Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (ósma izba)

z dnia 14 lipca 2016 r.*

Pomoc państwa — Sektor pocztowy — Finansowanie zwiększonych kosztów wynagrodzeń i świadczeń socjalnych części personelu Deutsche Postu z dotacji i wpływów uzyskanych tytułem wynagrodzenia za świadczenie usług po cenach regulowanych — Decyzja uznająca pomoc za niezgodną z rynkiem wewnętrznym — Pojęcie korzyści — Wyrok Combus — Wykazanie istnienia selektywnej korzyści gospodarczej — Brak

W sprawie T-143/12

Republika Federalna Niemiec, reprezentowana początkowo przez T. Henzego oraz K. Petersen, a następnie przez T. Henzego oraz K. Stranz, działających w charakterze pełnomocników, wspieranych przez adwokata U. Soltésza,

strona skarżąca,

przeciwko

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

strona pozwana,

mającej za przedmiot przedstawione na podstawie art. 263 TFUE żądanie stwierdzenia nieważności art. 1 i 4–6 decyzji Komisji 2012/636/UE z dnia 25 stycznia 2012 r. w sprawie środka C 36/07 (ex NN 25/07) wdrożonego przez Niemcy na rzecz Deutsche Post AG (Dz.U. 2012, L 289, s. 1),

SĄD (ósma izba),

w składzie: D. Gratsias, prezes, M. Kancheva i C. Wetter (sprawozdawca), sędziowie,

sekretarz: S. Bukšek Tomac, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 10 grudnia 2015 r.,

wydaje następujący

* Język postępowania: niemiecki.

Wyrok

Okoliczności powstania sporu

1 W 1950 r. Republika Federalna Niemiec, będąca stroną skarżącą w niniejszym postępowaniu, utworzyła instytucję pocztową, Deutsche Bundespost, posiadającą status „państwowej jednostki specjalnej”, co oznacza, w myśl niemieckiego prawa administracyjnego, że podmiot ten nie miał osobowości prawnej, ale mógł dysponować własnym budżetem i nie odpowiadał za ogólne zobowiązania państwa. Paragraf 15 Gesetz über die Verwaltung der Deutschen Bundespost (ustawy o administracji niemieckiej poczty federalnej) z dnia 24 lipca 1953 r. (BGBl. 1953 I, s. 676) ustanawiał co do zasady zakaz udzielania Deutsche Bundespostowi dotacji z budżetu państwa.

2 Następnie, w Haushaltsgrundsätzegesetz (ustawie w sprawie zasad prawa budżetowego) z dnia 19 sierpnia 1969 r. (BGBl. 1969 I, s. 1273) potwierdzono, że Deutsche Bundespost dysponuje własnym budżetem i prowadzi odrębną księgowość.

3 W 1989 r. Republika Federalna Niemiec przeprowadziła pierwszą znaczącą reformę Deutsche Bundespostu. Reformy tej dokonano na mocy dwóch ustaw, a mianowicie Gesetz über die Unternehmensverfassung der Deutschen Bundespost (ustawy o ustroju przedsiębiorstwa niemieckiej poczty federalnej) z dnia 8 czerwca 1989 r. (BGBl. 1989 I, s. 1026) oraz Gesetz über das Postwesen (ustawy o systemie pocztowym) z dnia 3 lipca 1989 r. (BGBl. 1989 I, s. 1450). W wyniku tej reformy nie nadano Deutsche Bundespostowi osobowości prawnej, ale podzielono tę państwową jednostkę specjalną na trzy odrębne podmioty, które w dalszym ciągu miały status państwowych jednostek specjalnych, przejawiający się w szczególności tym, że nie miały one osobowości prawnej, mimo że były uznawane za „przedsiębiorstwa publiczne”. Były to Postdienst (działalność pocztowa), Postbank (działalność bankowa) i Telekom (działalność telekomunikacyjna).

4 Zgodnie z § 37 ust. 2 i 3 ustawy o ustroju przedsiębiorstwa niemieckiej poczty federalnej każdy z tych trzech podmiotów powinien w pełni finansować koszty świadczenia własnych usług, przy czym przewidziano również możliwość subsydiowania skrośnego pomiędzy nimi, w sytuacji gdy stwierdzone straty byłyby związane z realizacją obowiązku w zakresie świadczenia usług powszechnych. Ponadto § 54 ust. 2 ustawy o ustroju przedsiębiorstwa niemieckiej poczty federalnej nakładał na Postdienst, Postbank i Telekom obowiązek pełnego finansowania emerytur i pokrywania kosztów opieki zdrowotnej emerytowanych urzędników, którzy wcześniej byli zatrudnieni przez Deutsche Bundespost. Obciążenia te były rozdzielane pomiędzy tymi trzema podmiotami na podstawie charakteru wcześniejszej działalności zawodowej każdego emerytowanego urzędnika. Co się tyczy urzędników pozostających wciąż na swych stanowiskach, przepis ten gwarantował im prawa względem Federacji, przy czym mogła ona zażądać od Postdienstu, Postbanku i Telekomu, aby podmioty te w pełni pokryły odpowiadające tym prawom kwoty.

5 W dniu 7 lipca 1994 r. do Komisji Wspólnot Europejskich wpłynęła skarga wniesiona przez spółkę UPS Europe NV/SA (zwaną dalej „UPS” lub „spółką UPS”), która utrzymywała, że Republika Federalna Niemiec przyznała Postdienstowi niezgodną z prawem pomoc.

6 Również w 1994 r. wprowadzono drugą istotną reformę niemieckiego systemu pocztowego, po pierwsze, na mocy Verordnung zur Regelung der Pflichtleistungen der Deutschen Bundespost Postdienst (rozporządzenia o obowiązkowych świadczeniach z zakresu działalności pocztowej niemieckiej poczty federalnej) z dnia 12 stycznia 1994 r. (BGBl. 1994 I, s. 86, zwanego dalej „rozporządzeniem o świadczeniach obowiązkowych”), a po drugie, na mocy dwóch ustaw z tego samego dnia, czyli Gesetz zum Personalrecht der Beschäftigten der früheren Deutschen Bundespost (ustawy o prawie pracy mającym zastosowanie do pracowników dawnej niemieckiej poczty federalnej) z dnia 14 września 1994 r. (BGBl. 1994 I, s. 2325, zwanej dalej „ustawą o statusie pracowników

poczty”) oraz Gesetz zur Umwandlung von Unternehmen der Deutschen Bundespost in die Rechtsform der Aktiengesellschaft (ustawy o przekształceniu przedsiębiorstwa niemieckiej poczty federalnej w spółkę akcyjną) z dnia 14 września 1994 r. (BGBl. 1994 I, s. 2325).

7 Mocą rozporządzenia o świadczeniach obowiązkowych powierzono Postdienstowi, jako podmiotowi świadczącemu usługi powszechne, zadania w zakresie doręczania listów i paczek o wadze nieprzekraczającej 20 kg oraz świadczenia odpowiednich usług na terenie całych Niemiec przy zastosowaniu jednolitych stawek opłat. Obowiązek ten został utrzymany, kiedy to na podstawie ustawy o przekształceniu przedsiębiorstwa niemieckiej poczty federalnej w spółkę akcyjną Postdienst został przekształcony w Deutsche Post AG, przy czym Postbank i Telekom także uzyskały status spółek akcyjnych z dniem 1 stycznia 1995 r.

8 Paragraf 1 ust. 1 ustawy o statusie pracowników poczty przewidywał przejęcie przez Deutsche Post wszystkich praw i zobowiązań państwa federalnego występującego w charakterze pracodawcy. Zgodnie z tą zasadą w § 2 ust. 1 wskazanej ustawy uściślono, że urzędnicy, którzy byli zatrudnieni przez Postdienst, zostaną przejęci przez Deutsche Post, który utrzyma ich status prawny i związane z nim uprawnienia pieniężne (§ 2 ust. 3 ustawy o statusie pracowników poczty). Co się tyczy świadczeń emerytalnych urzędników i pokrycia kosztów opieki zdrowotnej emerytowanych urzędników, na podstawie § 15 tej ustawy został utworzony fundusz emerytalny dla urzędników Deutsche Postu. Jeśli chodzi o zobowiązania zaciągnięte przez Deutsche Bundespost, a później przez każdy z trzech podmiotów, które stały się jego następcami prawnymi jako państwowe jednostki specjalne, na mocy § 2 ust. 2 ustawy o przekształceniu przedsiębiorstwa niemieckiej poczty federalnej w spółkę akcyjną zobowiązania te zostały w całości przejęte przez Telekom. Ten sam przepis przewidywał, że Telekom mógł z kolei występować z roszczeniem regresowym przeciwko Postdienstowi i Postbankowi. Jednakże § 7 rzeczonej ustawy, tytułem odstępstwa od wspomnianego wyżej § 2 ust. 2, wygasił prawa Telekomu do wystąpienia z takim roszczeniem w odniesieniu do wierzytelności odpowiadających łącznej stracie Postdienstu na dzień 31 grudnia 1994 r. To umorzenie długów pociągnęło za sobą przeniesienie aktywów o tej samej wartości na rzecz Deutsche Postu.

9 Ustawa o przekształceniu przedsiębiorstwa niemieckiej poczty federalnej w spółkę akcyjną przewidywała także, że Federacja udzieli gwarancji w odniesieniu do wszystkich zobowiązań zaciągniętych przez Deutsche Bundespost przed rokiem 1995 i przeniesionych później na Postdienst lub na któryś z dwóch pozostałych podmiotów utworzonych w 1989 r. Natomiast Federacja nie udzieliła gwarancji w odniesieniu do papierów dłużnych emitowanych przez Deutsche Post od dnia 1 stycznia 1995 r.

10 W ustawie o statusie pracowników poczty wprowadzono także podział obciążeń między Federację a Deutsche Post w odniesieniu do kwot, jakie miały być przekazywane corocznie na fundusz emerytalny utworzony na podstawie § 15 tej ustawy. I tak, w § 16 omawianej ustawy przewidziano, że w okresie od 1 stycznia 1995 r. do 31 grudnia 1999 r. Deutsche Post będzie wpłacać na ten fundusz roczne opłaty ryczałtowe na poziomie 2045 mln EUR. Od dnia 1 stycznia 2000 r. ta roczna oplata ryczałtowa została zastąpiona kwotą odpowiadającą 33% sumy wynagrodzeń urzędników zatrudnionych przez Deutsche Post. Z § 16 wynikało, że w obu przypadkach pozostałe koszty świadczeń emerytalnych finansowała Federacja (od dnia 1 stycznia 1995 r.).

11 W 1997 r. mocą Postgesetz (ustawy pocztowej) z dnia 22 grudnia 1997 r. (BGBl. 1997 I, s. 3294) uzupełniono rozporządzenie o świadczeniach obowiązkowych, w szczególności poprzez przedłużenie zadań, do których realizacji Deutsche Post był zobowiązany w ramach usługi powszechnej. W § 11 ustawy pocztowej zdefiniowano usługę powszechną jako usługę polegającą w szczególności na doręczaniu listów, paczek o wadze nieprzekraczającej 20 kg, książek, katalogów gazet i czasopism o maksymalnej wadze 200 g; w § 52 rzeczonej ustawy przedłużono okres obowiązywania upoważnienia Deutsche Postu do świadczenia usług powszechnych do dnia 31 grudnia 2007 r., czyli do dnia wygaśnięcia przyznanej temu przedsiębiorstwu wyłącznej licencji na świadczenie usług w zakresie

doręczania listów. Limit wagowy mający zastosowanie do listów i katalogów był stopniowo zmniejszany w okresie od 1 stycznia 1998 r., czyli daty wejścia w życie ustawy pocztowej, do dnia wygaśnięcia licencji wyłącznej, aż osiągnął on 50 g.

12 Rok 1997 był także rokiem przełomowym z punktu widzenia zarządzania przez Deutsche Post personelem tego przedsiębiorstwa, gdyż personel kontraktowy zatrudniony przed tym rokiem korzystał nie tylko z obowiązkowego systemu zabezpieczenia społecznego, ale także z możliwości zawarcia dodatkowego ubezpieczenia emerytalnego, pozwalającego na osiągnięcie poziomu świadczeń emerytalnych porównywalnego z tym, który przysługiwał emerytowanym urzędnikom Deutsche Postu. Do roku 1997 dodatkowe świadczenia emerytalne personelu kontraktowego były finansowane przez Deutsche Post ze składek wynoszących między 5 a 10% wynagrodzenia brutto czynnego zawodowo członka personelu kontraktowego. Po tej dacie Deutsche Post, po pierwsze, utworzył rezerwy dla pokrycia cichych zobowiązań w odniesieniu do płatności, jakie miały być realizowane na rzecz kasy emerytalnej Deutsche Bundespostu, a po drugie, przyznał dodatkowe ubezpieczenie emerytalne w niższej wysokości nowo zatrudnionemu personelowi kontraktowemu, które finansował ze składek w wysokości od 0 do 5% wynagrodzenia brutto czynnych zawodowo członków personelu kontraktowego.

