co. KG også en klage til Kommissionen, hvoraf det fremgik, at Deutsche Post solgte tjenesteydelser til meget lave afregningspriser til Postbank, og at Postbank kun betalte de variable omkostninger for de leverede tjenesteydelser.

20 I november 2004 og april 2005 fremsendte Kommissionen – vedrørende UPS' klage af 13. maj 2004 og TNT Posts klage af 16. juli 2004 – anmodninger om oplysninger til Forbundsrepublikken Tyskland, der fremsendte sine svar i december 2004 og juni 2005.

21 Ved brev af 12. september 2007 meddelte Kommissionen Forbundsrepublikken Tyskland, at den havde besluttet at indlede proceduren i artikel 88, stk. 2, EF vedrørende de tyske myndigheders statsstøtte til Deutsche Post (statsstøtte C 36/07 (ex NN 25/07)) (herefter »beslutningen fra 2007«). I beslutningen fra 2007, der blev offentliggjort på det autentiske sprog i EU-Tidende af 19. oktober 2007 (EUT 2007, C 245, s. 21), gennemgik Kommissionen de procedurer, der var iværksat i postsektoren over for Forbundsrepublikken Tyskland i henhold til artikel 87 EF siden 1994, og anførte med henvisning til behovet for en samlet undersøgelse af alle konkurrencefordrejninger, som de offentlige midler, der blev tildelt Deutsche Post, gav anledning til, at den procedure, der blev indledt i 1999, skulle suppleres, for at de nyligt fremsendte oplysninger kunne indgå heri, og for at den kunne tage endelig stilling til, om disse midler var forenelige med EF-traktaten.

22 Ved stævning indleveret den 22. november 2007 anlagde Deutsche Post sag ved Retten med påstand om annullation af beslutningen fra 2007 (sag T-421/07).

23 Ved dom af 1. juli 2008, Deutsche Post mod Kommissionen (T-266/02, EU:T:2008:235), annullerede Retten beslutning 2002/753 med den begrundelse, at Kommissionen ikke havde påvist, at der forelå en fordel for Deutsche Post, og bl.a. havde undladt at foretage en omfattende analyse af alle de statsmidler, der var overført til denne virksomhed, og alle de omkostninger, som den skulle afholde i forbindelse med befordringspligten, med henblik på at afgøre, om Deutsche Post blev over- eller underkompenseret på grund af de pågældende overførsler. I medfør af denne dom, som Kommissionen appellerede, betalte Forbundsrepublikken Tyskland beløbet på 572 mio. EUR med tillæg af renter tilbage til Deutsche Post.

24 Den 30. oktober 2008 – efter en længere korrespondance med Forbundsrepublikken Tyskland om rigtigheden af beslutningen fra 2007 – udstedte Kommissionen et påbud, hvorved denne medlemsstat blev anmodet om at fremlægge alle nødvendige regnskabsoplysninger for hele perioden 1990-2007. Dette påbud (herefter »påbuddet fra 2008«) blev begæret annulleret både af Forbundsrepublikken Tyskland (sag T-571/08) og af Deutsche Post (sag T-570/08). I afventning af Rettens afgørelse efterkom Forbundsrepublikken Tyskland påbuddet fra 2008 ved at fremlægge de krævede regnskabsoplysninger i november og december 2008 og efterfølgende i marts 2009.

25 Ved kendelser af 14. juli 2010, Deutsche Post mod Kommissionen (T-570/08, ikke trykt i Sml., EU:T:2010:311), og Tyskland mod Kommissionen (T-571/08, ikke trykt i Sml., EU:T:2010:312), afviste Retten sagerne vedrørende påbuddet fra 2008. Disse kendelser blev indbragt for Domstolen af Forbundsrepublikken Tyskland (sag C-475/10 P) og Deutsche Post (sag C-463/10 P).

26 Ved dom af 2. september 2010, Kommissionen mod Deutsche Post (C-399/08 P, EU:C:2010:481), stadfæstede Domstolen dom af 1. juli 2008, Deutsche Post mod Kommissionen (T-266/02, EU:T:2008:235).

27 Ved brev af 10. maj 2011 meddelte Kommissionen Forbundsrepublikken Tyskland, at den havde besluttet at »udvide« den procedure, der var indledt i 1999, endnu en gang (herefter »beslutningen fra 2011«) for at foretage en indgående undersøgelse af den offentlige finansiering af pensioner, som Deutsche Post havde nydt godt af siden 1995. Deutsche Post anlagde den 22. juli 2011 sag ved Retten med påstand om annullation af beslutningen fra 2011 (sag T-388/11).

28 Ved dom af 13. oktober 2011, Deutsche Post og Tyskland mod Kommissionen (C-463/10 P og C-475/10 P, EU:C:2011:656), ophævede Domstolen kendelserne af 14. juli 2010, Deutsche Post mod Kommissionen (T-570/08, ikke trykt i Sml., EU:T:2010:311), og Tyskland mod Kommissionen (T-571/08, ikke trykt i Sml., EU:T:2010:312), for så vidt som Deutsche Post var direkte og individuelt berørt af påbuddet fra 2008, og hjemviste sagerne til Retten (sag T-570/08 RENV og T-571/08 RENV).

29 I henhold til beslutningen fra 2011 anmodede Kommissionen den 18. november 2011 Forbundsrepublikken Tyskland om oplysninger om den offentlige finansiering af pensioner efter 2007. Kommissionen modtog disse oplysninger.

30 I dom af 8. december 2011, Deutsche Post mod Kommissionen (T-421/07, EU:T:2011:720), fandt Retten, at den sag, som Deutsche Post havde anlagt til prøvelse af beslutningen fra 2007, måtte afvises, fordi denne beslutning ikke havde ændret sagsøgerens retsstilling og således ikke udgjorde en anfægtelig retsakt.

31 I afgørelse 2012/636/EU af 25. januar 2012 om Tysklands foranstaltning C 36/07 (ex NN 25/07) til fordel for Deutsche Post AG (EUT 2012, L 289, s. 1, herefter »den anfægtede afgørelse«) fastslog Kommissionen bl.a., at den offentlige finansiering af pensioner udgjorde ulovlig statsstøtte, der var

uforenelig med det indre marked. Den fandt imidlertid, at visse offentlige overførsler til Deutsche Post var statsstøtte, som var forenelig med det indre marked, og at de statslige garantier, hvorefter Forbundsrepublikken Tyskland hæftede for gæld, som Deutsche Bundespost havde påtaget sig inden sin omdannelse til tre aktieselskaber, skulle betragtes som eksisterende støtte.

32 Den anfægtede afgørelse blev meddelt Forbundsrepublikken Tyskland den følgende dag.

33 Ved brev indleveret til Rettens Justitskontor den 4. april 2012 underrettede Forbundsrepublikken Tyskland Retten om, at den hævede sag T-571/08 RENV, der blev slettet fra Rettens register (kendelse af 10.5.2012, Tyskland mod Kommissionen, T-571/08 RENV, ikke trykt i Sml., EU:T:2012:228).

34 Ved dom af 24. oktober 2013, Deutsche Post mod Kommissionen (C-77/12 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2013:695), ophævede Domstolen dom af 8. december 2011, Deutsche Post mod Kommissionen (T-421/07, EU:T:2011:720), med den begrundelse, at Retten havde foretaget urigtig retsanvendelse ved at fastslå, at beslutningen fra 2007 ikke var en anfægtelig retsakt. Domstolen hjemviste også sagen til Retten med henblik på afgørelse af den pågældende tvist.

35 Ved dom af 12. november 2013, Deutsche Post mod Kommissionen (T-570/08 RENV, ikke trykt i Sml., EU:T:2013:589), afviste Retten den sag, som Deutsche Post havde anlagt til prøvelse af påbuddet fra 2008. Denne dom har været genstand for en berigtigelse af en skrivefejl (kendelse af 15.11.2013, Deutsche Post mod Kommissionen, T-570/08 RENV, ikke trykt i Sml., EU:T:2013:606).

36 Ved dom af 18. september 2015, Deutsche Post mod Kommissionen (T-421/07 RENV, EU:T:2015:654), annullerede Retten endelig beslutningen fra 2007 med den begrundelse, at den var truffet i strid med Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af […] artikel [108 TEUF] (EFT 1999, L 83, s. 1) og retssikkerhedsprincippet, eftersom den havde ført til fornyet indledning af en afsluttet formel undersøgelsesprocedure med henblik på at træffe en ny beslutning uden at ophæve eller tilbagekalde beslutningen om afslutning.

Retsforhandlingerne og parternes påstande

37 Forbundsrepublikken Tyskland har anlagt denne sag ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 30. marts 2012.

38 Kommissionen indgav svarskriftet den 13. juni 2012.

39 Ved processkrift indleveret til Rettens Justitskontor den 27. juli 2012 anmodede UPS og United Parcel Service Deutschland Inc. & Co. OHG om tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Kommissionens påstande.

40 Forbundsrepublikken Tyskland anmodede den 24. august 2012 om, at stævningen og svarskriftet blev behandlet fortroligt i forhold til UPS og United Parcel Service Deutschland, og fremlagde i denne forbindelse en ikke-fortrolig udgave af stævningen og svarskriftet.

41 Ved kendelse afsagt af formanden for Rettens Sjette Afdeling den 11. september 2012 blev UPS' og United Parcel Service Deutschlands anmodning om tilladelse til at intervenere i sagen forkastet, hvorved spørgsmålet om fortrolig behandling af stævningen og svarskriftet mistede sin betydning.

42 Forbundsrepublikken Tysklands replik blev indleveret til Rettens Justitskontor den 24. september 2012. Duplikken blev modtaget af Justitskontoret den 13. december 2012.

43 Sagen blev efterfølgende tildelt en ny refererende dommer, der havde sæde i samme afdeling.

44 Som følge af den delvise nybesættelse af embederne ved Retten er den refererende dommer blevet tilknyttet Ottende Afdeling, hvortil den foreliggende sag derfor blev henvist.

