Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (åttonde avdelningen)

den 14 juli 2016 **

”Statligt stöd — Postsektorn — Finansiering av lönemerkostnader och sociala merkostnader avseende en del av Deutsche Posts personal genom subventioner och intäkter av ersättning för tjänster med reglerade priser — Beslut i vilket stödet förklarats oförenligt med den inre marknaden — Begreppet fördel — Domen ’Combus’ — Bevis på att det föreligger en selektiv ekonomisk fördel — Föreligger inte”

I mål T-143/12,

Förbundsrepubliken Tyskland, inledningsvis företrädd av T. Henze och K. Petersen, därefter av M. Henze och K. Stranz, samtliga i egenskap av ombud, biträdda av advokaten U. Soltész,

sökande,

mot

Europeiska kommissionen, företrädd av D. Grespan, T. Maxian Rusche och R. Sauer, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

angående yrkande med stöd av artikel 263 FEUF om ogiltigförklaring av artiklarna 1 och 4–6 i kommissionens beslut 2012/636/EU av den 25 januari 2012 om den åtgärd C 36/07 (f.d. NN 25/07) som Tyskland har genomfört till förmån för Deutsche Post AG (EUT L 289, 2012, s. 1),

meddelar

TRIBUNALEN (åttonde avdelningen),

sammansatt av ordföranden D. Gratsias, samt domarna M. Kancheva och C. Wetter (referent),

justitiesekreterare: handläggaren S. Bukšek Tomac,

efter förfarandets skriftliga del och förhandlingen den 10 december 2015,

följande

*

Dom

Bakgrund

1 Förbundsrepubliken Tyskland, sökande i förevarande mål, inrättade år 1950 en postinstitution, Deutsche Bundespost, som hade en ställning som ”särskild statlig enhet”, vilket enligt tysk förvaltningsrätt inte gjorde den till en juridisk person, men dock tillät den att förfoga över en egen budget och att inte vara ansvarig för statens allmänna skulder. I artikel 15 i *Gesetz über die Verwaltung der Deutschen Bundespost* (lagen om organisation av den tyska federala posten) av den 24 juli 1953 (BGBl. 1953 I,s. 676) föreskrevs i princip ett förbud mot att bevilja subventioner till Deutsche Bundespost med statliga medel.

2 Senare bekräftade *Haushaltsgrundsätzegesetz* (budgetprinciplagen) av den 19 augusti 1969 (BGBl. 1969 I, s. 1273) att Deutsche Bundespost hade sin egen budget och redovisning.

3 År 1989 genomförde Förbundsrepubliken Tyskland en första omfattande reform av Deutsche Bundespost. Denna reform genomfördes genom två lagar, Gesetz über die Unternehmensverfassung der Deutschen Bundespost (lagen om företagsledningen av den tyska federala posten) av den 8 juni 1989 (BGBl. 1989 I, s. 1026) och Gesetz über das Postwesen (lagen om postsystemet) av den 3 juli 1989 (BGBl. 1989 I, s. 1450). Denna reform gav inte Deutsche Bundespost någon ställning som juridisk person, men delade upp den särskilda statliga enhet som den utgjorde i tre särskilda delar som ersatte denna, fortfarande som en särskild statlig enhet, vilket i synnerhet innebar att de inte var juridiska personer, även om de kvalificerades som ”offentliga bolag”. Det rörde sig om Postdienst (postverksamhet), Postbank (bankverksamhet) och Telekom (telekommunikationsverksamhet).

4 Enligt 37 § punkt 2 och 3 i lagen om företagsledningen av den tyska federala posten, skulle var och en av dessa tre enheter med sina egna medel finansiera alla de tjänster som den erbjöd, men en korsfinansiering mellan dem var tillåten om de konstaterade förlusterna var en följd av skyldigheten att tillhandahålla universella tjänster. Vidare föreskrevs i 54 § punkt 2 i lagen om företagsledning av den tyska federala posten en skyldighet för Postdienst, Postbank och Telekom att fullt ut finansiera pensioner och ersättning för vårdkostnader för pensionerade tjänstemän som tidigare varit anställda inom Deutsche Bundespost. Uppdelningen av dessa utgifter mellan de tre enheterna gjordes på grundval av varje pensionerad tjänstemans tidigare verksamhet. För fortfarande anställda tjänstemän garanterade denna bestämmelse rättigheter i förhållande till förbundsstaten, utan förbehåll för den möjlighet som de sistnämnda hade att kräva att Postdienst, Postbank och Telekom skulle betala hela det belopp som motsvarade dessa rättigheter.

5 Den 7 juli 1994 inkom ett klagomål till Europeiska gemenskapernas kommission från UPS Europe NV/SA (nedan kallat UPS), som gjorde gällande att Förbundsrepubliken Tyskland hade beviljat Postdienst ett olagligt statligt stöd.

6 År 1994 genomfördes även den andra omfattande reformen av det tyska postsystemet, först genom Verordnung zur Regelung der Pflichtleistungen der Deutschen Bundespost Postdienst (förordningen om obligatoriska sociala förmåner inom den federala tyska postens postverksamhet) av den 12 januari 1994 (BGBl. 1994 I, s. 86) (nedan kallad förordningen om obligatoriska sociala förmåner), därefter genom två lagar samma dag, Gesetz zum Personalrecht der Beschäftigten der früheren Deutschen Bundespost (lagen om arbetsrätt tillämplig på anställda inom den tidigare federala tyska posten) av den 14 september 1994 (BGBl. 1994 I, s. 2325) (nedan kallad lagen om postanställdas ställning) och Gesetz zur Umwandlung von Unternehmen der Deutschen Bundespost in die Rechtsform der Aktiengesellschaft (lagen om omvandling av den federala tyska posten till aktiebolag) av den 14 september 1994 (BGBl. 1994 I,s. 2325).

7 Förordningen om obligatoriska sociala förmåner gav Postdienst, i egenskap av tillhandahållare av universella tjänster, uppdraget att transportera brev och paket med en vikt på högst 20 kg och tillhandahålla motsvarande tjänster inom hela Tyskland, till enhetliga priser. Denna skyldighet förblev oförändrad när Postdienst, med tillämpning av lagen om omvandling av den tyska federala posten till aktiebolag, blev Deutsche Post AG, medan Postbank och Telekom också hade den juridiska formen aktiebolag, från den 1 januari 1995.

8 I 1§ punkt1 i lagen om postanställdas ställning föreskrevs att Deutsche Post skulle ta över alla förbundsstatensstatens rättigheter och skyldigheter i egenskap av arbetsgivare. Med tillämpning av denna princip preciserades i 2 § punkt 1 i denna lag att de tjänstemän som hade anställts av Postdienst skulle återanställas av Deutsche Post, som skulle upprätthålla deras rättsliga ställning och motsvarande ekonomiska rättigheter (2 § punkt 3 i lagen om postanställdas ställning). Beträffande tjänstemäns pension och ersättning för pensionerade tjänstemäns vårdkostnader, skapades en pensionsfond för Deutsche Posts tjänstemän, i enlighet med 15 § i denna lag. När det gällde de åtaganden som Deutsche Bundespost och senare var och en av de tre efterföljande enheterna, i egenskap av särskild statlig enhet, gjort, underställdes dessa, genom 2 § punkt 2 i lagen om omvandling av den federala tyska posten till aktiebolag, fullt ut Telekoms ansvar. I denna bestämmelse föreskrevs i utbyte en möjlighet för Telekom att väcka en regresstalan mot Postdienst och Postbank. Genom 7 § i denna lag, som utgjorde ett undantag från ovannämnda 2 § punkt 2, förlorade emellertid Telekom sina rättigheter beträffande denna talan rörande fordringsägarna med Postdiensts kumulerade förluster per den 31 december 1994. Denna avskrivning av skulder medförde en överföring av tillgångar med samma belopp till förmån för Deutsche Post.

9 I lagen om omvandling av den federala tyska posten till aktiebolag hade även föreskrivits att förbundsstaten skulle garantera alla de åtaganden som Deutsche Bundespost gjort före år 1995 och som därefter överförts till Postdienst eller till någon av de andra enheter som skapats år 1989. Däremot ställde inte förbundsstaten någon garanti för de värdepapper som Deutsche Post emitterat från den 1 januari 1995.

10 Genom lagen om postanställdas ställning hade även införts en ansvarsfördelning mellan förbundsstaten och Deutsche Post beträffande de belopp som årligen skulle avsättas till de pensionsfonder som inrättats genom 15 § i denna lag. Således föreskrevs i 16 § i den sistnämnda, för en period från den 1 januari 1995 till den 31 december 1999, en schablonmässig betalning av Deutsche Post med ett årligt belopp på 2 045 miljoner euro. Från den 1 januari 2000 ersattes detta årliga schablonbelopp med ett belopp motsvarande 33 procent av de sammanlagda lönerna för tjänstemän anställda av Deutsche Post. I båda dessa fall följde av denna artikel 16 att pensionskostnadernas saldo skulle bäras av förbundsstaten (från den 1 januari 1995).

11 År 1997 kompletterade Postgesetz (postlagen) av den 22 december 1997 (BGBl. 1997 I, s. 3294) förordningen om obligatoriska sociala förmåner och förlängde i synnerhet Deutsche Posts uppdrag inom ramen för den universella tjänsten. I 11 § i postlagen definierades den universella tjänsten som bestående av bland annat transport av brev, paket på under 20 kg, böcker, kataloger, tidningar och tidskrifter med en högsta vikt på 200 g. Genom 52 § i denna lag förlängdes Deutsche Posts mandat avseende tillhandahållande av den universella tjänsten till den 31 december 2007, det vill säga fram till dagen för utgången av den exklusiva licens som den innehade avseende posttjänsterna. Gränsen för vikten beträffande brev och kataloger minskade efter hand mellan den 1 januari 1998, dagen för postlagens ikraftträdande, och dagen för utgången av den exklusiva licensen, för att slutligen uppgå till 50 g.

12 År 1997 är även ett avgörande år i Deutsch Posts förvaltning av sin personal, eftersom de kontraktsanställda som rekryterats för detta datum inte bara omfattades av systemet för obligatoriska sociala förmåner, utan också hade en möjlighet att förfoga över en kompletterande tjänstepensionsförsäkring som tillät dem att uppnå en pensionsnivå jämförbar med nivån för Deutsche Posts pensionerade tjänstemän. Fram till 1997 finansierades de kontraktsanställdas kompletterande

pension av Deutsche Post på grundval av en avgift på mellan 5 och 10 procent av bruttolönen för en verksam kontraktsanställd. Från detta datum gjorde Deutsche Post dels avsättningar för att täcka underliggande åtaganden avseende betalningar som skulle göras till förmån för Deutsche Posts pensionskassa, dels tecknade en kompletterande pensionsförsäkring av mindre omfattning för sin nyrekryterade personal, som finansierades genom en avsättning mellan 0 och 5 procent av bruttolönen för en verksam kontraktsanställd.

13 Till följd av UPS:s klagomål beslutade kommissionen den 17 augusti 1999 att inleda det formella granskningsförfarandet gentemot Förbundsrepubliken Tyskland avseende flera statliga stöd som beviljats Postdienst och därefter Deutsche Post (nedan kallat 1999 års beslut om att inleda förfarandet). Bland dessa åtgärder fanns, för det första, statliga garantier för att täcka Deutsche Bundesposts skulder från tiden före uppdelningen i tre aktiebolag, för det andra, finansieringen med statliga medel av pensioner för anställda hos Postdienst och Deutsche Post (nedan kallad den statliga finansieringen av pensioner), och för det tredje, eventuellt statligt stöd till förmån för Deutsche Post. Genom skrivelse av den 16 september 1999 ingav Förbundsrepubliken sitt yttrande och lämnade de upplysningar som begärts. 1999 års beslut om att inleda förfarandet offentliggjordes den 23 oktober 1999 i *Europeiska gemenskapens tidning*.

