AFGØRELSER

KOMMISSIONENS AFGØRELSE (EU) 2019/115

af 10. juli 2018

om foranstaltningerne SA.37977 (2016/C) (ex 2016/NN), som Spanien har gennemført for Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos, S.A.

(meddelt under nummer C(2018) 4233)

(Kun den spanske udgave er autentisk)

(EØS-relevant tekst)

EUROPA-KOMMISSIONEN HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 108, stk. 2, første afsnit,

under henvisning til aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, særlig artikel 62, stk. 1, litra a),

efter at have opfordret interesserede parter til i overensstemmelse med nævnte artikler ([1]) at fremsætte bemærkninger, under hensyntagen til disse bemærkninger, og

ud fra følgende betragtninger:

1. SAGSFORLØB

(1) Den 9. december 2013 og den 10. april 2014 modtog Kommissionen to anonyme klager over den spanske stat for så vidt angår påstået tildeling af ulovlig og uforenelig støtte til Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A. (»Correos«). Begge klager bragte følgende foranstaltninger vedrørende Correos på bane: i) påstået overkompensation til Correos for opfyldelse af postbefordringspligten siden 1998, ii) påståede skattefritagelser, som Correos er blevet tildelt, og iii) påstået manglende betaling af social sikring og pensionsbidrag til embedsmænd, der er ansat af Correos.

(2) Den 14. februar 2014, den 26. februar 2014 og den 15. juli 2014 fremsendte Kommissionen de ikkefortrolige udgaver af de to klager til de spanske myndigheder.

(3) Den 11. april 2014 og den 18. september 2014 besvarede de spanske myndigheder disse klager.

(4) Den 10. juli 2014, den 22. oktober 2014 og den 4. december 2015 anmodede Kommissionen de spanske myndigheder om yderligere oplysninger.

(5) De spanske myndigheder besvarede disse anmodninger den 7. august 2014, 19. december 2014, 19. januar 2015 og 21. december 2015.

(6) Ved brev af 11. februar 2016 meddelte Kommissionen Spanien, at den havde besluttet at indlede proceduren efter traktatens artikel 108, stk. 2, med hensyn til en række foranstaltninger, der var blevet indrømmet Correos. Denne afgørelse (»åbningsafgørelsen fra 2016«) blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* ([2]).

(7) Kommissionen modtog de første bemærkninger til åbningsafgørelsen fra Spanien ved brev af 21. april 2016.

(8) Kommissionen modtog bemærkninger til åbningsafgørelsen fra Correos ved brev af 11. maj 2016.

(9) Kommissionen modtog bemærkninger fra en tredjepart ved brev af 12. maj 2016.

([1]) EUT C 129 af 12.4.2016, s. 10.
([2]) Jf. fodnote 1.

(10) Kommissionen videresendte de modtagne bemærkninger til Spanien den 8. juni 2016.

(11) Spanien fremsendte sine kommentarer til bemærkningerne fra tredjeparter ved brev af 6. juli 2016.

(12) I løbet af sagen modtog Kommissionen yderligere bemærkninger fra Spanien den 24. oktober 2017 og den 23. maj 2018.

(13) Kommissionen modtog yderligere bemærkninger fra en tidligere konkurrent til Correos, Unipost, ved brev af 20. marts 2018.

2. **DETALJERET BESKRIVELSE AF STØTTEN**

2.1. *DET SPANSKE MARKED FOR POSTTJENESTER*

(14) Inden Spaniens tiltrædelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab (EØF) i 1986 blev posttjenesten i Spanien drevet af statsforvaltningen. I dekret nr. 1113/1960 af 19. maj 1960 om postvæsenet gennemført ved forordningen om postbefordring vedtaget ved dekret nr. 1653/1964 af 14. maj 1964 blev posttjeneste defineret, og leveringen heraf blev pålagt generaldirektoratet for »Correos y Telégrafos«. Vedtagelsen af dekretet om postvæsenet og den tilhørende gennemførelsesforordning markerede starten på liberaliseringen af det spanske marked for posttjenester. Mens Correos y Telégrafos' monopol var begrænset til mellembys og internationale breve og postkort, var post- og pakketjenester i byer fuldt liberaliserede. I 1970'erne dukkede de første store private operatører op på det spanske marked for posttjenester.

(15) Efter Spaniens tiltrædelse af EØF skete der en gradvis liberalisering af posttjenesterne i perioden 1998-2010 baseret på EU's direktiver om posttjenester. Mere specifikt blev Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/67/EF ([3]) gennemført i spansk ret i 1998 ved lov 24/1998 af 13. juli 1998 om postbefordringspligten og liberaliseringen af posttjenester (»postloven af 1998«), som for første gang tildelte Correos befordringspligten ([4]). Loven omhandlede en begrænset liste over befordringspligttjenester ([5]), som var forbeholdt Correos som befordringspligtig virksomhed (»eneretsområdet«), mens alle andre posttjenester blev liberaliseret (»ikke-eneretsområder«).

(16) Liberaliseringen af posttjenester i Spanien fortsatte med gennemførelsen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/39/EF ([6]) i spansk ret ved lov 53/2002 af 30. december 2002 om fiskale, administrative og sociale foranstaltninger, som ændrede den tidligere nævnte postlov af 1998 og yderligere begrænsede omfanget af eneretsområdet.

(17) I 2010 blev postsektoren fuldt liberaliseret ved lov 43/2010 af 30. december 2010 om postbefordringspligten, brugernes rettigheder og markedet for posttjenester (»postloven af 2010«), som gennemførte Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/6/EF ([7]) i spansk ret. I postloven af 2010 ændredes definitionen af omfanget af befordringspligten (f.eks. blev tjenester vedrørende postanvisninger udelukket fra befordringspligten), og eneretsområdet blev afskaffet.

2.2. *STØTTEMODTAGEREN*

2.2.1. CORREOS

(18) Correos er en statsejet virksomhed, som er moderselskab i Grupo Correos, der har Sociedad Estatal (»SEPI«) som eneaktionær. SEPI er et holdingselskab for statens andele i virksomheder.

([3]) Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/67/EF af 15. december 1997 om fælles regler for udvikling af Fællesskabets indre marked for posttjenester og forbedring af disse tjenesters kvalitet (EFT L 15 af 21.1.1998, s. 14).

([4]) I henhold til tillægsbestemmelsen og artikel 15, stk. 2, i postloven af 1998 er følgende tjenester omfattet af befordringspligten: 1) tjenester vedrørende postanvisninger, 2) almindelig levering af nationale og internationale posttjenester vedrørende postforsendelser med en adresse, som afsenderen selv har anført på forsendelsen eller dens indpakning. Disse kan omfatte: a) breve og postkort med skriftlige meddelelser på op til 2 kg, b) pakker med eller uden økonomisk værdi på op til 10 kg.

([5]) I artikel 18 i postloven af 1998 defineres eneretsområdet som tjenester vedrørende postanvisninger, afhentning, sortering, transport og distribution af mellembys forsendelser, herunder certificerede, og af breve og postkort op til 100 g (fra 1. januar 2006 blev vægtgrænsen ændret til 50 g), grænseoverskridende posttjenester (sendt til eller modtaget fra et andet land), herunder afsendte og modtagne breve og postkort med ovennævnte begrænsninger med hensyn til pris, vægt og dato, og modtagelse af ansøgninger, breve og meddelelser, som borgere adresserede til offentlige forvaltningsorganer.

([6]) Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/39/EF af 10. juni 2002 om ændring af direktiv 97/67/EF for så vidt angår yderligere åbning af Fællesskabets marked for posttjenester (EFT L 176 af 5.7.2002, s. 21).

([7]) Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/6/EF af 20. februar 2008 om ændring af direktiv 97/67/EF med henblik på fuld realisering af det indre marked for posttjenester i Fællesskabet (EUT L 52 af 27.2.2008, s. 3).

(19) Correos tilbyder posttjenester, herunder tjenester, der er omfattet af befordringspligt, kurertjenester og andre tjenester (f.eks. tjenester vedrørende posttjenester og tilknyttede aktiviteter, herunder pengeoverførsler osv.). I 2016 havde Correos en omsætning på ca. 1 761 mio. EUR, befordrede 2 774 mio. postforsendelser (herunder pakker) og havde 49 785 ansatte.

(20) Correos er den største leverandør af posttjenester i Spanien med 8 787 indsamlings- og indleveringssteder i 2016. Correos er førende i den spanske postsektor med den største andel af det spanske marked for posttjenester med undtagelse af pakketjenester. Indtil 2017 var Unipost S.A. Correos' hovedkonkurrent på det spanske marked for posttjenester. Denne virksomhed stødte imidlertid på finansielle vanskeligheder og trådte i likvidation den 19. februar 2018. Andre europæiske postoperatører (dvs. Deutsche Post, TNT, La Poste, UPS, CTT Correios Portugal og Royal Mail) har betydelige markedsandele for så vidt angår pakketjenester.

2.2.2. DE RETLIGE RAMMER FOR CORREOS

(21) I Spanien har staten direkte forvaltet postbefordringen siden 1716. Correos var en del af statsforvaltningen, som var underlagt forskellige ministerier, f.eks. indenrigsministeriet og efterfølgende transport- og kommunikationsministeriet.

(22) Det selvstyrende organ »Correos y Telégrafos« blev oprettet ved lov 31/1990 om statens budget af 27. december 1990. Det selvstyrende organ »Correos y Telégrafos« blev etableret i 1992 under transport- og kommunikationsministeriet.

(23) »Correos y Telégrafos« blev omdannet til en offentlig virksomhed under Fomento-ministeriet i henhold til lov 6/1997 af 14. april 1997 om statsforvaltningens organisation og funktionsmåde.

(24) Ved lov 14/2000 af 29. december 2000 om fiskale, administrative og sociale foranstaltninger blev den retlige ramme for »Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A.« vedtaget, og virksomheden blev etableret i juni 2001. Den 5. juni 2012 blev alle virksomheder tilhørende Correos Group (dvs. Correos og dets datterselskaber Correos Express, Nexea og Correos Telecom) overført til SEPI-holdingselskabet, som blev deres eneaktionær.

2.3. *BESKRIVELSE AF OFFENTLIGE FORANSTALTNINGER TIL STØTTE FOR CORREOS*

2.3.1. KOMPENSATION TIL CORREOS FOR BEFORDRINGSPLIGT

(25) I 1998 blev Correos tildelt befordringspligten ved postloven af 1998. Som kompensation for opfyldelsen af befordringspligten modtog Correos offentlig støtte fra 1998 til 2010. Efterfølgende blev Correos ved postloven af 2010 pålagt befordringspligten i en periode på 15 år fra den 1. januar 2011.

2.3.1.1. ***Kompensation for befordringspligt i henhold til postloven af 1998***

(26) Fra den 11. marts 2000 blev postloven af 1998 suppleret af »Plan de Prestación« (»Plan de Prestación af 2000«), som omhandler den kompensationsordning, der anvendes til at beregne Correos' nettoomkostninger i forbindelse med opfyldelsen af dens forpligtelser som befordringspligtig virksomhed, og kvalitetskriterierne vedrørende befordringspligten.

(27) I perioden 2000-2010 blev kompensationen for befordringspligten til Correos tildelt på grundlag af en metode, der var udviklet af de spanske myndigheder (»den spanske metode«), og beskrevet i Plan de Prestación af 2000. Ifølge Plan de Prestación af 2000 skulle Correos endvidere indføre analytiske regnskaber med opdeling af regnskaberne i overensstemmelse med artikel 29 i postloven af 1998.

(28) Den spanske metode til beregning af nettoomkostningerne ved den urimelige byrde, der er forbundet med befordringspligten, bestod af følgende trin:

a) TRIN 1: Fastlæggelse af indtægten pr. enhed og omkostningerne forbundet med hvert produkt/hver tjeneste og hvert omkostningscenter ifølge Correos' omkostningsregnskab. For alle produkter/tjenester opføres de omkostningscentre, hvor enhedsomkostningerne overstiger enhedsindtægterne, som underskudsgivende. De øvrige omkostningscentre, hvor enhedsindtægten overstiger enhedsomkostningerne, opføres som overskudsgivende.

b) TRIN 2: Vurdering for hver tjeneste omfattet af eneret (»eneretstjeneste«) af, hvilke omkostningscentre der er underskudsgivende/overskudsgivende ved leveringen af den pågældende tjeneste, og beregning af det aggregerede underskud/overskud ved leveringen af den pågældende tjeneste »(underskuds-/overskudsgivende eneretstjeneste«). Nettoomkostningerne til eneretstjenesterne beregnes som forskellen mellem summen af underskudsgivende tjenester og summen af overskudsgivende eneretstjenester.

c) TRIN 3: Vurdering for hver tjeneste, der ikke er omfattet af eneret (»ikke-eneretstjeneste«), af, hvilke omkostningscentre der er underskudsgivende ved leveringen af den pågældende tjeneste (»underskudsgivende ikke-eneretstjeneste«). Nettoomkostningerne til ikke-eneretstjenesterne beregnes som summen af underskudsgivende ikke-eneretstjenester.

d) TRIN 4: Kompensationen for befordringspligten dækker nettoomkostningerne til enerets- og ikke-eneretstjenester beregnet efter trin 2 og 3.

(29) I tabel 1 vises de kompensationer, der blev ydet til Correos for opfyldelsen af befordringspligten i perioden 2004-2010, og som blev beregnet ved brug af den spanske metode:

Tabel 1

Kompensation for befordringspligt ydet til Correos

(mio. EUR)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Nettoomkostninger til eneretstjenester	46,171	40,435	39,558	80,823	101,783	176,559	152,521
Nettoomkostninger til ikke-eneretstjenester	44,859	47,294	55,199	39,441	40,863	45,919	43,812
Kompensation for befordringspligt	91,030	87,729	94,757	120,264	142,646	222,478	196,333

2.3.1.2. ***Kompensation for befordringspligt i henhold til postloven af 2010***

(30) Postloven af 1998 blev erstattet af postloven af 2010, som trådte i kraft den 1. januar 2011. Ved postloven af 2010 blev Correos pålagt befordringspligten i en periode på 15 år med start ved lovens ikrafttræden (dvs. indtil den 1. januar 2026).

(31) I henhold til artikel 27 og 28 i postloven af 2010 kan den befordringspligtige virksomhed modtage kompensation svarende til nettoomkostningerne i forbindelse med opfyldelsen af denne pligt. Nettoomkostningerne beregnes efter net avoided cost-metoden som forskellen mellem den befordringspligtige virksomheds nettodriftsomkostninger med befordringspligten og den befordringspligtige virksomheds nettodriftsomkostninger uden befordringspligten. Ved beregningen skal der tages hensyn til alle andre relevante elementer, herunder immaterielle og markedsmæssige fordele, som en postbefordrende virksomhed får ved at være udpeget til at varetage den tjeneste, der er omfattet af befordringspligten, retten til en rimelig fortjeneste og incitamenter til omkostningseffektivitet, jf. bilag 1 til direktiv 2008/6/EF.

(32) I henhold til artikel 22, stk. 3, og artikel 27, stk. 2, litra b), i postloven af 2010 skal den net avoided cost-metode, der er beskrevet i betragtning 31, udvikles i en ny *Plan de Prestación*. Indtil videre er en sådan ny *Plan de Prestación* imidlertid endnu ikke blevet vedtaget. Siden 2011 har der følgelig ikke været fastsat en metode til beregning af nettoomkostningerne ved befordringspligten.

(33) På dette tidspunkt har Correos ifølge de spanske myndigheder ikke formelt modtaget kompensation for befordringspligt siden 2011, men virksomheden har modtaget foreløbige forskudsbetalinger for årene 2011-2017. De faktiske nettoomkostninger for disse år skal beregnes, når den nye *Plan de Prestación* er blevet vedtaget, og net avoided cost-metoden er blevet fastlagt. Kommissionen vil vurdere kompensationen for befordringspligten i henhold til postloven af 2010 i en anden afgørelse.

2.3.2. SKATTEFRITAGELSER INDRØMMET CORREOS

(34) I henhold til artikel 19, stk. 1, litra b), i postloven af 1998 vil den befordringspligtige virksomhed opnå »fritagelse for beskatning af alle dens tjenester på eneretsområdet, bortset fra selskabsskat«. Denne skattefritagelse er fastholdt i artikel 22, stk. 2, i postloven af 2010 og er udvidet til hele befordringspligten.

(35) Ifølge de spanske myndigheder er den eneste skat, der kan være omfattet af denne fritagelse ud over moms, skat af økonomiske aktiviteter (*Impuesto de Actividades Económicas*), da dette er en skat, der pålægges udøvelsen af en økonomisk aktivitet og er forbundet med befordringspligten. Andre skatter og afgifter, f.eks. skat ved ejendomsoverdragelse, byggeskat, skat af ejendomsværdistigninger og motorkøretøjsafgifter, er ikke omfattet af fritagelsen, da de ikke vedrører den økonomiske aktivitet, der udøves under befordringspligten.

(36) De spanske myndigheder har forklaret, at Correos har været delvist fritaget for skat af økonomiske aktiviteter, idet virksomheden kun betaler 50 % af den almindelige skat.

(37) Med hensyn til ejendomsskat (*Impuesto sobre Bienes Inmuebles*) har de spanske myndigheder forklaret, at dette er en skat, som ikke opkræves ud fra befordringspligten eller andre posttjenester, men opkræves af værdien af en ejendom. Den er derfor ikke omfattet af de to postlove. I perioden 2008-2013 indgav Correos imidlertid flere krav baseret på sin fortolkning af artikel 19, stk. 1, litra b), i postloven af 1998 og artikel 22, stk. 2, i postloven af 2010, hvori virksomheden anførte, at den burde være fritaget for ejendomsskat for en række kontorer i forskellige kommuner. Efter Correos' anmodning om fritagelse for ejendomsskat traf flere lokale forvaltninger og domstole afgørelser til fordel for Correos og indrømmede derved virksomheden refusion af tidligere betalte skatter.

2.3.2.1. ***Fritagelse for ejendomsskat***

(38) Ejendomsskat er en lokal skat under det spanske skattesystem, som er omhandlet i kongeligt dekret 2/2004 af 5. marts 2004. I henhold til artikel 60 i det nævnte kongelige dekret er denne skat »en objektiv direkte skat, der pålægges værdien af ejendom i henhold til de betingelser, der er fastsat i dette kongelige dekret«. Den afgiftsudløsende begivenhed for ejendomsskat er retten til enhver af de rettigheder, der er fastlagt i artikel 61 i kongeligt dekret 2/2004, til fast ejendom i by- og landområder og til ejendom med særlige karakteristika. Ejendomsskat pålægges ikke en aktivitet, men værdien af ejendom.

(39) I perioden 2008-2013 indgav Correos flere krav baseret på sin fortolkning af artikel 19, stk. 1, litra b), i postloven af 1998 og artikel 22, stk. 2, i postloven af 2010, hvori virksomheden anførte, at den i henhold til postlovene burde være fritaget for ejendomsskat for en række kontorer i forskellige kommuner. Efter Correos' anmodning om fritagelse for ejendomsskat traf flere lokale forvaltninger og domstole afgørelser til fordel for Correos. Ifølge de spanske myndigheder beløber de skatterefusioner, der reelt blev indrømmet Correos, sig til 752 840,50 EUR.

(40) Disse domstoles fortolkning af postloven af både 1998 og 2010, som tillod, at den befordringspligtige virksomhed blev fritaget for ejendomsskat, blev forkastet af Spaniens højesteret i 2013 efter en kassationsappel indgivet af de lokale myndigheder i provinsen Huesca. Højesteret fandt i sin dom, at artikel 22, stk. 2, i postloven af 2010 skal fortolkes restriktivt. Ifølge højesteret kan de skattefritagelser, der er omhandlet i den nævnte artikel, kun anvendes på skatter, der pålægges aktiviteter, som er direkte forbundet med befordringspligten, og kan derfor ikke anvendes på ejendomsskatten, som er en direkte skat, der pålægges værdien af ejendom.

(41) De fritagelser for ejendomsskat, som Correos fik indrømmet mellem 2008 og 2013, blev aldrig tilbagesøgt. I det spanske nationale retssystem har en principiel kassationsappel (*recurso de casación en interés de ley*) en særlig og subsidiær karakter, som alene har til formål at samle den juridiske teori og derfor ikke har virkning på den sag, der er omhandlet i appellen (dvs. at den for den foreliggende sag ikke ophæver afgørelserne om skattefritagelserne).

2.3.2.2. ***Fritagelse for skat af økonomiske aktiviteter***

(42) Skatten af økonomiske aktiviteter blev indført ved lov 39/1988 of 28. december 1988, som blev erstattet af kongeligt dekret 2/2004 af 5. marts 2004. Det følger af artikel 78 i dette kongelige dekret, at virksomheder, der udøver økonomiske, forretningsmæssige, liberale eller kunstneriske aktiviteter, er skattepligtige.

(43) I henhold til artikel 78 i kongeligt dekret 2/2004 er skat af økonomiske aktiviteter »en objektiv direkte skat, for hvilken den afgiftsudløsende begivenhed er udøvelsen på det nationale område af økonomiske, forretningsmæssige, liberale eller kunstneriske aktiviteter, uanset om de udføres på et bestemt sted, og uanset om de er nævnt i skattesatserne«.

(44) Satserne for skat af økonomiske aktiviteter blev fastsat ved kongeligt dekret 1175/1990 af 28. september. Siden 1999 har postaktiviteter været klassificeret i afgiftsgruppe 847 »Posttjenester og telekommunikation«. Denne afgiftsgruppe omfatter levering af posttjenester bestående af indsamling, klassificering, behandling, transport, distribution og levering af postforsendelser i enhver form. I bemærkning 3 til afgiftsgruppe 847 anføres det imidlertid, at den offentlige virksomhed Correos har ret til kun at betale 50 % af den skat, der er fastsat for denne gruppe. Ifølge de spanske myndigheder betyder dette, at Correos er blevet indrømmet en fritagelse på 8 113,66 EUR om året siden 2004. De spanske myndigheder har bekræftet, at Correos stadig indrømmes den delvise skattefritagelse fastlagt i bemærkning 3 til afgiftsgruppe 847.

2.3.3. TRE KAPITALFORHØJELSER BEVILGET I 2004, 2005 OG 2006

(45) I den omhandlede periode modtog Correos tre kapitalforhøjelser til et samlet beløb på 48 081 000 EUR:

a) en kapitalforhøjelse på 16 027 000 EUR indrømmet den 13. december 2004

b) en kapitalforhøjelse på 16 027 000 EUR indrømmet den 25. november 2005

c) en kapitalforhøjelse på 16 027 000 EUR indrømmet den 24. november 2006.

(46) Ifølge de spanske myndigheder var disse kapitalforhøjelser en del af Correos' strategiske forretningsplan for perioden 2004-2006 for at kompensere for nedgangen på markedet for posttjenester. De grundlæggende strategier i denne forretningsplan var at:

a) sikre postvirksomhedens fremtidige bæredygtighed på grundlag af effektivitet

b) styrke forretningsområder i vækst på mellemlang sigt ved at fremme finansielle tjenester og pakker som Correos' primære fokusområder for vækst

c) udvide porteføljen af fremtidige vækstmuligheder ved at udvikle forvaltningen af databaser, »mailroom« og e-business

d) modernisere Correos' kapacitet og tilpasse ledelsesmodellen til den nuværende markedskontekst med styrkelse af diversificeringen.

2.3.4. KOMPENSATION TIL CORREOS FOR DISTRIBUTION AF VALGMATERIALE

(47) Forfatningslov 5/1985 af 19. juni 1985 om det almindelige valgsystem og dens gennemførelseslove omhandler valgproceduren i Spanien, hvor retten til at afgive sin stemme personligt eller via brevstemmeseddel anerkendes.

(48) I henhold til artikel 22 i postloven af 1998 og artikel 22, stk. 5, i postloven af 2010 kan staten pålægge den udpegede befordringspligtige virksomhed visse forpligtelser i forbindelse med afholdelsen af valg. I henhold til den samme artikel 22, stk. 5, i postloven af 2010 skal der »kompenseres for pålæggelsen af yderligere forpligtelser til offentlig tjeneste«.

(49) I henhold til den første tillægsbestemmelse i postloven af 2010 er Correos den udpegede befordringspligtige virksomhed, som pålægges pligten til at levere en række tjenester i forbindelse med de forskellige valg i Spanien (dvs. statslige, regionale, europæiske og kommunale valg).

(50) Correos' forpligtelser til offentlig tjeneste i forbindelse med tilrettelæggelsen af valgprocedurer i Spanien vedrører følgende:

a) håndtering af brevstemmesedler (herunder tilvejebringelse, godkendelse, afsendelse og levering pr. certificeret og prioriteret post) i forbindelse med:

1) brevafstemning, der foretages af vælgere med bopæl i Spanien

2) brevafstemning, der foretages af udrejste vælgere med bopæl i Spanien

3) brevafstemning, der foretages af vælgere, der midlertidigt befinder sig i udlandet

4) brevafstemning, der foretages af ombordværende personale

5) brevafstemning, der foretages af ombordværende personale ved de væbnede styrker eller i særlige situationer vedrørende det nationale forsvar, og

6) brevafstemning, der foretages af indsatte.

b) håndtering af valgmateriale, der udsendes pr. post af politiske kandidater: indsamling og efterfølgende distribution af valgmateriale afsendt af politiske kandidater for et symbolsk beløb pr. forsendelse (0,006 EUR)

c) håndtering af andre postforsendelser afsendt af valglistekontoret (f.eks. stemmekort, referencevalglister til lokalråd osv.)

d) afhentning af valgdokumentation hos valgkomitéen, når optællingen er afsluttet. Dette omfatter afhentning, sikker opbevaring og efterfølgende levering af kuverten med rapporten og dokumentationen vedrørende hver komité til den relevante valgstyrelse.

