Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (osmi senat)

z dne 14. julija 2016*

„Državne pomoči — Poštno področje — Financiranje dodatnih stroškov plač in prispevkov socialnega varstva za del osebja družbe Deutsche Post prek subvencij in prihodkov, ustvarjenih s plačevanjem storitev po reguliranih cenah — Sklep o razglasitvi pomoči za nezdružljivo z notranjim trgom — Pojem prednosti — Sodba ‚Combus‘ — Dokazovanje obstoja gospodarske in selektivne prednosti — Neobstoj“

V zadevi T-143/12,

Zvezna republika Nemčija, ki sta jo najprej zastopala T. Henze in K. Petersen, nato T. Henze in K. Stranz, agenti, skupaj z U. Soltészom, odvetnikom,

tožeča stranka,

proti

Evropski komisiji, ki jo zastopajo D. Grespan, T. Maxian Rusche in R. Sauer, agenti,

tožena stranka,

zaradi predloga na podlagi člena 263 PDEU za razglasitev ničnosti členov 1 in od 4 do 6 Sklepa Komisije 2012/636/EU z dne 25. januarja 2012 o ukrepu C 36/07 (ex NN 25/07), ki ga je Nemčija izvedla za podjetje Deutsche Post AG (UL 2012, L 289, str. 1),

SPLOŠNO SODIŠČE (osmi senat),

v sestavi D. Gracias, predsednik, M. Kančeva, sodnica, in C. Wetter (poročevalec), sodnik,

sodna tajnica: S. Bukšek Tomac, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 10. decembra 2015

izreka naslednjo

* Jezik postopka: nemščina.

Sodbo

Dejansko stanje

1 Zvezna republika Nemčija, tožeča stranka v tej zadevi, je leta 1950 ustanovila poštno podjetje Deutsche Bundespost, ki je imelo status „posebnega državnega premoženja“, kar ji po nemškem upravnem pravu ni dajalo pravne osebnosti, imela pa je svoj proračun in ni bila odgovorna za splošne državne dolgove. S členom 15 Gesetz über die Verwaltung der Deutschen Bundespost (zakon o organizaciji nemške zvezne pošte) z dne 24. julija 1953 (BGBl. 1953 I, str. 676) je bilo načeloma prepovedano izplačilo subvencij Deutsche Bundespost iz državnega proračuna.

2 Dalje, Haushaltsgrundsätzegesetz (zakon o načelih proračunskega prava) z dne 19. avgusta 1969 (BGBl. I, str. 1273) je potrdil obstoj lastnega proračuna in lastnega računovodskega sistema podjetja Deutsche Bundespost.

3 Leta 1989 je Zvezna republika Nemčija opravila prvo veliko reformo podjetja Deutsche Bundespost. Reforma je bila opravljena z dvema zakonoma, in sicer Gesetz über die Unternehmensverfassung der Deutschen Bundespost (zakon o upravljanju nemškega zveznega poštnega podjetja) z dne 8. junija 1989 (BGBl. 1989 I, str. 1026) in Gesetz über das Postwesen (zakon o poštnem sektorju) z dne 3. julija 1989 (BGBl. 1989 I, str. 1450). S to reformo podjetju Deutsche Bundespost ni bila dana pravna osebnost, ampak je bilo to posebno državno premoženje razdeljeno na tri različne subjekte, ki so pripadali podjetju Deutsche Bundespost in ki so še zmeraj bili posebno državno premoženje, torej, natančneje, niso imeli pravne osebnosti, čeprav so bili opredeljeni kot „javna podjetja“. Šlo je za podjetja Postdienst (poštne dejavnosti), Postbank (bančne dejavnosti) in Telekom (telekomunikacijske dejavnosti).

4 Na podlagi člena 37(2) in (3) zakona o upravljanju nemškega zveznega poštnega podjetja je bilo navzkrižno financiranje med temi tremi enotami – čeprav naj bi se vsaka od teh treh enot financirala sama s svojimi prihodki iz vseh storitev, ki jih ponuja – dovoljeno, če so ugotovljene izgube izhajale iz obveznosti univerzalnih storitev. Poleg tega je člen 54(2) zakona o upravljanju nemškega zveznega poštnega podjetja podjetjem Postdienst, Postbank in Telekom nalagal, da v celoti krijejo financiranje pokojnin in povrnitev stroškov zdravstvenega varstva upokojenih uradnikov, prej zaposlenih pri Deutsche Bundespost. Razdelitev te obveznosti med tri subjekte se je opravila na podlagi narave prejšnjih dejavnosti vsakega upokojenega uradnika. Še zaposlenim uradnikom je ta določba zagotavljala pravice v razmerju do zvezne države, pri čemer ni bilo poseženo v možnost zadnjenavedene, da zahteva, da podjetja Postdienst, Postbank in Telekom poravnajo celotni znesek teh pravic.

5 Podjetje UPS Europe NV/SA (v nadaljevanju: UPS) je 7. julija 1994 pri Komisiji Evropskih skupnosti vložilo pritožbo, in sicer je trdilo, da je Zvezna republika Nemčija podjetju Postdienst dodelila nezakonite državne pomoči.

6 Leta 1994 je prišlo tudi do druge velike reforme nemškega poštnega sistema, in sicer najprej z Verordnung zur Regelung der Pflichtleistungen der Deutschen Bundespost Postdienst (uredba o obveznih poštnih storitvah nemške zvezne pošte) z dne 12. januarja 1994 (BGBI. 1994 I, str. 86, v nadaljevanju: uredba o obveznih poštnih storitvah), potem z dvema zakonoma z dne 14. septembra 1994, in sicer Gesetz zum Personalrecht der Beschäftigten der früheren Deutschen Bundespost (zakon o delovnem pravu glede uslužbencev nekdanje nemške zvezne pošte) (BGBl. 1994 I, str. 2325, v nadaljevanju: zakon o statusu poštnih uslužbencev) in Gesetz zur Umwandlung von Unternehmen der Deutschen Bundespost in die Rechtsform der Aktiengesellschaft (zakon o preoblikovanju podjetja nemške zvezne pošte v delniško družbo) (BGBl. I, str. 2325).

7 Z uredbo o obveznih poštnih storitvah je bilo podjetju Postdienst kot ponudniku univerzalnih poštnih storitev dodeljena naloga dostave pisem in paketov s težo največ 20 kg in opravljanja ustreznih storitev po vsej Nemčiji po enotnih cenah. Ta obveznost se ni spremenila niti po tem, ko je na podlagi zakona o preoblikovanju podjetja nemške zvezne pošte v delniško družbo podjetje Postdienst postalo družba Deutsche Post AG, medtem ko sta podjetji Postbank in Telekom prav tako postali delniški družbi, in sicer s 1. januarjem 1995.

8 Člen 1(1) zakona o statusu poštnih uslužbencev je določal, da se na družbo Deutsche Post prenesejo vse pravice in obveznosti, ki jih je imela zvezna država kot delodajalec. Ob uporabi tega načela je člen 2(1) tega zakona določal, da bodo uradniki, ki so bili zaposleni v podjetju Postdienst, premeščeni v družbo Deutsche Post, ki bo ohranila njihov pravni položaj in pripadajoče denarne pravice (člen 2(3) zakona o statusu poštnih uslužbencev). Glede pokojnin uradnikov in povrnitev stroškov zdravstvenega varstva upokojenih uradnikov, je bil na podlagi člena 15 tega zakona ustanovljen pokojninski sklad za uradnike družbe Deutsche Post. Obveznosti, za katere so se zavezali najprej podjetje Deutsche Bundespost, potem pa vsak od treh subjektov, ki so ga nasledili kot posebno državno premoženje, so bile s členom 2(2) zakona o preoblikovanju podjetja nemške zvezne pošte v delniško družbo v celoti prenesene na podjetje Telekom. Ta določba je tudi določala, da ima v zameno podjetje Telekom možnost vložitve regresnega zahtevka zoper podjetji Postdienst in Postbank. Vendar pa je s členom 7 tega zakona – z odstopanjem od zgoraj navedenega člena 2(2) – pravica družbe Telekom do vložitve tega zahtevka v zvezi z dolgovi, omejenimi na višino izgub, ki jih je ustvarilo podjetje Postdienst, prenehala 31. decembra 1994. Ta ugasnitev dolgov je povzročila prenos sredstev v enaki višini na družbo Deutsche Post.

9 Zakon o preoblikovanju podjetja nemške zvezne pošte v delniško družbo je določil tudi, da bo zvezna država jamčila za vse obveznosti, ki jih je prevzela družba Deutsche Bundespost pred letom 1995 in ki so bile prenesene potem na podjetje Postdienst ali katero od drugih dveh podjetij, ustanovljenih v letu 1989. Nasprotno pa zvezna država ni jamčila za vrednostne papirje, ki jih je družba Deutsche Post izdala po 1. januarju 1995.

10 Zakon o statusu poštnih uslužbencev je določil tudi razdelitev stroškov med zvezno državo in družbo Deutsche Post glede letnih prispevkov v pokojninski sklad, ustanovljen s členom 15 navedenega zakona. Tako je člen 16 tega zakona določal, da mora v obdobju od 1. januarja 1995 do 31. decembra 1999 družba Deutsche Post plačati pavšalni letni znesek v višini 2,045 milijarde EUR. Od 1. januarja 2000 je ta pavšalni letni znesek nadomestil prispevek, ki se izračuna kot 33 % vseh plač uradnikov, zaposlenih pri družbi Deutsche Post. Tako v prvem kot drugem primeru so na podlagi člena 16 preostali stroški za pokojnine bremenili zvezni proračun (od 1. januarja 1995).

11 Leta 1997 je Postgesetz (zakon o pošti) (BGBl. 1997 I, str. 3294) dopolnil uredbo o obveznih storitvah in, natančneje, ohranil dejavnosti, ki so bile zaupane Deutsche Post v okviru univerzalne storitve. Člen 11 zakona o pošti je univerzalno storitev opredelil tako, da med drugim obsega prevoz pisemskih pošiljk, paketov s težo največ 20 kg, knjig, katalogov, časopisov in revij s težo največ 200 g; člen 52 navedenega zakona je ohranil pooblastilo družbe Deutsche Post glede zagotavljanja univerzalnih storitev do 31. decembra 2007, torej datuma poteka njegove izključne pravice za zagotavljanje storitev dostave poštnih pošiljk. Najvišja dovoljena teža za pisemske pošiljke in kataloge se je med 1. januarjem 1998 – datumom začetka veljave zakona o pošti – in datumom poteka izključne pravice postopno zniževala, nazadnje je dosegla 50 g.

12 Leto 1997 je prav tako leto preobrata v tem, kako je družba Deutsche Post upravljala s svojimi zaposlenimi, saj so pogodbeni uslužbenci, ki so bili zaposleni pred tem datumom, imeli koristi ne le od obveznih shem socialne varnosti, temveč so lahko sklenili tudi dodatno pokojninsko zavarovanje, ki jim je omogočilo prejemanje pokojnin, podobnih pokojninam uradnikov Deutsche Post. Do leta 1997 je družba Deutsche Post financirala dodatne pokojninske prejemke za pogodbene uslužbence s prispevkom v višini med 5 in 10 % bruto plače aktivnega pogodbenega uslužbenca. Po tem datumu je družba Deutsche Post, prvič, oblikovala rezervacijo za neplačane obveznosti iz vzajemnih skladov

družbe Deutsche Post, in drugič, dogovorila manjše dodatno pokojninsko zavarovanje za novozaposlene pogodbene uslužbence, ki ga je financirala s prispevkom v višini med 0 in 5 % bruto plače aktivnega pogodbenega uslužbenca.