14 Offentliggörandet av 1999 års beslut att inleda förfarandet föranledde fjorton berörda parter att lämna sina synpunkter, som kommissionen den 15 december 1999 vidarebefordrade till Förbundsrepubliken Tyskland. Den sistnämnda svarade genom skrivelse av den 1 februari 2000.

15 Genom beslut 2002/753/EG av den 19 juni 2002 om Förbundsrepubliken Tysklands åtgärder till fördel för Deutsche Post AG (EGT L 247, 2002, s. 27), angav kommissionen att denna medlemsstat hade beviljat Deutsche Post ett statligt stöd på 572 miljoner euro som var oförenligt med den inre marknaden, genom vilket det hade kunnat täcka skulder som uppkommit genom en rabattpolitik avseende konkurrensutsatta tjänster för transport av paket från dörr till dörr.

16 Beslut 2002/753 föranledde de tyska myndigheterna att av Deutsche Post återkräva ett belopp på 572 miljoner euro. Deutsche Post väckte den 4 september 2002 talan vid tribunalen om ogiltigförklaring av nämnda beslut (mål T-266/02).

17 Från den 1 januari 2003 till den 31 december 2007 satte Bundesnetzagentur (federal infrastrukturmyndighet), som inrättats genom postlagen, en övre gräns för priserna på ett antal tjänster som motsvarade dem som var föremål för de reglerade posttaxorna.

18 Den 13 maj 2004 ingav UPS ett nytt klagomål till kommissionen och angav att denna för det första, i beslut 2002/753, inte hade undersökt alla de åtgärder som räknades upp i det klagomål som ingavs den 7 juli 1994, och för det andra att olagligt statligt stöd hade beviljats efter antagandet av detta beslut.

19 Den 16 juli 2004 ingav även TNT Post AG & Co. KG ett klagomål till kommissionen med motiveringen att Deutsche Post fakturerade tjänster avsedda för Postbank till mycket låga priser, då den sistnämnda endast betalade de rörliga kostnaderna för de tillhandahållna tjänsterna.

20 I november 2004 och april 2005 sände kommissionen, avseende såväl det klagomål som UPS ingett den 13 maj 2004 och det som TNT Post ingett den 16 juli 2004, begäran om upplysningar till Förbundsrepubliken Tyskland som svarade på dessa i december 2004 och i juni 2005.

21 Genom skrivelse av den 12 september 2007 underrättade kommissionen Förbundsrepubliken Tyskland om sitt beslut att inleda ett förfarande enligt artikel 88.2 EG beträffande det statliga stöd som de tyska myndigheterna hade beviljat Deutsche Post (statligt stöd C 36/07 (ex NN 25/07)) (nedan kallat 2007 års beslut). I detta beslut, som offentliggjordes i *Europeiska unionens tidning* den 19 oktober 2007 (EUT C 245, 2007, s. 21), erinrade kommissionen om de förfaranden som sedan 1994 inletts inom postsektorn mot Förbundsrepubliken Tyskland med stöd av artikel 87 EG och angav, med hänvisning

till behovet av att göra en fullständig utredning av all den snedvridning av konkurrensen som orsakats av de offentliga medel som beviljats Deutsche Post, att det förfarande som inletts genom 1999 års beslut skulle kompletteras för att integrera de uppgifter som nyligen lämnats och slutgiltigt ta ställning till huruvida dessa medel var förenliga med EG-fördraget.

22 Genom ansökan som ingavs den 22 november 2007 yrkade Deutsche Post att tribunalen skulle ogiltigförklara 2007 års beslut (mål T-421/07).

23 Genom dom av den 1 juli 2008 (T-266/02, EU:T:2008:235), ogiltigförklarade tribunalen beslut 2002/753, med motiveringen att kommissionen inte hade styrkt att Deutsche Post hade en fördel, genom att bland annat underlåta att göra en omfattande analys av alla de överföringar av statliga medel som denna hade åtnjutit och alla kostnader i samband med tillhandahållandet av den universella tjänsten som detta bolag måste bära, i syfte att fastställa huruvida de aktuella överföringarna utgjorde en överkompensation eller en underkompensation till dess fördel eller nackdel. Med tillämpning av denna dom, vilken överklagades av kommissionen, återbetalade Förbundsrepubliken Tyskland till Deutsche Post ett belopp på 572 miljoner euro, jämte ränta.

24 Den 30 oktober 2008 förelade kommissionen, efter en omfattande skriftväxling med Förbundsrepubliken Tyskland avseende huruvida 2007 års beslut var välgrundat, denna medlemsstat att lämna alla nödvändiga redovisningsuppgifter för hela perioden från 1990 till 2007. Detta föreläggande (nedan kallat 2008 års föreläggande) blev föremål för en begäran om ogiltigförklaring såväl från Förbundsrepubliken Tysklands (mål T-571/08) som Deutsche Posts (mål T-570/08) sida. I väntan på tribunalens beslut rättade sig Förbundsrepubliken Tyskland efter 2008 års föreläggande, genom att, i november och december 2008 och därefter i mars 2009, inge de efterfrågade redovisningsuppgifterna.

25 Genom beslut av den 14 juli 2010, Deutsche Post/kommissionen (T-570/08, ej publicerat, EU:T:2010:311) och Tyskland/kommissionen (T-571/08, ej publicerat, EU:T:2010:312), avvisade tribunalen överklagandena av 2008 års föreläggande. Dessa beslut överklagades till domstolen av såväl Tyskland (mål C-465/10 P) som Deutsche Post (mål C-463/10 P).

26 Genom dom av den 2 september 2010, kommissionen/Deutsche Post (C-399/08 P, EU:C:2010:481), ogillade domstolen överklagandet av domen av den 1 juli 2008 Deutsche Post/kommissionen (T-266/02, EU:T:2008:235).

27 Genom skrivelse av den 10 maj 2011 meddelade kommissionen Förbundsrepubliken Tyskland sitt beslut att återigen ”förlänga” det förfarande som inletts år 1999 (nedan kallat 2011 års beslut), för att genomföra en fördjupad granskning av den offentliga finansieringen av pensioner som Deutsche Post åtnjutit sedan 1995. Den sistnämnda väckte talan den 22 juli 2011 och yrkade att tribunalen skulle ogiltigförklara 2011 års beslut (mål T-388/11).

28 Genom dom av den 13 oktober 2011, Deutsche Post och Tyskland/kommissionen (C-463/10 P och C-465/10 P, EU:C:2011:656), upphävde domstolen besluten av den 14 juli 2010, Deutsche Post/kommissionen (T-570/08, ej publicerat, EU:T:2010:311) och Tyskland/kommissionen (T-571/08, ej publicerat, EU:T:2010:312), med motiveringen att Deutsche Post var direkt och individuellt berört av 2008 års föreläggande och återförvisade målen till tribunalen (målen T-570/08 RENV och T-571/08 RENV).

29 Enligt 2011 års beslut begärde kommissionen den 18 november 2011 uppgifter av Förbundsrepubliken Tyskland avseende den offentliga finansieringen av pensionerna för perioden efter år 2007, vilka lämnades.

30 I dom av den 8 december 2011, Deutsche Post/kommissionen (T-421/07, EU:T:2011:720), fann tribunalen att Deutsche Posts överklagande av 2007 års beslut inte kunde tas upp till sakprövning, med motiveringen att detta beslut inte hade ändrat dess rättsliga situation och således inte utgjorde en rättsakt mot vilken talan kunde väckas.

31 Genom kommissionens beslut 2012/636/EU, av den 25 januari 2012, om den åtgärd C 36/07 (f.d. NN 25/07) som Tyskland har genomfört till förmån för Deutsche Post AG (EUT L 289, 2012, s. 1) (nedan kallat det angripna beslutet), ansåg kommissionen bland annat att den offentliga finansieringen av pensioner utgjorde ett olagligt statligt stöd, oförenligt med den inre marknaden. Däremot ansåg kommissionen att vissa offentliga överföringar till förmån för Deutsche Post utgjorde ett statligt stöd som var förenligt med den inre marknaden och att de statliga garantier genom vilka Förbundsrepubliken Tyskland ställde garanti för de skulder som Deutsche Bundespost ådragit sig före dess omvandling till tre aktiebolag skulle bedömas som ett befintligt statligt stöd.

32 Det angripna beslutet delgavs Förbundsrepubliken Tyskland följande dag.

33 Genom skrivelse som inkom till tribunalens kansli den 4 april 2012 upplyste Förbundsrepubliken Tyskland tribunalen om att den återkallade sin talan i mål T-571/08 RENV, vilket avfördes från tribunalens register (beslut av den 10 maj 2012, Tyskland/kommissionen, T-571/08 RENV, ej publicerat, EU:T:2012:228).

34 Genom dom av den 24 oktober 2013, Deutsche Post/kommissionen (C-77/12 P, ej publicerad, EU:C:2013:695), upphävde domstolen dom av den 8 december 2011, Deutsche Post/kommissionen (T-421/07, EU:T:2011:720), genom att kritisera den felaktiga rättstillämpning som tribunalen gjort sig skyldig till när den angav att 2007 års beslut inte var en rättsakt mot vilken talan kunde väckas. Domstolen återförvisade vidare den aktuella tvisten till tribunalen.

35 Genom dom av den 12 november 2013, Deutsche Post/kommissionen (T-570/08 RENV, ej publicerad, EU:T:2013:589), ogillade tribunalen Deutsche Posts talan om ogiltigförklaring av 2008 års föreläggande. Denna dom blev föremål för en rättelse om sakfel (beslut av den 15 november 2013, Deutsche Post/kommissionen, T-570/08 RENV, ej publicerat, EU:T:2013:606).

36 Slutligen ogiltigförklarade tribunalen, genom dom av den 18 september 2015, Deutsche Post/kommissionen (T-421/07 RENV, EU:T:2015:654), 2007 års beslut med motiveringen att detta hade fattats i strid med rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel [108 FEUF] (EGT L 83, 1999, s. 1), och rättssäkerhetsprincipen, eftersom kommissionen hade återupptagit ett avslutat formellt granskningsförfarande i syfte att, utan att beslutet om att avsluta förfarandet återkallats eller dragits tillbaka, fatta ett nytt beslut.

Förfarandet och parternas yrkanden

37 Förbundsrepubliken Tyskland väckte förevarande talan genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 30 mars 2012.

38 Den 13 juni 2012 inkom kommissionen med sin svarsskrivelse.

39 Genom en inlaga som inkom till tribunalens kansli den 27 juli 2012 ansökte UPS och United Parcel Service Deutschland Inc. & Co om att få intervenera i målet till stöd för kommissionens yrkanden.

40 Den 24 augusti 2012 lämnade Förbundsrepubliken Tyskland in en begäran om konfidentiell behandling av ansökan och svarsskrivelsen i förhållande till UPS och United Parcel Service Deutschland och ingav en icke-konfidentiell version av ansökan och svarsskrivelsen.

41 Genom beslut av den 11 september 2012 avslog ordföranden för tribunalens sjätte avdelning interventionsansökan och frågan om konfidentiell behandling av ansökan och svarsinlagan avgjordes i kraft av själva rättsförhållandet (*ipso jure*).

