Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (osmo vijeće)

14. srpnja 2016.*

„Državne potpore – Poštanski sektor – Financiranje viših troškova plaća i doprinosa za socijalno osiguranje za dio zaposlenika Deutsche Posta subvencijama i prihodima iz usluga s reguliranim cijenama – Odluka kojom se potpora proglašava nespojivom s unutarnjim tržištem – Pojam prednosti – Presuda Combus – Dokaz postojanja selektivne gospodarske prednosti – Nepostojanje“

U predmetu T-143/12,

Savezna Republika Njemačka, koju su zastupali T. Henze i K. Petersen, zatim T. Henze i K. Stranz, u svojstvu agenata, uz asistenciju U. Soltésza, *Rechtsanwalt*,

tužitelj,

protiv

Europske komisije, koju zastupaju D. Grespan, T. Maxian Rusche i R. Sauer, u svojstvu agenata,

tuženika,

povodom zahtjeva na temelju članka 263. UFEU-a za poništenje članaka 1., 4., 5. i 6. Odluke Komisije 2012/636/EU od 25. siječnja 2012. o mjeri C 36/07 (ex NN 25/07) koju je Njemačka poduzela u korist Deutsche Post AG (SL 2012., L 289, str. 1.)

OPĆI SUD (osmo vijeće)

u sastavu: D. Gratsias, predsjednik, M. Kancheva i C. Wetter (izvjestitelj), suci,

tajnik: S. Bukšek Tomac, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 10. prosinca 2015.,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: njemački

Presudu

Okolnosti spora

1 Savezna Republika Njemačka, tužitelj u ovom predmetu, 1950. osnovala je poštansko poduzeće Deutsche Bundespost. Ono je imalo status „posebne državne imovine”. Prema njemačkom upravnom pravu ono nije imalo vlastitu pravnu osobnost, ali je imalo vlastiti proračun i nije odgovaralo za opće obveze savezne države. Člankom 15. Gesetza über die Verwaltung der Deutschen Bundespost (Zakon o upravljanju Deutsche Bundespostom) od 23. srpnja 1953. (BGBl. 1953. I., str. 676.) načelno je zabranjeno plaćanje subvencija Deutsche Bundespostu iz saveznog proračuna.

2 Postojanje vlastitog proračuna i vlastitog računovodstva Deutsche Bundesposta potvrđeno je potom Haushaltsgrundsätzegesetzom (Zakon o proračunskim načelima) od 19. kolovoza 1969. (BGBl. 1969. I., str. 1273.).

3 Godine 1989. Savezna Republika Njemačka je dvama zakonima, i to Gesetzom über die Unternehmensverfassung der Deutschen Bundespost (Zakon o ustrojstvu Deutsche Bundesposta) od 8. lipnja 1989. (BGBl. 1989. I., str. 1026., u daljnjem tekstu: Zakon o ustrojstvu pošte ili PostVerfG) i Gesetzom über das Postwesen (Zakon o pošti) od 3. srpnja 1989. (BGBl. 1989. I., str. 1450.), provela temeljitu reformu Deutsche Bundesposta. Pri tome mu nije dana vlastita pravna osobnost. Umjesto toga posebna imovina savezne države podijeljena je na tri zasebna područja; Postdienst (poštanska služba), Postbank (poštanska banka) i Telekom (telekomunikacijska djelatnost). Iako označena kao „javna poduzeća” ta su zasebna područja ostala posebna imovina savezne države te i dalje nisu, dakle, imala vlastitu pravnu osobnost.

4 Prema članku 37. stavcima 2. i 3. PostVerfG-a ta su tri zasebna područja trebala snositi cjelokupne troškove usluga koje su nudila, no međusobno su mogla provesti financijsko poravnanje ako su utvrđeni gubici bili posljedica obveze pružanja univerzalnih usluga. Prema članku 54. stavku 2. PostVerfG-a, Postdienst, Postbank i Telekom snosili su sve izdatke umirovljenih službenika Deutsche Bundesposta za mirovine i skrb u slučaju bolesti. Na unutrašnjoj razini ti su se izdaci snosili ovisno o vrsti ranije djelatnosti pojedinih umirovljenih službenika. Službenicima koji su bili još djelatni navedenom su odredbom bila zajamčena prava naspram savezne države. No, savezna država je mogla od Postdiensta, Postbanka i Telekoma tražiti naknadu odgovarajućih iznosa.

5 UPS Europe NV/SA je 7. srpnja 1994. Komisiji Europskih zajednica podnio pritužbu (u daljnjem tekstu: UPS). On je tvrdio da je Savezna Republika Njemačka Postdienstu dodijelila nezakonite potpore.

6 Godine 1994. uslijedila je i druga temeljita reforma njemačkog poštanskog sustava, prvo Verordnungom zur Regelung der Pflichtleistungen der Deutschen Bundespost Postdienst (Uredba o obveznim poštanskim uslugama njemačke savezne pošte) od 12. siječnja 1994. (BGBl. 1994. I. str. 86., u daljnjem tekstu: Uredba o obveznim poštanskim uslugama ili PPflLV), a potom dvama zakonima, i to Gesetzom zum Personalrecht der Beschäftigten der früheren Deutschen Bundespost (Zakon o statusu osoblja nekadašnje njemačke savezne pošte) od 14. rujna 1994. (BGBl. 1994. I., str. 2325., u daljnjem tekstu: Zakon o statusu poštanskog osoblja ili PostPersRG) i Gesetzom zur Umwandlung der Unternehmen der Deutschen Bundespost in die Rechtsform der Aktiengesellschaft (Zakon o preoblikovanju poduzećâ Deutsche Bundesposta u pravni oblik dioničkog društva) od 14. rujna 1994. (BGBl. 1994. I., str. 2325., u daljnjem tekstu: Zakon o preoblikovanju pošte ili PostUmwG).

7 Uredbom o obveznim poštanskim uslugama Postdienstu je kao pružatelju univerzalnih usluga povjerena zadaća da pisma i pakete do težine od 20 kg dostavlja na cijelom njemačkom državnom području po jedinstvenim naknadama za usluge te da pruža odgovarajuće usluge. Ova je obveza ostala

neizmijenjena i nakon što je Zakonom o preoblikovanju pošte od 1. siječnja 1995. Postdienst preoblikovan u Deutsche Post AG (u daljnjem tekstu: Deutsche Post). Tog su dana i Postbank i Telekom postali dionička društva.

8 Prema članku 1. stavku 1. PostPersRG-a Deutsche Post preuzeo je prava i obveze koje je savezna država imala kao poslodavac. Shodno tomu, člankom 2. stavkom 1. PostPersRG-a bilo je predviđeno da će Deutsche Post preuzeti službenike zaposlene kod Postdiensta uz zadržavanje njihova statusa i njihovih odgovarajućih materijalnih prava (članak 2. stavak 3. PostPersRG-a). U skladu s člankom 15. PostPersRG-a osnovan je mirovinski fond za plaćanja umirovljenim službenicima po osnovi mirovina i skrbi. Obveze koje je preuzeo Deutsche Bundespost, a potom tri posebne imovinske cjeline koje su bile njegovi sljednici, prenesene su u skladu s člankom 2. stavkom 2. PostUmwG-a na Telekom. S druge strane, tom je odredbom za Telekom predviđena mogućnost regresa protiv Postdiensta i Postbanka. No, prema članku 7. PostUmwG-a regresna potraživanja Telekoma, odstupajući od članka 2. stavka 2. PostUmwG-a, prestaju u pogledu gubitaka koje je Postdienst nagomilao do 31. prosinca 1994. Ovaj prestanak potraživanja doveo je do prijenosa odgovarajuće imovine u korist Deutsche Posta.

9 Zakonom o preoblikovanju pošte nadalje je bilo predviđeno da savezna država jamči za ispunjenje svih obveza koje je prije 1995. preuzeo Deutsche Bundespost i koje su potom prešle na Postdienst ili na jedan od druga dva zasebna subjekta osnovana 1989. To nije bilo predviđeno za dužničke instrumente koje je Deutsche Post izdavao od 1. siječnja 1995.

10 U Zakonu o statusu poštanskog osoblja bio je također predviđen iznos doprinosa koji su savezna država i Deutsche Post morali godišnje snositi u okviru uplate tih doprinosa u mirovinski fond osnovan člankom 15. tog zakona. Člankom 16. PostPersRG-a bilo je predviđeno da Deutsche Post za razdoblje od 1. siječnja 1995. do 31. prosinca 1995. plaća paušalnu godišnju ratu u visini od 2045 milijuna eura. Od 1. siječnja 2000. ta je paušalna godišnja rata zamijenjena iznosom od 33 % ukupnih plaća službenika zaposlenih u Deutsche Postu. Za oba slučaja je člankom 16. PostPersRG-a bilo predviđeno da savezna država (od 1. siječnja 1995.) nadoknađuje razlike u iznosima koji nastanu nakon plaćanja mirovine.

11 Uredba o obveznim poštanskim uslugama dopunjena je 1997. Postgesetzom (Zakon o pošti) od 22. prosinca 1997. (BGBl. 1997. I., str. 3294., u daljnjem tekstu: Zakon o pošti ili PostG) kojim je, među ostalim, produljena obveza Deutsche Posta da pruža univerzalne usluge. Člankom 11. PostG-a univerzalna usluga definirana je, među ostalim, kao dostava pismovnih pošiljaka, paketa čija pojedinačna težina ne premašuje 20 kg te knjiga, kataloga, novina ili časopisa čija težina ne premašuje 200 g. Člankom 52. PostG-a obveza pružanja univerzalne usluge Deutsche Posta produljena je do 31. prosinca 2007., kao dana na koji istječe isključiva dozvola za pismovne pošiljke. Između 1. siječnja 1998., kao dana stupanja na snagu Zakona o pošti i dana na koji istječe isključiva dozvola, gornja granica težine za pisma i kataloge postepeno je snižavana dok nije dosegla 50 g.

12 Godina 1997. bila je odlučna i za upravljanje osobljem Deutsche Posta. Radnici i namještenici zaposleni prije 1997. nisu, naime, bili obuhvaćeni samo obveznim socijalnim osiguranjem. Osim toga su mogli raspolagati dodatnim mirovinskim osiguranjem kojim su mogli ostvariti mirovinu koja je bila usporediva s mirovinama umirovljenih službenika Deutsche Posta. Do 1997. dodatnu mirovinu radnika i namještenika Deutsche Post je financirao na temelju doprinosa od 5 % do 10 % bruto plaće djelatnog radnika ili namještenika. Od 1997. Deutsche Post je oblikovao pričuve za buduća plaćanja zavodu za socijalno osiguranje Deutsche Bundesposta. Za novo zaposlene radnike i namještenike Deutsche Post je sklopio dodatno mirovinsko osiguranje koje je imalo manje pokriće i koje je financirao na temelju doprinosa od 0 % do 5 % bruto plaće djelatnog radnika ili namještenika.