45 Retten stillede spørgsmål til parterne som led i foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse i henhold til artikel 64 i Rettens procesreglement af 2. maj 1991, og parterne besvarede disse spørgsmål inden for den fastsatte frist. Retten ønskede af hensyn til en god retspleje og med henblik på en optimal forvaltning af sag T-421/07 RENV, T-388/11 og T-152/12, der verserede mellem Deutsche Post og Kommissionen, samt den foreliggende sag bl.a. at blive bekendt med parternes holdning til, hvad der kunne eller burde have prioritet med hensyn til rækkefølgen for behandlingen af disse sager samt muligheden for at udsætte en eller flere sager i afventning af dommen i de resterende sager.

46 Med udgangspunkt i parternes bemærkninger blev retsforhandlingerne i disse tre sager ved kendelser af 15. september 2014 afsagt af formanden for Rettens Første Afdeling i sag T-388/11, Deutsche Post mod Kommissionen, og af formanden for Rettens Ottende Afdeling i den foreliggende sag og sag T-152/12, Deutsche Post mod Kommissionen, udsat, indtil Retten havde truffet afgørelse i sag T-421/07 RENV, hvilket skete den 18. september 2015 som nævnt i præmis 36 ovenfor.

47 Som led i en foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse i henhold til artikel 89 i Rettens procesreglement blev parterne opfordret til at meddele Retten, hvilke konsekvenser dom af 18. september 2015, Deutsche Post mod Kommissionen (T-421/07 RENV, EU:T:2015:654), efter deres opfattelse havde for behandlingen af den foreliggende tvist. Forbundsrepublikken Tyskland og Kommissionen indgav deres bemærkninger til Rettens Justitskontor henholdsvis den 3. og den 30. november 2015.

48 Den 1. december 2015 opfordrede Retten parterne til at fremsætte eventuelle bemærkninger om afholdelse af retsmødet for delvist lukkede døre, eftersom visse oplysninger, der kunne blive behandlet, svarede til dem, der blev påberåbt af hovedparterne i sag T-388/11, Deutsche Post mod Kommissionen, og sag T-152/12, Deutsche Post mod Kommissionen, hvor Deutsche Post havde anmodet om, at de blev behandlet fortroligt i forhold til intervenienterne i disse to sager.

49 Den 4. december 2015 underrettede Kommissionen Rettens Justitskontor om, at den ikke havde til hensigt at fremsætte bemærkninger. Samme dag modtog Rettens Justitskontor Forbundsrepublikken Tysklands bemærkninger, hvoraf det fremgik, at den indvilligede i, at retsmødet foregik for lukkede døre, men forbeholdt sig retten til at nedlægge nye påstande, hvis der fremkom oplysninger, som ikke var indeholdt i den offentlige udgave af den anfægtede afgørelse, under retsmødet.

50 Parterne afgav mundtlige indlæg og besvarede Rettens spørgsmål under retsmødet, der fandt sted den 10. december 2015 for delvist lukkede døre.

51 Forbundsrepublikken Tyskland har nedlagt følgende påstande:

— Den anfægtede afgørelses artikel 1 og 4-6 annulleres.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

52 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Principalt: Frifindelse.

— Subsidiært – såfremt et led af det sjette anbringende eller et af de tilhørende argumenter tiltrædes, eller såfremt det syvende anbringende tages til følge – annulleres den anfægtede afgørelse kun delvist, for så vidt som de nævnte anbringender, led og argumenter er velbegrundede.

— Forbundsrepublikken Tyskland tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Retlige bemærkninger

53 Forbundsrepublikken Tyskland har formelt fremført ti anbringender til støtte for søgsmålet.

54 Det første anbringende vedrører tilsidesættelse af artikel 107, stk. 1, TEUF, nærmere bestemt påstanden om, at den offentlige finansiering af pensioner ikke begunstigede Deutsche Post. Det andet anbringende er baseret på manglende overholdelse af samme bestemmelse, fordi den offentlige finansiering af pensioner ikke kompenserede for Deutsche Posts omkostninger. Det tredje anbringende vedrører principalt tilsidesættelse af artikel 107, stk. 1, TEUF og subsidiært tilsidesættelse af artikel 107, stk. 3, TEUF ved hensyntagen til Deutsche Posts indtægter fra regulerede brevtakster. Det fjerde anbringende vedrører tilsidesættelse af artikel 107 TEUF og 108 TEUF og af forordning nr. 659/1999 samt magt- og procedurefordrejning ved inddrivelse af Deutsche Posts indtægter fra de nævnte regulerede takster. Det femte anbringende vedrører også tilsidesættelse af artikel 107 TEUF og 108 TEUF og af forordning nr. 659/1999 samt magt- og procedurefordrejning ved forfølgelse af krydssubsidiering. Det sjette anbringende vedrører principalt tilsidesættelse af artikel 107, stk. 1, TEUF og subsidiært tilsidesættelse af artikel 107, stk. 3, TEUF ved fejlbehæftet beregning i forbindelse med sammenligningen af Deutsche Posts og konkurrerende operatørers sociale omkostninger. Det syvende anbringende er principalt baseret på tilsidesættelse af artikel 107, stk. 1, TEUF og subsidiært på tilsidesættelse af artikel 107, stk. 3, TEUF på grund af kvalificeringen som statsstøtte, der var uforenelig med det indre marked, for perioden 1995-2002. Det ottende anbringende vedrører manglende overholdelse af artikel 1, litra b), nr. i), i forordning nr. 659/1999 på grund af kvalificeringen som ny støtte. Det niende anbringende vedrører udelukkende den anfægtede afgørelses artikel 4, stk. 1 og 4, der efter Forbundsrepublikken Tysklands opfattelse strider mod artikel 7, stk. 5, og artikel 14, stk. 1, i forordning nr. 659/1999. Endelig vedrører det tiende anbringende den uforholdsmæssigt langvarige sagsbehandling og Kommissionens passivitet, der angiveligt tilsidesætter artikel 6 TEU, artikel 41 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, artikel 6 i konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950, og artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 659/1999.

55 Da Forbundsrepublikken Tyskland til støtte for det første, det andet og det sjette anbringende har gjort gældende, at den anfægtede afgørelse er behæftet med en begrundelsesmangel, vil Retten imidlertid undersøge de argumenter, der vedrører dette spørgsmål, og de materielle argumenter hver for sig og behandle de førstnævnte som et særskilt anbringende (jf. i denne retning dom af 2.4.1998, Kommissionen mod Sytraval og Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, præmis 66 og 67, og af 5.12.2013, Kommissionen mod Edison, C-446/11 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2013:798, præmis 20).

56 Da begrundelsesmanglen vedrører tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter, finder Retten det hensigtsmæssigt at behandle det anbringende, der vedrører denne mangel, før den gennemgår de anbringender, der vedrører realiteten.

Den anfægtede afgørelses mangelfulde begrundelse

57 Forbundsrepublikken Tyskland mener, at den anfægtede afgørelse er behæftet med en begrundelsesmangel med hensyn til 1) påstanden om, at den offentlige finansiering af pensioner udgør en selektiv fordel for Deutsche Post, 2) påstanden om, at denne finansiering afspejler byrder, der normalt vil belaste en virksomheds budget, 3) Kommissionens manglende forklaring på, hvorfor den praksis, der udspringer af dom af 16. marts 2004, Danske Busvognmænd mod Kommissionen (T-157/01, herefter »Combus«, EU:T:2004:76), ikke finder anvendelse i det foreliggende tilfælde, og 4) den manglende hensyntagen til Forbundsrepublikken Tysklands argumenter for, at det benchmark, Kommissionen havde valgt, var forkert.

58 Kommissionen har bestridt disse påstande.

59 Ifølge fast retspraksis skal den begrundelse, som kræves i henhold til artikel 296 TEUF, tilpasses karakteren af den pågældende retsakt og klart og utvetydigt angive de betragtninger, som den institution, der har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og således at den kompetente ret kan udøve sin prøvelsesret (jf. dom af 11.12.2013, Cisco Systems og Messagenet mod Kommissionen, T-79/12, EU:T:2013:635, præmis 108 og den deri nævnte retspraksis). Kommissionen er i den forbindelse ikke forpligtet til at tage stilling til alle de argumenter, som de berørte parter har gjort gældende til støtte for deres anmodning, i begrundelsen for de afgørelser, den skal træffe for at sikre anvendelsen af EU's statsstøtteregler. Det er tilstrækkeligt, at Kommissionen redegør for de faktiske omstændigheder og retlige betragtninger, der har været afgørende for afgørelsen (jf. i denne retning dom af 1.7.2008, Chronopost og La Poste mod UFEX m.fl., C-341/06 P og C-342/06 P, EU:C:2008:375, præmis 96, og af 16.12.2010, Nederlandene og NOS mod Kommissionen, T-231/06 og T-237/06, EU:T:2010:525, præmis 141 og 142 og den deri nævnte retspraksis).

60 Spørgsmålet om, hvorvidt en retsakts begrundelse opfylder kravene i artikel 296 TEUF, skal ikke blot vurderes i forhold til ordlyden, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår, samt under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område (dom af 2.4.1998, Kommissionen mod Sytraval og Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, præmis 63, af 1.7.2008, Chronopost og La Poste mod UFEX m.fl., C-341/06 P og C-342/06 P, EU:C:2008:375, præmis 88, og af 16.9.2013, Iliad m.fl. mod Kommissionen, T-325/10, EU:T:2013:472, præmis 260). Kommissionen tilsidesætter altså ikke den begrundelsespligt, der påhviler den, hvis den ikke tager stilling til forhold, der er åbenbart uvedkommende, uden betydning eller klart af underordnet relevans, i sin afgørelse (dom af 2.4.1998, Kommissionen mod Sytraval og Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, præmis 64, af 1.7.2008, Chronopost og La Poste mod UFEX m.fl., C-341/06 P og C-342/06 P, EU:C:2008:375, præmis 89, og af 27.9.2012, Wam Industriale mod Kommissionen, T-303/10, ikke trykt i Sml., EU:T:2012:505, præmis 87).

