BESCHLÜSSE

BESCHLUSS (EU) 2019/115 DER KOMMISSION

vom 10. Juli 2018

über die von Spanien durchgeführte staatliche Beihilfe SA.37977 (2016/C) (ex 2016/NN) zugunsten der Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos, S.A.

(Bekannt gegeben unter Aktenzeichen C(2018) 4233)

(Nur der spanische Text ist verbindlich)

(Text von Bedeutung für den EWR)

DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 108 Absatz 2 Unterabsatz 1,

gestützt auf das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum, insbesondere auf Artikel 62 Absatz 1 Buchstabe a,

nach Aufforderung der Beteiligten zur Stellungnahme gemäß den genannten Bestimmungen [1] und unter Berücksichtigung ihrer Stellungnahmen,

in Erwägung nachstehender Gründe:

1. VERFAHREN

(1) Am 9. Dezember 2013 bzw. am 10. April 2014 gingen bei der Kommission zwei anonyme Beschwerden wegen rechtswidriger und nicht mit dem Binnenmarkt vereinbarer Beihilfen ein, die der spanische Staat der Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A. (im Folgenden „Correos") gewährt haben soll. Beide Beschwerden bezogen sich auf die folgenden mutmaßlichen Maßnahmen zugunsten von Correos: i) eine mutmaßliche Überkompensation für die Erfüllung der Universaldienstverpflichtung durch Correos ab 1998, ii) angeblich nicht mit dem Binnenmarkt vereinbare Steuerbefreiungen für Correos und iii) vermutlich nicht entrichtete Sozialbeiträge für bei Correos beschäftigte Beamte.

(2) Am 14. Februar 2014, am 26. Februar 2014 und am 15. Juli 2014 übermittelte die Kommission den spanischen Behörden die nicht vertraulichen Fassungen der beiden Beschwerden.

(3) Am 11. April 2014 und am 18. September 2014 reagierten die spanischen Behörden auf diese Beschwerden.

(4) Am 10. Juli 2014, am 22. Oktober 2014 und am 4. Dezember 2015 forderte die Kommission weitere Informationen von den spanischen Behörden an.

(5) Die spanischen Behörden reagierten auf diese Ersuche am 7. August 2014, am 19. Dezember 2014, am 19. Januar 2015 und am 21. Dezember 2015.

(6) Mit Schreiben vom 11. Februar 2016 setzte die Kommission Spanien von ihrem Beschluss in Kenntnis, aufgrund verschiedener Maßnahmen zugunsten von Correos das Verfahren nach Artikel 108 Absatz 2 AEUV einzuleiten. Der Beschluss der Kommission, ein förmliches Prüfverfahren einzuleiten (im Folgenden „Einleitungsbeschluss von 2016"), wurde im *Amtsblatt der Europäischen Union* veröffentlicht [2].

(7) Mit Schreiben vom 21. April 2016 erhielt die Kommission eine erste Stellungnahme Spaniens zum Einleitungsbeschluss.

(8) Mit Schreiben vom 11. Mai 2016 erhielt die Kommission eine Stellungnahme von Correos zum Einleitungsbeschluss.

(9) Mit Schreiben vom 12. Mai 2016 ging bei der Kommission eine Stellungnahme eines Dritten zum Einleitungsbeschluss ein.

[1] ABl. C 129 vom 12.4.2016, S. 10.
[2] Vgl. Fußnote 1.

(10) Die Kommission leitete diese Stellungnahmen am 8. Juni 2016 an Spanien weiter.

(11) Spanien äußerte sich mit Schreiben vom 6. Juli 2016 zu der Stellungnahme des Dritten.

(12) Im Laufe des Verfahrens erhielt die Kommission am 24. Oktober 2017 und am 23. Mai 2018 zusätzliche Stellungnahmen von Spanien.

(13) Mit Schreiben vom 20. März 2018 ging bei der Kommission eine zusätzliche Stellungnahme von einem ehemaligen Wettbewerber von Correos, Unipost, ein.

2. **DETAILLIERTE BESCHREIBUNG DER BEIHILFE**

2.1. *DER SPANISCHE POSTMARKT*

(14) Vor dem Beitritt Spaniens zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) im Jahr 1986 wurden die Postdienste in Spanien von der Generalverwaltung bereitgestellt. Im Dekret 1113/1960 vom 9. Mai 1960 über die Postverordnung, das durch die per Dekret Nr. 1653/1964 vom 14. Mai 1964 angenommene Postdienste-verordnung umgesetzt wurde, wird der Postdienst definiert und seine Erbringung der Generaldirektion „Correos y Telégrafos" übertagen. Mit der Annahme der Postverordnung und ihrer Durchführungsverordnung begann die Liberalisierung des spanischen Postmarktes. Während sich das Monopol von „Correos y Telégrafos" auf die überregionale und internationale Zustellung von Briefen und Postkarten beschränkte, wurden die städtischen Post- und Paketdienste vollständig liberalisiert. In den 1970er-Jahren traten die ersten großen privaten Betreiber in den spanischen Postmarkt ein.

(15) Nach dem Beitritt Spaniens zur EWG erfolgte zwischen 1998 und 2010 eine schrittweise Liberalisierung der Postdienste auf der Grundlage der Postrichtlinien der Europäischen Union. Konkret wurde die Richtlinie 97/67/EG des Europäischen Parlaments und des Rates ([3]) 1998 durch das Gesetz 24/1998 vom 13. Juli 1998 über den Universalpostdienst und die Liberalisierung der Postdienste (Postgesetz von 1998) in nationales Recht umgesetzt, mit dem Correos erstmals mit der Erfüllung der Universaldienstverpflichtung betraut wurde. ([4]) Das Gesetz sah eine reduzierte Liste von Universaldiensten ([5]) vor, die Correos als Universaldiensteanbieter vorbehalten waren (der „reservierte Bereich"), während alle anderen Postdienste liberalisiert wurden (der „nicht reservierte Bereich").

(16) Die Liberalisierung der Postdienste in Spanien wurde mit der Umsetzung der Richtlinie 2002/39/EG des Europäischen Parlaments und des Rates ([6]) in spanisches Recht durch das Gesetz 53/2002 vom 30. Dezember 2002 über Steuer-, Verwaltungs- und Sozialmaßnahmen fortgesetzt, mit dem das vorgenannte Postgesetz von 1998 geändert und der Umfang des reservierten Bereichs weiter reduziert wurde.

(17) Im Jahr 2010 wurde der Postsektor durch das Gesetz 43/2010 vom 30. Dezember 2010 über den Universal-postdienst, die Nutzerrechte und den Postmarkt (Postgesetz von 2010) vollständig liberalisiert, mit dem die Richtlinie 2008/6/EG des Europäischen Parlaments und des Rates ([7]) in spanisches Recht umgesetzt wurde. Mit dem Postgesetz von 2010 wurde der Umfang der Universaldienstverpflichtung neu definiert (z. B. wurden Postanweisungen von der Universaldienstverpflichtung ausgeschlossen) und der reservierte Bereich abgeschafft.

2.2. *DER EMPFÄNGER*

2.2.1. CORREOS

(18) Correos ist ein vollständig staatseigenes Unternehmen und Muttergesellschaft der Grupo Correos; der Alleingesell-schafter des Unternehmens ist die Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (im Folgenden „SEPI"). SEPI ist eine Holdinggesellschaft für die Beteiligungen des Staates an Unternehmen.

([3]) Richtlinie 97/67/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 1997 über gemeinsame Vorschriften für die Entwicklung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft und die Verbesserung der Dienstequalität (ABl. L 15 vom 21.1.1998, S. 14).

([4]) In der zusätzlichen Bestimmung und Artikel 15 Absatz 2 des Postgesetzes von 1998 sind die folgenden Dienstleistungen aufgelistet, die in den Anwendungsbereich des Universalpostdienstes fallen: 1) Postanweisungen; 2) die regelmäßige Bereitstellung nationaler und internationaler Postdienste für Postsendungen, die eine vom Absender auf der Sendung selbst oder auf ihrer Verpackung angegebene Adresse enthalten. Dies können sein: a) Briefe und Postkarten mit schriftlichen Mitteilungen bis zu einem Gewicht von 2 kg; b) Pakete mit oder ohne wirtschaftlichen Wert mit einem Gewicht von bis zu 10 kg.

([5]) Artikel 18 des Postgesetzes von 1998 definiert den reservierten Bereich wie folgt: Postanweisungen; die Abfertigung, Sortierung, Beförderung und Zustellung von Sendungen (einschließlich Einschreiben) zwischen Städten sowie von Briefen und Postkarten mit einem Gewicht von bis zu 100 Gramm (ab dem 1. Januar 2006 wurde die Gewichtsgrenze auf 50 Gramm festgesetzt); die grenzüber-schreitenden Postdienste (Sendungen aus einem oder in ein anderes Land), einschließlich Briefe und Postkarten, die den oben genannten Vorgaben in Bezug auf Preis, Gewicht und Datum entsprechen; der Eingang von Anträgen, Briefen und Mitteilungen von Bürgern an die Organe der öffentlichen Verwaltung.

([6]) Richtlinie 2002/39/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Juni 2002 zur Änderung der Richtlinie 97/67/EG im Hinblick auf die weitere Liberalisierung des Marktes für Postdienste in der Gemeinschaft (ABl. L 176 vom 5.7.2002, S. 21).

([7]) Richtlinie 2008/6/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Februar 2008 zur Änderung der Richtlinie 97/67/EG im Hinblick auf die Vollendung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft (ABl. L 52 vom 27.2.2008, S. 3).

(19) Correos bietet Postdienste, u. a. Universaldienste, Kurierdienste und andere Dienstleistungen (z. B. Dienstleistungen, die mit Postdiensten im Zusammenhang stehen, sowie damit verbundene Tätigkeiten wie Geldüberweisungen, Philatelie usw.) an. Im Jahr 2016 erzielte Correos einen Umsatz von rund 1 761 Mio. EUR, versandte 2 774 Mio. Postsendungen (einschließlich Pakete) und beschäftigte 49 785 Mitarbeiter.

(20) Correos ist mit 8 787 Poststellen im Jahr 2016 der größte Anbieter von Postdienstleistungen in Spanien. Das Unternehmen ist Marktführer im spanischen Postsektor und hält den größten Marktanteil auf dem spanischen Postmarkt, mit Ausnahme von Paketdiensten. Bis 2017 war Unipost S.A. der Hauptkonkurrent von Correos auf dem spanischen Postmarkt, jedoch befand sich das Unternehmen in finanziellen Schwierigkeiten und ging am 19. Februar 2018 in Liquidation. Andere europäische Postbetreiber (z. B. Deutsche Post, TNT, La Poste, UPS, CTT Correios Portugal und Royal Mail) halten bedeutende Marktanteile bei den Paketdiensten.

2.2.2. DER FÜR CORREOS GELTENDE RECHTSRAHMEN

(21) In Spanien verwaltet der Staat die Post seit 1716 direkt. Correos war Teil der öffentlichen Verwaltung und war in verschiedene Ministerien wie das Innenministerium und später das Ministerium für Verkehr und Kommunikation eingebunden.

(22) Die eigenständige Behörde „Correos y Telégrafos“ wurde durch das Allgemeine Haushaltsgesetz 31/1990 vom 27. Dezember 1990 geschaffen. Die eigenständige Behörde „Correos y Telégrafos“ wurde 1992 gegründet und dem Ministerium für Verkehr, Tourismus und Kommunikation unterstellt.

(23) „Correos y Telégrafos“ wurde zu einer öffentlichen Körperschaft, die gemäß dem Gesetz 6/1997 vom 14. April 1997 über die Organisation und Funktionsweise der allgemeinen Staatsverwaltung dem Ministerium für öffentliche Arbeiten (Ministerio de Fomento) unterstellt wurde.

(24) Das Gesetz 14/2000 vom 29. Dezember 2000 über steuerliche, administrative und soziale Maßnahmen hat den rechtlichen Rahmen für die im Juni 2001 gegründete „Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A.“ geschaffen. Am 5. Juni 2012 wurden alle zur Correos-Gruppe gehörenden Unternehmen (d. h. Correos und seine Tochtergesellschaften Correos Express, Nexea und Correos Telecom) in die SEPI-Holdinggesellschaft eingebracht, die ihre alleinige Anteilseignerin wurde.

2.3. *BESCHREIBUNG DER ÖFFENTLICHEN MAßNAHMEN ZUGUNSTEN VON CORREOS*

2.3.1. DER CORREOS GEWÄHRTE AUSGLEICH FÜR DIE ERFÜLLUNG DER UNIVERSALDIENSTVERPFLICHTUNG

(25) Im Jahr 1998 wurde Correos mit dem Postgesetz von 1998 mit der Erfüllung der Universaldienstverpflichtung betraut. Als Ausgleich für die Erfüllung der Universaldienstverpflichtung erhielt Correos von 1998 bis 2010 öffentliche Mittel. Mit dem Postgesetz von 2010 wurde Correos erneut mit der Erfüllung der Universaldienstverpflichtung betraut, und zwar für einen Zeitraum von 15 Jahren ab dem 1. Januar 2011.

2.3.1.1. ***Der nach dem Postgesetz von 1998 gewährte Ausgleich für die Erfüllung der Universaldienstverpflichtung***

(26) Ab dem 11. März 2000 wurde das Postgesetz von 1998 durch einen „Plan de Prestación“ (im Folgenden „Plan de Prestación von 2000“) ergänzt, in dem der Ausgleichsmechanismus zur Berechnung der Nettokosten, die Correos im Zusammenhang mit der Erfüllung seiner Verpflichtung als Universaldiensteanbieter entstehen, und Qualitätskriterien für die Bereitstellung der Universaldienste festgelegt sind.

(27) Von 2000 bis 2010 wurde der Correos für die Erfüllung der Universaldienstverpflichtung gewährte Ausgleich auf der Grundlage einer von den spanischen Behörden entwickelten Methode (im Folgenden die „spanische Methode“) berechnet, die im Plan de Prestación von 2000 beschrieben ist. Darüber hinaus sieht der Plan de Prestación von 2000 vor, dass Correos eine analytische Buchhaltung mit getrennten Konten gemäß Artikel 29 des Postgesetzes von 1998 einführen sollte.

(28) Die spanische Methode zur Berechnung der Nettokosten der sich aus der Erfüllung der Universaldienstverpflichtung ergebenden unzumutbaren Belastung bestand aus den folgenden Schritten:

a) SCHRITT 1: Ermittlung der Einnahmen und Kosten jedes Produkts/jeder Dienstleistung und jeder Kostenstelle gemäß den Kostenrechnungsinformationen von Correos. Bei jedem Produkt/jeder Dienstleistung, bei dem/der die Kosten pro Einheit höher sind als die Einnahmen pro Einheit, werden die entsprechenden Kostenstellen als verlustbringend betrachtet. Die anderen Kostenstellen, bei denen die Einnahmen pro Einheit höher sind als die Kosten pro Einheit, werden als gewinnbringend angesehen.

b) SCHRITT 2: Für jede reservierte Dienstleistung (RD) wird bewertet, welche Kostenstellen bei der Erbringung dieser Dienstleistung verlust- oder gewinnbringend sind, und der Gesamtverlust bzw. -gewinn für die Erbringung dieser Dienstleistung wird berechnet (Verlust/Gewinn RD). Die Nettokosten für die reservierten Dienstleistungen werden berechnet als Differenz zwischen der Summe aus den Verlusten RD und der Summe aus den Gewinnen RD.

c) SCHRITT 3: Für jede nicht reservierte Dienstleistung (NRD) wird bewertet, welche Kostenstellen bei der Erbringung dieser Dienstleistung verlustbringend sind, und der Gesamtverlust dieser Kostenstellen für die Erbringung dieser Dienstleistung wird berechnet (Verlust NRD). Die Nettokosten für die nicht reservierten Leistungen ergeben sich aus der Summe der Verluste NRD.

d) SCHRITT 4: Der Ausgleich für die Erfüllung der Universaldienstverpflichtung deckt die Nettokosten der reservierten und nicht reservierten Dienstleistungen, die gemäß den Schritten 2 und 3 berechnet wurden.

(29) Tabelle 1 zeigt den Ausgleich, der Correos für die Erfüllung der Universaldienstverpflichtung im Zeitraum 2004-2010 gewährt wurde und der nach der spanischen Methode berechnet wurde:

Tabelle 1

Der Correos gewährte Ausgleich für die Erfüllung der Universaldienstverpflichtung

(Mio. EUR)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Nettokosten RD	46,171	40,435	39,558	80,823	101,783	176,559	152,521
Nettokosten NRD	44,859	47,294	55,199	39,441	40,863	45,919	43,812
Ausgleich für die Erfüllung der Universaldienstverpflichtung	91,030	87,729	94,757	120,264	142,646	222,478	196,333

2.3.1.2. ***Der nach dem Postgesetz von 2010 gewährte Ausgleich für die Erfüllung der Universaldienstverpflichtung***

(30) Das Postgesetz von 1998 wurde durch das Postgesetz von 2010 ersetzt, das am 1. Januar 2011 in Kraft trat. Mit dem Postgesetz von 2010 wurde Correos für einen Zeitraum von 15 Jahren ab Inkrafttreten des Gesetzes (d. h. bis zum 1. Januar 2026) mit der Erfüllung der Universaldienstverpflichtung betraut.

(31) Gemäß Artikel 27 und 28 des Postgesetzes von 2010 kann der Universaldiensteanbieter einen Ausgleich bis zur Höhe der Nettokosten erhalten, die bei der Erfüllung seiner Verpflichtungen anfallen. Die Nettokosten sind nach der Methode zur Berechnung der vermeidbaren Nettokosten (im Folgenden „NAC-Methode") als Differenz zwischen den Nettokosten der Tätigkeit des Universaldiensteanbieters mit Universaldienstverpflichtungen und den Nettokosten der Tätigkeit des Universaldiensteanbieters ohne Universaldienstverpflichtungen zu berechnen. Gemäß Anhang 1 der Richtlinie 2008/6/EG werden bei der Berechnung alle sonstigen relevanten Elemente, einschließlich der einem für die Erbringung des Universaldienstes benannten Postdiensteanbieter erwachsenden immateriellen und marktrelevanten Vorteile, des Anspruchs auf einen angemessenen Gewinn sowie der Anreize für Kosteneffizienz, berücksichtigt.