13 Povodom pritužbe UPS-a Komisija je 17. kolovoza 1999. pokrenula formalni istražni postupak protiv Savezne Republike Njemačke koji se odnosio na više potpora dodijeljenih Postdienstu i potom Deutsche Postu (u daljnjem tekstu: odluka o pokretanju postupka iz 1999.). To je obuhvaćalo državna jamstva Savezne Republike Njemačke kojima se jamči ispunjenje obveza koje je Deutsche Bundespost preuzeo prije svojeg preoblikovanja u tri dionička društva, državno financiranje mirovina zaposlenika

Postdiensta i Deutsche Posta (u daljnjem tekstu: državno financiranje mirovina) i moguću financijsku potporu savezne države Deutsche Postu. Dopisom od 16. rujna 1999. Savezna Republika Njemačka se očitovala i dostavila zatražene podatke. Odluka o pokretanju postupka iz 1999. objavljena je 23. listopada 1999. u *Službenom listu Europskih zajednica*.

14 Po objavi odluke o pokretanju postupka iz 1999. četrnaest zainteresiranih stranaka dostavilo je svoja očitovanja koja je Komisija dostavila Saveznoj Republici Njemačkoj 15. prosinca 1999. Savezna Republika Njemačka odgovorila je dopisom od 1. veljače 2000.

15 U Odluci 2002/753/EZ od 19. lipnja 2002. o mjerama koje je Njemačka poduzela u korist Deutsche Posta AG (SL 2002., L 247, str. 27.) Komisija je utvrdila da je Savezna Republika Njemačka dodijelila Deutsche Postu potporu nespojivu sa zajedničkim tržištem u visini od 572 milijuna eura kojom je Deutsche Post mogao nadoknaditi gubitke nastale zbog politike popusta kod usluga dostave paketa od vrata do vrata koje su bile prepuštene tržišnom natjecanju.

16 Na temelju Odluke 2002/753 njemačka tijela su od Deutsche Posta zahtijevala povrat 572 milijuna eura. Dana 4. rujna 2002. Deutsche Post Općem je sudu podnio tužbu za poništenje Odluke 2002/753 (predmet T-266/02).

17 Od 1. siječnja 2003. do 31. prosinca 2007. Bundesnetzagentur (Savezna agencija za mreže, Njemačka), koji je osnovan Zakonom o pošti, utvrdio je gornju granicu za cijene skupine usluga koje su odgovarale onima za koje su vrijedile regulirane naknade za pisma.

18 Dana 13. svibnja 2004. UPS je Komisiji podnio novu pritužbu u kojoj je tvrdio da u Odluci 2002/753 Komisija nije ispitala sve mjere koje je on naveo u svojoj pritužbi podnesenoj 7. srpnja 1994. Osim toga, nakon donošenja te odluke dodijeljene su protuzakonite potpore.

19 Dana 16. srpnja 2004. TNT Post AG & Co. KG također je Komisiji podnio pritužbu. On je tvrdio da Deutsche Post za usluge koje pruža za Postbank obračunava vrlo niske cijene. Postbank plaća samo promjenjive troškove pruženih usluga.

20 U vezi s pritužbom UPS-a podnesenom 13. svibnja 2004. i pritužbom TNT Posta podnesenom 16. srpnja 2004. Komisija je u studenom 2004. i travnju 2005. poslala Saveznoj Republici Njemačkoj zahtjeve za podacima na koje je ona odgovorila u prosincu 2004. i lipnju 2005.

21 Dopisom od 12. rujna 2007. Komisija je Saveznoj Republici Njemačkoj priopćila svoju odluku da će zbog državne potpore koju su njemačka tijela dodijelila Deutsche Postu (državna potpora C 36/07 [ex NN 25/07]), pokrenuti postupak prema članku 88. stavku 2. UEZ-a (u daljnjem tekstu: odluka iz 2007.). U odluci iz 2007., koja je 19. listopada 2007. na izvornom jeziku objavljena u *Službenom listu* (SL 2007., C 245, str. 21.), Komisija je navela postupke koji su od 1994. provedeni u poštanskom sektoru protiv Savezne Republike Njemačke u skladu s člankom 87. UEZ-a te je istaknula potrebu za sveobuhvatnim ispitivanjem narušavanja tržišnog natjecanja koja su uzrokovana državnim sredstvima dodijeljenim Deutsche Postu. Ona je ukazala na to da će se postupak pokrenut odlukom o pokretanju postupka iz 1999. dopuniti kako bi se obuhvatili nedavno dostavljeni podaci i zauzelo konačno stajalište o spojivosti dodijeljenih sredstava s UEZ-om.

22 Deutsche Post je 22. studenoga 2007. podnio tužbu za poništenje odluke iz 2007. (predmet T-421/07).

23 Presudom od 1. srpnja 2008., Deutsche Post/Komisija (T-266/02, EU:T:2008:235), Opći je sud poništio Odluku 2002/753 jer Komisija nije dokazala da je Deutsche Postu dana prednost. Osobito prilikom razjašnjenja pitanja je li prenesenim državnim sredstvima Deutsche Post primio višu naknadu u svoju korist ili nižu naknadu na svoju štetu, Komisija nije podrobno ispitala sva državna sredstva koja su prenesena Deutsche Postu niti sve troškove koje je Deutsche Post morao snositi u vezi s pružanjem

univerzalne usluge. Kako bi postupila u skladu s tom presudom Savezna Republika Njemačka vratila je Deutsche Postu iznos od 572 milijuna eura zajedno s kamatama. Protiv te presude Komisija je podnijela žalbu.

24 Nakon opsežne razmjene dopisa u vezi sa zakonitošću odluke iz 2007., Komisija je 30. listopada 2008. zatražila od Savezne Republike Njemačke da za cijelo razdoblje od 1990. do 2007. podnese sve potrebne knjigovodstvene podatke (u daljnjem tekstu: nalog iz 2008.). I Savezna Republika Njemačka (predmet T-571/08) i Deutsche Post (predmet T-570/08) podnijeli su tužbu za poništenje naloga iz 2008. Još i prije odluke Općeg suda, Savezna Republika Njemačka postupila je u skladu s nalogom iz 2008. tako što je prvo u studenom i prosincu 2008., a potom u ožujku 2009. podnijela sve potrebne knjigovodstvene podatke.

25 Rješenjima od 14. srpnja 2010., Deutsche Post/Komisija (T-570/08, neobjavljeno, EU:T:2010:311) i Njemačka/Komisija (T-571/08, neobjavljeno, EU:T:2010:312), Opći sud je tužbe protiv naloga iz 2008. odbacio kao nedopuštene. Protiv tih rješenja Savezna Republika Njemačka (predmet C-465/10 P) i Deutsche Post (predmet C-463/10 P) podnijeli su žalbu Sudu.

26 Presudom od 2. rujna 2010., Komisija/Deutsche Post (C-399/08 P, EU:C:2010:481), Sud je odbio žalbu podnesenu protiv presude od 1. srpnja 2008., Deutsche Post/Komisija (T-266/02, EU:T:2008:235).

27 Dopisom od 10. svibnja 2011. Komisija je obavijestila Saveznu Republiku Njemačku da je odlučila ponovno „proširiti" postupak pokrenut 1999., kako bi podrobnije ispitala državno financiranje mirovina u korist Deutsche Posta od 1995. (u daljnjem tekstu: odluka iz 2011.). Deutsche Post je 22. srpnja 2011. podnio Općem sudu tužbu za poništenje odluke iz 2011. (predmet T-388/11).

28 Presudom od 13. listopada 2011., Deutsche Post i Njemačka/Komisija (C-463/10 P i C-465/10 P, EU:C:2011:656), Sud je ukinuo rješenja od 14. srpnja 2010., Deutsche Post/Komisija (T-570/08, neobjavljeno, EU:T:2010:311) i Njemačka/Komisija (T-571/08, neobjavljeno, EU:T:2010:312), uz obrazloženje da nalog iz 2008. izravno i osobno utječe na Deutsche Post, te je predmete vratio Općem sudu (predmeti T-570/08 RENV i T-571/08 RENV).

29 U skladu s odlukom iz 2011. Komisija je 18. studenoga 2011. zatražila od Savezne Republike Njemačke da dostavi podatke o državnom financiranju mirovina u razdoblju nakon 2007. godine. Savezna Republika Njemačka postupila je u skladu s ovim zahtjevom.

30 Presudom od 8. prosinca 2011., Deutsche Post/Komisija (T-421/07, EU:T:2011:720), Opći je sud utvrdio da je tužba, koju je Deutsche Post podnio protiv odluke iz 2007., nedopuštena jer tom odlukom nije izmijenjen pravni položaj Deutsche Posta i ona stoga ne predstavlja akt koji se može pobijati.

31 U Odluci 2012/636/EU od 25. siječnja 2012. o mjeri C 36/07 (ex NN 25/07) koju je Njemačka poduzela u korist Deutsche Posta AG (SL 2012., L 289, str. 1., u daljnjem tekstu: pobijana odluka) Komisija je, među ostalim, utvrdila da državno financiranje mirovina predstavlja nezakonitu državnu potporu koja je nespojiva s unutarnjim tržištem. S druge strane, određene državne kompenzacije Deutsche Postu predstavljale su državnu potporu spojivu s unutarnjim tržištem. Državna jamstva, u skladu s kojima je Savezna Republika Njemačka jamčila za ispunjavanje obveza koje je Deutsche Bundespost preuzeo prije svojega preoblikovanja u tri dionička društva, postojeća su potpora.

32 Pobijana je odluka sljedećeg dana dostavljena Saveznoj Republici Njemačkoj.

33 Dopisom, koji je 4. travnja 2012. zaprimljen u tajništvu Općeg suda, Savezna Republika Njemačka obavijestila je Opći sud da povlači svoju tužbu u predmetu T-571/08 RENV. Ta je tužba brisana iz upisnika Općeg suda (rješenje od 10. svibnja 2012., Njemačka/Komisija, T-571/08 RENV, neobjavljeno, EU:T:2012:228).

34 Presudom od 24. listopada 2013., Deutsche Post/Komisija (C-77/12 P, neobjavljena, EU:C:2013:695), Sud je ukinuo presudu od 8. prosinca 2011., Deutsche Post/Komisija (T-421/07, EU:T:2011:720) jer je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je odluku iz 2007. okvalificirao kao akt koji se ne može pobijati te je predmet vratio Općem sudu.

35 Presudom od 12. studenoga 2013., Deutsche Post/Komisija (T-570/08 RENV, neobjavljena, EU:T:2013:589), Opći je sud odbio tužbu Deutsche Posta protiv naloga iz 2008. U presudi je ispravljena materijalna pogreška (rješenje od 15. studenoga 2013., Deutsche Post/Komisija, T-570/08 RENV, neobjavljeno, EU:T:2013:606).

36 Na kraju je Opći sud presudom od 18. rujna 2015., Deutsche Post/Komisija (T-421/07 RENV, EU:T:2015:654), poništio odluku iz 2007. zbog povrede Uredbe Vijeća (EZ) br. 659/1999 od 22. ožujka 1999. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka [108. UFEU-a] (SL 1999., L 83, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 4., str. 16.) i načela pravne sigurnosti. Komisija je ponovno otvorila u cijelosti okončan formalni istražni postupak kako bi donijela novu odluku, a da odluku o okončanju nije ni opozvala ni povukla.

Postupak i zahtjevi stranaka

37 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 30. ožujka 2012. Savezna Republika Njemačka pokrenula je ovaj postupak.