13 Po wniesieniu skargi przez UPS Komisja postanowiła w dniu 17 sierpnia 1999 r. wszcząć wobec Republiki Federalnej Niemiec formalne postępowanie wyjaśniające dotyczące szeregu środków pomocy przyznanych Postdienstowi, a później Deutsche Postowi („decyzja z 1999 r. o wszczęciu postępowania"). Do środków tych należały, po pierwsze, gwarancje państwowe, mocą których Republika Federalna Niemiec gwarantowała spłatę długów zaciągniętych przez Deutsche Bundespost przed jego przekształceniem w trzy spółki akcyjne, po drugie, istnienie publicznego finansowania emerytur pracowników Postdienstu i Deutsche Postu (zwanego dalej „publicznym finansowaniem emerytur"), i po trzecie, ewentualne wsparcie finansowe udzielane Deutsche Postowi przez państwo. W piśmie z dnia 16 września 1999 r. Republika Federalna Niemiec przedstawiła swe uwagi i udzieliła żądanych informacji. W dniu 23 października 1999 r. decyzja z 1999 r. o wszczęciu postępowania została opublikowana w *Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich*.

14 Opublikowane decyzji z 1999 r. o wszczęciu postępowania skłoniło 14 zainteresowanych stron do przedstawienia uwag, które Komisja przekazała Republice Federalnej Niemiec w dniu 15 grudnia 1999 r. Państwo to ustosunkowało się do tych uwag w piśmie z dnia 1 lutego 2000 r.

15 W decyzji 2002/753/WE z dnia 19 czerwca 2002 r. w sprawie środków przyjętych przez Republikę Federalną Niemiec na rzecz Deutsche Post AG (Dz.U. 2002, L 247, s. 27) Komisja uznała, że wskazane państwo członkowskie przyznało Deutsche Postowi niezgodną ze wspólnym rynkiem pomoc w wysokości 572 mln EUR, dzięki której przedsiębiorstwo to mogło pokryć straty poniesione w wyniku stosowania agresywnej polityki cenowej w odniesieniu do otwartych na konkurencję usług doręczania paczek od drzwi do drzwi.

16 Na mocy decyzji 2002/753 władze niemieckie musiały odzyskać od Deutsche Postu kwotę 572 mln EUR. W dniu 4 września 2002 r. Deutsche Post wniósł do Sądu skargę o stwierdzenie nieważności owej decyzji (sprawa T-266/02).

17 Od dnia 1 stycznia 2003 r. do dnia 31 grudnia 2007 r. Bundesnetzagentur (niemiecka federalna agencja ds. sieci), powołana na mocy ustawy pocztowej, ustalała górną granicę ceny koszyka usług odpowiadających tym, do których zastosowanie miały ceny regulowane.

18 W dniu 13 maja 2004 r. spółka UPS wniosła do Komisji nową skargę, w której podniosła, po pierwsze, że w decyzji 2002/753 instytucja ta nie zbadała wszystkich środków wymienionych w skardze wniesionej w dniu 7 lipca 1994 r., a po drugie, że niezgodna z prawem pomoc została przyznana po wydaniu tej decyzji.

19 W dniu 16 lipca 2004 r. TNT Post AG & Co. KG również wniosła skargę do Komisji, w której sformułowała zarzut, iż Deutsche Post fakturował usługi kierowane do Postbanku, stosując bardzo niskie ceny, wobec czego Postbank ponosił jedynie koszty zmienne świadczonych usług.

20 W listopadzie 2004 r. i w kwietniu 2005 r., zarówno w odniesieniu skargi wniesionej w dniu 13 maja 2004 r. przez UPS, jak i w odniesieniu do skargi wniesionej w dniu 16 lipca 2004 r. przez TNT Post, Komisja wystosowała do Republiki Federalnej Niemiec żądania informacji, zaś państwo to ustosunkowało się do owych żądań w grudniu 2004 r. i w czerwcu 2005 r.

21 Pismem z dnia 12 września 2007 r. Komisja poinformowała Republikę Federalną Niemiec o wydaniu decyzji o wszczęciu postępowania przewidzianego w art. 88 ust. 2 WE w odniesieniu do pomocy państwa przyznanej przez władze niemieckie na rzecz Deutsche Postu [pomoc państwa C 36/07 (ex NN 25/07)] (zwanej dalej „decyzją z 2007 r.”). W decyzji z 2007 r., opublikowanej w Dzienniku Urzędowym z dnia 19 października 2007 r. w autentycznej wersji językowej (Dz.U. 2007, C 245, s. 21), Komisja przypomniała postępowania w sektorze usług pocztowych wszczęte przeciwko Republice Federalnej Niemiec na podstawie art. 87 WE od roku 1994 i, sygnalizując potrzebę przeprowadzenia całościowego dochodzenia w odniesieniu do wszystkich zakłóceń konkurencji powstałych w wyniku przyznania Deutsche Postowi funduszy publicznych, wskazała, że postępowanie wszczęte na mocy decyzji z 1999 r. o wszczęciu postępowania zostanie uzupełnione, tak aby objąć nim niedawno uzyskane informacje i aby umożliwić zajęcie ostatecznego stanowiska w przedmiocie zgodności takiego finansowania z traktatem WE.

22 W skardze wniesionej w dniu 22 listopada 2007 r. Deutsche Post zwrócił się do Sądu o stwierdzenie nieważności decyzji z 2007 r. (sprawa T-421/07).

23 Wyrokiem z dnia 1 lipca 2008 r., Deutsche Post/Komisja (T-266/02, EU:T:2008:235), Sąd stwierdził nieważność decyzji 2002/753 na tej podstawie, że Komisja nie wykazała powstania korzyści po stronie Deutsche Postu, w szczególności rezygnując z przeprowadzenia szczegółowej analizy wszystkich transferów zasobów państwowych na rzecz tego przedsiębiorstwa i wszystkich związanych ze świadczeniem usług powszechnych kosztów, jakie miało ono ponosić, aby wykazać, czy transfery te stanowiły nadmierną rekompensatę czy też niedostateczną rekompensatę, na korzyść przedsiębiorstwa czy ze szkodą dla niego. Na podstawie tego wyroku, od którego Komisja wniosła odwołanie, Republika Federalna Niemiec zwróciła Deutsche Postowi kwotę 572 mln EUR wraz z odsetkami.

24 W dniu 30 października 2008 r., po obfitej wymianie z Republiką Federalną Niemiec korespondencji na temat zasadności decyzji z 2007 r., Komisja wezwała to państwo członkowskie do dostarczenia wszystkich danych księgowych wymaganych w odniesieniu do całego okresu od 1990 r. do 2007 r. Wezwanie to (zwane dalej „wezwaniem z 2008 r.”) stało się przedmiotem skarg o stwierdzenie nieważności zarówno ze strony Republiki Federalnej Niemiec (sprawa T-571/08), jak i Deutsche Postu (sprawa T-570/08). W oczekiwaniu na orzeczenie Sądu Republika Federalna Niemiec zastosowała się do wezwania z 2008 r., przedstawiając, najpierw w listopadzie i w grudniu 2008 r., a następnie w marcu 2009 r., wymagane dane księgowe.

25 Postanowieniami z dnia 14 lipca 2010 r., Deutsche Post/Komisja (T-570/08, niepublikowane, EU:T:2010:311), i Niemcy/Komisja (T-571/08, niepublikowane, EU:T:2010:312), Sąd odrzucił jako niedopuszczalne skargi wymierzone przeciwko wezwaniu z 2008 r. Postanowienia te zostały zaskarżone do Trybunału zarówno przez Republikę Federalną Niemiec (sprawa C-465/10 P), jak i przez Deutsche Post (sprawa C-463/10 P).

26 Wyrokiem z dnia 2 września 2010 r., Komisja/Deutsche Post (C-399/08 P, EU:C:2010:481), Trybunał oddalił odwołanie wniesione od wyroku z dnia 1 lipca 2008 r., Deutsche Post/Komisja (T-266/02, EU:T:2008:235).

27 Pismem z dnia 10 maja 2011 r. Komisja poinformowała Republikę Federalną Niemiec o swej decyzji o „rozszerzeniu" nowego postępowania wszczętego w 1999 r. (zwanej dalej „decyzją z 2011 r.") w celu przeprowadzenia szczegółowej analizy publicznego finansowania emerytur, z którego Deutsche Post korzystał od 1995 r. W dniu 22 lipca 2011 r. przedsiębiorstwo to zwróciło się do Sądu o stwierdzenie nieważności decyzji z 2011 r. (sprawa T-388/11).

28 Wyrokiem z dnia 13 października 2011 r., Deutsche Post i Niemcy/Komisja (C-463/10 P i C-465/10 P, EU:C:2011:656), Trybunał uchylił postanowienia z dnia 14 lipca 2010 r., Deutsche Post/Komisja (T-570/08, niepublikowane, EU:T:2010:311), i Niemcy/Komisja (T-571/08, niepublikowane, EU:T:2010:312), ze względu na to, że wezwanie z 2008 r. dotyczyło bezpośrednio i indywidualnie Deutsche Postu, i przekazał sprawy Sądowi do ponownego rozpoznania (sprawy T-570/08 RENV i T-571/08 RENV).

29 W decyzji z 2011 r. Komisja zażądała od Republiki Federalnej Niemiec, w dniu 18 listopada 2011 r., przedstawienia informacji na temat publicznego finansowania emerytur w okresie po roku 2007, a państwo to zadośćuczyniło temu żądaniu.

30 W wyroku z dnia 8 grudnia 2011 r., Deutsche Post/Komisja (T-421/07, EU:T:2011:720), Sąd uznał, że wniesiona przez Deutsche Post skarga na decyzję z 2007 r. jest niedopuszczalna ze względu na to, iż decyzja ta nie zmieniała sytuacji prawnej tego przedsiębiorstwa, a zatem nie stanowiła aktu zaskarżalnego.

31 W decyzji 2012/636/UE z dnia 25 stycznia 2012 r. w sprawie środka C 36/07 (ex NN 25/07) wdrożonego przez Niemcy na rzecz Deutsche Post AG (JO 2012, L 289, s. 1) (zwanej dalej „zaskarżoną decyzją") Komisja uznała w szczególności, że publiczne finansowanie emerytur stanowi niezgodną z prawem i z rynkiem wewnętrznym pomoc. Instytucja ta uznała natomiast, że określone transfery środków publicznych na rzecz Deutsche Postu stanowią pomoc państwa zgodną z rynkiem wewnętrznym i że gwarancje państwowe, mocą których Republika Federalna Niemiec gwarantowała spłatę długów zaciągniętych przez Deutsche Bundespost przed jego przekształceniem w trzy spółki akcyjne, winny być analizowane jako pomoc istniejąca.

32 Zaskarżona decyzja została notyfikowana Republice Federalnej Niemiec w następnym dniu.

33 W piśmie złożonym w sekretariacie Trybunału w dniu 4 kwietnia 2012 r. Republika Federalna Niemiec poinformowała Sąd, że cofa swą skargę w sprawie T-571/08 RENV, która została wykreślona z rejestru Sądu (postanowienie z dnia 10 maja 2012 r., Niemcy/Komisja, T-571/08 RENV, niepublikowane, EU:T:2012:228).

34 Wyrokiem z dnia 24 października 2013 r., Deutsche Post/Komisja (C-77/12 P, niepublikowany, EU:C:2013:695), Trybunał uchylił wyrok z dnia 8 grudnia 2011 r., Deutsche Post/Komisja (T-421/07, EU:T:2011:720), ze względu na naruszenie prawa, jakiego dopuścił się Sąd, orzekając, że decyzja z 2007 r. nie była aktem zaskarżalnym. Trybunał przekazał także sprawę Sądowi do ponownego rozstrzygnięcia.

35 Wyrokiem z dnia 12 listopada 2013 r., Deutsche Post/Komisja (C-570/08 RENV, niepublikowany, EU:T:2013:589), Sąd oddalił skargę Deutsche Postu wymierzoną przeciwko wezwaniu z 2008 r. Wyrok ten był przedmiotem procedury sprostowania istotnego błędu (postanowienie z dnia 15 listopada 2013 r., Deutsche Post/Komisja, T-570/08 RENV, niepublikowane, EU:T:2013:606).

36 Wreszcie, wyrokiem z dnia 18 września 2015 r., Deutsche Post/Komisja (T-421/07 RENV, EU:T:2015:654), Sąd stwierdził nieważność decyzji z 2007 r. ze względu na to, że została ona wydana z naruszeniem rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. [108 TFUE] (Dz.U. 1999, L 83, s. 1), a także zasady pewności

prawa, gdyż na podstawie tej decyzji ponownie otwarto całkowicie zamknięte formalne postępowanie wyjaśniające w celu podjęcia nowej decyzji, bez odwołania czy cofnięcia decyzji o zamknięciu owego postępowania.

Postępowanie i żądania stron

37 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 30 marca 2012 r. Republika Federalna Niemiec wniosła niniejszą skargę.