61 Det er i lyset af disse principper, at det skal efterprøves, om Forbundsrepublikken Tyskland har ret i, at de pågældende fire punkter i den anfægtede afgørelse er mangelfuldt begrundet.

62 Hvad angår påstanden om, at den offentlige finansiering af pensioner udgør en selektiv fordel for Deutsche Post, fremgår det af den anfægtede afgørelse, at pensionstilskuddet er selektivt, fordi »[det] kun er ydet til pensionsfonden for at fritage Deutsche Post for omkostningerne til tjenestemandspensionerne og derfor i sidste instans kommer Deutsche Post til gode« (259. betragtning til den anfægtede afgørelse). Med hensyn til fordelen forklarede Kommissionen dernæst i punkt VII.1.1 med overskriften »Finansiel fordel på grundlag af pensionsreformen fra 1995«, hvorfor den mente, at der forelå en sådan fordel i det foreliggende tilfælde (260.-274. betragtning til den anfægtede afgørelse), samtidig med at den tilbageviste Forbundsrepublikken Tysklands argumenter. Den anfægtede afgørelse er derfor fyldestgørende begrundet på dette punkt.

63 Hvad angår argumentet om, at Kommissionen ikke begrundede påstanden om, at den offentlige finansiering af pensioner afspejler byrder, der normalt vil belaste en virksomheds budget, skal det påpeges, at Kommissionen blot konstaterede, at det indgår i de almindelige driftsbetingelser for en virksomhed, der opererer på markedsøkonomiske vilkår, at arbejdsgiveren yder et sådant bidrag, hvilket Retten ikke vil tage stilling til i forbindelse med undersøgelsen af, om begrundelsespligten er overholdt. Det fremgår i denne forbindelse af 263. betragtning til den anfægtede afgørelse, at »de omkostninger, som en virksomhed skal afholde på grundlag af betalingsforpligtelser i henhold til lovgivningen på arbejdsmarkedsområdet eller kollektive overenskomster med fagforeningerne, dvs. f.eks. pensionsomkostninger, [er] en del af de normale driftsomkostninger, en virksomhed skal betale af egne midler«, og at »[d]isse omkostninger skal betragtes som forbundet med virksomhedens erhvervsmæssige virksomhed«. Det skal tilføjes, at Kommissionen desuden henviste til sine tidligere afgørelser og til Rettens praksis (fodnote 6 og 7 til den anfægtede afgørelse). Kommissionen tilsidesatte derfor heller ikke artikel 296 TEUF på dette punkt.

64 Med hensyn til Kommissionens påståede manglende forklaring på, hvorfor dom af 16. marts 2004, Combus (T-157/01, EU:T:2004:76), ikke finder anvendelse i det foreliggende tilfælde, savner dette argument grundlag i de faktiske omstændigheder, eftersom Kommissionen tog udtrykkeligt stilling til dette aspekt af Forbundsrepublikken Tysklands argumentation i den anfægtede afgørelse. Kommissionen nævner dette argument i 260. betragtning til den anfægtede afgørelse og tilbageviser det minutiøst i 262. betragtning til samme afgørelse. I 115. betragtning til den anfægtede afgørelse henvises der desuden til beslutningen fra 2011, hvori Kommissionen også afviste, at denne praksis fandt anvendelse i det foreliggende tilfælde. Den anfægtede afgørelse er derfor tilstrækkeligt begrundet i denne henseende.

65 Hvad endelig angår den påståede manglende begrundelse for, at der ikke blev taget hensyn til Forbundsrepublikken Tysklands argumenter om fastsættelse af benchmarksatsen, bemærkes det dels, at Kommissionen gjorde det klart, hvorfor den havde taget udgangspunkt i de samlede bidrag, dvs. arbejdsgiverandelen og lønmodtagerandelen, til pensions- og arbejdsløshedsforsikringen samt arbejdsgiverbidraget til syge- og plejeforsikringen (301.-306. betragtning til den anfægtede afgørelse), dels, at den havde undersøgt og afvist den pågældende medlemsstats indvendinger (308.-311. betragtning til den anfægtede afgørelse). Det skal i øvrigt fremhæves, at Kommissionen i henhold til den retspraksis, der er nævnt i præmis 59 ovenfor, ikke er forpligtet til at tage stilling til alle de argumenter, der er fremført for den. Den anfægtede afgørelse er også tilstrækkeligt begrundet hvad angår dette fjerde punkt.

66 Argumenterne om den anfægtede afgørelses mangelfulde begrundelse må derfor forkastes i deres helhed.

67 Retten vil nu under ét undersøge det fjerde og det femte anbringende, hvorved Forbundsrepublikken Tyskland har anmodet Retten om at fastlægge den præcise rækkevidde af artikel 107 TEUF og 108 TEUF samt af forordning nr. 659/1999 med hensyn til Kommissionens beføjelser til at undersøge, om der foreligger statsstøtte.

Det fjerde og det femte anbringende om rækkevidden af artikel 107 TEUF og 108 TEUF samt af forordning nr. 659/1999 med hensyn til Kommissionens beføjelser til at undersøge, om der foreligger statsstøtte, og om eventuelt magt- og proceduremisbrug

68 Forbundsrepublikken Tyskland har i forbindelse med sit fjerde anbringende anført, at Kommissionen, henset til pålægget om tilbagesøgning i den anfægtede afgørelses artikel 4, stk. 4, ulovligt har inddrevet Deutsche Posts indtægter fra regulerede takster. Med det femte anbringende har den gjort gældende, at både den primære ret og den relevante afledte ret er til hinder for forfølgelse af krydssubsidiering.

69 Kommissionen er uenig i disse påstande.

70 Det skal indledningsvis bemærkes, at den eneste adressat for en afgørelse som den anfægtede afgørelse er den pågældende medlemsstat, der i dette tilfælde er Forbundsrepublikken Tyskland (jf. i denne retning dom af 2.7.1974, Italien mod Kommissionen, 173/73, EU:C:1974:71, præmis 16 og 18, af 25.6.1998, British Airways m.fl. mod Kommissionen, T-371/94 og T-394/94, EU:T:1998:140, præmis 92, og af 11.3.2009, TF1 mod Kommissionen, T-354/05, EU:T:2009:66, præmis 31), hvilket i øvrigt fremgår udtrykkeligt af den anfægtede afgørelses artikel 7. Det tilkommer således denne medlemsstat imod dennes vilje at træffe retligt bindende foranstaltninger til opfyldelse af de forpligtelser, som EU-retten pålægger den pågældende medlemsstat (kendelse af 21.1.2014, Frankrig mod Kommissionen, C-574/13 P(R), EU:C:2014:36, præmis 24), herunder at tilbagesøge den støtte, der efter Kommissionens opfattelse var ydet ulovligt, fra modtageren eller modtagerne.

71 Forbundsrepublikken Tyskland anførte derfor fejlagtigt i forbindelse med det fjerde anbringende, at Kommissionen – omend indirekte – inddrev indtægter fra regulerede takster: Den pågældende medlemsstat, der er den eneste adressat for den anfægtede afgørelse, blev blot pålagt at tilbagesøge et beløb svarede til en række foranstaltninger, som Kommissionen havde betragtet som ulovlig statsstøtte, fra Deutsche Post, uden at angive eller skulle angive en specifik post i Deutsche Post regnskaber. Det har derfor ingen betydning for den anfægtede afgørelses lovlighed, om Deutsche Post tilbagebetaler dette beløb med overskuddet fra regulerede posttakster eller på en anden måde.

72 Forbundsrepublikken Tyskland kan heller ikke i forbindelse med det femte anbringende med rette påberåbe sig forbuddet mod forfølgelse af en eventuel krydssubsidiering i det konkrete tilfælde.

73 Det bemærkes, at ifølge de principper, der er fastsat i retspraksis, er artikel 107, stk. 1, TEUF ikke til hinder for, at det efterprøves, om der foreligger sådanne subsidier, idet bestemmelsen tværtimod indebærer, at der foretages en sådan prøvelse.

74 Formålet med artikel 107 TEUF er således at hindre, at samhandelen mellem medlemsstaterne påvirkes af fordele, som indrømmes af offentlige myndigheder, og som under forskellige former fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner (dom af 2.7.1974, Italien mod Kommissionen, 173/73, EU:C:1974:71, præmis 26, og af 15.3.1994, Banco Exterior de España, C-387/92, EU:C:1994:100, præmis 12). Begrebet støtte omfatter derfor ikke blot positive ydelser såsom tilskud, men ligeledes indgreb, der under forskellige former letter de byrder, som normalt belaster en virksomheds budget, og derved uden at være tilskud i ordets egentlige forstand er af samme karakter og har tilsvarende virkninger (dom af 15.3.1994, Banco Exterior de España, C-387/92, EU:C:1994:100, præmis 13, og af 11.7.1996, SFEI m.fl., C-39/94, EU:C:1996:285, præmis 58).

75 For at kunne anvende EU-retten korrekt, er det nærmere bestemt nødvendigt at efterprøve, om indtægter fra en aktivitet, der subsidieres på lovlig vis, anvendes til finansiering af andre aktiviteter i samme virksomhed (jf. i denne retning dom af 10.6.2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-140/09, EU:C:2010:335, præmis 50, af 27.2.1997, FFSA m.fl. mod Kommissionen, T-106/95, EU:T:1997:23, præmis 187-190, og af 1.7.2010, M6 og TF1 mod Kommissionen, T-568/08 og T-573/08, EU:T:2010:272, præmis 118, 121, 126 og 135), idet Kommissionen råder over et vist skøn med hensyn til, hvilken metode der skal anses for mest korrekt til at få bekræftet, at der ikke sker krydssubsidiering af aktiviteter på områder, hvor der er fri konkurrence (dom af 27.2.1997, FFSA m.fl. mod Kommissionen, T-106/95, EU:T:1997:23, præmis 187).