13 Na podlagi pritožbe družbe UPS je Komisija 17. avgusta 1999 odprla formalni postopek preiskave zoper Zvezno republiko Nemčijo glede več pomoči, dodeljenih podjetju Postdienst, potem družbi Deutsche Post (v nadaljevanju: odločba o začetku postopka iz leta 1999). Med temi ukrepi so bili, prvič, državna poroštva, na podlagi katerih je Zvezna republika Nemčija jamčila za dolgove podjetja Deutsche Bundespost pred njegovim preoblikovanjem v tri delniške družbe, drugič, obstoj financiranja pokojnin uslužbencev podjetja Postdienst in družbe Deutsche Post iz javnih sredstev (v nadaljevanju: financiranje pokojnin iz javnih sredstev), in tretjič, morebitna finančna pomoč države v korist Deutsche Post. Zvezna republika Nemčija je z dopisom z dne 16. septembra 1999 predstavila svoja stališča in predložila zahtevane podatke. Odločba o začetku postopka iz leta 1999 je bila 23. oktobra 1999 objavljena v *Uradnem listu Evropskih skupnosti*.

14 Po objavi odločbe o začetku postopka iz leta 1999 je štirinajst zainteresiranih strani podalo svoje pripombe, ki jih je Komisija 15. decembra 1999 posredovala Zvezni republiki Nemčiji. Slednja je odgovorila z dopisom z dne 1. februarja 2000.

15 Komisija je v Odločbi 2002/753/ES z dne 19. junija 2002 o ukrepih, ki jih Zvezna republika Nemčija izvaja za podjetje Deutsche Post AG (UL L 247, str. 27), ugotovila, da je ta država članica družbi Deutsche Post dodelila pomoč, ki ni združljiva s skupnim trgom, in sicer v višini 572 milijonov EUR, ki je tej družbi omogočila, da je pokrila izgube, ki so ji nastale zaradi politike popustov glede storitev – izpostavljenih konkurenci – dostave paketov od vrat do vrat.

16 Na podlagi Odločbe 2002/753 so nemški organi od družbe Deutsche Post pobrali znesek 572 milijonov EUR. Družba Deutsche Post je 4. septembra 2002 zoper navedeno odločbo pri Splošnem sodišču vložila ničnostno tožbo (zadeva T-266/02).

17 Med 1. januarjem 2003 in 31. decembrom 2007 je Bundesnetzagentur (zvezna agencija za omrežja, Nemčija), ustanovljena z zakonom o pošti, določila zgornjo mejo cen več storitev, ki ustrezajo tistim, ki so predmet regulacije cen poštnih storitev.

18 Družba UPS je 13. maja 2004 pri Komisiji vložila novo pritožbo, v kateri je trdila, da, prvič, Komisija v Odločbi 2002/753 ni preučila vseh ukrepov, navedenih v pritožbi, vloženi 7. julija 1994, in drugič, da so bile nezakonite pomoči dodeljene po sprejetju te odločbe.

19 Družba TNT Post AG & Co. KG je 16. julija 2004 tudi vložila pritožbo pri Komisiji, in sicer, ker naj bi družba Deutsche Post družbi Postbank prodala storitve po zelo nizkih cenah, saj naj bi zadnjenavedena za opravljene storitve plačala le variabilne stroške.

20 Komisija je novembra 2004 in aprila 2005 – tako glede pritožbe, ki jo je 13. maja 2004 vložila družba UPS, kot pritožbe, ki jo je 16. julija 2004 vložila družba TNT Post – Zvezni republiki Nemčiji poslala zahtevo za informacije, na katero je ta odgovorila v decembru 2004 in juniju 2005.

21 Komisija je z dopisom z dne 12. septembra 2007 Zvezno republiko Nemčijo obvestila, da bo uvedla postopek iz člena 88(2) ES v zvezi z državno pomočjo, ki so jo v korist družbe Deutsche Post (državna pomoč C 36/07 (ex NN 25/07)) (v nadaljevanju: odločba iz leta 2007) odobrili nemški organi. Komisija je v odločbi iz leta 2007, objavljeni v verodostojnem jeziku v Uradnem listu z dne 19. oktobra 2007 (UL C 245, str. 21), opozorila na postopke, ki so bili v skladu s členom 87 ES na poštnem področju uvedeni zoper Zvezno republiko Nemčijo od leta 1994 dalje, in navedla – pri čemer je izpostavila, da je nujno, da se opravi splošna preiskava o vseh primerih izkrivljanja konkurence, ki so posledica tega, da

so bila družbi Deutsche Post odobrena javna sredstva – da bo postopek, ki je bil uveden z odločbo o začetku postopka iz leta 1999, dopolnjen zaradi vključitve pred kratkim sporočenih podatkov in sprejetja dokončnega stališča v zvezi z združljivostjo teh sredstev s Pogodbo ES.

22 Družba Deutsche Post je 22. novembra 2007 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila tožbo, s katero je predlagala razglasitev ničnosti odločbe iz leta 2007 (zadeva T-421/07).

23 Splošno sodišče je s sodbo z dne 1. julija 2008, Deutsche Post/Komisija (T-266/02, EU:T:2008:235) Odločbo 2002/753 razglasilo za nično, ker Komisija ni dokazala obstoja prednosti za družbo Deutsche Post in ker ni izvedla celovite analize vseh prenosov državnih sredstev, ki jih je ta družba prejela, in vseh stroškov univerzalnih storitev, ki jih je ta družba imela, da bi ugotovila, ali je na podlagi zadevnih prenosov družba Deutsche Post prejela previsoko – v svojo korist – ali prenizko – v svojo škodo – nadomestilo. Na podlagi te sodbe – zoper katero se je Komisija pritožila – je Zvezna republika Nemčija zato od družbe Deutsche Post izterjala znesek 572 milijonov EUR skupaj s pripadajočimi obrestmi.

24 Komisija je – po več izmenjavah dopisov z Zvezno republiko Nemčijo glede utemeljenosti odločbe iz leta 2007 – od te države članice 30. oktobra 2008 zahtevala, naj ji predloži vse zahtevane računovodske podatke za obdobje od leta 1990 do leta 2007. Zoper to odredbo (v nadaljevanju: odredba iz leta 2008) sta tožbo za razglasitev ničnosti vložili tako Zvezna republika Nemčija (zadeva T-571/08) kot družba Deutsche Post (zadeva T-570/08). V času do sprejetja odločitve Splošnega sodišča je Zvezna republika Nemčija izpolnila odredbo iz leta 2008 in novembra in decembra 2008 ter marca 2009 predložila zahtevane računovodske podatke.

25 Splošno sodišče je s sklepoma z dne 14. julija 2010, Deutsche Post/Komisija (T-570/08, neobjavljen, EU:T:2010:311), in Nemčija/Komisija (T-571/08, neobjavljen, EU:T:2010:312), tožbi zoper odredbo iz leta 2008 razglasilo za nedopustni. Zoper ta sklepa sta se pri Sodišču pritožili tako Zvezna republika Nemčija (zadeva C-465/10 P) kot družba Deutsche Post (zadeva C-463/10 P).

26 Sodišče je s sodbo z dne 2. septembra 2010, Komisija/Deutsche Post (C-399/08 P, EU:C:2010:481), zavrnilo pritožbo zoper sodbo z dne 1. julija 2008, Deutsche Post/Komisija (T-266/02, EU:T:2008:235).

27 Komisija je z dopisom z dne 10. maja 2011 Zvezno republiko Nemčijo obvestila, da bo ponovno „razširila“ postopek, začet letu 1999 (v nadaljevanju: odločba iz leta 2011), da bo lahko izvedla poglobljeno preiskavo financiranja pokojnin iz javnih sredstev, od katerega je imela koristi družba Deutsche Post od leta 1995 dalje. Zadnjenavedena je 22. julija 2011 Splošnemu sodišču predlagala razglasitev ničnosti odločbe iz leta 2011 (zadeva T-388/11).

28 Sodišče je s sodbo z dne 13. oktobra 2011, Deutsche Post in Nemčija/Komisija (C-463/10 P in C-465/10 P, EU:C:2011:656), sklepa z dne 14. julija 2010, Deutsche Post/Komisija (T-570/08, neobjavljen, EU:T:2010:311), in Nemčija/Komisija (T-571/08, neobjavljen, EU:T:2010:312), razglasilo za nična – ker se je odredba iz leta 2008 neposredno in posamično nanašala na družbo Deutsche Post – in zadevi vrnilo v razsojanje Splošnemu sodišču (zadevi T-570/08 RENV in T-571/08 RENV).

29 Komisija je na podlagi odločbe iz leta 2011 od Zvezne republike Nemčije 18. novembra 2011 zahtevala podatke glede financiranja pokojnin iz javnih sredstev za obdobje po letu 2007; ti podatki so ji bili predloženi.

30 Splošno sodišče je s sodbo z dne 8. decembra 2011, Deutsche Post/Komisija (T-421/07, EU:T:2011:720), presodilo, da tožba družbe Deutsche Post zoper odločbo iz leta 2007 ni dopustna, ker ta odločba ni spremenila njenega pravnega položaja in zato ni bila izpodbojni akt.

31 S Sklepom 2012/636/EU z dne 25. januarja 2012 o ukrepu C 36/07 (ex NN 25/07), ki ga je Nemčija izvedla za družbo Deutsche Post AG (UL 2012, L 289, str. 1) (v nadaljevanju: izpodbijani sklep), je Komisija med drugim ugotovila, da financiranje pokojnin iz javnih sredstev ni bilo zakonita državna pomoč, ki je združljiva z notranjim trgom. Nasprotno pa je menila, da so nekateri javni transferji v korist družbe Deutsche Post bili državna pomoč, združljiva z notranjim trgom, in da je treba državna poroštva, na podlagi katerih je Zvezna republika Nemčija jamčila za dolgove podjetja Deutsche Bundespost pred njegovim preoblikovanjem v tri delniške družbe, analizirati kot obstoječo pomoč.

32 Izpodbijani sklep je bil naslednji dan vročen Zvezni republiki Nemčiji.

33 Zvezna republika Nemčija je v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 4. aprila 2012 vložila dopis, v katerem je Splošno sodišče obvestila, da umika tožbo v zadevi T-571/08 RENV, ki je bila izbrisana iz vpisnika Splošnega sodišča (sklep z dne 10. maja 2012, Nemčija/Komisija, T-571/08 RENV, neobjavljen, EU:T:2012:228).

34 Sodišče je s sodbo z dne 24. oktobra 2013, Deutsche Post/Komisija (C-77/12 P, neobjavljena, EU:C:2013:695), razveljavilo sodbo z dne 8. decembra 2011, Deutsche Post/Komisija (T-421/07, EU:T:2011:720), in s tem odpravilo nepravilno uporabo prava Splošnega sodišča, ko je to presodilo, da odločba iz leta 2007 ni bila izpodbojni akt. Sodišče je tudi zadevo vrnilo v razsojanje Splošnemu sodišču, da odloči o zadevnem sporu.

35 Splošno sodišče je s sodbo z dne 12. novembra 2013, Deutsche Post/Komisija (T-570/08 RENV, neobjavljena, EU:T:2013:589), zavrnilo tožbo družbe Deutsche Post zoper odredbo iz leta 2008. Ta sodba je bila predmet vsebinskega popravka (sklep z dne 15. novembra 2013, Deutsche Post/Komisija, T-570/08 RENV, neobjavljen, EU:T:2013:606).

36 Nazadnje, Splošno sodišče je s sodbo z dne 18. septembra 2015, Deutsche Post/Komisija (T-421/07 RENV, EU:T:2015:654), za nično razglasilo odločbo iz leta 2007, ker je bila ta sprejeta ob kršitvi Uredbe Sveta (ES) št. 659/1999 z dne 22. marca 1999 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena [108 PDEU] (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 1, str. 339) in načela pravne varnosti, ker je bil z njo prej že povsem zaprt formalni postopek preiskave ponovno odprt z namenom, da se – ne da bi se odločba o zaprtju izpodbijala ali umaknila – sprejme nova odločba.

Postopek in predlogi strank

37 Zvezna republika Nemčija je 30. marca 2012 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila to tožbo.

38 Komisija je 13. junija 2012 vložila odgovor na tožbo.

39 Družbi UPS in United Parcel Service Deutschland Inc. & Co. OHG sta 27. julija 2012 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložili predlog za intervencijo v podporo predlogom Komisije v obravnavani zadevi.