(51) De spanske myndigheder har forklaret, at Correos — som følge af de tidsfrister, der er forbundet med valgprocedurer — har pligt til at prioritere de aktiviteter, der er nævnt i betragtning 50, i forhold til andre postaktiviteter. De mange forsendelser, der skal uddeles, deres høje koncentration over få dage og kravet om, at de fleste dokumenter skal leveres personligt (for certificeret post, f.eks. brevstemmesedler), medfører betydeligt ekstraarbejde. Som følge deraf skal Correos midlertidigt udvide sit personale og andre ressourcer (f.eks. transport, sikkerhed osv.).

(52) Correos har modtaget kompensation (se tabel 2) for virksomhedens forskellige forpligtelser i forbindelse med afholdelsen af valg siden 2004

Tabel 2

Kompensation tildelt Correos i forbindelse med afholdelse af valg

(EUR)

År	Omfang af valg	Kompensation for distribution af valgmateriale
2004	Nationalt	27 182 926
2005	Regionalt	3 670 281
2006	Regionalt	4 528 376
2007	Nationale/regionale	19 536 604
2008	Nationalt/regionalt	19 609 632
2009	Nationalt/regionalt	14 603 021
2010	Regionalt	4 620 588
2011	Nationalt/regionalt	40 092 858
2012	Regionalt	14 268 978
	I ALT	**148 113 264**

3. **BEGRUNDELSE FOR INDLEDNING AF DEN FORMELLE UNDERSØGELSESPROCEDURE**

(53) Kommissionen besluttede at indlede den formelle undersøgelsesprocedure på grund af dens alvorlige tvivl om foreneligheden af en række foranstaltninger, der er blevet indrømmet Correos siden 2004:

a) kompensationen for befordringspligten ydet til Correos i henhold til postloven af 1998

b) fritagelsen for ejendomsskat og den delvise fritagelse for skat af økonomiske aktiviteter

c) de tre kapitalforhøjelser, der blev bevilget i 2004, 2005 og 2006

d) og kompensation til Correos for distribution af valgmateriale.

(54) Kommissionen udtrykte navnlig tvivl om:

a) størrelsen af den kompensation, som Correos modtog for opfyldelsen af befordringspligten i perioden 2004-2010, som den umiddelbart anså for statsstøtte, og muligheden for en overkompensation af operatøren,

b) foreneligheden af fritagelsen for ejendomsskat og den delvise fritagelse for skat af økonomiske aktiviteter og disse fritagelsers karakter af eksisterende støtte, idet den umiddelbart vurderede, at der i begge tilfælde er tale om statsstøtte

c) overensstemmelsen af kapitalforhøjelserne i 2004, 2005 og 2006 med princippet om den markedsøkonomiske investor

d) foreneligheden af kompensationen til Correos for distribution af valgmateriale og denne kompensations karakter af eksisterende støtte, idet den umiddelbart vurderede, at der er tale om statsstøtte.

4. **BEMÆRKNINGER FRA INTERESSEREDE PARTER**

(55) Kommissionen modtog bemærkninger fra to interesserede parter: den påståede støttemodtager Correos og en anden tredjepart (»den anonyme tredjepart«), som har anmodet om, at vedkommendes identitet holdes hemmelig.

4.1. *BEMÆRKNINGER FRA CORREOS*

4.1.1. KOMPENSATION FOR BEFORDRINGSPLIGT UDGØR IKKE FORENELIG STATSSTØTTE

(56) Ifølge Correos udgør den kompensation for befordringspligten, der blev ydet til virksomheden for perioden 2004-2010, ikke statsstøtte. Correos finder navnlig, at kompensationen ikke udgør en fordel, fordi den opfylder de fire betingelser, der er fastsat i sag C-280/00 (»Altmark-betingelserne«) ([8]). Correos bestrider Kommissionens konklusion i åbningsafgørelsen, hvorefter kompensationen for befordringspligten ikke er i overensstemmelse med den tredje og den fjerde Altmark-betingelse.

(57) Med hensyn til den tredje Altmark-betingelse kræver det ifølge Correos, at den kompensation, der blev modtaget for levering af en offentlig tjeneste, ikke overstiger nettoomkostningerne, som er forskellen mellem omkostninger og indtægter plus en rimelig fortjeneste. Correos mener, at den tredje Altmark-betingelse hænger uløseligt sammen med forenelighedsanalysen af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, jf. Kommissionens meddelelse (»2012-rammebestemmelserne«) ([9]). Correos hævder, at den kompensation, som virksomheden modtog for befordringspligten, er i overensstemmelse med net avoided cost-metoden, som er omhandlet i punkt 27 i 2012-rammebestemmelserne, og derfor bør anses for at opfylde den tredje Altmark-betingelse.

(58) Correos forklarer, at den spanske metode, der er anvendt til at fastlægge kompensationen til Correos, er baseret på den rapport, der er udarbejdet af konsulentvirksomheden National Economic Research Associates på Kommissionens foranledning (NERA-rapporten) ([10]). Ifølge Correos er den kompensationsmetode, der er omhandlet i NERA-rapporten, en gyldig gennemførelse af net avoided cost-metoden.

(59) Efter Correos' opfattelse er opfyldelsen af den tredje Altmark-betingelse endvidere omfattet af princippet om berettiget forventning. Ifølge Correos skabte Kommissionen berettigede forventninger ved at offentliggøre NERA-rapporten, som anerkendte net avoided cost-metoden som en gyldig metode til beregning af kompensationen for befordringspligten.

(60) Det er ifølge Correos irrelevant for opfyldelsen af den tredje Altmark-betingelse, at net avoided cost-metoden først blev indført, da 2012-rammebestemmelserne trådte i kraft.

(61) Correos mener også, at den kompensation for befordringspligten, der blev ydet til Correos, opfylder den fjerde Altmark-betingelse. Eftersom der ikke er gennemført et åbent udbud, ville størrelsen af den modtagne kompensation være hensigtsmæssig på grundlag af en analyse af de omkostninger, som en veldrevet gennemsnitsvirksomhed i den samme sektor ville have ved at opfylde forpligtelserne, idet der skal tages hensyn til de hermed forbundne indtægter og til en rimelig fortjeneste ved opfyldelsen af forpligtelserne.

([8]) Sag C-280/00, Altmark Trans GmbH og Regierungspräsidium Magdeburg mod Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (ECLI:EU:C:2003:415).

([9]) Meddelelse fra Kommissionen: Den Europæiske Unions rammebestemmelser for statsstøtte i form af kompensation for offentlig tjeneste (EUT C 8 af 11.1.2012, s. 15).

([10]) Final report on costing and financing of universal service obligations in the postal sector in the European Union, November 1998, National Economic Research Associates (NERA) http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/studies/1998-nera_en.pdf.

(62) Ifølge Correos viser Frontier Economics-rapporten, som Spanien har indgivet, at Correos' omkostninger er lavere end de omkostninger, som en gennemsnitsvirksomhed i postsektoren har. Correos er uenig i den tvivl, som Kommissionen har rejst med hensyn til konklusionerne i Frontier Economics-rapporten:

a) I sine afgørelser om statsstøtte har Kommissionen for det første ikke konkluderet, at befordringspligtige virksomheder i Grækenland og Italien ikke var ineffektive med hensyn til omkostninger, og medtagelsen af disse postoperatører i den gruppe af virksomheder, som Frontier Economics anvender til at påvise Correos' omkostningseffektivitet, kan derfor ikke anses for problematisk.

b) For det andet er det forhold, at Frontier Economics-rapporten blev udarbejdet efterfølgende, ikke væsentligt i lyset af den relevante retspraksis og Kommissionens praksis, hvorefter rapporter, der er udarbejdet efter vedtagelsen af en foranstaltning, tidligere er blevet accepteret.

c) Endelig modsiges Kommissionens argument om, at den metode til omkostningsberegning, der anvendes af Spanien, ikke tager højde for effektiviteten, også af det forhold, at metoden til beregning af nettoomkostningerne ved befordringspligten er baseret på Kommissionens egen NERA-rapport. Metoden må derfor nødvendigvis anses for at være i overensstemmelse med EU-retten.

(63) Hvis Kommissionen alligevel konkluderer, at foranstaltningen udgør statsstøtte, bør foranstaltningen ifølge Correos anses for at være forenelig med det indre marked i henhold til traktatens artikel 106, stk. 2.

(64) Correos gentager, at den kompensationsmetode, som de spanske myndigheder har anvendt, og som er beskrevet i NERA-rapporten, er en gyldig gennemførelse af net avoided cost-metoden og bør accepteres af Kommissionen. Correos vurderer endvidere, at virksomheden ikke er blevet overkompenseret for befordringspligten for perioden 2004-2010, fordi kompensationen blev beregnet efter net avoided cost-metoden uden at medtage en rimelig fortjeneste.

(65) Hvis Kommissionen konkluderer, at foranstaltningen kan indebære uforenelig statsstøtte, fastholder Correos, at Kommissionen bør tage hensyn til udbytte, der blev udbetalt til staten i perioden 2004-2010 som en reduktion af den kompensation, der blev ydet til Correos.

4.1.2. FRITAGELSE FOR EJENDOMSSKAT OG FOR SKAT AF ØKONOMISKE AKTIVITETER

(66) Med hensyn til fritagelsen for ejendomsskat forklarer Correos først, at disse foranstaltninger ikke bør vurderes på baggrund af postloven af 1998 eller postloven af 2010, men med direkte henvisning til lovgivningen vedrørende hver skat.

(67) Correos mener desuden, at foranstaltningen ikke udgør statsstøtte, fordi den ikke kan tilregnes staten. Skattefritagelse er ikke fastlagt ved nogen bestemmelse i lovgivningen. Enkelte lokale skatteforvaltninger samt enkelte lokale domstole anvendte skattefritagelsen på 94 af Correos' 13 000 ejendomme. Spaniens højesteret konkluderede i sin dom af 7. oktober 2013, at artikel 22, stk. 2, i postloven af 2010 ikke omfattede fritagelsen for ejendomsskat.

(68) Fritagelsen for ejendomsskat kan ifølge Correos endvidere ikke tilbagesøges, eftersom der er tale om en retskraftig dom. Efter EU-retsinstansernes retspraksis ([11]) skal retskraftprincippet respekteres, hvis eksistensen af statsstøtte er blevet vurderet ved en endelig retsafgørelse. Correos mener, at den spanske højesteretsdom er baseret på EU-retten og henviser til eksistensen af statsstøtte. Retskraftprincippet bør respekteres, og tilbagesøgning bør ikke ske i den foreliggende sag.

(69) Correos mener endvidere, at retskraftprincippet bør anses for et generelt princip i EU-retten, og at dette princip bør respekteres, når der ikke er mulighed for tilbagesøgning på grund af eksistensen af en endelig dom, når eksistensen af støtte allerede er blevet fastlagt.

([11]) Jf. Domstolens dom af 16.3.2006, C-234/04, Kapferer (ECLI:EU:C:2006:178, præmis 20 og 21), Domstolens dom af 6.10.2009, C-40/08, Asturcom Telecomunicaciones (ECLI:EU:C: 2009:615) og Domstolens dom af 11.11.2015, C-505/14, Klausner Holz Niedersachsen (ECLI:EU:C:2015:742, præmis 36 og 45).

(70) Med hensyn til fritagelsen for skat af økonomiske aktiviteter gør Correos gældende, at den delvise fritagelse for skat af økonomiske aktiviteter ikke udgør statsstøtte. Correos hævder navnlig, at den delvise skattefritagelse ikke er selektiv, eftersom den er begrundet i logikken bag systemet vedrørende skat af økonomiske aktiviteter. Ifølge Correos er hensigten med skatten af økonomiske aktiviteter at beskatte økonomiske aktiviteter med henblik på at gribe ind i produktionen eller distributionen af varer og tjenesteydelser. Correos beskæftiger sig med økonomiske aktiviteter, der består af produktion af varer og tjenesteydelser, men beskæftiger sig også med levering af offentlige tjenester såsom befordringspligten, som ikke følger det økonomiske formål med sidstnævnte. Dette ville derfor begrunde den delvise fritagelse for skat af økonomiske aktiviteter.

(71) Correos mener endvidere, at den delvise fritagelse for skat af økonomiske aktiviteter udgør eksisterende støtte. Fritagelsen for skat af økonomiske aktiviteter blev indrømmet inden Spaniens tiltrædelse af EØF. Den såkaldte licenskvote, som var en form for skat af aktiviteter og kommercielle og industrielle fordele, blev vedtaget ved dekret 3313/1966 af 29. december 1966. Ved lov 39/1988 af 28. december 1988 blev skatten af aktiviteter og kommercielle og industrielle fordele i form af licenskvoter erstattet af skatten af økonomiske aktiviteter. Ifølge Correos er der ikke sket væsentlige ændringer i den afgiftsudløsende begivenhed siden 1966.

4.1.3. KAPITALTILFØRSLER I 2004, 2005 OG 2006

(72) Correos hævder, at de kapitaltilførsler, der blev foretaget i 2004, 2005 og 2006, er i overensstemmelse med princippet om den markedsøkonomiske investor, og at de ikke giver Correos nogen fordele.

(73) Ifølge Correos viser analysen af de investeringer, der blev gennemført som følge af kapitaltilførslerne i perioden 2004-2006, at den spanske stat foretog kapitaltilførslerne i sin egenskab af aktionær, og at investeringerne kunne have været foretaget af enhver privat investor.

(74) Correos hævder, at kapitaltilførslerne imødekommer Correos' behov for at foretage investeringer, som overstiger virksomhedens gennemsnitlige investeringsniveau. Formålet med kapitaltilførslerne er anført i rapporten om Correos' foretræde for Deputeretkammeret (»el Congreso de los Diputados«) den 4. oktober 2005. I rapporten kædes kapitaltilførslerne sammen med behovet for at foretage nye investeringer i virksomheden. Formålet med kapitaltilførslerne var at gennemføre en moderniseringsproces i Correos for derved at forbedre effektiviteten og kvaliteten af virksomhedens tjenester.

(75) Correos hævder, at investeringernes rentabilitet viser, at enhver privat investor ville have foretaget en tilsvarende investering, da kapitaltilførslernes interne rentesats var højere end Correos' kapitalomkostninger.

(76) Correos hævder videre, at overensstemmelsen med princippet om den markedsøkonomiske investor ikke nødvendigvis kræver en præcis forudgående rentabilitetsvurdering, når der er tale om en aktionær i en leverandør af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse som befordringspligten. En sådan aktionær skal nødvendigvis tage forpligtelsen til at levere virksomhedens tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse i betragtning, når denne overvejer, om en investering skal foretages eller ej.

(77) Under sådanne omstændigheder er det tilstrækkeligt på grundlag af objektive oplysninger, der kan efterprøves, at vise, at en privat investor med de samme forpligtelser til offentlig tjeneste ville have handlet på samme måde.

(78) Ifølge Correos er dette den konklusion, som EU-Domstolen nåede frem til i sagerne Chronopost I ([12]) og Chronopost II ([13]), hvor det blev accepteret, at den interne rentesats, som blev beregnet efterfølgende, var et hensigtsmæssigt grundlag for at afgøre, om kapitaltilførslen var i overensstemmelse med princippet om den markedsøkonomiske investor.

4.1.4. KOMPENSATION FOR DISTRIBUTION AF VALGMATERIALE

(79) Correos hævder, at distributionen af politiske kandidaters valgmateriale i forbindelse med afholdelsen af valg bør anses for en del af statens prærogativer.

([12]) Domstolens dom af 3.7.2003, forenede sager C-83/01 P, C-93/01 P og C-94/01 P, Chronopost/UFEX m.fl. (ECLI:EU:C2003:388).
([13]) Domstolens dom af 1.7.2008, forenede sager C-341/06 og C-342/06 P, Chronopost og La Poste/UFEX m.fl. (ECLI:EU:C:2008:375).

(80) Correos anfører navnlig, at distribution af valgmateriale er en af statens væsentlige opgaver, fordi dette er en del af det almindelige valgsystem, som vedrører de politiske partiers forfatningsmæssige rolle, og fordi Correos' medarbejdere optræder som embedsmænd, når de udfører denne opgave.

(81) Ifølge Correos er distributionen af politiske kandidaters valgmateriale i medfør af denne opgaves formål, karakter og retsgrundlag derfor uløseligt forbundet med statens udøvelse af offentlig myndighed. Det er derfor ikke en økonomisk aktivitet, og Correos bør ikke anses for en virksomhed i henhold til traktatens artikel 107, stk. 1.

(82) Hvis Kommissionen alligevel konkluderer, at distributionen af politiske kandidaters valgmateriale er en økonomisk aktivitet, udgør den ifølge Correos ikke en selektiv fordel for Correos. Denne aktivitet er overladt til Correos af staten, fordi den er den eneste postoperatør, som kan levere en tjeneste med de krævede karakteristika og af den krævede kvalitet. Med hensyn til distributionen af politiske kandidaters valgmateriale befinder Correos sig derfor ikke i en retlig og faktisk situation, der er sammenlignelig med situationen for andre virksomheder i postsektoren.

(83) Selv om Kommissionen konkluderer, at foranstaltningen udgør statsstøtte, bør den ifølge Correos anses for eksisterende støtte. En lavere takst for politiske kandidaters udsendelse af valgmateriale har været gældende siden 1977, hvor valget fandt sted den 15. juni 1977. Valget den 15. juni 1977 blev afholdt i henhold til kongeligt dekret 20/1997 af 18. marts 1977, som for første gang indførte en særlig takst for distribution af valgmateriale.

(84) Correos forklarer, at det præcise beløb for den nedsatte takst (en peseta, som svarer til 0,006 EUR) blev fastsat ved en bekendtgørelse i 1977. Ifølge Correos har denne nedsatte takst været gældende siden da. I sin dom af 2. oktober 2006 ([14]) konkluderede den spanske højesteret, at den nedsatte takst for distribution af valgmateriale vedrørende politiske kandidater, som stadig var gældende, var en peseta (0,006 EUR).

(85) Kongeligt dekret 20/1977 blev senere erstattet af forfatningslov 5/1985 af 19. juni 1985 om det almindelige valgsystem, som indeholdt den samme ordlyd vedrørende de nedsatte takster for distribution af valgmateriale vedrørende politiske kandidater.

(86) Hvis Kommissionen konkluderer, at foranstaltningen udgør statsstøtte, bør den efter Correos' opfattelse anses for forenelig med det indre marked.

(87) Den omhandlede foranstaltning udgør for det første en ægte tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse. I både postloven af 1998 og artikel 22, stk. 5, i postloven af 2010 anerkendes det, at den befordringspligtige virksomhed kan pålægges forpligtelser vedrørende distribution af valgmateriale med henblik på at sikre den korrekte udvikling af valgprocedurer. I artikel 22, stk. 5, i postloven af 2010 anerkendes det endvidere, at der bør indrømmes kompensation for sådanne forpligtelser.

(88) Correos finder, at foranstaltningen er forenelig i henhold til afgørelsen om tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse fra 2012 ([15]). Correos forklarer, at afgørelsen om tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse fra 2012 finder anvendelse, eftersom den gennemsnitlige årlige kompensation til Correos ikke overstiger 15 mio. EUR.

4.2. *BEMÆRKNINGER FRA ANONYM TREDJEPART*

(89) Den anonyme tredjepart er enig i Kommissionen foreløbige konklusioner i åbningsafgørelsen med hensyn til følgende foranstaltninger:

a) kompensation for befordringspligten ydet til Correos

b) fritagelse for ejendomsskat og for skat af økonomiske aktiviteter

([14]) Den spanske højesterets dom af 2.10.2006, Rec. 89/2004.

([15]) Kommissionens afgørelse 2012/21/EU af 20. december 2011 om anvendelse af bestemmelserne i artikel 106, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde på statsstøtte i form af kompensation for offentlig tjeneste ydet til visse virksomheder, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse (EUT L 7 af 11.1.2012, s. 3).

c) kapitalforhøjelser, der blev bevilget til Correos i 2004, 2005 og 2006

d) kompensation til Correos for distribution af valgmateriale.

(90) Den anonyme tredjepart anfører udtrykkeligt, at den igangværende undersøgelse bør fokusere på de foranstaltninger, der er nævnt i betragtning 89.

(91) Vedkommende henleder imidlertid Kommissionens opmærksomhed på en række foranstaltninger, som ikke vurderes af Kommissionen i åbningsafgørelsen fra 2016, og som efter dennes vurdering også bør vurderes.

(92) Den anonyme tredjepart påpeger følgende ([16]):

— Correos har modtaget statsstøtte i perioden 1998-2003 til et beløb af mindst 794 mio. EUR.

— Correos har gratis overtaget et postnetværk med 9 054 postkontorer, der er tilknyttet befordringspligten, og dette giver Correos en konkurrencemæssig fordel i forbindelse med leveringen af pakker op til 20 kg ([17]).

— Correos har haft gavn af en række immaterielle eller eksklusive rettigheder, f.eks. kontrakter indgået mellem Correos og den offentlige forvaltning, retten til at certificere postforsendelser, retten til at bruge betegnelsen »España«, leasingen af offentlige områder og toldprivilegier.

— Correos har opnået fordele ved kompensation indrømmet af staten med henblik på at finansiere virksomhedens reklame- og oplysningskampagner.

— Det forhold, at de spanske myndigheder er til stede i Correos' ledende organer, indebærer visse fordele og privilegier for Correos. En af disse fordele er, at Correos ikke ved lov har været tvunget til at anvende den korrekte kompensationsmetode. Correos har modtaget kompensation for perioden 2011-2016 til et beløb af ca. 1,3 mia. EUR efter den kompensationsmetode, som Kommissionen har anfægtet i åbningsafgørelsen ([18]).

— Correos anvender ikke moms på visse posttjenester, som er omfattet af individuelt forhandlede ordninger, hvilket indebærer uforenelig statsstøtte.

— Correos har foretaget kapitalforhøjelser i Correos Express, et datterselskab i Correos Group, for at dække underskud på ca. 233 mio. EUR, hvilket udgør statsstøtte til Correos Express.

— Correos benytter en underbudspolitik, der følger af de statsstøtteforanstaltninger, som virksomheden modtager.

5. **BEMÆRKNINGER FRA SPANIEN**

5.1. *SPANIENS BEMÆRKNINGER TIL ÅBNINGSAFGØRELSEN FRA 2016*

5.1.1. KOMPENSATION FOR BEFORDRINGSPLIGT INDRØMMET I HENHOLD TIL POSTLOVEN AF 1998

(93) De spanske myndigheder finder, at foranstaltningen ikke udgør statsstøtte efter traktatens artikel 107, stk. 1. De spanske myndigheder gør navnlig gældende, at foranstaltningen ikke giver Correos en økonomisk fordel, fordi kompensationen for befordringspligten er i overensstemmelse med de betingelser, der er fastsat i Altmark-dommen ([19]). De spanske myndigheder forklarer videre, at den omhandlede foranstaltning ikke blev meddelt, fordi den efter deres vurdering opfyldte betingelserne i Altmark-dommen.

([16]) Kommissionen bemærker, at nogle af disse forhold ikke umiddelbart vedrører statsstøtte (f.eks. påstået underbudspolitik), at andre øjensynligt ikke vedrører Correos direkte (f.eks. påstået krydssubsidiering af Correos Express), og at omstændighederne ikke er godtgjort vedrørende andre (f.eks. påstået kompensation med henblik på finansiering af Correos' reklame- og oplysningskampagner).

([17]) Den anonyme part henviser også til udvidelsen af befordringspligtens omfang ved postloven af 2010 til pakker op til 20 kg som et tegn på Correos' interesse i at udvide virksomhedens aktiviteter for at konkurrere med de andre pakketjenesteudbydere på det spanske marked for pakketjenester og derved udnytte sin position som befordringspligtig.

([18]) Kommissionen vil vurdere kompensationen til Correos for befordringspligten i henhold til postloven af 2010 i en anden afgørelse (se betragtning 32).

([19]) Sag C-280/00, Altmark Trans GmbH og Regierungspräsidium Magdeburg mod Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (ECLI:EU:C:2003:415).

(94) De spanske myndigheder hævder, at foranstaltningen opfylder den tredje Altmark-betingelse, som kræver, at kompensationen for forpligtelserne til offentlig tjeneste ikke overstiger nettoomkostningerne (dvs. omkostningerne minus de relevante indtægter plus en rimelig fortjeneste) ved opfyldelsen af forpligtelserne til offentlig tjeneste. De spanske myndigheder hævder, at de har anvendt en gyldig kompensationsmetode, som svarer til den net avoided cost-metode, der er påkrævet i henhold til direktiv 2008/6/EF. De spanske myndigheder hævder, at den anvendte metode følger af NERA-rapporten, som er udarbejdet af konsulentvirksomheden National Economic Research Associates på Kommissionens foranledning. Ifølge Spanien er den kompensationsmetode, der er omhandlet i NERA-rapporten, en gyldig gennemførelse af net avoided cost-metoden. Kommissionen begår en fejl ved at antage, at overkompensation, herunder i Altmark-sagen, kun kan beregnes ved brug af omkostningsregnskabsmetoden, som fører til konklusionen om, at kompensationen til Correos i perioden 2004-2010 oversteg, hvad der kan anses for nødvendigt til at dække alle eller dele af de omkostninger, der er forbundet med opfyldelsen af befordringspligten.