(32) Wie in Artikel 22 Absatz 3 und Artikel 27 Absatz 2 Buchstabe b des Postgesetzes von 2010 vorgesehen, sollte die in Erwägungsgrund 31 beschriebene NAC-Methode in einem neuen „*Plan de Prestación*" weiterentwickelt werden. Bis jetzt ist jedoch kein solcher neuer *Plan de Prestación* verabschiedet worden. Daher gibt es seit 2011 keine Methode zur Berechnung der Nettokosten der Universaldienstverpflichtung.

(33) Nach Angaben der spanischen Behörden hat Correos seit 2011 offiziell keinen Ausgleich für die Erfüllung der Universaldienstverpflichtung mehr erhalten, obwohl es für die Jahre 2011-2017 von vorläufigen Vorauszahlungen profitiert hat. Die tatsächlichen Nettokosten für diese Jahre müssen noch berechnet werden, sobald der neue *Plan de Prestación* verabschiedet und die NAC-Methode festgelegt ist. Die Kommission wird den Ausgleich für die Erfüllung der Universaldienstverpflichtung nach dem Postgesetz von 2010 in einem anderen Beschluss prüfen.

2.3.2. DIE CORREOS GEWÄHRTEN STEUERBEFREIUNGEN

(34) Gemäß Artikel 19 Absatz 1 Buchstabe b des Postgesetzes von 1998 ist der Universaldienstleister „*von allen Steuern auf seine Dienstleistungen im reservierten Bereich befreit, mit Ausnahme der Körperschaftssteuer*". In Artikel 22 Absatz 2 des Postgesetzes von 2010 wurde diese Steuerbefreiung aufrechterhalten und auf die gesamte Universaldienstverpflichtung ausgeweitet.

(35) Nach Ansicht der spanischen Behörden ist die einzige Steuer, die neben der Mehrwertsteuer möglicherweise in den Anwendungsbereich dieser Befreiung fallen könnte, die Gewerbesteuer (*Impuesto de Actividades Económicas*), da es sich dabei um eine Steuer handelt, die auf die Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit erhoben wird und mit der Erfüllung der Universaldienstverpflichtung verbunden ist. Andere Steuern wie die Vermögensverkehrsteuer, die Bauabgabe, die Steuer auf die Wertsteigerung von städtischem Land und die Besteuerung von Kraftfahrzeugen fallen nicht unter die Befreiung, da sie nicht mit der wirtschaftlichen Tätigkeit der Erfüllung der Universaldienstverpflichtung verbunden sind.

(36) Die spanischen Behörden haben erklärt, dass Correos teilweise von der Gewerbesteuer befreit wurde, da es nur 50 % des normalen Steuerbetrags zahlt.

(37) Was die Grundsteuer (*Impuesto sobre Bienes Inmuebles*) betrifft, so erklärten die spanischen Behörden, dass es sich um eine Steuer handele, die nicht auf die Erfüllung der Universaldienstverpflichtung oder die Erbringung anderer Postdienste erhoben werde, sondern auf den Wert von Immobilien. Daher falle sie nicht in den Anwendungsbereich der beiden Postgesetze. Zwischen 2008 und 2013 stellte Correos mehrere Anträge unter Berufung auf seine Auslegung des Artikels 19 Absatz 1 Buchstabe b des Postgesetzes von 1998 und des Artikel 22 Absatz 2 des Postgesetzes von 2010, in denen das Unternehmen angab, dass es für eine Reihe von Büros in verschiedenen Gemeinden von der Grundsteuer ausgenommen werden sollte. Auf diese Anträge von Correos auf Befreiung von der Grundsteuer hin haben mehrere lokale Verwaltungen und Gerichte zugunsten von Correos entschieden und ihm eine Rückerstattung der zuvor gezahlten Steuern gewährt.

2.3.2.1. ***Die Befreiung von der Grundsteuer (IBI)***

(38) Die Grundsteuer ist eine lokale Steuer im spanischen Steuersystem, die durch das Königliche Gesetzesdekret 2/2004 vom 5. März 2004 geregelt ist. Gemäß Artikel 60 dieses Königlichen Gesetzesdekrets ist diese Steuer eine objektive direkte Steuer, die auf den Wert des Grundstücks gemäß den in diesem Königlichen Gesetzesdekret festgelegten Bedingungen erhoben wird. Der Steuertatbestand der Grundsteuer ist der Anspruch auf die Rechte an ländlichen und städtischen Grundstücken und an Grundstücken mit besonderen Merkmalen, die in Artikel 61 des Königlichen Gesetzesdekrets 2/2004 festgelegt sind. Die Grundsteuer wird nicht auf eine Aktivität erhoben, sondern auf den Wert des Grundstücks.

(39) Zwischen 2008 und 2013 stellte Correos unter Berufung auf seine Auslegung des Artikels 19 Absatz 1 Buchstabe b des Postgesetzes von 1998 und des Artikels 22 Absatz 2 des Postgesetzes von 2010 mehrere Anträge, in denen das Unternehmen angab, dass es gemäß den Postgesetzen für eine Reihe von Büros in verschiedenen Gemeinden von der Grundsteuer ausgenommen werden sollte. Auf diese Anträge von Correos auf Befreiung von der Grundsteuer hin haben mehrere Verwaltungen und lokale Gerichte zugunsten von Correos entschieden. Nach Angaben der spanischen Behörden belaufen sich die an Correos tatsächlich gewährten Steuererstattungen auf 752 840,50 EUR.

(40) Die Auslegungen dieser Gerichte sowohl des Postgesetzes von 1998 als auch des Postgesetzes von 2010, die eine Befreiung des Universaldiensteanbieters von der Grundsteuer ermöglichten, wurden 2013 vom spanischen Obersten Gerichtshof nach einer Beschwerde der lokalen Behörden der Provinz Huesca zurückgewiesen. Der Oberste Gerichtshof stellte in seinem Urteil fest, dass Artikel 22 Absatz 2 des Postgesetzes von 2010 restriktiv auszulegen ist. Nach Ansicht des Obersten Gerichtshofs können die in diesem Artikel vorgesehenen Steuerbefreiungen nur auf Steuern angewandt werden, die auf direkt mit der Erfüllung der Universaldienstverpflichtung verbundene Tätigkeiten erhoben werden, und daher nicht auf die Grundsteuer Anwendung finden, die eine direkte Steuer auf den Wert des Grundstücks ist.

(41) Die Correos im Rahmen der Befreiung von der Grundsteuer zwischen 2008 und 2013 erlassenen Beträge wurden nachträglich nie eingezogen. Nach dem spanischen nationalen Rechtssystem hat die Beschwerde im Interesse des Gesetzes („recurso de casación en interés de ley“) einen außergewöhnlichen und subsidiären Charakter, der ausschließlich auf die Vereinheitlichung der Rechtslehre abzielt und daher keine Auswirkungen auf die in der Beschwerde genannte Angelegenheit haben kann (d. h. im vorliegenden Fall können durch die Beschwerde die Urteile und Entscheidungen über die Steuerbefreiungen nicht aufgehoben werden).

2.3.2.2. ***Die Befreiung von der Gewerbesteuer (IAE)***

(42) Die Gewerbesteuer ist im Gesetz 39/1988 vom 28. Dezember 1988 verankert, das durch das Königliche Gesetzesdekret 2/2004 vom 5. März 2004 ersetzt wurde. Aus Artikel 78 dieses Königlichen Gesetzesdekrets ergibt sich, dass Unternehmen, die wirtschaftliche, geschäftliche, berufliche oder künstlerische Tätigkeiten ausüben, der Steuer unterliegen sollten.

(43) Gemäß Artikel 78 des Königlichen Gesetzesdekrets 2/2004 ist die Gewerbesteuer eine objektive direkte Steuer, bei der der Steuertatbestand die Ausübung einer wirtschaftlichen, geschäftlichen, beruflichen oder künstlerischen Tätigkeit auf dem Staatsgebiet ist, unabhängig davon, ob sie an einem bestimmten Ort ausgeübt wird oder nicht und ob sie in den Steuersätzen festgelegt ist oder nicht.

(44) Die Gewerbesteuertarife wurden im Königlichen Gesetzesdekret 1175/1990 vom 28. September festgelegt. Die Posttätigkeit wurde ab 1999 der Gruppe 847 „Post und Telekommunikation" zugeordnet. Diese Gruppe umfasst die Erbringung von Postdienstleistungen, bestehend aus der Abholung, Annahme, Sortierung, Behandlung, Beförderung und Zustellung von Postsendungen in allen ihren Formen. Anmerkung 3 zur Tarifgruppe 847 besagt jedoch, dass die öffentliche Körperschaft Correos berechtigt ist, nur 50 % des für diese Gruppe festgelegten Steuerbetrags zu zahlen. Nach Angaben der spanischen Behörden bedeutet dies, dass Correos seit 2004 eine Befreiung von 8 113,66 EUR pro Jahr in Anspruch genommen hat. Die spanischen Behörden haben bestätigt, dass Correos weiterhin in den Genuss der teilweisen Steuerbefreiung gemäß Anmerkung 3 zur Tarifgruppe 847 kommt.

2.3.3. DIE DREI IN DEN JAHREN 2004, 2005 UND 2006 GEWÄHRTEN KAPITALERHÖHUNGEN

(45) Im Berichtszeitraum profitierte Correos von drei Kapitalerhöhungen in Höhe von insgesamt 48 081 000 EUR:

a) einer am 13. Dezember 2004 durchgeführte Kapitalerhöhung um 16 027 000 EUR;

b) einer am 25. November 2005 durchgeführte Kapitalerhöhung um 16 027 000 EUR;

c) einer am 24. November 2006 durchgeführte Kapitalerhöhung um 16 027 000 EUR.

(46) Nach Angaben der spanischen Behörden waren diese Kapitalerhöhungen Teil des strategischen Geschäftsplans von Correos für den Zeitraum 2004-2006, um die Verschlechterung der Lage auf dem Postmarkt auszugleichen. Die grundlegenden strategischen Linien eines solchen Geschäftsplans waren:

a) Sicherstellung der zukünftigen Tragfähigkeit des Postgeschäfts auf der Grundlage der Effizienz;

b) mittelfristige Stärkung des Wachstums durch den Ausbau des Finanzdienstleistungs- und des Paketgeschäfts als wichtigste Achsen für das Wachstum von Correos;

c) Erweiterung der zukünftigen Wachstumsoptionen durch die Entwicklung der Verwaltung von Datenbanken, des „Mailrooms" und des E-Business;

d) Modernisierung der Kapazitäten von Correos und Anpassung des Managementmodells an den aktuellen Marktkontext, um die Diversifizierung zu fördern.

2.3.4. DER CORREOS GEWÄHRTE AUSGLEICH FÜR DIE ZUSTELLUNG VON WAHLMATERIAL

(47) Das Organisationsgesetz 5/1985 vom 19. Juni 1985 über das Allgemeine Wahlsystem („LOREG") und seine Durchführungsvorschriften regeln das Wahlverfahren in Spanien und erkennen das Recht an, persönlich oder per Briefwahl abzustimmen.

(48) Artikel 22 des Postgesetzes von 1998 und Artikel 22 Absatz 5 des Postgesetzes von 2010 sehen vor, dass der Staat dem benannten Universaldiensteanbieter im Rahmen von Wahlverfahren bestimmte Verpflichtungen auferlegen kann. Derselbe Artikel 22 Absatz 5 des Postgesetzes von 2010 sieht vor, dass für die Auferlegung zusätzlicher gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen ein Ausgleich gewährt wird.

(49) Gemäß der ersten zusätzlichen Bestimmung des Postgesetzes von 2010 ist Correos der benannte Universaldiensteanbieter, der mit der Aufgabe betraut ist, verschiedene Dienstleistungen im Zusammenhang mit den verschiedenen spanischen Wahlen (d. h. Staats-, Regional-, Europa- und Kommunalwahlen) zu erbringen.

(50) Die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen von Correos im Zusammenhang mit der Organisation von Wahlverfahren in Spanien betreffen Folgendes:

a) die Zustellung der Briefwahlunterlagen (einschließlich der Bereitstellung, Annahme, Versendung und Zustellung per Einschreiben und Eilpost) für die

(1) Briefwahl für Wähler mit Wohnsitz in Spanien;

(2) Briefwahl für abwesende Wähler mit Wohnsitz in Spanien;

(3) Briefwahl für Wähler, die sich vorübergehend im Ausland befinden;

(4) Briefwahl für Bordpersonal;

(5) Briefwahl für Bordpersonal der Streitkräfte oder in Ausnahmesituationen im Zusammenhang mit der nationalen Verteidigung;

(6) Briefwahl für Gefängnisinsassen;

b) die Zustellung des Wahlkampfmaterials der politischen Kandidaten auf dem Postweg: Annahme und anschließende Zustellung des Wahlkampfmaterials der politischen Parteien zu einem symbolischen Preis pro Postsendung (0,006 EUR);

c) die Bearbeitung anderer Postsendungen, die von der Wahlbehörde versandt werden (z. B. Wählerlisten, Referenzwählerlisten für Gemeinderäte usw.);

d) die Sammlung von Wahlunterlagen im Wahlausschuss nach Abschluss der Zählung. Dazu gehören die Abholung, Verwahrung und anschließende Zustellung des Umschlags mit dem Bericht und den dazugehörigen Unterlagen für jeden Ausschuss an das zuständige Wahlgremium.

(51) Die spanischen Behörden erklärten, dass Correos angesichts der zeitlichen Beschränkungen im Zusammenhang mit dem Wahlverfahren verpflichtet ist, den in Erwägungsgrund 50 genannten Tätigkeiten gegenüber anderen Posttätigkeiten Vorrang einzuräumen. Die hohe Anzahl der zu verteilenden Sendungen, die hohe Konzentration auf wenige Tage und die Anforderung, die meisten Dokumente persönlich auszuliefern (bei Einschreiben wie z. B. den Briefwahlunterlagen), sind mit erheblichem zusätzlichem Aufwand verbunden. Infolgedessen muss Correos sein Personal und andere Ressourcen (z. B. Transport, Sicherheit usw.) vorübergehend verstärken.

(52) Correos hat seit 2004 (siehe Tabelle 2) für seine unterschiedlichen Verpflichtungen im Zusammenhang mit der Durchführung von Wahlen Ausgleichsleistungen erhalten.

Tabelle 2

Correos gewährter Ausgleich für die Organisation von Wahlen

(EUR)

Jahr	Art der Wahl	Ausgleich für die Zustellung von Wahlmaterial
2004	National	27 182 926
2005	Regional	3 670 281
2006	Regional	4 528 376
2007	National/Regional	19 536 604
2008	National/Regional	19 609 632
2009	National/Regional	14 603 021
2010	Regional	4 620 588
2011	National/Regional	40 092 858
2012	Regional	14 268 978
	GESAMT	**148 113 264**

3. GRÜNDE FÜR DIE EINLEITUNG DES FÖRMLICHEN PRÜFVERFAHRENS

(53) Die Kommission hat beschlossen, das förmliche Prüfverfahren einzuleiten, da sie ernsthafte Zweifel an der Vereinbarkeit mehrerer Maßnahmen hat, die Correos seit 2004 gewährt wurden:

a) der nach dem Postgesetz von 1998 gewährte Ausgleich für die Erfüllung der Universaldienstverpflichtung,

b) die Befreiung von der Grundsteuer und die teilweise Befreiung von der Gewerbesteuer,

c) die drei in den Jahren 2004, 2005 und 2006 gewährten Kapitalerhöhungen und

d) der Correos gewährte Ausgleich für die Zustellung von Wahlmaterial.

(54) Die Kommission äußerte insbesondere Zweifel in Bezug auf:

a) die Höhe des Ausgleichs, den Correos für die Erfüllung der Universaldienstverpflichtung zwischen 2004 und 2010 erhalten hat und den sie prima facie als staatliche Beihilfe eingestuft hat, sowie die Möglichkeit einer Überkompensation des Betreibers,

b) die Vereinbarkeit der Befreiung von der Grundsteuer und der teilweisen Befreiung von der Gewerbesteuer, die sie beide prima facie als staatliche Beihilfen angesehen hat, mit dem Binnenmarkt bzw. deren Einstufung als bestehende Beihilfen,

c) die Konformität der in den Jahren 2004, 2005 und 2006 gewährten Kapitalzuführungen mit dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers,

d) die Vereinbarkeit des Correos gewährten Ausgleichs für die Zustellung von Wahlmaterial, den sie als prima facie staatliche Beihilfe angesehen hat, mit dem Binnenmarkt bzw. dessen Einstufung als bestehende Beihilfe.

4. **STELLUNGNAHMEN BETEILIGTER**

(55) Die Kommission erhielt Stellungnahmen von zwei Beteiligten, nämlich dem mutmaßlichen Begünstigten der Beihilfemaßnahmen, Correos, und einem Dritten (nachstehend der „anonyme Dritte“ genannt), der die Geheimhaltung seiner Identität verlangte.

4.1. *STELLUNGNAHME VON CORREOS*

4.1.1. DER AUSGLEICH FÜR DIE ERFÜLLUNG DER UNIVERSALDIENSTVERPFLICHTUNG STELLT KEINE MIT DEM BINNENMARKT UNVEREINBARE STAATLICHE BEIHILFE DAR

(56) Laut Correos stellt der dem Unternehmen für den Zeitraum 2004-2010 gewährte Ausgleich für die Erfüllung der Universaldienstverpflichtung keine staatliche Beihilfe dar. Insbesondere ist Correos der Ansicht, dass der Ausgleich keinen Vorteil darstelle, da er die vier in der Rechtssache C-280/00 ([8]) genannten Kriterien (die „Altmark-Kriterien“) erfülle. Correos weist die im Einleitungsbeschluss getroffene Schlussfolgerung zurück, wonach der Ausgleich für die Erfüllung der Universaldienstverpflichtung nicht dem dritten und vierten Altmark-Kriterium entspricht.