42 Förbundsrepubliken Tysklands replik inkom till tribunalens kansli den 24 september 2012. Dupliken inkom den 13 december 2012.

43 Därefter lottades målet på en ny referent, tillika domare på sjätte avdelningen.

44 I samband med den partiella nytillsättningen av tribunalens ledamöter förordnades referenten att tjänstgöra vid åttonde avdelningen och målet tilldelades följaktligen den avdelningen.

45 Tribunalen ställde frågor till parterna inom ramen för åtgärder för processledning, enligt artikel 64 i tribunalens rättegångsregler av den 2 maj 1991, på vilka de svarade inom utsatt frist. Tribunalen önskade bland annat, med hänsyn till intresset av en god rättsskipning och i syfte att nå en optimal handläggning av målen T-421/07 RENV, T-388/11, T-152/12, mellan Deutsche Post och kommissionen, och av förevarande mål, få parternas synpunkter på vad som skulle kunna eller borde prioriteras i handläggningsordningen beträffande dessa mål och möjligheten att vilandeförklara ett eller flera mål i väntan på dom i de övriga målen.

46 Till följd av parternas yttranden vilandeförklarades dessa tre mål, genom beslut av den 15 september 2014 av ordföranden för tribunalens första avdelning i målet T-388/11, Deutsche Post/kommissionen, och av ordföranden för tribunalens åttonde avdelning i förevarande mål och i mål T-152/12, Deutsche Post/kommissionen, i väntan på det slutliga avgörandet i mål T-421/07 RENV, vilket meddelades den 18 september 2015, liksom anges i punkt 36 ovan.

47 Som en åtgärd för processledning, enligt artikel 89 i tribunalens rättegångsregler, uppmanades parterna att vid tribunalen ange de konsekvenser, som enligt dem följer av domen av den 18 september 2015, Deutsche Post/kommissionen (T-421/07 RENV, EU:T:2015:654), för lösningen av förevarande tvist. Förbundsrepubliken Tyskland ingav den 3 respektive den 30 november 2015 yttranden till tribunalens kansli.

48 Den 1 december 2015 uppmanade tribunalen parterna att lämna sina eventuella synpunkter beträffande att förhandlingen delvis skulle hållas bakom stängda dörrar, eftersom vissa av de uppgifter som skulle kunna tas upp vid denna överlappade dem som huvudparterna tagit upp i målet T-388/11, Deutsche Post/kommissionen, och T-152/12, Deutsche Post/kommissionen, vilka uppgifter hade lett till att Deutsche Post begärde konfidentiell behandling i förhållande till intervenienterna i dessa båda mål.

49 Den 4 december 2015 angav kommissionen till tribunalens kansli att den inte hade några synpunkter att lämna. Samma dag inkom Förbundsrepubliken Tyskland med ett yttrande till tribunalens kansli, i vilket den angav att den inte hade någon invändning mot att förhandlingen hölls bakom stängda dörrar, men förbehöll sig rätten att inkomma med nya yrkanden om uppgifter som inte förekom i den offentliga versionen av det angripna beslutet skulle komma att nämnas vid förhandlingen.

50 Parterna utvecklade sin talan och svarade på tribunalens muntliga frågor vid förhandlingen, som tribunalen höll, delvis bakom stängda dörrar, den 10 december 2015.

51 Förbundsrepubliken Tyskland har yrkat att tribunalen ska

— ogiltigförklara artiklarna 1 och 4–6 i det angripna beslutet,

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

52 Kommissionen har yrkat att tribunalen ska

— i första hand, ogilla talan såsom ogrundad,

— i andra hand, för det fall talan skulle bifallas på en av den sjätte grundens delar, eller ett av det argument som den innehåller, eller för det fall talan skulle bifallas på den sjunde grunden, endast delvis ogiltigförklara det angripna beslutet, i förhållande till huruvida det finns fog för dessa grunder, delgrunder och argument.

— förplikta Förbundsrepubliken Tyskland att ersätta rättegångskostnaderna.

Rättslig bedömning

53 Förbundsrepubliken Tyskland har till stöd för sin talan formellt åberopat tio grunder.

54 Den första grunden avser åsidosättande av artikel 107.1 FEUF och bygger på påståendet att den offentliga finansieringen av pensionerna inte gynnade Deutsche Post. Såvitt avser den andra grunden har Förbundsrepubliken Tyskland gjort gällande att denna bestämmelse har missuppfattats, på grund av att den offentliga finansieringen av pensionerna inte kompenserade Deutsche Posts kostnader. Den tredje grunden gäller, i första hand, ett åsidosättande av artikel 107.1 FEUF och, i andra hand av artikel 107.3 FEUF, med beaktande av de intäkter som Deutsche Post har haft med hjälp av de reglerade posttaxorna. Som fjärde grund har Förbundsrepubliken Tyskland gjort gällande ett åsidosättande av artiklarna 107 FEUF och 108 FEUF och av förordning nr 659/1999, samt maktmissbruk och åsidosättande av handläggningsregler, på grund av avgifter på de intäkter som Deutsche Post haft med hjälp av reglerade posttaxor. Även den femte grunden avser åsidosättande av artiklarna 107 FEUF och 108 FEUF och av förordning nr 659/1999, liksom maktmissbruk och åsidosättande av handläggningsregler på grund av strävan efter korssubventioner. Den sjätte grunden gäller, i första hand, åsidosättande av artikel 107.1 FEUF och, i andra hand, av artikel 107.3 FEUF, på grund av felaktiga beräkningar vid jämförelsen av Deutsche Posts sociala kostnader med konkurrenternas. Såvitt avser den sjunde grunden har Förbundsrepubliken Tyskland, i första hand, gjort gällande ett åsidosättande av artikel 107.1 FEUF och, i andra hand, av artikel 107.3 FEUF, genom kvalificeringen av statligt stöd som oförenligt med den inre marknaden mellan åren 1995 och 2002. Den åttonde grunden gäller en missuppfattning av artikel 1.b i) i förordning nr 659/1999, genom att stödåtgärderna betraktats som nytt stöd. Den nionde grunden avser endast artikel 4.1 och 4.4 i det angripna beslutet, vilka, enligt denna medlemsstat står i strid med artikel 7.5 och artikel 14.1 i förordning nr 659/1999. Slutligen avser den tionde grunden förfarandets oskäligt långa tidsåtgång och kommissionens passivitet, vilka påstås strida mot artikel 6 FEU, artikel 41 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, artikel 6 i konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, undertecknad i Rom den 4 november 1950, och artikel 10.1 i förordning nr 659/1999.

55 Eftersom Förbundsrepubliken Tyskland, till stöd för den första, den andra och den sjätte grunden, har gjort gällande att det angripna beslutet är bristfälligt motiverat, ska emellertid prövningen av de argument som hänger samman med denna fråga särskiljas från prövningen av sakargumentet och behandlas inom ramen för en särskild grund (se, för ett liknande resonemang, dom av den 2 april 1998, kommissionen/Sytraval och Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, punkterna 66 och 67, och dom av den 5 december 2013, kommissionen/Edison, C-446/11 P, ej publicerad, EU:C:2013:798, punkt 20).

56 Eftersom en bristande motivering innebär ett åsidosättande av väsentliga formföreskrifter, finner tribunalen det lämpligt att pröva den grund som avser detta innan de grunder som avser sakfrågan prövas.

Bristande motivering av det angripna beslutet

57 Förbundsrepubliken Tyskland anser att det angripna beslutet är bristfälligt motiverat, för det första när det gäller påståendet att den offentliga finansieringen av pensionerna utgör en selektiv fördel för Deutsche Post, för det andra beträffande påståendet att denna finansiering motsvarar kostnader som normalt sett ska belasta ett företags budget, för det tredje beträffande avsaknaden av förklaring från kommissionens sida varför domen av den 16 mars 2014 Danske Busvognmænd/kommissionen (T-157/01, EU:T:2004:76) (nedan kallad domen Combus) inte skulle vara tillämplig på förevarande mål och för det fjärde beträffande vägran att beakta Förbundsrepubliken Tysklands argument i syfte att styrka att det av kommissionen valda referensvärdet var felaktigt.

58 Kommissionen har bestritt dessa påståenden.

59 Tribunalen erinrar härvid om att det i fast rättspraxis anges att den motivering som krävs enligt artikel 296 FEUF ska vara anpassad till rättsaktens beskaffenhet och att det av motiveringen klart och tydligt ska framgå hur den institution som har antagit rättsakten har resonerat, så att de som berörs därav kan få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden och så att behörig domstol ges möjlighet att utföra sin prövning (se dom av den 11 december 2013, Cisco Systems och Messagenet/kommissionen, T-79/12, EU:T:2013:635, punkt 108 och där angiven rättspraxis). Kommissionen är inte, i detta hänseende, skyldig att ta ställning till samtliga argument som de berörda personerna åberopar till stöd för sina ansökningar i motiveringen till beslut som den har att fatta för att säkerställa att unionsrätten på området statligt stöd efterlevs. Det räcker att redogöra för de omständigheter och rättsliga överväganden som är av väsentlig betydelse för beslutets systematik (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 juli 2008, Chronopost och La Poste/UFEX m.fl., C-341/06 P och C-342/06 P, EU:C:2008:375, punkt 96, och dom av den 16 december 2010, Nederländerna och NOS/kommissionen, T-231/06 och T-237/06, EU:T:2010:525, punkterna 141 och 142 och där angiven rättspraxis).

60 Frågan huruvida motiveringen av en rättsakt uppfyller kraven i artikel 296 FEUF ska inte enbart bedömas mot bakgrund av motiveringens ordalydelse utan även utifrån sammanhanget och samtliga regler på det ifrågavarande området (dom av den 2 april 1998, kommissionen/Sytraval och Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, punkt 63, dom av den 1 juli 2008, Chronopost och La Poste/UFEX m.fl., C-341/06 P och C-342/06 P, EU:C:2008:375, punkt 88, och dom av den 16 september 2013, Iliad m.fl./kommissionen, T-325/10, EU:T:2013:472, punkt 260). Kommissionen åsidosätter således inte sin motiveringsskyldighet när den i sitt beslut inte tar ställning till omständigheter som uppenbarligen är irrelevanta, som saknar betydelse eller som uppenbart saknar direkt samband med saken (dom av den 2 april 1998, kommissionen/Sytraval och Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, punkt 64, dom av den 1 juli 2008, Chronopost och La Poste/UFEX m.fl., C-341/06 P och C-342/06 P, EU:C:2008:375, punkt 89, och dom av den 27 september 2012, Wam Industriale/kommissionen, T-303/10, ej publicerad, EU:T:2012:505, punkt 87).

61 Det är mot bakgrund av dessa principer som det ska undersökas huruvida de fyra punkter i det angripna beslutet som Förbundsrepubliken Tyskland anser vara bristfälligt motiverade verkligen är det.

62 När det gäller påstående att den offentliga finansieringen av pensionerna är en selektiv fördel till förmån för Deutsche Post, framgår det av det angripna beslutet, för det första att selektiviteten enligt kommissionen består i att ”[p]ensionssubventionerna är selektiva eftersom de betalas till pensionsfonden uteslutande för att befria Deutsche Post från kostnaderna för offentliganställdas pensioner, och därför endast gynnar Deutsche Post” (skäl 259 i det angripna beslutet) och för det andra, när det gäller själva förekomsten av en fördel, eftersom kommissionen, i punkt VII.1.1, som har rubriken ”Ekonomisk fördel tack vare pensionsreformen 1995”, angav skälen till varför den ansåg att en

sådan fördel förelåg i det aktuella fallet (skälen 260–274 i det angripna beslutet), såg till att motbevisa Förbundsrepubliken Tysklands argument. Det angripna beslutet är således tillräckligt motiverat i detta hänseende.