(95) De spanske myndigheder hævder også, at foranstaltningen opfylder den fjerde Altmark-betingelse. Efter den fjerde Altmark-betingelse skal — eftersom der ikke er gennemført et åbent udbud — størrelsen af den modtagne kompensation være hensigtsmæssig på grundlag af en analyse af de omkostninger, som en gennemsnitsvirksomhed, der er veldrevet og tilstrækkeligt udstyret, i den samme sektor ville have ved at opfylde forpligtelserne, idet der skal tages hensyn til de hermed forbundne indtægter og til en rimelig fortjeneste ved opfyldelsen af forpligtelserne. Ifølge de spanske myndigheder kan sammenligningen kun foretages med virksomheder i den samme sektor, i dette tilfælde postsektoren. Spanien er uenig i Kommissionens tvivl vedrørende konklusionerne i Frontier Economics-rapporten, hvorefter foranstaltningen var i overensstemmelse med den fjerde Altmark-betingelse. Ifølge Spanien har Kommissionen ikke påvist, at postoperatører fra Grækenland og Italien var ineffektive, i en afgørelse fra Kommissionen. Spanien mener desuden, at dette ikke er relevant for overensstemmelsen med den fjerde Altmark-betingelse, at undersøgelsen blev gennemført efterfølgende. Kommissionen har i tidligere afgørelser ikke vurderet, at en efterfølgende undersøgelse udgør en hindring for at acceptere den fjerde Altmark-betingelse. Spanien henviser navnlig til Kommissionens beslutning af 21. oktober 2008 vedrørende Poste Italiane ([20]). Ifølge Spanien accepteres rapporter, der er udarbejdet efterfølgende, i retspraksis. Spanien henviser navnlig til sagen vedrørende Chronopost-La Poste ([21]), hvor Retten godtog en rapport, der var udarbejdet efterfølgende.

(96) Hvis foranstaltningen anses for statsstøtte, bør den efter de spanske myndigheders opfattelse anses for forenelig med det indre marked i henhold til traktatens artikel 106, stk. 2. Spanien mener desuden, at foranstaltningen er i overensstemmelse med forenelighedskriterierne i 2012-rammebestemmelserne.

(97) De spanske myndigheder anfægter Kommissionens tvivl vedrørende udførligheden af den overdragelsesakt, der præciserer forpligtelserne til offentlig tjeneste og principperne for beregning af kompensationen. Ifølge de spanske myndigheder kan overdragelsesakten bestå af en eller flere bindende retsakter. Medlemsstaten kan frit vælge den specifikke form af den pågældende overdragelsesakt. Det kræves desuden ikke, at den indeholder en specifik reference til udtrykket »overdragelsesakt«. De spanske myndigheder finder navnlig, at foranstaltningen er i overensstemmelse med punkt 16, litra e), i 2012-rammebestemmelserne, hvorefter overdragelsesakten skal indeholde de foranstaltninger, der er truffet for at undgå og sikre tilbagebetaling af en eventuel overkompensation. Dette fremgik af det forhold, at den overkompensation, der blev ydet i 2005, blev tilbagebetalt i de efterfølgende år.

(98) Med hensyn til muligheden for at anvende net avoided cost-metoden til at beregne kompensationen hævder de spanske myndigheder, at punkt 69 i 2012-rammebestemmelserne ikke kræver, at net avoided cost-metoden anvendes, og heller ikke er til hinder for, at medlemsstaterne anvender denne metode. I punkt 184 i Kommissionens vejledning i anvendelsen af EU's regler om statsstøtte, offentlige indkøb og indre marked på tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, især sociale tjenesteydelser af almen interesse ([22]), præciseres det, at formålet med den manglende anvendelse af net avoided cost-metoden, jf. punkt 69 i 2012-rammebestemmelserne, er at undgå at pålægge medlemsstaterne en ekstra byrde for de foranstaltninger, der var indført inden forpligtelsen til at anvende net avoided cost-metoden. De spanske myndigheder finder derfor, at net avoided cost-metoden, som den er gennemført af Spanien, er en gyldig metode til beregning af kompensation ydet inden 2012.

([20]) Se Kommissionens beslutning 2009/554/EF af 21. oktober 2008 om den statsstøtte C 49/2006 (ex NN 65/06), som Italien har betalt Poste Italiane som godtgørelse for salget af postsparebeviser (EUT L 189 af 21.7.2009, s. 3).
([21]) Sag T-613/97, Ufex m.fl. mod Kommissionen (ECLI:EU:T:2006:150).
([22]) Offentliggjort af Kommissionen den 18.2.2013 (http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/new_guide_eu_rules_procurement_da.pdf).

(99) Som forklaret i betragtning 94 finder de spanske myndigheder, at den spanske metode til beregning af kompensationen for befordringspligten, som var baseret på NERA-rapporten, svarer til net avoided cost-metoden. Det er efter de spanske myndigheders opfattelse i denne henseende uden betydning, at den spanske metode ikke omfatter effektivitetsincitamenter og immaterielle fordele, eftersom disse to kriterier ikke fandtes på det tidspunkt, hvor Spanien indførte metoden. Disse kriterier blev senere indført ved direktiv 2008/6/EF og 2012-rammebestemmelserne.

(100) De spanske myndigheder er uenige i den metode og de kriterier, Kommissionen har anvendt med hensyn til den rimelige fortjeneste i åbningsafgørelsen fra 2016. De spanske myndigheder hævder, at et benchmark vedrørende en rimelig fortjeneste ikke bør finde anvendelse på alle postoperatører, og at det bør vurderes fra sag til sag. Det benchmark vedrørende rimelig fortjeneste, som Kommissionen anvendte i Kommissionens afgørelse om bpost af 25. januar 2012 ([23]), bør ikke anvendes som reference for andre postoperatører. Sagen vedrørende bpost adskiller sig for det første markant fra Correos' situation, for så vidt som bpost-sagen ikke vedrørte befordringspligt, men andre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse. Kommissionen har for det andet ikke konsekvent anvendt det benchmark vedrørende rimelig fortjeneste, der er fastsat i bpost-afgørelsen, da den har tilladt højere benchmarks i andre afgørelser ([24]).

5.1.2. FRITAGELSE FOR EJENDOMSSKAT OG FOR SKAT AF ØKONOMISKE AKTIVITETER

(101) Med hensyn til fritagelsen for ejendomsskat forklarer de spanske myndigheder, at postloven af 1998 og 2010 Postal ikke fritog Correos for ejendomsskat. Nogle spanske domstole har imidlertid ved fortolkningen af bestemmelserne i postloven af 1998 og postloven af 2010 fundet, at fritagelsen for ejendomsskat fandt anvendelse på Correos. De spanske myndigheder forklarer, at skattefritagelsen var begrænset til meget få tilfælde. Fritagelsen er reelt blevet anvendt på 94 af Correos' 13 000 ejendomme.

(102) Skattefritagelserne kan ifølge de spanske myndigheder ikke tilregnes staten, fordi de udspringer af de spanske domstoles afgørelse, hvorefter ejendomsskat, som Correos tidligere har betalt, skal tilbagebetales til virksomheden.

(103) Med hensyn til fritagelsen for skat af økonomiske aktiviteter finder de spanske myndigheder, at fritagelsen for skat af økonomiske aktiviteter bør anses for eksisterende støtte. Fritagelsen for skat af økonomiske aktiviteter blev indrømmet inden Spaniens tiltrædelse af EØF. Ifølge de spanske myndigheder kan fritagelsen for skat af økonomiske aktiviteter føres tilbage til 1966, hvor skatten af aktiviteter og kommercielle og industrielle fordele blev indført ved dekret 3313/1966 af 29. december 1966. Ved lov 39/1988 af 28. december 1988 blev skatten af aktiviteter og kommercielle og industrielle fordele i form af licenskvoter erstattet af skatten af økonomiske aktiviteter. Ifølge Spanien er denne skat ikke blevet ændret væsentligt siden 1966, uanset at Correos i medfør af virksomhedens art nød fuld fritagelse, da den var et forvaltningsorgan.

5.1.3. KAPITALTILFØRSLER I 2004, 2005 OG 2006

(104) De spanske myndigheder mener, at de kapitaltilførsler, der blev foretaget i 2004, 2005 og 2006, ikke indebærer statsstøtte, fordi de er i overensstemmelse med princippet om den markedsøkonomiske investor.

(105) De understreger, at kapitaltilførslerne blev foretaget efter forudgående økonomiske evalueringer svarende til evalueringer, som enhver privat investor ville have udført. Kapitaltilførslerne var omhandlet i de flerårige handlingsplaner, der var godkendt af staten som aktionær, og medtaget i statens budget, som igen afspejlede virksomhedens strategiske planer, der var udarbejdet med det formål at udvide dens aktiviteter til områder med bedre udsigter og forbedre dens effektivitet, i en situation med markant nedgang på postmarkedet.

([23]) Kommissionens afgørelse 2012/321/EU af 25. januar 2012 om foranstaltning SA.14588 (C 20/09), som Belgien har indført til fordel for De Post-La Poste (nu bpost) (EUT L 170 af 29.6.2012, s. 1).

([24]) Se eksempelvis Kommissionens afgørelse af 28. marts 2012 i sag SA.33054 (12/N) — Compensation for net costs incurred to keep a non-commercially viable network for the period 2012-15 and the continuation of a working capital facility (EUT C 121 af 26.4.2012, s. 1) og Kommissionens afgørelse 2012/636/EU af 25. januar 2012 om Tysklands foranstaltning C 36/07 (ex NN 25/07) til fordel for Deutsche Post AG (EUT L 289 af 19.10.2012, s. 1).

(106) De strategiske planer for perioden 2001-2006 omhandlede specifikt tiltag, som skulle fuldføre moderniseringen af virksomheden, med følgende mål:

a) sikre den fremtidige bæredygtighed af postforretningen ved at forbedre effektiviteten og fremme de forretningsområder, der har den højeste merværdi

b) styrke forretningsområder med de bedste udsigter til vækst på mellemlang sigt

c) fremme teknologisk udvikling inden for databaseforvaltning, mailroom osv.

d) modernisere Correos' ledelses- og organisationsmodel og tilpasse den til markedet.

(107) Ifølge de spanske myndigheder kunne virksomheden kun nå disse mål, hvis den fik tilført yderligere ressourcer til at foretage de nødvendige investeringer. Efter at have analyseret virksomhedens strategi besluttede aktionæren at bevilge tre kapitalforhøjelser på i alt 48,08 mio. EUR, hver på 16,027 mio. EUR, der skulle anvendes i regnskabsårene 2004, 2005 og 2006. Denne kapitalforhøjelse blev anset for at være et afgørende element for at opfylde de rentabilitetsgrader, der var prognosticeret i virksomhedens handlingsplaner og afspejlet i eneaktionærens evalueringer. Kapitalforhøjelserne var faktisk dikteret af behovet for at foretage investeringer, der var »trinvise« eller supplerende i forhold til virksomhedens sædvanlige investeringer.

(108) De spanske myndigheder hævder videre, at evalueringen indgik i en ramme af forretningsmuligheder og resultater i tilknytning til kapitalforhøjelsen, som var udarbejdet med en tidshorisont på fem år, en rimelig periode til at vurdere, om de forretningsmæssige investeringsbeslutninger var tilfredsstillende. Disse prognoser var afspejlet i de flerårige handlingsplaner, som blev indarbejdet i statens budget. Den flerårige handlingsplan, som var godkendt for regnskabsåret 2004, viste en vækst på 3,6 % i den årlige omsætning og en forbedring i nettofortjenesten på gennemsnitligt 5 % om året sammenlignet med et statisk scenarie uden kapitalforhøjelse. Disse resultater blev opnået på grundlag af et tilsvarende antal kapitaludbetalinger i 2004, 2005 og 2006, som gjorde det muligt at gennemføre de tiltag, der var omhandlet i de strategiske planer, for så vidt angår investeringer.

(109) De prognoser, der var anført i den flerårige handlingsplan og indarbejdet i statens budget, svarede fuldt ud til sådanne prognoser, som en privat investor ville have opstillet. De udgør det grundlag, som staten som aktionær lagde til grund for beslutningen om tre gange at forhøje virksomheden aktiekapital med i alt 48 081 000 EUR.

(110) De prognoser, der blev opstillet på forhånd, fremgår af tabel 3.

Tabel 3

Flerårig handlingsplan 2004

	2005	2006	2007	2008
Nettoomsætning (1 000 EUR)	1 897 475	1 975 031	2 047 873	2 115 371
Omsætningsstigning	3,4 %	4 %	3,6 %	3,2 %
Årets resultat (1 000 EUR)	78 092	97 214	106 038	113 403
Prognosticeret nettofortjeneste	**4,1 %**	**4,9 %**	**5,1 %**	**5,3 %**

(111) De spanske myndigheder forklarer, at de flerårige handlingsplaner er forsvarlige forudgående analyser af de økonomiske og finansielle prognoser. Prognoserne i handlingsplanerne påviser afkast svarende til sådanne afkast, som en privat investor ville have krævet, og det betyder, at beslutningen om at forhøje aktiekapitalen for at sætte virksomheden i stand til at foretage de investeringer, der er nødvendige for at opnå de prognosticerede fortjenester, er fuldt berettiget. Disse afkastmargener ville ifølge de spanske myndigheder have fået enhver privat investor til at træffe en lignende beslutning.

(112) De spanske myndigheder oplyser, at de traf beslutningen om at forhøje aktiekapitalen og udbetale 16,027 mio. EUR den 13. december 2004 på grundlag af den flerårige handlingsplan for regnskabsåret 2004 med de gunstige finansielle prognoser, der fremgår af tabel 1. Aktionæren vedtog ligeledes beslutninger vedrørende efterfølgende forhøjelser den 5. december 2005 og den 29. december 2006, igen på grundlag af de tilsvarende flerårige handlingsplaner. Spanien anfører også, at den faktiske udvikling i de parametre, der anvendes i de flerårige handlingsplaner, var klart gunstigere end de finansielle prognoser, som det fremgår af tabel 4.

Tabel 4

Faktiske resultater

	2005	2006	2007	2008
Nettoomsætning (1 000 EUR)	1 940 000	2 014 400	2 106 600	2 141 000
Årets resultat	9,1 %	7 %	4,9 %	3,6 %
Nettooverskud	**4,3 %**	**9,1 %**	**7 %**	**4,9 %**

(113) For at supplere ovennævnte har de spanske myndigheder også fremlagt en test af kriteriet om den private investor, som efterfølgende er udført af Ernst & Young, som konkluderer, at den interne rentesats for de undersøgte kapitalforhøjelser var 9,29 %, og markedsomkostningerne i forbindelse med denne investering var 7,87 % på tidspunktet for investeringen.

(114) I denne henseende finder de spanske myndigheder, at Kommissionens bemærkninger i åbningsafgørelsen fra 2016, som er baseret på sagen Kommissionen mod EDF ([25]), om behovet for at udføre rentabilitetsanalysen inden den pågældende investering ikke tager højde for, at der blev udført en forudgående økonomisk evaluering, idet testen af kriteriet om den private investor i rapporten udgør supplerende dokumentation for gyldigheden af det anvendte princip om den markedsøkonomiske investor.

(115) De spanske myndigheder er mere grundlæggende uenige i relevansen af afgørelsen i sagen Kommissionen mod EDF for den foreliggende sag, fordi EDF opererede under normale markedsbetingelser, mens Correos var pålagt en befordringspligt. Når de foranstaltninger, der er vedtaget i forbindelse med en offentlig virksomhed, der opererer i en sektor med en befordringspligt, kan en efterfølgende rentabilitetsanalyse ifølge de spanske myndigheder ikke anses for ugyldig, fordi leveringen af den offentlige tjeneste ikke er underlagt en strengt kommerciel logik, og der skal i dette tilfælde tages højde for alle foreliggende objektive oplysninger, der kan efterprøves.

(116) Efter denne logik finder de spanske myndigheder, at den relevante retspraksis er sagerne Chronopost I ([26]) og Chronopost II ([27]), hvor EU-Domstolen accepterede Kommissionens analyse i beslutning 98/365 ([28]) i de to domme, som Domstolen afsagde i de tilsvarende appeller af denne beslutning. I denne beslutning vurderede Kommissionen, hvorvidt det franske postvæsens (La Poste) adfærd som aktionær i SFMI-Chronopost kommercielt kunne retfærdiggøres ud fra princippet om den private investor, og sammenlignede efterfølgende den interne rente for statens kapitaltilførsler til La Poste og egenkapitalomkostningerne.

(117) De spanske myndigheder forklarer endelig, at kapitaltilførslerne — såfremt Kommissionen afviser, at de opfylder princippet om den markedsøkonomiske investor — bør vurderes i lyset af traktatens artikel 106, stk. 2, fordi de udgør ressourcer, som er dedikeret til at dække den offentlige tjeneste, og ikke under nogen omstændigheder udgør driftsstøtte, hverken i medfør af midlernes mål eller i medfør af deres karakter.

([25]) Sag C-124/10 P, Kommissionen mod EDF (ECLI:EU:C:2012:318).
([26]) Domstolens dom af 3.7.2003, forenede sager C-83/01 P, C-93/01 P og C-94/01 P, Chronopost/UFEX m.fl. (ECLI:EU:C2003:388).
([27]) Domstolens dom af 1.7.2008, forenede sager C-341-06 og C-342/06 P, Chronopost og La Poste/UFEX m.fl. (ECLI:EU:C2008:375).
([28]) Kommissionens beslutning 98/365/EF af 1. oktober 1997 om Frankrigs påståede støtte til SFMI-Chronopost (EFT L 164 af 9.6.1998, s. 37).

5.1.4. DISTRIBUTION AF VALGMATERIALER VEDRØRENDE POLITISKE KANDIDATER

(118) De spanske myndigheder mener, at Correos' distribution af valgmateriale ikke udgør statsstøtte i henhold til traktatens artikel 107, stk. 1. Alle aktiviteter, som Correos udfører i forbindelse med afholdelsen af valg, herunder særligt distribution af valgmateriale vedrørende politiske kandidater, er ikke økonomiske aktiviteter, da de udgør en del af statens prærogativer.

(119) Med hensyn til distribution af politiske kandidaters valgmaterialer er de spanske myndigheder ikke enige i Kommissionens konklusion i åbningsafgørelsen om, at foranstaltningen er en økonomisk aktivitet. De spanske myndigheder anfører, at staten ikke har indført markedsværktøjer for at sikre, at alle vælgere modtager valgmaterialer fra de politiske kandidater. En valgprocedure består af en række aktiviteter, som alle er nødvendige og indbyrdes forbundne og har til formål at sikre den grundlæggende ret til at stemme. Denne aktivitet bør derfor anses for en del af statens prærogativer.

(120) Hvis Kommissionen alligevel anser foranstaltningen for at udgøre statsstøtte, er der ifølge de spanske myndigheder tale om eksisterende støtte, fordi den blev vedtaget inden Spaniens tiltrædelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab i 1986. Kompensationen til politiske kandidater for distribution af valgmateriale er blevet ydet siden 1977 uden væsentlige ændringer. I artikel 44, stk. 3, i kongeligt dekret 20/1977 af 18. marts 1977 vedrørende valgproceduren fastlægges det, at de særlige posttakster for valgmateriale, der udsendes af politiske kandidater, skal fastlægges i en bekendtgørelse. I bekendtgørelse af 3. marts 1977 og bekendtgørelse af 4. maj 1977 fastsættes en fast takst på en peseta for breve op til 50 g, og denne takst er ikke siden blevet ændret.

(121) I artikel 53 i forfatningslov 5/1985 af 19. juni 1985 om det almindelige valgsystem gentages forpligtelsen til ved bekendtgørelse at fastsætte den særlige takst for valgmateriale, der udsendes af politiske kandidater. I artikel 1 i bekendtgørelse af 13. oktober 1985 anførtes det, at de særlige takster fastsat i bekendtgørelse af 3. maj 1977 fortsat fandt anvendelse. Senere blev det i artikel 1 i bekendtgørelse of 30. april 1986 fastsat, at de særlige takster fastsat i artikel 1 i bekendtgørelse af 30. oktober 1985 fortsat fandt anvendelse, dvs. de særlige takster fastsat i bekendtgørelse af 3. maj 1977. Artikel 12 i kongeligt dekret 605/1999 af 6. april 1999 og postloven af 1998 og 2010 ændrede ikke den særlige takst for politiske kandidater, som aktuelt er fastsat i artikel 59 i forfatningslov 5/1985 af 19. juni 1985 om det almindelige valgsystem, som henviser til de særlige takster fastsat i bekendtgørelse af 3. marts 1977.

(122) Hvis foranstaltningen anses for statsstøtte, bør den efter de spanske myndigheders opfattelse endvidere anses for forenelig med det indre marked i henhold til traktatens artikel 106, stk. 2.

(123) I lyset af den begrænsede periode på ti år, der er nævnt i åbningsafgørelsen (14.2.2004-14.2.2014), bør den undersøgte periode ifølge de spanske myndigheder være 2004-2012, eftersom der ikke blev afholdt valg i 2013.

(124) Overdragelsen af tjenesteydelsen af almindelig økonomisk interesse i perioden 2004-2011 var fastlagt i bekendtgørelser, som også omfattede indholdet, omfanget og varigheden af forpligtelsen til offentlig tjeneste. Overdragelsen af tjenesteydelsen af almindelig økonomisk interesse til Correos i årene 2011 og 2012 blev fastlagt i ministerrådsaftaler for hvert valg. I disse aftaler angives karakteren, indholdet, omfanget og varigheden af tjenesteydelserne af almindelig økonomisk interesse. Det fremgår endvidere af tabel 5, at den samlede kompensation, som Correos modtog for distribution af valgmateriale i forbindelse med valg afholdt fra 2004 til 2012, ikke oversteg de afholdte omkostninger.

Tabel 5

Underkompensation af Correos for distribution af valgmateriale

(EUR)

År	Valg-omfang	Samlede omkostninger	Indtægter 0,006 EUR pr. forsendelse	Kompensation for distribution af valgmaterialer	Indtægter + kompensation – samlede omkostninger
2004	Nationalt	[…] (*)	[…]	27 182 926	[…]
2005	Regionalt	[…]	[…]	3 670 281	[…]

(EUR)

År	Valg-omfang	Samlede omkostninger	Indtægter 0,006 EUR pr. forsendelse	Kompensation for distribution af valgmaterialer	Indtægter + kompensation – samlede omkostninger
2006	Regionalt	[…]	[…]	4 528 376	[…]
2007	Nationalt/Regionalt	[…]	[…]	19 536 604	[…]
2008	Nationalt/Regionalt	[…]	[…]	19 609 632	[…]
2009	Nationalt/Regionalt	[…]	[…]	14 603 021	[…]
2010	Regionalt	[…]	[…]	4 620 588	[…]
2011	Nationalt/Regionalt	[…]	[…]	40 092 858	[…]
2012	Regionalt	[…]	[…]	14 268 978	[…]
2013	Ikke relevant	[…]	[…]		[…]
	I ALT	**[…]**	**[…]**	**148 113 264**	**[…]**

(*) Fortrolige oplysninger.

5.2. *SPANIENS BEMÆRKNINGER TIL BEMÆRKNINGER FRA TREDJEPARTER*

(125) De spanske myndigheder påpeger for det første, at den klager, hvis brev har givet anledning til denne procedure, ikke har indgivet bemærkninger til åbningsafgørelsen fra 2016. De spanske myndigheder bemærker, at de eneste tredjeparter, der har indgivet bemærkninger, er Correos y Telégrafos, S.A. og en anonym part, der — ud fra indholdet af de indgivne bemærkninger — repræsenterer pakkeomdelingssektoren.

5.2.1. KOMMENTARER TIL BEMÆRKNINGER INDGIVET AF ANONYM TREDJEPART

(126) De spanske myndigheder henviser til deres bemærkninger til åbningsafgørelsen fra 2016 om forskellige spørgsmål, som den anonyme tredjepart ikke uddyber med specifikke yderligere argumenter.

(127) De spanske myndigheder knytter endvidere yderligere bemærkninger til følgende forhold.

5.2.1.1. ***Udvidelse af undersøgelsesperioden***

(128) De spanske myndigheder mener, at anmodningen om udvidelse af undersøgelsen til den forældede periode skal afvises og er uoverensstemmende, fordi Kommissionen ifølge Domstolens faste praksis kun undersøger foranstaltninger, der rejser alvorlig tvivl om forenelighed, efter den formelle undersøgelsesprocedure, jf. traktatens artikel 108, stk. 2, såfremt disse foranstaltninger blev gennemført uden for den fastsatte periode på ti år. De spanske myndigheder bemærker også, at den anonyme tredjepart anerkender dette juridiske forhold i sine egne bemærkninger, hvori det anføres, at »det er klart, at disse beløb ikke kan være omfattet af undersøgelsesproceduren, eftersom fristen for kontrol er udløbet«.

(129) De spanske myndigheder mener også, at anmodningen om udvidelse af undersøgelsen til perioden efter 2010 er uberettiget, eftersom den spanske stat alene har ydet forskud fra statens budget, som justeres, når nettoomkostningerne er beregnet, efter af den nye *Plan de Prestación* er blevet meddelt, og Kommissionen har udtalt sig derom.

(130) De spanske myndigheder finder, at tredjeparten indirekte anerkender, at nettoomkostningerne først kan beregnes, når den nye *Plan de Prestación* er blevet vedtaget, eftersom denne henviser dertil i sine bemærkninger til Correos' årsregnskab for 2014: »En resolution vedtaget af CNMC ([29]) om beregningen af nettoomkostningerne til befordringspligten i 2011, 2012 og 2013, som adskiller sig fra beregningen i statens budget, kan muligvis have indvirkning på de bogførte beløb. Denne endelige indvirkning kan først beregnes efter ikrafttrædelsen af den nye *Plan de Prestación*, som fastsætter metoden og komponenterne til beregning af nettoomkostningerne«.

5.2.1.2. ***Påståede fordele i forbindelse med momsfritagelsen***

(131) Med hensyn til momsfritagelsen forklarer de spanske myndigheder, at den er fastlagt i spansk ret i fuld overensstemmelse med bestemmelserne i EU-direktivet om dette spørgsmål. De spanske myndigheder forklarer også, at betingelsen om tilregnelse til staten ikke er opfyldt, hvis en national foranstaltning gennemfører en EU-retsakt, som ikke underlagt skønsbeføjelser, jf. Domstolens dom af 23. april 2009 i sag C-460/07 (Puffer) ([30]).

5.2.1.3. ***Påstået kompensation indrømmet af staten til finansiering af reklame- og oplysningskampagner***

(132) De spanske myndigheder afviser, at Correos kan have modtaget støtte til finansiering af virksomhedens reklame- og oplysningskampagner.