38 W dniu 13 czerwca 2012 r. Komisja przedstawiła odpowiedź na skargę.

39 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 27 lipca 2012 r. UPS i United Parcel Service Deutschland Inc. & Co. OHG wniosły o dopuszczenie do udziału w niniejszym postępowaniu w charakterze interwenientów popierających żądania Komisji.

40 W dniu 24 sierpnia 2012 r. Republika Federalna Niemiec złożyła wniosek o zastosowanie poufności skargi i odpowiedzi na skargę względem UPS i United Parcel Service Deutschland, przedstawiając w tym celu wersję jawną skargi i odpowiedzi na skargę.

41 Postanowieniem prezesa szóstej izby Sądu z dnia 11 września 2012 r. wniosek o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta złożony przez UPS i United Parcel Service Deutschland został oddalony, a tym samym kwestia zachowania poufności skargi i odpowiedzi na skargę została rozstrzygnięta ipso iure.

42 Replika Republiki Federalnej Niemiec została złożona w sekretariacie Sądu w dniu 24 września 2012 r. Duplika wpłynęła do sekretariatu Sądu w dniu 13 grudnia 2012 r.

43 Następnie niniejsza sprawa została przydzielona nowemu sędziemu sprawozdawcy należącemu do tej samej izby.

44 W związku z częściowym odnowieniem składu Sądu sędzia sprawozdawca został przydzielony do ósmej izby, której przydzielono zatem niniejszą sprawę.

45 W ramach środków organizacji postępowania, na podstawie art. 64 regulaminu postępowania przed Sądem z dnia 2 maja 1991 r., Sąd zwrócił się do stron z pewnymi pytaniami, zaś strony udzieliły na nie odpowiedzi w wyznaczonym terminie. W trosce o zapewnienie prawidłowego administrowania wymiarem sprawiedliwości i prowadzenia w optymalny sposób spraw T-421/07 RENV, T-388/11 i T-152/12, w których Deutsche Post występuje przeciwko Komisji, a także niniejszej sprawy, Sąd chciał w szczególności poznać stanowisko stron w odniesieniu do kwestii, jakie mogą lub powinny być priorytety w zakresie porządku rozpatrywania spraw oraz możliwości zawieszenia postępowania w którejś ze spraw lub w kilku z nich do czasu wydania wyroku w pozostałych sprawach.

46 Po przedstawieniu uwag przez strony, postanowieniami prezesa pierwszej izby Sądu z dnia 15 września 2014 r. w sprawie T-388/11, Deutsche Post/Komisja, i prezesa ósmej izby Sądu z dnia 15 września 2014 r. w niniejszej sprawie i w sprawie T-152/12, Deutsche Post/Komisja, postępowania w tych trzech sprawach zostały zawieszone do czasu wydania orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie T-421/07 RENV, co nastąpiło w dniu 18 września 2015 r., jak wskazano w pkt 36 powyżej.

47 W ramach środka organizacji postępowania, na podstawie art. 89 regulaminu postępowania przed Sądem, strony zostały wezwane do poinformowania Sądu o konsekwencjach, jakie wynikają ich zdaniem z wyroku z dnia 18 września 2015 r., Deutsche Post/Komisja (T-421/07 RENV, EU:T:2015:654), dla rozpoznania niniejszej sprawy. Odpowiednio w dniach 3 i 30 listopada 2015 r. Republika Federalna Niemiec i Komisja dostarczyły swe uwagi do sekretariatu Sądu.

48 W dniu 1 grudnia 2015 r. Sąd wezwał strony do przedstawienia ewentualnych uwag odnośnie do przeprowadzenia rozprawy częściowo przy drzwiach zamkniętych, gdyż pewne dane, które mogły być tam omawiane, pokrywały się z tymi, na które powołały się strony główne w sprawach T-388/11, Deutsche Post/Komisja, i T-152/12, Deutsche Post/Komisja, i które skłoniły Deutsche Post do złożenia wniosku o zachowanie poufności względem interwenientów w tych dwóch sprawach.

49 W dniu 4 grudnia 2015 r. Komisja poinformowała sekretariat Sądu, że nie zamierza ona przedstawić uwag, zaś w tym samym dniu Republika Federalna Niemiec złożyła w sekretariacie Sądu swe uwagi, w których wskazała, że nie sprzeciwia się przeprowadzeniu rozprawy przy drzwiach zamkniętych, ale zastrzega sobie prawo do przedstawienia nowych żądań, w wypadku gdyby dane, które nie zostały zamieszczone w wersji jawnej zaskarżonej decyzji, zostały przywołane podczas rozprawy.

50 Na rozprawie w dniu 10 grudnia 20015 r., która odbyła się częściowo przy drzwiach zamkniętych, wysłuchano wystąpień stron oraz ich odpowiedzi na zadane przez Sąd pytania.

51 Republika Federalna Niemiec wnosi do Sądu o:

— stwierdzenie nieważności art. 1 i 4–6 zaskarżonej decyzji;

— obciążenie Komisji kosztami postępowania.

52 Komisja wnosi do Sądu o:

— tytułem żądania głównego, oddalenie skargi jako bezzasadnej;

— tytułem żądania ewentualnego, na wypadek uwzględnienia którejś z części zarzutu szóstego lub któregoś z zawartych w nim argumentów bądź na wypadek uwzględnienia zarzutu siódmego, stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji jedynie w części, to znaczy w zakresie, w jakim owe zarzuty, ich części i argumenty okażą się zasadne;

— obciążenie Republiki Federalnej Niemiec kosztami postępowania.

Co do prawa

53 W uzasadnieniu skargi Republika Federalna Niemiec podnosi formalnie dziesięć zarzutów.

54 Zarzut pierwszy dotyczy naruszenia art. 107 ust. 1 TFUE i jest oparty na twierdzeniu, że publiczne finansowanie emerytur nie przysporzyło korzyści Deutsche Postowi; zarzut drugi jest oparty na naruszeniu tego samego postanowienia ze względu na to, że publiczne finansowanie emerytur nie wyrównało kosztów poniesionych przez Deutsche Post; zarzut trzeci dotyczy w pierwszej kolejności naruszenia art. 107 ust. 1 TFUE, a posiłkowo, naruszenia art. 107 ust. 3 TFUE poprzez uwzględnienie zysków osiągniętych przez Deutsche Post dzięki stosowaniu regulowanych cen przesyłek; zarzut czwarty dotyczy naruszenia art. 107 i 108 TFUE oraz rozporządzenia nr 659/1999, a także dopuszczenia się nadużycia władzy i naruszenia przepisów proceduralnych poprzez obciążenie zysków osiągniętych przez Deutsche Post dzięki stosowaniu cen regulowanych; zarzut piąty również dotyczy naruszenia art. 107 i 108 TFUE oraz rozporządzenia nr 659/1999, a także dopuszczenia się nadużycia władzy i naruszenia przepisów proceduralnych poprzez doszukiwanie się subwencjonowania skrośnego; zarzut szósty jest oparty w pierwszej kolejności na naruszeniu art. 107 ust. 1 TFUE, a posiłkowo, na naruszeniu art. 107 ust. 3 TFUE poprzez błędne obliczenia przy porównywaniu obciążeń socjalnych Deutsche Postu z obciążeniami podmiotów konkurencyjnych; zarzut siódmy dotyczy przede wszystkim naruszenia art. 107 ust. 1 TFUE, a posiłkowo, naruszenia art. 107 ust. 3 TFUE poprzez uznanie pomocy państwa za niezgodną z rynkiem wewnętrznym w latach 1995–2002; zarzut ósmy odnosi się do naruszenia art. 1 lit. b) ppkt (i) rozporządzenia nr 659/1999

polegającego na uznaniu pomocy za nową; zarzut dziewiąty dotyczy jedynie art. 4 ust. 1 i 4 zaskarżonej decyzji, który to przepis jest według Republiki Federalnej Niemiec sprzeczny z art. 7 ust. 5 i z art. 14 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999; wreszcie, zarzut dziesiąty dotyczy przewlekłości postępowania i bezczynności Komisji, co ma stanowić naruszenie art. 6 TUE, art. 41 karty praw podstawowych Unii Europejskiej, art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r., i art. 10 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999.

55 Ponieważ jednak na poparcie zarzutów pierwszego, drugiego i szóstego Republika Federalna Niemiec podnosi, że zaskarżona decyzja jest dotknięta brakiem uzasadnienia, analiza argumentów odnoszących się do tej kwestii zostanie oddzielona od analizy argumentów odnoszących się do istoty i zostanie przeprowadzona w ramach odrębnego zarzutu (zob. podobnie wyroki: z dnia 2 kwietnia 1998 r., Komisja/Sytraval i Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, pkt 66, 67; z dnia 5 grudnia 2013 r., Komisja/Edison, C-446/11 P, niepublikowany, EU:C:2013:798, pkt 20).

56 Ze względu na to, że brak uzasadnienia ma związek z naruszeniem istotnych wymogów proceduralnych, Sąd stoi na stanowisku, że dotyczący tej kwestii zarzut należy rozpatrzyć przed przystąpieniem do analizy zarzutów odnoszących się do naruszeń prawa materialnego.

W przedmiocie braku uzasadnienia zaskarżonej decyzji

57 Republika Federalna Niemiec utrzymuje, że zaskarżona decyzja jest dotknięta brakiem uzasadnienia, po pierwsze, w odniesieniu do twierdzenia, że publiczne finansowanie emerytur stanowi korzyść selektywną przyznaną Deutsche Postowi, po drugie, w odniesieniu do twierdzenia, że owo finansowanie odpowiada kosztom, jakie w normalnej sytuacji powinny obciążać budżet przedsiębiorstwa, po trzecie, w odniesieniu do braku wyjaśnienia przez Komisję, dlaczego w niniejszej sprawie nie mają zastosowania wnioski płynące z wyroku z dnia 16 marca 2004 r., Danske Busvognmænd/Komisja (T-157/01, EU:T:2004:76, zwanego dalej „wyrokiem Combus"), a po czwarte, w odniesieniu do odmowy uwzględnienia argumentacji, którą Republika Federalna Niemiec przedstawiła w celu wykazania błędnego charakteru wybranego przez Komisję wskaźnika referencyjnego.

58 Komisja nie zgadza się z tymi twierdzeniami.

59 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem uzasadnienie, jakiego wymaga art. 296 TFUE, powinno być dostosowane do charakteru aktu i przedstawiać w sposób jasny i jednoznaczny rozumowanie instytucji, która akt wydała, pozwalając zainteresowanym poznać podstawy podjętej decyzji, a właściwemu sądowi dokonać jej kontroli (zob. wyrok z dnia 11 grudnia 2013 r., Cisco Systems i Messagenet/Komisja, T-79/12, EU:T:2013:635, pkt 108 i przytoczone tam orzecznictwo). W tym względzie w uzasadnieniu decyzji, które Komisja wydaje w celu zapewnienia stosowania prawa Unii w dziedzinie pomocy państwa, instytucja ta nie jest zobowiązana ustosunkować się do wszystkich argumentów, które zainteresowani wysuwają na poparcie swojego żądania. Wystarczy bowiem, że przedstawi ona fakty i względy prawne o zasadniczym znaczeniu dla decyzji (zob. podobnie wyroki: z dnia 1 lipca 2008 r., Chronopost i La Poste/UFEX i in., C-341/06 P i C-342/06 P, EU:C:2008:375, pkt 96; z dnia 16 grudnia 2010 r., Niderlandy i NOS/Komisja, T-231/06 i T-237/06, EU:T:2010:525, pkt 141, 142 i przytoczone tam orzecznictwo).

60 To, czy uzasadnienie aktu prawnego spełnia wymogi przewidziane w art. 296 TFUE, powinno być rozpatrywane nie tylko przy uwzględnieniu jego treści, ale również kontekstu oraz całości norm prawnych rządzących daną dziedziną (wyroki: z dnia 2 kwietnia 1998 r., Komisja/Sytraval i Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, pkt 63; z dnia 1 lipca 2008 r., Chronopost i La Poste/UFEX i in., C-341/06 P i C-342/06 P, EU:C:2008:375, pkt 88; z dnia16 września 2013 r., Iliad i in./Komisja, T-325/10, niepublikowany, EU:T:2013:472, pkt 260). Tak więc Komisja nie narusza ciążącego na niej obowiązku uzasadnienia, jeśli w swej decyzji nie zawiera szczegółowego uzasadnienia dotyczącego

oceny pewnych aspektów, które wydają jej się oczywiście bez związku, pozbawione znaczenia lub wyraźnie drugorzędne (wyroki: z dnia 2 kwietnia 1998 r., Komisja/Sytraval i Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, pkt 64; z dnia 1 lipca 2008 r., Chronopost i La Poste/UFEX i in., C-341/06 P i C-342/06 P, EU:C:2008:375, pkt 89; z dnia 27 września 2012 r., Wam Industriale/Komisja, T-303/10, niepublikowany, EU:T:2012:505, pkt 87).

61 W świetle tych zasad należy zbadać, czy cztery punkty zaskarżonej decyzji, które Republika Federalna Niemiec wskazuje jako dotknięte brakiem uzasadnienia, są rzeczywiście dotknięte owym brakiem.