38 Komisija je 13. lipnja 2012. podnijela odgovor na tužbu.

39 Podneskom podnesenim tajništvu Općeg suda 27. srpnja 2012., UPS i United Parcel Service Deutschland Inc. & Co. OHG zatražili su intervenciju u potporu Komisijinu zahtjevu.

40 Dana 24. kolovoza 2012. Savezna Republika Njemačka zatražila je da se s tužbom i odgovorom na tužbu u vezi s UPS-om i United Parcel Serviceom Deutschland postupa povjerljivo te je u tu svrhu podnijela verzije tih podnesaka koje nisu povjerljive.

41 Rješenjem predsjednika šestog vijeća Općeg suda od 11. rujna 2012. odbijen je zahtjev UPS-a i United Parcel Servicea Deutschland da im se dopusti intervencija tako da se time riješilo i pitanje povjerljivog postupanja s tužbom i odgovorom na tužbu.

42 Replika Savezne Republike Njemačke zaprimljena je u tajništvu Općeg suda 24. rujna 2012., a Komisijin odgovor na repliku 13. prosinca 2012.

43 Potom je ovaj predmet dodijeljen novom sucu izvjestitelju istog vijeća.

44 Slijedom djelomične obnove Općeg suda, sudac izvjestitelj dodijeljen je osmom vijeću, kojem je preraspodijeljen ovaj predmet.

45 Opći je sud u okviru mjera upravljanja postupkom na temelju članka 64. Poslovnika od 2. svibnja 1991. strankama postavio pitanja na koja su odgovorile u određenom roku. Opći sud želio se, među ostalim, u interesu dobrog sudovanja i radi optimalnog upravljanja predmetima T-421/07 RENV, T-388/11 i T-152/12, koji se vode između Deutsche Posta i Komisije, kao i ovog predmeta, upoznati s mišljenjem stranaka o tome što bi mogli ili trebali biti prioriteti glede redoslijeda postupanja s tim predmetima i mogućnosti da prekine jedan ili više postupaka dok se čeka presuda u preostalim predmetima.

46 Nakon očitovanja stranaka, rješenjima od 15. rujna 2014. – rješenjima predsjednika prvog vijeća Općeg suda u predmetu T-388/11, Deutsche Post/Komisija i predsjednika osmog vijeća Općeg suda u ovom predmetu i predmetu T-152/12, Deutsche Post/Komisija – prekinuti su postupci u tim trima predmetima do donošenja odluke kojom se okončava postupak u predmetu T-421/07 RENV. Potonja odluka donesena je 18. rujna 2015. (vidjeti točku 36. gore).

47 U okviru mjere upravljanja postupkom u skladu s člankom 89. Poslovnika Općeg suda stranke su pozvane da Općem sudu priopće koje posljedice prema njihovu mišljenju proizlaze iz presude od 18. rujna 2015., Deutsche Post/Komisija (T-421/07 RENV, EU:T:2015:654) za postupanje s ovim predmetom. Očitovanja Savezne Republike Njemačke i Komisije podnesena su tajništvu Općeg suda 3. odnosno 30. studenoga 2015.

48 Dana 1. prosinca 2015. Sud je pozvao stranke da se očituju o tome je li potrebno dio rasprave održati zatvorenim za javnost jer su određeni podaci, o kojima se tamo može raspravljati, istovjetni podacima koje su stranke iznijele u predmetima T-388/11, Deutsche Post/Komisija i T-152/12, Deutsche Post/Komisija. Deutsche Post je u obama tim predmetima zahtijevao da se s podacima postupa povjerljivo u pogledu intervenijenata.

49 Komisija je 4. prosinca 2015. obavijestila tajništvo Općeg suda da nema primjedbi. Istoga dana tajništvu Općeg suda podneseno je očitovanje Savezne Republike Njemačke. Ona je izjavila da nema prigovora protiv toga da rasprava bude zatvorena za javnost, no da u slučaju da na raspravi budu raspravljeni podaci koji nisu sadržani u verziji pobijane odluke koja nije povjerljiva, pridržava mogućnost podnošenja novog zahtjeva.

50 Izlaganja stranaka i njihovi odgovori na pitanja Općeg suda saslušani su na raspravi koja je 10. prosinca 2015. bila zatvorena za javnost.

51 Savezna Republika Njemačka od Općeg suda zahtijeva da:

— poništi članke 1., 4., 5. i 6. pobijane odluke;

— naloži Komisiji snošenje troškova postupka.

52 Komisija od Općeg suda zahtijeva da:

— odbije tužbu kao neosnovanu;

— podredno, za slučaj da se prihvati samo jedan od dijelova ili pojedini argumenti šestog tužbenog razloga ili da se prihvati sedmi tužbeni razlog, poništi pobijanu odluku samo u dijelu u kojem je to opravdano odgovarajućim tužbenim razlogom, odgovarajućim dijelom tužbenog razloga odnosno odgovarajućim argumentom;

— naloži Saveznoj Republici Njemačkoj snošenje troškova postupka.

Analiza

53 Savezna Republika Njemačka formalno iznosi deset tužbenih razloga.

54 Prvi tužbeni razlog temelji se na povredi članka 107. stavka 1. UFEU-a jer Deutsche Post nije bio stavljen u povoljniji položaj uslijed državnog financiranja mirovina; drugi tužbeni razlog temelji se na povredi te iste odredbe jer troškovi Deutsche Posta nisu nadoknađeni državnim financiranjem mirovina; treći tužbeni razlog temelji se na povredi članka 107. stavaka 1. i 3. UFEU-a jer je Komisija uzela u obzir prihode Deutsche Posta iz reguliranih naknada za pisma; četvrti tužbeni razlog temelji se

na povredi članaka 107. i 108. UFEU-a i Uredbe br. 659/1999 kao i na zlouporabi ovlasti i postupka zbog izdvajanja prihoda Deutsche Posta iz reguliranih naknada za pisma; peti tužbeni razlog temelji se također na povredi članaka 107. i 108. UFEU-a i Uredbe br. 659/1999 kao i zlouporabi ovlasti i postupka i to zbog istraživanja unakrsnog subvencioniranja; šesti tužbeni razlog temelji se na povredi članka 107. stavka 1. UFEU-a, a u svakom slučaju na povredi članka 107. stavka 3. UFEU-a zbog pogrešnih izračuna u okviru usporedbe troškova socijalnog osiguranja Deutsche Posta s takvim troškovima konkurenata; sedmi tužbeni razlog temelji se također na povredi članka 107. stavaka 1. i 3. UFEU-a zbog utvrđenja da je u razdoblju od 1995. do 2002. potpora bila nespojiva s unutarnjim tržištem; osmi tužbeni razlog temelji se na povredi članka 1. točke (b) podtočke i. Uredbe br. 659/1999 zbog utvrđenja o postojanju nove potpore; deveti tužbeni razlog temelji se na tome da su člankom 4. stavcima 1. i 4. pobijane odluke povrijeđeni članak 7. stavak 5. i članak 14. stavak 1. Uredbe br. 659/1999.; i, naposljetku, deseti tužbeni razlog temelji se na povredi članka 6. UEU-a, članka 41. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, članka 6. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisane u Rimu 4. studenoga 1950. te članka 10. stavka 1. Uredbe br. 659/1999 zbog prekomjernog trajanja postupka i neaktivnosti Komisije.

55 Argument Savezne Republike Njemačke u okviru prvog, drugog i šestog tužbenog razloga da je pobijana odluka zahvaćena nedostatkom u obrazloženju ispitat će se, međutim, kao zaseban tužbeni razlog odvojen od meritornih argumenata (vidjeti u tom smislu presude od 2. travnja 1998., Komisija/Sytraval i Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, t. 66. i 67. i od 5. prosinca 2013., Komisija/Edison, C-446/11 P, neobjavljena, EU:C:2013:798, t. 20.).

56 Budući da se kod nedostatka u obrazloženju radi o bitnim povredama postupka, Opći sud smatra svrsishodnim da se odgovarajući tužbeni razlog ispita prije tužbenih razloga u okviru kojih se iznose meritorni aspekti.

Nedostatak u obrazloženju pobijane odluke

57 Prema stajalištu Savezne Republike Njemačke nedostatak u obrazloženju pobijane odluke odnosi se prvo na utvrđenje da državno financiranje mirovina predstavlja selektivnu prednost u korist Deutsche Posta, drugo, na utvrđenje da izdaci financirani tim financiranjem predstavljaju troškove koji uobičajeno opterećuju proračun poduzetnika, treće, na činjenicu da Komisija u ovom slučaju nije raspravila neprimjenjivost presude od 16. ožujka 2004., Danske Busvognmænd/Komisija (T-157/01, u daljnjem tekstu: presuda Combus, EU:T:2004:76) te, četvrto, na odbijanje Komisije da u obzir uzme argument u svrhu dokazivanja da je referentna vrijednost, koju je ona odabrala, netočna.

58 Komisija osporava ove tvrdnje.

59 Iz ustaljene sudske prakse proizlazi da obrazlaganje određeno člankom 296. UFEU-a treba biti prilagođeno naravi predmetnog akta i treba jasno i nedvosmisleno odražavati rasuđivanje institucije, autora akta, na način koji omogućuje zainteresiranim osobama da shvate svrhu poduzetih mjera, a nadležnom sudu da obavi svoj nadzor (vidjeti presudu od 11. prosinca 2013., Cisco Systems i Messagenet/Komisija, T-79/12, EU:T:2013:635, t. 108. i navedenu sudsku praksu). U tom pogledu, Komisija nije obvezna u obrazloženju odluke koju mora donijeti kako bi osigurala primjenu pravnih pravila o tržišnom natjecanju zauzeti stajalište o svim argumentima koje ističu zainteresirane stranke u prilog osnovanosti svoje tužbe. Dovoljno je da ona iznese činjenice i pravna razmatranja koja su od presudne važnosti za strukturu odluke (vidjeti u tom smislu presude od 1. srpnja 2008., Chronopost i La Poste/UFEX i dr., C-341/06 P i C-342/06 P, EU:C:2008:375, t. 96. i od 16. prosinca 2010., Nizozemska i NOS/Komisija, T-231/06 i T-237/06, EU:T:2010:525, t. 141. i 142. i navedenu sudsku praksu).

60 Pitanje ispunjava li obrazloženje nekog akta zahtjeve iz članka 296. UFEU-a treba ocjenjivati ne samo s obzirom na tekst obrazloženja, nego i na njegov kontekst te ukupnost pravnih pravila kojima se uređuje predmetno područje (presude od 2. travnja 1998., Komisija/Sytraval i Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, t. 63., od 1. srpnja 2008., Chronopost i La Poste/UFEX i dr., C-341/06 P i C-342/06 P, EU:C:2008:375, t. 88. i od 16. rujna 2013., Iliad i dr./Komisija, T-325/10, EU:T:2013:472, t. 260.). Ako u svojoj odluci Komisija ne zauzme stajalište o elementima koji su očito irelevantni, beznačajni ili očito sporedni, ona dakle ne krši svoju obvezu obrazlaganja (presude od 2. travnja 1998., Komisija/Sytraval i Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, t. 64., od 1. srpnja 2008., Chronopost i La Poste/UFEX i dr., C-341/06 P i C-342/06 P, EU:C:2008:375, t. 89. i od 27. rujna 2012., Wam Industriale/Komisija, T-303/10, neobjavljena, EU:T:2012:505, t. 87.).