(133) De spanske myndigheder præciserer navnlig, at de tilknyttede institutionelle reklame- og oplysningskampagner, der nævnes af den anonyme tredjepart som et tegn på sådan støtte, omfatter alle de aktiviteter, der er udført af statsforvaltningens organer og offentlige virksomheder på dette område til statistiske formål, men at Correos' reklameomkostninger, som er nævnt i disse planer, altid er blevet dækket af virksomhedens ressourcer.

(134) De spanske myndigheder forklarer, at kommissionen for institutionelle reklame- og oplysningskampagner, et forvaltningsorgan, angiver alle de institutionelle kampagner, der skal gennemføres af statsforvaltningen og tilknyttede organer, i planen, som det også oplyses i selve planen. Som alle andre offentlige virksomheder opstiller Correos y Telégrafos, S.A. sine egne planer for reklamekampagner, der finansieres af dens egne ressourcer, og medtager dem i den nævnte plan alene til statistiske formål.

5.2.2. KOMMENTARER TIL BEMÆRKNINGER INDGIVET AF CORREOS

(135) De spanske myndigheder er enige i bemærkningerne indgivet af Correos y Telégrafos, S.A.

(136) De spanske myndigheder besvarer Correos' anmodning i virksomhedens skriftlige bemærkninger om, at udloddet udbytte bør bruges til at nedbringe den overkompensation, der er anført i åbningsafgørelsen fra 2016, ved at gentage, at der indtil videre ikke er fremlagt dokumentation for eksistensen af en sådan overkompensation.

(137) De spanske myndigheder gentager imidlertid også deres bemærkninger, hvori de understreger, at udloddet udbytte skal bruges til at nedbringe potentiel støtte, som eventuelt konstateres ved afslutningen af den formelle undersøgelsesprocedure. Ekstraordinær og enkeltstående udbytte, som Correos har udloddet til staten, bør ifølge de spanske myndigheder medtages ved beregningen af de offentlige ressourcer, der er stillet til rådighed for Correos, i overensstemmelse med Kommissionens afgørelse i sagen vedrørende Danske Statsbaner ([31]).

([29]) Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia: CNMC vedtager resolutioner, når nettoomkostningerne i forbindelse med befordringspligten og den urimelige byrde er fastsat for det enkelte år.
([30]) C-460/07, Sandra Puffer mod Unabhängiger Finanzsenat, Außenstelle Linz (ECLI:EU:C:2009:254).
([31]) Kommissionens afgørelse 2011/3/EU af 24. februar 2010 vedrørende kontrakter om offentlig trafikbetjening mellem Transportministeriet og Danske Statsbaner (sag C 41/08 (ex NN 3508)) (EUT L 7 af 11.1.2011, s. 1).

5.3. *YDERLIGERE BEMÆRKNINGER FRA SPANIEN*

5.3.1. ALTERNATIVE METODER TIL BEREGNING AF EN OVERKOMPENSATION FOR BEFORDRINGSPLIGT I PERIODEN 2004-2010

(138) Samtidig med at de spanske myndigheder gentager, at den kompensation for befordringspligten, der i perioden 2004-2010 blevet ydet til Correos, ikke indebærer statsstøtte, og at den, hvis den alligevel anses for statsstøtte, bør anses for forenelig, anfører de, at en potentiel overkompensation, selv hvis Kommissionens tilgang i åbningsafgørelsen fra 2016 til anvendelsen af omkostningsfordelingsmetoden ([32]) accepteres, kun kan beregnes ud fra følgende forudsætninger:

(139) For det første bør eneretsområdet og ikke-eneretsområdet, behandles særskilt: Eneretsområdet svarer til de tjenester under befordringspligten, der blev leveret under en eneret. Ikke-eneretsområdet omfattede befordringspligttjenesterne. Kompensationen på eneretsområdet blev beregnet efter en metode, hvis resultater er i fuld overensstemmelse med omkostningsfordelingsmetoden, mens der for ikke-eneretsområdet blev anvendt en net avoided cost-metode, således at kompensationen blev beregnet og fastsat særskilt for hvert område. Disse områder bør derfor anses for to særskilte tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, der er genstand for særskilte vurderinger og forskellige kompensationsmetoder. Efter den spanske metode svarer kompensationen for eneretsområdet til dets regnskabsmæssige nettoomkostninger (samlede omkostninger minus indtægter), mens kompensationen for ikke-eneretsområdet beregnes efter en net avoided cost-metode, som omfatter alle underskud i områdets underskudsgivende segmenter, under den antagelse, at en privat operatør ville indstille dem, hvis der ikke var tale om forpligtelser til offentlig tjeneste.

(140) Ud af en samlet kompensation på ca. 955,237 mio. EUR for befordringspligten ydet til Correos i perioden 2004-2010 ville — ifølge dette ræsonnement — et beløb på ca. 637,850 mio. EUR (det bogførte underskud for eneretsområdet) blive tildelt eneretsområdet, og 317,387 mio. EUR (resten) ville blive tildelt ikke-eneretsområdet (se tabel 6).

Tabel 6

Kompensation for befordringspligt på eneretsområdet og på ikke-eneretsområdet

(mio. EUR)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	I alt
Eneretsområde	46,171	40,435	39,558	80,823	101,783	176,559	152,521	637,850
Ikke-eneretsområde	44,859	47,294	55,199	39,441	40,863	45,919	43,812	317,387
I alt	**91,030**	**87,729**	**94,757**	**120,264**	**142,646**	**222,478**	**196,333**	**955,237**

(141) De spanske myndigheder mener, at de to kompensationer bør vurderes særskilt, hvilket giver et andet resultat end det, som Kommissionen er nået frem til i åbningsafgørelsen fra 2016.

5.3.1.1. ***Vurdering af kompensationen for befordringspligt på eneretsområdet***

(142) De spanske myndigheder foreslår, at kompensationen for befordringspligt på eneretsområdet vurderes ved brug af omkostningsfordelingsmetoden og et benchmark for fortjeneste ved salg ([33]) på 4,8 % (det benchmark, der anvendes i bpost-sagen for overdragelser med lav risiko).

([32]) Omkostningsfordelingsmetoden består i at beregne nettoomkostningerne ved en forpligtelse til offentlig tjeneste som eksempelvis befordringspligten som de afholdte omkostninger minus indtægterne opnået ved opfyldelsen af forpligtelserne til offentlig tjeneste. Efter omkostningsfordelingsmetoden kan en rimelig fortjeneste lægges til disse nettoomkostninger for at beregne den maksimalt tilladte kompensation.

([33]) Fortjeneste ved salg er et mål for rentabilitet, også kaldet driftsfortjenestmargen. Den beregnes som forholdet mellem nettodriftsoverskud (inden renter og skat) og samlet omsætning. Mere præcist er nettodriftsoverskuddet forskellen mellem indtægter og udgifter på driftsniveau.

(143) En sådan tilgang viser en klar underkompensation af Correos for denne tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, eftersom den støtte, der er ydet befordringspligten på eneretsområdet, præcist svarer til dets bogførte nettoomkostninger, som det fremgår af tabel 7, hvor underkompensation svarende til den rimelige fortjeneste ikke er medtaget i beregningen.

Tabel 7

Underkompensation for befordringspligt på eneretsområdet

(mio. EUR)

Befordringspligt på eneretsområdet	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	I alt
Indtægter	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Omkostninger	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Nettoomkostninger = Omkostninger-Indtægter	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Rimelig fortjeneste (baseret på en fortjeneste ved salg på 4,8 %)	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Nettoomkostninger + rimelig fortjeneste	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Tilladt kompensation til Correos	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Kompensation ydet til Correos	46,171	40,435	39,558	80,823	101,783	176,559	152,521	637,850
Underkompensation = tilladt kompensation – ydet kompensation	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**

(144) De spanske myndigheder forklarer, at den kompensation, der er ydet for befordringspligten på eneretsområdet, bør anses for forenelig, eftersom Correos underkompenseres for opfyldelsen af befordringspligten for de tjenester, der er omfattet af eneret, og eftersom de øvrige betingelser i 2012-rammebestemmelserne er overholdt.

5.3.1.2. ***Vurdering af kompensationen for befordringspligt på ikke-eneretsområde***

(145) Med hensyn til befordringspligten for ikke-eneretstjenester mener de spanske myndigheder, at det benchmark, der er anvendt i bpost-sagen for overdragelser med høj risiko, kan anvendes.

(146) Under en sådan antagelse anerkender de spanske myndigheder imidlertid, at befordringspligten på ikke-eneretsområdet ville have negative nettoomkostninger i alle år, dvs. en nettofortjeneste, som ikke tillader kompensation, som det fremgår af tabel 8.

Tabel 8

Underkompensation for befordringspligt på ikke-eneretsområdet

(mio. EUR)

Befordringspligt på ikke-eneretsområdet	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	I alt
Indtægter	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Omkostninger	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

(mio. EUR)

Befordringspligt på ikke-eneretsområdet	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	I alt
Nettoomkostninger = Omkostninger-Indtægter	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Rimelig fortjeneste (baseret på en fortjeneste ved salg på 7,4 %)	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Nettoomkostninger + rimelig fortjeneste	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Tilladt kompensation	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Ydet kompensation	44,859	47,294	55,199	39,441	40,863	45,919	43,812	317,387
Overkompensation = ydet kompensation – tilladt kompensation	**44,859**	**47,294**	**55,199**	**39,441**	**40,863**	**45,919**	**43,812**	**317,387**

(147) Efter denne tilgang kan kompensationen for befordringspligten på ikke-eneretsområdet anses for uforenelig, for så vidt som den overkompenserede Correos. De spanske myndigheder understreger imidlertid også, at udbytte bør anses for i realiteten at have reduceret den kompensation, der er ydet til Correos, som forklaret i betragtning 148-152.

5.3.2. UDBYTTE

(148) De spanske myndigheder forklarer, at Correos har udbetalt udbytte i perioden 2004-2010 (se tabel 9).

Tabel 9

Udbytte udbetalt af Correos

(mio. EUR)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	I alt
Udbetalt udbytte	0,000	0,000	29,775	30,576	51,958	38,966	0,000	151,275

(149) De spanske myndigheder forklarer, at sådanne udbyttebetalinger ikke primært bør anses for en godtgørelse til aktionæren, da de snarere er blevet anvendt som en indirekte tilbagebetalingsmekanisme, som under de særlige omstændigheder i denne sag har sat de spanske myndigheder i stand til at begrænse den potentielle overfinansiering ved at tilbagesøge ressourcer fra virksomheden. Staten besluttede som budgetmyndighed at medtage sådanne udbyttebetalinger i hvert statsbudget, der blev vedtaget i perioden 2005-2008, for at imødegå potentiel overfinansiering konstateret i året forud for vedtagelsen af sådanne budgetbeslutninger. En sådan beslutning blev ikke vedtaget i 2009 og 2010, da underskud forventedes i disse år.

(150) De spanske myndigheder forklarer for det første, at beslutningen om at udbetale udbytte kan tilregnes den spanske stat som offentlig myndighed snarere end Correos' ledelse. De spanske myndigheder forklarer i den forbindelse følgende:

a) Beslutningen om Correos' udbetaling af udbytte fremgår af statsbudgettet under både virksomhedens kapitalpost og i afsnittet om ikkeskattepligtige indtægter. Statsbudgettet vedtages gennem et lovforslag (*Anteproyecto de Ley*), som godkendes af ministerrådet og forelægges parlamentet til endelig vedtagelse.

b) Behovet for at foretage yderligere tilpasning af finansieringen gennem udbytte er baseret på virksomhedens resultat i året forud for det år, hvori det er opført i statsbudgettet, da sådanne resultater er de eneste, der foreligger, når budgetforslaget vedtages i september hvert år.

c) Correos havde som virksomhed tydeligvis ingen interesse i at betale udbytte til staten, som alligevel havde forpligtet sig til at betale kompensation for befordringspligten indtil 2010.

(151) De spanske myndigheder forklarer for det andet, at omstændighederne bevirkede, at udbytte var den eneste praktiske mulighed for at justere den potentielle overfinansiering i visse år, af følgende grunde:

a) I 2000 indgik Spanien en kontrakt med Correos, hvorefter der automatisk skulle betales en vis kompensation, som blev beregnet ud fra en foruddefineret formel, indtil 2010.

b) Mens Spanien ikke som sådan gennemførte en formel kontrol af overkompensation, var de spanske myndigheder bekendte med, at virksomhedens særligt positive finansielle situation i visse år viste, at en del af finansieringen muligvis ikke havde været nødvendig i disse år.

c) Under sådanne omstændigheder var opkrævningen af udbytte statens eneste juridiske mulighed for at reducere den potentielle overfinansiering af Correos, da andre muligheder ikke var fastsat i kontrakten. Udbyttebetalingerne fungerede i dette tilfælde som en form for tilbagebetalingsmekanisme.

d) De spanske myndigheder forklarer også, at Correos ikke opnåede en særlig økonomisk fordel af overfinansieringen og tilbagebetalingen heraf gennem udbytte. Virksomheden var meget rentabel i disse år (og havde derfor ikke brug for ekstra midler for at fungere), optog ikke banklån (havde derfor ikke gavn af bedre kreditværdighed) og foretog ingen særlige opkøb.

(152) Ud fra denne logik forklarer de spanske myndigheder, at udbytte udbetalt i år N blev besluttet i år N–1 ud fra regnskabsresultaterne for år N–2. Disse udbyttebetalinger havde derfor til formål at reducere den overkompensation, der udsprang af år N–2, som det opsummeres i tabel 10.

Tabel 10

Udbytte og overkompensation

(mio. EUR)

	Udbytte	Udbetalingsår	Tilknyttet år med overkompensation	Overkompensation i det givne år	Reduceret overkompensation i det givne år
	29,775	2006	2004	44,859	15,084
	30,576	2007	2005	47,294	16,718
	51,958	2008	2006	55,199	3,241
	38,966	2009	2007	39,441	0,475
	0,000	2010	2008	40,863	40,863
	0,000	2011	2009	45,919	45,919
	0,000	2012	2010	43,812	43,812
I alt	**151,275**			**317,387**	**166,112**

6. **YDERLIGERE KOMMENTARER INDGIVET AF UNIPOST**

(153) Den 20. marts 2018 meddelte Unipost Kommissionen, at selskabet var trådt i likvidation den 19. februar 2018, og at det mener, at den uforenelige statsstøtte, der var ydet til Correos, havde stor betydning for dets konkurs.

(154) Ifølge Unipost har sådan uforenelig støtte sat Correos i stand til at anvende lavere priser på ikke-eneretsmarkeder og benytte en prispolitik, der ikke var baseret på virksomhedens omkostninger, på sådanne ikke-eneretsmarkeder.

7. **VURDERING AF FORANSTALTNINGERNE**

7.1. *KOMPENSATION FOR BEFORDRINGSPLIGT I HENHOLD TIL POSTLOVEN AF 1998*

7.1.1. STATSSTØTTE I HENHOLD TIL TRAKTATENS ARTIKEL 107, STK. 1

(155) I henhold til traktatens artikel 107, stk. 1, »er statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, uforenelig med det indre marked, i det omfang den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne«.

(156) For at en støtteforanstaltning kan anses for statsstøtte i henhold til traktatens artikel 107, stk. 1, skal følgende kumulative betingelser derfor være opfyldt: i) Foranstaltningen skal kunne tilregnes staten og være finansieret med statsmidler, ii) den skal give virksomheder en økonomisk fordel, iii) denne fordel skal være selektiv, og iv) foranstaltningen skal fordreje eller true med at fordreje konkurrencevilkårene og påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne.

7.1.1.1. ***Foranstaltning, der kan tilregnes staten og er finansieret med statsmidler***

(157) For at en foranstaltning kan anses for at udgøre statsstøtte i henhold til traktatens artikel 107, stk. 1, skal den være ydet af staten eller ved hjælp af statsmidler. Statsmidler omfatter enhver form for offentlige ressourcer ([34]), herunder ressourcer tilhørende indenstatslige enheder (decentrale, føderale, regionale eller andre enheder) ([35]).

(158) Kompensationen for befordringspligten i henhold til postloven af 1998 udbetales direkte over statsbudgettet og kan derfor klart tilregnes staten og som finansieret med statsmidler.

7.1.1.2. ***Selektiv økonomisk fordel til virksomhed***

A. **Selektivitet**

(159) For at falde ind under traktatens artikel 107, stk. 1, skal en statslig foranstaltning »begunstige visse virksomheder eller visse produktioner«. Derfor er kun foranstaltninger, der begunstiger virksomheder, og som giver en fordel på en selektiv måde, omfattet af begrebet statsstøtte.

(160) Kompensation for befordringspligt er klart selektiv, da den kun begunstiger én virksomhed: Correos.

B. **Om virksomhedsbegrebet**

(161) Offentlig støtte, der ydes til en enhed, kan kun anses for statsstøtte, hvis denne enhed er en »virksomhed« i den forstand, der er fastsat i traktatens artikel 107, stk. 1. Ifølge EU-Domstolens retspraksis udgør en virksomhed enhver enhed, der udøver en økonomisk aktivitet ([36]). Om en enhed betegnes som en virksomhed, afhænger derfor af arten af dens aktiviteter, uafhængigt af enhedens retlige status og dens finansieringsmåde ([37]). En aktivitet skal generelt betragtes som værende af økonomisk karakter, når den består i at tilbyde varer eller tjenesteydelser

([34]) Sag T-358/94, Compagnie nationale Air France mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber (ECLI:EU:T:1996:194, præmis 56).
([35]) Sag 248/84, Forbundsrepublikken Tyskland mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber (EU:C:1987:437, præmis 17) og forenede sager T-92/00 og T-103/00, Territorio Histórico de Álava — Diputación Foral de Álava (T-92/00), Ramondín, SA og Ramondín Cápsulas, SA (T-103/00) mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber (ECLI:EU:T:2002:61, præmis 57).
([36]) Forenede sager C-180/98 til C-184/98, Pavel Pavlov m.fl. mod Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten (ECLI:EU:C:2000:428, præmis 74).
([37]) Sag C-41/90, Höfner & Fritz Elser mod Macrotron GmbH (ECLI:EU:C:1991:161, præmis 21) og forenede sager C-180/98 til C-184/98, Pavel Pavlov m.fl. mod Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten (ECLI:EU:C:2000:428, præmis 74).

på et givet marked ([38]). Hvis en enhed udøver både økonomiske og ikke-økonomiske aktiviteter, skal den kun anses for en virksomhed, for så vidt angår de økonomiske aktiviteter ([39]). Det forhold, at en enhed ikke drives med gevinst for øje, betyder ikke nødvendigvis i sig selv, at dens aktiviteter ikke er af økonomisk karakter ([40]).

(162) I den foreliggende sag tilbyder Correos posttjenester mod betaling på det spanske marked og i konkurrence med andre udbydere. Tilbuddet af posttjenester på dette marked udgør derfor en økonomisk aktivitet. Kompensationen for befordringspligt kompenserer Correos for leveringen af nogle af disse posttjenester og kompenserer derfor for en økonomisk aktivitet. Med hensyn til de aktiviteter, der finansieres med de omhandlede foranstaltninger, må Correos følgelig anses for en virksomhed.

C. **Økonomisk fordel**

(163) En fordel i henhold til traktatens artikel 107, stk. 1, er en økonomisk fordel, som en virksomhed ikke ville have opnået på normale markedsbetingelser, dvs. uden statslig indgriben ([41]). Det er kun foranstaltningens indvirkning på virksomheden, der er relevant, det er derimod hverken årsagen til eller formålet med statens indgriben ([42]). Hver gang en virksomheds finansielle situation forbedres som følge af statslig indgriben, er der tale om en fordel.

(164) Kompensationen for befordringspligt har til formål at dække alle eller dele af Correos' nettoomkostninger ved opfyldelsen af befordringspligten. Uden statslig indgriben skulle Correos selv bære disse omkostninger. Den omhandlede foranstaltning fritager Correos for nogle af de omkostninger, der er forbundet med virksomhedens økonomiske aktiviteter, og forbedrer derfor Correos' finansielle situation. Følgelig og uden at foregribe spørgsmålet om, hvorvidt foranstaltningen opfylder Altmark-dommens betingelser, giver den omhandlede foranstaltning umiddelbart Correos en fordel.

D. **Opfyldelse af Altmark-betingelserne**

(165) Kompensation for offentlig tjeneste, der ydes til en virksomhed, som opfylder de fire kumulative betingelser, som Domstolen har fastsat i Altmark-dommen, vurderes ikke at give en økonomisk fordel og udgør derfor ikke statsstøtte ([43]). Disse fire kumulative betingelser er følgende:

a) »(…) For det første skal den modtagende virksomhed faktisk være pålagt at opfylde forpligtelser til offentlig tjeneste, og disse forpligtelser skal være klart defineret (…).

b) (…) For det andet skal de kriterier, der er grundlaget for beregningen af kompensationen, være fastlagt på forhånd på en objektiv og gennemsigtig måde (…).

c) (…) For det tredje må kompensationen ikke overstige, hvad der er nødvendigt for helt eller delvis at dække de udgifter, der er afholdt ved opfyldelsen af forpligtelserne til offentlig tjeneste, idet der tages hensyn til de derved forbundne indtægter og til en rimelig fortjeneste (…).

d) (…) Når udvælgelsen af den virksomhed, der skal overdrages en forpligtelse til offentlig tjeneste, i et konkret tilfælde ikke gennemføres inden for rammerne af en procedure for tildeling af offentlige kontrakter, som giver mulighed for at udvælge den ansøger, der kan levere de pågældende ydelser til de laveste omkostninger for

([38]) Sag C-118/85, Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber mod Den Italienske Republik (ECLI:EU:C:1987:283, præmis 7).
([39]) Sag C-82/01 P, Aéroports de Paris mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber (ECLI:EU:C:2002:617, præmis 74) og sag C-49/07 Motosykletistiki Omospondia Ellados NPID (MOTOE) mod Elliniko Dimosio (ECLI:EU:C:2008:376, præmis 25). Se også meddelelse fra Kommissionen om anvendelsen af Den Europæiske Unions statsstøtteregler på kompensation for levering af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse (EUT C 8 af 11.1.2012, punkt 9).
([40]) Sag C-49/07, Motosykletistiki Omospondia Ellados NPID (MOTOE) mod Elliniko Dimosio ECLI:EU:C:2008:376 (præmis 27) og sag C-244/94 Fédération Française des Sociétés d'Assurance, Société Paternelle-Vie, Union des Assurances de Paris-Vie og Caisse d'Assurance et de Prévoyance Mutuelle des Agriculteurs mod Ministère de l'Agriculture et de la Pêche (ECLI:EU:C:1995:392, præmis 21).
([41]) Sag C-39/94, Syndicat français de l'Express international (SFEI) m.fl. mod La Poste m.fl. (ECLI:EU:C:1996:285, præmis 60) og sag C-342/96, Kongeriget Spanien mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber (EU:C:1999:210, præmis 41).
([42]) Sag C-173/73, Den Italienske Republik mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber (ECLI:EU:C:1974:71, præmis 13).
([43]) Sag C-280/00, Altmark Trans GmbH og Regierungspräsidium Magdeburg mod Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (ECLI:EU:C:2003:415).

samfundet, skal størrelsen af den nødvendige kompensation for det fjerde fastlægges på grundlag af en analyse af de omkostninger, som en gennemsnitsvirksomhed, der er veldrevet og tilstrækkeligt udstyret med transportmidler til at kunne opfylde de stillede krav til den offentlige tjeneste, ville have ved at opfylde forpligtelserne, idet der skal tages hensyn til de hermed forbundne indtægter og til en rimelig fortjeneste ved opfyldelsen af forpligtelserne.«

(166) Med hensyn til den kompensation, der blev ydet til Correos i den omhandlede periode, bekræfter Kommissionen sine synspunkter i åbningsafgørelsen fra 2016 ([44]) om, at den tredje og den fjerde Altmark-betingelse ikke er opfyldt.

Den tredje Altmark-betingelse

(167) I sin afgørelse af 25. januar 2012 vedrørende bpost ([45]) fastsatte Kommissionen et benchmark for rimelig fortjeneste, som finder anvendelse på alle postoperatører i Unionen. Kommissionen fastsatte dette benchmark for fortjeneste på grundlag af tre ekspertundersøgelser (udarbejdet af henholdsvis WIK Consult, Deloitte og Charles River Associates). Dette benchmark for fortjeneste, som finder anvendelse på alle postoperatører i Unionen (udtrykt som fortjeneste ved salg), er baseret på den konstaterede rentabilitet for grupper af tilsvarende virksomheder i post- og pakkesektoren i flere lande. I de tilfælde, hvor en postoperatør er eksponeret for en væsentlig risiko, anvendes benchmarkintervallet [5,4-7,4 % fortjeneste ved salg], mens benchmarkintervallet [3,6-4,8 % fortjeneste ved salg] anvendes i de tilfælde, hvor risikoen er begrænset ([46]).

(168) Kommissionen udtrykte i åbningsafgørelsen fra 2016 tvivl om, hvorvidt Correos er blevet overkompenseret ud fra følgende beregning (se tabel 11) baseret på det højeste benchmark for fortjeneste ved salg fastsat i bpost-sagen.

Tabel 11

Potentiel overkompensation af Correos

(mio. EUR)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	I alt
Indtægter under befordringspligt	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Omkostninger under befordringspligt	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Nettoomkostninger = Omkostninger-Indtægter	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Rimelig fortjeneste (baseret på en fortjeneste ved salg på 7,4 %)	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Nettoomkostninger + rimelig fortjeneste	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Tilladt kompensation til Correos	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Kompensation ydet til Correos	91,030	87,729	94,757	120,264	142,646	222,478	196,333	955,237
Potential overkompensation = ydet kompensation – tilladt kompensation	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**

([44]) Se betragtning 71-82 i åbningsafgørelsen fra 2016.
([45]) Se betragtning 296-320 i afgørelse 2012/321/EU.
([46]) For bpost blev der anvendt en rimelig fortjeneste på 4,8 % for årene 2004 og 2005 og på 7,4 % fortjeneste ved salg for årene 2006-2010. På grundlag af disse rimelige fortjenester konkluderede Kommissionen, at bpost var blevet kompenseret, og det førte til tilbagesøgning af 417 mio. EUR (se http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-45_en.htm).