76 Selv om det ikke fremgår af det femte anbringendes overskrift (jf. præmis 54 ovenfor), synes Forbundsrepublikken Tyskland faktisk at antage, at Kommissionen har ret til at forfølge krydssubsidier, men at bestride, at betingelserne for en sådan prøvelse er opfyldt i det foreliggende tilfælde. Den har således anført følgende i stævningen: »Der foreligger ingen »krydssubsidiering« i støtteretlig forstand […] da der ikke er sket overførsel af »statsmidler« som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF.«

77 Det fremgår i hvert fald ikke, at Kommissionen forfulgte en krydssubsidiering, da den undersøgte foreneligheden af den støtte, der angiveligt fulgte af PostPersRG's § 16 i forbindelse med gennemførelsen af PostG's § 20, stk. 2, som gjorde det muligt for Deutsche Post at indbetale en del af indtægterne fra anvendelsen af regulerede takster til pensionsfonden. Forfølgelsen af en krydssubsidiering sker pr. definition, når det afgøres, om der foreligger støtte, og ikke når det afgøres, om støtten er forenelig med det indre marked.

78 Forbundsrepublikken Tyskland har i øvrigt anført, at det påhvilede Kommissionen at anlægge et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF, hvis den fandt, at den prisregulering, der var fastsat i PostG's § 20, stk. 2, gav anledning til krydssubsidier. Den mener derfor, at der foreligger magt- og procedurefordrejning.

79 Dette argument kan ikke tiltrædes. Unionens retsinstanser har således allerede afvist et lignende ræsonnement, idet de – med hensyn til Kommissionens valg om at forfølge en etableret tysk teleoperatørs dominerende stilling i stedet for at indstævne den medlemsstat, som havde udstedt de regler, der muliggjorde et sådant misbrug – har bemærket, at selv om Kommissionen kunne have indledt en traktatbrudsprocedure mod Forbundsrepublikken Tyskland af denne grund, kunne muligheden herfor ikke påvirke lovligheden af den anfægtede beslutning (dom af 10.4.2008, Deutsche Telekom mod Kommissionen, T-271/03, EU:T:2008:101, præmis 271), og mere overordnet, at Kommissionen efter den ved artikel 258 TEUF etablerede ordning har et frit skøn ved afgørelsen af, om der skal anlægges traktatbrudssag, hvilket indebærer, at det ikke tilkommer Unionens retsinstanser at efterprøve dette skøn (dom af 26.6.2003, Kommissionen mod Frankrig, C-233/00, EU:C:2003:371, præmis 31, og af 14.10.2010, Deutsche Telekom mod Kommissionen, C-280/08 P, EU:C:2010:603, præmis 47).

80 Der er således ikke påvist magt- og procedurefordrejning i forbindelse med det femte anbringende. Det samme gælder for det fjerde anbringende, hvor der også påberåbes en sådan fordrejning.

81 Forbundsrepublikken Tyskland har gjort gældende, at Kommissionen i forlængelse af en klage, som UPS indgav den 22. april 2004 på grundlag af artikel 102 TEUF (46. betragtning til den anfægtede afgørelse), indledte en procedure med henblik på at fastslå, at Deutsche Post havde misbrugt en dominerende stilling ved at opkræve urimeligt høje takster for regulerede brevposttjenester. Den 25. marts 2008 indstillede Kommissionen denne procedure, fordi det efter dens opfattelse ville være vanskeligt at påvise et sådant misbrug (48. betragtning til den anfægtede afgørelse).

82 Kommissionen valgte ifølge Forbundsrepublikken Tyskland på kunstig vis at anvende en anden procedure, nemlig proceduren for kontrol med statsstøtte, fordi det var umuligt at bevise, at Deutsche Post havde misbrugt en dominerende stilling.

83 Her skal det blot understreges, at den omstændighed, at Kommissionen ved vurderingen af de beviser, den har for at pålægge sanktioner for en overtrædelse af artikel 102 TEUF, undlader at påtale et misbrug af en dominerende stilling, som den ikke ser sig i stand til at påvise fyldestgørende, i sig selv illustrerer princippet om god forvaltningsskik og den egentlige overholdelse af legalitetsprincippet.

84 En afgørelse er endvidere kun behæftet med magt- eller procedurefordrejning, når det på grundlag af objektive, relevante og samstemmende indicier må antages, at den er truffet for at forfølge andre mål end dem, der er angivet (dom af 12.11.1996, Det Forenede Kongerige mod Rådet, C-84/94, EU:C:1996:431, præmis 69, og af 16.9.1998, IECC mod Kommissionen, T-133/95 og T-204/95, EU:T:1998:215, præmis 188). Hvis der forfølges flere mål med afgørelsen, indebærer denne, såfremt den ikke tilsidesætter hovedformålet, desuden ikke magtfordrejning, selv om der til de gyldige hensyn føjer sig et uberettiget (dom af 21.12.1954, Italien mod Den Høje Myndighed, 2/54, EU:C:1954:8, s. 73, på s. 103, af 8.7.1999, Vlaamse Televisie Maatschappij mod Kommissionen, T-266/97, EU:T:1999:144, præmis 131, og af 21.9.2005, EDP mod Kommissionen, T-87/05, EU:T:2005:333, præmis 87).

85 Det kan i det foreliggende tilfælde ikke fastslås, at den anfægtede afgørelse ikke blev truffet for at pålægge sanktioner for en statsstøtte, der var uforenelig med det indre marked, eller at det i hvert fald var et af målene.

86 Det følger heraf, at det fjerde og det femte anbringende må forkastes.

87 Retten vil nu gennemgå det første og det andet anbringende samt det tredje, det sjette og det syvende anbringendes første led, for så vidt som de vedrører forekomsten af statsstøtte i det foreliggende tilfælde.

Det første og det andet anbringende samt det tredje, det sjette og det syvende anbringendes første led, for så vidt som de vedrører forekomsten af statsstøtte i det foreliggende tilfælde

88 Det skal indledningsvis bemærkes, at statsstøtte i henhold til artikel 107, stk. 1, TEUF forudsætter, at fire kriterier er opfyldt, dvs. at der skal foreligge en statslig foranstaltning eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler, og at denne foranstaltning skal kunne påvirke samhandelen mellem medlemsstater, give modtageren en fordel og fordreje eller true med at fordreje konkurrencevilkårene (jf. i denne retning dom af 17.3.1993, Sloman Neptun, C-72/91 og C-73/91, EU:C:1993:97, præmis 18, af 19.12.2013, Association Vent de colère! m.fl., C-262/12, EU:C:2013:851, præmis 15, og af 11.6.2009, Italien mod Kommissionen, T-222/04, EU:T:2009:194, præmis 39).

89 Den foranstaltning, som Forbundsrepublikken Tyskland begærer annulleret, er kvalificeringen af »[p]ensionstilskuddet til Deutsche Post« som statsstøtte, der er uforenelig med det indre marked, i den anfægtede afgørelses artikel 1. Med dette ordvalg henviser Kommissionen helt konkret til den offentlige finansiering af pensioner til tidligere posttjenestemænd (tredje betragtning til den anfægtede afgørelse) og dermed ikke til den offentlige finansiering af pensioner til tidligere kontraktansatte medarbejdere, som blev ansat efter den 1. januar 1995. Udtrykket »offentlig finansiering af pensioner«, der anvendes i den foreliggende dom, skal således også forstås på denne måde. Den offentlige finansiering af pensioner er reguleret ved PostPersRG's § 16, som derfor udgør genstanden for den anfægtede afgørelse. Det skal imidlertid bemærkes, at Kommissionen i forbindelse med vurderingen af, om den formodede støtte var forenelig med det indre marked, understregede, at den sidstnævnte bestemmelse sammen med PostG's § 20, stk. 2, fritog Deutsche Post for omkostningerne til virksomhedens tidligere tjenestemænds pensioner (116. og 332.-338. betragtning til den anfægtede afgørelse).

90 Ved undersøgelsen af de forskellige anbringender, som Forbundsrepublikken Tyskland har fremført herom, skal det således efterprøves, om den offentlige finansiering af pensioner med rette kunne kvalificeres som statsstøtte efter de kriterier, der er nævnt i præmis 88 ovenfor.

Det første kriterium om, at der skal foreligge en statslig foranstaltning eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler

91 Det må i det foreliggende tilfælde fastslås, at der ikke hersker tvivl om den statslige foranstaltning og brugen af statsmidler. Dette fremgår klart af den mekanisme, der er indført ved PostPersRG's § 16, eftersom forbundsstaten som nævnt i præmis 10 ovenfor i perioden 1995-1999 dækkede forskellen mellem de samlede pensionsomkostninger for tidligere tjenestemænd hos Deutsche Post og et fast årligt beløb på 4 mia. D-mark (DEM) (ca. 2 045 mio. EUR) og fra 2000 dækkede forskellen mellem de samlede pensionsomkostninger for disse tidligere tjenestemænd og 33% af bruttolønningerne til Deutsche Posts aktive tjenestemænd.

92 Forbundsrepublikken Tyskland har imidlertid indvendt, at disse midler kun svarer til Deutsche Posts indtægter fra regulerede takster, og at disse indtægter ikke kan betragtes som statsmidler, fordi der er tale om betalinger fra kunder for tjenester leveret af Deutsche Post som led i private forretningsforhold.

93 Denne antagelse er imidlertid ikke holdbar. Der er ingen tvivl om, at den forbundsstatslige foranstaltning fritog Deutsche Post for en del af pensionsomkostningerne til virksomhedens pensionerede tjenestemænd, og at Deutsche Post ville have været nødt til at indregne disse omkostninger i de ikke-regulerede takster for sine tjenester uden en sådan foranstaltning. Kommissionen har derfor med rette anført, at fritagelsen for omkostninger til betaling af de nævnte pensioner svarede til 151 mio. EUR i 1995 og nåede op på 3 203 mio. EUR i 2010. I løbet af perioden 1995-2010 dækkede forbundsstaten et samlet beløb på over 37 mia. EUR.