61 Prema tim načelima valja ispitati jesu li četiri točke pobijane odluke, u odnosu na koje Savezna Republika Njemačka ističe nedostatak u obrazloženju, doista zahvaćene takvim nedostatkom.

62 U pogledu utvrđenja da državno financiranje mirovina predstavlja selektivnu prednost u korist Deutsche Posta, u pobijanoj je odluci navedeno da je to financiranje selektivno jer je „subvencija mirovina dodijeljena samo mirovinskom fondu kako bi se Deutsche Post rasteretio troškova za mirovine službenika i stoga u konačnici ide u korist Deutsche Posta" (točka 259. pobijane odluke). U pogledu postojanja prednosti, Komisija je u odjeljku VII.1.1. pobijane odluke („Financijska prednost na temelju mirovinske reforme iz 1995.") prikazala zašto ona to smatra dokazanim u ovom slučaju (točka 260. do 274. pobijane odluke). Pri tome je ona podrobno razmotrila argumentaciju Savezne Republike Njemačke te je istu odbila. Dakle, pobijana je odluka u tom pogledu u dovoljnoj mjeri obrazložena.

63 U odnosu na argument da Komisija nije obrazložila da izdaci financirani državnim financiranjem mirovina predstavljaju troškove koji uobičajeno opterećuju proračun poduzetnika, valja ustvrditi da je Komisija u tom pogledu samo navela da je takav doprinos poslodavca uobičajen za poduzetnika u tržišnom gospodarstvu, pri čemu u stadiju ispitivanja obveze obrazlaganja nije potrebno ispitati je li taj navod točan. U točki 263. pobijane odluke se s tim u vezi navodi da „troškovi, koje poduzetnik ima na temelju obveza plaćanja po osnovi radnopravnih propisa ili kolektivnih ugovora sa sindikatima, dakle, na primjer troškovi mirovina, pripadaju uobičajenim troškovima koje treba pokriti vlastitim sredstvima" i da „te troškove treba smatrati sastavnim dijelom gospodarske djelatnosti poduzetnika". Komisija se osim toga pozvala na svoju praksu odlučivanja i sudsku praksu Suda (bilješke 6. do 7. pobijane odluke). Dakle, niti u tom pogledu Komisija nije povrijedila članak 296. UFEU-a.

64 Prigovor da Komisija nije raspravila neprimjenjivost presude od 16. ožujka 2004., Combus (T-157/01, EU:T:2004:76) u ovom slučaju je pogrešan. Naime, Komisija je u pobijanoj odluci izričito razmotrila ovaj aspekt iz argumentacije Savezne Republike Njemačke. U točki 260. pobijane odluke ga je spomenula a u njezinoj točki 262. konkretno odbila. Osim toga, u točki 115. pobijane odluke upućuje se na odluku iz 2011. u kojoj Komisija također nije prihvatila navedenu sudsku praksu jer nije relevantna. Dakle, pobijana je odluka u tom pogledu u dovoljnoj mjeri obrazložena.

65 Što se konačno tiče prigovora da Komisija nije objasnila zašto je odbila uzeti u obzir argumentaciju Savezne Republike Njemačke o izračunu referentne stope, valja ustvrditi da je Komisija jasno obrazložila zašto se oslonila na stope ukupnog doprinosa (udio koji plaća poslodavac i udio koji plaća radnik) za mirovinsko osiguranje i osiguranje za slučaj nezaposlenosti kao i na udio koji poslodavac plaća za zdravstveno osiguranje i osiguranje zdravstvene njege (točke 301. do 306. pobijane odluke). Osim toga, ona je prigovore Savezne Republike Njemačke ispitala i potom odbila (točke 308. do 311. pobijane odluke). Usto, prema sudskoj praksi opisanoj u točki 59. ove presude Komisija ne mora zauzeti stajalište o svim argumentima. I u odnosu na ovu četvrtu točku pobijana je odluka, dakle, u dovoljnoj mjeri obrazložena.

66 Stoga argument o nedostatku u obrazloženju pobijane odluke valja u cijelosti odbiti.

67 Sada valja zajedno ispitati četvrti i peti tužbeni razlog kojima Savezna Republika Njemačka zahtijeva od Općeg suda da precizira točan doseg članaka 107. i 108. UFEU-a kao i Uredbe br. 659/1999 u odnosu na ovlasti Komisije da utvrđuje postojanje državne potpore.

Četvrti i peti tužbeni razlog: Doseg članaka 107. i 108. UFEU-a i Uredbe br. 659/1999 u odnosu na ovlasti Komisije za utvrđivanje postojanja države potpore i zlouporabe ovlasti i postupka

68 Svojim četvrtim tužbenim razlogom Savezna Republika Njemačka ističe da je Komisija s nalogom za povrat u članku 4. stavku 2. pobijane odluke nezakonito izdvojila prihode Deutsche Posta iz reguliranih naknada za pisma, a svojim petim tužbenim razlogom prigovara da istraživanje unakrsnog subvencioniranja nije spojivo niti s primarnim niti sa sekundarnim pravom.

69 Komisija osporava ove tvrdnje.

70 Prvo valja uzeti u obzir da je jedini adresat odluke, kao što je ona pobijana, dotična država članica, dakle ovdje, kao što je izričito navedeno u članku 7. pobijane odluke, Savezna Republika Njemačka (vidjeti u tom smislu presudu od 2. srpnja 1974., Italija/Komisija, 173/73, EU:C:1974:71, t. 16. i 18., od 25. lipnja 1998., British Airways i dr./Komisija, T-371/94 i T-394/94, EU:T:1998:140, t. 92. i od 11. ožujka 2009., TF1/Komisija, T-354/05, EU:T:2009:66, t. 31.). Dotična država članica mora, naime, usvojiti, protivno vlastitoj volji, pravno obvezujuće mjere kako bi se uskladila s obvezama koje proizlaze iz prava Europske unije (rješenje od 21. siječnja 2014., Francuska/Komisija, C-574/13 P[R], EU:C:2014:36, t. 24.), te osobito mora od korisnika zatražiti povrat potpora koje su prema stajalištu Komisije nezakonito dodijeljene.

71 Stoga Savezna Republika Njemačka u svojem četvrtom tužbenom razlogu pogrešno tvrdi da je Komisija, makar neposredno, izdvojila prihod iz reguliranih naknada. Dotična država članica, koja je jedini adresat pobijane odluke, bila je dužna samo od Deutsche Posta zatražiti povrat iznosa koji odgovara nizu mjera koje je Komisija smatrala nezakonitom državnom potporom. Ona pri tome ne treba označiti određene knjigovodstvene stavke Deutsche Posta niti je to bila njezina obveza. Dakle, za zakonitost pobijane odluke nije relevantno hoće li Deutsche Post taj iznos vratiti iz dobiti ostvarene iz reguliranih naknada za pisma ili na drugi način.

72 Zatim se u okviru petog tužbenog razloga Savezna Republika Njemačka ne može pozivati niti na to da u ovom slučaju vrijedi zabrana istraživanja mogućeg unakrsnog subvencioniranja.

73 Prema načelima iz sudske prakse, ne samo da se članak 107. stavak 1. UFEU-a ne protivi nadzoru postoje li takve subvencije, nego ih čak zabranjuje.

74 Naime, cilj članka 107. UFEU-a je spriječiti da na trgovinu između država članica utječu prednosti koje odobre državna tijela koje, u različitim oblicima, narušavaju ili prijete da će narušiti tržišno natjecanje tako što stavljaju u povoljniji položaj određene poduzetnike ili proizvodnju određene robe (presude od 2. srpnja 1974., Italija/Komisija, 173/73, EU:C:1974:71, t. 26. i od 15. ožujka 1994., Banco Exterior de España, C-387/92, EU:C:1994:100, t. 12.). Pojam potpore obuhvaća stoga ne samo pozitivne usluge kao što su subvencije, nego i različite oblike intervencija koje smanjuju troškove koji uobičajeno opterećuju proračun poduzetnika i koje nisu subvencije u strogom značenju riječi, ali su iste prirode i imaju identične učinke (presude od 15. ožujka 1994., Banco Exterior de España, C-387/92, EU:C:1994:100, t. 13. i od 11. srpnja 1996., SFEI i dr., C-39/94, EU:C:1996:285, t. 58.).

75 Konkretno, ispravna primjena prava Unije pretpostavlja provjeru hoće li se dobit ostvarenu iz neke zakonito subvencionirane djelatnosti koristiti za financiranje drugih djelatnosti istog poduzetnika (vidjeti u tom smislu presude od 10. lipnja 2010., Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-140/09, EU:C:2010:335, t. 50., od 27. veljače 1997., FFSA i dr./Komisija, T-106/95, EU:T:1997:23, t. 187. do 190. i od 1. srpnja 2010., M6 i TF1/Komisija, T-568/08 i T-573/08, EU:T:2010:272, t. 118., 121., 126. i

135.). Komisija raspolaže određenom marginom prosudbe u pogledu izbora najprikladnije metode za utvrđivanje da na području tržišnog natjecanja ne postoji unakrsna subvencija u korist djelatnosti (presuda od 27. veljače 1997., FFSA i dr./Komisija, T-106/95, EU:T:1997:23, t. 187.).

76 Za razliku od onoga što se da zaključiti iz naslova njezina petog tužbenog razloga (vidjeti točku 54. ove presude), u stvarnosti Savezna Republika Njemačka očito ne osporava da Komisija smije istraživati unakrsne subvencije, nego osporava da su ovom slučaju ispunjene pretpostavke za odgovarajuće ispitivanje. Naime, u tužbi je navedeno: „‚Unakrsno subvencioniranje' u smislu zakonodavstva u području potpora ne postoji već zbog nedostatka prijenosa ‚državnih sredstava' u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a."

77 No, u svakom slučaju nije vidljivo da je Komisija istraživala unakrsno subvencioniranje kada je ispitivala dopuštenost potpore koja navodno proizlazi iz članka 16. PostPersRG-a s obzirom na provedbu članka 20. stavka 2. PostG-a jer je njegova provedba omogućila Deutsche Postu da dio prihoda ostvarenog primjenom reguliranih tarifa uplati u mirovinski fond. Istraživanje unakrsnog subvencioniranja odvija se *per definitionem* prilikom ispitivanja postoji li potpora, a ne kod ispitivanja njezine spojivosti s unutarnjim tržištem.

78 Savezna Republika Njemačka dalje ističe da Komisija, ako je stajališta da reguliranje cijena u skladu s člankom 20. stavkom 2. PostG-a uzrokuje unakrsno subvencioniranje, mora podnijeti tužbu zbog povrede obveze države u skladu s člankom 258. UFEU-a. Stoga postoji zlouporaba ovlasti i postupka.