(169) De spanske myndigheder og/eller Correos ([47]) har indgivet bemærkninger vedrørende Kommissionens tvivl (se afsnit 4.1.1 og 5.1.1):

a) Net avoided cost-metoden kan bruges til at bekræfte, om den tredje Altmark-betingelse er opfyldt.

b) Den spanske metode er en gyldig gennemførelse af net avoided cost-metoden.

c) Kompensationen til Correos svarer til de undgåede nettoomkostninger ved befordringspligten, så der er ikke tale om overkompensation, og den tredje Altmark-betingelse bør derfor anses for opfyldt.

d) Berettigede forventninger finder anvendelse i forbindelse med opfyldelsen af den tredje Altmark-betingelse ved brugen af net avoided cost-metoden og dermed ved brugen af den spanske metode.

e) De spanske myndigheder har også foreslået et alternativ til gennemførelsen af omkostningsfordelingsmetoden, som giver et andet resultat end Kommissionens.

(170) Disse forskellige argumenter drøftes nedenfor.

— Net avoided cost-metoden kan bruges til at bekræfte, om den tredje Altmark-betingelse er opfyldt.

(171) De spanske myndigheder og/eller Correos mener, at den tredje Altmark-betingelse kan verificeres ved brug af net avoided cost-metoden (dvs. at fravær af overkompensation, som kræves for at opfylde den tredje Altmark-betingelse, kan verificeres ved at sammenligne de undgåede nettoomkostninger ved tjenesteydelsen af almindelig økonomisk interesse med den kompensation, der er ydet til leverandøren af tjenesteydelsen af almindelig økonomisk interesse).

(172) Kommissionen minder om, at Altmark-dommen blev afsagt den 29. juli 2003. Der er ingen tvivl om, at den eneste gyldige metode til beregning af nettoomkostningerne ved tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse på dette tidspunkt var omkostningsfordelingsmetoden. I Altmark-dommen henvises der til afholdte udgifter og indtægter, hvilket uden tvivl kendetegner omkostningsfordelingsmetoden, mens net avoided cost-metoden i det væsentlige er baseret på begrebet undgående omkostninger (avoided costs) (som pr. definition ikke er afholdt).

(173) Omkostningsfordelingsmetoden blev medtaget i 2005-rammebestemmelserne ([48]), som fandt anvendelse fra den 29. november 2005 til den 31. januar 2012, og dannede grundlag for flere kommissionsafgørelser vedrørende kompensation for befordringspligt i denne periode ([49]). Det er også den metode, der anvendes i forbindelse med 2012-rammebestemmelserne, hvis net avoided cost-metoden ikke kan anvendes ([50]). Net avoided cost-metoden blev først formelt introduceret af Kommissionen som en gyldig metode til at beregne nettoomkostningerne ved befordringspligten i direktiv 2008/6/EF (som trådte i kraft den 1. januar 2011) og 2012-rammebestemmelserne (som trådte i kraft den 31. januar 2012).

(174) EU-Domstolen har klart fastslået, at statsstøttebegrebet er et objektivt og juridisk begreb, der er fastlagt direkte i traktaten ([51]). Det ville da forekomme forkert, hvis den metode, der anvendes til at vurdere tilstedeværelsen af støtten efter Altmark-dommen, ændres med tiden for at tilpasse den til de muligheder, som Kommissionen har valgt i 2012-rammebestemmelserne, som beskriver betingelserne for foreneligheden af visse former for kompensation for offentlig tjeneste. Som forklaret i betragtning 172 er en sådan fortolkning under alle omstændigheder i strid med dommens tekst.

(175) Kommissionen er derfor uenig i, at net avoided cost-metoden kan bruges til at bekræfte overensstemmelsen med Altmark-dommens tredje betingelse.

— Den spanske metode er en gyldig gennemførelse af net avoided cost-metoden

(176) De spanske myndigheder og/eller Correos anfører, at den spanske metode er en gyldig gennemførelse af net avoided cost-metoden, der i direktiv 2008/6/EF og 2012-rammebestemmelserne anerkendes som en hensigtsmæssig metode til at beregne nettoomkostningerne ved befordringspligten.

([47]) Eftersom de spanske myndigheders og Correos' bemærkninger i vid udstrækning er samstemmende, henviser Kommissionen til bemærkningerne indgivet af de spanske myndigheder og/eller Correos i det følgende. I de fleste tilfælde er den samme bemærkning fremsat af begge parter. I nogle tilfælde er den kun fremsat af den ene part.

([48]) Meddelelse fra Kommissionen: Fællesskabsrammebestemmelser for statsstøtte i form af kompensation for offentlig tjeneste (2005) (EUT C 297 af 29.11.2005, s. 4).

([49]) Se navnlig afgørelse 2012/321/EU og afgørelse 2012/636/EU.

([50]) Se fodnote 2 til punkt 21 i 2012-rammebestemmelserne. Denne omkostningsfordelingsmetode er beskrevet i punkt 28 ff. i 2012-rammebestemmelserne.

([51]) Se Domstolens dom af 22.12.2008, British Aggregates mod Kommissionen (C-487/06 P, ECLI:EU:C:2008:757, præmis 111).

(177) Selv hvis net avoided cost-metoden kunne anvendes til at bekræfte overensstemmelsen med Altmark-dommens tredje betingelse (hvilket den ikke kan), kan den spanske metode efter Kommissionens opfattelse bestemt ikke anses for en gyldig gennemførelse af net avoided cost-metoden.

(178) Det kan for det første bemærkes, at den spanske metode, som de spanske myndigheder selv anerkender, anvender omkostningsfordelingsmetoden på eneretsområdet med befordringspligt (se betragtning 139). Ifølge de spanske myndigheder kan kun den tilgang, der anvendes på befordringspligten på ikke-eneretsområdet (hvor nettoomkostningerne er lig med summen af underskuddene i de underskudsgivende segmenter af dette område), sammenlignes med net avoided cost-metoden (se betragtning 139). En sådan todelt tilgang forekommer i sig selv at være i strid med net avoided cost-metoden, som den er beskrevet ([52]) og gennemført i Kommissionens afgørelsespraksis ([53]), som omfatter en sammenligning af situationen for hele virksomheden med og uden forpligtelsen til offentlig tjeneste (i dette tilfælde befordringspligten).

(179) Selv om kun befordringspligten på ikke-eneretsområdet tages i betragtning, er der en række forskelle mellem den spanske metode og net avoided cost-metoden, som den er beskrevet og gennemført i Kommissionens afgørelsespraksis.

(180) Den spanske metode er for det første øjensynligt ikke baseret på et realistisk kontrafaktisk scenarie, som er et vigtigt element i net avoided cost-metoden. Den tager faktisk kun de efterfølgende underskud i underskudsgivende omkostningscentre i betragtning. De spanske myndigheder hævder, at den er baseret på et implicit kontrafaktisk scenarie: Enhver privat operator ville lukke underskudsgivende centre, hvis der ikke var tale om forpligtelser til offentlig tjeneste (se betragtning 139). En sådan tilgang forekommer imidlertid ikke at beskrive en reel forretningsstrategi, som ville kræve, at de omkostningscentre, der skulle lukkes, på forhånd blev udpeget, da en operatør ikke kunne forventes på forhånd præcist at vide, hvilke omkostningscentre der ville give underskud. Den spanske metode indebærer desuden øjensynligt, at omkostningscentre kan lukkes og åbnes igen fra et år til et andet i løbet af vurderingsperioden efter forgodtbefindende, hvilket ikke er et realistisk kontrafaktisk scenarie.

(181) Den spanske metode korrigerer desuden ikke for virkningen af ophøret af disse urentable trafikstrømme på rentabiliteten af andre produkter og tjenesteydelser (med og uden befordringspligt), som det også kræves efter net avoided cost-metoden.

(182) Endelig tager den spanske metode ikke højde for immaterielle og markedsmæssige fordele, og den indeholder heller ikke incitamenter til omkostningseffektivitet, som også kræves efter net avoided cost-metoden.

(183) På baggrund af ovennævnte finder Kommissionen ikke, at den spanske metode er en gyldig gennemførelse af net avoided cost-metoden.

— Kompensationen til Correos svarer til de undgåede nettoomkostninger ved befordringspligten, så der er ikke tale om overkompensation, og den tredje Altmark-betingelse bør derfor anses for opfyldt.

(184) Som forklaret i betragtning 172-175 finder Kommissionen ikke, at net avoided cost-metoden er hensigtsmæssig til at verificere den tredje Altmark-betingelse, og som forklaret i betragtning 176-183 finder Kommissionen ikke, at den spanske metode er en gyldig gennemførelse af net avoided cost-metoden.

(185) Kommissionen mener følgelig, at den kompensation, der er ydet til Correos efter den spanske metode, ikke svarer til de undgåede nettoomkostninger ved befordringspligten, og at dette, selv hvis de gjorde det, ikke er tilstrækkeligt til at sikre overensstemmelse med den tredje Altmark-betingelse.

([52]) Eksempelvis beskrevet i det arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, der ledsager rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om anvendelsen af direktivet om posttjenester, herunder navnlig bilaget om beregning af nettoomkostningerne ved postbefordringspligten. Yderligere retningslinjer findes i Kommissionens afgørelser vedrørende statsstøtte siden 2012.

([53]) Se f.eks. Kommissionens afgørelse af 4. december 2015 i statsstøttesag SA.43243 (2015/N) — State compensations granted to Poste Italiane SpA for the delivery of the universal postal service over the periods 2012-2015 and 2016-2019 (EUT C 104 af 18.3.2016, s. 1), Kommissionens afgørelse af 1. august 2014 i statsstøttesag SA.35608 (2014/C) — Kompensation til finansiering af posttjenester med befordringspligt (EUT C 348 af 3.10.2014, s. 48) og Kommissionens afgørelse af 5. august 2016 i statsstøttesag SA.38869 (2014/N) — Compensation of Poczta Polska for the net cost of USO 2013-2015 (EUT C 284 af 5.8.2016, s. 1).

— Berettigede forventninger finder anvendelse i forbindelse med opfyldelsen af den tredje Altmark-betingelse ved brugen af net avoided cost-metoden og dermed ved brugen af den spanske metode.

(186) De spanske myndigheder og/eller Correos hævder, at Spanien kunne have berettigede forventninger med hensyn til opfyldelsen af den tredje Altmark-betingelse ved brugen af net avoided cost-metoden og dermed ved brugen af den spanske metode.

(187) I forbindelse med statsstøtte, som ikke er blevet anmeldt til Kommissionen og derfor er ulovlig støtte, har Domstolen fastslået ([54]), at princippet om beskyttelse af den berettigede forventning ikke kan påberåbes. Hvis der ikke er tale om særlige omstændigheder, kan der følgelig ikke være en berettiget forventning om, at en støtte er lovlig, medmindre støtten er blevet anmeldt til Kommissionen.

(188) Spanien har aldrig anmeldt kompensationen for befordringspligten til Kommissionen, selv om Kommissionen har udsendt flere meddelelser om sin afgørelsespraksis i statsstøttesager i postsektoren ([55]). I en række statsstøtteafgørelser vedrørende postsektoren, som er offentligt tilgængelige, vurderer Kommissionen overholdelsen af Altmark-betingelserne, og den har ikke i noget tilfælde accepteret net avoided cost-metoden som en hensigtsmæssig metode til at verificere den tredje Altmark-betingelse. I en række afgørelser opstiller Kommissionen endvidere retningslinjer for sin tilgang til net avoided cost-metoden ([56]), og det er på denne baggrund klart, at den spanske metode ikke svarer til net avoided cost-metoden som gennemført af Kommissionen (som forklaret i betragtning 177-183).

(189) NERA-rapporten, som blev udsendt i 1998 (og som ikke har nogen bindende virkning), kan efter Kommissionens opfattelse ikke skabe berettigede forventninger med hensyn til vurderingen af tilstedeværelsen af støtte i forbindelse med kompensation for offentlig tjeneste, som er blevet klart defineret med Altmark-dommen fra 2003 og af Kommissionens afgørelsespraksis siden dommen.

— De spanske myndigheder har også foreslået et alternativ til gennemførelsen af omkostningsfordelingsmetoden, som giver et andet resultat end Kommissionens.

(190) De spanske myndigheder foreslår andre tilgange til beregningen af overkompensationen for befordringspligten (se afsnit 5.3.1).

(191) Uden at tage stilling til disse alternative tilgange på dette trin bemærker Kommissionen, at de også fører til den konklusion, at Correos er blevet overkompenseret for opfyldelsen af befordringspligten i forbindelse med ikke-eneretstjenester. På dette grundlag er den tredje Altmark-betingelse ikke opfyldt.

Den fjerde Altmark-betingelse

(192) Med hensyn til den fjerde Altmark-betingelse er det ubestridt, at befordringspligten ikke blev tildelt efter en åben udbudsprocedure, men blev overladt direkte til Correos af de spanske myndigheder.

(193) De spanske myndigheder har imidlertid gjort gældende, at Correos modtager kompensation på grundlag af en veldrevet gennemsnitsvirksomheds omkostninger. Til støtte for denne påstand har de spanske myndigheder forelagt Kommissionen en undersøgelse udarbejdet af Frontier Economics.

(194) I undersøgelsen præsenteres en sammenlignende analyse af Correos' omkostninger og andre europæiske befordringspligtige postoperatørers omkostninger for at dokumentere, at den kompensation for befordringspligten, der blev ydet til Correos, opfylder den fjerde Altmark-betingelse. I undersøgelsen anvendes der en økonometrisk model til at estimere en hypotetisk veldrevet gennemsnitsvirksomheds omkostninger på grundlag af oplysninger fra en række europæiske befordringspligtige postoperatører. Correos' faktiske omkostninger sammenlignes med de omkostninger, som denne hypotetiske veldrevne gennemsnitsvirksomhed ville have pådraget sig, hvis den havde været i en situation (f.eks. med hensyn til netværksdensitet) svarende til Correos'. Undersøgelsesresultaterne viser, at Correos' omkostninger i perioden 2005-2010 var lavere end den hypotetiske veldrevne gennemsnitsvirksomheds som estimeret ved brug af den økonometriske model.

([54]) Sag C-471/09 P, Diputación Foral de Vizcaya m.fl. mod Kommissionen (ECLI:EU:C:2011:521, præmis 65).
([55]) Pressemeddelelser og afgørelser offentliggjort på Kommissionens websted.
([56]) Se fodnote 53.

(195) Kommissionen tvivlede i åbningsafgørelsen fra 2016 på, at den hypotetiske veldrevne gennemsnitsvirksomhed, som er defineret i undersøgelsen, faktisk ville være en effektiv postoperatør. Det er således ikke blevet påvist, at de befordringspligtige postoperatører, der bruges til at opstille dette benchmark, selv er effektive operatører. I undersøgelsen anføres det i stedet blot, at disse postoperatører anses for »veldrevne og tilstrækkeligt udstyrede, fordi der ikke foreligger dokumentation, som viser, at de er ineffektive, eller at de har incitamenter til at operere ineffektivt«. Dette argument er imidlertid vanskeligt at acceptere, eftersom gruppen omfatter befordringspligtige operatører ([57]), som har modtaget kompensation for befordringspligt, og for hvilke Kommissionen allerede har vedtaget afgørelser, hvori den konkluderer, at deres omkostninger ikke kan anses for effektive omkostninger ([58]).

(196) De spanske myndigheder og/eller Correos hævder, at Kommissionen i afgørelserne om kompensation for befordringspligten ydet til Hellenic Post og Poste Italiane ikke formelt anfører, at operatøren ikke var effektiv (se betragtning 62 og 95). Det kan bemærkes, at Kommissionen har afvist en lignende tilgang i afgørelsen om Poste Italiane fra 2012 ([59]) ud fra en sammenligning med en gruppe postoperatører med den begrundelse, at det af de tilgængelige oplysninger ikke kunne udledes, at disse operatører var effektive. Kommissionen fastholder sit synspunkt om, at det ikke blot kan antages, at postoperatører i gennemsnit er omkostningseffektive, særligt i lyset af den løbende omstrukturering, som påvirker denne sektor.

(197) Kompensationen til Correos for befordringspligten er endvidere fastsat på grundlag af den spanske metode, som ifølge de spanske myndigheder er en gennemførelse af net avoided cost-metoden. Dette er umiddelbart i strid med den fjerde Altmark-betingelse, som henviser til en veldrevet virksomheds omkostninger.

(198) Som forklaret i betragtning 167-168 finder Kommissionen endelig, at den tredje Altmark-betingelse ikke er opfyldt, fordi den metode, som de spanske myndigheder har anvendt, tilsyneladende har ført til kompensationsbeløb, der oversteg Correos' nettoomkostninger ved befordringspligten (inklusive en rimelig fortjeneste). Selv om det blev accepteret, at Correos' omkostninger svarer til en veldrevet virksomheds omkostninger, betyder dette, at kompensationen til Correos ikke kan anses for at være blevet fastsat på grundlag af disse omkostninger.

(199) Det kan følgelig ikke konkluderes, at størrelsen af den kompensation, der er ydet til Correos, blev fastsat på grundlag af en analyse af de omkostninger, som en veldrevet og tilstrækkeligt udstyret gennemsnitsvirksomhed i den samme sektor ville have ved at opfylde forpligtelserne, idet der skal tages hensyn til de hermed forbundne indtægter og til en rimelig fortjeneste ved opfyldelsen af forpligtelserne.

Konklusion

(200) Kommissionen konkluderer, at to af de fire kumulative Altmark-betingelser ikke er opfyldt i den foreliggende sag, og at kompensationen derfor må anses for at give Correos en fordel.

7.1.1.3. ***Fordrejning af konkurrencevilkårene og påvirkning af samhandelen***

(201) Offentlig støtte til virksomheder udgør kun statsstøtte som omhandlet i traktatens artikel 107, stk. 1, hvis den »fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene«, og kun i det omfang den »påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne«.

(202) Med hensyn til princippet om konkurrencefordrejning anses en foranstaltning, der ydes af en medlemsstat, for at fordreje eller true med at fordreje konkurrencevilkårene, hvis det er sandsynligt, at den vil forbedre modtagerens stilling i konkurrencen i forhold til andre virksomheder, som den konkurrerer med ([60]). Af praktiske grunde antages der således at være tale om konkurrencefordrejning, når staten giver en virksomhed en økonomisk fordel i en liberaliseret sektor, hvor den er eller kan være i konkurrence.

([57]) F.eks. Hellenic Post og Poste Italiane.
([58]) Se Kommissionens afgørelse af 20. november 2012 i statsstøttesag SA.33989 (2012/NN) gennemført af Italien til fordel for Poste Italiane (EUT C 77 af 15.3.2013, s. 12) og Kommissionens afgørelse i statsstøttesag SA.35608 (2014/C) gennemført af Grækenland til fordel for Hellenic Post (ELTA).
([59]) Se betragtning 50 i Kommissionens afgørelse i statsstøttesag SA.33989 (2012/NN) gennemført af Italien til fordel for Poste Italiane.
([60]) Sag 730/79, Philip Morris Holland BV mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber (ECLI:EU:C:1980:209, præmis 11) og forenede sager T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97-607/97, T-1/98, T-3/98-T-6/98 og T-23/98, Alzetta Mauro m.fl. mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber (ECLI:EU:T:2000:151, præmis 80).

(203) Med hensyn til princippet om påvirkning af samhandelen har EU-Domstolen fastslået, at støtte, som begunstiger virksomheder, der er aktive på det indre marked, kan påvirke samhandelen mellem medlemsstater. ([61]) I henhold til statsstøttereglerne udelukker den lokale eller regionale karakter af en leveret tjeneste ikke på forhånd, at samhandelen kan være påvirket. Der er ikke fastsat en streng grænseværdi eller en procentsats, hvorunder samhandelen mellem medlemsstater ikke anses for at blive påvirket, men det begrænsede omfang af økonomisk aktivitet, som f.eks. dokumenteres ved en meget lille omsætning, reducerer sandsynligheden for en påvirkning af samhandelen.

(204) Med hensyn til den foreliggende sag bemærker Kommissionen, at Correos har været aktiv på markedet for postforsendelser og pakker, som er præget af intens konkurrence med andre operatører fra forskellige medlemsstater (dvs. Deutsche Post, TNT, La Poste, UPS, CTT Correios Portugal og Royal Mail). Følgelig er der ingen tvivl om, at enhver foranstaltning, som begunstiger Correos, kan påvirke konkurrencen og samhandelen mellem medlemsstaterne.

7.1.1.4. ***Konklusion***

(205) På grundlag af ovennævnte finder Kommissionen, at den kompensation for befordringspligten, der blev ydet til Correos i henhold til postloven af 1998, opfylder de kumulative kriterier i traktatens artikel 107, stk. 1, og at foranstaltningen derfor udgør statsstøtte i henhold til samme bestemmelse.

7.1.2. EKSISTERENDE ELLER NY STØTTE

(206) I henhold til artikel 1, litra b), i Rådets forordning (EU) 2015/1589 ([62]) forstås ved eksisterende støtte »enhver form for støtte, der eksisterede inden TEUF's ikrafttræden i de pågældende medlemsstater«. Enhver støtteforanstaltning, der eksisterede i Spanien inden landets tiltrædelse af Unionen den 1. januar 1986, bør følgelig anses for eksisterende støtte.

(207) I henhold til samme forordnings artikel 1, litra c), forstås ved »ny støtte«: »enhver støtte, dvs. støtteordninger og individuel støtte, som ikke er eksisterende støtte, herunder ændringer i eksisterende støtte«. For at fastslå, om en støtte er blevet ændret, er det ifølge Domstolen afgørende, at det undersøges, om bestemmelserne vedrørende støtten er blevet ændret ([63]). I efterfølgende domme har Domstolen og Retten uddybet, hvilke former for ændring af bestemmelserne der bevirker, at eksisterende støtte bliver til ny støtte. Ifølge Retten »er det kun i det tilfælde, hvor ændringen påvirker selve indholdet af den oprindelige ordning, at denne ordning bliver en ny støtteordning. Der kan imidlertid ikke være tale om en væsentlig ændring, når det nye element klart kan adskilles fra den oprindelige ordning« ([64]).

(208) Det bør i denne forbindelse bemærkes, at Correos modtog direkte kompensation fra det spanske statsbudget for sine samlede nettounderskud (uanset om de udsprang af aktiviteter omfattet af befordringspligten eller af andre aktiviteter), inden postloven af 1998 trådte i kraft. Efter vedtagelsen af postloven af 1998 begrænsede staten det offentlige tilskud til Correos til kompensationen for opfyldelsen af den netop fastsatte og begrænsede befordringspligt og dækkede ikke længere virksomhedens samlede nettounderskud.

(209) Kommissionen finder derfor, at karakteren af kompensationen for befordringspligten blev grundlæggende ændret på to måder. For det første blev omfanget af kompensationen reduceret ved postloven af 1998, idet den blev begrænset til aktiviteter omfattet af befordringspligten, mens alle Correos' aktiviteter (dvs. herunder aktiviteter, der ikke var omfattet af befordringspligten) tidligere var berettiget til kompensation. Det bør bemærkes, at en sådan

([61]) Sag 730/79, Philip Morris Holland BV mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber (ECLI:EU:C:1980:209, præmis 11 og 12) og sag T-214/95, Het Vlaamse Gewest (regionen Flandern) mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber (ECLI:EU:T:1998:77, præmis 48-50).
([62]) Rådets forordning (EU) 2015/1589 af 13. juli 2015 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (EUT L 248 af 24.9.2015, s. 9).
([63]) Sag C-44/93, Namur-Les Assurances (ECLI:EU:C:1994:311, præmis 28 og 35).
([64]) Se forenede sager T-195/01 og T-207/01, Government of Gibraltar mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber (ECLI:EU:T:2002:111, præmis 111).

reduktion af omfanget anses for at udgøre en grundlæggende ændring og ikke blot en reduktion af kompensationen ([65]). Afhængigt af den finansielle situation for befordringspligttjenester og andre tjenester kan ændringen føre til en forøgelse eller en reduktion af kompensationen ([66]). For det andet blev metoden til at beregne størrelsen af kompensationen også ændret ved *Plan de Prestación* af 2000 (se betragtning 26). Mens kompensationen for befordringspligt indledningsvis var baseret på Correos' nettounderskud, skulle der i henhold til *Plan de Prestación* anvendes en specifik metode (se betragtning 27 og 28) til at bestemme størrelsen af denne kompensation.

(210) Kommissionen mener derfor, at ordningen er blevet ændret væsentligt siden Spaniens tiltrædelse af Den Europæiske Union i 1986. Kommissionen konkluderer derfor, at den kompensation for befordringspligten, der blev ydet til Correos i henhold til postloven af 1998, ikke kan anses for eksisterende støtte for så vidt angår statsstøtte og derfor skal anses for ny støtte, som minimum fra ikrafttrædelsen af postloven i 1998.

7.1.3. STØTTEFORANSTALTNINGENS LOVLIGHED

(211) Kommissionen bemærker, at den kompensation for befordringspligt, der er omfattet af denne afgørelse, for så vidt som den udgør statsstøtte i henhold til traktatens artikel 107, stk. 1, ikke er blevet anmeldt i henhold til traktatens artikel 108, stk. 3. Kompensationen for befordringspligt udgør derfor ulovlig statsstøtte som omhandlet i artikel 1, litra f), i forordning (EU) 2015/1589.