40 Zvezna republika Nemčija je 24. avgusta 2012 vložila predlog za zaupno obravnavo tožbe in odgovora na tožbo v odnosu do družb UPS in United Parcel Service Deutschland Inc. & Co. OHG ter v ta namen predložila nezaupno različico tožbe in odgovora na tožbo.

41 Predsednik šestega senata Splošnega sodišča je s sklepom z dne 11. septembra 2012 zavrnil predlog družb UPS in United Parcel Service Deutschland za intervencijo v sporu, s čimer je bilo *ipso iure* razrešeno tudi vprašanje zaupne obravnave tožbe in odgovora na tožbo.

42 Zvezna republika Nemčija je v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 24. septembra 2012 vložila repliko. Duplika je v to sodno tajništvo prispela 13. decembra 2012.

43 Nato je bila obravnavana zadeva dodeljena novemu sodniku poročevalcu, razporejenemu v isti senat.

44 Zaradi delne zamenjave sodnikov Splošnega sodišča je bil sodnik poročevalec razporejen v osmi senat, zato je bila ta zadeva dodeljena temu senatu.

45 Splošno sodišče je v okviru ukrepov procesnega vodstva, sprejetih na podlagi člena 64 Poslovnika Splošnega sodišča z dne 2. maja 1991, strankama postavilo vprašanja, na katera sta stranki pravočasno odgovorili. Splošno sodišče je zlasti želelo izvedeti – v interesu učinkovitega izvajanja sodne oblasti in z namenom čim boljšega vodenja zadev T-421/07 RENV, T-388/11 in T-152/12, v katerih je družba Deutsche Post tožila Komisijo, in tudi vodenja obravnavane zadeve – stališče strank glede tega, katere od teh zadev bi se lahko oziroma morale obravnavati prednostno, in o možnosti prekinitve postopka v eni ali več zadevah do sprejetja sodbe o preostalih zadevah.

46 Po predstavitvi stališč strank je bil s sklepi z dne 15. septembra 2014 – predsednika prvega senata Splošnega sodišča v zadevi T-388/11, Deutsche Post/Komisija, in predsednika osmega senata Splošnega sodišča v obravnavani zadevi in v zadevi T-152/12, Deutsche Post/Komisija – postopek v teh treh zadevah prekinjen do sprejetja končne odločbe v zadevi T-421/07 RENV, kar je bilo 18. septembra 2015, kot je navedeno zgoraj v točki 36.

47 V okviru ukrepa procesnega vodstva, sprejetega na podlagi člena 89 Poslovnika Splošnega sodišča, sta bili stranki pozvani, naj Splošnemu sodišču predložita stališča glede tega, kako naj bi po njihovem sodba z dne 18. septembra 2015, Deutsche Post/Komisija (T-421/07 RENV, EU:T:2015:654), vplivala na obravnavano zadevo. Zvezna republika Nemčija in Komisija sta svoja stališča sodnemu tajništvu Splošnega sodišča predložili 3. oziroma 30. novembra 2015.

48 Splošno sodišče je 1. decembra 2015 stranki pozvalo, naj predložita morebitna stališča glede tega, da obravnava poteka ob delni izključitvi javnosti, ker so se nekateri podatki, ki bi se jih tam lahko obravnavalo, prekrivali s tistimi, ki sta jih glavni stranki navajali v zadevah T-388/11, Deutsche Post/Komisija, in T-152/12, Deutsche Post/Komisija, torej podatki, zaradi katerih je družba Deutsche Post predlagala zaupno obravnavanje v odnosu do intervenientk v teh dveh zadevah.

49 Komisija je 4. decembra 2015 sodnemu tajništvu Splošnega sodišča sporočila, da nima stališč, ki bi jih predložila, istega dne pa je Zvezna republika Nemčija sodnemu tajništvu Splošnega sodišča predložila svoja stališča, in sicer, da ne nasprotuje izključitvi javnosti na obravnavi, da pa si pridržuje pravico predložitve novih predlogov, če bi se na obravnavi navajalo podatke, ki niso zajeti v javni različici izpodbijanega sklepa.

50 Stranki sta na obravnavi 10. decembra 2015, ki je deloma potekala za zaprtimi vrati, podali ustne navedbe in odgovorili na ustna vprašanja Splošnega sodišča.

51 Zvezna republika Nemčija Splošnemu sodišču predlaga, naj:

— razglasi ničnost členov 1 in od 4 do 6 izpodbijanega sklepa;

— Komisiji naloži plačilo stroškov.

52 Komisija predlaga Splošnemu sodišču, naj:

— tožbo zavrne kot neutemeljeno;

— podredno, če bi se ugodilo enemu od delov šestega tožbenega razloga ali sprejelo katero od trditev, ki jo vsebuje, ali če bi se ugodilo sedmemu tožbenemu razlogu, izpodbijani sklep razglasi za ničen le delno, in sicer odvisno od utemeljenosti navedenih tožbenih razlogov, njihovih delov in trditev;

— Zvezni republiki Nemčiji naloži plačilo stroškov.

Pravo

53 Zvezna republika Nemčija v podporo tožbi formalno navaja deset tožbenih razlogov.

54 S prvim tožbenim razlogom se zatrjuje kršitev člena 107(1) PDEU in temelji na trditvi, da financiranje pokojnin iz javnih sredstev ni koristilo družbi Deutsche Post; z drugim tožbenim razlogom se zatrjuje kršitev te iste določbe, in sicer, ker financiranje pokojnin iz javnih sredstev ni pokrilo stroškov družbe Deutsche Post; s tretjim tožbenim razlogom se zatrjuje kršitev člena 107(1) PDEU in, podredno, člena 107(3) PDEU, ker so se upoštevali prihodki družbe Deutsche Post, pridobljeni z reguliranimi cenami poštnih storitev; s četrtim tožbenim razlogom se zatrjuje kršitev členov 107 PDEU in 108 PDEU ter Uredbe št. 659/1999 in obstoj zlorabe pooblastil in postopka zaradi odvzema prihodkov, ki jih je družba Deutsche Post pridobila z navedenimi reguliranimi cenami; s petim tožbenim razlogom se prav tako zatrjuje kršitev členov 107 PDEU in 108 PDEU in Uredbe št. 659/1999 in obstoj zlorabe pooblastil in postopka zaradi ugotavljanja navzkrižnega subvencioniranja; s šestim tožbenim razlogom se zatrjuje kršitev člena 107(1) PDEU in, podredno, člena 107(3) PDEU zaradi napačnih izračunov pri primerjavi stroškov za socialno varnost, ki jih je plačevala družba Deutsche Post, in stroškov konkurenčnih gospodarskih subjektov; s sedmim tožbenim razlogom se zatrjuje kršitev člena 107(1) PDEU in, podredno, člena 107(3) PDEU zaradi opredelitve državne pomoči za nezdružljivo z notranjim trgom med letoma 1995 in 2002; z osmim tožbenim razlogom se zatrjuje kršitev člena 1(b)(i) Uredbe št. 659/1999 zaradi opredelitve kot novo pomoč; z devetim tožbenim razlogom se izpodbija le člen 4(1) in (4) izpodbijanega sklepa, ki je po mnenju Zvezne republike Nemčije v nasprotju s členom 7(5) in členom 14(1) Uredbe št. 659/1999; nazadnje, z desetim tožbenim razlogom se zatrjuje predolgo trajanje postopka in nedejavnost Komisije, s čimer naj bi bili kršeni člen 6 PEU, člen 41 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, člen 6 Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisane v Rimu 4. novembra 1950, in člen 10(1) Uredbe št. 659/1999.

55 Vendar, ker Zvezna republika Nemčija v okviru prvega, drugega in šestega tožbenega razloga trdi, da je izpodbijani sklep pomanjkljivo obrazložen, bo obravnava trditev v zvezi s tem potekala ločeno od obravnave vsebinskih trditev in v okviru ločenega tožbenega razloga (glej v tem smislu sodbi z dne 2. aprila 1998, Komisija/Sytraval in Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, točki 66 in 67, in z dne 5 decembra 2013, Komisija/Edison, C-446/11 P, neobjavljena, EU:C:2013:798, točka 20).

56 Ker je pomanjkanje obrazložitve bistvena kršitev postopka, je treba po mnenju Splošnega sodišča ta tožbeni razlog obravnavati pred tožbenimi razlogi, ki zadevajo materialno pravo.

Pomanjkanje obrazložitve izpodbijanega sklepa

57 Zvezna republika Nemčija meni, da je izpodbijani sklep pomanjkljivo obrazložen, in sicer, prvič, glede trditve, da financiranje pokojnin iz javnih sredstev pomeni selektivno prednost v korist družbe Deutsche Post, drugič, glede trditve, da navedeno financiranje ustreza stroškom, ki bi običajno morali bremeniti proračun podjetja, tretjič, glede neobstoja pojasnila Komisije v zvezi s tem, da se v obravnavani zadevi ne uporabi sodna praksa, ki temelji na sodbi z dne 16. marca 2004, Danske Busvognmænd/Komisija (T-157/01, v nadaljevanju: sodba Combus, EU:T:2004:76), in četrtič, glede zavrnitve upoštevanja razlogovanja Zvezne republike Nemčije, s katerim je želela dokazati nepravilnost referenčne vrednosti, ki jo je uporabila Komisija.

58 Komisija zavrača te trditve.

59 Opozoriti je treba, da mora biti v skladu z ustaljeno sodno prakso obrazložitev, ki jo zahteva člen 296 PDEU, prilagojena zadevnemu aktu in mora jasno in nedvoumno izražati razlogovanje institucije, ki je ta akt izdala, in sicer tako, da se lahko zainteresirane osebe seznanijo z razlogi za sprejetje zadevnega ukrepa in da lahko pristojno sodišče opravi nadzor (glej sodbo z dne 11. decembra 2013, Cisco Systems in Messagenet/Komisija, T-79/12, EU:T:2013:635, točka 108 in navedena sodna praksa). Komisija v zvezi s tem pri obrazložitvi odločb ni zavezana, da mora za zagotavljanje uporabe prava Unije s področja državnih pomoči zavzeti stališče glede vseh trditev, ki jih stranke navajajo v podporo svoje zahteve. Zadošča, da navede dejstva in pravne ugotovitve, ki so bistveni za odločbo (glej v tem smislu sodbi z dne 1. julija 2008, Chronopost in La Poste/UFEX in drugi, C-341/06 P in C-342/06 P, EU:C:2008:375, točka 96, in z dne 16. decembra 2010, Nizozemska in NOS/Komisija, T-231/06 in T-237/06, EU:T:2010:525, točki 141 in 142 ter navedena sodna praksa).

60 Pri vprašanju, ali obrazložitev akta izpolnjuje zahteve iz člena 296 PDEU, je treba opraviti presojo ne samo glede na njegovo besedilo, temveč tudi glede na sobesedilo in glede na vsa pravna pravila, ki urejajo zadevno področje (sodbe z dne 2. aprila 1998, Komisija/Sytraval in Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, točka 63; z dne 1. julija 2008, Chronopost in La Poste/UFEX in drugi, C-341/06 P in C-342/06 P, EU:C:2008:375, točka 88, in z dne 16. septembra 2013, Iliad in drugi/Komisija, T-325/10, EU:T:2013:472, točka 260). Tako Komisija ne krši svoje obveznosti obrazložitve, če se v svoji odločbi ne opredeli do elementov, ki se ji zdijo očitno neupoštevni, nepomembni ali popolnoma drugotnega pomena (sodbe z dne 2. aprila 1998, Komisija/Sytraval in Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, točka 64; z dne 1. julija 2008, Chronopost in La Poste/UFEX in drugi, C-341/06 P in C-342/06 P, EU:C:2008:375, točka 89, in z dne 27. septembra 2012, Wam Industriale/Komisija, T-303/10, neobjavljena, EU:T:2012:505, točka 87).

61 Ob upoštevanju teh načel je treba preveriti, ali gre pri štirih točkah izpodbijanega sklepa res za pomanjkljivo obrazložitev, kot trdi Zvezna republika Nemčija.