79 Takav se argument ne može prihvatiti. Naime, sudovi Unije su već odbili sličnu argumentaciju. U pogledu odluke Komisije da istražuje zlouporabu vladajućeg položaja od strane tradicionalnog njemačkog gospodarskog subjekta na području telefonije, umjesto da podnese tužbu protiv države članice čiji su propisi omogućili takvu zlouporabu, sudovi su Unije odlučili da je Komisija doduše mogla u tom pogledu protiv Savezne Republike Njemačke pokrenuti postupak zbog povrede obveze, ali da to nije moglo utjecati na zakonitost pobijane odluke (presuda od 10. travnja 2008., Deutsche Telekom/Komisija, T-271/03, EU:T:2008:101, t. 271.), i, općenitije, da prema sustavu uspostavljenom člankom 258. UFEU-a Komisija ima diskrecijsko pravo na podnošenje tužbe zbog povrede obveze, zbog čega nije na sudovima Unije da ocjenjuju svrsishodnost korištenja njezina diskrecijskog prava (presude od 26. lipnja 2003., Komisija/Francuska, C-233/00, EU:C:2003:371, t. 31. i od 14. listopada 2010., Deutsche Telekom/Komisija, C-280/08 P, EU:C:2010:603, t. 47.).

80 Dakle, petim tužbenim razlogom nije dokazana zlouporaba ovlasti i postupka. Isto vrijedi za četvrti tužbeni razlog u okviru kojega je također iznesena tvrdnja o takvoj zlouporabi.

81 Savezna Republika Njemačka tvrdi da je po podnošenju pritužbe UPS-a od 22. travnja 2004. prema članku 102. UFEU-a (točka 46. pobijane odluke) Komisija pokrenula postupak povodom zloporabe vladajućeg položaja u kojem je utvrdila da je Deutsche Post previsokim naknadama za reguliranje pismovnih usluga zlouporabio svoj vladajući položaj. Komisija je 25. ožujka 2008. obustavila taj postupak jer se takvu zlouporabu teško može dokazati (točka 48. pobijane odluke).

82 Savezna Republika Njemačka smatra da je zbog toga što se zlouporaba vladajućeg položaja od strane Deutsche Posta može teško dokazati, Komisija umjetno posegnula za drugim postupkom, to jest nadzorom državnih potpora.

83 U tom pogledu dovoljno je ukazati na to da sama činjenica da u okviru ocjene dokaza kojima raspolaže, kako bi kaznila kršenje članka 102. UFEU-a, Komisija odustaje od progona zlouporabe vladajućeg položaja, za koji ne vjeruje da može u dovoljnoj mjeri dokazati, predstavlja odraz načela dobre uprave i poštovanja načela zakonitosti.

84 U odnosu na odluku može se govoriti o postojanju zlouporabe ovlasti i postupka samo ako se utvrdi, na temelju objektivnih, relevantnih i usklađenih pokazatelja, da je ona donesena s isključivim ciljem postizanja drugih ciljeva od ciljeva na koje se poziva (presude od 12. studenoga 1996., Ujedinjena Kraljevina/Vijeće, C-84/94, EU:C:1996:431, t. 69. i od 16. rujna 1998., IECC/Komisija, T-133/95 i T-204/95, EU:T:1998:215, t. 188.). U slučaju više ciljeva koji se žele postići, čak i ako uz valjane razloge za donošenje odluke postoji i neopravdan razlog, takva odluka ipak nije zahvaćena zlouporabom ovlasti ako se ne žrtvuje glavni cilj (presude od 21. prosinca 1954., Italija/ Visoko tijelo, 2/54, EU:C:1954:8, str. 81., 111., od 8. srpnja 1999., Vlaamse Televisie Maatschappij/Komisija, T-266/97, EU:T:1999:144, t. 131. i od 21. rujna 2005., EDP/Komisija, T-87/05, EU:T:2005:333, t. 87.).

85 U ovom slučaju nedostaje dokaz za to da pobijana odluka nije donesena radi sankcioniranja državne potpore nespojive s unutarnjim tržištem ili u svakom slučaju, među ostalim, u tu svrhu.

86 Stoga četvrti i peti tužbeni razlog treba odbiti.

87 Sada valja ispitati prvi i drugi tužbeni razlog kao i prvi dio trećeg, šestog i sedmog tužbenog razloga koji se odnose na pitanje postoji li u ovom slučaju državna potpora.

Prvi i drugi tužbeni razlog kao i prvi dio trećeg, šestog i sedmog tužbenog razloga u dijelu u kojem se odnose na postojanje državne potpore

88 Kvalifikacija državnih potpora u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a pretpostavlja ispunjenje četiriju pretpostavki: postojanje intervencije države ili intervencije putem državnih sredstava, mogućnosti da ta intervencija utječe na trgovinu među državama članicama, da ona daje selektivnu prednost svojemu korisniku i da iskrivljava ili prijeti da će iskriviti tržišno natjecanje (vidjeti u tom smislu presudu od 17. ožujka 1993., Sloman Neptun, C-72/91 i C-73/91, EU:C:1993:97, t. 18., od 19. prosinca 2013., Association Vent de colère! i dr., C-262/12, EU:C:2013:851, t. 15. i od 11. lipnja 2009., Italija/Komisija, T-222/04, EU:T:2009:194, t. 39.).

89 Mjera, čije poništenje Savezna Republika Njemačka traži, je kvalifikacija iz članka 1. pobijane odluke u pogledu „mirovinske subvencije za Deutsche Post” kao državne potpore nespojive s unutarnjim tržištem. Time se sasvim konkretno misli na državno financiranje mirovina bivših poštanskih službenika (točka 3. pobijane odluke). Dakle, nije obuhvaćeno financiranje mirovina bivših radnika i namještenika koji su zapošljavani od 1. siječnja 1995. U istom smislu valja shvatiti i izraz „državno financiranje mirovina” kako se koristi u ovoj presudi. Državno financiranje mirovina uređeno je člankom 16. PostPersRG-a koji je time predmet pobijane odluke. Prilikom ocjene spojivosti navodne potpore s unutarnjim tržištem Komisija je, međutim, ukazala na to da se kumulativni učinak te potpore i članka 20. stavka 2. PostG-a sastoji od toga da se Deutsche Post rasteretio troškova mirovina svojih bivših službenika (točka 116. i 332. do 338. pobijane odluke).

90 Dakle, valja ispitati je li državno financiranje mirovina pravilno kvalificirano kao državna potpora s obzirom na kriterije prikazane u točki 88. ove presude. Pri tome treba razmotriti različite tužbene razloge koje Savezna Republika Njemačka ističe u tom pogledu.

Prvi kriterij: intervencija države ili intervencija putem državnih sredstava

91 Nije dvojbeno da se u ovom slučaju radi o intervenciji države i da su korištena državna sredstva. To je očito s obzirom na mehanizam uspostavljen člankom 16. PostPersRG-a. Naime, kao što je navedeno u točki 10. ove presude, savezna država je od 1995. do 1999. snosila razliku između ukupnih troškova mirovina bivših službenika Deutsche Posta i paušalne godišnje rate od 4 milijarde njemačkih maraka (oko 2045 milijuna eura), a potom, od 2000., razliku između ukupnih troškova mirovina bivših službenika Deutsche Posta i 33 % bruto plaća djelatnih službenika Deutsche Posta.

92 Savezna Republika Njemačka prigovara da su dotična sredstva potjecala isključivo od prihoda Deutsche Posta iz reguliranih naknada. Njih se nije moglo kvalificirati kao državna sredstva jer su predstavljala naknadu koju su u okviru privatnih gospodarskih odnosa klijenti plaćali Deutsche Postu za usluge.

93 Ovaj argument nije uvjerljiv. Ne može se osporiti da je Deutsche Post intervencijom savezne države bio rasterećen dijela troškova mirovina za svoje umirovljene službenike koje bi inače morao namiriti nereguliranim naknadama za svoje usluge. Komisija je stoga pravilno utvrdila da je rasterećenje u pogledu ukupnih troškova za plaćanje navedenih mirovina 1995. iznosilo 151 milijun eura, a do 2010. popelo se na 3203 milijuna eura. U razdoblju od 1995. do 2010. ukupno su pokriveni troškovi u visini od više od 37 milijardi eura.

94 To što je dio prihoda iz naknada koje je Savezna agencija za mreže odobrila u skladu s člankom 20. stavkom 2. PostG-a bio namijenjen za smanjenje doprinosa Deutsche Posta u mirovinski fond, ima za posljedicu da je pokriće troškova od strane savezne države, koje je bilo definirano paušalno, a potom u postotku (vidjeti točku 91. ove presude), ispalo više. Dakle, ipak se radi o dodatnoj državnoj subvenciji, čak i ako su prihodi ostvareni iz reguliranih naknada kao takvi zaista privatnopravne naravi.

95 Time je ispunjen prvi kriterij (državna intervencija ili intervencija uz korištenje državnih sredstava).

Drugi i četvrti kriterij: utjecaj na trgovinu među državama članicama i iskrivljavanje ili prijetnja iskrivljavanja tržišnog natjecanja

96 Savezna Republika Njemačka ne osporava posebno primjenu obaju ovih kriterija na predmetni slučaj. Kako bilo, utvrđenje Komisije sadržano u točkama 275. do 277. pobijane odluke, da su tržišta za pakete, novine i časopise u Njemačkoj uvijek bila prepuštena tržišnom natjecanju i da je Deutsche Post otvaranjem tržišta pismovnih pošiljaka tržišnom natjecanju, na koje su stupili novi poduzetnici, postupno izgubila svoju isključivu dozvolu za pisma tako da su ispunjeni kriteriji utjecaja na trgovinu među državama članicama i iskrivljavanja tržišnog natjecanja, nije zahvaćeno pogreškom koja se tiče prava niti pogreškom u ocjeni.

Treći kriterij: selektivna prednost dana poduzetniku ili proizvodnji određene robe

97 Savezna Republika Njemačka tvrdi da niti jedan od ta dva elementa ovog kriterija nije pravilno primijenjen. Prvo, čak i da je u ovom slučaju dana selektivna prednost, niti jedan poduzetnik nije u smislu članka 107. stavka 1. stavljen u povoljniji položaj. Drugo, državnim financiranjem mirovina nije dana takva prednost.

98 Ova dva aspekta valja ispitati jedan za drugim.

– Pitanje tko je korisnik navodne prednosti i radi li se u tom slučaju o poduzetniku

99 U okviru svojeg prvog tužbenog razloga Savezna Republika Njemačka tvrdi da korisnik dotične mjere nije Deutsche Post nego ili neposredno mirovinski fond bivših poštanskih službenika ili posredno sami umirovljeni službenici, dakle fizičke osobe.

100 Komisija osporava ove tvrdnje.

101 Treba odbiti argumente Savezne Republike Njemačke o tome tko je bio korisnik državnog financiranja mirovina i koje je svojstvo imao. Iz spisa proizlazi, naime, da bi Deutsche Post, čije se svojstvo poduzetnika ne može osporiti, bez tog financiranja bivših službenika svojih pravnih prednika morao odobriti određeni dodatak na isplaćene plaće, čega se djelomično rasteretio. Time je on korisnik dotične mjere.

102 Ostaje za ispitati je li kvalificiranje ovog djelomičnog preuzimanja troškova (vidjeti točku 10. ove presude) kao prednosti u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a bilo zakonito.