62 Co się tyczy twierdzenia, że publiczne finansowanie emerytur stanowi korzyść selektywną przyznaną Deutsche Postowi, z zaskarżonej decyzji wynika, po pierwsze, że w ocenie Komisji selektywność ma swe źródło w okoliczności, że „dotacje do emerytur są przekazywane jedynie do funduszu emerytalnego w celu zmniejszenia kosztów ponoszonych przez Deutsche Post w związku ze świadczeniami emerytalnymi dla urzędników, i ostatecznie stanowią korzyść dla Deutsche Post[u]" (motyw 259 zaskarżonej decyzji), a po drugie, w odniesieniu do samego istnienia korzyści, że w pkt VII.1.1, zatytułowanym „Korzyść finansowa związana z reformą emerytalną z 1995 r.", Komisja przedstawiła powody, dla których uznała, że istnienie korzyści zostało w tym wypadku wykazane (motywy 260–274 zaskarżonej decyzji), obalając przy tym argumenty przestawione przez Republikę Federalną Niemiec. Zaskarżona decyzja zawiera zatem wystarczające uzasadnienie w powyższym względzie.

63 Jeśli chodzi o argument dotyczący okoliczności, że Komisja nie uzasadniła twierdzenia, iż publiczne finansowanie emerytur odpowiada kosztom, jakie w normalnej sytuacji powinny obciążać budżet przedsiębiorstwa, należy stwierdzić, że Komisja przedstawiła w tym miejscu stwierdzenie – którego zasadność nie musi być przedmiotem oceny na etapie badania, czy spełniony został obowiązek uzasadnienia – że tego rodzaju wkład pracodawcy mieści się w ramach zwykłego trybu funkcjonowania przedsiębiorstwa działającego w warunkach gospodarki rynkowej. W motywie 263 zaskarżonej decyzji wskazano w tym względzie, że „ponoszone przez przedsiębiorstwo koszty wynikające z prawa pracy lub układów zbiorowych zawartych ze związkami zawodowymi, czyli np. koszty emerytury, są częścią zwyczajowych kosztów przedsiębiorstwa, które musi ono pokryć z własnych środków" i że „koszty te należy uznać za część działalności gospodarczej przedsiębiorstwa". Należy dodać, że Komisja powołała się ponadto na swą praktykę decyzyjną i na orzecznictwo Sądu (przypisy nr 6 i 7 do zaskarżonej decyzji). Artykuł 296 TFUE nie został zatem naruszony przez Komisję również w tej kwestii.

64 Co się tyczy rzekomego niewyjaśnienia przez Komisję, dlaczego wyroku z dnia 16 marca 2004 r., Combus (T-157/01, EU:T:2004:76), nie można odnosić do niniejszej sprawy, należy stwierdzić, że argument ten jest chybiony, ponieważ w zaskarżonej decyzji Komisja wyraźnie zajęła stanowisko w przedmiocie tego aspektu argumentacji Republiki Federalnej Niemiec. W motywie 260 zaskarżonej decyzji Komisja wspomniała o tym argumencie, a w motywie 262 decyzji odniosła się do niego w sposób szczegółowy, obalając go. Ponadto motyw 115 zaskarżonej decyzji zawiera odniesienie do decyzji z 2011 r., w której Komisja także stwierdziła, iż orzeczenie to nie ma zastosowania do niniejszej sprawy. Tak więc zaskarżona decyzja jest w tym względzie wystarczająco uzasadniona.

65 Co się tyczy wreszcie zarzucanego braku elementów uzasadniających odmowę uwzględnienia argumentów Republiki Federalnej Niemiec dotyczących ustalenia stawki składek służącej za punkt odniesienia, należy zaznaczyć, że Komisja, po pierwsze, jasno przedstawiła powody, dla których przyjęła łączną wysokość stawki składek służącej za punkt odniesienia, a mianowicie przypadającą na pracodawcę i pracownika część składek na ubezpieczenie emerytalne i ubezpieczenie od utraty pracy, a także przypadającą na pracodawcę część składki na ubezpieczenie zdrowotne i pielęgnacyjne (motywy 301–306 zaskarżonej decyzji), a po drugie, przeanalizowała, a później oddaliła zastrzeżenia przedstawione przez zainteresowane państwo członkowskie (motywy 308–311 zaskarżonej decyzji). Ponadto należy przypomnieć, że zgodnie z orzecznictwem przytoczonym w pkt 59 powyżej Komisja nie ma obowiązku wypowiadać się w przedmiocie każdego z przedstawionych jej argumentów. Zaskarżona decyzja jest więc wystarczająco uzasadniona również w odniesieniu do tej czwartej kwestii.

66 Argumenty dotyczące braku uzasadnienia zaskarżonej decyzji należy zatem w całości oddalić.

67 W tym miejscu należy zbadać łącznie czwarty i piąty z zarzutów skargi, w których Republika Federalna Niemiec domaga się, aby Sąd wyjaśnił, jaki jest dokładny zakres zastosowania art. 107 i 108 TFUE, a także rozporządzenia nr 659/1999 w kontekście powierzonych Komisji uprawnień do prowadzenia dochodzeń w przedmiocie istnienia pomocy państwa.

W przedmiocie zarzutów czwartego i piątego, dotyczących zakresu zastosowania art. 107 i 108 TFUE, a także rozporządzenia nr 659/1999, w kontekście powierzonych Komisji uprawnień do prowadzenia dochodzeń w przedmiocie istnienia pomocy państwa, oraz istnienia nadużycia władzy i uchybienia proceduralnego

68 W ramach zarzutu czwartego Republika Federalna Niemiec utrzymuje, że w świetle nakazu odzyskania zawartego w art. 4 ust. 4 zaskarżonej decyzji Komisja w sposób niezgodny z prawem objęła nim przychody uzyskane przez Deutsche Post dzięki stosowaniu cen regulowanych; w ramach zarzutu piątego państwo to podnosi, że zarówno prawo pierwotne, jak i wtórne stoją na przeszkodzie doszukiwaniu się subsydiowania skrośnego.

69 Komisja nie zgadza się z tymi twierdzeniami.

70 Przede wszystkim należy przypomnieć, że jedynym adresatem decyzji takiej jak zaskarżona decyzja jest zainteresowane państwo członkowskie, a więc w tym wypadku Republika Federalna Niemiec (zob. podobnie wyroki: z dnia 2 lipca 1974 r., Włochy/Komisja, 173/73, EU:C:1974:71, pkt 16, 18; z dnia 25 czerwca 1998 r., British Airways i in./Komisja, T-371/94 i T-394/94, EU:T:1998:140, pkt 92; z dnia 11 marca 2009 r., TF1/Komisja, T-354/05, EU:T:2009:66, pkt 31), co wynika zresztą wyraźnie z art. 7 zaskarżonej decyzji. W gestii tego właśnie państwa członkowskiego leży bowiem przyjęcie, wbrew własnej woli, wiążących środków prawnych w celu wypełnienia ciążących na nim zobowiązań wynikających z prawa Unii [postanowienie z dnia 21 stycznia 2014 r., Francja/Komisja, C574/13 P(R), EU:C:2014:36, pkt 24], a mianowicie między innymi odzyskania od beneficjentów kwoty pomocy, którą Komisja uznała za przyznaną niezgodnie z prawem.

71 Błędem jest zatem utrzymywać, jak czyni to Republika Federalna Niemiec w ramach zarzutu czwartego, że Komisja pobrała przychody uzyskane dzięki stosowaniu cen regulowanych: wskazane państwo członkowskie, jako jedyny adresat zaskarżonej decyzji, zostało po prostu zmuszone do odzyskania od Deutsche Postu – bez wskazania w tym celu ani, a fortiori, obowiązku wskazania szczególnej pozycji w księgach rachunkowych tego przedsiębiorstwa – kwoty odpowiadającej szeregowi środków, które Komisja uznała za stanowiące niezgodną z prawem pomoc państwa. Okoliczność, czy Deutsche Post zwróci rzeczoną kwotę, sięgając do zysków osiągniętych dzięki stosowaniu regulowanych cen usług pocztowych, czy też zrobi to w inny sposób, pozostaje więc bez wpływu na zgodność z prawem zaskarżonej decyzji.

72 Następnie Republika Federalna Niemiec także bezzasadnie powołuje się, w ramach zarzutu piątego, na zakaz doszukiwania się istnienia w konkretnym przypadku ewentualnego subsydiowania skrośnego.

73 Należy przypomnieć, że w świetle sformułowanych w orzecznictwie zasad, art. 107 ust. 1 TFUE nie tylko nie sprzeciwia się kontroli istnienia takiego subsydiowania, ale, przeciwnie, postanowienie to sugeruje, że kontrola tego rodzaju powinna być przeprowadzana.

74 Celem art. 107 TFUE jest bowiem uniknięcie tego, aby korzyści przyznawane przez władze państwowe, które w różny sposób zakłócają konkurencję lub grożą jej zakłóceniem przez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, wpływały na wymianę handlową między państwami członkowskimi (wyroki: z dnia 2 lipca 1974 r., Włochy/Komisja, 173/73, EU:C:1974:71, pkt 26; z dnia 15 marca 1994 r., Banco Exterior de España, C-387/92, EU:C:1994:100, pkt 12). Pojęcie

pomocy obejmuje więc nie tylko świadczenia o charakterze pozytywnym, takie jak przyznanie subwencji, lecz również różne formy środków interwencyjnych, które zmniejszają koszty obciążające zwykle budżet przedsiębiorstwa i które, nie będąc przez to subwencjami w ścisłym znaczeniu tego słowa, mają jednak taki sam charakter oraz identyczny skutek (wyroki: z dnia 15 marca 1994 r., Banco Exterior de España, C-387/92, EU:C:1994:100, pkt 13; z dnia 11 lipca 1996 r., SFEI i in., C39/94, EU:C:1996:285, pkt 58).

75 Mówiąc ściślej, prawidłowe stosowanie prawa Unii wymaga zbadania, czy przychody uzyskane z działalności subwencjonowanej w sposób zgodny z prawem nie służą do finansowania innych rodzajów działalności tego samego przedsiębiorstwa (zob. podobnie wyroki: z dnia 10 czerwca 2010 r., Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-140/09, EU:C:2010:335, pkt 50; z dnia 27 lutego 1997 r., FFSA i in./Komisja, T-106/95, EU:T:1997:23, pkt 187–190; z dnia 1 lipca 2010 r., M6 i TF1/Komisja, T-568/08 i T-573/08, EU:T:2010:272, pkt 118, 121, 126, 135), przy czym Komisja dysponuje pewnym zakresem uznania odnośnie do wyboru najbardziej odpowiedniej metody do upewnienia się, że nie ma miejsca subsydiowanie skrośne na rzecz działalności konkurencyjnej (wyrok z dnia 27 lutego 1997 r., FFSA i in./Komisja, T-106/95, EU:T:1997:23, pkt 187).

76 Chociaż tytuł zarzutu piątego (zob. pkt 54 powyżej) na to nie wskazuje, to jednak wydaje się, że Republika Federalna Niemiec w rzeczywistości uznaje, iż Komisja ma prawo doszukiwać się subsydiowania skrośnego, ale kwestionuje tezę, że w niniejszej sprawie spełnione zostały przesłanki wymagane do przeprowadzenia tego rodzaju kontroli. I tak, w skardze państwo to stwierdziło, co następuje: „przesłanki subsydiowania skrośnego w rozumieniu przepisów w dziedzinie pomocy państwa nie zostały spełnione już choćby ze względu na brak przeniesienia »zasobów państwowych« w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE”.

77 W każdym razie, wprost przeciwnie, nie wydaje się, że przeprowadzając analizę zgodności pomocy wynikającej przypuszczalnie z § 16 ustawy o statusie pracowników poczty w kontekście wprowadzenia w życie § 20 ust. 2 ustawy pocztowej, jako że owo wprowadzenie w życie pozwoliło Deutsche Postowi przeznaczyć część jego przychodów uzyskanych dzięki stosowaniu cen regulowanych na fundusz emerytalny, Komisja badała, czy nie miało miejsca subsydiowanie skrośne, gdyż badanie tego rodzaju jest z definicji przeprowadzane na etapie ustalania, czy istnieje sama pomoc, a nie na etapie oceny jej zgodności z rynkiem wewnętrznym.

78 Republika Federalna Niemiec utrzymuje poza tym, że jeśli Komisja uznała, iż regulowanie cen przewidziane w § 20 ust. 2 ustawy pocztowej leżało u podstaw subsydiowania skrośnego, to powinna ona była wnieść skargę o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w rozumieniu art. 258 TFUE. Państwo to twierdzi w konsekwencji, że doszło do naruszenia władzy i przepisów proceduralnych.