(57) In Bezug auf das dritte Altmark-Kriterium weist Correos darauf hin, dass das Kriterium verlangt, dass der für die Erbringung einer öffentlichen Dienstleistung erhaltene Ausgleich die Nettokosten, d. h. die Differenz zwischen Kosten und Einnahmen zuzüglich eines angemessenen Gewinns, nicht übersteigen darf. Correos ist der Ansicht, dass das dritte Altmark-Kriterium untrennbar mit der Prüfung der Vereinbarkeit von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse auf Grundlage der Mitteilung der Kommission („DAWI-Rahmen von 2012“) ([9]) verbunden sei. Insbesondere argumentiert Correos, dass der Ausgleich, den das Unternehmen für die Erfüllung der Universaldienstverpflichtung erhalten hat, mit der in Randnummer 27 des DAWI-Rahmens von 2012 enthaltenen Methode zur Berechnung der vermeidbaren Nettokosten (im Folgenden „NAC-Methode“) übereinstimme und somit angenommen werden sollte, dass das dritte Altmark-Kriterium erfüllt ist.

(58) Correos erklärt, dass die spanische Methode zur Bestimmung des Ausgleichs für Correos auf dem Bericht basiere, den die Kommission bei dem Beratungsunternehmen National Economic Research Associates in Auftrag gegeben hat (NERA-Bericht) ([10]). Laut Correos stellt die im NERA-Bericht enthaltene Ausgleichsmethode eine zulässige Umsetzung der NAC-Methode dar.

(59) Darüber hinaus ist Correos der Ansicht, dass die Erfüllung des dritten Altmark-Kriteriums durch den Grundsatz des Vertrauensschutzes gewährleitet sei. Laut Correos schuf die Kommission durch die Veröffentlichung des NERA-Berichts, in dem die NAC-Methode als gültige Methode zur Berechnung der Ausgleichsleistungen für die Erfüllung der Universaldienstverpflichtung anerkannt wurde, berechtigtes Vertrauen.

(60) Laut Correos ist es für die Erfüllung des dritten Altmark-Kriteriums irrelevant, dass die NAC-Methode erst mit dem Inkrafttreten des DAWI-Rahmens von 2012 eingeführt wurde.

(61) Correos ist darüber hinaus der Ansicht, dass die ihm gewährten Ausgleichsleistungen für die Erfüllung der Universaldienstverpflichtung dem vierten Altmark-Kriterium entsprechen. In Ermangelung eines öffentlichen Vergabeverfahrens wäre die Höhe des erhaltenen Ausgleichs angemessen, wenn sie den Kosten eines durchschnittlichen gut geführten Unternehmens in demselben Sektor unter Berücksichtigung der aus Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung erzielten Einnahmen und eines angemessenen Gewinns entspräche.

([8]) Urteil des Gerichtshofs vom 24. Juli 2003, Altmark Trans GmbH und Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415.

([9]) Mitteilung der Kommission: Rahmen der Europäischen Union für staatliche Beihilfen in Form von Ausgleichsleistungen für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen (ABl. C 8 vom 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) Laut Correos zeigt die von Spanien vorgelegte Studie von Frontier Economics, dass die Kosten von Correos unter denen liegen, die einem durchschnittlichen Unternehmen des Postsektors entstehen. Correos weist die von der Kommission geäußerten Zweifel an den Schlussfolgerungen des Berichts von Frontier Economics zurück:

a) Erstens sei die Kommission in ihren Beihilfebeschlüssen nicht zu dem Schluss gekommen, dass die Universaldiensteanbieter in Griechenland und Italien nicht kostenineffizient seien, und daher könne die Einbeziehung dieser Postbetreiber in die Stichprobe der Unternehmen, die von Frontier Economics als Nachweis der Kosteneffizienz von Correos angesehen werden, nicht als problematisch angesehen werden.

b) Zweitens sei die Tatsache, dass die Studie von Frontier Economics nachträglich erstellt wurde, angesichts der einschlägigen Rechtsprechung und der Praxis der Kommission, auch Studien, die nach der Annahme einer Maßnahme in der Vergangenheit erarbeitet wurden, zu berücksichtigen, nicht von Bedeutung.

c) Das Argument der Kommission, dass die von Spanien angewandte Kostenberechnungsmethode der Effizienz keine Beachtung schenke, würde auch dadurch widerlegt, dass die Methode zur Berechnung der Nettokosten der Universaldienstverpflichtung auf dem NERA-Bericht der Kommission beruhe. Die Methode sollte daher unbedingt als mit dem EU-Recht vereinbar betrachtet werden.

(63) Correos weist ferner darauf hin, dass sofern die Kommission zu dem Schluss käme, dass die Maßnahme eine staatliche Beihilfe darstellt, sie gemäß Artikel 106 Absatz 2 AEUV als mit dem Binnenmarkt vereinbar anzusehen sei.

(64) Correos bekräftigt, dass die von den spanischen Behörden angewandte und im NERA-Bericht enthaltene Ausgleichsmethode eine zulässige Umsetzung der NAC-Methode darstelle und von der Kommission akzeptiert werden sollte. Darüber hinaus ist Correos der Ansicht, dass es für die Erfüllung der Universaldienstverpflichtung für den Zeitraum 2004-2010 keine Überkompensation erhalten habe, da der Ausgleich nach der NAC-Methode berechnet wurde, ohne einen angemessenen Gewinn einzubeziehen.

(65) Sollte die Kommission zu dem Schluss kommen, dass die Maßnahme mit dem Binnenmarkt unvereinbare staatliche Beihilfen beinhalten könnte, besteht Correos darauf, dass die Kommission die dem Staat im Zeitraum 2004-2010 gezahlten Dividenden berücksichtigt, um den Betrag des Correos gewährten Ausgleichs zu verringern.

4.1.2. BEFREIUNGEN VON DER GRUNDSTEUER (IBI) UND DER GEWERBESTEUER (IAE)

(66) Was die Befreiung von der Grundsteuer betrifft, so erklärt Correos, dass diese Maßnahmen nicht auf Grundlage des Postgesetzes von 1998 oder des Postgesetzes von 2010 bewertet werden sollten, sondern unter direkter Bezugnahme auf die für jede Steuer geltenden Gesetze.

(67) Darüber hinaus ist Correos der Ansicht, dass die Maßnahme keine staatliche Beihilfe darstelle, da sie dem Staat nicht zugerechnet werden könne. Die Steuerbefreiung ist in keiner gesetzlichen Bestimmung festgelegt. Nur wenige lokale Steuerverwaltungen sowie einige lokale Gerichte haben die Steuerbefreiung auf 94 der 13 000 Räumlichkeiten von Correos angewandt. Der Oberste Gerichtshof Spaniens kam in seinem Urteil vom 7. Oktober 2013 zu dem Schluss, dass Artikel 22 Absatz 2 des Postgesetzes von 2010 keine Befreiung von der Grundsteuer vorsah.

(68) Darüber hinaus ist Correos der Ansicht, dass der im Rahmen der Befreiung von der Grundsteuer erlassene Betrag nicht im Nachhinein eingezogen werden könne, da die Befreiung rechtskräftig sei. Nach der Rechtsprechung der Gerichte der Union ([11]) sollte der Grundsatz der Rechtskraft gewahrt werden, wenn in der endgültigen gerichtlichen Entscheidung der Schluss gezogen wurde, dass eine staatliche Beihilfe vorliegt. Correos ist der Ansicht, dass das Urteil des Obersten Gerichtshofs Spaniens das Unionsrecht anwendet und auf das Vorliegen staatlicher Beihilfen hinweist. Daher sollte der Grundsatz der Rechtskraft gewahrt und eine Rückforderung in dem betreffenden Fall verhindert werden.

(69) Ferner vertritt Correos die Auffassung, dass der Grundsatz der Rechtskraft als allgemeiner Grundsatz des Unionsrechts angesehen werden sollte und dieser Grundsatz beachtet werden sollte, wenn eine Rückforderung aufgrund eines rechtskräftigen Urteils nicht möglich ist, in dem das Vorliegen einer Beihilfe bereits festgestellt wurde.

([11]) Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 16. März 2006, Kapferer, ECLI:EU:C:2006:178, C-234/04, Rn. 20 und 21; Urteil des Gerichtshofs vom 6. Oktober 2009, Asturcom Telecomunicaciones, C-40/08, ECLI:EU:C: 2009:615; Urteil des Gerichtshofs vom 11. November 2015, Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, ECLI:EU:C:2015:742, Rn. 36 und 45.

(70) In Bezug auf die Befreiung von der Gewerbesteuer argumentiert Correos, dass die teilweise Steuerbefreiung von der Gewerbesteuer keine staatliche Beihilfe darstelle. Insbesondere bringt Correos vor, dass die teilweise Steuerbefreiung nicht selektiv sei, da sie durch die Logik des Steuersystems der Gewerbesteuer gerechtfertigt sei. Correos zufolge bestehe die Art oder die innere Logik der Gewerbesteuer darin, wirtschaftliche Tätigkeiten zu besteuern, um in die Produktion oder den Vertrieb von Waren und Dienstleistungen einzugreifen. Correos übt wirtschaftliche Tätigkeiten aus, die in der Produktion von Waren und der Erbringung von Dienstleistungen bestehen; darüber hinaus erbringt das Unternehmen aber auch öffentliche Dienstleistungen wie die Dienstleistungen im Rahmen der Universaldienstverpflichtung, die im Gegensatz zu den zuvor genannten Tätigkeiten keinen wirtschaftlichen Zweck verfolgen. Dies sei daher die Rechtfertigung für die teilweise Befreiung von der Gewerbesteuer.

(71) Darüber hinaus ist Correos der Ansicht, dass die teilweise Befreiung von der Gewerbesteuer eine bestehende Beihilfe darstelle. Die Befreiung von der Gewerbesteuer war bereits vor dem Beitritt Spaniens zur EWG in Kraft. Die sogenannte Lizenzquote, die eine Modalität der Steuer auf wirtschaftliche, kommerzielle und industrielle Vorteile war, wurde mit der Verordnung 3313/1966 vom 29. Dezember 1966 beschlossen. Mit dem Gesetz 39/1988 vom 28. Dezember 1988 wurde die Steuer auf wirtschaftliche, kommerzielle und industrielle Vorteile in ihrer Modalität der Lizenzquote durch die Gewerbesteuer ersetzt. Laut Correos hat es seit 1966 keine wesentlichen Änderungen des Steuertatbestands gegeben.

4.1.3. KAPITALZUFÜHRUNGEN IN DEN JAHREN 2004, 2005 UND 2006

(72) Correos bringt vor, dass die in den Jahren 2004, 2005 und 2006 durchgeführten Kapitalzuführungen mit dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers übereinstimmen und Correos keinen Vorteil verschafft haben.

(73) Correos zufolge zeigt die Analyse der Investitionen, die aufgrund der Kapitalzuführungen zwischen 2004-2006 getätigt wurden, dass der spanische Staat die Kapitalzuführungen in seiner Rolle als Aktionär durchgeführt hat und dass diese Investitionen von jedem privaten Investor hätten getätigt werden können.

(74) Correos argumentiert, dass die Kapitalzuführungen dem Bedürfnis von Correos gerecht wurden, über dem durchschnittlichen Investitionsniveau des Unternehmens liegende Investitionen zu tätigen. Das Ziel der Kapitalzuführungen ist im Bericht über das Erscheinen von Correos vor dem Abgeordnetenkongress („Congreso de los Diputados“) am 4. Oktober 2005 festgehalten. Der Bericht stellt einen Zusammenhang zwischen den Kapitalzuführungen und der Notwendigkeit neuer Investitionen in das Unternehmen her. Ziel der Kapitalzuführungen war es, innerhalb von Correos einen Modernisierungsprozess durchzuführen, um die Effizienz und Qualität der vom Unternehmen erbrachten Dienstleistungen zu erhöhen.

(75) Correos argumentiert, dass die Rentabilität der Investition zeige, dass jeder private Investor eine ähnliche Investition getätigt hätte, da die interne Rentabilität (internal rate of return — IRR) der Kapitalzuführungen über den Kapitalkosten von Correos gelegen habe.

(76) Darüber hinaus bringt Correos vor, dass im Falle eines Unternehmens, das eine DAWI wie die Dienstleistungen im Rahmen der Universaldienstverpflichtung erbringt, die Einhaltung des Grundsatzes des marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers nicht vom Vorhandensein einer Ex-ante-Rentabilitätsbewertung abhängig sei. Ein solches Unternehmen müsse ohnehin die Verpflichtung zur Erbringung der DAWI des Unternehmens bei seiner Entscheidung berücksichtigen, ob es eine Investition tätigt oder nicht.

(77) Unter diesen Umständen wäre es ausreichend, auf der Grundlage objektiver und überprüfbarer Belege nachzuweisen, dass ein privater Investor, der mit der gleichen gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung betraut ist, in gleicher Weise gehandelt hätte.

(78) Nach Ansicht von Correos ist dies die Schlussfolgerung des Gerichtshofs in den Rechtssachen Chronopost I ([12]) und Chronopost II ([13]), in denen anerkannt wurde, dass die ex post berechnete interne Rentabilität ein geeignetes Mittel war, um festzustellen, ob die Kapitalzuführung mit dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers vereinbar war.

4.1.4. AUSGLEICH FÜR DIE ZUSTELLUNG VON WAHLMATERIAL

(79) Correos bringt vor, dass die Zustellung von Wahlkampfmaterial politischer Kandidaten im Rahmen der Organisation von Wahlen als Teil der hoheitlichen Aufgaben des Staates angesehen werden sollte.

([12]) Urteil des Gerichtshofs vom 3. Juli 2003, Chronopost/Ufex u. a., C-83/01 P, C-93/01 P und C-94/01 P, ECLI:EU:C2003:388.
([13]) Urteil des Gerichtshofs vom 1. Juli 2008, Chronopost und La Poste/UFEX u. a., C-341/06 und C-342/06 P, ECLI:EU:C2008:375.

(80) Insbesondere argumentiert Correos, dass die Zustellung von Wahlmaterial eine wesentliche Funktion des Staates sei, weil sie Teil des allgemeinen Wahlsystems sei und mit der verfassungsmäßigen Rolle der politischen Parteien zusammenhänge und die Bediensteten von Correos bei der Ausübung dieser Tätigkeit in ihrer Rolle als Beamte handelten.

(81) Correos zufolge ist die Zustellung von Wahlkampfmaterial durch politische Kandidaten aufgrund ihres Ziels, ihrer Art und Regulierung daher untrennbar mit der Ausübung öffentlicher Gewalt durch den Staat verbunden. Daher sei dies keine wirtschaftliche Tätigkeit, und Correos sollte nicht als Unternehmen im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV angesehen werden.

(82) Auch wenn die Kommission der Ansicht sei, dass die Zustellung von Wahlkampfmaterial politischer Kandidaten eine wirtschaftliche Tätigkeit darstelle, liege nach Auffassung von Correos kein selektiver Vorteil zugunsten von Correos vor. Diese Tätigkeit werde Correos vom Staat übertragen, da das Unternehmen der einzige Postbetreiber sei, der eine Dienstleistung mit den erforderlichen Eigenschaften und der nötigen Qualität erbringen könne. Bei der Zustellung von Wahlkampfmaterial politischer Kandidaten befände sich Correos daher nicht in einer vergleichbaren rechtlichen und sachlichen Situation wie jedes andere Unternehmen des Postsektors.

(83) Selbst wenn die Kommission zu dem Schluss käme, dass es sich bei der Maßnahme um eine staatliche Beihilfe handele, sei die Maßnahme nach Auffassung von Correos als bestehende Beihilfe anzusehen. Seit 1977, als die Wahlen vom 15. Juni 1977 stattfanden, gibt es einen ermäßigten Tarif für politische Kandidaten, um Wahlkampfmaterial zu versenden. Die Wahlen vom 15. Juni 1977 wurden auf Grundlage des Königlichen Dekrets 20/1997 vom 18. März 1977 organisiert, das zum ersten Mal einen Sondertarif für die Zustellung von Wahlmaterial festlegte.

(84) Correos erklärt, dass die genaue Höhe des ermäßigten Tarifs (eine Peseta, was 0,006 EUR entspricht) in einer Ministerialverordnung von 1977 genauer geregelt wurde. Dieser reduzierte Tarif sei seitdem in Kraft. Der Oberste Gerichtshof Spaniens kam in seinem Urteil vom 2. Oktober 2006 ([14]) zu dem Schluss, dass der ermäßigte Tarif für die Zustellung von Wahlkampfmaterial politischer Kandidaten von einer Peseta (0,006 EUR) noch immer in Kraft sei.

(85) Das Königliche Dekret 20/1977 wurde später durch das Organisationsgesetz 5/1985 vom 19. Juni 1985 über das Allgemeine Wahlsystem („LOREG“) ersetzt, das den gleichen Wortlaut in Bezug auf die reduzierten Tarife für die Zustellung von Wahlkampfmaterial für politische Kandidaten enthielt.

(86) Sollte die Kommission zu dem Schluss kommen, dass es sich bei der Maßnahme um eine staatliche Beihilfe handelt, so sollte sie nach Auffassung von Correos für mit dem Binnenmarkt vereinbar u erklärt werden.

(87) Erstens stelle die fragliche Maßnahme eine echte Dienstleistung von wirtschaftlichem Interesse dar. Sowohl Artikel des Postgesetzes von 1998 als auch Artikel 22 Absatz 5 des Postgesetzes von 2010 erkennen an, dass der Universaldiensteanbieter mit Verpflichtungen im Zusammenhang mit der Zustellung von Wahlmaterial betraut werden kann, um die korrekte Abwicklung von Wahlverfahren zu gewährleisten. Darüber hinaus erkennt Artikel ' 22 Absatz 5 des Postgesetzes von 2010 an, dass eine solche Betrauung Gegenstand eines Ausgleichs sein sollte.

(88) Correos ist der Ansicht, dass die Maßnahme nach dem DAWI-Beschluss von 2012 ([15]) mit dem Binnenmarkt vereinbar ist. Der DAWI-Beschluss von 2012 sei anwendbar, da der Correos gewährte durchschnittliche jährliche Ausgleich unter 15 Mio. EUR liege.

4.2. *STELLUNGNAHME EINES ANONYMEN DRITTEN*

(89) Der anonyme Dritte stimmt den vorläufigen Schlussfolgerungen zu, die die Kommission im Einleitungsbeschluss in Bezug auf die folgenden Maßnahmen gezogen hat:

a) Correos gewährter Ausgleich für die Erfüllung der Universaldienstverpflichtung;

b) Befreiungen von der Grundsteuer (IBI) und der Gewerbesteuer (IAE);

([14]) Urteil des Obersten Gerichtshofs Spaniens vom 2. Oktober 2006, Rec. 89/2004.