63 När det gäller argumentet att kommissionen har underlåtit att motivera påståendet att den offentliga finansieringen av pensionerna motsvarar de kostnader som normalt sett ska belasta ett företags budget, ska det påpekas att kommissionen på denna punkt gjorde ett enkelt konstaterande, avseende vilket tribunalen inte i skedet för prövningen av huruvida motiveringsskyldigheten har uppfyllts ska uttala sig beträffande huruvida det är välgrundat, enligt vilket en sådan avgift av arbetsgivaren var ett av de normala villkoren för ett företag i en marknadsekonomi. Det anges i detta hänseende i skäl 263 i det angripna beslutet att ”de kostnader som hänför sig till skyldigheter som ett företag har enligt arbetslagstiftning eller kollektivavtal med fackföreningar, t.ex. pensionskostnader, [är] en del av de normala kostnader som ett företag ska finansiera med egna medel” och att ”[d]essa kostnader ska betraktas som en del av företagets ekonomiska verksamhet”. Det bör tilläggas att kommissionen bland annat hänvisade till sin beslutspraxis och till tribunalens praxis (fotnoterna 6 och 7 i det angripna beslutet). Kommissionen har således inte heller åsidosatt artikel 296 FEUF i detta hänseende.

64 När det gäller påståendet att kommissionen inte lämnat någon förklaring till varför domen av den 16 mars 2004, Combus (T-157/01, EU:T:2004:76), inte skulle vara tillämplig i det aktuella fallet, är argumentet felaktigt i sak, eftersom kommissionen i det angripna beslutet uttryckligen tog ställning till denna aspekt av Förbundsrepubliken Tysklands argumentation. Kommissionen nämnde i skäl 260 i det angripna beslutet detta argument och vederlade det detaljerat i skäl 262 i samma beslut. Vidare hänvisade kommissionen i skäl 115 i det angripna beslutet till 2011 års beslut, i vilket kommissionen även hade avfärdat denna rättspraxis som otillämplig i målet. Det angripna beslutet är således tillräckligt motiverat i detta avseende.

65 Vad slutligen beträffar den påstådda avsaknaden av uppgifter som motiverar vägran att beakta Förbundsrepubliken Tysklands argument beträffande fastställandet av referens-avgiftssatsen, ska det för det första påpekas att kommissionen tydligt angav skälen till varför den hade beaktat de totala avgiftssatserna (arbetsgivaravgifter och avgifter för de anställda) för pensions- och arbetslöshetsförsäkring samt arbetsgivarens avgifter för sjukvårdsförsäkring (skälen 301–306 i det angripna beslutet). För det andra analyserade kommissionen den berörda medlemsstatens invändningar och avfärdade därefter dessa (skälen 308–311 i det angripna beslutet). Det ska vidare erinras om att kommissionen, enligt ovan i punkt 59 nämnda rättspraxis inte har någon skyldighet att uttala sig beträffande varje argument som anförts vid denna. Det angripna beslutet är även på denna fjärde punkt tillräckligt motiverat.

66 Samtliga argument beträffande en bristande motivering i det angripna beslutet ska således underkännas.

67 I detta skede ska en sammantagen prövning göras av den fjärde och den femte grunden, genom vilka Förbundsrepubliken Tyskland har uppmanat tribunalen att precisera den exakta räckvidden av artiklarna 107 FEUF och 108 FEUF, samt av förordning nr 659/1999, med hänsyn till de befogenheter som tillkommer kommissionen för att undersöka huruvida ett statligt stöd förekommer.

Den fjärde och den femte grunden, avseende räckvidden av artiklarna 107 FEUF och 108 FEUF, samt av förordning nr 659/1999, med hänsyn till de befogenheter kommissionen har för att undersöka huruvida ett statligt stöd förekommer och huruvida ett maktmissbruk och ett åsidosättande av handläggningsregler förekommer

68 Förbundsrepubliken Tyskland har inom ramen för sin fjärde grund, gjort gällande att kommissionen, mot bakgrund av återbetalningskravet i artikel 4.4 i det angripna beslutet, olagligen tagit ut intäkter som Deutsche Post haft med stöd av reglerade avgifter. Inom ramen för den femte grunden har Förbundsrepubliken Tyskland gjort gällande att såväl primärrätten som den relevanta sekundärrätten utgör hinder för strävan efter korssubventioner.

69 Kommissionen har bestritt dessa argument.

70 Det ska för det första erinras om att ett sådant beslut som det angripna beslutet, endast är riktat till den berörda medlemsstaten, i förevarande fall Förbundsrepubliken Tyskland (se, för ett liknande resonemang, dom av den 2 juli 1974, Italien/kommissionen, 173/73, EU:C:1974:71, punkterna 16 och 18, dom av den 25 juni 1998, British Airways m.fl./kommissionen, T-371/94 och T-394/94, EU:T:1998:140, punkt 92, och dom av den 11 mars 2009, TF1/kommissionen, T-354/05, EU:T:2009:66, punkt 31), vilket för övrigt tydligt framgår av artikel 7 i det angripna beslutet. Det ankommer nämligen på denna medlemsstat att, mot dess vilja, vidta rättsligt bindande åtgärder, för att uppfylla sina skyldigheter enligt unionsrätten (beslut av den 21 januari 2014, Frankrike/kommissionen, C-574/13 P(R), EU:C:2014:36, punkt 24), nämligen att bland annat från stödmottagaren återkräva det stödbelopp som kommissionen har bedömt beviljats olagligen.

71 Det är således felaktigt att, såsom Förbundsrepubliken Tyskland har gjort inom ramen för den fjärde grunden, hävda att kommissionen, om ens indirekt, har tagit intäkter som uppburits genom reglerade priser. Den berörda medlemsstaten, som är ensam mottagare av det angripna beslutet, ålades endast en skyldighet att av Deutsche Post, utan att i detta syfte peka ut (eller ens ha någon skyldighet att peka ut) någon särskild post i detta bolags redovisning, återkräva ett belopp motsvarande ett antal åtgärder som kommissionen ansett utgöra ett statligt stöd. Att Deutsche Post återbetalar nämnda belopp genom att ta av den vinst som gjorts med hjälp av reglerade postpriser eller enligt andra villkor kan således inte påverka det angripna beslutets laglighet.

72 Vidare saknar Förbundsrepubliken Tyskland fog för att, som femte grund, i det specifika fallet göra gällande ett förbud mot att undersöka huruvida eventuella korssubventioner förekommer.

73 Det ska erinras om att artikel 107.1 FEUF, med hänsyn till de principer som följer av denna rättspraxis, inte utgör hinder för en kontroll av huruvida sådana subventioner förekommer, utan tvärtom innebär att en sådan kontroll ska utföras.

74 Denna bestämmelse har till syfte att förhindra att handeln mellan medlemsstaterna påverkas av förmåner som beviljats av offentliga myndigheter och som, på olika sätt, snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion (dom av den 2 juli 1974, Italien/kommissionen, 173/73, EU:C:1974:71, punkt 26, och dom av den 15 mars 1994, Banco Exterior de España, C-387/92, EU:C:1994:100, punkt 12). Begreppet stöd omfattar inte enbart sådana konkreta förmåner som subventioner utan även ingripanden som på olika sätt minskar de kostnader som normalt belastar företagets budget och som därigenom, utan att det är fråga om subventioner i strikt mening, är av samma karaktär och har identiskt lika effekter (dom av den 15 mars 1994, Banco Exterior de España, C-387/92, EU:C:1994:100, punkt 13, och dom av den 11 juli 1996, SFEI m.fl., C-39/94, EU:C:1996:285, punkt 58).

75 Närmare bestämt förutsätter en korrekt tillämpning av unionsrätten en kontroll av att intäkterna av en lagligt subventionerad verksamhet inte tjänar till att finansiera andra verksamheter inom samma företag (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 juni 2010, Fallimento Traghetti del

Mediterraneo, C-140/09, EU:C:2010:335, punkt 50, dom av den 27 februari 1997, FFSA m.fl./kommissionen, T-106/95, EU:T:1997:23, punkterna 187–190, och dom av den 1 juli 2010, M6 och TF1/kommissionen, T-568/08 och T-573/08, EU:T:2010:272, punkterna 118, 121, 126 och 135), varvid kommissionen ska tillerkännas ett visst utrymme för skönsmässig bedömning då den beslutar om vilken metod som är lämpligast att använda för att förvissa sig om att det inte föreligger en korssubventionering till förmån för de konkurrensinriktade verksamheterna (dom av den 27 februari 1997, FFSA m.fl./kommissionen, T-106/95, EU:T:1997:23, punkt 187).

76 Även om rubriken på den femte grunden (se punkt 54 ovan) inte antyder detta, förefaller Förbundsrepubliken Tyskland i realiteten medge att kommissionen har rätt att tillämpa korssubventioner, men bestrider att villkoren för en kontroll av detta slag är uppfyllda i förevarande fall. Den har således i ansökan angett följande: ”Om inte annat visar avsaknaden av överföring av ”statliga medel” i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF, att villkoren för en ”korssubvention” i den mening som avses i lagstiftningen på området statligt stöd inte är uppfyllda”.

77 Under alla omständigheter framgår det inte alls att kommissionen, genom att ha gjort en prövning av huruvida det stöd som antas följa av artikel 16 i lagen om postanställdas ställning i förhållande till genomförandet av artikel 20.2 i postlagen, då detta genomförande tillät Deutsche Post att avsätta en del av intäkterna från tillämpningen av de reglerade priserna till pensionsfonderna, har undersökt huruvida en korssubvention förekommit, vilken per definition sker i det skede då det fastställs huruvida ett stöd föreligger och inte då det avgörs huruvida det är förenligt med den inre marknaden.

78 Förbundsrepubliken Tyskland har vidare gjort gällande att det ankom på kommissionen att väcka talan om fördragsbrott, i den mening som avses i artikel 258 FEUF, om den ansåg att den prisreglering som föreskrivs i artikel 20.2 i postlagen låg till grund för korssubventioner. Den anser således att det föreligger ett maktmissbruk och ett åsidosättande av handläggningsregler.

79 Detta argument kan inte godtas. Unionsdomstolarna har nämligen redan underkänt ett liknande resonemang, genom att beträffande kommissionens val att göra gällande ett missbruk av dominerande ställning av en historisk tysk teleoperatör, i stället för att väcka talan mot den medlemsstat som antagit de bestämmelser som gjorde ett sådant missbruk möjligt, erinra om att även om kommissionen i detta avseende skulle ha kunnat väcka talan om fördragsbrott mot Förbundsrepubliken Tyskland, skulle detta inte ha påverkat det angripna beslutets lagenlighet (dom av den 10 april 2008, Deutsche Telekom/kommissionen, T-271/03, EU:T:2008:101, punkt 271). Vidare förfogar kommissionen, inom det system som fastställts i artikel 258 FEUF, över ett utrymme för skönsmässig bedömning för att väcka talan om fördragsbrott, och det ankommer inte på unionens domstolar att pröva huruvida det varit lämpligt att kommissionen utövat denna möjlighet (dom av den 26 juni 2003, kommissionen/Frankrike, C-233/00, EU:C:2003:371, punkt 31, och dom av den 14 oktober 2010, Deutsche Telekom/kommissionen, C-280/08 P, EU:C:2010:603, punkt 47).