94 Når en del af indtægterne fra de regulerede takster, som Bundesnetzagentur havde godkendt i henhold til PostG's § 20, stk. 2, blev brugt til at reducere Deutsche Posts bidrag til pensionsfonden, resulterede det i, at forbundsstatens tilskud, som blev beregnet på grundlag af det faste beløb og efterfølgende på grundlag af den procentsats, der er nævnt i præmis 91 ovenfor, blev større, end det burde have været. Der er således i realiteten tale om et øget offentligt tilskud, selv om indtægter fra regulerede takster i sagens natur er private.

95 Det første kriterium om, at der skal foreligge en statslig foranstaltning eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler, er derfor opfyldt.

Det andet og det fjerde kriterium om påvirkningen af samhandelen mellem medlemsstater og påvirkningen eller risikoen for påvirkning af konkurrencevilkårene

96 Forbundsrepublikken Tyskland har ikke specifikt bestridt, at disse to kriterier finder anvendelse i den foreliggende sag. Det må under alle omstændigheder fastslås, at Kommissionen hverken foretog en urigtig retsanvendelse eller et urigtigt skøn, da den i 275.-277. betragtning til den anfægtede afgørelse anførte, at kriterierne om påvirkning af samhandelen mellem medlemsstater og påvirkning af konkurrencevilkårene var opfyldt, eftersom markederne for pakker, aviser og tidsskrifter altid havde været åbne for konkurrence i Tyskland, og eftersom Deutsche Post med åbningen af brevpostmarkedet for konkurrence havde mistet sin eneret i denne sektor, efterhånden som der var kommet nye virksomheder til.

Det tredje kriterium om forekomsten af en fordel for en virksomhed eller en bestemt produktion

97 Forbundsrepublikken Tyskland har anført, at dette kriterium ikke var opfyldt på de to punkter. Den mener for det første, at selv om det antages, at der er tale om en selektiv fordel i det foreliggende tilfælde, er den eller de begunstigede ikke virksomheder som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF, og for det andet, at den offentlige finansiering af pensioner ikke medførte en sådan fordel.

98 Disse to aspekter skal undersøges hver for sig.

– Spørgsmålet om, hvem der begunstiges af den påståede fordel, og hvorvidt der er tale om en virksomhed

99 Forbundsrepublikken Tyskland har i forbindelse med sit første anbringende oplyst, at den omhandlede foranstaltning ikke begunstiger Deutsche Post, men er til direkte fordel for pensionsfonden for tidligere posttjenestemænd og indirekte fordel for de pensionerede tjenestemænd, dvs. fysiske personer.

100 Kommissionen er ikke enig i denne analyse.

101 Forbundsrepublikken Tysklands klagepunkter om modtageren af den offentlige finansiering af pensioner og modtagerens karakter må forkastes. Det fremgår således af sagsakterne, at Deutsche Post, der ubestridt er en virksomhed, uden denne finansiering skulle have betalt sine retlige forgængeres tidligere tjenestemænd et vist tillæg til de udbetalte lønninger, hvilket virksomheden til dels blev fritaget for. Deutsche Post begunstiges derfor af den omhandlede foranstaltning.

102 Det skal derfor efterprøves, om denne delvise fritagelse, der er beskrevet i præmis 10 ovenfor, med rette kunne betragtes som en fordel som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF.

– Spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en fordel for Deutsche Post som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF

103 Retten vil for det første minde om, hvordan Unionens retsinstanser fortolker begrebet fordel, og for det andet skitsere den anfægtede afgørelses indhold i denne henseende. For det tredje vil den med afsæt i de anbringender og argumenter, som Forbundsrepublikken Tyskland har fremført, afgøre, om Kommissionens ræsonnement i det foreliggende tilfælde gjorde det muligt at konkludere, at der forelå en fordel som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF, og dermed – da de øvrige kriterier var opfyldt (jf. præmis 91-96 ovenfor) – at der forelå statsstøtte.

104 For det første har begrebet statsstøtte efter definitionen i traktaten en retlig karakter og skal fortolkes på grundlag af objektive elementer. Af denne grund skal Unionens retsinstanser principielt under hensyntagen såvel til de konkrete omstændigheder i den sag, der verserer for dem, som til Kommissionens vurderingers tekniske eller indviklede karakter gennemføre en fuldstændig efterprøvelse af, om en foranstaltning henhører under artikel 107, stk. 1, TEUF (dom af 22.12.2008, British Aggregates mod Kommissionen, C-487/06 P, EU:C:2008:757, præmis 111, og af 16.9.2013, British Telecommunications og BT Pension Scheme Trustees mod Kommissionen, T-226/09 og T-230/09, ikke trykt i Sml., EU:T:2013:466, præmis 39).

105 Det samme gælder for spørgsmålet om, hvorvidt en foranstaltning giver en virksomhed en fordel eller ej.

106 Denne fordel skal være af økonomisk og selektiv karakter.

107 Fordelen skal være af økonomisk karakter, dvs. at Kommissionen er forpligtet til at foretage en fuldstændig gennemgang af alle de væsentlige elementer i den omtvistede transaktion og af dens sammenhæng, herunder af den begunstigede virksomheds situation og det pågældende marked, for at efterprøve, om den begunstigede virksomhed opnår en økonomisk fordel, som den ikke ville have opnået under normale markedsvilkår (jf. i denne retning dom af 6.3.2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale og Land Nordrhein-Westfalen mod Kommissionen, T-228/99 og T-233/99, EU:T:2003:57, præmis 251 og 257, og af 3.3.2010, Bundesverband deutscher Banken mod Kommissionen, T-163/05, EU:T:2010:59, præmis 98).

108 I forbindelse med denne prøvelse skal Kommissionen hvad angår elementer af den relevante sammenhæng tage hensyn til alle kendetegn ved den retlige ordning, som den undersøgte nationale foranstaltning indgår i. I denne forbindelse skal det for det første påpeges, at artikel 107, stk. 1, TEUF ikke sondrer efter grundene til eller hensigten med de statslige interventioner, men definerer dem alene efter deres virkninger (dom af 9.6.2011, Comitato »Venezia vuole vivere« m.fl. mod Kommissionen, C-71/09 P, C-73/09 P og C-76/09 P, EU:C:2011:368, præmis 94), og for det andet, at en foranstaltning, som ikke bevirker, at de virksomheder, den gælder for, sættes i en konkurrencemæssigt fordelagtig position i forhold til de virksomheder, der konkurrerer med dem, ikke falder ind under artikel 107, stk. 1, TEUF (jf. i denne retning dom af 24.7.2003, Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, præmis 87).

109 Det er i denne forbindelse blevet fastslået, at en kompensation, der er et vederlag for de af de begunstigede virksomheder leverede ydelser til opfyldelse af forpligtelser til offentlig tjeneste, ikke medfører nogen fordel som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF og som følge heraf ikke falder ind under denne bestemmelses anvendelsesområde. Det gælder især, når kompensationen ikke overstiger, hvad der er nødvendigt for helt eller delvis at dække de udgifter, der er afholdt ved opfyldelsen af forpligtelserne til offentlig tjeneste, idet der tages hensyn til de hermed forbundne indtægter og til en rimelig fortjeneste ved opfyldelsen af disse forpligtelser. Hvis dette kriterium er opfyldt, styrker den pågældende finansiering således ikke den begunstigede virksomheds konkurrencemæssige stilling (dom af 24.7.2003, Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, præmis 92).

110 Da 107, stk. 1, TEUF alene tilsigter at forbyde fordele, der begunstiger visse virksomheder, omfatter begrebet støtte i øvrigt kun indgreb, som letter de byrder, der normalt belaster en virksomheds budget, og som må betragtes som en økonomisk fordel, som den begunstigede virksomhed ikke ville have opnået under normale markedsvilkår som nævnt i præmis 107 ovenfor (jf. i denne retning dom af 2.7.1974, Italien mod Kommissionen, 173/73, EU:C:1974:71, præmis 26, af 15. marts 1994, Banco Exterior de España, C-387/92, EU:C:1994:100, præmis 12 og 13, og af 24.7.2003, Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, præmis 84 og den deri nævnte retspraksis). En foranstaltning, hvorved en medlemsstat frigør en virksomhed, der oprindeligt var retligt forpligtet til at fortsætte med at beskæftige sin retlige forgængers tjenestemandsansatte og til som modydelse for de lønninger og pensioner, som denne medlemsstat fortsat udbetalte til dem, at godtgøre den for den »strukturelle ulempe«, som »den gunstige og bekostelige ordning, som gjaldt for [disse] tjenestemandsansatte«, udgør i forhold til ordningen for ansatte hos virksomhedens private konkurrenter, er i princippet ikke et indgreb, som letter de byrder, der normalt belaster en virksomheds budget, og er dermed ikke støtte (jf. i denne retning dom af 16.3.2004, Combus, T-157/01, EU:T:2004:76, præmis 6, 7, 56 og 57). Selv i dette tilfælde skal der imidlertid foreligge en direkte sammenhæng mellem de ekstraomkostninger, der faktisk er afholdt, og støttebeløbet (jf. i denne retning dom af 28.11.2008, Hôtel Cipriani m.fl. mod Kommissionen, T-254/00, T-270/00 og T-277/00, EU:T:2008:537, præmis 189, og af 16.9.2013, British Telecommunications og BT Pension Scheme Trustees mod Kommissionen, T-226/09 og T-230/09, ikke trykt i Sml., EU:T:2013:466, præmis 72), således at det er muligt at måle denne støttes nettovirkning.