([15]) Beschluss der Kommission vom 20. Dezember 2011 über die Anwendung von Artikel 106 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf staatliche Beihilfen in Form von Ausgleichsleistungen zugunsten bestimmter Unternehmen, die mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind (ABl. L 7 vom 11.1.2012, S. 3).

c) Correos in den Jahren 2004, 2005 und 2006 gewährte Kapitalerhöhungen;

d) Correos gewährter Ausgleich für die Zustellung von Wahlmaterial.

(90) Der anonyme Dritte stimmt ferner ausdrücklich zu, dass sich die laufende Untersuchung auf die in Erwägungsgrund 89 aufgeführten Maßnahmen konzentrieren sollte.

(91) Er macht die Kommission jedoch auf mehrere Maßnahmen aufmerksam, die von der Kommission im Einleitungsbeschluss von 2016 nicht behandelt wurden und die seiner Ansicht nach ebenfalls geprüft werden müssten.

(92) Der anonyme Dritte macht folgende Punkte geltend ([16]):

— Correos habe zwischen 1998 und 2003 staatliche Beihilfen in Höhe von mindestens 794 Mio. EUR erhalten;

— Correos habe kostenlos ein Postnetz von 9 054 Kundendienststellen geerbt, das sich aus der Erfüllung der Universaldienstverpflichtung ergebe und Correos einen Wettbewerbsvorteil bei der Zustellung von Paketen bis zu 20 kg ([17]) gewähre;

— Correos habe von bestimmten immateriellen oder exklusiven Rechten profitiert, wie den zwischen Correos und der öffentlichen Verwaltung unterzeichneten Verträgen, dem Recht, Postsendungen zu authentifizieren, dem Recht, den Begriff „Spanien" zu verwenden, dem Leasing von öffentlichem Eigentum sowie von Zollprivilegien;

— Correos habe von Ausgleichsleistungen des Staates zur Finanzierung seiner Werbe- und Kommunikationskampagnen profitiert;

— Der Umstand, dass die spanischen Behörden in den Leitungsgremien von Correos vertreten sind, bringe für Correos bestimmte Vorteile und Privilegien mit sich. Einer dieser Vorteile sei, dass Correos bisher nicht per Gesetz gezwungen gewesen sei, die korrekte Ausgleichsmethode anzuwenden. Correos habe für den Zeitraum 2011-2016 einen Ausgleich in Höhe von ca. 1,3 Mrd. EUR erhalten, wobei die von der Kommission im Einleitungsbeschluss beanstandete Ausgleichsmethode angewandt worden sei ([18]);

— Correos stelle für bestimmte Postdienste, für die individuelle Vereinbarungen getroffen worden seien, keine Mehrwertsteuer in Rechnung, was eine mit dem Binnenmarkt unvereinbare staatliche Beihilfe darstelle;

— Correos habe Kapitalerhöhungen bei Correos Express, einer Tochtergesellschaft der Correos-Gruppe, durchgeführt, um Verluste in Höhe von rund 233 Mio. EUR abzudecken, was eine staatliche Beihilfe für Correos Express darstelle;

— Correos verfolge eine Politik der Verdrängungspreise, die sich aus den staatlichen Beihilfen ergebe, die es erhalte.

5. **STELLUNGNAHME SPANIENS**

5.1. *STELLUNGNAHME SPANIENS ZUM EINLEITUNGSBESCHLUSS VON 2016*

5.1.1. DER NACH DEM POSTGESETZ VON 1998 GEWÄHRTE AUSGLEICH FÜR DIE ERFÜLLUNG DER UNIVERSALDIENSTVERPFLICHTUNG

(93) Spanien ist der Auffassung, dass die Maßnahme keine staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV darstellt. Insbesondere argumentieren die spanischen Behörden, dass die Maßnahme Correos keinen wirtschaftlichen Vorteil verschaffe, da der Ausgleich für die Erfüllung der Universaldienstverpflichtung den im Altmark-Urteil ([19]) festgelegten Kriterien entspreche. Die spanischen Behörden erklären auch, dass die vorliegende Maßnahme nicht bei der Kommission angemeldet worden sei, weil sie der Ansicht waren, dass die Maßnahme den Kriterien des Altmark-Urteils entspricht.

([16]) Die Kommission stellt fest, dass einige dieser Aspekte offenbar keine beihilferechtlichen Fragen darstellen (z. B. mutmaßliche Verdrängungspreise), sich bestimmte andere Fragen nicht direkt auf Correos zu beziehen scheinen (z. B. mutmaßliche Quersubventionierung von Correos Express) und dass für wiederum andere Vorbringen keine Nachweise vorzuliegen scheinen (z. B. mutmaßlicher Ausgleich zur Finanzierung der Werbe- und Kommunikationskampagnen von Correos).

([17]) Der anonyme Dritte führt auch die Ausweitung des Anwendungsbereichs der Universaldienstverpflichtung durch das Postgesetz von 2010 auf Pakete bis zu 20 kg als Hinweis auf das Interesse von Correos an der Ausweitung seines Geschäfts an, um im Wettbewerb unter Ausnutzung seiner Position als Universaldiensteanbieter mit den übrigen Paketdienstleistern auf dem spanischen Paketmarkt bestehen zu können.

([18]) Die Kommission wird den Correos nach dem Postgesetz von 2010 für die Erfüllung der Universaldienstverpflichtung gewährten Ausgleich in einem anderen Beschluss prüfen (siehe Erwägungsgrund 32).

([19]) Urteil des Gerichtshofes vom 24. Juli 2003, Altmark Trans GmbH und Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415.

(94) Die spanischen Behörden argumentieren, dass die Maßnahme das dritte Altmark-Kriterium erfülle, wonach der Ausgleich für die Erfüllung der Universaldienstverpflichtung die Nettokosten (d. h. die Kosten abzüglich der entsprechenden Einnahmen und eines angemessenen Gewinns) der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung nicht übersteigen darf. Spanien argumentiert, dass es eine gültige Ausgleichsmethode eingeführt habe, die der in der Richtlinie 2008/6/EG vorgeschriebenen Methode zur Berechnung der vermeidbaren Nettokosten entspreche. Die von ihnen angewandte Methode gehe auf den NERA-Bericht zurück, der von der Kommission bei dem Beratungsunternehmen National Economic Research Associates in Auftrag gegeben wurde. Spanien zufolge ist die im NERA-Bericht enthaltene Ausgleichsmethode eine zulässige Umsetzung der NAC-Methode. Die Kommission gehe zu Unrecht davon aus, dass die Überkompensation, auch im Altmark-Kontext, nur nach der Kostenrechnungsmethode berechnet werden könne, was zu dem Schluss führe, dass der Ausgleich für Correos im Zeitraum 2004-2010 über das hinausging, was erforderlich war, um die Kosten für die Erfüllung seiner Universaldienstverpflichtung ganz oder teilweise zu decken.

(95) Die spanischen Behörden argumentieren auch, dass die Maßnahme mit dem vierten Altmark-Kriterium übereinstimme. Das vierte Altmark-Kriterium besagt, dass wenn kein öffentliches Vergabeverfahren durchgeführt wurde, die Höhe des erhaltenen Ausgleichs angemessen sein muss, d. h. sie muss auf der Grundlage einer Analyse der Kosten bestimmt werden, die einem durchschnittlichen, gut geführten und angemessen mit Transportmitteln ausgestatteten Unternehmen in demselben Sektor entstehen würden, wobei die Einnahmen und ein angemessener Gewinn aus der Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung zu berücksichtigen sind. Den spanischen Behörden zufolge kann der Vergleich nur mit Unternehmen desselben Sektors, in diesem Fall des Postsektors, durchgeführt werden. Spanien weist die Zweifel der Kommission an den Schlussfolgerungen des Berichts von Frontier Economics zurück und argumentiert, dass die Maßnahme mit dem vierten Altmark-Kriterium übereinstimme. Spanien zufolge habe die Kommission in keinem ihrer Beschlüsse nachgewiesen, dass die Postbetreiber aus Griechenland und Italien ineffizient waren. Darüber hinaus ist Spanien der Ansicht, dass es für die Erfüllung des vierten Altmark-Kriteriums nicht relevant sei, dass die Studie im Nachhinein erarbeitet wurde. Die Kommission sei in früheren Entscheidungen nicht der Ansicht gewesen, dass eine Ex-post-Studie ein Hindernis für die Annahme des vierten Altmark-Kriteriums darstellen würde. Spanien verweist insbesondere auf die Entscheidung der Kommission vom 21. Oktober 2008 in Bezug auf die Poste Italiane ([20]). Darüber hinaus seien in der ständigen Rechtsprechung Berichte berücksichtigt worden, die nachträglich erarbeitet wurden. Spanien verweist insbesondere auf die Rechtssache Chronopost-La Poste ([21]), in der das Gericht einen nachträglich erarbeiteten Bericht angenommen hat.

(96) Nach Ansicht der spanischen Behörden sollte die Maßnahme, wenn sie als staatliche Beihilfe eingestuft würde, gemäß Artikel 106 Absatz 2 AEUV als mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden. Spanien ist insbesondere der Ansicht, dass die Maßnahme den Vereinbarkeitskriterien des DAWI-Rahmens von 2012 entspricht.

(97) Die spanischen Behörden weisen die von der Kommission geäußerten Zweifel an der Vollständigkeit des Betrauungsaktes zurück, in dem die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen und die Methoden zur Berechnung des Ausgleichs dargelegt sind. Nach Ansicht der spanischen Behörden könne der Betrauungsakt aus einem oder mehreren verbindlichen Rechtsakten bestehen. Dem Mitgliedstaat stehe es frei, die spezifische Form des Betrauungsakts zu wählen. Darüber hinaus sei es nicht erforderlich, dass darin ein ausdrücklicher Verweis auf den Begriff „Betrauungsakt" enthalten sei. Insbesondere sind die spanischen Behörden der Auffassung, dass die Maßnahme der Anforderung von Randnummer 16 Buchstabe e des DAWI-Rahmens von 2012 entspreche, wonach der Betrauungsakt Maßnahmen zur Vermeidung und Rückforderung von Überkompensationszahlungen enthalten sollte. Dies habe sich daran gezeigt, dass der im Jahr 2005 gewährte überhöhte Ausgleich in den Folgejahren wieder ausgeglichen worden sei.

(98) Was die Möglichkeit anbelangt, die vermeidbaren Nettokosten als Methode für die Berechnung der Ausgleichsleistungen zu verwenden, so argumentieren die spanischen Behörden, dass Randnummer 69 des DAWI-Rahmens von 2012 keine Verpflichtung zur Anwendung der Methode zur Berechnung der vermeidbaren Nettokosten enthalte; es sei den Mitgliedstaaten jedoch nicht verboten, diese Methode anzuwenden. Darüber hinaus werde in Randnummer 184 des Leitfadens zur Anwendung der Vorschriften der Europäischen Union über staatliche Beihilfen, öffentliche Auftrage und den Binnenmarkt auf Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse und insbesondere auf Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse ([22]) klargestellt, dass das Ziel der Nichtanwendung der in Randnummer 69 des DAWI-Rahmens von 2012 festgelegten NAC-Methode nicht darin besteht, den Mitgliedstaaten eine zusätzliche Belastung für diejenigen Maßnahmen aufzuerlegen, die vor der Verpflichtung zur Anwendung der NAC-Methode bestanden. Daher sind die spanischen Behörden der Ansicht, dass die von Spanien angewandte NAC-Methode gültig ist und rechtlich für die Berechnung der vor 2012 gewährten Ausgleichsleistungen herangezogen werden kann.

([20]) Siehe Entscheidung 2009/554/EG der Kommission vom 21. Oktober 2008 über die staatliche Beihilfe C 49/06 (ex NN 65/06), die Italien Poste Italiane als Vergütung für den Vertrieb von „buoni fruttiferi postali" gezahlt hat (ABl. L 189 vom 21.7.2009, S. 3).

([21]) Urteil des Gerichts erster Instanz vom 7. Juni 2006, Ufex u. a./Kommission, T-613/97, ECLI:EU:T:2006:150.

([22]) Von der Kommission am 18. Februar 2013 veröffentlicht (http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/new_guide_eu_rules_procurement_de.pdf).

(99) Wie in Erwägungsgrund 94 dargelegt, sind die spanischen Behörden der Ansicht, dass die spanische Methode zur Berechnung des Ausgleichs für die Erfüllung der Universaldienstverpflichtung, die auf dem NERA-Bericht basiert, der Methode der vermeidbaren Nettokosten entspricht. Nach Ansicht der spanischen Behörden sei es in dieser Hinsicht irrelevant, dass die spanische Methode keine Effizienzanreize und keine immateriellen Vorteile enthalte, da diese beiden Kriterien zum Zeitpunkt der Einführung der Methode durch Spanien noch nicht existiert hätten. Diese Kriterien seien später durch die Richtlinie 2008/6/EG und den DAWI-Rahmen von 2012 eingeführt worden.

(100) Die spanischen Behörden weisen die von der Kommission im Einleitungsbeschluss von 2016 angewandte Methode und die von ihr dort verwendeten Kriterien in Bezug auf den angemessenen Gewinn zurück. Die spanischen Behörden argumentieren, dass es keine für alle Postbetreiber anwendbare Benchmark für den angemessenen Gewinn geben sollte und dass sie von Fall zu Fall bewertet werden sollte. Die von der Kommission in ihrem Beschluss in der Sache bpost vom 25. Januar 2012 ([23]) angewandte Benchmark für den angemessenen Gewinn sollte nicht als Referenz für andere Postbetreiber festgelegt werden. Erstens unterscheide sich der bpost-Fall erheblich von der Situation von Correos, da sich der bpost-Fall nicht auf die Erfüllung einer Universaldienstverpflichtung, sondern auf andere Dienstleistungen von allgemeinem Interesse bezogen habe. Zweitens habe die Kommission die im bpost-Beschluss festgelegte Benchmark für den angemessenen Gewinn nicht konsequent angewandt, da sie in anderen Beschlüssen ([24]) höhere Benchmarks zugelassen habe.

5.1.2. BEFREIUNGEN VON DER GRUNDSTEUER (IBI) UND DER GEWERBESTEUER (IAE)

(101) Was die Befreiung von der Grundsteuer betrifft, so erklären die spanischen Behörden, dass das Postgesetz von 1998 und das Postgesetz von 2010 Correos nicht von der Grundsteuer befreit hätten. Einige spanische Gerichte seien jedoch bei der Auslegung der Bestimmungen des Postgesetzes von 1998 und des Postgesetzes von 2010 der Ansicht gewesen, dass die Befreiung von der Grundsteuer auf Correos anwendbar sei. Die Steuerbefreiung sei nur in sehr begrenzten Fällen angewandt worden. Tatsächlich wurde sie effektiv auf 94 von 13 000 Correos-Räumlichkeiten angewandt.

(102) Die spanischen Behörden sind der Ansicht, dass die Steuerbefreiungen nicht dem Staat zugerechnet werden könnten, da sie aus spanischen Gerichtsurteilen herrührten, in denen im Sinne einer Rückerstattung der zuvor von Correos entrichteten Grundsteuern entschieden wurde.

(103) In Bezug auf die Befreiung von der Gewerbesteuer sind die spanischen Behörden der Ansicht, dass sie als bestehende Beihilfe angesehen werden sollte. Die Befreiung von der Gewerbesteuer sei bereits vor dem Beitritt Spaniens zur EWG in Kraft gewesen. Den spanischen Behörden zufolge geht die Befreiung von der Gewerbesteuer auf das Jahr 1966 zurück, als die Steuer auf wirtschaftliche, kommerzielle und industrielle Vorteile mit der Verordnung 3313/1966 vom 29. Dezember 1966 beschlossen wurde. Das Gesetz 39/1988 vom 28. Dezember 1988 ersetzte die Steuer auf wirtschaftliche, kommerzielle und industrielle Vorteile in ihrer Modalität der Lizenzquote durch die Gewerbesteuer (IAE). Spanien zufolge wurde diese Steuer seit 1966 nicht wesentlich geändert, obwohl Correos aufgrund seiner Natur als Verwaltungsbehörde vollständig von dieser Steuer befreit war.

5.1.3. KAPITALZUFÜHRUNGEN IN DEN JAHREN 2004, 2005 UND 2006

(104) Nach Ansicht der spanischen Behörden stellen die Kapitalzuführungen von 2004, 2005 und 2006 keine staatlichen Beihilfen dar, da sie mit dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers übereinstimmten.

(105) Sie betonen, dass den Kapitalzuführungen wirtschaftliche Ex-ante-Bewertungen vorausgegangen seien, die mit denen vergleichbar seien, die jeder private Investor durchgeführt hätte. Die Kapitalzuführungen waren in den von dem als Anteilseigner fungierenden Staat genehmigten mehrjährigen Aktionsplänen vorgesehen und wurden im Staatshaushalt berücksichtigt, was wiederum die strategischen Pläne des Unternehmens widerspiegelt, die aufgestellt wurden, um das Geschäft in Bereichen mit besseren Aussichten auszubauen und die Effizienz des Unternehmens angesichts der deutlichen Verschlechterung der Lage auf dem Postmarkt zu verbessern.

([23]) Beschluss 2012/321/EU der Kommission vom 25. Januar 2012 über die Maßnahme SA.14588 (C20/09) Belgiens zugunsten von De Post — La Poste (jetzt „bpost“) (ABl. L 170 vom 29.6.2012, S. 1).

([24]) Siehe z. B. Beschluss der Kommission vom 28. März 2012 in der Beihilfesache SA.33054 (2012/N) — Ausgleich der Nettokosten aus der Aufrechterhaltung eines wirtschaftlich nicht tragfähigen Netzes von Postämtern für den Zeitraum 2012-2015 und Verlängerung einer Betriebsmittelfazilität (ABl. C 121 vom 26.4.2012, S. 1) und Beschluss 2012/636/EU der Kommission vom 25. Januar 2012 über die Maßnahme C 36/07 (ex NN 25/07) Deutschlands zugunsten der Deutschen Post AG (ABl. L 289 vom 19.10.2012, S. 1).

(106) Insbesondere die strategischen Pläne für den Zeitraum 2001–2006 sahen Maßnahmen vor, um den Prozess der Modernisierung des Unternehmens abzuschließen und die folgenden Ziele zu erreichen:

a) Sicherung der Zukunftsfähigkeit des Postgeschäfts durch Effizienzsteigerung und Förderung der Geschäftsfelder mit höchster Wertschöpfung;

b) Stärkung der Geschäfte mit den besten Aussichten auf mittelfristiges Wachstum;

c) Förderung der technologischen Entwicklung im Bereich Datenbankmanagement, „Mailroom" usw.;

d) Modernisierung des Management- und Organisationsmodells von Correos und Anpassung an den Marktkontext.