62 V zvezi s trditvijo, da financiranje pokojnin iz javnih sredstev pomeni selektivno prednost v korist družbe Deutsche Post, iz izpodbijanega sklepa izhaja, prvič, da je po mnenju Komisije selektivnost utemeljena z dejstvom, da „je bila subvencija za pokojnine odobrena samo pokojninskemu skladu za razbremenitev podjetja [družbe] Deutsche Post pri plačevanju stroškov pokojnin javnih uslužbencev [uradnikov], zaradi česar koristi podjetju [družbi] Deutsche Post“ (točka 259 obrazložitve izpodbijanega sklepa), in drugič, v zvezi z obstojem prednosti, da je Komisija v točki VII.1.1, naslovljeni „Finančna prednost zaradi pokojninske reforme leta 1995“, navedla razloge za svojo ugotovitev, da je bila v obravnavani zadevi taka prednost dokazana (točka 260 obrazložitve izpodbijanega sklepa), pri tem pa utemeljeno zavrnila trditve Zvezne republike Nemčije. Izpodbijani sklep je torej glede tega pravno zadostno obrazložen.

63 Glede trditve, da Komisija ni obrazložila trditve, da financiranje pokojnin iz javnih sredstev ustreza stroškom, ki bi običajno morali bremeniti proračun podjetja, je treba poudariti, da je Komisija s tem podala le preprosto ugotovitev – o utemeljenosti, o kateri se v fazi presoje spoštovanja obveznosti obrazložitve ni treba opredeliti – da je tak prispevek delodajalca del običajnih pravil delovanja podjetja v tržnem gospodarstvu. V zvezi s tem je v točki 263 obrazložitve izpodbijanega sklepa navedeno, da „so stroški, ki jih ima podjetje zaradi finančne obveznosti na podlagi predpisov s področja delovnih razmerij ali kolektivnih pogodb s sindikati, na primer stroški pokojnin, redni izdatki podjetja, ki jih mora podjetje financirati iz lastnih sredstev“, in da „[so ti stroški] neločljivo povezani z gospodarsko dejavnostjo podjetja“. Dodati je treba, da se je Komisija med drugim sklicevala na svojo prakso odločanja in sodno prakso Splošnega sodišča (opombi 6 in 7 izpodbijanega sklepa). V zvezi s tem torej Komisija ni kršila člena 296 PDEU.

64 Glede zatrjevanega neobstoja obrazložitve Komisije v zvezi s tem, da se v obravnavani zadevi ne uporabi sodba z dne 16. marca 2004, Danske Busvognmænd/Komisija (T-157/01, EU:T:2004:76), je ta trditev v nasprotju z dejstvi, saj se je Komisija v izpodbijanem sklepu izrecno opredelila o tem vidiku razlogovanja Zvezne republike Nemčije. V točki 260 obrazložitve izpodbijanega sklepa Komisija

omenja to trditev, v točki 262 obrazložitve tega sklepa pa jo podrobno zavrne. Poleg tega se točki 115 obrazložitve izpodbijanega sklepa napotuje na odločbo iz leta 2011, v kateri je Komisija to sodno prakso prav tako zavrnila kot neupoštevno za tam obravnavano zadevo. Izpodbijani sklep je v zvezi s tem torej zadostno obrazložen.

65 Nazadnje, glede zatrjevanega neobstoja elementov, ki bi utemeljevali zavrnitev upoštevanja trditev Zvezne republike Nemčije glede določitve referenčne stopnje za prispevke, je treba ugotoviti, prvič, da je Komisija jasno predstavila razloge, zakaj je uporabila stopnje celotnega prispevka – in sicer prispevke, ki jih plača delodajalec, in prispevke, ki jih plača uslužbenec – za shemo pokojninskega zavarovanja in zavarovanja za primer brezposelnosti ter delež, ki ga delodajalec vplača v shemo zdravstvenega zavarovanja in zavarovanja za oskrbo (točke od 301 do 306 obrazložitve izpodbijanega sklepa), in drugič, da je preučila in nato zavrnila ugovore zadevne države članice (točke od 308 do 311 obrazložitve izpodbijanega sklepa). Poleg tega je treba poudariti, da v skladu s sodno prakso, navedeno zgoraj v točki 59, Komisija ni zavezana zavzeti stališče glede vseh trditev, ki ji jih stranke navajajo. Tudi četrta točka izpodbijanega sklepa je zadostno obrazložena.

66 Trditve glede pomanjkanja obrazložitve izpodbijanega sklepa je zato treba v celoti zavrniti.

67 Dalje je treba skupaj preučiti četrti in peti tožbeni razlog, s katerima Zvezna republika Nemčija Splošno sodišče naproša, naj podrobneje pojasni natančen obseg členov 107 PDEU in 108 PDEU ter Uredbe št. 659/1999, in sicer glede pristojnosti, podeljenih Komisiji za ugotavljanje obstoja državne pomoči.

Četrti in peti tožbeni razlog: obseg členov 107 PDEU in 108 PDEU ter Uredbe št. 659/1999, in sicer glede pristojnosti, podeljenih Komisiji za ugotavljanje obstoja državne pomoči, in obstoj zlorabe pooblastil in postopka

68 Zvezna republika Nemčija v četrtem tožbenem razlogu trdi, da Komisija – glede na zahtevo o izterjavi iz člena 4(4) izpodbijanega sklepa – ni zakonito odvzela prihodkov, ki jih je družba Deutsche Post ustvarila z reguliranimi cenami; v petem tožbenem razlogu pa trdi, da tako primarno kot sekundarno pravo, ki sta upoštevna, nasprotujeta ugotavljanju navzkrižnega subvencioniranja.

69 Komisija ugovarja tem trditvam.

70 Najprej je treba opozoriti, da je edini naslovnik sklepa, kakršen je izpodbijani sklep, zadevna država članica, v obravnavani zadevi torej Zvezna republika Nemčija (glej v tem smislu sodbe z dne 2. julija 1974, Italija/Komisija, 173/73, EU:C:1974:71, točki 16 in 18; z dne 25. junija 1998, British Airways in drugi/Komisija, T-371/94 in T-394/94, EU:T:1998:140, točka 92, in z dne 11. marca 2009, TF1/Komisija, Tožba-354/05, EU:T:2009:66, točka 31), kot to med drugim izrecno izhaja iz člena 7 izpodbijanega sklepa. Naloga te države članice je namreč, da proti svoji volji sprejme pravno zavezujoče ukrepe, da bi izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi prava Unije (sklep z dne 21. januarja 2014, Francija/Komisija, C-574/13 P(R), EU:C:2014:36, točka 24), in sicer zlasti izterjavo od njenega oziroma njenih prejemnikov zneska pomoči, za katero je Komisija ocenila, da ni bila zakonito dodeljena.

71 Torej je nepravilno trditi – kot je Zvezna republika Nemčija to storila v četrtem tožbenem razlogu – da je Komisija, čeprav posredno, odvzela prihodke, ustvarjene na podlagi reguliranih cen: zadevna država članica, ki je edina naslovnica izpodbijanega sklepa, je preprosto bila zavezana od družbe Deutsche Post izterjati – ne da pri tem v ta namen določila (oziroma *a fortiori* ne da bi bila zavezana določiti) posebno računovodsko postavko te družbe – znesek, ki ustreza nizu ukrepov, za katere je Komisija presodila, da niso zakonita državna pomoč. Vprašanje, ali družba navedeni znesek vrne tako, da se opre na prihodke, ustvarjene z reguliranimi cenami poštnih storitev, ali kako drugače, je za vprašanje zakonitosti izpodbijanega sklepa brezpredmetno.

72 Dalje, prav tako ni nič bolj utemeljena trditev Zvezne republike Nemčije iz petega tožbenega razloga, da v obravnavani zadevi obstaja prepoved ugotavljanja obstoja morebitnega navzkrižnega subvencioniranja.

73 Poudariti je treba, da iz načel, oblikovanih s sodno prakso, ne izhaja zgolj to, da člen 107(1) PDEU ne nasprotuje preverjanju obstoja takšnih subvencij, ampak, nasprotno, iz te določbe izhaja, da je treba opraviti tovrstno preverjanje.

74 Namen člena 107 PDEU je namreč preprečiti, da na trgovino med državami članicami vplivajo prednosti, ki jih odobrijo javni organi, ki s tem, da spodbujajo posamezna podjetja ali proizvodnje posameznega blaga, kakor koli izkrivljajo ali bi lahko izkrivljale konkurenco (sodbi z dne 2. julija 1974, Italija/Komisija, 173/73, EU:C:1974:71, točka 26, in z dne 15. marca 1994, Banco Exterior de España, C-387/92, EU:C:1994:100, točka 12). Pojem pomoči ne zajema torej le pozitivnih storitev, kot so subvencije, temveč tudi ukrepe, ki na različne načine zmanjšujejo bremena, ki jih mora podjetje običajno nositi, in sicer strogo dobesedno ne predstavljajo subvencij, vendar jih je glede na vrsto in učinek z njimi mogoče enačiti (sodbi z dne 15. marca 1994, Banco Exterior de España, C-387/92, EU:C:1994:100, točka 13, in z dne 11. julija 1996, SFEI in drugi, C-39/94, EU:C:1996:285, točka 58).

75 Natančneje, na podlagi pravilne uporabe prava Unije je treba preveriti, ali prihodki, ustvarjeni iz zakonito subvencionirane dejavnosti, niso namenjeni financiranju drugih dejavnosti tega podjetja (glej v tem smislu sodbe z dne 10. junija 2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-140/09, EU:C:2010:335, točka 50; z dne 27. februarja 1997, FFSA in drugi/Komisija, T-106/95, EU:T:1997:23, točke od 187 do 190, in z dne 1. julija 2010, M6 in TF1/Komisija, T-568/08 in T-573/08, EU:T:2010:272, točke 118, 121, 126 in 135), pri čemer ima Komisija določeno diskrecijsko pravico v zvezi s sprejetjem najbolj primerne metode, da bi se prepričala, da ne obstaja navzkrižno subvencioniranje konkurenčnih dejavnosti (sodba z dne 27. februarja 1997, FFSA in drugi/Komisija, T-106/95, EU:T:1997:23, točka 187).

76 Čeprav iz poimenovanja petega tožbenega razloga (glej točko 54 zgoraj) to ni razvidno, pa se Zvezna republika Nemčija dejansko strinja z dejstvom, da naj bi Komisija imela pravico ugotavljati navzkrižno subvencioniranje, vendar pa izpodbija, da so v obravnavani zadevi izpolnjeni pogoji za tovrstno preverjanje. Tako v tožbi navaja, da „pogoji za ‚navzkrižno subvencioniranje' v smislu zakonodaje s področja pomoči niso izpolnjeni, četudi zgolj zaradi neobstoja prenosa ‚državnih sredstev' v smislu člena 107(1) PDEU".

77 Vsekakor se ne zdi, prej obratno, da bi Komisija – s tem, da je opravila preskus združljivosti pomoči, ki je domnevno temeljila na členu 16 zakona o statusu poštnih uslužbencev ob upoštevanju izvajanja člena 20(2) zakona o pošti, pri čemer je to izvajanje družbi Deutsche Post omogočilo, da del prihodkov, ustvarjenih z uporabo reguliranih cen, prelije v pokojninski sklad – ugotavljala navzkrižno subvencioniranje, pri čemer to ugotavljanje po definiciji sodi v fazo določitve obstoja pomoči, ne pa v fazo presoje njene skladnosti z notranjim trgom.

78 Poleg tega Zvezna republika Nemčija trdi, da bi morala Komisija vložiti tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti države v smislu člena 258 PDEU, če je menila, da je regulacija cen iz člena 20(2) zakona o pošti ustvarila navzkrižno subvencioniranje. Posledično meni, da je šlo za zlorabo pooblastil in postopka.