80 Maktmissbruk och åsidosättande av handläggningsregler har således inte bevisats vad gäller den femte grunden. Detta är inte heller fallet beträffande den fjärde grunden, inom ramen för vilken Förbundsrepubliken också har gjort gällande detta.

81 Förbundsrepubliken Tyskland har gjort gällande att kommissionen, till följd av ett klagomål som ingetts den 22 april 2004 av UPS på grundval av artikel 102 FEUF (skäl 46 i det angripna beslutet), hade inlett ett förfarande i syfte att få fastställt att Deutsche Post hade gjort sig skyldigt till missbruk av dominerande ställning på grund av fakturering av överdrivet höga priser för reglerade posttjänster, och att den därefter, den 25 mars 2008, avstod från att fortsätta detta förfarande, då den ansåg att det var svårt att styrka detta missbruk (skäl 48 i det angripna beslutet).

82 Enligt Förbundsrepubliken Tyskland var det omöjligheten att styrka Deutsche Posts dominerande ställning som fick kommissionen att artificiellt inleda ett annat förfarande, nämligen kontrollen av huruvida statligt stöd förelåg.

83 Det räcker i detta hänseende att understryka att enbart den omständigheten att kommissionen, inom ramen för bedömningen av de bevis som den förfogar över för att sanktionera en överträdelse av artikel 102 FEUF, avstår från att stävja ett missbruk av dominerande ställning som den inte anser sig kunna styrka tillräckligt, utgör en illustration av principen om god förvaltningssed och själva iakttagandet av legalitetsprincipen.

84 Dessutom ska ett beslut inte anses innebära maktmissbruk eller åsidosättande av handläggningsregler annat än om objektiva, relevanta och överensstämmande indicier tyder på att beslutet har fattats för att uppnå andra syften än de som åberopas (dom av den 12 november 1996, Förenade kungariket/rådet, C-84/94, EU:C:1996:431, punkt 69, och dom av den 16 september 1998, IECC/kommissionen, T-133/95 och T-204/95, EU:T:1998:215, punkt 188). När fler än ett syfte eftersträvas är beslutet vidare, även om det utöver de giltiga grunderna innehåller en oriktig grund, inte behäftat med maktmissbruk då huvudsyftet kvarstår (dom av den 21 december 1954, Italien/höga myndigheten, 2/54, EU:C:1954:8, s. 73, 103, dom av den 8 juli 1999, Vlaamse Televisie Maatschappij/kommissionen, T-266/97, EU:T:1999:144, punkt 131, och dom av den 21 september 2005, EDP/kommissionen, T-87/05, EU:T:2005:333, punkt 87).

85 I förevarande fall finns det ingenting som visar att det angripna beslutet inte antogs för att sanktionera ett statligt stöd som är oförenligt med den inre marknaden eller, i vart fall, bland annat i ett sådant syfte.

86 Av det ovan anförda följer att talan inte kan vinna bifall på den fjärde och den femte grunden.

87 Därefter ska en prövning göras av den första och den andra grunden samt av den första delen av den tredje, den sjätte och den sjunde grunden, vilka avser frågan huruvida ett statligt stöd föreligger i förevarande fall.

Den första och den andra grunden samt den första delen av den tredje, den sjätte och den sjunde grunden, i den del de avser förekomsten av ett statligt stöd

88 Tribunalen erinrar inledningsvis om att det föreligger fyra villkor för att en åtgärd ska anses som statligt stöd enligt artikel 107.1 FEUF. För det första ska det röra sig om en statlig åtgärd eller en åtgärd som vidtas med hjälp av statliga medel. För det andra ska denna åtgärd kunna påverka handeln mellan medlemsstaterna. För det tredje ska mottagaren av stödet gynnas selektivt. För det fjärde ska åtgärden snedvrida eller hota att snedvrida konkurrensen (se, för liknande resonemang, dom av den 17 mars 1993, Sloman Neptun, C-72/91 och C-73/91, EU:C:1993:97, punkt 18, dom av den 19 december 2013, Association Vent de colère! m.fl., C-262/12, EU:C:2013:851, punkt 15, och dom av den 11 juni 2009, Italien/kommissionen, T-222/04, EU:T:2009:194, punkt 39).

89 Den åtgärd som Förbundsrepubliken Tyskland har begärt ogiltigförklaring av är klassificeringen som statligt stöd oförenligt med den inre marknaden såsom den avses i artikel 1 i det angripna beslutet, när det gäller ”Pensionssubventionerna till förmån för Deutsche Post”. Genom denna terminologi har kommissionen precist hänvisat till den offentliga finansieringen av pensioner för tidigare posttjänstemän (skäl 3 i det angripna beslutet), till uteslutande av pensioner för tidigare kontraktsanställda som rekryterats från den 1 januari 1995. Det är följaktligen i denna mening som tribunalen ska tolka uttrycket ”offentlig finansiering av pensioner” som används i förevarande dom. Denna finansiering regleras av artikel 16 i lagen om postanställdas ställning, vilken således är föremål för det angripna beslutet. Det ska emellertid påpekas att kommissionen, i skedet för bedömningen av huruvida det statliga stöd som antas förekomma är förenligt med den inre marknaden, underströk att effekten av detta stöd och effekten av artikel 20.2 i postlagen kumulerades för att Deutsche Post skulle slippa att stå för kostnader för ålderspensioner för sina tidigare tjänstemän (skälen 116 och 332–338 i det angripna beslutet).

90 Det ska således, vid undersökningen av de olika grunder som Förbundsrepubliken Tyskland har anfört i detta avseende, kontrolleras huruvida den offentliga finansieringen av pensionerna med fog kunde kvalificeras som statligt stöd mot bakgrund av de kriterier som tribunalen erinrat om i punkt 88 ovan.

Beträffande det första kriteriet, avseende förekomsten av ett ingripande av staten eller med statliga medel

91 Det kan konstateras att statens ingripande och användningen av statliga medel inte kan ifrågasättas. De är uppenbara mot bakgrund av den mekanism som inrättats genom artikel 16 i lagen om postanställdas ställning, eftersom förbundsstaten, såsom har angetts i punkt 10 ovan, för åren 1995–1999, har tagit på sig skillnaden mellan den totala kostnaden för ålderspensionerna för tidigare tjänstemän i Deutsche Post och en årlig schablonkostnad på 4 miljarder tyska mark (DEM) (cirka 2 045 miljoner euro) och därefter, från år 2000, mellan den totala kostnaden för ålderspensioner för dessa tidigare tjänstemän och 33 procent av bruttolönerna för Deutsche Posts verksamma anställda.

92 Förbundsrepubliken Tyskland har emellertid invänt att dessa medel endast motsvarar de intäkter som Deutsche Post uppburit med hjälp av reglerade priser, vilka intäkter inte kan klassificeras som statliga medel, eftersom de motsvarar ersättning från dess kunder för de tjänster som Deutsche Post tillhandahållit inom ramen för privata ekonomiska förhållanden.

93 Detta resonemang håller emellertid inte för en analys. Det kan inte bestridas att Deutsche Post, tack vare förbundsstatens ingripande, har sluppit att betala en del av kostnaden för pensioner avseende dess pensionerade tjänstemän, en kostnad som den borde ha överfört på de icke-reglerade priserna för dess tjänster i avsaknad av ett sådant ingripande. Det är således med rätta som kommissionen har angett att den summa som dragits av från det totala beloppet för de avgifter som avser betalningen av dessa pensioner motsvarade 151 miljoner euro år 1995 och uppgick till 3 203 miljoner euro år 2010. Under perioden 1995–2010 uppgick det totala beloppet för detta åtagande till över 37 miljarder euro.

94 Vidare leder den omständigheten att en del av intäkterna av de reglerade priser som godkänts av regleringsmyndigheten med stöd av artikel 20.2 i postlagen var avsedda att minska Deutsche Posts bidrag till pensionsfonderna till att åtagandet av förbundsstaten som fastställs utifrån schablonbeloppet, sedan av den procentandel som anges i punkt 91 ovan, var högre än det borde ha varit. Det rör sig således slutgiltigt om en ökning av de offentliga subventionerna, även om det stämmer att de intäkter som följer av de reglerade priserna i sig är av privat natur.

95 Således är det första kriteriet, avseende statligt ingripande eller användning av statliga medel uppfyllt.

Beträffande det andra och det fjärde kriteriet, avseende inverkan på handeln mellan medlemsstaterna och snedvridning eller risk för snedvridning av konkurrensen

96 Tillämpningen i förevarande mål av dessa två kriterier är inte föremål för något specifikt bestridande från Förbundsrepubliken Tysklands sida. Det bör, under alla omständigheter, anses att kommissionen inte gjorde sig skyldig till någon felaktig rättstillämpning eller någon felaktig bedömning när den, i punkterna 275–277 i det angripna beslutet, angav att Deutsche Post, då marknaderna för paket, tidningar och tidskrifter i Tyskland alltid varit konkurrensutsatta och då Deutsche Post, till följd av att postmarknaden öppnades för konkurrens, gradvis förlorade sin ensamrätt på detta område, inom vilket nya företag hade trätt in på marknaden, angav att kriterierna avseende inverkan på handeln mellan medlemsstaterna och snedvridning av konkurrensen var uppfyllda.

När det gäller det tredje kriteriet, avseende huruvida det förekommer en fördel för ett företag eller en produktionstyp

97 Förbundsrepubliken Tyskland har gjort gällande att detta kriterium har tolkats felaktigt i sina båda beståndsdelar. Den anser, för det första, att även om det antas att det föreligger en selektiv fördel, är inte dess mottagare ett (eller flera) företag i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF och, för det andra, att den offentliga finansieringen av pensionerna inte medförde någon sådan fördel.

98 Tribunalen ska undersöka dessa två aspekter efter varandra.

– Beträffande identiteten på den påstådda fördelens mottagare och dess egenskap av företag

99 Förbundsrepubliken Tyskland har, inom ramen för sin första grund, angett att mottagaren av den aktuella åtgärden inte är Deutsche Post, utan antingen direkt pensionsfonden för tidigare posttjänstemän, eller indirekt de pensionerade tjänstemännen själva, det vill säga fysiska personer.

100 Detta har kommissionen bestritt.

101 Förbundsrepubliken Tysklands anmärkningar avseende identiteten hos mottagaren av den offentliga finansieringen av pensionerna ska avfärdas. Det följer nämligen av handlingarna i målet att Deutsche Post, vars egenskap av företag inte kan bestridas, utan denna finansiering till förmån för tidigare tjänstemän och för deras rättsliga företrädare skulle ha behövt betala ytterligare belopp utöver de utbetalda lönerna, vilket det delvis har sluppit. Deutsche Post är således mottagaren av den aktuella åtgärden.

102 Det ska således kontrolleras huruvida denna delvisa betalning, såsom den definieras i punkt 10 ovan, med fog kunde klassificeras som fördel i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF.

– Förekomsten av en fördel för Deutsche Post i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF

103 Tribunalen ska för det första erinra om på vilket sätt unionsdomstolen tolkar begreppet fördel och, därefter, sammanfatta det angripna beslutets innehåll i detta hänseende. För det tredje ska tribunalen, mot bakgrund av Förbundsrepubliken Tysklands argument, fastställa huruvida kommissionens resonemang i förevarande fall gjorde det möjligt att dra slutsatsen att det förelåg en fördel i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF och, således, då de övriga kriterierna, såsom anges i punkterna 91–96 ovan, är uppfyllda, att det förelåg ett statligt stöd.