7.1.4. FORENELIGHED MED DET INDRE MARKED

7.1.4.1. ***Retsgrundlag***

A. **Forenelighed efter traktatens artikel 106, stk. 2**

(212) For så vidt som kompensationen for befordringspligten til Correos udgør statsstøtte som omhandlet i traktatens artikel 107, stk. 1, skal dens forenelighed med det indre marked vurderes. Grundene til, at en statsstøtteforanstaltning kan eller skal erklæres forenelig med det indre marked, er anført i traktatens artikel 106, stk. 2, og artikel 107, stk. 2 og 3.

(213) Eftersom de spanske myndigheder konsekvent har gjort gældende, at den kompensation for befordringspligten, der blev ydet til Correos i henhold til postloven af 1998, udgør kompensation for udførelse af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, skal foreneligheden af denne kompensation med det indre marked vurderes på grundlag af traktatens artikel 106, stk. 2. Denne artikel lyder:

»Virksomheder, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, eller som har karakter af fiskale monopoler, er underkastet traktaternes bestemmelser, navnlig konkurrencereglerne, i det omfang anvendelsen af disse bestemmelser ikke retligt eller faktisk hindrer opfyldelsen af de særlige opgaver, som er betroet dem. Udviklingen af samhandelen må ikke påvirkes i et sådant omfang, at det strider mod Unionens interesse«.

B. **Tidsmæssig anvendelse af pakken vedrørende tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse fra 2012**

(214) Kommissionen har fastlagt betingelserne for anvendelsen af traktatens artikel 106, stk. 2, i en række instrumenter, senest bl.a. 2012-rammebestemmelserne og afgørelsen om tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse fra 2012 ([67]) (under ét: »2012-pakken«). Tidligere udsendte og anvendte Kommissionen betingelserne for vurdering af forenelighed i henhold til traktatens artikel 106, stk. 2, i 2005-rammebestemmelserne ([68]) og beslutningen om tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse fra 2005 ([69]).

([65]) I henhold til artikel 4 i Kommissionens forordning (EF) nr. 794/2004 af 21. april 2004 om gennemførelse af Rådets forordning (EU) 2015/1589 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (EUT L 140 af 30.4.2004, s. 1) betragtes enhver ændring, der er af rent formel eller administrativ art, som ikke kan påvirke vurderingen af støtteforanstaltningens forenelighed med fællesmarkedet, og en stigning i det oprindelige budget for en eksisterende støtteordning på op til 20 % ikke som en ændring i eksisterende støtte.

([66]) Hvis befordringspligttjenesterne var underskudsgivende, men virksomheden samlet set var overskudsgivende, skulle der ikke ydes nogen kompensation, mens kompensation kunne ydes efter ændringen. Hvis virksomheden omvendt samlet set var underskudsgivende, men befordringspligttjenesterne var rentable, kunne den modtage kompensation.

([67]) Afgørelse 2012/21/EU.

([68]) Fællesskabsrammebestemmelser for statsstøtte i form af kompensation for offentlig tjeneste (EUT C 297 af 29.11.2005, s. 4).

([69]) Kommissionens beslutning 2005/842/EF af 28. november 2005 om anvendelse af bestemmelserne i EF-traktatens artikel 86, stk. 2, på statsstøtte i form af kompensation for offentlig tjeneste ydet til visse virksomheder, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse (EUT L 312 af 29.11.2005, s. 67).

(215) Med hensyn til afgørelsen om tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse fra 2012 er kompensationen ikke omfattet af anvendelsesområdet for afgørelsen om tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse fra 2012, jf. afgørelsens artikel 2, da den kompensation for befordringspligten, der blev ydet til Correos i perioden 2004-2010, overstiger 15 mio. EUR om året. Kompensationen er heller ikke omfattet af anvendelsesområdet for beslutningen om tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse fra 2005, jf. beslutningens artikel 2.

(216) På det nuværende trin i det indre markeds udvikling kan statsstøtte, der ikke er omfattet af anvendelsesområdet for afgørelsen om tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse fra 2012, anses for forenelig med traktatens artikel 106, stk. 2, hvis den er nødvendig for udførelsen af den pågældende tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse og ikke påvirker udviklingen af samhandelen i et sådant omfang, at det strider mod Unionens interesse ([70]).

(217) I 2012-rammebestemmelserne beskrives betingelserne for at sikre en sådan balance. I henhold til punkt 69 i 2012-rammebestemmelserne finder de efterfølgende punkter i rammebestemmelserne ikke anvendelse på Kommissionens forenelighedsvurdering i henhold til traktatens artikel 106, stk. 2, da kompensationen for befordringspligten i perioden 2004-2010 udgør ulovlig statsstøtte:

— punkt 14: tage et rimeligt hensyn til behovet for offentlige tjenester, når leverandøren overdrages en bestemt tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse

— punkt 19: overholdelse af gældende EU-udbudsregler, når en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse overdrages

— punkt 20: ligebehandling

— punkt 24 (ff.): anvendelse af net avoided cost-metoden til at beregne nettoomkostningerne

— punkt 39 (ff.): effektivitetsincitamenter

— punkt 60: gennemsigtighed.

(218) I det følgende afsnit vurderer Kommissionen derfor kompensationen for befordringspligten efter 2012-rammebestemmelserne, eksklusive ovennævnte punkter, og afgør, om kompensationen er i overensstemmelse med de øvrige betingelser i 2012-rammebestemmelserne.

7.1.4.2. ***Forenelighed i henhold til 2012-rammebestemmelserne***

A. **Ægte tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse som omhandlet i traktatens artikel 106**

(219) Den tjeneste, som den spanske stat har overdraget til Correos, er postbefordringspligten, jf. artikel 3, stk. 1, i direktiv 2008/6/EF, som lyder: »Medlemsstaterne sikrer overalt på deres område, at brugerne til enhver tid har adgang til et udbud af posttjenester af nærmere fastlagt kvalitet til priser, der er overkommelige for alle brugere«. Som anført i betragtning 4-8 i direktiv 2008/6/EF om ændring af direktiv 97/67/EF anerkendes postbefordringspligten som defineret i direktivet om posttjenester af Unionen som ægte tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse som omhandlet i traktatens artikel 106, stk. 2.

B. **Behovet for en overdragelsesakt, der præciserer forpligtelserne til offentlig tjeneste og principperne for beregning af kompensation**

(220) Som anført i afsnit 2.3 i 2012-rammebestemmelserne betyder begrebet tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse som omhandlet i traktatens artikel 106, at den pågældende virksomhed er blevet overdraget udførelsen af tjenesteydelsen af almindelig økonomisk interesse ved en eller flere officielle akter.

(221) Disse akter skal bl.a. angive:

1) det præcise indhold og varigheden af forpligtelserne til offentlig tjeneste

2) den involverede virksomhed og det omfattede geografiske område

([70]) Se punkt 11 i 2012-rammebestemmelserne.

3) arten af enerettigheder, som er indrømmet virksomheden

4) en beskrivelse af kompensationsmekanismen og parametrene for beregning, kontrol og revision af kompensationen

5) de foranstaltninger, der er truffet for at undgå og sikre tilbagebetaling af en eventuel overkompensation.

(222) Befordringspligten defineres og overdrages til Correos ved postloven af 1998 og *Plan de Prestación* af 2000, som var de relevante overdragelsesakter for perioden 2004-2010. Det berørte område er hele Spaniens nationale område.

(223) I artikel 19 i den spanske postlov af 1998 angives de enerettigheder, der er indrømmet Correos. Disse rettigheder omfatter f.eks. brugen af betegnelsen »España«, ordet »Correos« og de tilknyttede symboler.

(224) *Plan de Prestación* af 2000 omhandler en mekanisme til beregning af nettoomkostningerne ved befordringspligten (den spanske metode), der bruges som grundlag for kompensationsbeløbet ([71]). Kompensationsmekanismen og parametrene til beregning af kompensationen anses derfor for at være defineret.

(225) Eftersom kompensationen for befordringspligten ifølge den spanske metode skulle svare til en efterfølgende beregning af nettoomkostningerne, kan det accepteres, at systemet havde til formål at undgå overkompensation, for så vidt som beregningsmetoden blev anset for pålidelig. Kommissionen bestrider anvendelsen af den spanske metode, men dette anses ikke for at påvirke overholdelsen af kravet om at fastlægge mekanismer for at undgå overkompensation.

(226) Kommissionen finder derfor, at overdragelsen til Correos kan anses for at være i overensstemmelse med 2012-rammebestemmelserne.

C. **Overdragelsesaktens gyldighedsperiode**

(227) Afsnit 2.4 i 2012-rammebestemmelserne lyder: »Overdragelsesaktens gyldighedsperiode bør kunne begrundes ud fra objektive kriterier som behovet for at afskrive ikke-overdragelige faste aktiver. I princippet bør varigheden ikke overstige det tidsrum, der kræves for at afskrive de vigtigste af de aktiver, som er nødvendige for at udføre tjenesteydelsen af almindelig økonomisk interesse«.

(228) Gyldighedsperioden for overdragelsen af befordringspligten til Correos er ikke angivet i postloven af 1998. Overdragelsen ophørte imidlertid i 2011, da den nye spanske postlov af 2010 trådte i kraft, og overdragelsesaktens faktiske gyldighedsperiode var derfor 12 år.

(229) Dette krav i 2012-rammebestemmelserne kan efter Kommissionens opfattelse for det første ikke bevirke, at støtte, der eksisterede inden bestemmelsernes ikrafttræden, må anses for uforenelig. Formålet med bestemmelsen om en begrænset gyldighedsperiode i 2012-rammebestemmelserne er netop at sikre, at staten regelmæssigt undersøger markedssituationen for at bekræfte, at det stadig er berettiget at opretholde en offentlig tjeneste, og tillade konkurrence om udførelsen af denne offentlige tjeneste ved anvendelse af udbudsreglerne. Sådanne mål kan ikke forfølges med en foranstaltning, som allerede er afsluttet, og kan derfor ikke bevirke, at kompensation for befordringspligten indrømmet inden 2010 anses for uforenelig ([72]).

(230) Kommissionen bemærker desuden, at overdragelsesaktens gyldighedsperiode på 12 år ikke forekommer urimelig og svarer til de gyldighedsperioder, der gælder for andre befordringspligtige virksomheder i Unionen ([73]).

(231) Det kan derfor accepteres, at gyldighedsperioden på 12 år ikke overstiger afskrivningsperioden for de vigtigste aktiver, som Correos anvender til at udføre befordringspligten, jf. 2012-rammebestemmelserne.

([71]) Se betragtning 28.
([72]) Bestemmelsen kan finde anvendelse på en foranstaltning, der blev vedtaget tidligere, og som stadig gennemføres. I et sådant tilfælde kan det eventuelt kræves, at overdragelsesakten ændres eller bringes til ophør.
([73]) Se f.eks. La Poste (Frankrig), Poste Italiane (Italien) og ELTA (Grækenland): alle 15 år.

D. **Overensstemmelse med Kommissionens direktiv 2006/111/EF** ([74])

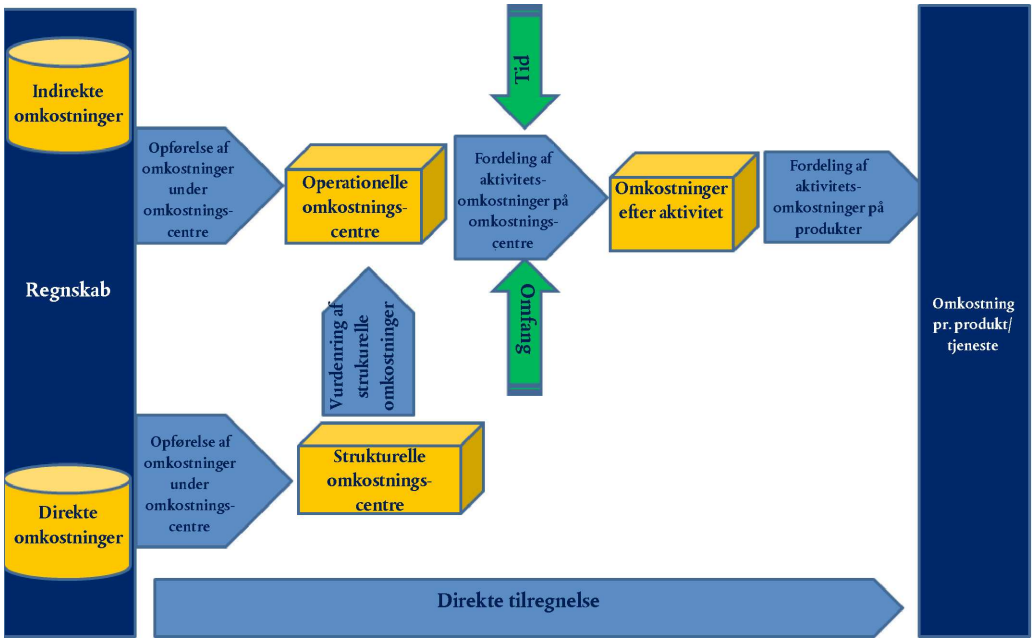
(232) Punkt 18 i 2012-rammebestemmelserne lyder: »Støtte vil kun blive betragtet som forenelig med det indre marked, jf. artikel 106, stk. 2, i traktaten, i de tilfælde, hvor direktiv 2006/111/EF [om gennemskueligheden af de økonomiske forbindelser mellem medlemsstaterne og de offentlige virksomheder og om den finansielle gennemskuelighed i bestemte virksomheder] er gældende, og virksomheden overholder direktivet«.

(233) I henhold til artikel 29 i den spanske postlov af 1998 skal der føres særskilt regnskab i den befordringspligtige virksomheds interne regnskabssystem.

(234) Denne forpligtelse opfyldes navnlig ved bekendtgørelse FOM/2447/2004 af 12. juli om »analytiske regnskaber og opdeling af regnskaberne«. Kommissionen har bekræftet, at de principper, der er fastlagt i de pågældende forskrifter, er i overensstemmelse med principperne i 2012-rammebestemmelserne for så vidt angår fordelingen af direkte og indirekte omkostninger ([75]).

(235) Som svar på Kommissionens anmodning i åbningsafgørelsen fra 2016 har de spanske myndigheder desuden fremsendt en detaljeret beskrivelse af Correos' analytiske regnskabssystem, som er opsummeret i figuren.

Correos' omkostningsfordelingssystem



(236) Som det fremgår af betragtning 235 er Correos' omkostningsregnskabssystem baseret på den metode til omkostningsberegning, der kaldes aktivitetsbaseret omkostningsberegning. Aktivitetsbaseret omkostningsberegning er en særlig metode, der anvendes i forbindelse med den fuldt distribuerede omkostningsfordelingsmetode, som er i overensstemmelse med bestemmelserne i 2012-rammebestemmelserne ([76]) og de sektorspecifikke krav vedrørende adskilte opgørelser, der er fastlagt i artikel 14 i direktivet om posttjenester.

(237) Correos' analytiske model kan grundlæggende opdeles i følgende faser:

1) Fastlæggelse af de omkostninger, der skal medregnes fra driftsregnskabet: I 2005 beløb disse omkostninger sig til ca. […] mia. EUR.

([74]) Kommissionens direktiv 2006/111/EF af 16. november 2006 om gennemskueligheden af de økonomiske forbindelser mellem medlemsstaterne og de offentlige virksomheder og om den finansielle gennemskuelighed i bestemte virksomheder (EUT L 318 af 17.11.2006, s. 17).
([75]) Se punkt 31 i 2012-rammebestemmelserne.
([76]) Se punkt 44 i 2012-rammebestemmelserne.

2) Opførelse af omkostninger under omkostningscentre:

a) En lille andel af omkostningerne ([…] % — ca. […] mio. EUR i 2005) opføres direkte under endelige produkter.

b) Størstedelen af omkostningerne ([…] % - […] mia. EUR) opføres under omkostningscentre.

Omkostningscentrene (der var […] omkostningscentre i 2005) er den grundlæggende enhed i det analytiske regnskabssystem. De er defineret som ressourceforbrugsenheder, som er relevante fra et omkostningsmæssigt synspunkt.

I Correos' analytiske regnskabssystem sondres der mellem:

— operationelle omkostningscentre: som forbruger ressourcer, der direkte vedrører de endelige produkter og tjenesteydelser (f.eks. posthuse). Der var […] operationelle omkostningscentre i Correos' analytiske regnskabssystem i 2005. Et beløb på […] mia. EUR blev opført under operationelle omkostningscentre i 2005.

— strukturelle omkostningscentre: som samler de strukturelle omkostninger, der ikke direkte vedrører endelige produkter og tjenesteydelser. Disse svarer navnlig til support, administration, HR-funktioner og IT-funktioner. Der var 180 strukturelle omkostningscentre i Correos' analytiske regnskabssystem i 2005. Et beløb på […] mio. EUR blev opført under strukturelle omkostningscentre i 2005.

c) De omkostninger, der opføres under strukturelle omkostningscentre, fordeles derefter til de operationelle omkostningscentre baseret på en årsagssammenhæng mellem de operationelle omkostningscentre og de strukturelle omkostningscentre.

3) Fordeling af omkostninger opført under omkostningscentre på aktiviteter:

Aktiviteter er grupper af ensartede opgaver, der har til formål at levere endelige tjenesteydelser eller støtte deres levering (f.eks. manuel sortering, automatisk sortering, transport osv.). Der skelnes mellem 16 aktiviteter i Correos' analytiske regnskabssystem i 2005.

De omkostninger, der er opført under operationelle omkostningscentre, fordeles derefter på aktiviteter baseret på aktiviteternes forbrug af omkostningscentrenes ressourcer.

4) Opførelse af omkostninger til aktiviteter under de enkelte endelige produkter og tjenesteydelser:

Omkostninger opføres under endelige produkter og tjenesteydelser baseret på deres årsagssammenhæng med aktiviteterne.

5) Fastlæggelse af indtægterne for de enkelte endelige produkter og tjenesteydelser

Følgende fremgangsmåde benyttes til at fastlægge indtægterne:

a) Først udpeges de indtægter, der skal fordeles, i driftsregnskabet: I 2005 beløb disse indtægter sig til ca. […] mia. EUR.

b) En del af disse indtægter ([…] % — […] mia. EUR 2005) svarer til direkte salg registreret i Correos' faktureringssystem og kan opføres direkte under endelige produkter og tjenesteydelser.

c) De øvrige indtægter ([…] % — […] mio. EUR i 2005), som ikke er registreret i faktureringssystemet, men har anden oprindelse, fordeles til endelige produkter og tjenesteydelser på grundlag af en oversigt over procentdele fra Correos' undersøgelser af årsagssammenhængen mellem registrerede indtægter og de produkter og tjenesteydelser, der har genereret disse indtægter.

6) Margenen pr. endeligt produkt og endelig tjenesteydelse kan derfor beregnes.

(238) Kommissionen konkluderer, at det analytiske regnskabssystem, som Correos har indført, er hensigtsmæssigt til at adskille aktiviteter omfattet af befordringspligten fra andre aktiviteter og til at adskille aktiviteter under befordringspligten på eneretsområdet fra aktiviteter under befordringspligten på ikke-eneretsområdet.

(239) Kommissionen konkluderer, at Correos har overholdt direktiv 2006/111/EF.

A. **Kompensationens størrelse**

Hensigtsmæssig beregningsmetode

(240) I henhold til punkt 21 i 2012-rammebestemmelserne »[må k]ompensationen ikke overstige, hvad der er nødvendigt til at dække de nettoomkostninger, der er forbundet med at opfylde forpligtelserne til offentlig tjeneste, herunder en rimelig fortjeneste«. Det lyder videre: »(…) Udøver virksomheden også andre aktiviteter, der ikke vedrører tjenesteydelsen af almindelig økonomisk interesse, kan der som omkostning medregnes alle de direkte omkostninger, der er nødvendige for at udføre den offentlige tjenesteydelse, og et passende bidrag til de indirekte omkostninger, der er fælles for tjenesteydelsen af almindelig økonomisk interesse og andre aktiviteter. Omkostninger, der knytter sig til andre aktiviteter end tjenesteydelsen af almindelig økonomisk interesse, skal omfatte alle direkte omkostninger og et passende bidrag til de fælles omkostninger«.

(241) Punkt 24 i 2012-rammebestemmelserne lyder: »Ved beregningen af, hvilke nettoomkostninger der er nødvendige eller forventes at være nødvendige for at kunne opfylde forpligtelserne til offentlig tjeneste, bør «net avoided cost»-metoden anvendes, hvis det kræves af EU-lovgivningen eller den nationale lovgivning, og så vidt det er muligt i andre tilfælde«.

(242) Eftersom den kompensation for befordringspligten, der blev indrømmet under postloven af 1998, blev ydet som ulovlig støtte inden ikrafttrædelsen af 2012-rammebestemmelserne den 31. januar 2012, vurderede Kommissionen i åbningsafgørelsen fra 2016, at disse bestemmelsers punkt 69 specifikt var til hinder for anvendelsen af bestemmelsernes punkt 24 og dermed anvendelsen af net avoided cost-metoden på ulovlig støtte.

(243) I fodnote 12 til betragtning 21 til 2012-rammebestemmelserne præciseres det, at der ved nettoomkostninger forstås omkostninger minus indtægter, der er forbundet med at opfylde forpligtelserne til offentlig tjeneste, såfremt net avoided cost-metoden ikke kan anvendes (eller ikke finder anvendelse som i dette tilfælde). Denne omkostningsfordelingsmetode er beskrevet i punkt 28 ff. i 2012-rammebestemmelserne. Den blev betragtet som den relevante metode til at beregne kompensation for offentlig tjeneste i 2005-rammebestemmelserne, som fandt anvendelse fra den 29. november 2005 til den 31. januar 2012, og dannede grundlag for flere kommissionsafgørelser vedrørende kompensation for befordringspligt i denne periode ([77]).

(244) De spanske myndigheder og/eller Correos har specifikt anfægtet dette argument i deres bemærkninger og gjort gældende, at 2012-rammebestemmelserne ikke var til hinder for anvendelsen af net avoided cost-metoden, men blot tillod, at den ikke blev anvendt inden dens ikrafttræden (se navnlig betragtning 98).

(245) Hvis anvendelsen af net avoided cost-metoden på ulovlig støtte, der er ydet inden ikrafttrædelsen af 2012-rammebestemmelserne, accepteres, ville en medlemsstat efter Kommissionens opfattelse kunne opnå en fordel ved ikke at anmelde en sådan ulovlig støtteforanstaltning, idet den da kunne vælge mellem omkostningsfordelingsmetoden og net avoided cost-metoden, mens en medlemsstat, der har anmeldt sådanne foranstaltninger i overensstemmelse med statsstøttereglerne, har pligt til kun at bruge én metode, dvs. omkostningsfordelingsmetoden. En sådan tilgang ville derfor give Spanien mulighed for at opnå en fordel ved at overtræde anmeldelsespligten og kunne medføre en overtrædelse af princippet om ligebehandling. Kommissionen fastholder derfor, at kun regnskabsmetoden kan anvendes i dette tilfælde.

(246) Hvis det blev accepteret, at net avoided cost-metoden som omhandlet i 2012-rammebestemmelserne og direktiv 2008/6/EF kan anvendes i dette tilfælde, jf. betragtning 176-183, mener Kommissionen i modsætning til de spanske myndigheder og/eller Correos, at den spanske metode ikke kan anses for en gyldig gennemførelse af net avoided cost-metoden.

(247) Den spanske metode er derfor, uanset dens potentielle fordele, ikke en metode, som Kommissionen nogensinde har anerkendt, hverken før eller efter ikrafttrædelsen af 2012-rammebestemmelserne.

(248) Under sådanne omstændigheder er den eneste metode, der efter Kommissionens opfattelse kan anvendes, regnskabsmetoden, som var den eneste referencemetode, da kompensationen for befordringspligten blev indrømmet, og som var grundlaget for flere kommissionsafgørelser om on kompensation for befordringspligt i den omhandlede periode.

([77]) Se navnlig afgørelse 2012/321/EU og afgørelse 2012/636/EU.

Relevante benchmarks for rimelig fortjeneste

(249) Som forklaret i betragtning 167 fastsatte Kommissionen i sin afgørelse af 25. januar 2012 vedrørende bpost et benchmarkinterval for rimelig fortjeneste, som finder anvendelse på alle postoperatører i Unionen.

(250) De spanske myndigheder har bestridt, at disse benchmarks finder anvendelse på Correos, med det argument, at hver sag bør vurderes ud fra de specifikke omstændigheder. Kommissionen har opfordret de spanske myndigheder til at fremlægge detaljerede oplysninger om det spanske marked for posttjenester, som den kan bruge til at vurdere muligheden for at fastsætte andre benchmarks for Correos. Sådanne oplysninger er imidlertid ikke blevet fremlagt. Kommissionen vil følgelig anvende det benchmarkinterval for rimelig fortjeneste, der blev fastsat i bpost-sagen, i den foreliggende sag.

Vurdering af den alternative tilgang, der er foreslået af de spanske myndigheder

(251) Hvis Kommissionen anvendte regnskabsmetoden på den kompensation for befordringspligten, der blev ydet til Correos under the postloven af 1998, bør der ifølge de spanske myndigheder tages hensyn til følgende elementer (se afsnit 5.3.1):

— en særskilt vurdering af kompensationen for befordringspligt på eneretsområdet og kompensationen for befordringspligt på ikke-eneretsområdet

— en reduktion af overkompensation gennem Correos' udbyttebetalinger.

(252) Disse forslag er analyseret i betragtning 253-263.

— En særskilt vurdering af kompensationen for befordringspligt på eneretsområdet og kompensationen for befordringspligt på ikke-eneretsområdet

(253) De spanske myndigheder har hævdet, at den kompensation for befordringspligten, som Correos har modtaget for leveringen af enerets- og ikke-eneretstjenester, bør vurderes særskilt.