(107) Nach Ansicht der spanischen Behörden erforderte die Erreichung dieser Ziele eine Ausstattung des Unternehmens mit zusätzlichen Ressourcen, um die erforderlichen Investitionen zu tätigen. Nach Prüfung der Strategie des Unternehmens beschloss der Aktionär, drei Kapitalerhöhungen (von je 16,027 Mio. EUR und insgesamt 48,08 Mio. EUR) zu gewähren, die in den Geschäftsjahren 2004, 2005 und 2006 durchzuführen seien. Diese Kapitalerhöhung wurde als wesentliches Element zur Erreichung der Rentabilitätskennzahlen angesehen, die in den Aktionsplänen des Unternehmens prognostiziert worden waren und die sich in den Bewertungen des Alleingesellschafters widerspiegelten. Die Kapitalerhöhungen wurden in der Tat durch die Notwendigkeit bestimmt, Investitionen zu tätigen, die „inkrementell" oder zusätzlich zu den üblichen Investitionen des Unternehmens erfolgten.

(108) Die spanischen Behörden argumentieren ferner, dass die Bewertung vor dem Hintergrund der mit der Kapitalerhöhung im Zusammenhang stehenden Geschäftsaussichten und -ergebnisse über einen Zeithorizont von fünf Jahren — ein geeigneter Zeitrahmen für die Beurteilung der Angemessenheit der Investitionsentscheidungen des Unternehmens — durchgeführt worden sei. Diese Projektionen spiegelten sich in den mehrjährigen Aktionsplänen wider, die wiederum im Staatshaushalt berücksichtigt wurden. Der im Geschäftsjahr 2004 genehmigte mehrjährige Aktionsplan zeigte ein Wachstum des Jahresumsatzes von 3,6 % und eine Verbesserung des Jahresüberschusses mit einem durchschnittlichen Gewinn von rund 5 % pro Jahr, verglichen mit einem statischen Szenario ohne Kapitalerhöhung. Diese Ergebnisse wurden auf der Grundlage einer gleichen Anzahl von Kapitalauszahlungen in den Jahren 2004, 2005 und 2006 erzielt, wodurch die Umsetzung der in den strategischen Plänen vorgesehenen Aktionslinien im Hinblick auf Investitionen ermöglicht wurde.

(109) Die im mehrjährigen Aktionsplan enthaltenen und im Staatshaushalt berücksichtigten Prognosen seien mit denen, die ein marktwirtschaftlich handelnder privater Kapitalgeber erstellt hätte, vollumfänglich vergleichbar. Sie seien die Grundlage, auf die sich der Staat als Aktionär gestützt habe, als er beschloss, drei Erhöhungen des Grundkapitals des Unternehmens in Höhe von 48 081 000 EUR vorzunehmen.

(110) Diese Prognosen, die im Voraus erstellt wurden, sind in Tabelle 3 wiedergegeben.

Tabelle 3

Mehrjähriger Aktionsplan 2004

	2005	2006	2007	2008
Nettoumsatzerlöse (Tausend EUR)	1 897 475	1 975 031	2 047 873	2 115 371
Umsatzwachstum	3,4 %	4 %	3,6 %	3,2 %
Nettogewinn bzw. -verlust in dem Geschäftsjahr (Tausend EUR)	78 092	97 214	106 038	113 403
Prognostizierter Nettogewinn	**4,1 %**	**4,9 %**	**5,1 %**	**5,3 %**

(111) Die spanischen Behörden legen dar, dass die mehrjährigen Aktionspläne solide Ex-ante-Analysen der Wirtschafts- und Finanzprojektionen enthielten. Die darin enthaltenen Prognosen zeigten Renditen, die denen entsprächen, die ein privater Investor verlangt hätte, sodass die Entscheidung, das Grundkapital zu erhöhen, damit das Unternehmen die für die Erreichung der prognostizierten Gewinne erforderlichen Investitionen tätigen kann, völlig gerechtfertigt sei. Diese Renditemargen hätten jeden privaten Investor nach Angaben der spanischen Behörden veranlasst, eine ähnliche Entscheidung zu treffen.

(112) Spanien teilt mit, dass es am 13. Dezember 2004 den Beschluss zur Erhöhung des Grundkapitals und zur Auszahlung von 16,027 Mio. EUR auf der Grundlage des mehrjährigen Aktionsplans für das Haushaltsjahr 2004 mit den in Tabelle 1 dargestellten günstigen Finanzprognosen gefasst habe. Ebenso habe der Aktionär die Entscheidungen über die sukzessiven Erhöhungen am 5. Dezember 2005 bzw. 29. Dezember 2006 ebenfalls auf der Grundlage der entsprechenden mehrjährigen Aktionspläne getroffen. Spanien weist auch darauf hin, dass sich die tatsächliche Entwicklung der in den mehrjährigen Aktionsplänen verwendeten Parameter gegenüber den Finanzprognosen deutlich verbessert habe, wie aus Tabelle 4 hervorgeht.

Tabelle 4

Tatsächliche Ergebnisse

	2005	2006	2007	2008
Nettoumsatzerlöse (Tausend EUR)	1 940 000	2 014 400	2 106 600	2 141 000
Nettogewinn bzw. -verlust in dem Geschäftsjahr	9,1 %	7 %	4,9 %	3,6 %
Nettogewinn	**4,3 %**	**9,1 %**	**7 %**	**4,9 %**

(113) Ergänzend dazu haben die spanischen Behörden auch einen von Ernst & Young nachträglich durchgeführten Privatanlegertest vorgelegt, in dem der Schluss gezogen wurde, dass die interne Rentabilität der untersuchten Kapitalerhöhungen 9,29 % betrug und die Marktkapitalkosten dieser Investition zum Zeitpunkt der Investition 7,87 % betrugen.

(114) In diesem Zusammenhang sind die spanischen Behörden der Ansicht, dass die Kommission in ihren auf der Rechtssache Kommission/EDF ([25]) basierenden Bemerkungen aus dem Einleitungsbeschluss von 2016 in Bezug auf die Notwendigkeit, die Rentabilitätsanalyse vor der betreffenden Investition durchzuführen, nicht berücksichtigt habe, dass zuvor bereits eine wirtschaftliche Bewertung durchgeführt wurde, wobei der im Bericht enthaltene Privatanlegertest als zusätzlicher Beweis für die Gültigkeit des verwendeten Grundsatzes des marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers diene.

(115) Die spanischen Behörden bestreiten ganz grundsätzlich die Relevanz des Urteils der Rechtssache Kommission/EDF im vorliegenden Fall, da EDF unter normalen Marktbedingungen tätig gewesen sei, während Correos mit der Erfüllung einer Universaldienstverpflichtung betraut wurde. Die spanischen Behörden argumentieren, dass bei der Analyse der Maßnahmen, die in Bezug auf ein öffentliches Unternehmen ergriffen werden, das in einem Wirtschaftszweig tätig ist, in dem eine Universaldienstverpflichtung besteht, eine Ex-post-Rentabilitätsanalyse nicht als ungültig angesehen werden könne, da die Erbringung der betreffenden Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse keiner rein kommerziellen Logik unterliege, und dass es in diesem Fall notwendig sei, alle objektiven und nachprüfbaren verfügbaren Daten zu berücksichtigen.

(116) Nach dieser Logik sind die spanischen Behörden der Ansicht, dass die Rechtsprechung in den Fällen Chronopost I ([26]) und Chronopost II ([27]) im vorliegenden Fall relevanter wäre, in denen der Gerichtshof der Europäischen Union in beiden Urteilen, die er infolge der gegen die Entscheidung 98/365 der Kommission ([28]) eingelegten Rechtsmittel erlassen hat, die Analyse der Kommission bestätigt hat. In dieser Entscheidung hatte die Kommission geprüft, ob das Verhalten des französischen Postbetreibers (La Poste) als Anteilseigner von SFMI-Chronopost nach dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers wirtschaftlich gerechtfertigt war, und nachträglich die interne Rentabilität der vom Staat zugunsten von La Poste gewährten Kapitalzuführungen mit den Eigenkapitalaufwendungen verglichen.

(117) Die spanischen Behörden erklären abschließend, dass die Kommission, sofern sie zu dem Ergebnis käme, dass die Kapitalzuführungen nicht dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers entsprechen, sie diese auf der Grundlage des Artikels 106 Absatz 2 AEUV prüfen sollte, da sie Mittel zur Finanzierung öffentlicher Dienstleistungen darstellten und unter keinen Umständen — weder aufgrund ihrer Zweckbestimmung noch aufgrund ihrer Beschaffenheit — Betriebsbeihilfen seien.

([25]) Urteil des Gerichtshofs vom 5. Juni 2012, Kommission/EDF, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318.
([26]) Urteil des Gerichtshofs vom 3. Juli 2003, Chronopost/Ufex u. a., C-83/01 P, C-93/01 P und C-94/01 P, ECLI:EU:C2003:388.
([27]) Urteil des Gerichtshofs vom 1. Juli 2008, Chronopost und La Poste/UFEX u.a, C-341/06 und C-342/06 P, ECLI:EU:C:2008:375.
([28]) Entscheidung 98/365/EG der Kommission vom 1. Oktober 1997 über angebliche Beihilfen Frankreichs zugunsten von SMFI-Chronopost (ABl. L 164 vom 9.6.1998, S. 37).

5.1.4. AUSGLEICH FÜR DIE ZUSTELLUNG VON WAHLKAMPFMATERIAL POLITISCHER KANDIDATEN

(118) Nach Ansicht der spanischen Behörden stellt die Zustellung von Wahlmaterial durch Correos keine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV dar. Alle Tätigkeiten von Correos im Zusammenhang mit der Durchführung von Wahlen, insbesondere die Verbreitung von Wahlpropaganda über politische Kandidaten, seien keine wirtschaftlichen Tätigkeiten, da sie zu den hoheitlichen Aufgaben des Staates gehörten.

(119) Insbesondere in Bezug auf die Zustellung von Wahlpropaganda politischer Kandidaten weisen die spanischen Behörden die im Einleitungsbeschluss gezogenen Schlussfolgerungen zurück, dass es sich bei der Maßnahme um eine wirtschaftliche Tätigkeit handele. Die spanischen Behörden bringen vor, dass der Staat keine Marktinstrumente eingeführt habe, um sicherzustellen, dass alle Wähler die Wahlpropaganda politischer Kandidaten erhalten. Ein Wahlverfahren bestehe aus einer Reihe von Tätigkeiten, die alle erforderlich und miteinander verknüpft seien und darauf abzielten, das Grundrecht auf Abstimmung zu gewährleisten. Daher sollte diese Tätigkeit als hoheitliche Aufgabe des Staates angesehen werden.

(120) Die spanischen Behörden sind der Auffassung, dass die Maßnahme, sofern es sich um eine Beihilfe handeln sollte, bereits vor dem Beitritt Spaniens zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft im Jahr 1986 bestand. Der Ausgleich für Wahlkandidaten für die Zustellung von Wahlkampfmaterial bestehe seit 1977, ohne dass seitdem wesentliche Änderungen vorgenommen worden seien. Artikel 44 Absatz 3 des Königlichen Gesetzesdekrets 20/1977 vom 18. März 1977 über die Wahlbestimmungen sah vor, dass eine Ministerialverordnung die besonderen Posttarife festlegt, die auf Wahlkampfmaterial, das von politischen Kandidaten versandt wird, anzuwenden sind. Die Ministerialverordnung vom 3. März 1977 und die Ministerialverordnung vom 4. Mai 1977 legten den festen Tarif von einer Peseta für Briefe bis zu 50 Gramm fest, der seitdem unverändert geblieben ist.

(121) Artikel 53 des Organisationsgesetzes 5/1985 vom 19. Juni 1985 über das allgemeine Wahlsystem bekräftigte die Verpflichtung, den Sondertarif, der politischen Kandidaten für die Versendung von Wahlkampfmaterial in Rechnung gestellt werden soll, durch eine Ministerialverordnung festzulegen. In Artikel 1 der Ministerialverordnung vom 30. Oktober 1985 wurde erklärt, dass die Sondertarife der Ministerialverordnung vom 3. Mai 1977 weiterhin gelten. Später wurde in Artikel 1 der Ministerialverordnung vom 30. April 1986 festgelegt, dass die in Artikel 1 der Ministerialverordnung vom 30. Oktober 1985 festgelegten Sondertarife, d. h. die Sondertarife der Ministerialverordnung vom 3. Mai 1977, auch weiterhin gelten. Artikel 12 des Königlichen Dekrets 605/1999 vom 6. April 1999 und die Postgesetze von 1998 und von 2010 haben den Sondertarif für politische Kandidaten nicht geändert, der derzeit in Artikel 59 des Organisationsgesetzes 5/1985 vom 19. Juni 1985 über das allgemeine Wahlsystem festgelegt ist und sich auf die in der Ministerialverordnung vom 3. März 1977 festgelegten Sondertarife bezieht.

(122) Darüber hinaus sollte die Maßnahme nach Ansicht der spanischen Behörden, wenn sie als staatliche Beihilfe eingestuft würde, gemäß Artikel 106 Absatz 2 AEUV als mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden.

(123) Angesichts der im Einleitungsbeschluss vorgesehenen Verjährungsfrist von zehn Jahren (14. Februar 2004-14. Februar 2014) bringen die spanischen Behörden vor, dass sich der Untersuchungszeitraum auf die Jahre 2004-2012 erstrecken sollte, da 2013 keine Wahlen stattgefunden haben.

(124) Die Betrauung mit der Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse im Zeitraum 2004-2011 erfolgte per Ministerialverordnung, in der Inhalt, Umfang und Dauer der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung festgelegt waren. Die Betrauung von Correos mit der Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse in den Jahren 2011 und 2012 erfolgte für jede Wahl über eine Vereinbarung des Ministerrates. In diesen Vereinbarungen sind Art, Inhalt, Umfang und Dauer der Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse festgelegt. Darüber hinaus zeigt Tabelle 5, dass der Gesamtausgleich, den Correos für die Zustellung von Wahlmaterial während der Wahlen von 2004 bis 2012 erhalten hat, in keinem Fall die angefallenen Kosten überstiegen hat.

Tabelle 5

Unterkompensation für Correos für die Zustellung von Wahlmaterial

(EUR)

Jahr	Art der Wahl	Gesamtkosten	Einnahmen 0,006 EUR pro Einheit	Ausgleich für die Zustellung von Wahlmaterial	Einnahmen + Ausgleich Gesamtkosten
2004	National	[…] (*)	[…]	27 182 926	[…]
2005	Regional	[…]	[…]	3 670 281	[…]

(EUR)

Jahr	Art der Wahl	Gesamt-kosten	Einnahmen 0,006 EUR pro Einheit	Ausgleich für die Zustellung von Wahl-material	Einnahmen + Ausgleich Gesamtkosten
2006	Regional	[…]	[…]	4 528 376	[…]
2007	National/Regional	[…]	[…]	19 536 604	[…]
2008	National/Regional	[…]	[…]	19 609 632	[…]
2009	National/Regional	[…]	[…]	14 603 021	[…]
2010	Regional	[…]	[…]	4 620 588	[…]
2011	National/Regional	[…]	[…]	40 092 858	[…]
2012	Regional	[…]	[…]	14 268 978	[…]
2013	n. z.	[…]	[…]		[…]
	GESAMT	**[…]**	**[…]**	**148 113 264**	**[…]**

(*) Vertrauliche Information

5.2. *STELLUNGNAHME SPANIENS ZU DEN STELLUNGNAHMEN DRITTER*

(125) Erstens weisen die spanischen Behörden darauf hin, dass der Beschwerdeführer, dessen Schreiben zu diesem Verfahren geführt hat, keine Erklärungen zum Einleitungsbeschluss von 2016 übermittelt hat. Die spanischen Behörden nehmen zur Kenntnis, dass als einzige Dritte Correos y Telégrafos, S.A. und eine anonyme Partei, die — was sich aus dem Inhalt der Stellungnahme ableiten lässt — den Paketzustellsektor vertritt, Stellungnahmen abgegeben haben.

5.2.1. BEMERKUNGEN ZUR STELLUNGNAHME DES ANONYMEN DRITTEN

(126) Die spanischen Behörden verweisen auf ihre Stellungnahme zum Einleitungsbeschluss von 2016 zu einer Reihe von Fragen, für die der anonyme Dritte keine besonderen zusätzlichen Argumente vorbringt.

(127) Darüber hinaus nehmen die spanischen Behörden zu den im Folgenden aufgeführten Themen Stellung.

5.2.1.1. ***Ausweitung des Untersuchungszeitraums***

(128) Nach Ansicht der spanischen Behörden ist der Antrag auf Ausweitung des Untersuchungszeitraums auf die Verjährungsfrist unzulässig und inkonsistent, da die Kommission gemäß der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs nur Maßnahmen, die ernsthafte Zweifel an der Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt aufwerfen, dem förmlichen Prüfverfahren nach Artikel 108 Absatz 2 AEUV unterzieht, sofern diese Maßnahmen vor Ablauf der zehnjährigen Verjährungsfrist durchgeführt wurden. Die spanischen Behörden stellen auch fest, dass der anonyme Dritte diesen Rechtsgrund in seinen eigenen Stellungnahmen anerkannt hat, in denen es heißt: „*Es ist klar, dass diese Beträge nicht Gegenstand des Untersuchungsverfahrens sein können, da die Frist für die Überprüfung abgelaufen ist*“.

(129) Die spanischen Behörden sind auch der Ansicht, dass der Antrag auf Ausweitung des Untersuchungszeitraums auf den Zeitraum nach 2010 ungerechtfertigt sei, da sich der spanische Staat auf Vorschüsse aus dem Staatshaushalt beschränkt habe, die angepasst werden, sobald die Nettokosten nach Anmeldung des neuen Plan de Prestación und der entsprechenden Stellungnahme der Europäischen Kommission bestimmt worden sind.