104 För det första utgör begreppet statligt stöd, såsom framgår av fördraget, ett rättsbegrepp som ska tolkas utifrån objektiva kriterier. Av denna anledning ska unionsdomstolen, i princip och med beaktande av såväl de konkreta omständigheterna i målet som den tekniska eller komplicerade karaktären på de bedömningar som kommissionen har gjort, utöva en fullständig kontroll i frågor som avser huruvida en åtgärd faller inom tillämpningsområdet för artikel 107.1 FEUF (dom av den 22 december 2008, British Aggregates/kommissionen, C-487/06 P, EU:C:2008:757, punkt 111, och dom av den 16 september 2013, British Telecommunications och BT Pension Scheme Trustees/kommissionen, T-226/09 och T-230/09, ej publicerad, EU:T:2013:466, punkt 39).

105 Detta gäller således beträffande frågan huruvida en åtgärd innebär en fördel för ett företag eller inte.

106 Denna fördel måste vara av ekonomisk och selektiv art.

107 Fördelen måste vara av ekonomisk art, det vill säga, kommissionen har en skyldighet att göra en fullständig analys av samtliga relevanta omständigheter avseende den omtvistade transaktionen och dess sammanhang. I denna analys ingår även en bedömning av det gynnade företagets och den

berörda marknadens situation för att kontrollera huruvida företaget får en ekonomisk fördel som det inte skulle ha erhållit enligt normala marknadsmässiga villkor (se, för liknande resonemang, dom av den 6 mars 2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale och Land Nordrhein-Westfalen/kommissionen, T-228/99 och T-233/99, EU:T:2003:57, punkterna 251 och 257, samt dom av den 3 mars 2010, Bundesverband deutscher Banken/kommissionen, T-163/05, EU:T:2010:59, punkt 98).

108 Kommissionen ska inom ramen för denna kontroll, såsom för sammanhanget relevanta omständigheter beakta alla särdrag i det rättssystem som den granskade nationella bestämmelsen ingår i. Det ska i detta hänseende, för det första, erinras om att det i artikel 107.1 FEUF inte görs någon åtskillnad mellan statliga åtgärder med hänsyn till deras orsaker eller syften, utan de definieras i stället med utgångspunkt i vilka verkningar de har (dom av den 9 juni 2011, Comitato ”Venezia vuole vivere” m.fl./kommissionen, C-71/09 P, C-73/09 P och C-76/09 P, EU:C:2011:368, punkt 94) och, för det andra, om att en statlig åtgärd inte omfattas av artikel 107.1 FEUF i den mån som åtgärden inte innebär att de mottagande företagen får en fördelaktigare konkurrensställning än konkurrerande företag (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 juli 2003, Altmark Trans och Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, punkt 87).

109 Unionsdomstolen har i detta sammanhang slagit fast att en kompensation som motsvarar en ersättning för av de mottagande företagen tillhandhållna tjänster vid fullgörandet av skyldigheten att tillhandahålla allmännyttiga tjänster inte innebär en fördel i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF. En sådan kompensation omfattas följaktligen inte av tillämpningsområdet för denna bestämmelse när den, bland annat, inte överstiger vad som krävs för att täcka hela eller delar av de kostnader som har uppkommit i samband med skyldigheterna att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, med hänsyn tagen till de intäkter som därvid har erhållits och till en rimlig vinst på grund av fullgörandet av dessa skyldigheter. Om detta kriterium är uppfyllt förstärker nämligen inte den aktuella finansieringen det mottagande företagets konkurrensställning (dom av den 24 juli 2003, Altmark Trans och Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, punkt 92).

110 Eftersom artikel 107.1 FEUF endast har till syfte att förbjuda åtgärder som gynnar vissa företag, omfattar vidare begreppet statligt stöd endast åtgärder som minskar de utgifter som normalt ingår i ett företags budget och som kan anses ge det mottagande företaget ekonomiska fördelar som det inte skulle ha erhållit enligt de normala marknadsmässiga villkor som nämns i punkt 107 ovan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 2 juli 1974, Italien/Kommissionen, 173/73, EU:C:1974:71, punkt 26, dom av den 15 mars 1994, Banco Exterior de España, C-387/92, EU:C:1994:100, punkterna 12 och 13, och dom av den 24 juli 2003, Altmark Trans och Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, punkt 84 och där angiven rättspraxis). Följaktligen utgör inte en åtgärd genom vilken en medlemsstat befriar ett företag som ursprungligen har en laglig skyldighet att fortsätta att anställa sin rättsliga företrädares anställda och ersätta nämnda stat för de löner och pensioner som denna fortsatt att betala, för den ”strukturella nackdel” som ”dessa tjänstemäns priviligierade och kostsamma ställning” innebär i förhållande till ställningen för nämnda företags privata konkurrenters anställda, i princip något ingripande som minskar de utgifter som ett företag normalt har och följaktligen, ett stöd (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 mars 2004, Combus, T-157/01, EU:T:2004:76, punkterna 6, 7, 56 och 57). Emellertid måste det, även i denna situation, finnas ett direkt samband mellan de merkostnader som faktiskt föreligger och stödbeloppet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 november 2008, Hôtel Cipriani m.fl./kommissionen, T-254/00, T-270/00 och T-277/00, EU:T:2008:537, punkt 189, och dom av den 16 september 2013, British Telecommunications och BT Pension Scheme Trustees/kommissionen, T-226/09 och T-230/09, ej publicerad, EU:T:2013:466, punkt 72), vilket gör det möjligt att mäta nettoeffekten av nämnda stöd.

111 Fördelen ska också vara av selektiv art. Enligt fast rättspraxis förbjuds nämligen i artikel 107.1 FEUF statligt stöd som ”gynna[r] vissa företag eller viss produktion”, det vill säga selektiva stödåtgärder (dom av den 15 december 2005, Italien/kommissionen, C-66/02, EU:C:2005:768, punkt 94, och dom av den 6 september 2006, Portugal/kommissionen, C-88/03, EU:C:2006:511, punkt 52). När det gäller

bedömningen av detta selektivitetsvillkor ska det enligt artikel 107.1 FEUF fastställas huruvida en statlig åtgärd, inom ramen för en viss rättsordning, kan gynna ”vissa företag eller viss produktion” i jämförelse med andra företag som i faktiskt och rättsligt hänseende befinner sig i en jämförbar situation, med hänsyn till målsättningen med rättsordningen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 november 2001, Adria-Wien Pipeline och Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, C-143/99, EU:C:2001:598, punkt 41, dom av den 29 april 2004, GIL Insurance m.fl., C-308/01, EU:C:2004:252, punkt 68, och dom av den 3 mars 2005, Heiser, C-172/03, EU:C:2005:130, punkt 40). För att kunna bedöma huruvida åtgärden i fråga är selektiv ska det således undersökas om den, inom ramen för en viss rättslig reglering, utgör en fördel för vissa företag i jämförelse med andra företag som i faktiskt och rättsligt hänseende befinner sig i en jämförbar situation (dom av den 6 september 2006, Portugal/kommissionen, C-88/03, EU:C:2006:511, punkt 56, och dom av den 28 juli 2011, Mediaset/kommissionen, C-403/10 P, ej publicerad, EU:C:2011:533, punkt 36).

112 Det är således enbart i förhållande till det aktuella företagets konkurrenter som nämnda fördel ska bedömas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 september 2012, Italien/kommissionen, T-257/10, ej publicerad, EU:T:2012:504, punkt 70). Vidare är meningen med återbetalningen av stödet att stödmottagaren förlorar de fördelar vederbörande åtnjutit på marknaden i förhållande till sina konkurrenter, och att den situation som förelåg före utbetalningen av stödet är återställd (se dom av den 29 april 2004, Italien/kommissionen, C-372/97, EU:C:2004:234, punkterna 103 och 104 samt där angiven rättspraxis, dom av den 27 september 2012, Italien/kommissionen, T-257/10, ej publicerad, EU:T:2012:504, punkt 147).

113 För det andra ägnade kommissionen, såsom tribunalen har påpekat inom ramen för prövningen av motiveringen till det angripna beslutet, skälen 260–274 i nämnda beslut, under rubriken ”Ekonomisk fördel tack vare pensionsreformen 1995”, till att visa på vilket sätt Deutsche Post, enligt kommissionen, hade åtnjutit en fördel.

114 Kommissionen inledde med att, i skäl 261 i det angripna beslutet, erinra om att det gällde att pröva om subventionerna hade gjort det möjligt för Deutsche Post att slippa kostnader som under normala förhållanden skulle ha belastat ett företag och således förhindrat marknadskrafterna från att verka fullt ut.

115 I skäl 262 i det angripna beslutet avfärdade kommissionen de argument som Förbundsrepubliken Tysklands anfört med stöd av tillämpning av den rättspraxis som följer av dom av den 16 mars 2004, Combus (T-157/01, EU:T:2004:76) på det aktuella målet.

116 I skäl 263 i detta beslut angav kommissionen, som huvudpunkt i sitt resonemang, påståendet att de kostnader som hänför sig till skyldigheter som ett företag har enligt arbetslagstiftning eller kollektivavtal med fackföreningar, t.ex. pensionskostnader, är en del av de normala kostnader som ett företag ska finansiera med egna medel. Som ett underordnat argument angav kommissionen att pensionskostnaderna, som fastställs genom arbetsrätten eller kollektivavtal, ingår bland dessa kostnader. Kommissionen drog härav slutsatsen att Deutsche Post, när det gällde pension för dess tidigare anställda, stod inför en kostnad som ingick i företagets ekonomiska verksamhet, i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF.

117 Skälen 264–266 i det angripna beslutet avser utvecklingen av den tyska postens ställning från 1950 till 1995 (se, i detta hänseende, punkterna 1–12 ovan). Kommissionen drog av denna utveckling slutsatsen att Deutsche Post, och därefter Postdienst, fullständigt bar en kostnad som Deutsche Post sedermera endast delvis betalar, varför det föreligger en fördel för detta företag.

118 I skäl 267 i det angripna beslutet angav kommissionen att argumenten beträffande frågan huruvida Deutsche Post hade högre pensionskostnader än sina privata konkurrenter ”sakna[de] relevans för frågan huruvida pensionssubventionerna uppfyll[de] stödvillkoren”, men att de dock skulle beaktas ”inom ramen för prövningen av huruvida stödet är förenligt med den inre marknaden”. Detta resonemang uttrycktes även i skäl 268 i det angripna beslutet.

119 Slutligen avser skälen 269–273 i det angripna beslutet avfärdandet av olika argument som Förbundsrepubliken Tyskland anfört under det administrativa förfarandet.

120 För det tredje ska det, mot bakgrund av de grunder och argument som Förbundsrepubliken Tyskland har anfört i detta hänseende, fastställas huruvida kommissionen gjorde en riktig bedömning när den angav att denna medlemsstat gett Deutsche Post en fördel.

121 Som tribunalen har angett i punkt 87 ovan, har Förbundsrepubliken Tyskland anfört flera grunder för att bestrida att ett statligt stöd föreligger i det aktuella fallet. I var och en av dessa grunder har denna medlemsstat förnekat att Deutsche Post skulle åtnjuta en fördel i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF.

122 Inledningsvis ska en prövning göras av de argument som Förbundsrepubliken Tyskland i sin första grund har anfört för att tillbakavisa att detta tredje kriterium, avseende förekomsten av en ekonomisk och selektiv fördel, är uppfyllt i det aktuella fallet.