79 Taki argument nie może zostać przyjęty. Sądy Unii oddaliły już bowiem podobną argumentację, przypominając – w odniesieniu do podjętej przez Komisję decyzji o wszczęciu postępowania w przedmiocie nadużycia pozycji dominującej przez niemieckiego operatora historycznego w sektorze telekomunikacji zamiast o wszczęciu postępowania przeciwko państwu członkowskiemu będącemu autorem przepisów, które umożliwiły tego rodzaju nadużycie – że nawet jeśli Komisja mogła z tego tytułu wszcząć postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko Republice Federalnej Niemiec, to taka możliwość w żaden sposób nie może mieć wpływu na zgodność z prawem zaskarżonej decyzji (wyrok z dnia 10 kwietnia 2008 r., Deutsche Telekom/Komisja, T-271/03, EU:T:2008:101, pkt 271), a mówiąc ogólniej, w systemie ustanowionym na mocy art. 258 TFUE Komisja dysponuje dyskrecjonalnym uprawnieniem do wniesienia skargi o stwierdzenie uchybienia, co oznacza, że sądy Unii nie mogą oceniać stosowności skorzystania z niego (wyroki: z dnia 26 czerwca 2003 r., Komisja/Francja, C-233/00, EU:C:2003:371, pkt 31; z dnia 14 października 2010 r., Deutsche Telekom/Komisja, C-280/08 P, EU:C:2010:603, pkt 47).

80 Nadużycie władzy i uchybienia proceduralne nie zostały zatem wykazane w ramach zarzutu piątego. Nie zostały one też wykazane w ramach zarzutu czwartego, w ramach którego również były podnoszone.

81 Republika Federalna Niemiec twierdzi, że po wniesieniu przez UPS, w dniu 22 kwietnia 2004 r., skargi na podstawie art. 102 TFUE (motyw 46 zaskarżonej decyzji) Komisja wszczęła postępowanie w celu stwierdzenia nadużycia przez Deutsche Post pozycji dominującej poprzez zawyżanie przez to przedsiębiorstwo cen usług regulowanych w zakresie doręczania listów, a później, w dniu 25 marca 2008 r., umorzyła to postępowanie, uznawszy, że nadużycie tego rodzaju trudno będzie wykazać (motyw 48 zaskarżonej decyzji).

82 Według Republiki Federalnej Niemiec to właśnie ta niemożność udowodnienia nadużycia pozycji dominującej Deutsche Postu skłoniła Komisję do wszczęcia w sposób sztuczny innego postępowania, a mianowicie postępowania w dziedzinie kontroli pomocy państwa.

83 W tym miejscu wystarczy podkreślić, że sam fakt, iż Komisja, w ramach oceny dowodów, jakie zgromadziła w celu wymierzenia sankcji za naruszenie art. 102 TFUE, rezygnuje z nałożenia sankcji za nadużycie pozycji dominującej, którego w swej ocenie nie jest w stanie wykazać w wymagany prawem sposób, jest świadectwem przestrzegania zasady dobrej administracji i zasady legalności.

84 Co więcej, decyzja jest wydana z nadużyciem władzy lub naruszeniem przepisów proceduralnych jedynie wtedy, gdy na podstawie obiektywnych, istotnych i spójnych przesłanek okazuje się, że decyzja została wydana dla osiągnięcia celów innych niż te, na które się powołano (wyroki: z dnia 12 listopada 1996 r., Zjednoczone Królestwo/Rada, C-84/94, EU:C:1996:431, pkt 69; z dnia 16 września 1998 r., IECC/Komisja, T-133/95 i T-204/95, EU:T:1998:215, pkt 188). Poza tym, w przypadku gdy decyzja ma służyć realizacji wielu celów, nawet jeśli obok uzasadnionych motywów decyzji występuje nieuzasadniony motyw, to decyzja nie stanowi z tego względu nadużycia władzy, jeżeli nie zrezygnowano w niej z osiągnięcia celu głównego (wyroki: z dnia 21 grudnia 1954 r., Włochy/Wysoka Władza, 2/54, EU:C:1954:8, s. 73, 103; z dnia 8 lipca 1999 r., Vlaamse Televisie Maatschappij/Komisja, T-266/97, EU:T:1999:144, pkt 131; z dnia 21 września 2005 r., EDP/Komisja, T-87/05, EU:T:2005:333, pkt 87).

85 W niniejszej sprawie nie ma żadnych podstaw, by stwierdzić, że zaskarżona decyzja nie została wydana w celu nałożenia sankcji za przyznanie niezgodnej z rynkiem wewnętrznym pomocy państwa lub, w każdym razie, w szczególności w tym celu.

86 Z powyższego wynika, że zarzuty czwarty i piąty powinny zostać oddalone.

87 Należy w tym miejscu przystąpić do analizy zarzutów pierwszego i drugiego, a także części pierwszej zarzutów trzeciego, szóstego i siódmego, odnoszących się do kwestii istnienia w niniejszej sprawie pomocy państwa.

W przedmiocie zarzutów pierwszego i drugiego, a także części pierwszej zarzutów trzeciego, szóstego i siódmego w zakresie, w jakim dotyczą one istnienia pomocy państwa

88 Na wstępie należy przypomnieć, że uznanie za pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE uzależnione jest od spełnienia czterech kryteriów, a mianowicie, że ma miejsce interwencja państwa lub przy użyciu zasobów państwowych, że interwencja ta może wywierać wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi, że przyznaje beneficjentowi selektywną korzyść i że zakłóca konkurencję lub grozi jej zakłóceniem (zob. podobnie wyroki: z dnia 17 marca 1993 r., Sloman Neptun, C-72/91 i C-73/91, EU:C:1993:97, pkt 18; z dnia 19 grudnia 2013 r., Association Vent de colère! i in., C-262/12, EU:C:2013:851, pkt 15; z dnia 11 czerwca 2009 r., Włochy/Komisja, T-222/04, EU:T:2009:194, pkt 39).

89 Środkiem, którego stwierdzenia nieważności domaga się Republika Federalna Niemiec, jest uznanie, w art. 1 zaskarżonej decyzji, za niezgodną z rynkiem wewnętrznym pomocy państwa w zakresie „dotacji do emerytur dla Deutsche Post[u]". Posługując się tą terminologią, Komisja odnosi się bardzo ściśle do publicznego finansowania emerytur dawnych urzędników poczty (motyw 3 zaskarżonej decyzji), z wyłączeniem, w konsekwencji, finansowania emerytur dawnego personelu kontraktowego zatrudnianego od dnia 1 stycznia 1995 r. Wobec tego również w ten sposób należy interpretować wyrażenie „publiczne finansowanie emerytur", którym posłużono się w niniejszym wyroku. Owo finansowanie jest uregulowane w § 16 ustawy o statusie pracowników poczty, który stanowi zatem przedmiot zaskarżonej decyzji. Należy jednak stwierdzić, że na etapie oceny zgodności domniemanej pomocy z rynkiem wewnętrznym Komisja podkreśliła, iż skutki tej pomocy oraz § 20 ust. 2 ustawy pocztowej kumulują się, w efekcie czego Deutsche Post zostaje zwolniony z ponoszenia kosztów świadczeń emerytalnych swych byłych urzędników (motywy 116 i 332–338 zaskarżonej decyzji).

90 Badając różne zarzuty przedstawione w tym względzie przez Republikę Federalną Niemiec, trzeba więc zbadać, czy publiczne finansowanie emerytur mogło prawidłowo zostać zakwalifikowane jako pomoc państwa w świetle kryteriów, które zostały przypomniane w pkt 88 powyżej.

W przedmiocie pierwszego kryterium, dotyczącego istnienia interwencji państwa lub przy użyciu zasobów państwowych

91 Należy stwierdzić, że w niniejszej sprawie nie ma wątpliwości co do tego, że interwencja państwa miała miejsce i że zostały zaangażowane zasoby państwowe. Świadczy o tym ewidentnie mechanizm ustanowiony w § 16 ustawy o statusie pracowników poczty, gdyż, jak wskazano w pkt 10 powyżej, w latach 1995–1999 Federacja ponosiła ciężar odpowiadający różnicy między całkowitym kosztem świadczeń emerytalnych byłych urzędników Deutsche Postu a rocznym ryczałtem w wysokości 4 mld marek niemieckich (DEM) (to jest około 2045 mln EUR), a następnie, od roku 2000, między całkowitym kosztem świadczeń emerytalnych swych byłych urzędników a kwotą wynoszącą 33% wynagrodzenia brutto czynnych zawodowo urzędników Deutsche Postu.

92 Republika Federalna Niemiec twierdzi jednak, że zasoby te odpowiadają wyłącznie przychodom uzyskanym przez Deutsche Post dzięki stosowaniu cen regulowanych, które to przychody nie mogą zostać zakwalifikowane jako zasoby państwowe, ponieważ ich źródłem jest uiszczane przez klientów wynagrodzenie za usługi świadczone przez Deutsche Post w ramach prywatnych stosunków gospodarczych.

93 Twierdzenie to nie wytrzymuje jednak krytyki. Bezsprzecznie Deutsche Post został zwolniony, dzięki interwencji Federacji, z części kosztu należnych jego emerytowanym urzędnikom świadczeń emerytalnych, który to koszt musiałby uwzględnić w nieregulowanych cenach swych usług, gdyby interwencja ta nie miała miejsca. Komisja słusznie wskazała zatem, że kwota odjęta od całkowitej kwoty obciążeń związanych z wypłatą owych świadczeń emerytalnych odpowiadała sumie 151 mln EUR w 1995 r., a w roku 2010 osiągnęła 3203 mln EUR. W okresie obejmującym lata 1996–2010 łączna wysokość przejętych obciążeń wyniosła ponad 37 mld EUR.

94 Ponadto okoliczność, że część przychodów uzyskanych dzięki stosowaniu cen regulowanych zatwierdzonych przez federalną agencję ds. sieci na mocy § 20 ust. 2 ustawy prawo pocztowe była przeznaczona na dofinansowanie wpłat Deutsche Postu na fundusz emerytalny, skutkuje tym, że obciążenie przejęte przez Federację, określone jako ryczałt, a następnie jako współczynnik procentowy, jak wskazano w pkt 91 powyżej, było wyższe niż powinno być. Ostatecznie chodzi tu zatem o nadwyżkę dotacji publicznych, mimo iż prawdą jest, że przychody uzyskane w wyniku stosowania cen regulowanych mają per se charakter prywatny.

95 Kryterium pierwsze, dotyczące istnienia interwencji państwa lub zaangażowania zasobów państwowych, zostało zatem spełnione.

W przedmiocie kryteriów drugiego i czwartego, dotyczących wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi oraz zakłócenia konkurencji lub groźby jej zakłócenia

96 Zastosowanie w niniejszej sprawie tych dwóch kryteriów nie jest przedmiotem żadnej konkretnej krytyki ze strony Republiki Federalnej Niemiec. W każdym razie należy orzec, że Komisja nie naruszyła prawa ani nie popełniła błędu w ocenie, gdy w motywach 275–277 zaskarżonej decyzji uznała, iż – mając na względzie z jednej strony okoliczność, że rynki doręczania paczek oraz prasy były w Niemczech zawsze otwarte na konkurencję, a z drugiej strony okoliczność, że po otwarciu na konkurencję rynku doręczania listów Deutsche Post stopniowo tracił swe wyłączne prawa we wskazanym sektorze, gdzie usługi zaczęły oferować nowe przedsiębiorstwa – kryteria wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi i zakłócenia konkurencji zostały spełnione.

W przedmiocie kryterium trzeciego, dotyczącego istnienia korzyści przyznanej przedsiębiorstwu lub produkcji niektórych towarów

97 Republika Federalna Niemiec utrzymuje, że dwa aspekty tego kryterium nie zostały należycie uwzględnione. Państwo to twierdzi, po pierwsze, że nawet jeśli w rozpatrywanych okolicznościach powstała korzyść selektywna, to jej beneficjent (lub beneficjenci) nie jest (nie są) przedsiębiorstwem w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, a po drugie, że publiczne finansowanie emerytur nie doprowadziło do powstania takiej korzyści.

98 Należy przeanalizować po kolei oba te aspekty.

– W przedmiocie tożsamości beneficjenta domniemanej korzyści i posiadania przezeń statusu przedsiębiorstwa

99 W ramach zarzutu pierwszego Republika Federalna Niemiec wskazała, że beneficjentem spornego środka nie jest Deutsche Post, lecz jest nim albo bezpośrednio fundusz emerytalny dla byłych urzędników służb pocztowych, albo beneficjentami takimi są pośrednio sami emerytowani urzędnicy, czyli osoby fizyczne.

100 Komisja nie zgadza się z tą argumentacją.

101 Należy oddalić zastrzeżenia podniesione przez Republikę Federalną Niemiec w odniesieniu do tożsamości i charakteru beneficjenta publicznego finansowania emerytur. Z akt sprawy wynika bowiem, że w braku takiego finansowania Deutsche Post, który bezsprzecznie ma status przedsiębiorstwa, musiałby wypłacić byłym urzędnikom swych poprzedników prawnych pewną dodatkową kwotę związaną z wypłaconymi wynagrodzeniami, z którego to obowiązku został częściowo zwolniony. Przedsiębiorstwo to jest zatem beneficjentem spornego środka.