79 Take utemeljitve ni mogoče sprejeti. Sodišča Unije so namreč že zavrnila podobno razlogovanje, ko so – v zvezi z odločitvijo Komisije, da raje preganja zlorabo prevladujočega položaja uveljavljenega nemškega gospodarskega subjekta na področju telefonije, kot da poziva državo članico zaradi zakonodaje, ki je omogočila takšno zlorabo – opozorila, da tudi če bi Komisija zaradi tega proti Zvezni republiki Nemčiji lahko sprožila postopek zaradi neizpolnitve obveznosti, te okoliščine v nobenem primeru ne bi vplivale na zakonitost izpodbijane odločbe (sodba z dne 10. aprila 2008, Deutsche Telekom/Komisija, T-271/03, EU:T:2008:101, točka 271) in da ima, s širšega vidika,

v sistemu, vzpostavljenem s členom 258 PDEU, Komisija diskrecijsko pravico za vložitev tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti, zaradi česar sodišča Unije ne smejo presojati primernosti njene uporabe (sodbi z dne 26. junija 2003, Komisija/Francija, C-233/00, EU:C:2003:371, točka 31, in z dne 14. oktobra 2010, Deutsche Telekom/Komisija, C-280/08 P, EU:C:2010:603, točka 47).

80 Zloraba pooblastil in postopka torej v okviru petega tožbenega razloga ni dokazana. Prav tako ni dokazana v okviru četrtega tožbenega razloga, v katerem je bila zatrjevana.

81 Zvezna republika Nemčija trdi, da je Komisija – na podlagi pritožbe, ki jo je družba UPS 22. aprila 2004 vložila na podlagi člena 102 PDEU (točka 46 obrazložitve izpodbijanega sklepa) – začela postopek ugotovitve zlorabe prevladujočega položaja družbe Deutsche Post, in sicer zaradi zaračunavanja previsokih cen poštnih storitev, ter da je 25. marca 2008 odstopila od tega postopka, ker je menila, da bo težko dokazala takšno zlorabo (točka 48 obrazložitve izpodbijanega sklepa).

82 Zvezna republika Nemčija meni, da se je ravno zaradi te nezmožnosti dokazati zlorabo prevladujočega položaja družbe Deutsche Post Komisija umetno zatekla k drugemu postopku, in sicer nadzoru državnih pomoči.

83 Zadostuje poudariti, da je že dejstvo, da se Komisija v okviru presojanja dokazov, ki so ji na voljo za sankcioniranje kršitve člena 102 PDEU, odreče preganjati zlorabo prevladujočega položaj, ker meni, da je pravno zadostno ne more dokazati, izraz načela dobrega upravljanja in spoštovanja načela zakonitosti.

84 Še več, pri odločbi so pooblastila in postopek zlorabljena, samo če se na podlagi objektivnih, upoštevnih in skladnih indicev izkaže, da je bila sprejeta za drugačne namene od navedenih (sodbi z dne 12. novembra 1996, Združeno kraljestvo/Svet, C-84/94, EU:C:1996:431, točka 69, in z dne 16. septembra 1998, IECC/Komisija, T-133/95 in T-204/95, EU:T:1998:215, točka 188). Poleg tega, če ima odločba več ciljev in čeprav ob veljavnih razlogih obstaja neupravičen razlog, ni mogoče govoriti o zlorabi pooblastil pri odločbi, če glavni cilj ni opuščen (sodbe z dne 21. decembra 1954, Italija/Visoka oblast, 2/54, EU:C:1954:8, str. 73 in 103; z dne 8. julija 1999, Vlaamse Televisie Maatschappij/Komisija, T-266/97, EU:T:1999:144, točka 131, in z dne 21. septembra 2005, EDP/Komisija, T-87/05, EU:T:2005:333, točka 87).

85 V obravnavani zadevi na podlagi ničesar ni mogoče ugotoviti, da izpodbijani sklep ni bil sprejet za sankcioniranje z notranjim trgom nezdružljive državne pomoči oziroma vsekakor med drugim s tem namenom.

86 Iz zgoraj navedenega izhaja, da je treba četrti in peti tožbeni razlog zavrniti.

87 Dalje je treba preučiti prvi in drugi tožbeni razlog ter prvi del tretjega, šestega in sedmega tožbenega razloga, ki zadevajo vprašanje obstoja državne pomoči v obravnavani zadevi.

Prvi in drugi tožbeni razlog ter prvi del tretjega, šestega in sedmega tožbenega razloga v delih, ki zadevajo obstoj državne pomoči

88 Uvodoma je treba opozoriti, da opredelitev kot državne pomoči iz člena 107(1) PDEU vključuje izpolnjevanje štirih meril, in sicer, da gre za državni poseg ali poseg iz državnih sredstev, da ta poseg lahko prizadene trgovino med državami članicami, da svojemu upravičencu omogoča prednost in da izkrivlja konkurenco ali grozi, da jo bo izkrivljal (glej v tem smislu sodbe z dne 17. marca 1993, Sloman Neptun, C-72/91 in C-73/91, EU:C:1993:97, točka 18; z dne 19. decembra 2013, Association Vent de colère! in drugi, C-262/12, EU:C:2013:851, točka 15, in z dne 11. junija 2009, Italija/Komisija, T-222/04, EU:T:2009:194, točka 39).

89 Ukrep, za katerega želi Zvezna republika Nemčija doseči razglasitev ničnosti, je opredelitev z notranjim trgom nezdružljive državne pomoči, kot je navedena v členu 1 izpodbijanega sklepa, in sicer glede „subvencij za pokojnine za družbo Deutsche Post“. S tem izražanjem Komisija zelo natančno napotuje na financiranje pokojnin nekdanjih poštnih uradnikov iz javnih sredstev (točka 3 obrazložitve izpodbijanega sklepa), posledično z izključitvijo financiranja pokojnin nekdanjih pogodbenih uslužbencev, ki so začeli z delom po 1. januarju 1995. Zato je treba izraz „financiranje pokojnin iz javnih sredstev“, ki se uporablja v tej sodbi, razlagati enako. Navedeno financiranje ureja člen 16 zakona o statusu poštnih uslužbencev, ki je torej predmet izpodbijanega sklepa. Vendar je treba poudariti, da je Komisija v fazi presoje združljivosti domnevne pomoči z notranjim trgom izpostavila, da je bil skupni učinek te pomoči in člena 20(2) zakona o pošti razbremenitev družbe Deutsche Post stroška pokojnin njenih nekdanjih uradnikov (točke 116 in od 332 do 338 obrazložitve izpodbijanega sklepa).

90 Tako je treba preveriti – ob preučitvi različnih razlogov, ki jih je v zvezi s tem podala Zvezna republika Nemčija – ali se je financiranje pokojnin iz javnih sredstev ob upoštevanju meril, navedenih zgoraj v točki 88, lahko upravičeno opredelilo za državno pomoč.

Prvo merilo: obstoj državnega posega ali posega iz državnih sredstev

91 Ugotoviti je treba, da v obravnavanem primeru ni dvoma o obstoju državnega posega in uporabi državnih sredstev. Njihova očitnost izhaja iz mehanizma, vzpostavljenega s členom 16 zakona o statusu poštnih uslužbencev, saj je zvezna država za leta od 1995 do 1999 – kot je bilo navedeno zgoraj v točki 10 – prevzela pokritje razlike med celotnim stroškom pokojnin nekdanjih uradnikov družbe Deutsche Post in pavšalnim letnim zneskom v višini 4 milijarde nemških mark (DEM) (približno 2,045 milijarde EUR), od leta 2000 dalje pa razliko med celotnim stroškom pokojnin teh nekdanjih uradnikov in 33 % bruto plače aktivnih uradnikov družbe Deutsche Post.

92 Vendar Zvezna republika Nemčija ugovarja, da ta sredstva ustrezajo samo prihodkom, ki jih je družba Deutsche Post ustvarila z reguliranimi cenami, torej prihodkom, ki jih ni mogoče opredeliti za državna sredstva, saj ustrezajo plačilom njenih strank za storitve, ki jih je družba Deutsche Post opravila v okviru zasebnih gospodarskih razmerij.

93 Vendar ta trditev ne vzdrži analize. Ni sporno, da je bila družba Deutsche Post zahvaljujoč posegu zvezne države razbremenjena dela stroškov za pokojnine, ki jih je dolgovala svojim upokojenim uradnikom, torej stroškov, ki bi jih ob neobstoju takšnega posega prevalila na neregulirane cene svojih storitev. Tako je Komisija upravičeno navedla, da je znesek, za katerega so bili zmanjšani stroški za plačilo navedenih pokojnin, znašal 151 milijonov EUR v letu 1995, v letu 2010 pa 3,203 milijarde EUR. V obdobju 1995–2010 je skupni znesek tega kritja znašal več kot 37 milijard EUR.

94 Poleg tega je okoliščina, da je bil del prihodkov, ustvarjenih na podlagi reguliranih cen, ki jih je na podlagi člena 20(2) zakona o pošti odobrila zvezna agencija za omrežja, namenjen zmanjšanju prispevkov družbe Deutsche Post v pokojninski sklad, povzročila, da je kritje od zvezne države – najprej določeno v pavšalnem znesku, potem v odstotku, kot je navedeno zgoraj v točki 91 – preseglo to, kar bi moralo biti krito. Tako gre na koncu za povečanje javnih subvencij, pa čeprav je res, da so prihodki, ustvarjeni na podlagi reguliranih cen, zasebne narave.

95 Prvo merilo glede državnega posega ali uporabe državnih sredstev je tako izpolnjeno.

Drugo in četrto merilo: ukrep prizadene trgovino med državami članicami in izkrivlja konkurenco ali grozi, da jo bo izkrivljal

96 Zvezna republika Nemčija ne izpodbija posebej uporabe teh dveh meril v obravnavani zadevi. Vsekakor je treba presoditi, da Komisija ni nepravilno uporabila prava ali naredila napake pri presoji, ko je v točkah od 275 do 277 obrazložitve izpodbijanega sklepa ocenila, da – glede na to, prvič, da so bili

v Nemčiji trgi za pakete, časopise in periodični tisk vedno odprti za konkurenco, in drugič, da je po tem, ko se je trg poštnih storitev odprl za konkurenco, družba Deutsche Post postopoma izgubila svoje izključne pravice v tem sektorju, v katerega so vstopala nova podjetja – sta bili merili, da ukrep prizadene trgovino med državami članicami in izkrivlja konkurenco, izpolnjeni.

Tretje merilo: ukrep podjetju ali vrsti proizvodnje omogoča prednost

97 Zvezna republika Nemčija trdi, da je bilo to merilo kršeno v dveh njegovih delih. Meni, prvič, da – tudi ob predpostavki, da v obravnavani zadevi gre za selektivno prednost – upravičenec ali upravičenci te pomoči niso podjetje v smislu člena 107(1) PDEU, in drugič, da financiranje pokojnin iz javnih sredstev ni povzročilo takšne prednosti.

98 Ta dejavnika je treba preučiti zaporedoma.

– Opredelitev upravičenca zatrjevane prednosti in vprašanje statusa upravičenca kot podjetja

99 Zvezna republika Nemčija v prvem tožbenem razlogu navaja, da upravičenec zadevnega ukrepa ni družba Deutsche Post, ampak so to bodisi neposredno pokojninski sklad nekdanjih poštnih uradnikov bodisi posredno upokojeni uradniki, torej fizične osebe.

100 Komisija tej analizi nasprotuje.

101 Očitke Zvezne republike Nemčije glede opredelitve in narave upravičenca financiranja pokojnin iz javnih sredstev je treba zavrniti. Iz listin iz spisa namreč izhaja, da bi družba Deutsche Post – za katero ni sporno, da je podjetje – brez tega financiranja morala v korist nekdanjih uradnikov svojih pravnih predhodnic plačati dodaten znesek k izplačanim plačam, ki se mu je delno izognila. Torej je dejansko upravičenec zadevnega ukrepa.

102 Preveriti je torej treba, ali je to delno kritje, kot je opredeljeno zgoraj v točki 10, bilo lahko upravičeno opredeljeno kot prednost v smislu člena 107(1) PDEU.