– Postojanje prednosti za Deutsche Post u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a

103 Prvo valja prikazati kako sudovi Unije tumače pojam prednosti. Potom valja sažeti navode koje pobijana odluka sadržava u tom pogledu. Naposljetku valja s obzirom na tužbene razloge i tvrdnje Savezne Republike Njemačke utvrditi jesu li razmatranja Komisije u ovom slučaju dopuštala zaključak da postoji prednost u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, a time, budući da su ostali kriteriji ispunjeni (vidjeti točku 91. do 96. ove presude) i državna potpora.

104 Pojam državne potpore, kako je definiran u Ugovoru, predstavlja pravno pitanje i treba ga tumačiti na temelju objektivnih elemenata. Zbog toga sudac Unije treba, načelno i uzimajući u obzir kako konkretne elemente spora koji se pred njime vodi tako i tehnički karakter ili složenost ocjena koje je izvršila Komisija, provesti cjelokupni nadzor u dijelu koji se odnosi na pitanje ulazi li mjera u područje primjene članka 107. stavka 1. UFEU-a (presude od 22. prosinca 2008., British Aggregates/Komisija, C-487/06 P, EU:C:2008:757, t. 111. i od 16. rujna 2013., British Telecommunications i BT Pension Scheme Trustees/Komisija, T-226/09 i T-230/09, neobjavljena, EU:T:2013:466, t. 39.).

105 Dakle, na ovaj način treba ispitati je li mjerom poduzetniku dana prednost.

106 Prednost mora biti gospodarske naravi i selektivna.

107 Prednost mora biti gospodarske naravi, to jest da bi provjerila ostvaruje li poduzetnik korisnik gospodarsku prednost koju inače ne bi dobio u uobičajenim tržišnim uvjetima, Komisija mora provesti cjelovitu analizu svih relevantnih elemenata sporne transakcije i njezina konteksta, uključujući situaciju poduzetnika korisnika i dotičnog tržišta (vidjeti u tom smislu presude od 6. ožujka 2003., Westdeutsche Landesbank Girozentrale i Land Nordrhein-Westfalen/Komisija, T-228/99 i T-233/99, EU:T:2003:57, t. 251. i 257. i od 3. ožujka 2010., Bundesverband deutscher Banken/Komisija, T-163/05, EU:T:2010:59, t. 98.).

108 U okviru tog ispitivanja Komisija mora kao o elementima relevantnog konteksta voditi računa o svim osobitostima pravnog sustava čiji je ispitana mjera dio. Pri tome valja prvo upozoriti da članak 107. stavak 1. UFEU-a ne razlikuje državne intervencije prema razlozima ili ciljevima nego ih definira ovisno o njihovim učincima (presuda od 9. lipnja 2011., Comitato „Venezia vuole vivere” i dr./Komisija, C-71/09 P, C-73/09 P t C-76/09 P, EU:C:2011:368, t. 94.). Drugo, mjera, čiji učinak nije taj da se poduzetnici, na koje se ona primjenjuje, stavljaju u povoljniji konkurentski položaj u odnosu na poduzetnike koji se s njim natječu, nije obuhvaćena člankom 107. stavkom 1. UFEU-a (vidjeti u tom smislu presudu od 24. srpnja 2003., Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, t. 87.).

109 S tim u vezi je presuđeno da se naknadom u smislu protučinidbe za usluge koje su obavili poduzetnici korisnici radi izvršavanja obveza pružanja javne usluge, ne daje prednost u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a i slijedom toga ona nije obuhvaćena područjem primjene te odredbe. To, među ostalim, pretpostavlja da naknada ne smije premašiti iznos potreban za pokrivanje svih ili dijela troškova nastalih izvršavanjem obveza javne usluge, uzimajući u obzir time ostvarene prihode i razumnu dobit iz ispunjenja tih obveza. Tada se, naime, odnosnim financiranjem ne jača konkurentski položaj poduzetnika kojem je ono dodijeljeno (presuda od 24. srpnja 2003., Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, t. 92.).

110 Budući da člankom 107. stavkom 1. UFEU-a trebaju biti zabranjene samo prednosti, kojima se određene poduzetnike stavlja u povoljniji položaj, pojmom potpore obuhvaćene su samo intervencije kojima se smanjuju davanja koja poduzetnik inače mora snositi iz svojega proračuna i koje treba

smatrati gospodarskom prednošću koju poduzetnik korisnik pod uobičajenim tržišnim uvjetima (vidjeti točku 107. ove presude) ne bio dobio (vidjeti u tom smislu presude od 2. srpnja 1974., Italija/Komisija, 173/73, EU:C:1974:71, t. 26., od 15. ožujka 1994., Banco Exterior de España, C-387/92, EU:C:1994:100, t. 12. i 13. i od 24. srpnja 2003., Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, t. 84. i navedenu sudsku praksu). Prema tome, mjera kojom poduzetnika, koji je izvorno bio zakonom obvezan službenike svojeg pravnog prethodnika nastaviti zapošljavati i obeštetiti državu za plaće i mirovine, koje je ona i dalje plaćala, država članica oslobodi od „strukturne nepogodnosti" koju predstavlja „povlašteni i skupi status [tih] službenika" u usporedbi sa zaposlenicima privatnih konkurenata navedenog poduzetnika, ne predstavlja u načelu intervenciju kojom se smanjuju davanja koja poduzetnik inače mora snositi iz svojeg proračuna, a time ona ne predstavlja niti potporu (vidjeti u tom smislu presudu od 16. ožujka 2004., Combus, T-157/01, EU:T:2004:76, t. 6., 7., 56. i 57.). Međutim, i u takvom slučaju mora postojati neposredna veza između stvarno nastalih dodatnih troškova i visine potpore (vidjeti u tom smislu presude od 28. studenoga 2008., Hôtel Cipriani i dr./Komisija, T-254/00, T-270/00 iT-277/00, EU:T:2008:537, t. 189. i od 16. rujna 2013., British Telecommunications i BT Pension Scheme Trustees/Komisija, T-226/09 i T-230/09, neobjavljena, EU:T:2013:466, t. 72.), što omogućuje da se izmjeri neto učinak potpore.

111 Osim toga, prednost mora biti selektivna. Naime, prema ustaljenoj sudskoj praksi, članak 107. stavak 1. UFEU-a zabranjuje potpore kojima se „određeni poduzetnici ili proizvodnja određene robe" stavljaju u povoljniji položaj, to jest zabranjuje selektivne potpore (presude od 15. prosinca 2005., Italija/Komisija, C-66/02, EU:C:2005:768, t. 94. i od 6. rujna 2006., Portugal/Komisija, C-88/03, EU:C:2006:511, t. 52.). Što se tiče ocjene te pretpostavke o selektivnosti, člankom 107. stavkom 1. UFEU-a zahtijeva se utvrđenje može li nacionalna mjera u okviru određenog pravnog sustava „određene poduzetnike ili proizvodnju određene robe" staviti u povoljniji položaj u odnosu na druge poduzetnike ili proizvodnju određene robe, koji se s obzirom na cilj koji se nastoji ostvariti dotičnim sustavom, nalaze u činjenično i pravno usporedivoj situaciji (vidjeti u tom smislu presude od 8. studenoga 2001., Adria-Wien Pipeline i Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, C-143/99, EU:C:2001:598, t. 41., od 29. travnja 2004., GIL Insurance i dr., C-308/01, EU:C:2004:252, t. 68. i od 3. ožujka 2005., Heiser, C-172/03, EU:C:2005:130, t. 40.). U svrhu ocjene selektivnosti mjere treba ispitati predstavlja li ta mjera u okviru određenog pravnog sustava prednost za određene poduzetnike u odnosu na druge poduzetnike koji se nalaze u činjenično i pravno usporedivoj situaciji (presude od 6. rujna 2006., Portugal/Komisija, C-88/03, EU:C:2006:511, t. 56. i od 28. srpnja 2011., Mediaset/Komisija, C-403/10 P, neobjavljena, EU:C:2011:533, t. 36.).

112 Dakle, prednost treba ocijeniti samo u odnosu na konkurente dotičnog poduzetnika (vidjeti u tom smislu presudu od 27. rujna 2012., Italija/Komisija, T-257/10, neobjavljena, EU:T:2012:504, t. 70.). Osim toga je smisao povrata nezakonite potpore da korisnik izgubi prednost koju je imao na tržištu u odnosu na svoje konkurente te da se ponovno uspostavi stanje prije isplate potpore (vidjeti presudu od 29. travnja 2004., Italija/Komisija, C-372/97, EU:C:2004:234, t. 103. i 104. i navedenu sudsku praksu; presuda od 27. rujna 2012., Italija/Komisija, T-257/10, neobjavljena, EU:T:2012:504, t. 147.).

113 Kao što je navedeno u okviru ispitivanja obrazloženja pobijane odluke, Komisija je u njezinim točkama 260. do 274. („Financijska prednost na temelju mirovinske reforme iz 1995.") prikazala po čemu to ona smatra da je Deutsche Postu dana prednost.

114 Prvo je Komisija u točki 261. pobijane odluke ukazala na potrebu da se ispita je li se Deutsche Post državnim financiranjem rasteretilo troškova koji uobičajeno opterećuju proračun poduzetnika tako da su tržišne sile bile spriječene doći do punog izražaja.

115 U točki 262. pobijane odluke Komisija je odbila argument Savezne Republike Njemačke da se na ovaj slučaj može primijeniti sudska praksa uspostavljena presudom od 16. ožujka 2004., Combus (T-157/01, EU:T:2004:76).

116 U točki 263. pobijane odluke Komisija je kao višu premisu svojeg silogizma navela da su troškovi uvjetovani radnopravnim propisima ili kolektivnim ugovorima pripadali uobičajenim troškovima koje se pokriva iz vlastitih sredstava poduzetnika, a kao donju premisu da su troškovi mirovina određeni radnopravnim propisima ili kolektivnim ugovorima pripadali tim troškovima. Iz toga je zaključila da su za Deutsche Post mirovine njegovih bivših službenika sastavni dio gospodarske djelatnosti poduzetnika u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a.

117 Točke 264. do 266. pobijane odluke posvećene su razvoju statusa Deutsche Posta od 1950. do 1995. (vidjeti točke 1. do 12. ove presude). Iz tog razvoja Komisija je zaključila da su Deutsche Bundespost, a potom Postdienst u cijelosti preuzeli teret koji Deutsche Post još samo djelomično snosi, tako da potonji ima prednost.

118 U točki 267. pobijane odluke Komisija je navela da je tvrdnja da Deutsche Post mora snositi više troškove za mirovine nego njegovi privatni konkurenti „irelevantna za pitanje ispunjava li subvencija mirovina kriterije potpore”, ali da je treba uzeti u obzir „u okviru ispitivanja spojivosti”. Ovo razmatranje dolazi do izražaja i u točki 268. pobijane odluke.

119 Naposljetku, u točkama 269. do 273. pobijane odluke odbijeni su razni argumenti koje je Savezna Republika Njemačka iznijela u upravnom postupku.

120 Sada valja s obzirom na tužbene razloge i argumente koje je Savezna Republika Njemačka iznijela u tom pogledu odrediti je li Komisija pravilno utvrdila da je Savezna Republika Njemačka dala prednost Deutsche Postu.