(130) Die spanischen Behörden sind der Ansicht, dass der Dritte implizit anerkenne, dass die Nettokosten erst nach der Annahme des neuen Plan de Prestación ermittelt werden könnten, da er in seiner Stellungnahme auf den Anhang des Jahresabschlusses 2014 von Correos verweist, aus dem Folgendes hervorgeht: „*Eine Beschlussfassung der CNMC* ([29]) *über eine von der Berechnung im Staatshaushalt abweichende Berechnung der Nettokosten des Universaldienstleisters in den Jahren 2011, 2012 und 2013 könnte möglicherweise Auswirkungen auf die in der Buchhaltung erfassten Beträge haben. Es wäre nicht möglich, diese endgültige Auswirkung bis zum Inkrafttreten des neuen Plan de Prestación zu berechnen, der die Methode und die Komponenten für die Berechnung der Nettokosten festlegen wird*".

5.2.1.2. ***Mutmaßliche Vorteile im Zusammenhang mit der Befreiung von der Mehrwertsteuer***

(131) Was die Befreiung von der Mehrwertsteuer betrifft, so erklären die spanischen Behörden, dass diese Befreiung in den spanischen Rechtsvorschriften festgelegt sei, die voll und ganz mit den Bestimmungen der einschlägigen EU-Richtlinie im Einklang stünden. Die spanischen Behörden erklären auch, dass die Bedingung der Zurechenbarkeit nicht erfüllt sei, wenn eine nationale Maßnahme einen Gemeinschaftsrechtsakt umsetzt, der keinem Ermessensspielraum unterliegt, wie der Gerichtshof in seinem Urteil vom 23. April 2009 in der Rechtssache C-460/07 (Puffer) ([30]) entschieden hat.

5.2.1.3. ***Mutmaßlicher Ausgleich, den der Staat zur Finanzierung seiner Werbe- und Kommunikationskampagnen gewährt hat***

(132) Die spanischen Behörden bestreiten, dass Correos von den Ausgleichsleistungen des Staates zur Finanzierung seiner Werbe- und Kommunikationskampagnen profitiert haben könnte.

(133) Insbesondere stellen die spanischen Behörden klar, dass die damit verbundenen institutionellen Werbe- und Kommunikationspläne, die von dem anonymen Dritten als Hinweis auf eine solche Unterstützung erwähnt werden, alle Tätigkeiten umfassten, die von den Organen der Allgemeinen Staatsverwaltung sowie von öffentlichen Unternehmen in diesem Bereich zu statistischen Zwecken durchgeführt würden, dass aber die in diesen Plänen genannten Werbekosten von Correos stets durch die Mittel des Unternehmens gedeckt worden seien.

(134) Die spanischen Behörden erklären, dass die Institutionelle Kommission für Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikation, ein kollegiales Verwaltungsorgan, wie im Plan selbst dargelegt, alle institutionellen Kampagnen, die von der Staatlichen Generalverwaltung und verwandten Einrichtungen durchgeführt werden sollen, in den Plan aufnimmt. Wie jedes andere öffentliche Unternehmen erstellt Correos y Telégrafos, S.A. eigene, aus eigenen Mitteln finanzierte Werbepläne und nimmt sie lediglich zu statistischen Zwecken in diesen Plan auf.

5.2.2. BEMERKUNGEN ZU DER STELLUNGNAHME VON CORREOS

(135) Die spanischen Behörden stimmen der Stellungnahme von Correos y Telégrafos, S.A. zu.

(136) Sie reagieren auf die Forderung von Correos in seiner schriftlichen Stellungnahme, die im Einleitungsbeschluss von 2016 angeführte Überkompensation um die ausgeschütteten Dividenden zu reduzieren, und weisen erneut darauf hin, dass bisher kein Nachweis über das Bestehen einer solchen Überkompensation erbracht worden sei.

(137) Die Dividendenzahlungen müssten nach Auffassung Spaniens zudem berücksichtigt werden, um den Betrag etwaiger, im Zuge des förmlichen Prüfverfahrens ermittelter Beihilfen zu verringern. Diese außerordentlichen und einmaligen Dividenden, die Correos dem Staat gezahlt hat, sollten nach Ansicht der spanischen Behörden bei der Berechnung der Correos zur Verfügung gestellten öffentlichen Mittel gemäß dem Statsbaner-Beschluss der Kommission ([31]) berücksichtigt werden.

([29]) Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia: Die CNMC wird Beschlüsse fassen, sobald die Nettokosten des Universalpostdienstes und die ungerechte Belastung für diese verschiedenen Jahre ermittelt wurden.

([30]) Urteil des Gerichtshofs vom 23. April 2009, Sandra Puffer/Unabhängiger Finanzsenat, Außenstelle Linz, C-460/07, ECLI:EU:C:2009:254.

([31]) Beschluss 2011/3/EU der Kommission vom 24. Februar 2010 über die öffentlichen Verkehrsdienstleistungsverträge zwischen dem dänischen Verkehrsministerium und Danske Statsbaner (Staatliche Beihilfe C 41/08 (ex NN 35/08)) (ABl. L 7 vom 11.1.2011, S. 1).

5.3. *ZUSÄTZLICHE STELLUNGNAHME SPANIENS*

5.3.1. ALTERNATIVE ANSÄTZE FÜR DIE BERECHNUNG EINER ÜBERKOMPENSATION FÜR DIE UNIVERSALDIENSTVERPFLICHTUNG IM ZEITRAUM 2004-2010

(138) Die spanischen Behörden bekräftigten zwar, dass der Correos in den Jahren 2004-2010 gewährte Ausgleich für die Erfüllung der Universaldienstverpflichtung keine staatliche Beihilfe darstelle, und falls doch, diese als mit dem Binnenmarkt vereinbar zu erachten sei, sind jedoch der Ansicht, dass selbst wenn sie den Ansatz der Kommission im Einleitungsbeschluss von 2016 zur Anwendung der Kostenallokationsmethode ([32]) akzeptierten, eine mögliche Überkompensation nur unter den nachstehenden Voraussetzungen berechnet werden könne.

(139) Erstens sollten der reservierte Bereich und der nicht reservierte Bereich getrennt behandelt werden: Der reservierte Bereich entspricht den Postdiensten der Universaldienstverpflichtung, die im Rahmen eines Monopols erbracht wurden; der nicht reservierte Bereich umfasst alle anderen Postdienste der Universaldienstverpflichtung. Darüber hinaus folgte der Ausgleich im reservierten Bereich einem Verfahren, dessen Ergebnisse vollständig der Kostenallokationsmethode entsprachen, während der nicht reservierte Bereich einen NAC-Ansatz anwandte, wobei der Ausgleich für jeden Bereich separat berechnet und bestimmt wird. Daher sollten diese Bereiche als zwei verschiedene Dienstleistungen von allgemeinem Interesse betrachtet werden, die einer getrennten Bewertung und unterschiedlichen Ausgleichsmethoden unterliegen. Nach der spanischen Methode entspricht der Ausgleich für den reservierten Bereich den Nettokosten (Gesamtkosten abzüglich Einnahmen), während der Ausgleich für den nicht reservierten Bereich nach einem NAC-Ansatz berechnet wird, wobei die Summe aus den Verlusten der defizitären Segmente des nicht reservierten Bereichs gebildet wird; dabei wird von der Annahme ausgegangen, dass jeder andere private Betreiber, der nicht mit der Erfüllung einer gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung betraut wurde, die defizitären Dienstleistungen einstellen würde.

(140) Entsprechend dieser Argumentation würden von den insgesamt ca. 955,237 Mio. EUR des gesamten Ausgleichs für die Erfüllung der Universaldienstverpflichtung, der Correos in den Jahren 2004-2010 gewährt wurde, ca. 637,850 Mio. EUR (der Buchverlust des reservierten Bereichs) auf den reservierten Bereich und 317,387 Mio. EUR (der Rest) auf den nicht reservierten Bereich entfallen (siehe Tabelle 6).

Tabelle 6

Ausgleich für die Erfüllung der Universaldienstverpflichtung im reservierten und nicht reservierten Bereich

(Mio. EUR)

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

(141) Nach Ansicht der spanischen Behörden sollten die beiden Ausgleichsleistungen dann getrennt bewertet werden, was zu einem anderen Ergebnis führen würde als jenem, zu dem die Kommission im Einleitungsbeschluss von 2016 gekommen war.

5.3.1.1. ***Prüfung des Ausgleichs für den reservierten Bereich der Universaldienstverpflichtung***

(142) Die spanischen Behörden schlagen vor, die Ausgleichsleistungen für den reservierten Bereich der Universaldienstverpflichtung nach der Kostenallokationsmethode und unter Verwendung einer Benchmark von 4,8 % für die Umsatzrendite ([33]) (der in der Sache bpost für risikoarme Betrauungen verwendeten Benchmark) zu bewerten.

([32]) Die Kostenallokationsmethode besteht darin, die Nettokosten einer gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung wie der Universaldienstverpflichtung als die angefallenen Kosten abzüglich der bei der Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen erzielten Einnahmen zu berechnen. Nach der Kostenallokationsmethode kann zu den Nettokosten ein angemessener Gewinn hinzugerechnet werden, um den maximalen Betrag des zulässigen Ausgleichs zu berechnen.

([33]) Die Umsatzrendite ist eine Rentabilitätskennzahl, die auch als Betriebsgewinnmarge bezeichnet wird. Sie errechnet sich aus dem Verhältnis von Nettobetriebsergebnis (vor Zinsen und Steuern) zu den Umsatzerlösen. Genauer gesagt, ist das Nettobetriebsergebnis die Differenz zwischen Einnahmen und Kosten auf operativer Ebene.

(143) Ein solcher Ansatz führt zu einer deutlichen Unterkompensation von Correos für diese Dienstleistung von allgemeinem Interesse, da die für den reservierten Bereich der Universaldienstverpflichtung gewährten Beihilfen genau den Nettokosten entsprechen (siehe Tabelle 7), wobei die Unterkompensation den nicht berücksichtigten angemessenen Gewinn ausmacht.

Tabelle 7

Unterkompensation für den reservierten Bereich der Universaldienstverpflichtung

(Mio. EUR)

Reservierter Bereich der Universaldienstverpflichtung	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Gesamt
Einnahmen	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Kosten	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Nettokosten = Kosten — Einnahmen	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Angemessener Gewinn (auf der Grundlage einer Umsatzrendite von 4,8 %)	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Nettokosten + angemessener Gewinn	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Zulässiger Ausgleich für Correos	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Correos gewährter Ausgleich	46,171	40,435	39,558	80,823	101,783	176,559	152,521	637,850
Unterkompensation = Zulässiger Ausgleich — Gewährter Ausgleich	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**

(144) Die spanischen Behörden erklären, dass da Correos für die Erbringung der reservierten Dienstleistungen der Universaldienstverpflichtung nicht ausreichend entschädigt wird und die anderen Bedingungen des DAWI-Rahmens von 2012 eingehalten werden, die dem reservierten Bereich der Universaldienstverpflichtung zuzuordnenden Ausgleichsleistungen als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden sollten.

5.3.1.2. ***Prüfung des Ausgleichs für den nicht reservierten Bereich der Universaldienstverpflichtung***

(145) Die spanischen Behörden sind der Ansicht, dass bei den nicht reservierten Dienstleistungen der Universaldienstverpflichtung die in der Beihilfesache bpost für risikoreiche Betrauungen verwendete Benchmark herangezogen werden könne.

(146) Die spanischen Behörden erkennen jedoch an, dass der nicht reservierte Bereich der Universaldienstverpflichtung unter dieser Annahme in jedem Jahr negative Nettokosten aufweisen würde, d. h. einen Nettogewinn, der keinen Ausgleich zulassen würde (siehe Tabelle 8).

Tabelle 8

Überkompensation für den nicht reservierten Bereich der Universaldienstverpflichtung

(Mio. EUR)

Nicht reservierter Bereich der Universaldienstverpflichtung	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Gesamt
Einnahmen	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Kosten	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

(Mio. EUR)

Nicht reservierter Bereich der Universaldienstverpflichtung	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Gesamt
Nettokosten = Kosten — Einnahmen	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Angemessener Gewinn (auf der Grundlage einer Umsatzrendite von 7,4 %)	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Nettokosten + angemessener Gewinn	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Zulässiger Ausgleich für Correos	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Gewährter Ausgleich	44,859	47,294	55,199	39,441	40,863	45,919	43,812	317,387
Überkompensation = Gewährter Ausgleich — Zulässiger Ausgleich	**44,859**	**47,294**	**55,199**	**39,441**	**40,863**	**45,919**	**43,812**	**317,387**

(147) Nach diesem Ansatz könnte der dem nicht reservierten Bereich der Universaldienstverpflichtung zuzuordnende Ausgleich als mit dem Binnenmarkt unvereinbar angesehen werden, soweit Correos eine Überkompensation erhalten hat. Die spanischen Behörden betonen jedoch auch, dass Dividenden berücksichtigt werden sollten, da sie de facto den Betrag des Correos gewährten Ausgleichs reduziert haben, wie in den Erwägungsgründen 148 bis 152 erläutert.

5.3.2. DIVIDENDEN

(148) Die spanischen Behörden erklären, dass Correos in den Jahren 2004-2010 Dividenden gezahlt hat (siehe Tabelle 9).

Tabelle 9

Von Correos gezahlte Dividenden

(Mio. EUR)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Gesamt
Gezahlte Dividenden	0,000	0,000	29,775	30,576	51,958	38,966	0,000	151,275

(149) Die spanischen Behörden legen dar, dass diese Dividenden nicht in erster Linie als Aktionärsvergütung angesehen werden sollten, da sie vielmehr die Rolle eines impliziten Rückforderungsmechanismus gespielt hätten, der es den spanischen Behörden unter den besonderen Umständen dieses Falles ermöglicht habe, die potenzielle Überfinanzierung durch die Rückforderung von Mitteln von dem Unternehmen zu reduzieren. Der Staat beschloss in seiner Eigenschaft als Haushaltsbehörde, diese Dividenden in jedem im Zeitraum 2005-2008 angenommenen Gesamthaushaltsplan des Staates zu berücksichtigen, um die potenziellen Überfinanzierungen aus dem Jahr zu korrigieren, das dem Jahr, in dem diese Haushaltsentscheidungen getroffen wurden, voranging. In den Jahren 2009 und 2010 wurde keine solche Entscheidung getroffen, da die Prognosen auf Unternehmensverluste in diesen Jahren hindeuteten.

(150) Zunächst legen die spanischen Behörden dar, dass die Entscheidung, Dividenden auszuschütten, dem spanischen Staat als Behörde und nicht der Geschäftsführung von Correos obliege. In diesem Zusammenhang erklären die spanischen Behörden Folgendes:

a) Die Entscheidung über die Zahlung von Dividenden durch Correos spiegele sich im Staatshaushalt sowohl unter dem Posten Gesellschaftskapital als auch unter dem Kapitel Einnahmen des Staates aus nichtsteuerlichen Quellen wider. Der allgemeine Staatshaushalt werde durch einen Gesetzentwurf (Anteproyecto de Ley) verabschiedet, der vom Ministerrat gebilligt und dem Parlament zur endgültigen Entscheidung vorgelegt werde.

b) Die Notwendigkeit, Finanzierungsanpassungen durch Dividenden vorzunehmen, basiere auf den Unternehmensergebnissen des Jahres, das dem Jahr vorausgehe, in dem sie sich im Staatshaushalt niederschlügen, da diese Ergebnisse die einzigen seien, die bei der Verabschiedung des Entwurfs des Haushaltsgesetzes im September eines jeden Jahres vorlägen.

c) Correos habe als Unternehmen eindeutig kein Interesse daran gehabt, Dividenden an den Staat zu zahlen, der sich ohnehin verpflichtet hatte, die Ausgleichsleistungen bis 2010 zu zahlen.

(151) Zweitens legen die spanischen Behörden dar, dass die Dividenden aus den folgenden Gründen aufgrund der Umstände der einzige praktische Weg gewesen seien, um die möglicherweise übermäßig hohe Finanzierung in bestimmten Jahren auszugleichen:

a) Im Jahr 2000 schloss Spanien einen Vertrag mit Correos, demzufolge bis 2010 ein bestimmter Ausgleichsbetrag automatisch zahlbar war, dessen Berechnung auf einer vordefinierten Formel basierte.

b) Spanien habe zwar keine formelle Überprüfung der Überkompensation vorgenommen, doch seien sich die spanischen Behörden bewusst, dass die äußerst positive finanzielle Lage des Unternehmens in bestimmten Jahren gezeigt habe, dass ein Teil der Mittel in diesen Jahren möglicherweise nicht unbedingt erforderlich gewesen sei.

c) Unter diesen Umständen sei der Bezug von Dividenden das einzige rechtliche Mittel für den Staat gewesen, um den potenziellen Finanzierungsüberschuss, der Correos gewährt wurde, zu reduzieren, da im Vertrag keine alternativen Mittel vorgesehen waren. Die Dividenden hätten in diesem Fall als eine Art Rückforderungsmechanismus gewirkt.

d) Die spanischen Behörden legen auch dar, dass Correos keinen besonderen wirtschaftlichen Vorteil dadurch erlangt habe, dass es überschüssige Mittel erhalten und diese durch Dividenden zurückgezahlt habe. Das Unternehmen war in diesen Jahren sehr rentabel (und brauchte die zusätzlichen Mittel nicht für seinen Weiterbetrieb), erhielt keine Bankkredite (und profitierte daher nicht von seiner besseren Bonität) und übernahm keine anderen Unternehmen.

(152) Auf der Grundlage dieser Logik erklären die spanischen Behörden, dass die im Jahr N gezahlten Dividenden im Jahr N-1 auf der Grundlage der für das Jahr N-2 verfügbaren Rechnungsergebnisse beschlossen wurden. Daher zielten diese Dividenden darauf ab, die Überkompensation aus dem Jahr N-2 zu reduzieren, wie in Tabelle 10 zusammengefasst.

Tabelle 10

Dividenden und Überkompensation

(Mio. EUR)

	Höhe der Dividenden	Zahlungsjahr	Zugehöriges Jahr der Überkompensation	Betrag der Überkompensation des jeweiligen Jahres	Reduzierte Überkompensation des jeweiligen Jahres
	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
Gesamt	**151,275**			**317,387**	**166,112**

6. ZUSÄTZLICHE VON UNIPOST ÜBERMITTELTE ANMERKUNGEN

(153) Am 20. März 2018 teilte das Unternehmen Unipost der Kommission mit, dass es am 19. Februar 2018 in Liquidation gegangen und es der Ansicht sei, dass die Correos gewährten unzulässigen staatlichen Beihilfen eine wichtige Rolle bei seinem Konkurs gespielt hätten.