(254) Efter at have analyseret de argumenter, som de spanske myndigheder har fremsat under den formelle undersøgelse, finder Kommissionen, at opdelingen mellem eneretsområdet og ikke-eneretsområdet kan accepteres, af følgende grunde:

— Argumenterne til støtte for sondringen mellem de to forskellige tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse forekommer rimelige (navnlig konteksten for opfyldelsen af forpligtelserne er forskellig mellem befordringspligt på eneretsområdet og befordringspligt på ikke-eneretsområdet).

— Opdelingen er i fuld overensstemmelse med den måde, hvorpå kompensationen for befordringspligten blev beregnet, hvor der klart skelnes mellem enerets- og ikke-eneretstjenesterne, og som er væsentligt forskellig mellem de to områder. Mens omkostningsfordelingsmetoden blev anvendt på ikke-eneretstjenesterne under befordringspligten, blev en anden metode, den såkaldte »net avoided cost-metoden«, som forklaret af de spanske myndigheder, anvendt på eneretstjenesterne under befordringspligten. Kommissionen er uenig i en sådan kvalificering, men er enig i, at beregningsmetoden er grundlæggende forskellig for befordringspligten på eneretsområdet og befordringspligten på ikke-eneretsområdet.

(255) Kommissionen understreger, at accepten af denne opdeling indebærer, at kompensationen for befordringspligten på eneretsområdet og kompensationen for befordringspligten på ikke-eneretsområdet skal vurderes særskilt uden yderligere afstemning af de to vurderinger.

Med opdelingen bekræfter Kommissionen, at de resultater, der er præsenteret i afsnit 5.3.1, er korrekte:

— ingen overkompensation af Correos for leveringen af eneretstjenester under befordringspligten, da kompensationen for befordringspligten på eneretsområdet præcist svarer til Correos' bogførte nettoomkostninger

— en overkompensation af Correos for opfyldelsen af befordringspligten i forbindelse med ikke-eneretstjenester svarer til den kompensation for befordringspligt, der er tildelt ikke-eneretstjenester, idet fortjenesten for ikke-eneretstjenester under befordringspligten altid var højere end det maksimale benchmark for fortjeneste i bpost-sagen.

(256) Overkompensationen af Correos for leveringen af ikke-eneretstjenester svarer derfor til 317,387 mio. EUR (nominelt).

— En reduktion af overkompensation gennem Correos' udbyttebetalinger

(257) De spanske myndigheder har hævdet, at overkompensationen af Correos bør reduceres med Correos' udbetalinger af udbytte i perioden 2004-2010 (ca. 151 mio. EUR).

(258) Kommissionen mener principielt ikke, at udbytte er et hensigtsmæssigt redskab til at reducere overkompensation, jf. sagen vedrørende Dansk Statsbaner ([78]). I den foreliggende sag anerkender Kommissionen imidlertid, at de særlige omstændigheder bevirkede, at udbetaling af udbytte sandsynligvis var den eneste praktiske mulighed for at begrænse virkningen af en overkompensation af Correos, der skyldtes Correos' store fortjeneste på ikke-eneretsområdet.

(259) Kommissionen er for det første enig i, at Spanien har fremlagt tilstrækkelig dokumentation for, at beslutningen om at udbetale udbytte blev truffet af den spanske stat (som eneaktionær i Correos) og ikke af Correos' ledelse.

(260) Bortset fra at staten har medtaget disse udbyttebetalinger i sit budget i god tid inden deres faktiske udbetaling, som tyder på, at staten traf beslutningen, er det også vanskeligt at identificere, hvilken økonomisk interesse Correos som virksomhed kunne have i at udbetale udbytte til staten i den pågældende periode. En virksomheds typiske incitamenter til at udbetale udbytte til aktionæren (dvs. tiltrække investorer, sikre fremtidig finansiering, demonstrere virksomhedens gode økonomi osv.) forekommer ikke relevante i den foreliggende situation, hvor staten er eneaktionær, og hvor virksomheden var sikret løbende tilskud fra staten indtil 2010. I lyset af de specifikke retlige bestemmelser, som var gældende, kan det derfor accepteres, at beslutningen om at betale udbytte i det væsentlige er truffet af staten, som har anvendt dette redskab til at tilbageføre midler fra virksomheden.

(261) Med hensyn til den spanske stat forekommer det inkonsekvent, at den udbetaler en betydelig kompensation for befordringspligt og samtidig inddriver udbytte, men dette kan ses ud fra en sammenhæng, hvor udbyttebetalingerne faktisk var et redskab til at nedbringe den potentielle overfinansiering, som var blevet udbetalt til Correos efter *Plan de Prestación* af 2000. Da Spanien havde undertegnet en kontrakt om offentlig tjeneste, som automatisk fastsatte størrelsen af den kompensation, der skulle udbetales til Correos uanset virksomhedens faktiske fortjeneste, kan det fortolkes således, at udbyttebetalingerne under disse omstændigheder faktisk fungerede som en form for tilbagebetalingsmekanisme.

(262) Kommissionen tager også i betragtning, at disse udbyttebetalinger i det væsentlige udsprang af overkompensationen for ikke-eneretstjenester under befordringspligten, som var kilden til Correos' fortjeneste. Correos, som opnåede store overskud i de pågældende år, har desuden øjensynligt ikke opnået nogen fordele ved den midlertidige besiddelse af midlerne. Den optog ikke banklån, som kunne have opnået takket være bedre kreditværdighed, og foretog ingen særlige opkøb.

(263) Under sådanne omstændigheder accepterer Kommissionen at nedsætte overkompensationen til Correos med Correos' udbyttebetalinger i perioden 2004-2010.

(264) I tabel 12 opsummeres beregningen af det nominelle tilbagesøgningsbeløb:

Tabel 12

Beregning af overkompensationen

(mio. EUR)

Befordringspligt på ikke-eneretsområdet	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	I alt
Indtægter	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Omkostninger	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

([78]) Se fodnote 31. Selv om udbytte blev taget i betragtning i den pågældende sag, bemærkede Kommissionen også i afgørelsens punkt 345, at »udbyttepolitikken ikke kan sidestilles med en tilbagebetalingsklausul, der giver mulighed for at tilpasse kompensationen for udøvelsen af en offentlig serviceforpligtelse og forebygge overkompensation«.

(mio. EUR)

Befordringspligt på ikke-eneretsområdet	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	I alt
Nettoomkostninger = Omkostninger-Indtægter	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Rimelig fortjeneste (baseret på en fortjeneste ved salg på 7,4 %)	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Nettoomkostninger + rimelig fortjeneste	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Tilladt kompensation til Correos	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Kompensation ydet til Correos	44,859	47,294	55,199	39,441	40,863	45,919	43,812	317,387
Overkompensation = ydet kompensation – tilladt kompensation	44,859	47,294	55,199	39,441	40,863	45,919	43,812	317,387
Beregnet udbytte	29,775	30,576	51,958	38,966	0,000	0,000	0,000	151,275
Justeret overkompensation = overkompensation – udbytte	**15,084**	**16,718**	**3,241**	**0,475**	**40,863**	**45,919**	**43,812**	**166,112**

7.1.5. KONKLUSION

(265) Kommissionen konkluderer for det første, at den kompensation for befordringspligten, der blev ydet til Correos i henhold til postloven af 1998, udgør ulovlig statsstøtte.

(266) Denne kompensationen for befordringspligt udgør desuden uforenelig støtte i henhold til traktatens artikel 106, stk. 2, i det omfang den overkompenserede Correos.

(267) Efter fradrag af udbyttebetalingerne er overkompensationen lig med 166,112 mio. EUR.

(268) Det faktiske beløb, der skal tilbagesøges, skal eventuelt justeres for skat ([79]) i overensstemmelse med punkt 50 i Kommissionens meddelelse om tilbagesøgning ([80]): »De nationale myndigheder kan i beregningen af det beløb, der skal tilbagebetales, tage hensyn til skattereglernes indvirkning. Når en modtager af ulovlig og uforenelig støtte har betalt skat af den modtagne støtte, kan de nationale myndigheder i overensstemmelse med deres nationale skatteregler tage tidligere indbetalt skat i betragtning ved kun at tilbagesøge nettobeløbet fra modtageren. Det er Kommissionens opfattelse, at de nationale myndigheder i sådanne tilfælde må sikre sig, at modtageren ikke kan påberåbe sig yderligere skattelempelser under henvisning til det forhold, at tilbagebetalingen har reduceret den skattepligtige indtjening, da dette ville betyde, at det tilbagesøgte nettobeløb var lavere end det oprindeligt modtagne beløb«.

(269) Det faktiske beløb, der skal tilbagesøges, kan derfor være inklusive en skattemæssig justering, såfremt Spanien overholder betingelserne i punkt 50 i Kommissionens meddelelse om tilbagesøgning. Det vil også omfatte renter fra den dato, hvor hver kompensation for befordringspligt blev stillet til rådighed for Correos, og indtil tilbagesøgning.

([79]) De spanske myndigheder har anført, at de ville kræve en skattemæssig justering ved beregningen af tilbagesøgningsbeløbet.
([80]) Meddelelse fra Kommissionen — Mod en effektiv gennemførelse af Kommissionens beslutninger, som pålægger en medlemsstat at tilbagesøge ulovlig og uforenelig statsstøtte (EUT C 272 af 15.11.2007, s. 4).

7.2. *SKATTEFRITAGELSER INDRØMMET CORREOS: EJENDOMSSKAT OG SKAT AF ØKONOMISKE AKTIVITETER*

7.2.1. STATSSTØTTE I HENHOLD TIL TRAKTATENS ARTIKEL 107, STK. 1

7.2.1.1. ***Foranstaltning, der kan tilregnes staten og er finansieret med statsmidler***

(270) I henhold til traktatens artikel 107, stk. 1, skal foranstaltningen ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form. Et tab af skatteprovenu svarer til et forbrug af statsmidler i form af skatteudgifter.

(271) Domstolen fastslog i sagen Banco Exterior de España, at en foranstaltning, hvorved offentlige myndigheder indrømmer visse virksomheder en afgiftsfritagelse, der, selv om den ikke indebærer en overførsel af statslige midler, giver de fritagne virksomheder en gunstigere økonomisk stilling end andre afgiftspligtige, udgør »statsstøtte« som omhandlet i traktatens artikel 107, stk. 1 ([81]).

(272) Ved at fritage Correos for ejendomsskat og skat af økonomiske aktiviteter giver de spanske myndigheder afkald på et provenu, som udgør statsmidler.

(273) Kommissionen finder derfor, at disse skattefritagelser indebærer et tab af statsmidler og derfor er ydet af staten ved hjælp af statsmidler.

(274) De spanske myndigheder og/eller Correos har i deres bemærkninger gjort gældende, at fritagelsen for ejendomsskat ikke kan tilregnes staten, fordi den følger af afgørelser, der er truffet af nationale domstole og ikke af selve staten (se betragtning 67 og 102).

(275) Kommissionen er uenig i dette argument. Når en offentlig myndighed indrømmer en modtager en fordel, kan foranstaltningen pr. definition tilregnes staten, selv om den pågældende myndighed er juridisk uafhængig af andre offentlige myndigheder ([82]). Støtte, der er indrømmet gennem domme afsagt af nationale domstole, kan tilregnes staten og udgør derfor statsstøtte.

7.2.1.2. ***Selektiv økonomisk fordel til virksomhed***

A. **Om virksomhedsbegrebet**

(276) Som anført i betragtning 162 skal Correos anses for en virksomhed med hensyn til udførelsen af de befordringspligttjenester, der er genstand for skattefritagelsen.

B. **Økonomisk fordel**

(277) En foranstaltnings konkrete udformning er også irrelevant, når det skal fastslås, om den giver en virksomhed en økonomisk fordel ([83]). Begrebet fordel omfatter ikke kun positive fordele, men også indgreb, som på forskellige måder mindsker de byrder, som en virksomhed normalt har på sit budget ([84]). En fritagelse for økonomiske byrder (f.eks. skattemæssige forpligtelser) kan derfor også udgøre en fordel.

(278) Correos har helt eller delvist været fritaget for visse skatter, f.eks. ejendomsskat og skat af økonomiske aktiviteter, mens andre virksomheder med økonomiske aktiviteter, herunder levering af posttjenester, i princippet er fuldt skattepligtige. Correos opnår derfor en økonomisk fordel i henhold til traktatens artikel 107, stk. 1.

(279) De skattefritagelser, der er indrømmet Correos, nedbringer de byrder, der normalt skal medtages i en virksomheds driftsomkostninger. De gavner derfor Correos sammenlignet med andre virksomheder, som skal betale ejendomsskat eller skat af økonomiske aktiviteter, som ikke har gavn af disse skattefritagelser.

([81]) Sag C-387/92, Banco Exterior de España (ECLI:EU:C:1994:100, præmis 14).
([82]) Rettens dom af 12.12.1996, Air France mod Kommissionen (T-358/94, ECLI:EU:T:1996:194, præmis 62).
([83]) Sag C-280/00, Altmark Trans (ECLI:EU:C:2003:415, præmis 84).
([84]) Sag 30/59, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg mod Den Høje Myndighed for Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab (ECLI:EU:C:1961:2, s. 19) og sag C-143/99, Adria-Wien Pipeline (ECLI:EU:C:2001:598, præmis 38).

C. **Selektivitet**

(280) En foranstaltning er selektiv, hvis den begunstiger visse virksomheder og visse produktioner, efter traktatens artikel 107, stk. 1.

(281) Differentieret beskatning skal undersøges i lyset af retspraksis vedrørende begrebet selektivitet ([85]). En skatteforanstaltning er umiddelbart selektiv, hvis den udgør en undtagelse fra det almindelige skattesystem (referencesystemet). Det skal i denne henseende vurderes, om foranstaltningen begunstiger bestemte virksomheder i forhold til andre virksomheder, som befinder sig i en sammenlignelig faktisk og retlig situation med hensyn til formålet med referencesystemet. Ifølge Domstolens retspraksis kan en umiddelbart selektiv foranstaltning berettiges af skattesystemets logik. I den forbindelse kan der imidlertid kun tages hensyn til begrundelser, der er iboende i selve skattesystemet, og ikke til eksterne politiske forhold. Hvis den umiddelbart selektive foranstaltning ikke kan berettiges af skattesystemets logik, udgør den en selektiv fordel. Hvis alle andre betingelser, jf. traktatens artikel 107, stk. 1, er opfyldt, udgør denne foranstaltning følgelig statsstøtte som omhandlet i denne bestemmelse ([86]).

Ejendomsskat

Referenceramme

(282) Fastsættelsen af referenceskattesystemet (eller referencerammen) har en forstærket betydning ved skatteforanstaltninger, eftersom selve tilstedeværelsen af en fordel kun kan godtgøres i forhold til en beskatning, der betegnes som »normal« ([87]).

(283) I den foreliggende sag bør referencerammen defineres som ejendomsskatten som fastlagt ved kongeligt dekret 2/2004 af 5. marts 2004. I henhold til denne lov skal virksomheder — blandt andre juridiske og fysiske personer — efter de almindelige regler betale ejendomsskat for ejendomsrettigheder omhandlet i artikel 61 i kongeligt dekret 2/2004 til fast ejendom i by- og landområder og til ejendom med særlige karakteristika.

Undtagelse fra referencerammen

(284) I henhold til artikel 60 i det nævnte kongelige dekret er ejendomsskat »en objektiv direkte skat, der pålægges værdien af ejendom i henhold til de betingelser, der er fastsat i dette kongelige dekret«. Den afgiftsudløsende begivenhed for ejendomsskat er retten til enhver af de rettigheder, der er fastlagt i artikel 61 i kongeligt dekret 2/2004 ([88]), til fast ejendom i by- og landområder og til ejendom med særlige karakteristika. Ejendomsskat pålægges ikke en aktivitet, men værdien af ejendom.

(285) I henhold til artikel 19, stk. 1, litra b), i postloven af 1998 og artikel 22, stk. 2, i postloven af 2010 har Correos i princippet ret til en fritagelse for skat af økonomiske aktiviteter i forbindelse med virksomhedens tjenester på eneretsområdet (i henhold til postloven af 1998) eller under befordringspligt (i henhold til postloven af 2010). Selv om de spanske myndigheder hævder, at ejendomsskatten ikke har direkte tilknytning til en bestemt økonomisk aktivitet, og at Correos derfor ikke kunne få gavn af undtagelsen, indgav Correos i praksis klager til de lokale domstole, fordi virksomheden mente, at den havde ret til fritagelse for ejendomsskat for dens posthuse i visse kommuner.

(286) Den fritagelse for ejendomsskat, der finder anvendelse på Correos, udgør en undtagelse til det almindelige ejendomsskattesystem, der finder anvendelse i Spanien, og giver Correos en selektiv fordel. Ved at anvende skattefritagelsen indrømmes Correos, der ligesom andre virksomheder er involveret i transaktioner vedrørende fast ejendom, en skattemæssig fordel, som andre virksomheder ikke har ret til. Foranstaltningen er derfor en undtagelse til den almindelige ejendomsskatteordning, for så vidt som den skelner mellem økonomiske operatører, som med hensyn til formålet med ejendomsskattesystemet (som er at beskatte ejendomsrettigheder omhandlet i artikel 61 i kongeligt dekret 2/2004 til fast ejendom i by- og landområder) befinder sig i en sammenlignelig faktisk og retlig situation ([89]).

([85]) Forenede sager C-78/08-C-80/08, Paint Graphos m.fl. (ECLI:EU:C:2011:550, præmis 49 ff.).
([86]) Se sag C-143/99, Adria-Wien Pipeline (ECLI:EU:C:2001:598).
([87]) Sag T-211/04 og T-215/04, Kommissionen og Spanien mod Government of Gibraltar og Det Forenede Kongerige (ECLI:EU:T:2008:595, præmis 80).
([88]) Administrativ koncession til selve ejendommen eller til de offentlige tjenester, som ejendommen bruges til, tinglig rettighed over lejemål, tinglige brugsrettigheder og ejendomsrettigheder.
([89]) Se bl.a. sag C-88/03, Portugal mod Kommissionen (ECLI:EU:C:2006:511, præmis 56) og forenede sager C-78/08-C-80/08, Paint Graphos (ECLI:EU:C:2011:550, præmis 49).

Skattesystemets iboende logik

(287) Kommissionen konkluderer foreløbigt, at den fritagelse for ejendomsskat, der finder anvendelse på Correos, er umiddelbart selektiv. Det skal imidlertid også afgøres (som nævnt i betragtning 281), om fritagelsen for ejendomsskat kan berettiges af karakteren eller opbygningen af det almindelige ejendomsskattesystem, ved at påvise, at foranstaltningen er en direkte følge af skattesystemets grundlæggende eller ledende principper.

(288) De spanske myndigheder og/eller Correos har ikke — hverken inden vedtagelsen af åbningsafgørelsen fra 2016 eller under den formelle undersøgelsesprocedure — fremsat noget argument, der kan godtgøre, at fritagelsen for ejendomsskat følger af anvendelsen af et ledende princip i ejendomsskattesystemet. Kommissionen har heller ikke kunnet finde en sådan begrundelse. Den iboende logik i ejendomsskattesystemet er at beskatte de rettigheder, der er fastlagt i artikel 61 i kongeligt dekret 2/2004, til fast ejendom i by- og landområder og til ejendom med særlige karakteristika. Anvendelsen af en total fritagelse for ejendomsskat på Correos alene er ikke i overensstemmelse med ejendomsskattesystemets logik.

Konklusion

(289) Eftersom de spanske myndigheder under den formelle undersøgelsesprocedure ikke har fremsat noget argument, der modsiger Kommissionens vurdering, bekræfter Kommissionen sin indledende konklusion i åbningsafgørelsen fra 2016, hvorefter Correos' fritagelse for ejendomsskat udgør en selektiv fordel, der ikke kan berettiges af ejendomsskattesystemets logik.

Skat af økonomiske aktiviteter

Referenceramme

(290) Det følger af artikel 78 i kongelige dekret 2/2004, at virksomheder, der udøver økonomiske, forretningsmæssige, liberale eller kunstneriske aktiviteter, er pligtige til at betale skat af økonomiske aktiviteter. Skatten af økonomiske aktiviteter på posttjenester og telekommunikation er klassificeret i afgiftsgruppe 847 »Posttjenester og telekommunikation« i kongeligt dekret 1175/1990 af 28. september. Referencerammen er derfor defineret som skatten af økonomiske aktiviteter som fastlagt ved kongeligt dekret 2/2004 af 5. marts 2004.

Undtagelse fra referencerammen

(291) I henhold til bemærkning 3 til afgiftsgruppe 847 i kongeligt dekret 1175/1990 har den offentlige virksomhed Correos ret til kun at betale 50 % af den skat, der er fastsat for virksomheder, som er omfattet af afgiftsgruppe 847 »Posttjenester og telekommunikation«.

(292) Den delvise fritagelse for skat af økonomiske aktiviteter, som finder anvendelse på Correos, udgør en undtagelse til ordningen for skat af økonomiske aktiviteter, som finder anvendelse på økonomiske, forretningsmæssige, liberale og kunstneriske aktiviteter generelt og posttjenester og telekommunikation i særdeleshed. Denne fritagelse kan derfor anses for at indrømme Correos en selektiv fordel. Anvendelsen af skattefritagelsen på 50 % bevirker, at Correos, som udfører økonomiske aktiviteter generelt og posttjenester i særdeleshed, opnår en skattemæssig fordel, som andre virksomheder generelt og andre postoperatører i særdeleshed ikke har ret til. Foranstaltningen er derfor en undtagelse til den almindelige ordning for skat af økonomiske aktiviteter, som finder anvendelse på alle virksomheder generelt og operatører af posttjenester og telekommunikation i særdeleshed, for så vidt som den skelner mellem økonomiske operatører, der med hensyn til formålet med skatten af økonomiske aktiviteter (som er at beskatte udøvelsen af økonomisk aktivitet) befinder sig i en sammenlignelig faktisk og retlig situation ([90]). Kommissionen konkluderer derfor, at den delvise fritagelse for skat af økonomiske aktiviteter, der finder anvendelse på Correos, er umiddelbart selektiv.

Skattesystemets iboende logik

(293) I henhold til Domstolens retspraksis skal det derfor afgøres, om fritagelsen for skat af økonomiske aktiviteter kan berettiges af karakteren eller opbygningen af det almindelige system for skat af økonomiske aktiviteter, ved at påvise, at foranstaltningen er en direkte følge af skattesystemets grundlæggende eller ledende principper.

([90]) Se bl.a. sag C-88/03, Portugal mod Kommissionen (ECLI:EU:C:2006:511, præmis 56) og forenede sager C-78/08-C-80/08, Paint Graphos (ECLI:EU:C:2011:550, præmis 49).

(294) Correos hævder, at fritagelsen for skat af økonomiske aktiviteter er berettiget af den iboende logik i systemet for skat af økonomiske aktiviteter, fordi det har til hensigt at beskatte økonomiske aktiviteter med henblik på at gribe ind i produktionen eller distributionen af varer og tjenesteydelser, og Correos beskæftiger sig med økonomiske aktiviteter, der består af produktion af varer og tjenesteydelser, men beskæftiger sig også med levering af offentlige tjenester såsom befordringspligten, som ikke har et økonomisk formål (se betragtning 70).

(295) Kommissionen er ikke enig i dette argument. Opfyldelse af befordringspligten er en økonomisk aktivitet, og en skattefritagelse, der er målrettet mod befordringspligten, bør anses for statsstøtte, som eventuelt er forenelig, hvis den overholder forenelighedsreglerne for tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse. Dette argument modsiger umiddelbart Correos' anmodning om, at fritagelsen for skat af økonomiske aktiviteter og ejendomsskat ikke skal vurderes i lyset af postloven af 1998 eller postloven af 2010, som overdrager befordringspligten til Correos, men med direkte henvisning til lovgivningen vedrørende hver skat (se betragtning 66). Kommissionen bemærker i denne forbindelse, at Correos ikke har hævdet, at fritagelsen for skat af økonomiske aktiviteter kan udgøre kompensation for befordringspligt.

(296) Som følge deraf finder Kommissionen, at det ikke er godtgjort, at fritagelsen for skat af økonomiske aktiviteter er berettiget af den iboende logik i systemet for skat af økonomiske aktiviteter.

Konklusion

(297) Kommissionen bekræfter den indledende konklusion i åbningsafgørelsen fra 2016 om, at den delvise fritagelse for skat af økonomiske aktiviteter, som er indrømmet Correos, udgør en selektiv fordel, der ikke kan berettiges af logikken i systemet for skat af økonomiske aktiviteter.

7.2.1.3. ***Fordrejning af konkurrencevilkårene og påvirkning af samhandelen***

(298) Som forklaret i betragtning 204 kan enhver foranstaltning, som begunstiger Correos, påvirke konkurrencen og samhandelen mellem medlemsstaterne.

7.2.1.4. ***Konklusion***

(299) På grundlag af ovennævnte betragtninger bekræfter Kommissionen sin indledende vurdering om, at fritagelsen for ejendomsskat og for skat af økonomiske aktiviteter, der er indrømmet Correos, opfylder de kumulative betingelser for statsstøtte og derfor udgør statsstøtte som omhandlet i traktatens artikel 107, stk. 1.

7.2.2. EKSISTERENDE ELLER NY STØTTE

(300) Med hensyn til fritagelsen for ejendomsskat blev skattefritagelserne opnået af Correos mellem 2008 og 2013, dvs. efter Spaniens tiltrædelse af Unionen i 1986. Fritagelsen for ejendomsskat kan derfor ikke betragtes som eksisterende støtte.

(301) Med hensyn til fritagelsen for skat af økonomiske aktiviteter blev skatten indført ved artikel 79-92 i lov 39/1988 om regulering af lokale økonomiforvaltninger af 28. december 1988. Skatten blev indført efter Spaniens tiltrædelse af Unionen. Fritagelsen for skat af økonomiske aktiviteter kan derfor ikke normalt anses for eksisterende støtte.