121 Kao što je već navedeno u točki 87. ove presude, Savezna Republika Njemačka je u više tužbenih razloga iznijela da u ovom slučaju ne postoji državna potpora. U svakom od tih tužbenih razloga ona osporava da je Deutsche Postu dana prednost u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a.

122 Prvo valja ispitati argument Savezne Republike Njemačke u njezinu prvom tužbenom razlogu da u ovom slučaju nije ispunjen treći kriterij, to jest postojanje selektivne gospodarske prednosti.

123 Komisija zahtijeva da se ovaj argument odbije.

124 Savezna Republika Njemačka prvo tvrdi da državno financiranje mirovina ne predstavlja prednost za Deutsche Post jer je doprinos koji mora uplatiti u „mirovinski fond u određenom iznosu određen zakonom”. Ovaj argument valja odbiti kao bespredmetan jer je Komisija u ovom stadiju ispitivanja upravo trebala utvrditi je li Deutsche Post zbog članka 16. PostPersRG-a imao u odnosu na svoje konkurente gospodarsku prednost koju prije nije posjedovao. U tom je pogledu u cijelosti irelevantno zasniva li se jednom dokazana prednost na zakonskoj obvezi ili državnoj intervenciji druge vrste, jer obje podliježu članku 107. stavku 1. UFEU-a.

125 Savezna Republika Njemačka nadalje ističe da je kod ocjene pitanja postoji li državna potpora, Komisija uzela u obzir njemački pravni okvir na području socijalne sigurnosti i radnih odnosa. To nije točno. Komisija je takva razmatranja u pobijanoj odluci primijenila tek u stadiju ocjene spojivosti navodne potpore s unutarnjim tržištem.

126 Savezna Republika Njemačka se u konačnici poziva na Komisijinu raniju praksu odlučivanja, osobito na Odluku Komisije 2009/945/EZ od 13. srpnja 2009. o reformi financiranja mirovinskog sustava koju je Francuska planirala u korist RATP-a (državna potpora C 42/07 [ex N 428/06]) (SL 2009., L 327, str. 21.). I ovaj argument treba odbiti. Ne treba ispitati je li dokazana praksa na koju se Savezna Republika Njemačka poziva. U svakom slučaju ona ne može utjecati na valjanost pobijane odluke, koju se može ocjenjivati samo s obzirom na objektivna pravila Ugovora (vidjeti u tom smislu presude od 20. svibnja 2010., Todaro Nunziatina & C., C-138/09, EU:C:2010:291, t. 21. i od 27. rujna 2012., Wam Industriale/Komisija, T-303/10, neobjavljena, EU:T:2012:505, t. 82.). Stoga valjanost pobijane

odluke ne smije ovisiti o subjektivnoj ocjeni Komisije i mora se provesti neovisno o bilo kojoj prethodnoj praksi te institucije (presude od 27. rujna 2012., Wam Industriale/Komisija, T-303/10, neobjavljena, EU:T:2012:505, t. 82. i od 5. veljače 2015., Ryanair/Komisija, T-500/12, neobjavljena, EU:T:2015:73, t. 39.).

127 U dijelu u kojem Savezna Republika Njemačka u prvom tužbenom razlogu iznosi navode o postojanju prednosti, njezin argument treba odbiti.

128 Budući da je dio prvog tužbenog razloga koji se odnosi na nedostatak u obrazloženju pobijane odluke također bio odbijen (vidjeti 55. i 66. ove presude) kao i u tom okviru istaknuti prigovor koji se odnosi na pitanje tko je korisnik navodne potpore, te prigovor, da se kod njega ne radi o poduzetniku (vidjeti točku 101. ove presude), prvi tužbeni razlog treba u cijelosti odbiti.

129 Drugi tužbeni razlog, kojim Savezna Republika Njemačka ističe da se državnim financiranjem mirovina nisu nadoknadili troškovi Deutsche Posta, sastoji se od tri dijela. Prvim dvama dijelovima Savezna Republika Njemačka osporava tvrdnju da troškovi nadoknađeni državnim financiranjem mirovina uobičajeno opterećuju proračun poduzetnika. Treće pitanje odnosi se na pitanje kompenzacije za strukturne nepogodnosti.

130 Kako je već navedeno (vidjeti točku 110. ove presude), Sud je u presudi od 16. ožujka 2004., Combus (T-157/01, EU:T:2004:76, t. 6., 7., 56. i 57.) odlučio da mjera kojom poduzetnika, koji je izvorno bio zakonom obvezan nastaviti zapošljavati službenike svojeg pravnog prethodnika i obeštetiti državu za plaće i mirovine koje je ona plaćala, država članica oslobodi od „strukturne nepogodnosti” koju predstavlja „povlašteni i skupi status tih službenika” u usporedbi sa zaposlenicima privatnih konkurenata navedenog poduzetnika, ne predstavlja u načelu intervenciju kojom se smanjuju davanja koja poduzetnik inače mora snositi iz svojeg proračuna, a time ona ne predstavlja niti potporu. Naime, ne može se zaključiti da izvanredno visoki troškovi općeg mirovinskog sustava koji je predviđen propisima države članice, bilo da se radi, kao u predmetu u kojem je donesena presuda od 16. ožujka 2004., Combus (T-157/01, EU:T:2004:76), o propisima za danske službenike ili, kao u ovom predmetu, o propisima o mirovinama službenika koje je Deutsche Post zapošljavao radi osiguranja javne poštanske usluge i koji su bili izjednačeni s njemačkim državnim službenicima, pripadaju troškovima koji uobičajeno opterećuju proračun poduzetnika.

131 Opći sud se pri tome nije oslonio samo na namjeru nacionalnog zakonodavca (da se dotičnog gospodarskog subjekta oslobodi strukturne nepogodnosti), neovisno o njezinim učincima. Umjesto toga je izrijekom dao do znanja da je Danska Država mogla postići „isti ishod”, dakle iste učinke, „ponovnim uključivanjem tih službenika u javnu upravu bez plaćanja posebnog dodatka” (presuda od 16. ožujka 2004., Combus, T-157/01, EU:T:2004:76, t. 57.). Sudska praksa uspostavljena presudom Combus nije, dakle, u suprotnosti sa sudskom praksom opisanom u točki 108. ove presude, prema kojoj članak 107. stavak 1. UFEU-a ne razlikuje državne intervencije prema razlozima ili ciljevima nego ih definira ovisno o njihovim učincima (vidjeti u tom smislu presude od 3. ožujka 2005., Heiser, C-172/03, EU:C:2005:130, t. 46., od 9. lipnja 2011., Comitato „Venezia vuole vivere” i dr./Komisija, C-71/09 P, C-73/09 P i C-76/09 P, EU:C:2011:368, t. 94. i 95. i od 16. rujna 2013., British Telecommunications i BT Pension Scheme Trustees/Komisija, T-226/09 i T-230/09, neobjavljena, EU:T:2013:466, t. 74.).

132 Potom valja u okviru ispitivanja daje li se dotičnom intervencijom Deutsche Postu prednost u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, utvrditi prema pristupu iz sudske prakse opisane u točkama 108. i 109. ove presude, utječe li ona na jačanje položaja Deutsche Posta u odnosu na poduzetnike koji se s njim natječu. Pri tome će trebati uzeti u obzir moguće obveze Deutsche Posta koje se odnose na njega na temelju nacionalnog propisa o financiranju mirovina, ali ne i na njegove konkurente. Naime, isto kao što nametanje obveze pružanja javne usluge isključuje mogućnost da se naknadu, koja ne prelazi ono što je potrebno za pokriće troškova za izvršavanje te obveze, kvalificira kao dodjelu prednosti u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, obveza da se na temelju akta javne vlasti snose ukupni troškovi mirovina

zaposlenika sa službeničkim statusom, umjesto plaćanja doprinosa u mirovinsko osiguranje, isključuje mogućnost da se preuzimanje tih troškova kvalificira kao prednost ako ono ne prelazi ono što je potrebno da se obveze Deutsche Posta izjednači s obvezama poduzetnika koji se s njim natječu. Dakle, prednost postoji samo ako dotično financiranje prelazi taj prag.

133 Kao što proizlazi iz tužbe i replike, Savezna Republika Njemačka ističe da Komisija uopće nije provela konkretno ispitivanje jesu li troškovi preuzeti državnim financiranjem mirovina pripadali troškovima koji uobičajeno opterećuju proračun poduzetnika. Usporedbu s troškovima koji uobičajeno opterećuju proračun poduzetnika, Komisija je započela tek u okviru ispitivanja spojivosti dotične mjere s unutarnjim tržištem.

134 Puka tvrdnja da troškovi mirovina predstavljaju za svakog poduzetnika uobičajene troškove poslovanja ne može biti dovoljna u slučaju državnog financiranja mirovina bivših službenika. Komisija je morala pojasniti je li bitna usporedba s poduzetnikom, koji zapošljava isključivo privatno zaposleno osoblje, ili usporedba s poduzetnikom, u čije su se zaposlenike ili umirovljene zaposlenike ubrajali službenici.

135 Ovaj propust predstavlja pogrešku u ocjeni koja sama za sebe opravdava poništenje pobijane odluke: naime, konkretno ispitivanje bi pokazalo da troškovi socijalnog osiguranja za službenike Deutsche Posta ne pripadaju troškovima koji uobičajeno opterećuju proračun poduzetnika.

136 Kod tih se troškova radi o strukturnoj nepogodnosti u smislu presude od 16. ožujka 2004., Combus (T-157/01, EU:T:2004:76), koju je Komisija zanemarila.

137 Savezna Republika Njemačka u konačnici ističe da subvencioniranjem mirovina Deutsche Post nije bio rasterećen plaćanja paušalne godišnje rate od 2045 milijuna eura, a potom, 33 % bruto plaća djelatnih službenika Deutsche Posta jer Deutsche Post nikada nije imao takvu obvezu. Takvu obvezu imao je jedino Deutsche Bundespost.

138 Komisija je, također i na raspravi, tvrdila da je detaljno ispitala radi li se kod troškova, kojih je Deutsche Post bio rasterećen na temelju članka 16. PostPersRG-a, o troškovima koji uobičajeno opterećuju proračun poduzetnika. Prema sudskoj praksi troškovi rada pripadaju uobičajenim troškovima poduzetnika. U troškove rada ubrajaju se i isplate mirovina.

139 Činjenica da su zapošljavanja prije 1995. uslijedila pod drugim uvjetima nego zapošljavanje novih zaposlenika Deutsche Posta nakon toga, ništa ne mijenja na njegovoj obvezi da u pogledu dotičnih zaposlenika, to jest službenika, zadrži ugovorene uvjete. Iz istih je razloga u ovom slučaju nebitno u kojem su obliku nastali troškovi mirovina. Radi se, naime, samo o pitanju jesu li oni pripadali troškovima koji uobičajeno opterećuju proračun poduzetnika.

140 Metode koje je Savezna Republika Njemačka predložila radi utvrđivanja troškova koji uobičajeno opterećuju proračun poduzetnika, nisu u skladu sa sudskom praksom. Presuda od 16. ožujka 2004., Combus (T-157/01, EU:T:2004:76), nije potvrđena niti sudskom praksom niti Komisijinom praksom odlučivanja.