102 Należy zatem zbadać, czy takie częściowe przejęcie kosztów, opisane w pkt 10 powyżej, mogło prawidłowo zostać uznane za korzyść w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

– W przedmiocie istnienia po stronie Deutsche Postu korzyści w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE

103 W pierwszym rzędzie należy przypomnieć, w jaki sposób sąd Unii interpretuje pojęcie korzyści, po czym, w drugim rzędzie, należy przybliżyć odnoszącą się do tej kwestii treść zaskarżonej decyzji, a następnie, w trzecim rzędzie, należy ustalić, czy w świetle zarzutów i argumentów podniesionych przez Republikę Federalną Niemiec rozumowanie przeprowadzone w niniejszej sprawie przez Komisję uzasadnia wniosek, że istnieje korzyść w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, a nadto – w zakresie, w jakim spełnione są pozostałe kryteria, jak orzeczono w pkt 91–96 powyżej – że istnieje pomoc państwa.

104 W pierwszym rzędzie pojęcie pomocy państwa określone w traktacie ma charakter prawny i powinno być interpretowane w oparciu o elementy obiektywne. Z tego powodu sąd Unii powinien co do zasady przeprowadzić pełną kontrolę w kwestii ustalenia, czy dany środek wchodzi w zakres zastosowania art. 107 ust. 1 TFUE, biorąc pod uwagę zarówno konkretne okoliczności rozpatrywanej przez siebie sprawy, jak i techniczny lub złożony charakter ocen dokonywanych przez Komisję (wyroki: z dnia 22 grudnia 2008 r., British Aggregates/Komisja, C-487/06 P, EU:C:2008:757, pkt 111; z dnia 16 września 2013 r., British Telecommunications i BT Pension Scheme Trustees/Komisja, T-226/09 i T-230/09, niepublikowany, EU:T:2013:466, pkt 39).

105 To samo tyczy się zatem kwestii, czy dany środek przysparza korzyści przedsiębiorstwu, czy też nie.

106 Korzyść taka powinna mieć charakter gospodarczy i selektywny.

107 Korzyść powinna mieć charakter gospodarczy, co oznacza, że na Komisji spoczywa obowiązek przeprowadzenia pełnej analizy wszystkich istotnych elementów spornej transakcji oraz jej kontekstu, w tym położenia przedsiębiorstwa będącego jej beneficjentem i sytuacji panującej na właściwym rynku, tak aby zbadać, czy przedsiębiorstwo to uzyskało korzyść gospodarczą, której nie uzyskałoby w normalnych warunkach rynkowych (zob. podobnie wyroki: z dnia 6 marca 2003 r., Westdeutsche Landesbank Girozentrale i Land Nordrhein-Westfalen/Komisja, T-228/99 i T-233/99, EU:T:2003:57, pkt 251, 257; z dnia 3 marca 2010 r., Bundesverband deutscher Banken/Komisja, T-163/05, EU:T:2010:59, pkt 98).

108 W ramach takiej analizy Komisja powinna uwzględnić, jako istotne elementy kontekstu, wszystkie cechy szczególne systemu prawnego, którego częścią jest badany środek krajowy. W tym względzie należy przypomnieć, po pierwsze, że art. 107 ust. 1 TFUE nie wprowadza rozróżnienia pomiędzy interwencjami państwowymi w zależności od ich przyczyn lub celów, ale definiuje te interwencje na podstawie ich skutków (wyrok z dnia 9 czerwca 2011 r., Comitato „Venezia vuole vivere" i in./Komisja, C-71/09 P, C-73/09 P i C-76/09 P, EU:C:2011:368, pkt 94), a po drugie, że interwencja, która nie skutkuje uprzywilejowaniem objętych nią przedsiębiorstw względem przedsiębiorstw konkurencyjnych, nie mieści się w zakresie zastosowania art. 107 ust. 1 TFUE (zob. podobnie wyrok z dnia 24 lipca 2003 r., Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, pkt 87).

109 W tym kontekście orzeczono, że rekompensata uzyskana w zamian za świadczenia realizowane przez będące jej beneficjentami przedsiębiorstwa w celu wykonania zobowiązań do świadczenia usług publicznych nie przysparza korzyści w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, a w konsekwencji nie jest objęta zakresem zastosowania tego przepisu, w sytuacji gdy, w szczególności, nie przekracza ona kwoty niezbędnej do pokrycia całości lub części kosztów poniesionych w celu wykonania zobowiązań do świadczenia usług publicznych, przy uwzględnieniu związanych z nimi przychodów oraz rozsądnego zysku z tytułu wypełniania tych zobowiązań. Jeśli bowiem kryterium to jest spełnione, finansowanie tego rodzaju nie wzmacnia pozycji konkurencyjnej przedsiębiorstwa, które jest jego beneficjentem (wyrok z dnia 24 lipca 2003 r., Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, pkt 92).

110 Poza tym, ponieważ jedynym celem art. 107 ust. 1 TFUE jest zakazanie przysparzania korzyści, które sprzyjają niektórym przedsiębiorstwom, pojęcie pomocy państwa dotyczy tylko tych interwencji, które zmniejszają obciążenia ponoszone normalnie przez przedsiębiorstwo i które należy uważać za korzyść gospodarczą, jakiej przedsiębiorstwo będące beneficjentem nie uzyskałoby w normalnych warunkach rynkowych opisanych w pkt 107 powyżej (zob. podobnie wyroki: z dnia 2 lipca 1974 r., Włochy/Komisja, 173/73, EU:C:1974:71, pkt 26; z dnia 15 marca 1994 r., Banco Exterior de España, C-387/92, EU:C:1994:100, pkt 12, 13; z dnia 24 lipca 2003 r., Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, pkt 84 i przytoczone tam orzecznictwo). A zatem środek, za pomocą którego państwo członkowskie uwalnia przedsiębiorstwo, początkowo zobowiązane przez ustawę do dalszego zatrudniania urzędników swego poprzednika prawnego i do zwrotu temu państwu

kosztów wynagrodzeń i emerytur, które państwo to w dalszym ciągu wypłacało, od „niekorzystnej sytuacji strukturalnej", w jakiej stawia to przedsiębiorstwo „uprzywilejowany i kosztowny status [tych] urzędników" względem statusu pracowników prywatnych konkurentów owego przedsiębiorstwa, nie stanowi co do zasady interwencji zmniejszającej obciążenia, jakim zazwyczaj podlega budżet przedsiębiorstwa, a w konsekwencji pomocy (zob. podobnie wyrok z dnia 16 marca 2004 r., Combus, T-157/01, EU:T:2004:76, pkt 6, 7, 56, 57). Jednakże nawet w takim wypadku powinien istnieć bezpośredni związek między rzeczywiście ponoszonymi kosztami dodatkowymi a kwotą pomocy (zob. podobnie wyroki: z dnia 28 listopada 2008 r., Hôtel Cipriani i in./Komisja, T-254/00, T-270/00 i T-277/00, EU:T:2008:537, pkt 189; z dnia 16 września 2013 r., British Telecommunications i BT Pension Scheme Trustees/Komisja, T-226/09 i T-230/09, niepublikowany, EU:T:2013:466, pkt 72), który to związek pozwala na zmierzenie konkretnych skutków takiej pomocy.

111 Pomoc musi mieć także charakter selektywny. Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem art. 107 ust. 1 TFUE zakazuje pomocy państwa, która „sprzyja[…] niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów", to znaczy pomocy selektywnej (wyroki: z dnia 15 grudnia 2005 r., Włochy/Komisja, C-66/02, EU:C:2005:768, pkt 94; z dnia 6 września 2006 r., Portugalia/Komisja, C-88/03, EU:C:2006:511, pkt 52). Jeśli chodzi o ocenę tego warunku selektywności, to zgodnie z utrwalonym orzecznictwem art. 107 ust. 1 TFUE wymaga ustalenia, czy w ramach danego systemu prawnego przepis krajowy może sprzyjać „niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów" w porównaniu z innymi, znajdującymi się, w świetle celu tego systemu, w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej (zob. podobnie wyroki: z dnia 8 listopada 2001 r., Adria-Wien Pipeline i Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, C-143/99, EU:C:2001:598, pkt 41; z dnia 29 kwietnia 2004 r., GIL Insurance i in., C-308/01, EU:C:2004:252, pkt 68; z dnia 3 marca 2005 r., Heiser, C-172/03, EU:C:2005:130, pkt 40). W celu oceny selektywności danego środka należy zatem zbadać, czy w ramach danego systemu prawnego środek ten stanowi korzyść dla niektórych przedsiębiorstw w porównaniu z innymi, znajdującymi się w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej (wyroki: z dnia 6 września 2006 r., Portugalia/Komisja, C-88/03, EU:C:2006:511, pkt 56; z dnia 28 lipca 2011 r., Mediaset/Komisja, C-403/10 P, niepublikowany, EU:C:2011:533, pkt 36).

112 Rzeczoną korzyść należy zatem oceniać wyłącznie przez pryzmat konkurentów danego przedsiębiorstwa (zob. podobnie wyrok z dnia 27 września 2012 r., Włochy/Komisja, T-257/10, niepublikowany, EU:T:2012:504, pkt 70). Zresztą sens odzyskania niezgodnej z prawem pomocy jest taki, że jej beneficjent traci przewagę, jaką miał na rynku względem swych konkurentów, i przywrócona zostaje sytuacja sprzed przyznania pomocy (zob. wyrok z dnia 29 kwietnia 2004 r., Włochy/Komisja, C-372/97, EU:C:2004:234, pkt 103, 104 i przytoczone tam orzecznictwo; wyrok z dnia 27 września 2012 r., Włochy/Komisja, T-257/10, niepublikowany, EU:T:2012:504, pkt 147).

113 W drugim rzędzie, jak wskazano w ramach badania uzasadnienia zaskarżonej decyzji, Komisja poświęciła motywy 260–274 owej decyzji, zamieszczone pod nagłówkiem „Korzyść finansowa związana z reformą emerytalną z 1995 r.", na wykazanie, na czym w jej ocenie polegała korzyść przysporzona Deutsche Postowi.

114 Komisja rozpoczęła od przypomnienia, w motywie 261 zaskarżonej decyzji, że chodzi tu o zbadanie, czy publiczne finansowanie emerytur pozwoliło Deutsche Postowi uniknąć ponoszenia kosztów, które w normalnej sytuacji ciążyłyby na zasobach finansowych przedsiębiorstwa, i czy w ten sposób nie uniemożliwia siłom działającym na rynku wywołania ich normalnych skutków.

115 W motywie 262 zaskarżonej decyzji Komisja obaliła argumenty Republiki Federalnej Niemiec dotyczące zastosowania w niniejszej sprawie wniosków płynących z wyroku z dnia 16 marca 2004 r., Combus (T-157/01, EU:T:2004:76).

116 W motywie 263 tej decyzji Komisja przedstawiła, jako przesłankę większą sylogizmu, tezę, że koszty wynikające ze stosowania prawa pracy lub układów zbiorowych są częścią zwyczajowych kosztów przedsiębiorstwa, które musi ono pokryć z własnych środków, a jako przesłankę mniejszą – tezę, że

obciążenia emerytalne określone na podstawie prawa pracy lub układów zbiorowych są częścią tych kosztów. Wyciągnęła stąd wniosek, że w odniesieniu do emerytur swych byłych urzędników Deutsche Post ponosił koszt związany z działalnością gospodarczą przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

117 Motywy 264–266 zaskarżonej decyzji są poświęcone przeobrażeniom statusu niemieckiej poczty w latach 1950–1995 (zob. w tym względzie pkt 1–12 powyżej). Z przeobrażeń tych Komisja wywnioskowała, że Deutsche Bundespost, a następnie Postdienst w pełni ponoszą obciążenia, które Deutsche Post ponosi już tylko w części, i na tej podstawie uznała, że doszło do przysporzenia korzyści po stronie Deutsche Postu.

118 W motywie 267 zaskarżonej decyzji Komisja wskazała, że argumenty dotyczące kwestii, czy Deutsche Post poniósł koszty emerytur wyższe niż jego prywatni konkurenci, „nie są istotne w kontekście pytania, czy dotacje do emerytury [stanowią pomoc państwa]", ale należy je zbadać „w ramach oceny zgodności pomocy". Zamysł ten został także wyrażony w motywie 268 zaskarżonej decyzji.

119 Wreszcie motywy 269–273 zaskarżonej decyzji dotyczą obalenia różnych argumentów podniesionych przez Republikę Federalną Niemiec w trakcie postępowania administracyjnego.

120 W trzecim rzędzie należy ustalić, w świetle zarzutów i argumentów podniesionych w tym względzie przez Republikę Federalną Niemiec, czy Komisja słusznie uznała, że istnieje korzyść przysporzona Deutsche Postowi przez to państwo członkowskie.

121 Jak wskazano w pkt 87 powyżej, Republika Federalna Niemiec poświęciła szereg zarzutów na zakwestionowanie istnienia w niniejszej sprawie pomocy państwa. W ramach każdego z tych zarzutów państwo to zaprzecza twierdzeniu, że Deutsche Postowi została przysporzona korzyść w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

122 W pierwszej kolejności należy zbadać argumenty podniesione w ramach zarzutu pierwszego, za pomocą których Republika Federalna Niemiec zamierza obalić wniosek, że w niniejszej sprawie zostało spełnione kryterium trzecie, dotyczące istnienia korzyści o charakterze gospodarczym i selektywnym.