111 Fordelen skal også være selektiv. Det fremgår således af fast retspraksis, at artikel 107, stk. 1, TEUF forbyder statsstøtte, der begunstiger »visse virksomheder eller visse produktioner«, dvs. selektiv støtte (dom af 15.12.2005, Italien mod Kommissionen, C-66/02, EU:C:2005:768, præmis 94, og af 6.9.2006, Portugal mod Kommissionen, C-88/03, EU:C:2006:511, præmis 52). Med hensyn til vurderingen af denne betingelse om selektivitet kræver artikel 107, stk. 1, TEUF, at der tages stilling til, om en national foranstaltning som led i en bestemt retlig ordning kan begunstige »visse virksomheder eller visse produktioner« i forhold til andre virksomheder, der under hensyntagen til det formål, der forfølges med den pågældende foranstaltning, befinder sig i en tilsvarende faktisk og retlig situation (jf. i denne retning dom af 8.11.2001, Adria-Wien Pipeline og Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, C-143/99, EU:C:2001:598, præmis 41, af 29.4.2004, GIL Insurance m.fl., C-308/01, EU:C:2004:252, præmis 68, og af 3.3.2005, Heiser, C-172/03, EU:C:2005:130, præmis 40). For at vurdere, om en foranstaltning er selektiv, skal det derfor undersøges, om den nævnte foranstaltning inden for rammerne af en given retlig ordning udgør en fordel for visse virksomheder i forhold til andre virksomheder, der befinder sig i en tilsvarende faktisk og retlig situation (dom af 6.9.2006, Portugal mod Kommissionen, C-88/03, EU:C:2006:511, præmis 56, og af 28.7.2011, Mediaset mod Kommissionen, C-403/10 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2011:533, præmis 36).

112 Den nævnte fordel skal altså udelukkende vurderes i forhold til den pågældende virksomheds konkurrenter (jf. i denne retning dom af 27.9.2012, Italien mod Kommissionen, T-257/10, ikke trykt i Sml., EU:T:2012:504, præmis 70). Det er i øvrigt meningen med tilbagesøgning af ulovlig støtte, at støttemodtageren skal miste den fordel, der var opnået på markedet i forhold til konkurrenterne, og at situationen fra tiden før ydelsen af støtte skal genoprettes (jf. dom af 29.4.2004, Italien mod Kommissionen, C-372/97, EU:C:2004:234, præmis 103 og 104 og den deri nævnte retspraksis, og af 27.9.2012, Italien mod Kommissionen, T-257/10, ikke trykt i Sml., EU:T:2012:504, præmis 147).

113 For det andet forklarede Kommissionen som nævnt i forbindelse med undersøgelsen af begrundelsen for den anfægtede afgørelse, hvorfor Deutsche Post efter dens opfattelse havde opnået en fordel, i 260.-274. betragtning til denne afgørelse med overskriften »Finansiel fordel på grundlag af pensionsreformen fra 1995«.

114 I 261. betragtning til den anfægtede afgørelse fremhævede Kommissionen først, at det skulle undersøges, om den offentlige finansiering af pensioner havde gjort det muligt for Deutsche Post at undgå omkostninger, der normalt skulle have været afholdt af en virksomhed, hvilket havde hindret, at markedskræfterne kom til at virke på sædvanlig måde.

115 I 262. betragtning til den anfægtede afgørelse afviste Kommissionen Forbundsrepublikken Tysklands argumenter for, at den praksis, der udspringer af dom af 16.3.2004, Combus (T-157/01, EU:T:2004:76), finder anvendelse i det foreliggende tilfælde.

116 I 263. betragtning til denne afgørelse anførte Kommissionen som oversætning i sin syllogisme, at omkostninger, der følger af lovgivningen på arbejdsmarkedsområdet eller kollektive overenskomster, er en del af de normale driftsomkostninger, som en virksomhed skal betale af egne midler, og som undersætning, at pensionsomkostninger, der fastsættes i henhold til lovgivningen på arbejdsmarkedsområdet eller kollektive overenskomster, er en del af disse driftsomkostninger. Den udledte heraf, at Deutsche Posts pensionsomkostninger for tidligere tjenestemænd var forbundet med virksomhedens erhvervsmæssige virksomhed som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF.

117 264.-266. betragtning til den anfægtede afgørelse vedrører udviklingen i det tyske postvæsens status fra 1950 til 1995 (jf. i denne retning præmis 1-12 ovenfor). Kommissionen udledte af denne udvikling, at Deutsche Bundespost og efterfølgende Postdienst påtog sig en samlet byrde, som Deutsche Post ikke længere er eneansvarlig for, hvilket medfører en fordel for Deutsche Post.

118 I 267. betragtning til den anfægtede afgørelse anførte Kommissionen, at de argumenter, der blev fremført for at påvise, at Deutsche Post afholdt højere omkostninger til pensioner end sine private konkurrenter, »[var] irrelevante for det spørgsmål, om pensionstilskuddet [udgjorde] statsstøtte«, men at de til gengæld ville blive taget i betragtning »i forbindelse med forenelighedsanalysen«. Denne holdning kom også til udtryk i 268. betragtning til den anfægtede afgørelse.

119 I 269.-273. betragtning til den anfægtede afgørelse tilbagevises endelig en række argumenter, som Forbundsrepublikken Tyskland fremsatte under den administrative procedure.

120 For det tredje skal det med afsæt i de anbringender og argumenter, som Forbundsrepublikken Tyskland har fremført, afgøres, om Kommissionen med rette konkluderede, at der forelå en fordel, som denne medlemsstat havde indrømmet Deutsche Post.

121 Som nævnt i præmis 87 ovenfor har Forbundsrepublikken Tyskland fremført en række anbringender med henblik på at bestride, at der er tale om statsstøtte i det foreliggende tilfælde. Den har i forbindelse med hvert af disse anbringender nægtet, at Deutsche Post har opnået en fordel som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF.

122 Retten vil først undersøge de argumenter, hvormed Forbundsrepublikken Tyskland i forbindelse med det første anbringende gør gældende, at det tredje kriterium om, at der skal foreligge en økonomisk og selektiv fordel, ikke er opfyldt.

123 Kommissionen har anmodet Retten om at tilbagevise disse argumenter.

124 Forbundsrepublikken Tyskland har indledningsvis gjort gældende, at den offentlige finansiering af pensioner ikke udgør en fordel for Deutsche Post, da det beløb, som Deutsche Post skal betale »til pensionsfonden, er fastsat i loven«. Dette argument er imidlertid ikke relevant, eftersom Kommissionen netop var forpligtet til at afgøre på dette trin, om Deutsche Post i medfør af PostPersRG's § 16 opnåede en økonomisk fordel i forhold til sine konkurrenter, som virksomheden ikke havde haft tidligere. I den forbindelse er det fuldstændig ligegyldigt, om fordelen i givet fald følger af en retlig forpligtelse eller af en anden form for statslig foranstaltning, eftersom de begge er underlagt bestemmelserne i artikel 107, stk. 1, TEUF.

125 Forbundsrepublikken Tyskland har dernæst anført, at Kommissionen tog hensyn til oplysninger om de tyske lovrammer for den sociale sikring og arbejdsforholdene, da den vurderede, om der forelå statsstøtte. Det skal imidlertid bemærkes, at dette argument savner grundlag i de faktiske omstændigheder, da Kommissionen først henviste til disse forhold på det trin i den anfægtede afgørelse, hvor den vurderede, om den påståede støtte var forenelig med det indre marked.

126 Forbundsrepublikken Tyskland har endelig påberåbt sig Kommissionens tidligere beslutningspraksis og henvist til Kommissionens beslutning 2009/945/EF af 13. juli 2009 om en reform af finansieringen af pensionsordningen for RATP (statsstøtte C 42/07 (ex N 428/06)), som Frankrig påtænker at iværksætte til fordel for RATP (EUT 2009, L 327, s. 21). Et sådant argument skal ligeledes forkastes. Det skal således påpeges, at den påberåbte praksis, uanset om den ligger fast, ikke kan påvirke gyldigheden af den anfægtede afgørelse, der kun kan vurderes ud fra objektive traktatbestemmelser (jf. i denne retning dom af 20.5.2010, Todaro Nunziatina & C., C-138/09, EU:C:2010:291, præmis 21, og af 27.9.2012, Wam Industriale mod Kommissionen, T-303/10, ikke trykt i Sml., EU:T:2012:505, præmis 82). Den kan derfor ikke afhænge af Kommissionens subjektive vurdering og skal fastsættes uafhængigt af enhver tidligere praksis fra denne institution (dom af 27.9.2012, Wam Industriale mod Kommissionen, T-303/10, ikke trykt i Sml., EU:T:2012:505, præmis 82, og af 5.2.2015, Ryanair mod Kommissionen, T-500/12, ikke trykt i Sml., EU:T:2015:73, præmis 39).

127 Argumenterne i forbindelse med Forbundsrepublikken Tysklands første anbringende må derfor forkastes, for så vidt som de vedrører spørgsmålet om, hvorvidt der forelå en fordel.

128 Da den del af dette anbringende, der vedrører den anfægtede afgørelses mangelfulde begrundelse, forkastes (jf. præmis 55 og 66 ovenfor), og de klagepunkter i forbindelse med samme anbringende, der vedrører spørgsmålet om, hvem der begunstiges af den påståede fordel, og dennes manglende status som virksomhed, ligeledes forkastes (jf. præmis 101 ovenfor), må det første anbringende forkastes i sin helhed.

129 I forbindelse med det andet anbringende, som tager udgangspunkt i, at den offentlige finansiering af pensioner ikke kompenserede for omkostninger, der blev afholdt af Deutsche Post, kan Forbundsrepublikken Tysklands argumentation deles i tre led, hvor de to første rejser tvivl om påstanden om, at de omkostninger, der kompenseres ved den offentlige finansiering af pensioner, normalt belaster virksomhedernes budget, og det tredje vedrører spørgsmålet om kompensation for en strukturel ulempe.