123 Kommissionen anser att tribunalen ska underkänna dessa argument.

124 För det första har Förbundsrepubliken Tyskland gjort gällande att den offentliga finansieringen av pensionerna inte utgör en fördel för Deutsche Post på grund av att det belopp som detta företag ska betala ”till pensionsfonderna är fastställt i lag”. Det kan emellertid konstateras att detta argument inte kan godtas, eftersom kommissionen just hade en skyldighet att, i detta skede, fastställa huruvida Deutsche Post, genom artikel 16 i lagen om postanställdas ställning, hade en ekonomisk fördel i förhållande till sina konkurrenter som den inte hade haft tidigare. Det är, i detta hänseende, irrelevant huruvida fördelen, om den fastställs, följer av en rättslig skyldighet eller ett statligt ingripande av annat slag, eftersom båda dessa omfattas av bestämmelserna i artikel 107.1 FEUF.

125 Vidare har Förbundsrepubliken Tyskland gjort gällande att kommissionen, för att bedöma huruvida ett statligt stöd förekommer, beaktade uppgifter som är att hänföra till de tyska bestämmelserna om socialförsäkring och anställningsavtal. Det ska emellertid påpekas att detta argument är felaktigt, eftersom det var först vid bedömningen av huruvida det påstådda stödet var förenligt med den inre marknaden som kommissionen gjorde gällande denna typ av överväganden i det angripna beslutet.

126 Slutligen har Förbundsrepubliken Tyskland åberopat kommissionens tidigare beslutspraxis, genom att hänvisa till kommissionens beslut av den 13 juli 2009 om den reform av finansieringen av RATP:s pensionssystem [statligt stöd C 42/07 (ex N 428/06)] som Frankrike planerar att genomföra för RATP:s räkning (EUT L 327, 2009, s. 21). Inte heller detta argument kan godtas. Det ska nämligen, utan att det är nödvändigt att pröva huruvida den beslutspraxis som anförts är styrkt, erinras om att den i vart fall inte påverkar giltigheten av det angripna beslutet, vilket endast kan bedömas mot bakgrund av fördragets objektiva bestämmelser (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 maj 2010, Todaro Nunziatina & C., C-138/09, EU:C:2010:291, punkt 21, och dom av den 27 september 2012, Wam Industriale/kommissionen, T-303/10, ej publicerad, EU:T:2012:505, punkt 82). Den kan således inte avgöras genom kommissionens subjektiva bedömning och ska fastställas oberoende av denna institutions tidigare praxis (dom av den 27 september 2012, Wam Industriale/kommissionen, T-303/10, ej publicerad, EU:T:2012:505, punkt 82, och dom av den 5 februari 2015, Ryanair/kommissionen, T-500/12, ej publicerad, EU:T:2015:73, punkt 39).

127 Således ska Förbundsrepubliken Tysklands argument inom ramen för den första grunden underkännas i den mån de avser själva förekomsten av en fördel.

128 Mot bakgrund av dels partens avfärdande av nämnda grund som avsåg en bristande motivering av det angripna beslutet (se punkterna 55 och 66 ovan), dels avfärdandet av invändningarna i samma grund som avsåg identiteten hos mottagaren av det påstådda stödet och bestridandet av dess egenskap av företag (se punkt 101 ovan), ska den första grunden ogillas i dess helhet.

129 Inom ramen för den andra grunden, som bygger på den omständigheten att den offentliga finansieringen av pensionerna inte kompenserade de kostnader som Deutsche Post bar, har Förbundsrepubliken Tyskland gjort gällande ett argument bestående av tre delar, varav de två första har till syfte att vederlägga påståendet att de kostnader som kompenseras med hjälp av den offentliga finansieringen av pensioner normalt sett belastar ett företags budget och den tredje delen avser frågan om kompensation av en strukturell nackdel.

130 Det ska inledningsvis återigen påpekas (se punkt 110 ovan) att tribunalen, i dom av den 16 mars 2004 (T-157/01, EU:T:2004:76, punkterna 6, 7, 56 och 57), slog fast att en åtgärd genom vilken en medlemsstat befriar ett företag som ursprungligen har en lagenlig skyldighet att fortsätta att anställa dess rättsliga företrädares statstjänstemän och att ersätta nämnda stat för de löner och pensioner som den fortsatte att betala ut till dem från den ”strukturella nackdel” som denna ”privilegierade och kostsamma status som [dessa] statstjänstemän … hade” i förhållande till dess konkurrenter i den privata sektorn, i princip inte utgjorde en intervention som minskade de kostnader som normalt belastar ett företags budget och således ett stöd. Det kan nämligen inte göras gällande att kostnaden för ett överdrivet dyrt allmänrättsligt pensionssystem som föreskrivs i en medlemsstats lagstiftning, oavsett om det som i målet som ledde till domen av den 16 mars 2004, Combus (T-157/01, EU:T:2004:76), rör sig om den på danska statstjänstemän tillämpliga lagstiftningen, eller, som i förevarande mål, om den som reglerar pensionerna för de tjänstemän som, historiskt sett rekryterades av Deutsche Bundespost för att säkerställa den offentliga posttjänsten och som likställdes med tyska statstjänstemän, utgör normala kostnader.

131 Det ska understrykas att tribunalen, då den slog fast detta, inte avsåg att beakta endast den nationella lagstiftarens avsikt (nämligen att befria den berörda operatören från en strukturell nackdel), oberoende av dess verkningar. Tribunalen har uttryckligen preciserat att den danska staten ”hade … kunnat uppnå samma resultat”, det vill säga samma verkan ”genom att omplacera sagda statstjänstemän inom den offentliga förvaltningen utan att utbetala en särskild ersättning” (dom av den 16 mars 2004, Combus, T-157/01, EU:T:2004:76, punkt 57). Det finns således ingen motsägelse mellan den domen och den som nämns i punkt 108 ovan, vilken erinrar om att det i artikel 107.1 FEUF inte görs någon åtskillnad mellan statliga åtgärder med hänsyn till deras orsaker eller syften, utan de definieras i stället med utgångspunkt i vilka verkningar de har (se, för liknande resonemang, dom av den 3 mars 2005, Heiser, C-172/03, EU:C:2005:130, punkt 46, dom av den 9 juni 2011, Comitato ”Venezia vuole vivere” m.fl./kommissionen, C-71/09 P, C-73/09 P och C-76/09 P, EU:C:2011:368, punkterna 94 och 95, samt dom av den 16 september 2013, British Telecommunications och BT Pension Scheme Trustees/kommissionen, T-226/09 och T-230/09, ej publicerad, EU:T:2013:466, punkt 74).

132 Följaktligen ska det, enligt samma logik som den som ligger till grund för den rättspraxis som sammanfattats i punkterna 108 och 109 ovan, i syfte att fastställa huruvida den aktuella åtgärden ger Deutsche Post en fördel i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF, prövas huruvida den har till verkan att stärka Deutsche Posts ställning i förhållande till de företag som det konkurrerar med. Inom ramen för denna prövning ska hänsyn tas till eventuella skyldigheter för Deutsche Post med stöd av den nationella lagstiftningen avseende finansieringen av pensioner som inte åligger detta företags konkurrenter. Liksom åläggandet av en allmän tjänsteskyldighet utesluter att betalning av en kompensation som inte överstiger den som är nödvändig för att täcka de kostnader som uppkommer genom genomförandet av denna ska anses medföra en fördel i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF, utesluter åläggandet, genom en åtgärd från en offentlig myndighet, av en skyldighet att bära

hela kostnaden för pensionerna för den personal som har ställning som tjänstemän i stället för att bidra till pensionsförsäkringen att finansieringen av denna kostnad anses utgöra en fördel, under förutsättning att denna finansiering inte överskrider vad som är nödvändigt för att behandla Deutsche Posts skyldigheter på samma sätt som skyldigheterna för de företag som konkurrerar med det. Det kan således anses att det endast föreligger en fördel om den aktuella finansieringen överskrider denna nivå.

133 Såsom följer av ansökan och repliken, har Förbundsrepubliken Tyskland gjort gällande att kommissionen inte har gjort någon konkret prövning i syfte att fastställa huruvida de kostnader som burits av den offentliga finansieringen för pensioner ingick bland dem som normalt sett belastar budgeten för ett företag. Det var först inom ramen för prövningen av huruvida den aktuella åtgärden var förenlig med den inre marknaden som kommissionen gjorde en början till jämförelse med de avgifter som ett företag normalt sett ska betala.

134 Förbundsrepubliken Tyskland har vidare gjort gällande att enbart påståendet att de avgifter som är knutna till pension utgör normala kostnader för driften av ett företag inte kan räcka när det gäller den offentliga finansieringen av pensionerna för tidigare tjänstemän och att det krävdes att kommissionen preciserade huruvida jämförelsen skulle göras med ett företag som endast anlitade privatanställda eller om den förutsatte att det sistnämnda hade tjänstemän bland sina aktuella anställda eller dem som gått i pension.

135 För den berörda medlemsstaten utgör denna underlåtelse en oriktig bedömning som, i sig, motiverar en ogiltigförklaring av det angripna beslutet. En konkret prövning skulle nämligen ha gjort det möjligt att fastställa att de sociala avgifterna för Deutsche Posts tjänstemän inte ingick i de kostnader som normalt sett belastar budgeten i ett företag.

136 Dessa kostnader motsvarar, enligt denna medlemsstat, en strukturell nackdel i den mening som avses i dom av den 16 mars 2004, Combus (T-157/01, EU:T:2004:76), som kommissionen har missuppfattat.

137 Förbundsrepubliken Tyskland har slutligen gjort gällande att subventionerna avseende pensionerna inte befriade Deutsche Post från betalning, för det första av ett årligt schablonbelopp motsvarande 2 045 miljoner, sedan av beloppet motsvarande 33 procent av de sammanlagda bruttolönerna för de verksamma tjänstemännen inom Deutsche Post, eftersom Deutsche Post aldrig har haft någon sådan skyldighet, vilken enbart ålåg Deutsche Bundespost.

138 Kommissionen har, å sin sida, inbegripet vid förhandlingen, gjort gällande att den faktiskt hade gjort en konkret prövning av huruvida de kostnader som Deutsche Post hade befriats från genom artikel 16 i lagen om postanställdas ställning var kostnader som normalt sett belastar ett företag. Kommissionen har erinrat om att arbetskostnaden, enligt rättspraxis, omfattades av ett företags normala kostnader och även omfattade betalning av ålderspension.

139 Enligt kommissionen har den omständigheten att rekryteringar, under åren före 1995, skedde på andra villkor än dem som från detta datum medgavs de nyanställda i Deutsche Post, ingen inverkan på skyldigheten för detta företag att, avseende den berörda personalen, det vill säga tjänstemännen, iaktta de villkor som hade beviljats dem. Av samma skäl är det irrelevant vilken form ålderspensionskostnaderna har i förevarande fall, eftersom det endast rör sig om att fastställa huruvida nämnda kostnad är en del av de kostnader som normalt sett belastar ett företag.

140 Kommissionen har gentemot Förbundsrepubliken Tyskland invänt att de metoder som den sistnämnda har föreslagit för att fastställa de aktuella kostnaderna inte är förenliga med rättspraxis och gjort gällande att domen av den 16 mars 2004, Combus (T-157/01, EU:T:2004:76) varken har bekräftats av rättspraxis eller av kommissionens beslutspraxis.

141 Kommissionen har slutligen erinrat om att förekomsten av ett statligt stöd enligt fast rättspraxis ska bedömas utifrån verkningarna av de statliga ingripandena och inte utifrån deras orsaker eller syften.