123 Komisja wnosi do Sądu o oddalenie tych argumentów.

124 Przede wszystkim Republika Federalna Niemiec podnosi, że publiczne finansowanie emerytur nie stanowi korzyści dla Deutsche Postu ze względu na okoliczność, że kwota, jaką przedsiębiorstwo to musi odprowadzać „na fundusz emerytalny, jest określona w ustawie". Argument ten należy jednak oddalić jako bezskuteczny, ponieważ na tym etapie zadaniem Komisji było właśnie ustalenie, czy w świetle § 16 ustawy o statusie pracowników poczty Deutsche Post odniósł względem swych konkurentów korzyść gospodarczą, którą dotąd nie dysponował. Żadnego znaczenia nie ma w tym względzie to, czy korzyść – o ile zostanie wykazana – wynika z obowiązku prawnego czy z interwencji państwa mającej inną postać, gdyż obie te sytuacje są objęte postanowieniami art. 107 ust. 1 TFUE.

125 Następnie Republika Federalna Niemiec twierdzi, że przy ocenie istnienia pomocy Komisja wzięła pod uwagę dane z zakresu niemieckich ram prawnych w dziedzinie zabezpieczenia społecznego i stosunków pracy. Należy jednak stwierdzić, że argument ten jest chybiony, ponieważ rozważania tego rodzaju zostały przedstawione przez Komisję w zaskarżonej decyzji dopiero na etapie oceny zgodności domniemanej pomocy z rynkiem wewnętrznym.

126 Republika Federalna Niemiec powołuje się wreszcie na wcześniejszą praktykę decyzyjną Komisji, odnosząc się do decyzji Komisji 2009/945/WE z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie reformy sposobu finansowania programu emerytalnego przedsiębiorstwa RATP [pomoc państwa C42/07 (ex N 428/06)], którą Francja zamierza wdrożyć na rzecz przedsiębiorstwa RATP (Dz.U. 2009, L 327, s. 21). Taki argument także należy oddalić. Należy bowiem przypomnieć – bez konieczności badania, czy praktyka,

na którą się powołano, rzeczywiście istnieje – że nie może ona wpływać na ważność zaskarżonej decyzji, która może być oceniana jedynie z punktu widzenia obiektywnie obowiązujących postanowień traktatowych (zob. podobnie wyroki: z dnia 20 maja 2010 r., Todaro Nunziatina & C., C-138/09, EU:C:2010:291, pkt 21; z dnia 27 września 2012 r., Wam Industriale/Komisja, T-303/10, niepublikowany, EU:T:2012:505, pkt 82). A zatem nie może ona zależeć od subiektywnej oceny Komisji i powinna być ustalana niezależnie od jakichkolwiek wcześniejszych praktyk tej instytucji (wyroki: z dnia 27 września 2012 r., Wam Industriale/Komisja, T-303/10, niepublikowany, EU:T:2012:505, pkt 82; z dnia 5 lutego 2015 r., Ryanair/Komisja, T-500/12, niepublikowany, EU:T:2015:73, pkt 39).

127 Badane argumenty Republiki Federalnej Niemiec zawarte w zarzucie pierwszym należy zatem oddalić, ponieważ nie odnoszą się one do samego istnienia korzyści.

128 Ze względu na to, że po pierwsze, oddalona została ta część rozpatrywanego zarzutu, która dotyczy braku uzasadnienia zaskarżonej decyzji (zob. pkt 55 i 56 powyżej), a po drugie, że oddalone zostały zawarte w tym samym zarzucie zastrzeżenia dotyczące tożsamości beneficjenta domniemanej pomocy i kwestionowania statusu przedsiębiorstwa (zob. pkt 101 powyżej), zarzut pierwszy należy oddalić w całości.

129 W ramach zarzutu drugiego, opartego na okoliczności, że publiczne finansowanie emerytur nie pokrywało kosztów ponoszonych przez Deutsche Post, Republika Federalna Niemiec przedstawiła argumentację składającą się z trzech części, z których dwie pierwsze zmierzają do obalenia twierdzenia, że koszty pokryte za pomocą publicznego finansowania emerytur obciążają zwykle budżet przedsiębiorstwa, zaś trzecia dotyczy kwestii zrekompensowania niekorzystnej sytuacji strukturalnej.

130 Na wstępie należy jeszcze raz zaznaczyć (zob. pkt 110 powyżej), że w wyroku z dnia 16 marca 2004 r., Combus (T-157/01, EU:T:2004:76, pkt 6, 7, 56, 57), Sąd orzekł, że środek, za pomocą którego państwo członkowskie uwalnia przedsiębiorstwo, początkowo zobowiązane przez ustawę do dalszego zatrudniania urzędników swego poprzednika prawnego i do zwrotu temu państwu kosztów wynagrodzeń i emerytur, które państwo to w dalszym ciągu wypłacało, od „niekorzystnej sytuacji strukturalnej", w jakiej stawia to przedsiębiorstwo „uprzywilejowany i kosztowny status [tych] urzędników" względem statusu pracowników prywatnych konkurentów owego przedsiębiorstwa, nie stanowi co do zasady interwencji zmniejszającej obciążenia, jakim zazwyczaj podlega budżet przedsiębiorstwa, a w konsekwencji pomocy. Nie można bowiem twierdzić, że do obciążeń, jakie ponoszą zwykle przedsiębiorstwa, należy koszt utrzymywania nadzwyczajnie hojnego systemu emerytalnego prawa powszechnego, ustanowionego w przepisach państwa członkowskiego, niezależnie od tego, czy chodzi tu, jak w postępowaniu, w którym zapadł wyrok z dnia 16 marca 2004 r., Combus (T-157/01, EU:T:2004:76), o uregulowania mające zastosowanie do urzędników duńskich, czy, jak w niniejszej sprawie, o uregulowania w przedmiocie emerytur urzędników, którzy dawniej byli zatrudnieni przez Deutsche Bundespost w celu realizacji publicznych usług pocztowych, a ich status był podobny do statusu niemieckich urzędników państwowych.

131 Należy podkreślić, że orzekając w ten sposób, Sąd nie zamierzał uwzględniać samej intencji ustawodawcy krajowego, a mianowicie uwolnienia danego podmiotu od niekorzystnej sytuacji strukturalnej, niezależnie od jej skutków. Sąd wyraźnie wskazał mianowicie, że państwo duńskie „mogło […] osiągnąć ten sam rezultat", czyli ten sam skutek, „w drodze przeniesienia owych urzędników w ramach administracji publicznej, bez wypłacania szczególnej bonifikaty" (wyrok z dnia 16 marca 2004 r., Combus, T-157/01, EU:T:2004:76, pkt 57). Wnioski płynące z tego wyroku nie są zatem sprzeczne z orzecznictwem przytoczonym w pkt 108 powyżej, w którym przypomniano, że art. 107 ust. 1 TFUE nie wprowadza rozróżnienia pomiędzy interwencjami państwowymi w zależności od ich przyczyn lub celów, ale definiuje te interwencje na podstawie ich skutków (zob. podobnie wyroki: z dnia 3 marca 2005 r., Heiser, C-172/03, EU:C:2005:130, pkt 46; z dnia 9 czerwca 2011 r., Comitato „Venezia vuole vivere" i in./Komisja, C-71/09 P, C-73/09 P i C-76/09 P, EU:C:2011:368, pkt 94, 95; z dnia 16 września 2013 r., British Telecommunications i BT Pension Scheme Trustees/Komisja, T-226/09 i T-230/09, niepublikowany, EU:T:2013:466, pkt 74).

132 Następnie, kierując się tą samą logiką, którą zastosowano w orzecznictwie przybliżonym w pkt 108 i 109 powyżej, w celu ustalenia, czy sporny środek przysparza Deutsche Postowi korzyści w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, należy zbadać, czy jego skutkiem jest wzmocnienie pozycji tego podmiotu względem konkurujących z nim przedsiębiorstw. W ramach tej analizy należy wziąć pod uwagę ewentualne obowiązki ciążące na Deutsche Poście na mocy przepisów krajowych dotyczących finansowania emerytur, które to obowiązki nie ciążą na konkurentach tego przedsiębiorstwa. Tak samo jak nałożenie obowiązku świadczenia usługi publicznej wyklucza możliwość uznania wypłaty wynagrodzenia nieprzekraczającego tego, które jest niezbędne do pokrycia kosztów poniesionych w związku ze świadczeniem takiej usługi, za przysporzenie korzyści w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, nałożenie, mocą aktu władzy publicznej, obowiązku ponoszenia pełnych kosztów emerytur personelu o statusie urzędnika zamiast odprowadzania składek na ubezpieczenie emerytalne wyklucza bowiem możliwość uznania finansowania tych kosztów za przysporzenie korzyści, pod warunkiem że finansowanie takich kosztów nie wykracza poza to, co jest konieczne do zrównania obowiązków ciążących na Deutsche Poście z tymi, które ciążą na konkurujących z nim przedsiębiorstwach. Istnienie korzyści można więc stwierdzić jedynie wtedy, gdy owo finansowanie przekracza ten próg.

133 Jak wynika ze skargi i z repliki, Republika Federalna Niemiec utrzymuje, że Komisja nie przeprowadziła żadnej konkretnej analizy w celu ustalenia, czy koszty przejęte dzięki publicznemu finansowaniu emerytur należały do tych, które obciążają zwykle budżet przedsiębiorstwa, i dopiero w ramach badania dotyczącego zgodności spornego środka z rynkiem wewnętrznym Komisja przystąpiła do porównania ich z obciążeniami, jakie przedsiębiorstwo powinno zwykle ponosić.

134 Państwo to podnosi ponadto, że samo twierdzenie, iż obciążenia związane ze świadczeniami emerytalnymi stanowią zwykłe koszty funkcjonowania przedsiębiorstwa, nie jest wystarczające w odniesieniu do publicznego finansowania emerytur byłych urzędników i że Komisja powinna była sprecyzować, czy należy dokonać porównania z przedsiębiorstwem zatrudniającym wyłącznie pracowników prywatnych, czy też założyła ona, że wśród czynnych zawodowo lub emerytowanych pracowników takiego przedsiębiorstwa są urzędnicy.

135 Dla zainteresowanego państwa członkowskiego uchybienie to stanowi błąd w ocenie, który sam w sobie uzasadnia stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji: konkretna analiza pozwoliłaby bowiem wykazać, że obciążenia socjalne związane z urzędnikami Deutsche Postu nie należały do kosztów, jakie obciążają zwykle budżet przedsiębiorstwa.

136 Koszty te skutkują bowiem, w ocenie tego państwa, powstaniem niekorzystnej sytuacji strukturalnej w rozumieniu wyroku z dnia 16 marca 2004 r., Combus (T-157/01, EU:T:2004:76), którego Komisja nie wzięła pod uwagę.

137 Republika Federalna Niemiec podnosi wreszcie, że dotacje do emerytur nie uwolniły Deutsche Postu od obowiązku wypłacania najpierw rocznego ryczałtu w kwocie 2045 mln EUR, a następnie kwoty stanowiącej 33% łącznych wynagrodzeń brutto czynnych zawodowo urzędników Deutsche Postu, ponieważ obowiązek taki nie ciążył nigdy na Deutsche Poście, a jedynie na Deutsche Bundespoście.

138 Natomiast Komisja podniosła, także na rozprawie, że przeprowadziła konkretną analizę kwestii, czy koszty, z których Deutsche Post został zwolniony mocą § 16 ustawy o statusie pracowników poczty, były kosztami, jakie ponosi zwykle przedsiębiorstwo. Instytucja ta przypomniała, że zgodnie z orzecznictwem koszt pracy należy do zwykłych kosztów funkcjonowania przedsiębiorstwa, a obejmuje on także wypłatę świadczeń emerytalnych.

139 Według Komisji okoliczność, że przed rokiem 1995 pracownicy byli zatrudniani na warunkach innych niż te, które od wskazanego roku obowiązywały nowych pracowników Deutsche Postu, nie ma wpływu na ciążący na tym przedsiębiorstwie obowiązek przestrzegania w odniesieniu do właściwego personelu – a mianowicie urzędników – warunków, jakie zostały im przyznane. Z tych samych powodów bez

znaczenia jest w tym wypadku forma, jaką przyjmuje koszt świadczeń emerytalnych, gdyż chodzi po prostu o ustalenie, czy ów koszt zalicza się do kosztów, jakie przedsiębiorstwo powinno zwykle ponosić.

140 Instytucja ta zarzuca Republice Federalnej Niemiec, że zaproponowane przez to państwo metody ustalenia rozpatrywanych kosztów nie są zgodne z orzecznictwem, i twierdzi, że wyrok z dnia 16 marca 2004 r., Combus (T-157/01, EU:T:2004:76), nie został potwierdzony ani w orzecznictwie, ani w praktyce decyzyjnej Komisji.