(154) Unipost zufolge hätten diese mit dem Binnenmarkt unvereinbaren Beihilfen es Correos ermöglicht, auf den nicht reservierten Märkten niedrigere Preise zu erheben und somit eine Preispolitik zu verfolgen, die nicht mit seinen einschlägigen Kosten in Verbindung stünde.

7. **BEIHILFERECHTLICHE WÜRDIGUNG DER MAßNAHMEN**

7.1. *DER NACH DEM POSTGESETZ VON 1998 GEWÄHRTE AUSGLEICH FÜR DIE ERFÜLLUNG DER UNIVERSALDIENSTVERPFLICHTUNG*

7.1.1. STAATLICHE BEIHILFEN IM SINNE DES ARTIKELS 107 ABSATZ 1 AEUV

(155) Nach Maßgabe des Artikels 107 Absatz 1 AEUV sind „*staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen*."

(156) Damit eine finanzielle Maßnahme als staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV eingestuft werden kann, müssen folgende kumulative Bedingungen erfüllt sein: i) Die Maßnahme muss dem Mitgliedstaat zurechenbar sein und aus staatlichen Mitteln gewährt werden, ii) sie muss dem Unternehmen einen wirtschaftlichen Vorteil verschaffen, iii) dieser Vorteil muss selektiv sein, und iv) die Maßnahme muss den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen und muss geeignet sein, den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen.

7.1.1.1. ***Dem Staat zurechenbare und aus staatlichen Mitteln gewährte Maßnahme***

(157) Damit eine Maßnahme eine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV darstellt, muss sie vom Staat oder aus staatlichen Mitteln gewährt werden. Staatliche Mittel umfassen alle Mittel des öffentlichen Sektors ([34]), einschließlich der Mittel innerstaatlicher (dezentralisierter, föderaler, regionaler oder sonstiger) Stellen ([35]).

(158) Die Ausgleichsleistungen für die Erbringung der Universaldienste nach dem Postgesetz von 1998 werden direkt aus dem allgemeinen Staatshaushalt gezahlt und sind daher eindeutig dem Staat zurechenbar und werden aus staatlichen Mitteln gewährt.

7.1.1.2. ***Selektiver wirtschaftlicher Vorteil für ein Unternehmen***

A. **Selektivität**

(159) Um in den Anwendungsbereich von Artikel 107 Absatz 1 AEUV zu fallen, muss eine staatliche Maßnahme bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige begünstigen. Daher fallen nur Fördermaßnahmen, durch die Unternehmen ein selektiver Vorteil gewährt wird, unter den Begriff der Beihilfe.

(160) Die Ausgleichsleistungen für die Erfüllung der Universaldienstverpflichtung sind eindeutig selektiv, da sie nur einem Unternehmen zugutekommen: Correos.

B. **Der Begriff des Unternehmens**

(161) Öffentliche Mittel, die einem Unternehmen gewährt werden, können nur dann als staatliche Beihilfen eingestuft werden, wenn es sich bei diesem Unternehmen um ein „Unternehmen" im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV handelt. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (im Folgenden „Gerichtshof") umfasst der Begriff des Unternehmens jede eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübende Einheit ([36]). Die Einstufung einer Einheit als Unternehmen hängt somit von der Art ihrer Tätigkeit ab, unabhängig von ihrer Rechtsform und der Art ihrer Finanzierung. ([37]) Eine Tätigkeit ist grundsätzlich als wirtschaftlich anzusehen, wenn sie darin

([34]) Urteil des Gerichts erster Instanz vom 12. Dezember 1996, Compagnie nationale Air France/Kommission der Europäischen Gemeinschaften, T-358/94, ECLI:EU:T:1996:194, Rn. 56.

([35]) Urteil des Gerichtshofs vom 14. Oktober 1987, Bundesrepublik Deutschland/Kommission der Europäischen Gemeinschaften, C-248/84, ECLI:EU:C:1987:437, Rn. 17; Urteil des Gerichts erster Instanz vom 6. März 2002, Territorio Histórico de Álava — Diputación Foral de Álava (T-92/00), Ramondín, SA und Ramondín Cápsulas, SA (T-103/00)/Kommission der Europäischen Gemeinschaften, T-92/00 und T-103/00, ECLI:EU:T:2002:61, Rn. 57.

([36]) Urteil des Gerichtshofs vom 12. September 2000, Pavel Pavlov und andere/Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten, C-180/98 bis C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, Rn. 74.

([37]) Urteil des Gerichtshofs vom 23. April 1991, Klaus Höfner und Fritz Elser/Macrotron GmbH, C-41/90, ECLI:EU:C:1991:161, Rn. 21, und Urteil des Gerichtshofs vom 12. September 2000, Pavel Pavlov u. a./Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten, C-180/98 bis C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, Rn. 74.

besteht, Waren und Dienstleistungen auf einem Markt anzubieten. ([38]) Eine Einheit, die sowohl wirtschaftliche als auch nichtwirtschaftliche Tätigkeiten ausübt, ist nur in Bezug auf erstere als Unternehmen zu betrachten. ([39]) Die bloße Tatsache, dass eine Einrichtung keinen Erwerbszweck verfolgt, bedeutet nicht notwendigerweise, dass ihre Geschäftstätigkeit nicht wirtschaftlicher Natur ist. ([40])

(162) Im vorliegenden Fall bietet Correos Postdienste gegen Entgelt auf dem spanischen Markt und im Wettbewerb mit anderen Anbietern an. Das Angebot von Postdienstleistungen auf diesem Markt stellt somit eine wirtschaftliche Tätigkeit dar. Die Ausgleichsleistungen entschädigen Correos für die Erbringung bestimmter Postdienste im Rahmen der Universaldienstverpflichtung und stellen damit einen Ausgleich für eine wirtschaftliche Tätigkeit dar. Daher muss Correos in Bezug auf die durch die betreffenden Maßnahmen finanzierten Tätigkeiten als Unternehmen angesehen werden.

C. **Wirtschaftlicher Vorteil**

(163) Ein Vorteil im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV ist jeder wirtschaftliche Nutzen, den ein Unternehmen unter normalen Marktbedingungen, d. h. ohne die staatliche Maßnahme, nicht erlangt hätte ([41]). Nur die Wirkung der Maßnahme auf das Unternehmen ist relevant, weder die Ursache noch das Ziel des staatlichen Eingriffs. ([42]) Wann immer sich die finanzielle Situation des Unternehmens durch den staatlichen Eingriff verbessert, ist ein Vorteil gegeben.

(164) Die Ausgleichsleistungen für die Erfüllung der Universaldienstverpflichtung sollten die Nettokosten, die Correos bei der Erfüllung dieser Verpflichtung entstehen, ganz oder teilweise decken. Ohne staatliche Intervention müsste Correos diese Kosten selbst tragen. Die zu prüfende Maßnahme entlastet Correos von einem Teil der Kosten seiner wirtschaftlichen Tätigkeit und verbessert damit seine finanzielle Situation. Folglich gewährt die geprüfte Maßnahme Correos prima facie einen Vorteil, unabhängig davon, ob die im Altmark-Urteil festgelegten Voraussetzungen erfüllt sind.

D. **Erfüllung der Altmark-Kriterien**

(165) Ausgleichsleistungen für ein Unternehmen, die die vier vom Gerichtshof in seinem Altmark-Urteil festgelegten Kriterien erfüllen, gewähren keinen wirtschaftlichen Vorteil und stellen somit keine staatliche Beihilfe dar ([43]). Diese vier kumulativen Kriterien sind die folgenden:

a) „Erstens muss das begünstigte Unternehmen tatsächlich mit der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen betraut sein, und diese Verpflichtungen müssen klar definiert sein.

b) … Zweitens sind die Parameter, anhand deren der Ausgleich berechnet wird, zuvor objektiv und transparent aufzustellen …

c) … Drittens darf der Ausgleich nicht über das hinausgehen, was erforderlich ist, um die Kosten der Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen unter Berücksichtigung der dabei erzielten Einnahmen und eines angemessenen Gewinns aus der Erfüllung dieser Verpflichtungen ganz oder teilweise zu decken …

d) … Wenn viertens die Wahl des Unternehmens, das mit der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen betraut werden soll, im konkreten Fall nicht im Rahmen eines Verfahrens zur Vergabe öffentlicher Aufträge erfolgt, das die Auswahl desjenigen Bewerbers ermöglicht, der diese Dienste zu den geringsten Kosten für die

([38]) Urteil des Gerichtshofs vom 16. Juni 1987, Kommission der Europäischen Gemeinschaften/Italienische Republik, C-118/85, ECLI:EU:C:1987:283, Rn. 7.

([39]) Urteil des Gerichtshofs vom 24. Oktober 2002, Aéroports de Paris/Kommission der Europäischen Gemeinschaften, C-82/01 P, ECLI:EU:C:2002:617, Rn. 74; und Urteil des Gerichtshofs vom 1. Juli 2008, Motosykletistiki Omospondia Ellados NPID (MOTOE)/Elliniko Dimosio, C-49/07, ECLI:EU:C:2008:376, Rn. 25. Siehe auch die Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Beihilfevorschriften der Europäischen Union auf Ausgleichsleistungen für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (2012/C 8/02), Randnummer 9.

([40]) Urteil des Gerichtshofs vom 1. Juli 2008, Motosykletistiki Omospondia Ellados NPID (MOTOE)/Elliniko Dimosio, C-49/07, ECLI:EU:C:2008:376, Rn. 27; und Urteil des Gerichtshofs vom 16. November 1995, Fédération française des sociétés d'assurance, Société Paternelle-Vie, Union des assurances de Paris-Vie und Caisse d'assurance et de prévoyance mutuelle des agriculteurs/Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, C-244/94, ECLI:EU:C:1995:392, Rn. 21.

([41]) Urteil des Gerichtshofs vom 11. Juli 1996, Syndicat français de l'Express international (SFEI) und andere/La Poste und andere, C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, Rn. 60; und Urteil des Gerichtshofs vom 29. April 1999, Königreich Spanien/Kommission der Europäischen Gemeinschaften, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, Rn. 41.

([42]) Urteil des Gerichtshofs vom 2. Juli 1974, Italienische Republik/Kommission der Europäischen Gemeinschaften, C-173/73, ECLI:EU:C:1974:71, Rn. 13.

([43]) Urteil des Gerichtshofes vom 24. Juli 2003, Altmark Trans GmbH und Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415.

Allgemeinheit erbringen kann, so ist die Höhe des erforderlichen Ausgleichs auf der Grundlage einer Analyse der Kosten zu bestimmen, die ein durchschnittliches, gut geführtes Unternehmen, das so angemessen mit Transportmitteln ausgestattet ist, dass es den gestellten gemeinwirtschaftlichen Anforderungen genügen kann, bei der Erfüllung der betreffenden Verpflichtungen hätte, wobei die dabei erzielten Einnahmen und ein angemessener Gewinn aus der Erfüllung dieser Verpflichtungen zu berücksichtigen sind."

(166) Was die Ausgleichsleistungen betrifft, die Correos im Betrachtungszeitraum gewährt wurden, so bekräftigt die Kommission ihre im Einleitungsbeschluss von 2016 ([44]) vertretenen Ansichten, wonach das dritte und vierte Altmark-Kriterium nicht erfüllt sind.

Das dritte Altmark-Kriterium

(167) In ihrem Beschluss vom 25. Januar 2012 in der Sache bpost ([45]) hat die Kommission eine Benchmark für den angemessenen Gewinn festgelegt, die für alle Postbetreiber in der Union gilt. Die Kommission bestimmte diese Benchmark auf der Grundlage von drei Expertenstudien (jeweils eine von WIK Consult, Deloitte und Charles River Associates). Diese für alle EU-Postbetreiber geltende Benchmark für den angemessenen Gewinn (ausgedrückt als Umsatzrendite) stützt sich auf die beobachtete Rentabilität von Gruppen vergleichbarer Unternehmen im Post- und Paketsektor in mehreren Ländern. Insbesondere in Fällen, in denen ein Postbetreiber einem erheblichen Risiko ausgesetzt ist, gilt die Bandbreite von 5,4-7,4 % Umsatzrendite, während in Fällen, in denen nur ein begrenztes Risiko besteht, die Bandbreite von 3,6-4,8 % Umsatzrendite verwendet wird ([46]).

(168) Die Kommission hatte im Einleitungsbeschluss von 2016 Zweifel geäußert, dass Correos auf der Grundlage der folgenden Berechnung (siehe Tabelle 11) unter Verwendung der höchsten im bpost-Fall festgelegten Benchmark für die Umsatzrendite eine Überkompensation erhalten haben könnte.

Tabelle 11

Mögliche Überkompensation von Correos

(Mio. EUR)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Gesamt
Einnahmen aus der Universaldienstverpflichtung	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Kosten aus der Universaldienstverpflichtung	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Nettokosten = Kosten — Einnahmen	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Angemessener Gewinn (auf der Grundlage einer Umsatzrendite von 7,4 %)	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Nettokosten + angemessener Gewinn	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Zulässiger Ausgleich für Correos	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Correos gewährter Ausgleich	91,030	87,729	94,757	120,264	142,646	222,478	196,333	955,237
Mögliche Überkompensation = Gewährter Ausgleich — Zulässiger Ausgleich	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**

([44]) Siehe Erwägungsgründe 71-82 des Einleitungsbeschlusses von 2016.
([45]) Siehe Erwägungsgründe 296-320 des Beschlusses 2012/321/EU.
([46]) Im Falle von bpost wurde für die Jahre 2004 und 2005 ein angemessener Gewinn von 4,8 % und für die Jahre 2006-2010 von 7,4 % Umsatzrendite angesetzt. Auf der Grundlage dieses angemessenen Gewinns kam die Kommission zu dem Schluss, dass bpost eine Überkompensation erhalten hatte, was zu einer Rückforderung von 417 Mio. EUR führte (siehe http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-45_de.htm).

(169) Die spanischen Behörden und/oder Correos ([47]) haben zu den von der Kommission geäußerten Bedenken Stellung genommen (siehe Abschnitte 4.1.1 und 5.1.1):

a) Die NAC-Methode könne verwendet werden, um zu überprüfen, ob das dritte Altmark-Kriterium erfüllt ist.

b) Die spanische Methode stelle eine zulässige Umsetzung der NAC-Methode dar.

c) Der Correos gewährte Ausgleich entspräche den vermeidbaren Nettokosten der Universaldienstverpflichtung, sodass es keine Überkompensation geben könne und daher das dritte Altmark-Kriterium als erfüllt anzusehen sei.

d) In Bezug auf die Erfüllung des dritten Altmark-Kriteriums durch die Verwendung der NAC-Methode und damit durch die Verwendung der spanischen Methode würde der Grundsatz des Vertrauensschutzes gelten.

e) Die spanischen Behörden hätten auch eine Alternative für die Anwendung der Kostenallokationsmethode vorgeschlagen, die zu einem anderen Ergebnis führe als dem der Kommission.

(170) Diese verschiedenen Argumente werden im Folgenden erörtert.

— Die NAC-Methode könne verwendet werden, um zu überprüfen, ob das dritte Altmark-Kriterium erfüllt ist.

(171) Die spanischen Behörden und/oder Correos sind der Ansicht, dass die Erfüllung des dritten Altmark-Kriteriums mithilfe der NAC-Methode überprüft werden könne (d. h. dass das Nichtvorliegen einer Überkompensation, wie vom dritten Altmark-Kriterium gefordert, durch einen Vergleich der vermeidbaren Nettokosten der DAWI mit dem dem DAWI-Erbringer gewährten Ausgleich, überprüft werden könne).

(172) Die Kommission erinnert daran, dass das Altmark-Urteil am 29. Juli 2003 erlassen wurde. Es besteht kein Zweifel daran, dass zum Zeitpunkt des Erlasses dieses Urteils die einzig anwendbare Methode für die Berechnung der Nettokosten von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse die Kostenallokationsmethode war. Das Altmark-Urteil selbst bezieht sich auf angefallene Kosten und Einnahmen, die zweifellos durch die Kostenallokationsmethode identifiziert werden können, während sich die NAC-Methode im Wesentlichen auf den Begriff der vermeidbaren Kosten stützt (die per Definition nicht anfallen).

(173) Die Kostenallokationsmethode wurde in den DAWI-Rahmen von 2005 ([48]) aufgenommen, der vom 29. November 2005 bis zum 31. Januar 2012 galt und als Grundlage für mehrere Entscheidungen bzw. Beschlüsse der Kommission über Ausgleichsleistungen für die Erfüllung von Universaldienstverpflichtungen in diesem Zeitraum diente ([49]). Es ist auch die Methode, die nach dem DAWI-Rahmen von 2012 anzuwenden ist, wenn die NAC-Methode nicht angewendet werden kann ([50]). Die NAC-Methode wurde von der Kommission nur formell als gültige Methode zur Berechnung der Nettokosten einer Universaldienstverpflichtung in der Richtlinie 2008/6/EG (die am 1. Januar 2011 in Kraft trat) und im DAWI-Rahmen von 2012 (der am 31. Januar 2012 in Kraft trat) eingeführt.

(174) Der Gerichtshof der Europäischen Union hat klargestellt, dass der Begriff der staatlichen Beihilfe ein objektiver und rechtlicher Begriff ist, der unmittelbar durch den Vertrag definiert ist. ([51]) Es erscheint daher falsch, die Methode zur Beurteilung des Vorliegens einer staatlichen Beihilfe nach dem Altmark-Urteil im Laufe der Zeit zu ändern, um sie an die von der Kommission im DAWI-Rahmen von 2012 gewählten Optionen anzupassen, in dem die Voraussetzungen für die Vereinbarkeit bestimmter Ausgleichsleistungen für DAWI beschrieben sind. Wie in Erwägungsgrund 172 dargelegt, steht eine solche Auslegung in jedem Fall im Widerspruch zum Wortlaut des Urteils.

(175) Die Kommission ist daher nicht der Ansicht, dass die NAC-Methode verwendet werden kann, um die Einhaltung des dritten Kriteriums des Altmark-Urteils zu überprüfen.

— Die spanische Methode stelle eine zulässige Umsetzung der NAC-Methode dar.