(302) Det bemærkes, at de spanske myndigheder og/eller Correos hævder, at fritagelsen for skat af økonomiske aktiviteter er eksisterende støtte, fordi fritagelsen udspringer af de såkaldte licenskvoter, som var en form for skat af aktiviteter og kommercielle og industrielle fordele vedtaget ved dekret 3313/1966 af 29. december 1966 (se betragtning 71 og 103).

(303) De spanske myndigheder har ikke forelagt Kommissionen oplysninger, der påviser nogen form for kontinuitet mellem skatten af aktiviteter og kommercielle og industrielle fordele fra 1966 og skatten af økonomiske aktiviteter fra 1988, som indførte et meget specifikt system (se betragtning 42-44). Selv om det antages, at den skat af økonomiske aktiviteter, der blev indført i 1988, udspringer af skatten af aktiviteter og kommercielle og

industrielle fordele fra 1966, bemærker Kommissionen videre, at de spanske myndigheder også anerkender, at Correos nød godt af en fuld fritagelse for skatten af aktiviteter og kommercielle og industrielle fordele fra 1966, da virksomheden var et forvaltningsorgan (se betragtning 103). Correos var et forvaltningsorgan indtil 1990 (se betragtning 22), så virksomheden har aldrig været omfattet af skatten af aktiviteter og kommercielle og industrielle fordele fra 1966, mens Correos under systemet for skat af økonomiske aktiviteter klart er klassificeret i en specifik skattepligtig gruppe, og Correos har nydt godt af en reduktion af skattesatsen for denne gruppe på 50 %.

(304) Kommissionen fastholder derfor sit synspunkt om, at fritagelsen for skat af økonomiske aktiviteter ikke udgør eksisterende støtte.

7.2.3. STØTTEFORANSTALTNINGENS LOVLIGHED

(305) Kommissionen bemærker, at fritagelsen for ejendomsskat og for skat af økonomiske aktiviteter ikke er blevet anmeldt i henhold til traktatens artikel 108, stk. 3.

(306) Skattefritagelserne til Correos udgør derfor ulovlig statsstøtte som omhandlet i artikel 1, litra f), i forordning (EU) 2015/1589.

7.2.4. FORENELIGHED MED DET INDRE MARKED

(307) Statsstøtte kan betragtes som forenelig med det indre marked, hvis den falder ind under en af kategorierne i traktatens artikel 107, stk. 2 ([91]), og den kan betragtes som forenelig med det indre marked, hvis Kommissionen vurderer, at den hører ind under en af kategorierne i traktatens artikel 107, stk. 3 ([92]). Det påhviler imidlertid den medlemsstat, der tildeler støtten, at påvise, at den statsstøtte, som den har tildelt, er forenelig med det indre marked efter traktatens artikel 107, stk. 2 eller 3.

(308) Kommissionen bemærker, at fritagelsen for ejendomsskat og for skat af økonomiske aktiviteter fritager Correos for omkostninger, som virksomheden normalt skulle have afholdt af sin daglige drift eller sine almindelige aktiviteter. Disse fritagelser udgør med andre ord driftsstøtte uden tidsbegrænsning. Generelt kan driftsstøtte ikke anses for forenelig med det indre marked i henhold til traktatens artikel 107, stk. 2 eller 3.

(309) De spanske myndigheder har desuden ikke fremsat argumenter, hverken inden vedtagelsen af åbningsafgørelsen fra 2016 eller under den formelle undersøgelsesprocedure, som godtgør, at den fritagelse for ejendomsskat og for skat af økonomiske aktiviteter, der er indrømmet Correos, kan være omfattet af en af undtagelserne i traktatens artikel 107, stk. 2 eller 3.

(310) De spanske myndigheder har heller ikke, hverken inden vedtagelsen af åbningsafgørelsen fra 2016 eller under den formelle undersøgelsesprocedure, fremlagt nogen begrundelse for, at fritagelsen for ejendomsskat og for skat af økonomiske aktiviteter (som finder anvendelse på ikke blot tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, men også på rent kommercielle aktiviteter) bør anses for forenelig i henhold til traktatens artikel 106, stk. 2.

7.2.5. KONKLUSION

(311) På baggrund af ovennævnte betragtninger er det Kommissionens opfattelse, at fritagelsen for ejendomsskat og for skat af økonomiske aktiviteter udgør uforenelig statsstøtte, og at de tilsvarende beløb bør tilbagesøges.

(312) Correos hævder i denne henseende, at disse beløb — såfremt Kommissionen nåede til den konklusion, at fritagelsen for ejendomsskat er uforenelig — ikke kan tilbagesøges på grund af retskraftprincippet, som ifølge Correos bevirker, at den spanske højesterets dom ikke længere kan anfægtes (se betragtning 69).

(313) Kommissionen er ikke enig med Correos på dette punkt.

([91]) Undtagelserne i traktatens artikel 107, stk. 2, vedrører: a) støtte af social karakter til enkelte forbrugere, b) støtte, hvis formål er at råde bod på skader, der er forårsaget af naturkatastrofer eller andre usædvanlige begivenheder, og c) støtte til visse af Forbundsrepublikken Tysklands områder.

([92]) Undtagelserne i traktatens artikel 107, stk. 3, vedrører: a) støtte til fremme af udviklingen af visse områder, b) støtte, der kan fremme virkeliggørelsen af vigtige projekter af fælleseuropæisk interesse eller afhjælpe en alvorlig forstyrrelse i en medlemsstats økonomi, c) støtte til fremme af udviklingen af visse erhvervsgrene eller økonomiske regioner, d) støtte til fremme af kulturen og bevarelse af kulturarven og e) støtte, der specificeres i Rådets afgørelse.

(314) Den spanske højesteret har for det første ikke truffet afgørelse om, hvorvidt fritagelserne for ejendomsskat, som er indrømmet af de lokale domstole, udgør statsstøtte (se betragtning 40 og 41). Højesteret har alene konkluderet, at fritagelserne for ejendomsskat ikke var berettiget. Som de spanske myndigheder har forklaret, havde højesteret heller ikke beføjelse til at træffe afgørelse om tilbagesøgning. Retskraftprincippet kan derfor ikke påberåbes i denne sammenhæng, eftersom der faktisk ikke foreligger en dom, som konkluderer, at Correos ikke bør tilbagebetale de tilsvarende beløb.

(315) For det andet har alene Kommissionen kompetence til at vurdere foreneligheden af støtte, og de nationale domstole kan, for så vidt som der er tale om statsstøtte, ikke træffe afgørelse om forenelighed og tilbagesøgning.

(316) Med hensyn til fritagelsen for ejendomsskat svarer tilbagesøgningsbeløbet nominelt til summen af fritagelser, som de lokale domstole har indrømmet Correos i perioden 2008-2013, dvs. 752 840,50 EUR. Det faktiske beløb, der skal tilbagesøges, skal omfatte renter fra datoen for udbetalingen af hver skatterefusion til Correos og indtil deres faktiske tilbagebetaling.

(317) Med hensyn til den delvise fritagelse for skat af økonomiske aktiviteter svarer tilbagesøgningsbeløbet nominelt til den samlede reduktion af skatten af økonomiske aktiviteter, som blev indrømmet Correos i perioden 2004-2017: 113 591,24 EUR. Det faktiske beløb, der skal tilbagesøges, skal omfatte renter fra datoen for Correos' betaling af den reducerede skat af økonomiske aktiviteter og indtil den faktiske tilbagebetaling.

7.3. *TRE KAPITALFORHØJELSER BEVILGET I 2004, 2005 OG 2006*

7.3.1. STATSSTØTTE I HENHOLD TIL TRAKTATENS ARTIKEL 107, STK. 1

(318) De spanske myndigheder har hævdet, at de kapitalforhøjelser, der blev bevilget til Correos i 2004 (16 mio. EUR), 2005 (16 mio. EUR) og 2006 (16 mio. EUR), var i overensstemmelse med princippet om den markedsøkonomiske investor og derfor ikke udgjorde statsstøtte.

(319) Ifølge de spanske myndigheder var disse kapitalforhøjelser en del af Correos' strategiske forretningsplan for perioden 2001-2006 for at kompensere for nedgangen på markedet for posttjenester. Dette omfattede investeringer i Correos' infrastruktur, organisationsstruktur og automationsproces.

(320) I forlængelse af den tvivl, som Kommissionen udtrykte i åbningsafgørelsen fra 2016, har de spanske myndigheder forelagt Kommissionen yderligere argumenter for overholdelsen af princippet om den markedsøkonomiske investor (se afsnit 4.1.3), nemlig:

— Correos fremtidsudsigter var gode på investeringstidspunktet ifølge de flerårige planer, der blev udarbejdet på forhånd. Ifølge de flerårige planer for 2004-2006 forventedes der f.eks. en forbedring af Correos' rentabilitet hen imod en stabil fortjeneste, hvis der ikke blev foretaget nogen investeringer. I denne henseende var kapitalforhøjelserne et afgørende element for at opnå den prognosticerede rentabilitet.

— Moderniseringen af virksomheden var en sammenhængende forretningsbeslutning, som enhver aktionær ville have truffet. Især for 2004-2006 oversteg investeringsaktiviteterne gennemsnittet for 1994-2004, og kapitalforhøjelserne var derfor en del af reaktionen på behovet for yderligere kapital.

— Virksomheden blev overskudsgivende efter investeringerne (også uden at medregne den kompensation for befordringspligten, som Correos modtog).

— En efterfølgende uafhængig undersøgelse (udarbejdet af Ernst-Young) baseret på forhåndsdata konkluderede, at det forventede afkast af den spanske stats investering i Correos oversteg virksomhedens kapitalomkostninger på investeringstidspunktet.

(321) Kommissionen er enig i, at de investeringer i Correos, som delvist blev finansieret af den spanske stat, er almindelige moderniseringsforanstaltninger i postsektoren, som blev gennemført for at imødegå nedgangen på markedet for brevpost. Statens beslutninger var baseret på flerårige planer, hvori der klart forventedes en forbedring af Correos' rentabilitet, og dette bekræftedes af de specifikke forhold. Ernst-Young-undersøgelsen bekræfter også, at investeringen var en rationel økonomisk beslutning på daværende tidspunkt.

7.3.2. KONKLUSION

(322) Det er Kommissionens opfattelse, at kapitaltilførslerne i 2004-2006 kan anses for at overholde princippet om den markedsøkonomiske investor og derfor ikke udgør statsstøtte i henhold til traktatens artikel 107, stk. 1.

7.4. *KOMPENSATION INDRØMMET CORREOS I FORBINDELSE MED VALG*

7.4.1. STATSSTØTTE I HENHOLD TIL TRAKTATENS ARTIKEL 107, STK. 1

7.4.1.1. ***Foranstaltning, der kan tilregnes staten og er finansieret med statsmidler***

(323) Kompensationen udbetales direkte at statsbudgettet og kan derfor tilregnes staten og er finansieret med statsmidler.

7.4.1.2. ***Selektiv økonomisk fordel til virksomhed***

A. **Om virksomhedsbegrebet**

(324) Det følger af retspraksis, at traktatens artikel 107 ikke finder anvendelse, når staten optræder »som udøver af offentlig myndighed« ([93]), eller når offentlige enheder handler »som offentlige myndigheder« ([94]). En enhed anses for at optræde som udøver af offentlig myndighed, når den omhandlede aktivitet er en opgave, der er et led i statens væsentlige opgaver, eller er forbundet med disse opgaver som følge af sin art, sit formål og de regler, den er undergivet ([95]). Generelt gælder det, at medmindre den pågældende medlemsstat har besluttet at indføre markedsmekanismer, vil aktiviteter, der nødvendigvis indgår i offentlige myndigheders prærogativer, og som udøves af staten, ikke udgøre økonomiske aktiviteter.

(325) I den foreliggende sag er de tjeneste, der leveres af Correos, en del af statens forpligtelse til at regulere og organisere valgproceduren, hvor retten til at afgive sin stemme personligt eller via brevstemmeseddel anerkendes. De spanske myndigheder og/eller Correos hævder, at alle de aktiviteter, som Correos udfører i forbindelse med afholdelsen af valg, bør anses for at udgøre en del af statens prærogativer, og at Correos derfor ikke bør anses for en virksomhed, når den udfører disse aktiviteter (se betragtning 79-81, 118 og 119).

(326) Kommissionen finder, at de aktiviteter, der direkte vedrører afstemningsproceduren, f.eks. håndtering af brevstemmesedler, valglistekontorets afsendelse af materialer (f.eks. stemmekort) og afhentning af valgdokumentation, når optællingen er afsluttet, er et led i statens væsentlige opgaver. Kommissionen er derfor enig med de spanske myndigheder i, at disse aktiviteter ikke kan anses for økonomiske aktiviteter, og at deres finansiering ikke udgør statsstøtte, eftersom Correos ikke kan anses for at udgøre en virksomhed, for så vidt angår disse aktiviteter.

(327) Med hensyn til posthåndteringen af valgmateriale, der udsendes af politiske kandidater, er situationen en anden. I sin afgørelse om Poste Italiane ([96]) fandt Kommissionen, at Poste Italianes distribution af valgmateriale til en lavere subsidieret takst udgjorde en økonomisk aktivitet, og at kompensationen for denne tjeneste derfor udgjorde statsstøtte. Den omhandlede foranstaltning ligner det italienske system (dvs. at kandidater på visse betingelser kan udsende materiale til vælgerne til nedsat takst, og at staten kompenserer postoperatøren for restomkostningerne) og kan klart adskilles fra de ikke-økonomiske aktiviteter, der direkte vedrører valgproceduren, som Correos udfører. Med hensyn til posthåndteringen af valgmateriale, der udsendes af politiske kandidater, bør Correos følgelig anses for en virksomhed i henhold til traktatens artikel 107, stk. 1.

([93]) Sag 118/85, Kommissionen mod Italien (ECLI:EU:C:1987:283, præmis 7 og 8).
([94]) Sag C-30/87, Bodson (ECLI:EU:C:1988:225, præmis 18).
([95]) Se navnlig sag C-364/92, SAT (ECLI:EU:C:1994:7, præmis 30) og sag C-343/95, Calì & Figli (ECLI:EU:C:1997:160, præmis 22 og 23).
([96]) Se Kommissionens afgørelse i statsstøttesag SA.33989 (2012/NN) gennemført af Italien til fordel for Poste Italiane.

(328) I medfør af tjenestens indhold kunne andre postoperatører også udføre denne tjeneste mod kompensation fra staten ([97]). Dette bekræftes af det forhold, at politiske kandidater i øjeblikket bruger det system, som staten har etableret (og vælger dermed Correos), til at udsende deres materiale, da de kun skal betale en meget lav takst pr. forsendelse. Hvis de vil udsende mere end én forsendelse pr. borger, skal de betale fuld pris og kan da frit vælge at bruge Correos eller andre postoperatører (især i byområder) til at udføre denne opgave.

B. **Økonomisk fordel**

(329) Den kompensation, der betales til Correos for posthåndteringen af valgmateriale, der udsendes af politiske kandidater, har til formål at dække alle eller dele af Correos' nettoomkostninger i forbindelse med udførelsen af den pågældende tjeneste. Uden denne kompensation skulle Correos selv bære disse omkostninger. Kompensationen udgør derfor en fordel for Correos, da den fritager virksomheden for en byrde, den ellers skulle bære.

C. **Selektivitet**

(330) Foranstaltningen er klart selektiv, da den kun begunstiger én virksomhed: Correos.

7.4.1.3. ***Fordrejning af konkurrencevilkårene og påvirkning af samhandelen***

(331) Som forklaret i betragtning 204 kan enhver foranstaltning, som begunstiger Correos, påvirke konkurrencen og samhandelen mellem medlemsstaterne.

7.4.1.4. ***Konklusion***

(332) Kommissionen mener, at finansieringen af distributionen af valgmateriale udgør statsstøtte i henhold til traktatens artikel 107, stk. 1.

7.4.2. EKSISTERENDE ELLER NY STØTTE

(333) Ifølge de spanske myndigheder og Correos (se betragtning 83-85 og 121) bør finansieringen af distributionen af valgmateriale for politiske kandidater — såfremt Kommissionen konkluderer, at der er tale om støtte — anses for eksisterende støtte, da den blev vedtaget inden Spaniens tiltrædelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab i 1986.

(334) De spanske myndigheder forklarer navnlig, at kompensationen til politiske kandidater for distribution af valgmateriale har været ydet siden 1977 uden væsentlige ændringer.

(335) Ud fra de oplysninger, som de spanske myndigheder har indgivet, bemærker Kommissionen, at ordningen — som kan dateres tilbage til 1977 — omhandlede faste lave takster, som fandt anvendelse på alle valg (lokale, regionale, nationale og europæiske). For hvert valg modtog Correos også delvis godtgørelse for de fulde leveringsomkostninger over hele perioden.

(336) Kommissionen konkluderer, at finansieringen af distributionen af valgmateriale udgør eksisterende statsstøtte i henhold til artikel 1, litra b), i forordning (EU) 2015/1589.

7.4.3. KONKLUSION

(337) Den kompensation, der er ydet til Correos for distribution af valgmateriale, der udsendes af politiske kandidater, udgør eksisterende støtte og behandles særskilt i overensstemmelse med artikel 17, 18 og 19 i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 ([98]).

([97]) I Kommissionens meddelelse om 2012-rammebestemmelserne lyder punkt 13 netop: »En myndigheds beslutning om at ikke at give tredjemand mulighed for at levere en given tjeneste (f.eks. fordi den ønsker at udbyde tjenesten internt) udelukker ikke, at der er tale om økonomisk aktivitet«.

([98]) Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (EFT L 83 af 27.3.1999, s. 1).

8. **SAMMENFATTENDE KONKLUSION**

(338) Den kompensation for befordringspligten, der blev indrømmet Correos under postloven af 1998, fritagelsen for ejendomsskat og for skat af økonomiske aktiviteter og den kompensation, der blev indrømmet Correos for distributionen af valgmateriale, udgør statsstøtte i henhold til traktatens artikel 107, stk. 1, fordi de fritog Correos for omkostninger, der normalt bæres af private virksomheder.

(339) De tre kapitalforhøjelser, der blev indrømmet i 2004, 2005 og 2006, udgør ikke statsstøtte i henhold til traktatens artikel 107, stk. 1, fordi staten handlede i overensstemmelse med princippet om den markedsøkonomiske investor.

(340) Det er Kommissionens opfattelse, at Spanien ulovligt gennemførte de støtteforanstaltninger, der er omhandlet i betragtning 338, i strid med traktatens artikel 108, stk. 3, med undtagelse af den kompensation, der blev ydet til Correos for distributionen af valgmateriale, der udsendes af politiske kandidater, som udgør eksisterende støtte.

(341) Den kompensation for befordringspligt, der blev ydet til Correos under postloven af 1998, udgør uforenelig støtte i henhold til traktatens artikel 106, stk. 2, i det omfang den overkompenserede Correos.

(342) Fritagelse for ejendomsskat og for skat af økonomiske aktiviteter udgør uforenelig støtte.

(343) Den kompensation, der blev ydet til Correos for distribution af valgmateriale, der udsendes af politiske kandidater, udgør eksisterende støtte og behandles særskilt i overensstemmelse med artikel 17, 18 og 19 i forordning (EF) nr. 659/1999.

9. **TILBAGESØGNING**

(344) I henhold til traktaten og Domstolens faste retspraksis er Kommissionen, når den har fundet støtte uforenelig med det indre marked, kompetent til at beslutte, at den pågældende medlemsstat skal ophæve eller ændre den ([99]). Ifølge Domstolens faste retspraksis har en medlemsstats forpligtelse til at ophæve den støtte, som Kommissionen anser for at være uforenelig med det indre marked, til formål at genoprette den oprindelige situation ([100]).

(345) I den sammenhæng har Domstolen fastslået, at dette mål er nået, når modtageren har tilbagebetalt de beløb, der er tildelt som ulovlig støtte, hvorved modtageren mister den fordel, der var opnået på markedet i forhold til konkurrenterne, og situationen fra tiden før ydelsen af støtte genoprettes ([101]).

(346) I overensstemmelse med retspraksis fastsættes følgende i artikel 16, stk. 1, i forordning (EF) nr. 2015/1589: »I negative afgørelser om ulovlig støtte bestemmer Kommissionen, at den pågældende medlemsstat skal træffe alle nødvendige foranstaltninger til at kræve støtten tilbagebetalt fra støttemodtageren (…)«.

(347) Eftersom den kompensation for befordringspligten, der blev ydet til Correos under postloven af 1998 (i det omfang den overkompenserede Correos) og fritagelsen for ejendomsskat og for skat af økonomiske aktiviteter blev gennemført i strid med traktatens artikel 108 og skal anses for ulovlig og uforenelig støtte, skal disse midler tilbagesøges for at genoprette den situation, der fandtes på markedet, inden støtteforanstaltningerne blev gennemført.

(348) De nominelle tilbagesøgningsbeløb, der svarer til de forskellige uforenelige støtteforanstaltninger, er 166,112 mio. EUR for den kompensation for befordringspligten, der blev ydet til Correos under postloven af 1998 (se betragtning 267), 752 840,50 EUR for fritagelsen for ejendomsskat (se betragtning 316) og 113 591,24 EUR for den delvise fritagelse for skat af økonomiske aktiviteter (se betragtning 317).

([99]) Se sag C-70/72, Kommissionen mod Tyskland (Sml. 1973, s. 813, præmis 13).
([100]) Se forenede sager C-278/92, C-279/92 og C-280/92, Spanien mod Kommissionen (Sml. 1994 I, s. 4103, præmis 75).
([101]) Se sag C-75/97, Belgien mod Kommissionen (Sml. 1999 I, s. 30671, præmis 64 og 65).

(349) Tilbagesøgningen bør omfatte perioden fra det tidspunkt, hvor modtageren fik fordelen, dvs. den dato, hvor støtten blev stillet til rådighed for modtageren, og frem til beløbets faktiske tilbagebetaling, og de tilbagesøgte beløb tilskrives rente fra den dato, indtil de er tilbagebetalt. De kan også være inklusive en skattemæssig justering som nævnt i betragtning 268 og 269 —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

Beløbet svarende til 317,387 mio. EUR, der er indrømmet Correos i form af kompensation for postbefordringspligt under postloven af 1998 og gennemført af Spanien i strid med traktatens artikel 108, stk. 3, udgør statsstøtte i henhold til traktatens artikel 107, stk. 1.

Af det i stk. 1 nævnte beløb er et beløb svarende til 166,112 mio. EUR uforeneligt med det indre marked, da det udgør overkompensation til Correos.

Artikel 2

Statsstøtten, som beløber sig til 752 840,50 EUR, som er indrømmet Correos i form af fritagelse for ejendomsskat (*Impuesto sobre Bienes Inmuebles)* og ulovligt gennemført af Spanien i strid med traktatens artikel 108, stk. 3, er uforeneligt med det indre marked.

Artikel 3

Statsstøtten, som beløber sig til 113 591,24 EUR, som er indrømmet Correos i form af fritagelse for skat af økonomiske aktiviteter (*Impuesto de Actividades Económicas)* og ulovligt gennemført af Spanien i strid med traktatens artikel 108, stk. 3, er uforeneligt med det indre marked.

Artikel 4

Kapitalbidragene til Correos fra Spanien i 2004, 2005 og 2006 udgør ikke støtte i henhold til traktatens artikel 107, stk. 1.

Artikel 5

Statsstøtte i form af kompensation indrømmet Correos for distributionen af valgmateriale udgør eksisterende støtte i henhold til artikel 1, litra b), i forordning (EU) 2015/1589.

Artikel 6

1. Spanien tilbagesøger fra støttemodtagerne uforenelig støtte, der er tildelt i henhold til de i artikel 1, 2 og 3 omhandlede foranstaltninger.

2. Størrelsen af statsstøtten omhandlet i artikel 1, andet afsnit, kan yderligere reduceres ved at fratrække den skat, som er blevet betalt af den modtagne støtte, såfremt modtageren ikke kan opnå yderligere skattefradrag, jf. punkt 50 i Kommissionens meddelelse om tilbagesøgning.

3. De beløb, der skal tilbagesøges, pålægges renter fra det tidspunkt, hvor de blev udbetalt til støttemodtageren, og indtil de faktisk er tilbagebetalt.

4. Renten beregnes med renters rente i overensstemmelse med kapitel V i forordning (EF) nr. 794/2004.

5. Spanien indstiller alle resterende udbetalinger af den i artikel 1, 2 og 3 omhandlede støtte med virkning fra datoen for vedtagelsen af denne afgørelse.

Artikel 7

1. Tilbagesøgningen af den i artikel 1, 2 og 3 omhandlede støtte iværksættes omgående og effektivt.

2. Spanien efterkommer denne afgørelse senest fire måneder efter meddelelsen deraf.

Artikel 8

1. Senest to måneder efter meddelelsen af denne afgørelse sender Spanien Kommissionen følgende oplysninger:

a) det samlede beløb (hovedstol og renter), som støttemodtageren skal tilbagebetale

b) en detaljeret beskrivelse af allerede trufne og planlagte foranstaltninger med henblik på at efterkomme denne afgørelse

c) dokumentation for, at støttemodtagerne har fået påbud om at tilbagebetale støtten.

2. Spanien holder Kommissionen underrettet om udviklingen i de foranstaltninger, der på nationalt plan træffes for at efterkomme denne afgørelse, indtil den i artikel 1, 2 og 3 omhandlede støtte er fuldt tilbagebetalt. Spanien indsender på Kommissionens anmodning straks oplysninger om de foranstaltninger, der allerede er truffet eller er planlagt for at efterkomme afgørelsen. Spanien giver tillige detaljerede oplysninger om de støttebeløb og renter, støttemodtagerne allerede har tilbagebetalt.

Artikel 9

Denne afgørelse er rettet til Kongeriget Spanien.

Udfærdiget i Bruxelles, den 10. juli 2018.

På Kommissionens vegne
Margrethe VESTAGER
Medlem af Kommissionen