– Obstoj prednosti v korist družbe Deutsche Post v smislu člena 107(1) PDEU

103 Prvič, najprej je treba spomniti, kako je sodišče Unije razlagalo pojem prednosti, potem pa, drugič, povzeti izrek izpodbijanega sklepa v zvezi s tem, in tretjič, določiti – ob upoštevanju tožbenih razlogov in trditev, ki jih je podala Zvezna republika Nemčija – ali je bilo v obravnavani zadevi na podlagi razlogovanja Komisije mogoče ugotoviti obstoj prednosti v smislu člena 107(1) PDEU ter posledično – ker so bila izpolnjena druga merila, kot je bilo presojeno zgoraj v točkah od 91 do 96 – obstoj državne pomoči.

104 Prvič, pojem državne pomoči, kot ga določa Pogodba, je pravni pojem, ki se mora razlagati na podlagi objektivnih meril. Zato mora sodišče Unije načeloma in upoštevajoč konkretne dejavnike spora, o katerem odloča, ter tehničnost ali zapletenost presoje, ki jo je opravila Komisija, izvajati celovit nadzor glede vprašanja, ali ukrep spada na področje uporabe člena 107(1) PDEU (sodbi z dne 22. decembra 2008, British Aggregates/Komisija, C-487/06 P, EU:C:2008:757, točka 111, in z dne 16. septembra 2013, British Telecommunications in BT Pension Scheme Trustees/Komisija, T-226/09 in T-230/09, neobjavljena, EU:T:2013:466, točka 39).

105 Enako torej velja za vprašanje, ali posamezen ukrep podjetju daje prednost ali ne.

106 Ta prednost mora biti gospodarska in selektivna.

107 Prednost mora biti gospodarska, kar pomeni, da mora Komisija opraviti popolno presojo vseh upoštevnih elementov sporne transakcije in njenega konteksta, vključno s položajem podjetja prejemnika in stanjem na upoštevnem trgu, da bi preverila, ali je podjetje prejemnik imel gospodarsko korist, ki je v običajnih tržnih razmerah ne bi imel (glej v tem smislu sodbi z dne 6. marca 2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale in Land Nordrhein-Westfalen/Komisija, T-228/99 in T-233/99, EU:T:2003:57, točke od 251 do 257, in z dne 3. marca 2010, Bundesverband deutscher Banken/Komisija, T-163/05, EU:T:2010:59, točka 98).

108 Pri tem preverjanju mora Komisija – kot upoštevni okvir – upoštevati vse posebnosti pravne ureditve, katere del je obravnavani nacionalni ukrep. Glede tega je treba najprej spomniti, prvič, da člen 107(1) PDEU državnih ukrepov ne razlikuje na podlagi razlogov ali ciljev, ampak jih opredeljuje glede na njihov učinek (sodba z dne 9. junija 2011, Comitato „Venezia vuole vivere“ in drugi/Komisija, C-71/09 P, C-73/09 P in C-76/09 P, EU:C:2011:368, točka 94), in drugič, da ukrep – zaradi katerega podjetja, za katera se uporablja, ne pridobijo ugodnejšega konkurenčnega položaja glede na konkurenčna podjetja – ni zajet s členom 107(1) PDEU (glej v tem smislu sodbo z dne 24. julija 2003, Altmark Trans in Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, točka 87).

109 V zvezi s tem je bilo presojeno, da nadomestilo, ki je bilo zadevnim podjetjem zagotovljeno za opravljanje obveznosti javnih storitev, ne daje prednosti v smislu člena 107(1) PDEU in posledično ne sodi na področje uporabe te določbe, če med drugim ne presega zneska, ki je potreben za kritje vseh ali dela stroškov, ki so nastali z izpolnjevanjem obveznosti javnih storitev, ob upoštevanju realiziranih prejemkov in razumnega dobička zaradi izpolnjevanja teh obveznosti. Če je to merilo izpolnjeno, potem zaradi zadevnega financiranja podjetje, za katero se uporablja, ne pridobi ugodnejšega konkurenčnega položaja (sodba z dne 24. julija 2003, Altmark Trans in Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, točka 92).

110 Poleg tega, ker je edini cilj člena 107(1) PDEU prepovedati prednosti, ki dajejo prednost posameznim podjetjem, pojem pomoči zajema samo ukrepe, ki zmanjšujejo stroške, ki običajno bremenijo proračun podjetja, in jih je treba šteti za gospodarsko prednost, ki je upravičeno podjetje ne bi pridobilo v normalnih tržnih razmerah, omenjenih zgoraj v točki 107 (glej v tem smislu sodbe z dne 2. julija 1974, Italija/Komisija, 173/73, EU:C:1974:71, točka 26; z dne 15. marca 1994, Banco Exterior de España, C-387/92, EU:C:1994:100, točki 12 in 13, ter z dne 24. julija 2003, Altmark Trans in Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, točka 84 in navedena sodna praksa). Zato ukrep, s katerim država članica podjetje – ki je bilo prvotno z zakonom zavezano, da še naprej zaposluje uradnike svojega pravnega predhodnika in da tej državi daje nadomestilo za prejemke in pokojnine, katerih plačilo prevzame ta država – oprosti „strukturnega prikrajšanja“, ki ga predstavlja „privilegiran in drag status teh uradnikov“ v primerjavi s statusom zaposlenih v zasebnih podjetjih, ki so konkurenti navedenega podjetja, načeloma ni ukrep, zaradi katerega se zmanjšajo stroški, ki normalno bremenijo njegov proračun, in posledično ni pomoč (glej v tem smislu sodbo z dne 16. marca 2004, Combus, T-157/01, EU:T:2004:76, točke 6, 7, 56 in 57). Vendar mora tudi v takem primeru obstajati neposredna zveza med dodatnimi stroški, ki jih podjetja dejansko imajo, in zneskom pomoči (glej v tem smislu sodbi z dne 28. novembra 2008, Hôtel Cipriani in drugi/Komisija, T-254/00, T-270/00 in T-277/00, EU:T:2008:537, točka 189, in z dne 16. septembra 2013, British Telecommunications in BT Pension Scheme Trustees/Komisija, T-226/09 in T-230/09, neobjavljena, EU:T:2013:466, točka 72), kar omogoča meriti neto učinek navedene pomoči.

111 Prednost mora biti tudi selektivna. Kot namreč izhaja iz ustaljene sodne prakse, člen 107(1) PDEU prepoveduje državno pomoč, ki „daj[e prednost] posameznim podjetjem ali proizvodnji posameznega blaga, torej selektivno pomoč (sodbi z dne 15. decembre 2005, Italija/Komisija, C-66/02, EU:C:2005:768, točka 94, in z dne 6. septembra 2006, Portugalska/Komisija, C-88/03, EU:C:2006:511, točka 52). V zvezi s presojo tega pogoja selektivnosti člen 107(1) PDEU nalaga, naj se ugotovi, ali je nacionalni ukrep v okviru določene pravne ureditve take vrste, da daje prednost „posameznim podjetjem ali proizvodnji posameznega blaga“ v primerjavi z drugimi podjetji in proizvodnjo drugega blaga, ki bi bila glede na cilj, ki si ga prizadeva doseči zadevna ureditev, v primerljivem dejanskem in

pravnem položaju (glej v tem smislu sodbe z dne 8. novembra 2001, Adria-Wien Pipeline in Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, C-143/99, EU:C:2001:598, točka 41; z dne 29. aprila 2004, GIL Insurance in drugi, C-308/01, EU:C:2004:252, točka 68, in z dne 3. marca 2005, Heiser, C-172/03, EU:C:2005:130, točka 40). Da bi se lahko presojalo selektivnost ukrepa, je torej treba preučiti, ali v okviru danega pravnega reda ta ukrep pomeni prednost za določena podjetja glede na druga podjetja v dejansko in pravno primerljivem položaju (sodbi z dne 6. septembra 2006, Portugalska/Komisija, C-88/03, EU:C:2006:511, točka 56, in z dne 28. julija 2011, Mediaset/Komisija, C-403/10 P, neobjavljena, EU:C:2011:533, točka 36).

112 Navedeno prednost je torej treba presojati le z vidika konkurentov zadevnega podjetja (glej v tem smislu sodbo z dne 27. septembra 2012, Italija/Komisija, T-257/10, neobjavljena, EU:T:2012:504, točka 70). Poleg tega je smisel izterjave nezakonite pomoči ta, da upravičenec izgubi prednost, ki je je bil v primerjavi s svojimi konkurenti deležen na trgu, in da se vzpostavi stanje, kakršno je bilo pred dodelitvijo pomoči (glej sodbi z dne 29. aprila 2004, Italija/Komisija, C-372/97, EU:C:2004:234, točki 103 in 104 ter navedena sodna praksa; in z dne 27. septembra 2012, Italija/Komisija, T-257/10, neobjavljena, EU:T:2012:504, točka 147).

113 Drugič, kot je bilo navedeno ob preučitvi obrazložitve izpodbijanega sklepa, je Komisija v točkah od 260 do 274 obrazložitve izpodbijanega sklepa pod naslovom „Finančna prednost zaradi pokojninske reforme leta 1995“ pojasnila, na kakšen način je po njenem mnenju družba Deutsche Post prejela prednost.

114 Komisija je najprej v točki 261 obrazložitve izpodbijanega sklepa opozorila, da je treba preučiti, ali je financiranje pokojnin iz javnih sredstev družbi Deutsche Post omogočilo, da se izogne stroškom, ki bi jih podjetje običajno moralo kriti iz lastnih sredstev, in ali je tako preprečilo, da bi prisotne tržne sile prišle do polnega izraza.

115 Komisija je v točki 262 obrazložitve izpodbijanega sklepa zavrnila trditev Zvezne republike Nemčije, da je treba v obravnavani zadevi uporabiti sodno prakso, ki temelji na sodbi z dne 16. marca 2004, Combus (T-157/01, EU:T:2004:76).

116 Komisija je v točki 263 obrazložitve navedenega sklepa kot višjo premiso svojega sklepanja postavila trditev, da so stroški, ki izhajajo iz uporabe predpisov s področja delovnih razmerij ali kolektivnih pogodb, redni izdatki podjetja, ki jih mora podjetje financirati iz lastnih sredstev, kot nižjo premiso pa trditev, da so stroški pokojnin, določeni na podlagi predpisov s področja delovnih razmerij ali kolektivnih pogodb, del teh izdatkov. Iz tega je povzela sklep, da je bila družba Deutsche Post glede pokojnin svojih nekdanjih uradnikov, zavezana k financiranju stroška, ki je sestavni del gospodarske dejavnosti v smislu člena 107(1) PDEU.

117 Točke od 264 do 266 obrazložitve izpodbijanega sklepa obravnavajo razvoj položaja nemške pošte od leta 1950 do leta 1995 (glej v zvezi s tem točke od 1 do 12 zgoraj). Komisija je na podlagi tega razvoja ugotovila, da sta podjetji Deutsche Bundespost in kasneje Postdienst v celoti prevzeli breme, ki ga družba Deutsche Post nosi le delno, iz česar izvira obstoj prednosti v njeno korist.

118 Komisija je v točki 267 obrazložitve izpodbijanega sklepa navedla, da trditve glede tega, ali je družba Deutsche Post krila stroške za pokojnine, višje od stroškov zasebnih konkurentov, „niso pomembne za ugotavljanje, ali subvencija za pokojnine pomeni državno pomoč“, ampak da bodo ocenjene „v okviru analize združljivosti tega ukrepa“. Ta pristop je ponovno naveden točki 268 obrazložitve izpodbijanega sklepa.

119 Nazadnje, v točkah od 269 do 273 obrazložitve izpodbijanega sklepa so zavrnjene različne trditve, ki jih je Zvezna republika Nemčija podala v upravnem postopku.

120 Tretjič, ob upoštevanju tožbenih razlogov in trditev, ki jih je podala Zvezna republika Nemčija, je treba določiti, ali je Komisija upravičeno ugotovila obstoj prednosti, ki naj bi jo ta država članica odobrila družbi Deutsche Post.

121 Kot je bilo navedeno zgoraj v točki 87, je Zvezna republika Nemčija v več tožbenih razlogih izpodbijala obstoj državne pomoči v obravnavani zadevi. V okviru vsakega od teh razlogov zanika, da bi družba Deutsche Post prejela prednost v smislu člena 107(1) PDEU.