130 Det skal indledningsvis gentages (jf. præmis 110 ovenfor), at Retten i dom af 16. marts 2004, Combus (T-157/01, EU:T:2004:76, præmis 6, 7, 56 og 57), fastslog, at en foranstaltning, hvorved en medlemsstat frigjorde en virksomhed, der oprindeligt var retligt forpligtet til at fortsætte med at beskæftige sin retlige forgængers tjenestemandsansatte og til som modydelse for de lønninger og pensioner, som denne medlemsstat fortsat udbetalte til dem, at godtgøre den for den »strukturelle ulempe«, som »den gunstige og bekostelige ordning, som gjaldt for [disse] tjenestemandsansatte«, udgjorde i forhold til ordningen for ansatte hos virksomhedens private konkurrenter, i princippet ikke var et indgreb, som lettede de byrder, der normalt belaster en virksomheds budget, og dermed ikke var støtte. Det kan således ikke påstås, at omkostningerne til en pensionsordning, der ligger uden for de almindelige regler i en medlemsstats lovgivning, er en del af en virksomheds normale omkostninger, uanset om der som i den sag, der gav anledning til dom af 16. marts 2004, Combus (T-157/01, EU:T:2004:76), er tale om den lovgivning, der finder anvendelse på danske tjenestemænd, eller som i den foreliggende sag er tale om pensionsordningen for tjenestemænd, som tidligere var blevet ansat af Deutsche Bundespost til at varetage den offentlige posttjeneste, og som kunne sidestilles med tyske statstjenestemænd.

131 Det skal understreges, at Retten i denne forbindelse ikke kun tog hensyn til den nationale lovgivers hensigt, som var at frigøre den pågældende operatør for en strukturel ulempe, og så bort fra virkningerne. Retten præciserede således udtrykkeligt, at den danske stat ville »have kunnet opnå samme resultat«, dvs. den samme virkning, »ved at genplacere de pågældende tjenestemænd

andetsteds i den offentlige forvaltning uden særlig godtgørelse« (dom af 16.3.2004, Combus, T-157/01, EU:T:2004:76, præmis 57). Den retspraksis, der følger af denne dom, er derfor ikke i modstrid med den, der er nævnt i præmis 108 ovenfor, og hvoraf det fremgår, at artikel 107, stk. 1, TEUF ikke sondrer efter grundene til eller hensigten med de statslige interventioner, men definerer dem alene efter deres virkninger (jf. i denne retning dom af 3.3.2005, Heiser, C-172/03, EU:C:2005:130, præmis 46, af 9.6.2011, Comitato »Venezia vuole vivere« m.fl. mod Kommissionen, C-71/09 P, C-73/09 P og C-76/09 P, EU:C:2011:368, præmis 94 og 95, og af 16.9.2013, British Telecommunications og BT Pension Scheme Trustees mod Kommissionen, T-226/09 og T-230/09, ikke trykt i Sml., EU:T:2013:466, præmis 74).

132 Herefter og efter samme logik som i den retspraksis, der sammenfattes i præmis 108 og 109 ovenfor, skal det med henblik på at afgøre, om den omhandlede foranstaltning medfører en fordel for Deutsche Post som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF, dernæst undersøges, om foranstaltningen styrker denne virksomheds stilling i forhold til de virksomheder, som den konkurrerer med. I forbindelse med denne undersøgelse skal der tages hensyn til eventuelle forpligtelser, som påhviler Deutsche Post i henhold til den nationale lovgivning med hensyn til finansiering af pensioner, og som ikke påhviler denne virksomheds konkurrenter. Når der er pålagt en forpligtelse til offentlig tjeneste, er det således til hinder for, at betalingen af en kompensation, som ikke overstiger, hvad der er nødvendigt for at dække de udgifter, der er afholdt ved opfyldelsen af denne forpligtelse, anses for at medføre en fordel som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF. Når der ved en offentlig myndighedsakt er pålagt en forpligtelse til at afholde alle pensionsomkostninger for personale med tjenestemandsstatus i stedet for at bidrage til pensionsforsikringen, er det tilsvarende til hinder for, at finansieringen af disse omkostninger betragtes som en fordel, forudsat at denne finansiering ikke overstiger, hvad der er nødvendigt for at sidestille Deutsche Posts forpligtelser med forpligtelserne for de virksomheder, som Deutsche Post konkurrerer med. Der kan derfor kun være tale om en fordel, hvis den pågældende finansiering overstiger denne tærskel.

133 Som det fremgår af stævningen og replikken, har Forbundsrepublikken Tyskland anført, at Kommissionen ikke foretog en konkret undersøgelse for at afgøre, om de omkostninger, der blev dækket af den offentlige finansiering af pensioner, hørte til dem, der normalt belaster virksomheders budget, og at Kommissionen først gik i gang med at sammenligne dem med de omkostninger, der normalt betales af en virksomhed, da den undersøgte, om den omhandlede foranstaltning var forenelig med det indre marked.

134 Den har videre gjort gældende, at det ikke var tilstrækkeligt at påstå, at pensionsomkostninger var normale driftsomkostninger for en virksomhed, når der var tale om den offentlige finansiering af pensioner til tidligere tjenestemænd, og at Kommissionen skulle have præciseret, om der blev sammenlignet med en virksomhed, som kun havde privatansatte, eller om den antog, at virksomhedens nuværende eller pensionerede medarbejdere også omfattede tjenestemænd.

135 Den pågældende medlemsstat mener, at denne undladelse er udtryk for et fejlskøn, der i sig selv begrunder en annullation af den anfægtede afgørelse. Hvis Kommissionen havde foretaget en konkret undersøgelse, ville den således have konstateret, at de sociale omkostninger vedrørende Deutsche Posts tjenestemænd ikke var en del af de omkostninger, der normalt belaster virksomheders budget.

136 Disse omkostninger svarer efter medlemsstatens opfattelse til en strukturel ulempe som omhandlet i dom af 16. marts 2004, Combus (T-157/01, EU:T:2004:76), hvilket Kommissionen ikke tog hensyn til.

137 Forbundsrepublikken Tyskland har endelig anført, at pensionstilskuddene ikke fritog Deutsche Post for at betale det faste årlige beløb, der svarede til 2 045 mio. EUR, og efterfølgende et beløb, der udgjorde 33% af de samlede bruttolønninger til Deutsche Posts aktive tjenestemænd, eftersom Deutsche Post aldrig har haft en sådan forpligtelse, der udelukkende påhvilede Deutsche Bundespost.

138 Kommissionen har bl.a. under retsmødet gjort gældende, at den faktisk undersøgte konkret, om de omkostninger, som Deutsche Post blev fritaget for i henhold til PostPersRG's § 16, var omkostninger, der normalt skulle afholdes af en virksomhed. Den påpegede, at arbejdskraftomkostninger ifølge retspraksis indgik i en virksomheds normale driftsomkostninger og også omfattede alderspensioner.

139 Kommissionen mener ikke, at den omstændighed, at personalet blev ansat på andre betingelser i perioden op til 1995 end dem, der senere gjaldt for nyansatte hos Deutsche Post, har nogen betydning for denne virksomheds forpligtelse til at overholde de aftalte betingelser i forhold til de pågældende medarbejdere, dvs. tjenestemændene. Det er af samme årsager ligegyldigt, hvordan pensionsomkostningerne er udformet, da det alene skal afgøres, om disse omkostninger er en del af de omkostninger, som en virksomhed normalt skal afholde.

140 Den har over for Forbundsrepublikken Tyskland indvendt, at de metoder, som den har foreslået med henblik på at fastlægge de pågældende omkostninger, ikke stemmer overens med retspraksis, og anført, at dom af 16. marts 2004, Combus (T-157/01, EU:T:2004:76), hverken er blevet bekræftet af retspraksis eller af Kommissionens beslutningspraksis.

141 Den har afslutningsvis påpeget, at det efter fast retspraksis skal vurderes, om der foreligger støtte, ud fra statslige foranstaltningers virkninger og ikke ud fra grundene til eller hensigten med dem.

142 Det bemærkes herved, at Kommissionen, hvilket den bekræftede i svarskriftet og i svarene på de spørgsmål, den blev stillet under retsmødet, i 262. og 263. betragtning til den anfægtede afgørelse nøjedes med at fastslå, at der forelå en fordel, alene fordi den tyske forbundsstat havde overtaget en del af pensionsomkostningerne for de tidligere tjenestemænd, hvilket den ikke havde gjort tidligere. Selv om det antages, at denne påstand var korrekt – hvilket er tvivlsomt, da der ganske vist ikke blev ydet direkte tilskud fra den tyske forbundsstat, men ydet indirekte kompensationer, dvs. kompensationer fra Postbank og Telekom til fordel for Postdienst, der var den retlige forgænger for Deutsche Post, til dækning af denne virksomheds tab, hvilket fremkom under retsmødet – var den imidlertid ikke tilstrækkelig til at fastslå, at Deutsche Post blev favoriseret i forhold til sine konkurrenter.

143 Det er bestemt muligt heraf at udlede, at Deutsche Post er bedre stillet efter anvendelsen af den omhandlede foranstaltning, end virksomheden var, før denne foranstaltning blev vedtaget, men at den stadig er ringere stillet end sine konkurrenter eller ligestillet med dem og dermed ikke har opnået en fordel. Som Kommissionen har forklaret i 294. og 297. betragtning til den anfægtede afgørelse, udgjorde de samlede pensionsomkostninger en så stor byrde for Deutsche Post før 1995, hvor virksomheden stadig havde monopol, at den ikke ville have været i stand til at klare sig over for konkurrenterne og havde været nødt til at forlade markedet, hvis der ikke blev truffet foranstaltninger, der fritog den for en del af denne byrde.