141 Prema ustaljenoj sudskoj praksi postojanje potpore treba ocijeniti prema učincima, a ne prema razlozima ili ciljevima državnih intervencija.

142 U tom pogledu valja utvrditi da se Komisija, kao što je potvrdila u svojem odgovoru na tužbu i odgovorima na pitanja postavljena joj na raspravi, u točkama 262. i 263. pobijane odluke ograničila na utvrđenje da prednost postoji samo zbog toga jer je savezna država djelomično preuzela troškove mirovina bivših službenika dok prije to nije činila. No, čak i da je ovo točno, a što je dvojbeno jer doduše nije bilo izravnih subvencija savezne države, nego neizravnih kompenzacija, to jest kompenzacija od strane Postbanka i Telekoma u korist Postdiensta, pravnog prednika Deutsche Posta,

kako bi se nadoknadilo njegove gubitke, a kako to proizlazi iz rasprave, to ne bi bilo dovoljno za dokaz koji bi ukazivao na to da je Deutsche Post bio stavljen u povoljniji položaj u odnosu na svoje konkurente.

143 Iz ovog razvoja može se bez daljnjeg izvesti zaključak da je nakon primjene mjere o kojoj se ovdje radi, Deutsche Post u manje nepovoljnom položaju nego prije. No, on je i dalje u nepovoljnijem položaju u odnosu na svoje konkurente ili je s njima izjednačen, to jest nije stavljen u povoljniji položaj. Naime, ukupni troškovi mirovina koji su nametnuti Deutsche Postu prije 1995., dok je još imao monopol, su, kao što Komisija navodi u točkama 294. i 297. pobijane odluke, toliko visoki da se on ne bi bio u mogućnosti suočiti sa svojim konkurentima te bi morao napustiti tržište da nije bio djelomično oslobođen tog tereta.

144 Prema navodima u točkama 108., 109. i 132. ove presude pod pojam „troškovi koji uobičajeno opterećuju proračun poduzetnika” u tom kontekstu ne spadaju troškovi koji su nametnuti određenom poduzetniku na temelju zakonskih propisa koji odstupaju od općih pravila koja važe za konkurente te dovode to toga da mu se nameću obveze koje konkurenti nemaju. S druge strane, „troškovi koji uobičajeno opterećuju proračun poduzetnika” su troškovi koji proizlaze iz općeg uređenja.

145 Stoga je stajalište izraženo u točki 263. pobijane odluke da je za ocjenu postojanja prednosti jedino odlučno to da „poduzetnici na jedan ili drugi način snose ukupne troškove mirovina” i da su troškovi Deutsche Posta u tom pogledu smanjeni, zahvaćeno pogreškom koja se tiče prava. Nadalje, ako, bi kao što Komisija ističe, pojam „troškovi koji uobičajeno opterećuju proračun poduzetnika” trebalo definirati upućivanjem na posebna pravila koja vrijede za dotičnog poduzetnika, ništa ne bi govorilo protiv zaključka da dotična mjera, kojom su troškovi Deutsche Posta smanjeni, pripada tim posebnim pravilima, što bi isključivalo postojanje prednosti.

146 Shodno tomu, isto vrijedi za stajalište izraženo u točkama 267. i 268. pobijane odluke da je okolnost, da je Deutsche Post u pogledu financiranja mirovina svojih zaposlenika imao opsežnije obveze nego njegovi konkurenti, irelevantna za pitanje postoji li prednost, i da je u obzir treba uzeti isključivo u okviru ispitivanja spojivosti mjere s unutarnjim tržištem.

147 Komisija je, dakle, trebala već prilikom ocjene pojma prednosti ispitati je li time što je snosila razliku između paušalnog iznosa koji se primjenjivao između 1995. do 1999. i ukupnog iznosa troškova za mirovine bivših službenika Deutsche Posta te razlike između 33 % bruto plaća djelatnih službenika Deutsche Posta i navedenog ukupnog iznosa, savezna država dala Deutsche Postu gospodarsku prednost u odnosu na njegove konkurente.

148 Kao što je navedeno u točkama 108., 109. i 132. ove presude, iz sudske prakse, naime, proizlazi da upravo u tom stadiju primjene članka 107. stavka 1. UFEU-a, to jest stadiju dokazivanja postojanja prednosti, Komisija mora dokazati na primjer da djelomično oslobođenje od obveze uplate doprinosa u fond za zaštitu mirovina predstavlja za bivšeg tradicionalnog gospodarskog subjekta selektivnu gospodarsku prednost (vidjeti u tom smislu presudu od 16. rujna 2013., British Telecommunications i BT Pension Scheme Trustees/Komisija, T-226/09 i T-230/09, neobjavljena, EU:T:2013:466, t. 46.).

149 U slučaju uzastopnih mjera, kojima se trebaju nadoknaditi troškovi koji su određenom poduzetniku nametnuti na temelju zakonskih odredaba kojima se odstupa od općih pravila koja vrijede za konkurente i tom poduzetniku nameću obveze koje konkurenti nemaju, Komisija mora, kada na temelju propisa o potporama ispituje jednu od tih mjera, naravno uzeti u obzir učinke ranijih mjera, kako bi utvrdila prelazi li zadnja mjera, koja je predmet njezina ispitivanja, u odnosu na one koje je već ispitala, naknadu tako da se, ako to bude dokazano, može poći od toga da je time uspostavljena gospodarska prednost. Naravno, dotična država članica može u okviru ispitivanja nove mjere dokazivati da tom mjerom nije prekoračen prag nakon kojeg se dotični poduzetnik nalazi u povoljnijem položaju u odnosu na konkurente. No, valja upozoriti na to da u ovom slučaju nije riječ o

takvom nizu uzastopnih odredbi koje je Komisija postupno ispitivala nakon prijave od strane dotične države članice. Naime, Komisija je državno financiranje mirovina istraživala tek po pritužbama konkurenata.

150 U ovom je slučaju Komisija, doduše, pokušala dokazati stvarno postojanje selektivne gospodarske prednosti, a nije ga samo pretpostavljala. No, kao što je sama priznala u odgovoru na tužbu i potvrdila na raspravi, ona je to učinila tek u stadiju ispitivanja spojivosti potpore s unutarnjim tržištem (točke 288. do 410. pobijane odluke). Iz prethodnih razmatranja proizlazi da bi jedino mogući iznosi, koji su prelazili ono što je potrebno da se s troškovima konkurenata izjednači troškove mirovina nametnutih Deutsche Postu prije 1995., potonjemu mogli pribaviti takvu prednost i time mogli predstavljati državnu potporu u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a.

151 Svojom tvrdnjom da Komisija „tek u okviru ispitivanja spojivosti započinje konkretnu usporedbu s troškovima, koji ‚uobičajeno' opterećuju proračun poduzetnika na temelju njemačkog socijalnog prava za privatno zaposleno osoblje" (vidjeti točku 133. ove presude), Savezna Republika Njemačka je dakle u dovoljnoj mjeri dokazala da je Komisija zanemarila sudsku praksu navedenu u točki 148. ove presude. Tom se sudskom praksom ne ističe samo formalni zahtjev, već i dvije razine analize mjere na temelju članka 107. UFEU-a, što ima dalekosežne posljedice.

152 Kao što je prikazano u točki 104. ove presude, sud Unije treba, naime, u prvom koraku provesti cjelovit nadzor glede toga ulazi li mjera u područje primjene članka 107. stavka 1. UFEU-a (presude od 22. prosinca 2008., British Aggregates/Komisija, C-487/06 P, EU:C:2008:757, t. 111. i od 16. rujna 2013., British Telecommunications i BT Pension Scheme Trustees/Komisija, T-226/09 i T-230/09, neobjavljena, EU:T:2013:466, t. 39.). Prema tome on mora ispitati, jesu li činjenice, koje je Komisija navela, materijalno točne i prikladne za dokaz o tome da su ispunjene sve pretpostavke za kvalifikaciju kao „potpore" u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a (presuda od 1. srpnja 2008., Chronopost i La Poste/UFEX i dr., C-341/06 P i C-342/06 P, EU:C:2008:375, t. 142.). Osim toga, Sud je u više navrata presudio da je člankom 107. stavkom 3. točkom (c) UFEU-a Komisiji dodijeljena diskrecijska ovlast čije je izvršavanje povezano s ocjenama gospodarske i socijalne naravi (presude od 20. rujna 2007., Fachvereinigung Mineralfaserindustrie/Komisija, T-375/03, neobjavljena, EU:T:2007:293, t. 138. i od 27. rujna 2012., Italija/Komisija, T-257/10, neobjavljena, EU:T:2012:504, t. 133.), tako da kod tih ocjena mora provjeriti poštovanje postupovnih pravila, dostatnost obrazloženja, materijalnu točnost činjenica te nepostojanje očite pogreške u ocjeni činjenica i nepostojanje zlouporabe ovlasti (presuda od 13. rujna 1995., TWD/Komisija, T-244/93 i T-486/93, EU:T:1995:160, t. 82.).

153 U drugom koraku, dodjela nezakonite potpore može pored obveze korisnika da istu vrati, zasnovati obvezu plaćanja kamata za razdoblje trajanja nezakonitosti ili naknade štete njegovim konkurentima (vidjeti po analogiji presudu od 12. veljače 2008., CELF i Ministre de la Culture et de la Communication, C-199/06, EU:C:2008:79, t. 55.).

154 Iz svega navedenog proizlazi da Savezna Republika Njemačka s pravom navodi da sama tvrdnja da su troškovi mirovina pripadali troškovima, koji uobičajeno opterećuju proračun poduzetnika, nije u ovom slučaju dostatna za dokaz da je Deutsche Post imao stvarnu gospodarsku korist. Komisija, koja je morala dokazati takvu prednost, to nije učinila te je time počinila povredu koja se tiče prava.

155 Slijedom navedenog treba prihvatiti drugi tužbeni razlog, uz iznimku argumentacije o poštovanju obveze obrazlaganja (vidjeti točku 66. ove presude).

156 Samo ovo utvrđenje dovoljno je da dovede do poništenja članaka 1., 4., 5. i 6. pobijane odluke tako da tužbu Savezne Republike Njemačke treba prihvatiti. Pri tome nije potrebno odlučiti o osmom, devetom i desetom tužbenom zahtjevu kao ni o preostalom dijelu trećeg, šestog i sedmog tužbenog razloga.

Troškovi

157 U skladu s člankom 134. stavkom 1. Poslovnika Općeg suda, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da Komisija nije uspjela u postupku, treba joj naložiti snošenje troškova postupka sukladno zahtjevu Savezne Republike Njemačke.

Slijedom navedenoga,

OPĆI SUD (osmo vijeće)

proglašava i presuđuje:

1. **Poništavaju se članci 1., 4., 5. i 6. Odluke Komisije 2012/636/EU od 25. siječnja 2012. o mjeri C 36/07 (ex NN 25/07) koju je Njemačka poduzela u korist Deutsche Posta AG.**

2. **Europskoj komisiji nalaže se snošenje troškova.**

Gratsias Kancheva Wetter

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 14. srpnja 2016.

Potpisi