122 Najprej je treba preučiti trditve, s katerimi Zvezna republika Nemčija v prvem tožbenemu razlogu zatrjuje, da v obravnavani zadevi ni bilo izpolnjeno tretjo merilo, in sicer obstoj gospodarske in selektivne prednosti.

123 Komisija Splošnemu sodišču predlaga, naj zavrne te trditve.

124 Najprej, Zvezna republika Nemčija trdi, da financiranje pokojnin iz javnih sredstev ni prednost za družbo Deutsche Post, ker je znesek, ki ga mora ta plačati v „pokojninski sklad, določen z zakonom“. Vendar pa je treba to trditev zavrniti kot brezpredmetno, saj je bila Komisija v tej fazi dejansko dolžna določiti, ali je družba Deutsche Post zaradi člena 16 zakona o statusu poštnih uslužbencev prejela gospodarsko prednost glede na njene konkurente, ki je prej ni bila deležna. V zvezi s tem je povsem nepomembno, ali prednost – če je njen obstoj dokazan – izhaja iz zakonske obveznosti ali iz katerega drugega ukrepa države, saj za oba veljajo določbe člena 107(1) PDEU.

125 Dalje, Zvezna republika Nemčija trdi, da je Komisija pri presoji obstoja državne pomoči upoštevala podatke, ki zadevajo nemško zakonodajo s področja socialne varnosti in delovnih razmerij. Vendar je treba poudariti, da ta trditev nima dejanske podlage, saj je Komisija tovrstne preudarke v izpodbijanem sklepu navedla le v fazi presoje združljivosti zatrjevane pomoči z notranjim trgom.

126 Nazadnje, Zvezna republika Nemčija se sklicuje na prejšnjo prakso odločanja Komisije, pri čemer navaja Odločbo Komisije 2009/945/ES z dne 13. julija 2009 o reformi financiranja sistema pokojninskega zavarovanja RATP (državna pomoč C 42/07 (ex N 428/06)), ki jo Francija namerava izvajati za RATP (UL L 327, str. 21). Tudi to trditev je treba zavrniti. Poudariti je namreč treba, pri čemer ni treba presojati, ali je zatrjevana praksa dokazana, da ta ne more vplivati na veljavnost izpodbijanega sklepa, ki jo je mogoče presojati zgolj glede na objektivne določbe Pogodbe (glej v tem smislu sodbi z dne 20. maja 2010, Todaro Nunziatina & C., C-138/09, ZOdl., EU:C:2010:291, točka 21, in z dne 27. septembra 2012, Wam Industriale/Komisija, T-303/10, neobjavljena, EU:T:2012:505, točka 82). Veljavnost torej ne sme temeljiti na subjektivni presoji Komisije in mora biti določena ne glede na kakršno koli prejšnjo prakso te institucije (sodbi z dne 27. septembra 2012, Wam Industriale/Komisija, T-303/10, neobjavljena, EU:T:2012:505, točka 82, in z dne 5. februarja 2015, Ryanair/Komisija, T-500/12, neobjavljena, EU:T:2015:73, točka 39).

127 Trditve Zvezne republike Nemčije iz prvega tožbenega razloga, ki zadevajo obstoj prednosti, je zato treba zavrniti.

128 Ker je bil, na eni strani, zavrnjen tisti del navedenega tožbenega razloga, s katerim se je zatrjevala pomanjkljiva obrazložitev izpodbijanega sklepa (glej točki 55 in 66 zgoraj), in so bili, po drugi strani, zavrnjeni očitki istega tožbenega razloga, ki so zadevali opredelitev upravičenca zatrjevane prednosti in s katerimi se je izpodbijal njegov status podjetja (glej točko 101 zgoraj), je treba prvi tožbeni razlog v celoti zavrniti.

129 Zvezna republika Nemčija v okviru drugega tožbenega razloga, s katerim zatrjuje, da financiranje pokojnin iz javnih sredstev ni pokrilo stroškov družbe Deutsche Post, podaja trditve v treh delih, pri čemer s prvima želi omajati trditev, da morajo stroške, pokrite s financiranjem pokojnin iz javnih sredstev, običajno nositi podjetja, tretji pa zadeva vprašanje nadomestila za strukturna prikrajšanja.

130 Uvodoma je treba znova navesti (glej točko 110 zgoraj), da je Splošno sodišče v sodbi z dne 16. marca 2004, Combus, (T-157/01, EU:T:2004:76, točke 6, 7, 56 in 57), presodilo, da ukrep, s katerim država članica podjetje – ki je bilo prvotno z zakonom zavezano, da še naprej zaposluje uradnike svojega pravnega predhodnika in da tej državi daje nadomestilo za prejemke in pokojnine, katerih plačilo prevzame ta država – oprosti „strukturnega prikrajšanja“, ki ga predstavlja „privilegiran in drag status teh uradnikov“ v primerjavi s statusom zaposlenih v zasebnih podjetjih, ki so konkurenti navedenega podjetja, načeloma ni ukrep, zaradi katerega se zmanjšajo stroški, ki normalno bremenijo njegov proračun, in posledično ni pomoč. Nepravilno bi bilo namreč trditi, da je del običajnih stroškov podjetja pretirano visok strošek za splošni pokojninski sistem, ki je določen s predpisi države članice, pa naj gre – kot v zadevi, v kateri je bila sprejeta sodba z dne 16. marca 2004, Combus, (T-157/01, EU:T:2004:76), – za zakonodajo, ki velja za danske uradnike, ali – kot v obravnavani zadevi – zakonodajo, ki ureja pokojnine uradnikov, ki jih je podjetje Deutsche Bundespost zaposlilo za zagotavljanje javne poštne storitve in ki so bili izenačeni z nemškimi državnimi uradniki.

131 Poudariti je treba, da Splošno sodišče s takim presojanjem ni želelo upoštevati zgolj namena nacionalnega zakonodajalca (in sicer osvoboditi zadevnega gospodarskega subjekta strukturnega prikrajšanja), neodvisno od učinkov, ki bi jih to imelo. Splošno sodišče je tako izrecno pojasnilo, da bi država Danska „lahko dosegla isti rezultat“, torej isti učinek, „če bi te uslužbence prerazporedila znotraj javne uprave brez izplačila posebnega dodatka“ (sodba z dne 16. marca 2004, Combus, T-157/01, EU:T:2004:76, točka 57). Sodna praksa, oblikovana na podlagi te sodbe, torej ni v nasprotju s tisto, navedeno zgoraj v točki 108, ki opozarja, da člen 107(1) PDEU državnih ukrepov ne razlikuje na podlagi razlogov ali ciljev, ampak jih opredeljuje glede na njihov učinek (glej v tem smislu sodbe z dne 3. marca 2005, Heiser, C-172/03, EU:C:2005:130, točka 46; z dne 9. junija 2011, Comitato „Venezia vuole vivere“ in drugi/Komisija, C-71/09 P, C-73/09 P in C-76/09 P, EU:C:2011:368, točki 94 in 95, ter z dne 16. septembra 2013, British Telecommunications in BT Pension Scheme Trustees/Komisija, T-226/09 in T-230/09, neobjavljena, EU:T:2013:466, točka 74).

132 Dalje, upoštevajoč isto logiko kot tisto iz sodne prakse, navedene zgoraj v točkah 108 in 109, je treba za določitev, ali zadevni ukrep družbi Deutsche Post daje prednost v smislu člena 107(1) PDEU, presoditi, ali je njegov učinek ta, da krepi položaj družbe Deutsche Post glede na njej konkurenčna podjetja. Pri tej presoji bo treba upoštevati morebitne obveznosti, ki jih ima na podlagi nacionalne zakonodaje družba Deutsche Post glede financiranja pokojnin in ki ne bremenijo konkurente te družbe. Tako kot naložitev obveznosti izvajanja javne službe izključuje možnost, da bi se plačilo nadomestila – ki ne presega tega, kar je potrebno za kritje stroškov tega izvajanja – štelo za dajanje prednosti v smislu člena 107(1) PDEU, odločitev za naložitev z aktom javne oblasti obveznosti, da se v celoti nosi stroške pokojnin uslužbencev, ki imajo status uradnika, in ne za prispevanje v pokojninsko zavarovanje, izključuje možnost, da bi se financiranje tega stroška opredelilo za prednost, če to financiranje ne presega tega, kar je nujno za to, da se obveznosti družbe Deutsche Post izenačijo z obveznostmi njej konkurenčnih podjetij. Obstoj prednosti je torej mogoč, le če zadevno financiranje presega ta prag.

133 Kot izhaja iz tožbe in replike, Zvezna republika Nemčija trdi, da Komisija ni opravila nobene konkretne presoje, da bi ugotovila, ali stroški, pokriti s financiranjem pokojnin iz javnih sredstev, sodijo med stroške, ki običajno bremenijo proračun podjetij, ter da je Komisija šele pri presoji združljivosti zadevnega ukrepa z notranjim trgom opravila začetno primerjavo s stroški, ki jih mora podjetje običajno plačati.

134 Prav tako trdi, da zgolj zatrjevanje – da so stroški, povezani s pokojninami, običajni stroški poslovanja podjetja – ne more zadoščati glede financiranja pokojnin iz javnih sredstev za nekdanje uradnike ter da bi Komisija morala pojasniti, ali je treba primerjavo opraviti s podjetjem, ki zaposluje le zasebne uslužbence, ali da je domnevala, da so v podjetju med njenimi trenutnimi ali upokojenimi uslužbenci tudi uradniki.

135 Po mnenju zadevne države članice ta opustitev pomeni napako pri presoji, ki že sama po sebi upravičuje razglasitev ničnosti izpodbijanega sklepa – konkretna presoja bi namreč omogočila ugotoviti, da prispevki za socialno varnost, ki zadevajo uradnike družbe Deutsche Post, ne spadajo med stroške, ki običajno bremenijo proračun podjetij.

136 Po njenem mnenju so ti stroški strukturno prikrajšanje v smislu sodbe z dne 16. marca 2004, Combus, (T-157/01, EU:T:2004:76), česar naj bi Komisija ne upoštevala.

137 Zvezna republika Nemčija nazadnje trdi, da zaradi subvencij v zvezi s pokojninami družba Deutsche Post ni bila prosta plačila najprej pavšalnega letnega zneska v višini 2,045 milijarde EUR, potem pa zneska v višini 33 % vseh bruto plač aktivnih uradnikov družbe Deutsche Post, saj družba Deutsche Post takšne obveznosti nikoli ni imela, ampak je ta zavezovala le podjetje Deutsche Bundespost.

138 Komisija pa je trdila – tudi na obravnavi – da je opravila konkretno presojo glede vprašanja, ali so bili stroški, katerih plačila je bila družba Deutsche Post oproščena na podlagi člena 16 zakona o statusu poštnih uslužbencev, stroški, ki običajno bremenijo podjetje. Opozorila je, da so v skladu s sodno prakso stroški dela običajni stroški podjetja in da vključujejo tudi plačilo pokojnin.

139 Po mnenju Komisije je dejstvo, da je zaposlovanje v letih pred letom 1995 potekalo pod drugačnimi pogoji kot tistimi, dogovorjenimi po tem datumu za nove uslužbence družbe Deutsche Post, brezpredmetno za obveznost, naloženo tej družbi, da za zadevno osebje – torej uradnike – spoštuje pogoje, ki so jim bili odobreni. Iz istega razloga naj bi bila v obravnavani zadevi nepomembna tudi oblika stroška pokojnin, saj naj bi šlo zgolj za določitev tega, ali je navedeni strošek del stroškov, ki običajno bremenijo podjetje.

140 Zvezni republiki Nemčiji očita, da metode, ki jih ta predlaga za določitev zadevnih stroškov, niso v skladu s sodno prakso, ter trdi, da sodba z dne 16. marca 2004, Combus, (T-157/01, EU:T:2004:76), ni bila potrjena niti s sodno prakso niti s prakso odločanja Komisije.