144 Det fremgår i denne sammenhæng af det i præmis 108, 109 og 132 ovenfor anførte, at begrebet »byrder, der normalt belaster en virksomheds budget«, ikke omfatter byrder, der pålægges en enkelt virksomhed i henhold til lovbestemmelser, som afviger fra de almindelige regler, der gælder for konkurrerende virksomheder, og som medfører, at den pålægges forpligtelser, der ikke påhviler disse virksomheder. De »byrder, der normalt belaster en virksomheds budget«, er derimod dem, der følger af den almindelige ordning.

145 Bemærkningen i 263. betragtning til den anfægtede afgørelse, hvorefter det ved vurderingen af, om der foreligger en fordel, alene er afgørende, at »virksomhederne på den ene eller anden måde afholder de fulde pensionsomkostninger«, og at Deutsche Post i denne forbindelse opnåede en mindre byrde, er derfor behæftet med urigtig retsanvendelse. Hvis begrebet »byrder, der normalt belaster en virksomheds budget« som anført af Kommissionen defineres i forhold til de særlige regler, der

vedrører den påståede begunstigede virksomhed, er der desuden intet til hinder for at antage, at den omhandlede foranstaltning, der mindskede Deutsche Posts byrder, indgår i disse regler, hvilket betyder, at der ikke foreligger en fordel.

146 Det samme gælder som følge heraf for bemærkningen i 267. og 268. betragtning til den anfægtede afgørelse, hvorefter den omstændighed, at Deutsche Post med hensyn til finansiering af pensioner til personalet var underlagt større retlige forpligtelser end sine konkurrenter, ikke havde betydning for spørgsmålet om, hvorvidt der forelå en fordel, men kun var relevant for vurderingen af, om foranstaltningen var forenelig med det indre marked.

147 Kommissionen burde derfor allerede ved vurderingen af begrebet fordel have efterprøvet, om forbundsstaten ved at dække dels forskellen mellem det faste beløb, der blev fastsat i perioden fra 1995 til 1999, og de samlede pensionsomkostninger for tidligere tjenestemænd hos Deutsche Post, dels forskellen mellem 33% af bruttolønningerne til Deutsche Posts aktive tjenestemænd og dette samlede beløb, havde indrømmet denne virksomhed en økonomisk fordel i forhold til dens konkurrenter.

148 Det fremgår således i overensstemmelse med det i præmis 108, 109 og 132 anførte af retspraksis, at det er på dette trin i anvendelsen af artikel 107, stk. 1. TEUF, dvs. det trin, hvor det bevises, at der foreligger en fordel, at Kommissionen f.eks. skal godtgøre, at en delvis fritagelse for forpligtelsen til at bidrage til Pension Protection Fund udgør en selektiv økonomisk fordel for en tidligere etableret operatør (jf. i denne retning dom af 16.9.2013, British Telecommunications og BT Pension Scheme Trustees mod Kommissionen, T-226/09 og T-230/09, ikke trykt i Sml., EU:T:2013:466, præmis 46).

149 Hvis der er truffet flere på hinanden følgende foranstaltninger for at kompensere for byrder, der pålægges en enkelt virksomhed i henhold til lovbestemmelser, som afviger fra de almindelige regler, der gælder for konkurrerende virksomheder, og som medfører, at den pålægges forpligtelser, der ikke påhviler disse virksomheder, er det klart, at Kommissionen ved undersøgelsen af en af disse foranstaltninger i forhold til statsstøttereglerne skal tage hensyn til, hvilke virkninger de foregående foranstaltninger har haft, for at afgøre, om den seneste foranstaltning, som den behandler, i lyset af de tidligere undersøgte medfører overkompensation eller ej, hvilket således gør det muligt at betragte den eventuelle overkompensation som en økonomisk fordel. Når medlemsstaten undersøger en ny foranstaltning, har den imidlertid altid mulighed for at påvise, at den ikke fører til overskridelse af tærsklen for, hvornår den begunstigede virksomhed stilles mere fordelagtigt end konkurrerende virksomheder. Det må dog ikke glemmes, at Kommissionen i det foreliggende tilfælde ikke undersøgte flere på hinanden følgende bestemmelser, efterhånden som de blev meddelt af den pågældende medlemsstat. I den foreliggende sag indledte Kommissionen først sin analyse af den offentlige finansiering af pensioner efter at have modtaget klager fra konkurrerende virksomheder.

150 Selv om Kommissionen i det foreliggende tilfælde forsøgte at bevise, at der faktisk forelå en selektiv økonomisk fordel, i stedet for at fremsætte en simpel påstand herom, skete det – hvilket den selv har erkendt i svarskriftet og bekræftet under retsmødet – først på det trin, hvor den undersøgte, om støtten var forenelig med det indre marked (288.-410. betragtning til den anfægtede afgørelse). Det følger imidlertid af det ovenstående, at de eventuelle beløb skulle overstige, hvad der var nødvendigt for at bringe de pensionsomkostninger, som Deutsche Post blev pålagt før 1995, på niveau med omkostningerne for virksomhedens konkurrenter, for at kunne indrømme virksomheden en sådan fordel og dermed udgøre statsstøtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF.

151 Forbundsrepublikken Tyskland har således ved som nævnt i præmis 133 ovenfor at understrege, at Kommissionen »først gik i gang med at sammenligne [omkostningerne] med de omkostninger, som en virksomhed »normalt« betaler for privatansatte i henhold til den tyske sociallovgivning, da den undersøgte, om den omhandlede foranstaltning var forenelig med det indre marked«, godtgjort i tilstrækkeligt omfang, at Kommissionen havde tilsidesat den retspraksis, der er nævnt i præmis 148

ovenfor. Det bemærkes, at der ikke bare henvises til et rent formelt krav i denne retspraksis, men at det fremgår heraf, at analysen af en foranstaltning i forhold til bestemmelserne i artikel 107 TEUF skal ske i to trin, hvilket har meget betydelige konsekvenser.

152 På det første trin skal Unionens retsinstanser som nævnt i præmis 104 ovenfor gennemføre en fuldstændig efterprøvelse af, om en foranstaltning henhører under artikel 107, stk. 1, TEUF (dom af 22.12.2008, British Aggregates mod Kommissionen, C-487/06 P, EU:C:2008:757, præmis 111, og af 16.9.2013, British Telecommunications og BT Pension Scheme Trustees mod Kommissionen, T-226/09 og T-230/09, ikke trykt i Sml., EU:T:2013:466, præmis 39). Det følger heraf, at det påhviler Unionens retsinstanser at efterprøve, om de omstændigheder, der er fremført af Kommissionen, er materielt rigtige, og om de er af en sådan karakter, at det kan fastslås, at alle betingelser for at kvalificere en »støtte« efter artikel 107, stk. 1, TEUF er opfyldt (dom af 1.7.2008, Chronopost og La Poste mod UFEX m.fl., C-341/06 P og C-342/06 P, EU:C:2008:375, præmis 142). Unionens retsinstanser har i øvrigt flere gange fastslået, at Kommissionen ved artikel 107, stk. 3, litra c), TEUF er tillagt en skønsmæssig beføjelse, hvis udøvelse indebærer, at den skal foretage komplicerede økonomiske og sociale vurderinger (dom af 20.9.2007, Fachvereinigung Mineralfaserindustrie mod Kommissionen, T-375/03, ikke trykt i Sml., EU:T:2007:293, præmis 138, og af 27.9.2012, Italien mod Kommissionen, T-257/10, ikke trykt i Sml., EU:T:2012:504, præmis 133). Den prøvelse, som den foretager af sådanne vurderinger, skal som følge heraf sigte mod at kontrollere, om de processuelle forskrifter er overholdt, om begrundelsen er tilstrækkelig, om de faktiske omstændigheder er materielt korrekte, og om der foreligger et åbenbart fejlskøn eller er begået magtfordrejning (dom af 13.9.1995, TWD mod Kommissionen, T-244/93 og T-486/93, EU:T:1995:160, præmis 82).

153 På det andet trin kan tildeling af ulovlig støtte medføre, at det pålægges støttemodtageren at tilbagebetale denne støtte, men også at det pålægges modtageren at betale renter for den periode, hvor der forelå ulovlighed, eller at betale erstatning til konkurrenterne (jf. analogt dom af 12.2.2008, CELF og Ministre de la Culture et de la Communication, C-199/06, EU:C:2008:79, præmis 55).

154 Det følger af det ovenfor anførte, at Forbundsrepublikken Tyskland med rette kan gøre gældende, at den simple påstand om, at pensionsomkostninger er en del af de omkostninger, der normalt belaster en virksomheds budget, ikke var tilstrækkelig til at fastslå, at der forelå en reel økonomisk fordel for Deutsche Post i det foreliggende tilfælde. Kommissionen, der var forpligtet til at påvise denne fordel, har ikke opfyldt denne forpligtelse og har dermed begået en retlig fejl.

155 Det andet anbringende må som følge heraf tages til følge med undtagelse af de argumenter, der vedrører overholdelsen af begrundelsespligten (jf. præmis 66 ovenfor).

156 Denne konstatering alene er tilstrækkeligt til at medføre annullation af den anfægtede afgørelses artikel 1 og artikel 4-6 og til at give Forbundsrepublikken Tyskland medhold, uden at det er nødvendigt at tage stilling til det ottende til det tiende anbringende eller til det tredje, det sjette og det syvende anbringende.

Sagens omkostninger

157 Ifølge artikel 134, stk. 1, i Rettens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen i det foreliggende tilfælde har tabt sagen, bør det pålægges denne at betale omkostningerne i overensstemmelse med Forbundsrepublikken Tysklands påstand herom.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Ottende Afdeling):

1) Artikel 1 og 4-6 i Kommissionens afgørelse 2012/636/EU af 25. januar 2012 om Tysklands foranstaltning C 36/07 (ex NN 25/07) til fordel for Deutsche Post AG annulleres.

2) Europa-Kommissionen betaler sagens omkostninger.

Gratsias Kancheva Wetter

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 14. juli 2016.

Underskrifter