142 Det ska i detta hänseende påpekas att kommissionen, liksom denna institution påpekade i svarsskrivelsen och i svaren på de frågor den fick under förhandlingen, i skälen 262 och 263 i det angripna beslutet nöjde sig med att ange att det förelåg en fördel enbart genom att Förbundsrepubliken Tyskland delvis stod för kostnaden för de tidigare tjänstemännens pensioner, medan detta åtagande enligt kommissionen inte funnits tidigare. Under förutsättning att detta påstående är riktigt, vilket är tveksamt, eftersom det visserligen inte förelåg några direkta subventioner från Förbundsrepubliken Tysklands sida men emellertid existerade indirekta kompensationer från Postbank och från Telekom som Postdienst, Deutsche Posts rättsliga företrädare, mottog för att täcka sina förluster, vilket också fastställdes vid förhandlingen, kunde detta påstående emellertid inte räcka för att fastställa att Deutsche Post hade en fördel i förhållande till sina konkurrenter.

143 Det är nämligen fullt möjligt att av denna utveckling dra slutsatsen att Deutsche Post, till följd av tillämpningen av den aktuella åtgärden, är mindre förfördelat än före antagandet av nämnda åtgärd, men att det fortsätter att vara det i förhållande till sina konkurrenter, eller att detta företag befinner sig i paritet med dessa, utan att till följd av detta vara mottagare av en fördel. Som kommissionen angav i skälen 294 och 297 i det angripna beslutet, är nämligen den börda i form av den fulla pensionskostnaden som Deutsche Post ålades före 1995, i förevarande fall i en monopolmiljö, sådan att företaget inte hade kunnat stå emot sina konkurrenter och hade således, om det inte åtminstone till viss del befriats från dessa, varit tvunget att lämna marknaden.

144 I detta sammanhang följer det av vad som anges i punkterna 108, 109 och 132 ovan att begreppet ”kostnader som normalt sett belastar en budget i ett företag” inte omfattar kostnader som åläggs ett enda företag enligt rättsliga bestämmelser som utgör undantag från de bestämmelser som normalt tillämpas på de konkurrerande företagen och som medför att företaget åläggs skyldigheter som de sistnämnda inte har. Däremot är de ”kostnader som normalt sett belastar budgeten i ett företag” de som följer av allmänna bestämmelser.

145 Den ståndpunkt som anges i skäl 263 i det angripna beslutet, enligt vilken den enda avgörande omständigheten för att bedöma huruvida en fördel föreligger är att ”företagen på ett eller annat sätt står för samtliga pensionskostnader” och att den börda som belastar Deutsche Post, i detta hänseende, har begränsats, utgör felaktig rättstillämpning. Vidare finns det, även om, som kommissionen har gjort gällande, begreppet ”kostnader som normalt sett belastat en budget i ett företag” skulle definieras med hänvisning till de specifika bestämmelserna avseende det påstådda mottagarföretaget, ingenting som hindrar att den aktuella åtgärden för begränsning av Deutsche Posts belastning ingår bland dessa bestämmelser, vilket skulle utesluta att en fördel föreligger.

146 Detsamma gäller följaktligen beträffande den ståndpunkt som anges i skälen 267 och 268 i det angripna beslutet, enligt vilken den omständigheten att Deutsche Post hade mer omfattande rättsliga skyldigheter avseende finansieringen av pensionerna för dess personal än de som ålåg dess konkurrenter saknar betydelse beträffande huruvida en fördel föreligger, men är relevant endast inom ramen för bedömningen av huruvida åtgärden är förenlig med den inre marknaden.

147 Kommissionen borde således, redan vid bedömningen av begreppet fördel, ha kontrollerat huruvida Förbundsrepubliken Tyskland, genom att stå för skillnaden mellan dels det fastställda schablonbeloppet mellan 1995 och 1999 och det totala beloppet för pensionskostnaden beträffande Deutsche Posts tidigare tjänstemän, dels beloppet motsvarande 33 procent av bruttolönerna för Deutsche Posts verksamma tjänstemän och detta totala belopp, hade gett detta företag en ekonomisk fördel i förhållande till dess konkurrenter.

148 Det följer nämligen av rättspraxis, i enlighet med vad som anges i punkterna 108, 109 och 132 ovan, att det är i detta skede av tillämpningen av artikel 107.1 FEUF, det vill säga skedet för bevisningen av att en fördel föreligger, som kommissionen exempelvis ska styrka att en partiell befrielse från skyldigheten att betala avgifter till pensionsskyddsfonden för en historisk operatör utgör en selektiv

ekonomisk fördel (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 september 2013, British Telecommunications och BT Pension Scheme Trustees/kommissionen, T-226/09 och T-230/09, ej publicerad, EU:T:2013:466, punkt 46).

149 För det fall flera efter varandra följande åtgärder vidtagits i syfte att kompensera de kostnader som belastar ett enda företag med stöd av de rättsliga bestämmelser som utgör undantag från de allmänna regler som tillämpas på konkurrerande företag och som har till verkan att det åläggs skyldigheter som inte belastar de sistnämnda, är det uppenbart att kommissionen, vid en prövning av en av dessa åtgärder med avseende på statligt stöd, ska beakta de verkningar som de tidigare åtgärderna medfört, i syfte att fastställa huruvida den sista åtgärd beträffande vilken ogiltigförklaring har yrkats, mot bakgrund av de åtgärder som redan har bedömts, utgör en överkompensation eller inte, vilket följaktligen gör det möjligt att anta att denna överkompensation, om den är styrkt, utgör en ekonomisk fördel, varvid det ska erinras om att det fortfarande står medlemsstaten fritt att, inom ramen för prövningen av en ny åtgärd, visa att denna inte leder till ett överskridande av det tak över vilket mottagarföretaget gynnas i förhållande till konkurrerande företag. Det ska emellertid erinras om att hypotesen beträffande flera efter varandra följande bestämmelser, som prövas av kommissionen efter hand som de delges av den berörda medlemsstaten, inte kan tillämpas i förevarande fall, eftersom denna institution i förevarande ärende gjort en bedömning av den offentliga finansieringen av pensionerna först efter klagomål från de konkurrerande företagen.

150 I förevarande fall var det, som kommissionen själv har medgett i svarsskrivelsen och som den bekräftade vid förhandlingen, först i skedet för prövningen av huruvida stödet var förenligt med den inre marknaden, i skälen 288–410 i det angripna beslutet, som den försökte styrka att det faktiskt förelåg en selektiv ekonomisk fördel, och inte bara utgå från detta. Det följer emellertid av det ovan anförda att endast de eventuella belopp som överskred vad som var nödvändigt för att den pensionskostnad som ålåg Deutsche Post före 1995 skulle överensstämma med den som dess konkurrenter bar hade kunnat ge detta företag en fördel och således utgöra ett statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF.

151 Förbundsrepubliken Tyskland har, liksom tribunalen erinrat om i punkt 133 ovan, genom att understryka att det var ”först inom ramen för prövningen av huruvida den aktuella åtgärden var förenlig med den inre marknaden som kommissionen gjorde en början till jämförelse med de avgifter som ett företag normalt sett ska betala avseende privatanställda enligt den tyska arbetslagstiftningen”, således tillräckligt styrkt att kommissionen hade åsidosatt den rättspraxis som återges i punkt 148 ovan. Det ska således påpekas att nämnda rättspraxis, som långt ifrån begränsar sig till att erinra om ett formkrav, understryker de två skeden som ska ingå i en bedömning av en åtgärd mot bakgrund av bestämmelserna i artikel 107 FEUF, vilket medför betydande konsekvenser.

152 För det första ska unionsdomstolen, såsom anges i punkt 104 ovan, utöva en fullständig kontroll i frågor som avser huruvida en åtgärd faller inom tillämpningsområdet för artikel 107.1 FEUF (dom av den 22 december 2008, British Aggregates/kommissionen, C-487/06 P, EU:C:2008:757, punkt 111, och dom av den 16 september 2013, British Telecommunications och BT Pension Scheme Trustees/kommissionen, T-226/09 och T-230/09, ej publicerad, EU:T:2013:466, punkt 39). Av detta följer att det ankommer på unionsdomstolen att kontrollera huruvida de omständigheter som kommissionen åberopat är materiellt riktiga och huruvida de är av sådan art att det kan fastslås att alla villkor för att en åtgärd ska kunna kvalificeras som ”stöd” i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF är uppfyllda (dom av den 1 juli 2008, Chronopost och La Poste/UFEX m.fl., C-341/06 P och C-342/06 P, EU:C:2008:375, punkt 142). Unionsdomstolen har vidare vid upprepade tillfällen slagit fast att kommissionen enligt artikel 107.3 c FEUF förfogar över ett utrymme för skönsmässig bedömning som omfattar bedömningar i ekonomiska och sociala frågor (dom av den 20 september 2007, Fachvereinigung Mineralfaserindustrie/kommissionen, T-375/03, ej publicerad, EU:T:2007:293, punkt 138, och dom av den 27 september 2012, Italien/kommissionen, T-257/10, ej publicerad, EU:T:2012:504, punkt 133), av vilket följer att den prövning som den utövar av sådana bedömningar avser en kontroll av att reglerna för handläggning och för motivering har följts, att de

faktiska omständigheter som lagts till grund för det angripna valet är materiellt riktiga, att bedömningen av dessa omständigheter inte är uppenbart oriktig och att det inte förekommit maktmissbruk (dom av den 13 september 1995, TWD/kommissionen, T-244/93 och T-486/93, EU:T:1995:160, punkt 82).

153 För det andra kan beviljandet av ett olagligt stöd, utöver en skyldighet för dess mottagare att återbetala nämnda stöd, medföra en skyldighet att betala ränta för den period som stödet varit rättsstridigt eller att ersätta dess konkurrenter (se, analogt, dom av den 12 februari 2008, CELF och ministre de la Culture et de la Communication, C-199/06, EU:C:2008:79, punkt 55).

154 Av det ovan anförda följer att Förbundsrepubliken Tyskland har grund för att göra gällande att enbart ett påstående om att pensionskostnaderna ingår bland de kostnader som normalt sett belastar budgeten för ett företag inte räcker för att, i förevarande fall, styrka att Deutsche Post åtnjuter en faktisk ekonomisk fördel. Kommissionen, på vilken det åvilar en skyldighet att bevisa denna fördel, har inte uppfyllt denna skyldighet och har således gjort sig skyldig till en felaktig rättstillämpning.

155 Följaktligen ska talan bifallas på den andra grunden, med undantag för de argument som den innehåller avseende uppfyllandet av motivationsskyldigheten (se punkt 66 ovan).

156 Enbart detta konstaterande räcker för att medföra en ogiltigförklaring av artikel 1 och artiklarna 4–6 i det angripna beslutet och att bifalla Förbundsrepubliken Tysklands talan, utan att det är nödvändigt att pröva de åttonde till tionde grunderna eller de övriga delarna av den tredje, den sjätte och den sjunde grunden.

Rättegångskostnader

157 Enligt artikel 134.1 i rättegångsreglerna ska tappande rättegångsdeltagare förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Förbundsrepubliken Tyskland har yrkat att kommissionen ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom kommissionen har tappat målet, ska Förbundsrepubliken Tysklands yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (åttonde avdelningen)

följande:

1) Artiklarna 1 och 4–6 i beslut 2012/636/EU av den 25 januari 2012 om den åtgärd C 36/07 (f.d. NN 25/07) som Tyskland har genomfört till förmån för Deutsche Post AG ogiltigförklaras.

2) Europeiska kommissionen ska ersätta rättegångskostnaderna.

Gratsias Kancheva Wetter

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 14 juli 2016.

Underskrifter