141 Na koniec przypomina ona, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem istnienie pomocy należy oceniać na podstawie skutków interwencji państwa, a nie na podstawie ich przyczyn czy celów.

142 W tym względzie należy przypomnieć, że – jak potwierdziła Komisja w odpowiedzi na skargę, a także w odpowiedziach na pytania, które zostały jej zadane na rozprawie – w motywach 262 i 263 zaskarżonej decyzji instytucja ta ograniczyła się do uznania, że korzyść zaistniała, wyłącznie ze względu na okoliczność częściowego przejęcia przez niemiecką Federację kosztów emerytur byłych urzędników, podczas gdy według niej wcześniej koszty te nie były w ten sposób przejmowane. Jednakże nawet jeśli twierdzenie to jest prawdziwe – w co można powątpiewać, gdyż choć w istocie niemiecka Federacja nie udzielała bezpośrednich dotacji, to jednak istniały rekompensaty pośrednie, a mianowicie rekompensaty ze strony Postbanku i Telekomu, z których korzystał Postdienst, będący poprzednikiem prawnym Deutsche Postu, i które to rekompensaty miały pokryć jego straty, co także zostało wykazane na rozprawie – to nie mogło ono wystarczyć do wykazania, że Deutsche Post znajdował się w sytuacji korzystniejszej niż jego konkurenci.

143 Z okoliczności tych można bowiem całkiem zasadnie wywnioskować, że w wyniku zastosowania spornego środka Deutsche Post znalazł się w sytuacji mniej niekorzystnej niż ta, w której znajdował się przed jego zastosowaniem, ale że w dalszym ciągu pozostaje w sytuacji niekorzystnej lub porównywalnej względem sytuacji swych konkurentów, wobec czego nie została mu przysporzona korzyść. Jak wskazała bowiem Komisja w motywach 294 i 297 zaskarżonej decyzji, obciążenie, jakie pociąga za sobą pełen koszt emerytur ponoszony przez Deutsche Post przed rokiem 1995, w tym wypadku w środowisku monopolistycznym, jest tak znaczne, że w braku środków częściowo uwalniających to przedsiębiorstwo od owego obciążenia nie byłoby ono w stanie dotrzymać kroku swym konkurentom, a więc musiałoby zniknąć z rynku.

144 W tym kontekście z rozważań przedstawionych w pkt 108, 109 i 132 powyżej wynika, że pojęcie „obciążeń ponoszonych normalnie przez przedsiębiorstwo” nie obejmuje obciążeń nałożonych na jedno tylko przedsiębiorstwo mocą przepisów wprowadzających odstępstwo od reguł, które są powszechnie stosowane do przedsiębiorstw konkurencyjnych, a których skutkiem jest nałożenie na to jedno przedsiębiorstwo obowiązków, które nie ciążą na przedsiębiorstwach konkurencyjnych. „Obciążenia ponoszone normalnie przez przedsiębiorstwo” są to natomiast obciążenia, które wynikają z uregulowań stosowanych powszechnie.

145 Przedstawione w motywie 263 zaskarżonej decyzji stanowisko, zgodnie z którym jedynym elementem mającym decydujące znaczenie dla oceny istnienia korzyści jest to, że „przedsiębiorstwo ponosi, w taki lub inny sposób, pełne koszty emerytur” i że w tym zakresie obciążenie spoczywające na Deutsche Poście było umiarkowane, jest zatem błędne pod względem prawnym. Poza tym, jeżeli – jak podnosi Komisja – pojęcie „obciążeń ponoszonych normalnie przez przedsiębiorstwo” powinno być definiowane na podstawie uregulowań szczególnych dotyczących przedsiębiorstwa będącego domniemanym beneficjentem, to nie ma przeszkód, by uznać, że sporny środek zmniejszający obciążenie Deutsche Postu jest częścią tych uregulowań, co wykluczałoby istnienie pomocy państwa.

146 W konsekwencji to samo tyczy się stanowiska przedstawionego w motywach 267 i 268 zaskarżonej decyzji, zgodnie z którym okoliczność, że na Deutsche Poście ciążyły zobowiązania prawne w zakresie finansowania emerytur jego personelu idące dalej niż te, które ciążyły na jego konkurentach, jest pozbawiona znaczenia dla oceny istnienia korzyści, ale ma ona znaczenie wyłącznie w ramach oceny zgodności tego środka z rynkiem wewnętrznym.

147 Przy ocenie pojęcia korzyści Komisja powinna więc była zbadać, czy przejmując obciążenie odpowiadające różnicy między ryczałtem ustalonym na lata 1995–1999 i łączną wysokością kosztów emerytur byłych urzędników Deutsche Postu z jednej strony a kwotą stanowiącą 33% wynagrodzeń brutto czynnych zawodowo urzędników Deutsche Postu i tą samą łączną wysokością emerytur z drugiej strony, Federacja przyznała temu przedsiębiorstwu korzyść gospodarczą względem jego konkurentów.

148 Z orzecznictwa wynika bowiem, że – zgodnie z tym, co stwierdzono w pkt 108, 109 i 132 powyżej – to właśnie na tym etapie stosowania art. 107 ust. 1 TFUE, czyli na etapie dowodzenia istnienia korzyści, Komisja powinna wykazać na przykład to, że częściowe zwolnienie z obowiązku wpłacania składek na fundusz emerytalny stanowi dla dawnego operatora historycznego korzyść selektywną (zob. podobnie wyrok z dnia 16 września 2013 r., British Telecommunications i BT Pension Scheme Trustees/Komisja, T-226/09 i T-230/09, niepublikowany, EU:T:2013:466, pkt 46).

149 W wypadku szeregu środków mających na celu zrekompensowanie obciążeń nałożonych na jedno przedsiębiorstwo na mocy przepisów prawa, które wprowadzają odstępstwo od reguł mających powszechne zastosowanie do przedsiębiorstw konkurencyjnych i których skutkiem jest nałożenie na to przedsiębiorstwo obowiązków, które nie ciążą na przedsiębiorstwach konkurencyjnych, Komisja powinna oczywiście, na etapie analizy tych środków pod kątem prawa pomocy państwa, wziąć pod uwagę skutki wywołane przez środki wcześniejsze, tak aby ustalić, czy ostatni z badanych przez nią środków, na tle tych przeanalizowanych wcześniej, stanowi nadmierną rekompensatę, co w konsekwencji pozwala uznać, że owa nadmierna rekompensata stanowi korzyść gospodarczą, przy czym należy przypomnieć, że w ramach badania nowego środka państwo członkowskie zawsze może wykazać, że środek ten nie prowadzi do przekroczenia progu, powyżej którego korzystającemu z niego przedsiębiorstwu zostaje przysporzona korzyść względem przedsiębiorstw konkurencyjnych. Należy jednak przypomnieć, że w tym wypadku nie mamy do czynienia z sytuacją, w której Komisja bada przepisy kolejno, w miarę ich zgłaszania przez dane państwo członkowskie, gdyż w niniejszej sprawie instytucja ta przystąpiła do analizy publicznego finansowania emerytur dopiero w reakcji na skargi wniesione przez przedsiębiorstwa konkurencyjne.

150 W niniejszej sprawie Komisja próbowała wprawdzie wykazać rzeczywiste istnienie selektywnej korzyści gospodarczej, a nie tylko postulowała, że tak jest. Uczyniła to jednak, jak sama przyznała w odpowiedzi na skargę i na rozprawie, dopiero na etapie badania zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym, w motywach 288–410 zaskarżonej decyzji. Z powyższych rozważań wynika jednak, że jedynie ewentualne kwoty wykraczające poza to, co niezbędne do zrównania nałożonych na Deutsche Post przed rokiem 1995 kosztów emerytur z kosztami ponoszonymi przez jego konkurentów, mogły przysparzać temu przedsiębiorstwu tego rodzaju korzyść, a tym samym stanowić pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

151 Jak przypomniano w pkt 133 powyżej, Republika Federalna Niemiec, podkreślając, że „dopiero w ramach badania dotyczącego zgodności spornego środka z rynkiem wewnętrznym Komisja przystąpiła do porównania […] z obciążeniami, jakie przedsiębiorstwo powinno »zwykle« ponosić względem pracowników prywatnych zgodnie z niemieckim prawem socjalnym”, wykazała zatem w wymagany prawem sposób, że Komisja błędnie zastosowała orzecznictwo przytoczone w pkt 148 powyżej. Należy zaznaczyć, że we wskazanym orzecznictwie nie ograniczono się do przypomnienia wymogów o charakterze formalnym, ale podkreślono, że analiza danego środka w kontekście postanowień art. 107 TFUE powinna być dwuetapowa, co ma daleko idące konsekwencje.

152 Po pierwsze, jak wskazano w pkt 104 powyżej, sąd Unii przeprowadza bowiem pełną kontrolę w odniesieniu do kwestii, czy dany środek jest objęty zakresem zastosowania art. 107 ust. 1 TFUE (wyroki: z dnia 22 grudnia 2008 r., British Aggregates/Komisja, C-487/06 P, EU:C:2008:757, pkt 111; z dnia 16 września 2013 r., British Telecommunications i BT Pension Scheme Trustees/Komisja, T-226/09 i T-230/09, niepublikowany, EU:T:2013:466, pkt 39). Wynika stąd, że do sądu Unii należy zbadanie, czy okoliczności faktyczne przytoczone przez Komisję są prawidłowe, a także czy wskazują one, że wszystkie przesłanki pozwalające zakwalifikować dany środek jako „pomoc" w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE są spełnione (wyrok z dnia 1 lipca 2008 r., Chronopost i La Poste/UFEX i in., C-341/06 P i C-342/06 P, EU:C:2008:375, pkt 142). Ponadto sąd Unii wielokrotnie orzekał, że art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE przyznaje Komisji uprawnienia dyskrecjonalne, których wykonywanie wiąże się z przeprowadzaniem złożonych ocen gospodarczych i społecznych (wyroki: z dnia 20 września 2007 r., Fachvereinigung Mineralfaserindustrie/Komisja, T-375/03, niepublikowany, EU:T:2007:293, pkt 138; z dnia 27 września 2012 r., Włochy/Komisja, T-257/10, niepublikowany, EU:T:2012:504, pkt 133), co oznacza, że kontrola, jaką sprawuje on w odniesieniu do takich ocen, polega na zbadaniu, czy przestrzegane są przepisy proceduralne, czy uzasadnienie jest wystarczające, czy ustalenia faktyczne są prawidłowe, a także czy nie dopuszczono się oczywistego błędu w ocenie i nadużycia władzy (wyrok z dnia 13 września 1995 r., TWD/Komisja, T-244/93 i T-486/93, EU:T:1995:160, pkt 82).

153 Po drugie, przyznanie niezgodnej z prawem pomocy może skutkować nie tylko powstaniem po stronie beneficjenta obowiązku zwrotu takiej pomocy, ale także powstaniem po jego stronie obowiązku zapłaty odsetek za okres, w którym utrzymywała się ta sytuacja bezprawności, lub wypłaty odszkodowania konkurentom (zob. analogicznie wyrok z dnia 12 lutego 2008 r., CELF i ministre de la Culture et de la Communication, C-199/06, EU:C:2008:79, pkt 55).

154 Z całości powyższych rozważań wynika, że Republika Federalna Niemiec słusznie twierdzi, iż samo twierdzenie, że obciążenia emerytalne są częścią kosztów ponoszonych normalnie przez przedsiębiorstwa, nie wystarczy w tym wypadku do wykazania, że po stronie Deutsche Postu istnieje rzeczywista korzyść gospodarcza. Komisja, na której spoczywał obowiązek udowodnienia, że korzyść taka istnieje, nie wywiązała się z tego obowiązku, a tym samym dopuściła się naruszenia prawa.

155 Wobec tego należy uwzględnić zarzut drugi, z wyjątkiem zawartych w nim argumentów dotyczących spełnienia obowiązku uzasadnienia (zob. pkt 66 powyżej).

156 Samo to ustalenie wystarczy, by stwierdzić nieważność art. 1 i 4–6 zaskarżonej decyzji oraz uwzględnić skargę Republiki Federalnej Niemiec, przy czym nie ma potrzeby wypowiadania się w przedmiocie zarzutów od ósmego do dziesiątego ani w przedmiocie pozostałej części zarzutów trzeciego, szóstego i siódmego.

W przedmiocie kosztów

157 Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania przed Sądem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja przegrała sprawę, należy – zgodnie z żądaniem Republiki Federalnej Niemiec – obciążyć ją kosztami postępowania.

Z powyższych względów

SĄD (ósma izba)

orzeka, co następuje:

1) Stwierdza się nieważność art. 1 i 4–6 decyzji Komisji 2012/636/UE z dnia 25 stycznia 2012 r. w sprawie środka C 36/07 (ex NN 25/07) wdrożonego przez Niemcy na rzecz Deutsche Post AG.

2) Komisja Europejska zostaje obciążona kosztami postępowania.

Gratsias Kancheva Wetter

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 14 lipca 2016 r.

Podpisy