141 Komisija nazadnje opozarja, da je treba v skladu z ustaljeno sodno prakso obstoj pomoči ocenjevati glede na učinke državnega ukrepa in ne glede na njegove vzroke ali cilje.

142 V zvezi s tem je treba poudariti – kot je Komisija potrdila v odgovoru na tožbo in v odgovorih na vprašanja, zastavljena na obravnavi – da se je ta institucija v točkah 262 in 263 obrazložitve izpodbijanega sklepa zadovoljila s tem, da je obstoj prednosti ugotovila zgolj na podlagi dejstva, da je nemška zvezna država delno krila strošek pokojnin nekdanjih uradnikov, medtem ko po mnenju Komisije to kritje prej ni obstajalo. Vendar tudi ob predpostavki, da je ta trditev pravilna – o čemer je mogoče dvomiti, saj tudi če dejansko ni bilo neposrednih subvencij Zvezne republike Nemčije, pa so vseeno obstajala posredna nadomestila, in sicer nadomestila od podjetij Postbank in Telekom, ki jih je podjetje Postdienst, pravni predhodnik družbe Deutsche Post, prejelo za pokritje svojih izgub, kar je bilo dokazano na obravnavi – pa ni mogla zadoščati za dokaz, da je družba Deutsche Post imela prednost glede na svoje konkurente.

143 Iz tega razvoja je povsem mogoče sklepati, da je družba Deutsche Post po uporabi zadevnega ukrepa v manj neugodnem položaju kot pred sprejetjem navedenega ukrepa, da pa glede na svoje konkurente ostaja v neugodnem položaju ali pa da je z njimi izenačena ter da posledično nima prednosti. Kot namreč pojasnjuje Komisija točkah 294 in 297 obrazložitve izpodbijanega sklepa, je breme celotnega stroška pokojnin, naloženo družbi Deutsche Post pred letom 1995 – v obravnavani zadevi v monopolnem okolju – takšno, da se zadevno podjetje ne bi bilo sposobno soočiti s svojimi konkurenti in bi ob neobstoju ukrepov za njeno delno razbremenitev teh stroškov moralo izstopiti s trga.

144 V tem okviru iz navedenega zgoraj v točkah 108, 109 in 132 izhaja, da pojem „stroški, ki običajno bremenijo proračun podjetja“, ne vključuje stroškov, naloženih samo enemu podjetju na podlagi zakonskih določb, ki odstopajo od splošnih pravil, ki veljajo za konkurenčna podjetja, in katerih učinek je temu podjetju naložiti obveznosti, ki ne bremenijo konkurenčnih podjetij. Nasprotno, „stroški, ki običajno bremenijo proračun podjetja,“ so stroški, ki izhajajo iz splošne ureditve.

145 Pri stališču, navedenem v točki 263 obrazložitve izpodbijanega sklepa, da je pri presoji obstoja prednosti odločilni element to, da „podjetja tako ali drugače v celoti krijejo stroške pokojnin“ in da v zvezi s tem breme družbe Deutsche Post ni bilo pretirano, gre torej za nepravilno uporabo prava. Poleg tega, če bi bilo treba – kot trdi Komisija – pojem „stroškov, ki običajno bremenijo proračun podjetja,“ opredeliti s sklicevanjem na posebna pravila, ki zadevajo podjetje, ki je domnevni upravičenec, potem ni nobene ovire za to, da se ukrep, ki zmanjšuje breme družbe Deutsche Post, šteje za del teh pravil, kar bi izključevalo obstoj prednosti.

146 Enako posledično velja za stališče, navedeno v točkah 267 in 268 obrazložitve izpodbijanega sklepa, da je dejstvo – da je imela družba Deutsche Post večje zakonske obveznosti na področju financiranja pokojnin svojega osebja kot njeni konkurenti – brezpredmetno v zvezi z obstojem prednosti, da pa naj bi bilo upoštevno samo pri presoji združljivosti ukrepa z notranjim trgom.

147 Komisija bi torej morala že pri presoji pojma prednosti preveriti, ali je zvezna država – s tem, da je prevzela plačilo razlike med, na eni strani, pavšalnim zneskom, določenim med letoma 1995 in 1999, in med celotnim zneskom stroška pokojnin nekdanjih uradnikov družbe Deutsche Post, in na drugi strani, med zneskom, ki pomeni 33 % vseh bruto plač aktivnih uradnikov družbe Deutsche Post, in med tem istim celotnim zneskom – tej družbi dodelila gospodarsko prednost glede na konkurente te družbe.

148 Kot namreč izhaja iz sodne prakse in v skladu z navedbami zgoraj v točkah 108, 109 in 132 mora Komisija dejansko že v fazi uporabe člena 107(1) PDEU – torej fazi dokaza obstoja prednosti – dokazati na primer, da delna oprostitev obveznosti prispevanja v pokojninski zaščitni sklad pomeni selektivno gospodarsko prednost za nekdanji uveljavljeni gospodarski subjekt (glej v tem smislu sodbo z dne 16. septembra 2013, British Telecommunications in BT Pension Scheme Trustees/Komisija, T-226/09 in T-230/09, neobjavljena, EU:T:2013:466, točka 46).

149 V primeru zaporedja ukrepov, katerih namen je izravnati stroške, naložene samo enemu podjetju na podlagi zakonskih določb, ki odstopajo od splošnih pravil, ki veljajo za konkurenčna podjetja, in katerih učinek je temu podjetju naložiti obveznosti, ki ne bremenijo konkurenčnih podjetij, je jasno, da mora Komisija – pri presoji posameznega od teh ukrepov z vidika prava o državnih pomočeh – upoštevati učinke prejšnjih ukrepov, da lahko ugotovi, ali zadnji ukrep, o katerem presoja, glede na ukrepe, ki jih je že analizirala, pomeni previsoko nadomestilo, na podlagi česar je posledično mogoče to previsoko nadomestilo – če je dokazano – šteti za gospodarsko prednost, pri čemer je treba opozoriti, da država članica v okviru presoje novega ukrepa lahko še vedno dokaže, da zadnjenavedeni ukrep ne presega praga, od katerega dalje se šteje, da ima podjetje, ki je upravičenec, prednost glede na konkurenčna podjetja. Vendar je treba opozoriti, da hipoteza o zaporedju določb, ki jih Komisija preuči sproti, ko jo o njih obvesti zadevna država članica, ne ustreza obravnavani zadevi, saj je Komisija v tej zadevi analizo financiranja pokojnin iz javnih sredstev začela šele po pritožbi konkurenčnih podjetij.

150 V obravnavani zadevi je Komisija sicer želela dokazati dejanski obstoj selektivne gospodarske prednosti in ne zgolj zatrjevati ta obstoj na podlagi preproste trditve, vendar je – kot je Komisija potrdila v odgovoru na tožbo in na obravnavi – do tega prišlo šele v fazi presoje združljivosti te pomoči z notranjim trgom v točkah od 288 do 410 obrazložitve izpodbijanega sklepa. Iz zgoraj navedenega pa izhaja, da bi samo morebitni zneski, ki bi presegali to, kar je nujno za izenačenje stroška pokojnin, naloženega družbi Deutsche Post pred letom 1995, s stroškom, ki ga nosijo njeni konkurenti, lahko družbi Deutsche Post dajali takšno prednost in bi zato pomenili državno pomoč v smislu člena 107(1) PDEU.

151 Zvezna republika Nemčija – ki je, kot je bilo pojasnjeno zgoraj v točki 133, poudarila, da je Komisija „šele pri presoji združljivosti zadevnega ukrepa z notranjim trgom opravila začetno primerjavo s stroški, ki jih mora podjetje ‚običajno' plačati za zasebne uslužbence v skladu z nemško socialno zakonodajo" – je zato pravno zadostno dokazala, da je Komisija kršila sodno prakso, navedeno zgoraj v točki 148. Poudariti je treba, da navedena sodna praksa – daleč od tega, da bi se omejevala na navedbo formalnih zahtev – izpostavlja dva dela, ki ju mora vsebovati analiza ukrepa ob upoštevanju določb člena 107 PDEU, kar ima pomembne posledice.

152 V prvem delu namreč – kot je bilo navedeno zgoraj v točki 104 – sodišče Unije izvaja celovit nadzor glede vprašanja, ali ukrep spada na področje uporabe člena 107(1) PDEU (sodbi z dne 22. decembra 2008, British Aggregates/Komisija, C-487/06 P, EU:C:2008:757, točka 111, in z dne 16. septembra 2013, British Telecommunications in BT Pension Scheme Trustees/Komisija, T-226/09 in T-230/09, neobjavljena, EU:T:2013:466, točka 39). Iz tega izhaja, da mora sodišče Unije preveriti, ali so dejstva, ki jih je navedla Komisija, materialno pravilna in ali so taka, da je mogoče ugotoviti, ali so izpolnjeni vsi pogoji, ki utemeljujejo opredelitev „pomoči" v smislu člena 107(1) PDEU (sodba z dne 1. julija 2008, Chronopost in La Poste/UFEX in drugi, C-341/06 P in C-342/06 P, EU:C:2008:375, točka 142). Sodišče je poleg tega večkrat presodilo, da člen 107(3)(c) PDEU daje Komisiji diskrecijsko pravico, katere izvrševanje zajema kompleksno gospodarsko in socialno presojo (sodbi z dne 20. septembra 2007, Fachvereinigung Mineralfaserindustrie/Komisija, T-375/03, neobjavljena, EU:T:2007:293, točka 138, in z dne 27. septembra 2012, Italija/Komisija, T-257/10, neobjavljena, EU:T:2012:504, točka 133), iz česar izhaja, da se njegov nadzor glede takšnih presoj nanaša na vprašanja, ali so bila spoštovana pravila postopka, ali je obrazložitev zadostna, ali je bilo dejansko stanje pravilno ugotovljeno, ali je prišlo do očitne napake pri presoji ter zlorabe pooblastil (sodba z dne 13. septembra 1995, TWD/Komisija, T-244/93 in T-486/93, EU:T:1995:160, točka 82).

153 Drugi del zadeva možnost, da se prejemniku nezakonite pomoči poleg njene vrnitve naloži plačilo obresti za obdobje nezakonitosti ali da povrne škodo svojim konkurentom (glej po analogiji sodbo z dne 12. februarja 2008, CELF in ministre de la Culture et de la Communication, C-199/06, EU:C:2008:79, točka 55).

154 Iz zgoraj navedenega izhaja, da Zvezna republika Nemčija utemeljeno trdi, da zgolj preprosta trditev, da so stroški za pokojnine del stroškov, ki običajno bremenijo proračun podjetja, ni zadoščala za to, da se v obravnavani zadevi dokaže obstoj dejanske gospodarske prednosti družbe Deutsche Post. Komisija, ki je nosila dokazno breme glede obstoja navedene prednosti, tega ni dokazala, in je zato nepravilno uporabilo pravo.

155 Posledično je treba ugoditi drugemu tožbenemu razlogu, razen trditev glede spoštovanja obveznosti obrazložitve (glej točko 66 zgoraj).

156 Že zgolj na podlagi te ugotovitve je treba člene 1 in od 4 do 6 izpodbijanega sklepa razglasiti za ničnе in ugoditi tožbi Zvezne republike Nemčije, ne da bi bilo treba odločati o osmem, devetem in desetem tožbenem razlogu, niti o podrednih delih tretjega, šestega in sedmega tožbenega razloga.

Stroški

157 V skladu s členom 134(1) Poslovnika Splošnega sodišča se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Ker v obravnavani zadevi Komisija s predlogi ni uspela, se ji naloži, da nosi stroške v skladu s predlogi Zvezne republike Nemčije.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (osmi senat)

razsodilo:

1. Člene 1 in od 4 do 6 Sklepa Komisije 2012/636/EU z dne 25. januarja 2012 o ukrepu C 36/07 (ex NN 25/07), ki ga je Nemčija izvedla za podjetje Deutsche Post AG, se razglasi za nične.

2. Evropski komisiji se naloži plačilo stroškov.

Gracias Kančeva Wetter

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourgu, 14. julija 2016.

Podpisi