(176) Die spanischen Behörden und/oder Correos verteidigen ihren Standpunkt, dass die spanische Methode eine zulässige Umsetzung der NAC-Methode sei, die als geeignete Methode zur Berechnung der Nettokosten der Universaldienstverpflichtung in der Richtlinie 2008/6/EG und im DAWI-Rahmen von 2012 anerkannt ist.

([47]) Da die Stellungnahmen des spanischen Staates und von Correos stark übereinstimmen, wird die Kommission im Folgenden auf die Stellungnahmen von den „spanischen Behörden und/oder Correos“ verweisen. Die meisten Argumente wurden von beiden Parteien vorgebracht, bestimmte Argumente jedoch nur von einer von ihnen.

([48]) Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen, die als Ausgleich für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen gewährt werden (2005) (ABl. C 297 vom 29.11.2005, S. 4).

([49]) Siehe insbesondere Beschluss 2012/321/EU und Beschluss 2012/636/EU.

([50]) Siehe Fußnote 2 in Randnummer 21 des DAWI-Rahmens von 2012. Diese Methode der Kostenallokation wird in Randnummer 28 ff. des DAWI-Rahmens von 2012 beschrieben.

([51]) Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 22. Dezember 2008, British Aggregates/Kommission, C-487/06 P, ECLI:EU:C:2008:757, Rn. 111.

(177) Die Kommission ist der Auffassung, dass selbst wenn die NAC-Methode verwendet werden könnte, um die Einhaltung des dritten Kriteriums des Altmark-Urteils zu überprüfen (quod non), die spanische Methode eindeutig nicht als eine zulässige Umsetzung der NAC-Methode angesehen werden kann.

(178) Zunächst ist festzustellen, dass die spanische Methode, wie von den spanischen Behörden selbst anerkannt, die Kostenallokationsmethode auf den reservierten Bereich der Universaldienstverpflichtung anwendet (siehe Erwägungsgrund 139). Nach Ansicht der spanischen Behörden könne nur der Ansatz für den nicht reservierten Bereich der Universaldienstverpflichtung (bei dem die Nettokosten der Summe der Verluste der defizitären Segmente des nicht reservierten Bereichs der Universaldienstverpflichtung entsprechen) möglicherweise mit der NAC-Methode verglichen werden (siehe Erwägungsgrund 139). Ein solcher dualer Ansatz scheint schon an sich im Widerspruch zur NAC-Methode zu stehen, wie sie von der Kommission beschrieben ([52]) und in ihrer Entscheidungspraxis ([53]) umgesetzt wird, bei der die Situation des gesamten Unternehmens mit und ohne die gemeinwirtschaftliche Verpflichtung (in diesem Fall die Universaldienstverpflichtung) verglichen wird.

(179) Selbst wenn man nur den nicht reservierten Bereich der Universaldienstverpflichtung betrachtet, weist die spanische Methode auch eine Reihe von Unterschieden zur NAC-Methode auf, wie sie von der Kommission in ihrer Entscheidungspraxis beschrieben und umgesetzt wird.

(180) Erstens scheint die spanische Methode nicht auf einem realistischen kontrafaktischen Szenario aufzubauen, das ein wesentliches Element der Methode zur Berechnung der vermeidbaren Nettokosten ist. Tatsächlich berücksichtigt sie lediglich nachträglich die Verluste der verlustbringenden Kostenstellen. Die spanischen Behörden argumentieren, dass die Methode auf einem impliziten kontrafaktischen Szenario beruhe: Ohne gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen würde jeder private Betreiber diese defizitären Dienstleistungen einstellen (siehe Erwägungsgrund 139). Ein solcher Ansatz scheint jedoch keine echte Geschäftsstrategie zu beschreiben, bei der bereits im Voraus die einzustellenden Kostenstellen festgelegt werden müssten, da von einem Betreiber nicht erwartet werden kann, dass er im Voraus genau weiß, welche Kostenstellen Verluste machen werden. Darüber hinaus scheint die spanische Methode zu implizieren, dass Kostenstellen während des Bewertungszeitraums von einem Jahr zum anderen beliebig eingestellt und wiederhergestellt werden könnten, was kein realistisches kontrafaktisches Szenario darstellt.

(181) Außerdem korrigiert die spanische Methode nicht die Auswirkungen der Einstellung dieser unrentablen Aktivitäten auf die Rentabilität anderer Produkte und Dienstleistungen (im Zusammenhang oder nicht im Zusammenhang mit der Universaldienstverpflichtung), wie es die NAC-Methode erfordert.

(182) Schließlich berücksichtigt die spanische Methode weder immaterielle und Marktvorteile noch enthält sie Anreize für Kosteneffizienz, wie es bei der NAC-Methode der Fall ist.

(183) In Anbetracht dessen ist die Kommission nicht der Ansicht, dass die spanische Methode eine zulässige Umsetzung der NAC-Methode darstellt.

— Der Correos gewährte Ausgleich entspräche den vermeidbaren Nettokosten der Universaldienstverpflichtung, sodass keine Überkompensation vorliegen könne, weshalb das dritte Altmark-Kriterium als erfüllt anzusehen sei.

(184) Wie in den Erwägungsgründen 172 bis 175 erläutert, ist die Kommission nicht der Ansicht, dass die NAC-Methode geeignet ist, das dritte Altmark-Kriterium zu prüfen, und wie in den Erwägungsgründen 176 bis 183 dargelegt, betrachtet die Kommission die spanische Methode nicht als eine zulässige Umsetzung der NAC-Methode.

(185) Daher ist die Kommission der Auffassung, dass der Correos nach der spanischen Methode gewährte Ausgleich nicht den vermeidbaren Nettokosten der Universaldienstverpflichtung entspricht und dass selbst wenn dies der Fall wäre, dies nicht ausreichen würde, um die Einhaltung des dritten Altmark-Kriteriums zu gewährleisten.

([52]) Wie beispielsweise in der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zum Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Anwendung der Richtlinie über Postdienste, insbesondere im Anhang über die Berechnung der Nettokosten der postalischen Universaldienstverpflichtung, beschrieben. Weitere Leitlinien finden sich in der Entscheidungspraxis der Kommission zu staatlichen Beihilfen seit 2012.

([53]) Siehe beispielsweise den Beschluss der Kommission vom 4. Dezember 2015 in der Sache SA.43243 (2015/N) — Staatliche Ausgleichszahlungen an Poste Italiane SpA für die Erbringung des Universalpostdienstes in den Jahren 2012-2015 und 2016-2019 (ABl. C 104 vom 18.3.2016, S. 1), Beschluss der Kommission vom 1. August 2014 über die Maßnahme SA.35608 (2014/C) Griechenlands zugunsten der Griechischen Post (ELTA) (ABl. C 348 vom 3.10.2014, S. 48), Beschluss der Kommission vom 5. August 2016 in der Sache SA.38869 (2014/N) — Ausgleichsleistung an Poczta Polska für die Nettokosten der Universaldienstverpflichtung 2013-2015 (ABl. C 284 vom 5.8.2016, S. 1).

— In Bezug auf die Erfüllung des dritten Altmark-Kriteriums durch die Verwendung der NAC-Methode und damit durch die Verwendung der spanischen Methode würde der Grundsatz des Vertrauensschutzes gelten.

(186) Die spanischen Behörden und/oder Correos bringen vor, dass seitens Spanien durch die Verwendung der NAC-Methode und damit durch die Verwendung der spanischen Methode berechtigtes Vertrauen in Bezug auf die Erfüllung des dritten Altmark-Kriteriums bestünde.

(187) Der Gerichtshof hat in Bezug auf staatliche Beihilfen entschieden ([54]), dass, wenn die Beihilfe nicht bei der Kommission angemeldet wurde und sie somit eine rechtswidrige Beihilfe darstellt, kein Rückgriff auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes möglich ist. Daher ist außer bei Vorliegen außergewöhnlicher Umstände eine Berufung auf ein berechtigtes Vertrauen in die Ordnungsmäßigkeit einer staatlichen Beihilfe grundsätzlich nur möglich, wenn diese Beihilfe bei der Kommission angemeldet wurde.

(188) Spanien hat den Ausgleich für die Erfüllung der Universaldienstverpflichtung trotz der Informationen der Kommission über ihre Entscheidungspraxis bei staatlichen Beihilfen im Postsektor ([55]) nie bei der Kommission angemeldet. Insbesondere wird in mehreren Beihilfebeschlüssen der Kommission in Bezug auf den Postsektor, die öffentlich zugänglich sind, die Einhaltung der Altmark-Bedingungen geprüft, und in keinem von ihnen wird die NAC-Methode als geeignetes Mittel zur Überprüfung des dritten Altmark-Kriteriums akzeptiert. Darüber hinaus enthalten mehrere Beschlüsse Orientierungshilfen für den Ansatz der Kommission in Bezug auf die NAC-Methode ([56]), und auf dieser Grundlage ist klar, dass die spanische Methode nicht der von der Kommission angewandten NAC-Methode entspricht (wie in den Erwägungsgründen 177 bis 183 erläutert).

(189) Die Kommission ist der Ansicht, dass der 1998 veröffentlichte NERA-Bericht (der keine verbindliche Wirkung hatte) kein berechtigtes Vertrauen in Bezug auf die Bewertung des Vorliegens von Beihilfen bei Ausgleichsleistungen für öffentliche Dienstleistungen wecken kann, da dieser Rahmen durch das Altmark-Urteil von 2003 und die seit diesem Urteil praktizierte Entscheidungspraxis der Kommission klar abgesteckt wurde.

— Die spanischen Behörden hätten auch eine Alternative für die Anwendung der Kostenallokationsmethode vorgeschlagen, die zu einem anderen Ergebnis führe als dem der Kommission.

(190) Die spanischen Behörden schlagen verschiedene Ansätze zur Berechnung der Überkompensation der Universaldienstverpflichtung vor (siehe Abschnitt 5.3.1).

(191) Ohne zu diesem Zeitpunkt zu diesen alternativen Ansätzen Stellung zu nehmen, stellt die Kommission fest, dass auch diese zu dem Schluss führen, dass Correos für die Erbringung der nicht reservierten Dienste der Universaldienstverpflichtung eine Überkompensation erhalten hat. Auf dieser Grundlage wäre das dritte Altmark-Kriterium nicht erfüllt.

Das vierte Altmark-Kriterium

(192) Was das vierte Altmark-Kriterium betrifft, so ist es unbestritten, dass der Zuschlag für die Universaldienstverpflichtung nicht im Rahmen eines offenen Vergabeverfahrens, sondern von den spanischen Behörden direkt an Correos erteilt wurde.

(193) Die spanischen Behörden wandten jedoch ein, dass Correos einen Ausgleich entsprechend den Kosten eines durchschnittlichen, gut geführten Unternehmens erhalte. Zur Begründung dieser Auffassung haben die spanischen Behörden der Kommission eine Studie von Frontier Economics vorgelegt.

(194) Die Studie enthält eine vergleichende Analyse der Kosten von Correos mit den Kosten anderer europäischer Postbetreiber, die mit der Erfüllung von Universaldienstverpflichtungen betraut sind, um nachzuweisen, dass der Correos gewährte Ausgleich für die Erfüllung der Universaldienstverpflichtung das vierte Altmark-Kriterium erfüllt. Die Studie schätzt anhand eines ökonometrischen Modells die Kosten eines hypothetischen, durchschnittlichen, gut geführten Unternehmens auf der Grundlage von Informationen mehrerer europäischer Postanbieter, die im Rahmen einer Universaldienstverpflichtung Postdienste erbringen. Die tatsächlichen Kosten von Correos werden mit den Kosten verglichen, die diesem hypothetischen, durchschnittlichen, gut geführten Unternehmen entstanden wären, wenn es sich in einer ähnlichen Situation (z. B. hinsichtlich der Netzdichte) wie Correos befunden hätte. Die Ergebnisse der Studie deuten darauf hin, dass die Kosten von Correos im Zeitraum 2005-2010 niedriger waren als die des hypothetischen, durchschnittlichen, gut geführten Unternehmen im ökonometrischen Modell.

([54]) Urteil des Gerichtshofs vom 28. Juli 2011, Diputación Foral de Vizcaya u. a./Europäische Kommission, C-471/09 P, ECLI:EU:EU:C:2011:521, Rn. 65.
([55]) Pressemitteilungen, Veröffentlichung von Beschlüssen auf der Website.
([56]) Siehe Fußnote 53

(195) Die Kommission äußerte in ihrem Einleitungsbeschluss von 2016 Zweifel daran, dass das in der Studie definierte hypothetische, durchschnittliche, gut geführte Unternehmen tatsächlich ein effizienter Postbetreiber wäre. Es ist nämlich nicht nachgewiesen, dass die Universaldiensteanbieter, die zur Festlegung dieser Benchmark herangezogen wurden, selbst effiziente Betreiber sind. Stattdessen wird in der Studie lediglich erwähnt, dass diese Postbetreiber als „gut geführt und angemessen mit Transportmitteln ausgestattet gelten, weil es keinerlei Beweise dafür gibt, dass sie ineffizient sind oder dass sie Anreize haben, ineffizient zu arbeiten". Dieses Argument ist jedoch umso schwieriger zu akzeptieren, da die Auswahl auch Universaldiensteanbieter ([57]) umfasst, die einen Ausgleich für die Erfüllung ihrer Universaldienstverpflichtung erhalten haben und für die die Kommission bereits Beschlüsse erlassen hat, in denen sie zu dem Schluss gekommen ist, dass ihre Kosten nicht als effiziente Kosten angesehen werden können ([58]).

(196) Die spanischen Behörden und/oder Correos argumentieren, dass die Kommission in den Beschlüssen über die den Unternehmen Hellenic Post und Poste Italiane gewährten Ausgleichsleistungen für die Erfüllung der jeweiligen Universaldienstverpflichtung nicht offiziell erklärt habe, dass der jeweilige Betreiber nicht effizient sei (siehe Erwägungsgründe 62 und 95). Es sei darauf hingewiesen, dass die Kommission in ihrem Beschluss in Bezug auf die Poste Italiane von 2012 einen ähnlichen Ansatz abgelehnt hat ([59]), der auf einem Vergleich mit einer Reihe von Postbetreibern beruht, da aus den verfügbaren Informationen nicht geschlossen werden konnte, dass diese Betreiber effizient waren. Die Kommission vertritt nach wie vor die Auffassung, dass es insbesondere angesichts der kontinuierlichen Umstrukturierungen in diesem Sektor nicht möglich ist, einfach davon auszugehen, dass die Postbetreiber im Schnitt kosteneffizient sind.

(197) Darüber hinaus wurde der Ausgleich für die Erfüllung der Universaldienstverpflichtung durch Correos auf der Grundlage der spanischen Methode festgesetzt, die nach Ansicht der spanischen Behörden eine Umsetzung der NAC-Methode ist. Dies scheint im Widerspruch zum Wortlaut des vierten Altmark-Kriteriums zu stehen, das sich auf die angefallenen Kosten eines gut geführten Unternehmens bezieht.

(198) Schließlich ist die Kommission, wie in den Erwägungsgründen 167 und 168 erläutert, der Auffassung, dass das dritte Altmark-Kriterium nicht erfüllt ist, da die von den spanischen Behörden angewandte Methode offenbar zu Ausgleichsbeträgen geführt hat, die die Nettokosten der Universaldienstverpflichtung von Correos (einschließlich eines angemessenen Gewinns) überschritten. Das bedeutet, dass selbst wenn akzeptiert würde, dass die Kosten von Correos denen eines gut geführten Unternehmens entsprechen, nicht davon ausgegangen werden kann, dass der Correos gewährte Ausgleich auf der Grundlage dieser Kosten festgelegt wurde.

(199) Folglich kann nicht der Schluss gezogen werden, dass die Höhe des Correos gewährten Ausgleichs auf der Grundlage einer Analyse der Kosten bestimmt wurde, die einem durchschnittlichen, gut geführten und angemessen mit Transportmitteln ausgestatteten Unternehmen desselben Sektors unter Berücksichtigung der Einnahmen und eines angemessenen Gewinns aus der Erfüllung der Verpflichtungen entstehen würden.

Schlussfolgerung

(200) Die Kommission kommt zu dem Schluss, dass zwei der vier kumulativen Altmark-Kriterien im vorliegenden Fall nicht erfüllt sind, sodass die Ausgleichsleistungen als Vorteil zugunsten von Correos anzusehen sind.

7.1.1.3. ***Wettbewerbsverfälschung und Auswirkungen auf den Handel***

(201) Öffentliche Unterstützungsmaßnahmen für Unternehmen stellen nur dann staatliche Beihilfen im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV dar, wenn sie „den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen" und nur insoweit, als sie „den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen".

(202) Was den Grundsatz der Wettbewerbsverfälschung betrifft, so ist davon auszugehen, dass eine von einem Staat erlassene Maßnahme den Wettbewerb verfälscht oder zu verfälschen droht, wenn sie geeignet ist, die Wettbewerbsposition des Begünstigten im Vergleich zu konkurrierenden Unternehmen zu verbessern ([60]). Für alle praktischen Zwecke wird daher von einer Wettbewerbsverfälschung ausgegangen, sobald ein Staat einem Unternehmen in einem liberalisierten Sektor, in dem es Wettbewerb gibt oder geben könnte, einen finanziellen Vorteil gewährt.

([57]) Z. B. Hellenic Post, Poste Italiane.

([58]) Siehe Beschluss der Kommission vom 20. November 2012 über die Maßnahme SA.33989 (2012/NN) Italiens zugunsten der Poste Italiane (ABl. C 77 vom 15.3.2013, S. 12) und Beschluss der Kommission über die Maßnahme SA.35608 (2014/C) Griechenlands zugunsten der Hellenic Post (ELTA).

([59]) Siehe Randnummer 50 des Beschlusses der Kommission über die Maßnahme SA.33989 (2012/NN) Italiens zugunsten der Poste Italiane.

([60]) Urteil des Gerichtshofs vom 17. September 1980, Philip Morris Holland BV/Kommission der Europäischen Gemeinschaften, C-730/79, ECLI:EU:C:1980:209, Rn. 11; und Urteil des Gerichts erster Instanz vom 15. Juni 2000, Alzetta Mauro und andere/Kommission der Europäischen Gemeinschaften, T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 bis 607/97, T-1/98, T-3/98 bis T-6/98 und T-23/98, ECLI:EU:T:2000:151, Rn. 80.

(203) Was den Grundsatz der Auswirkungen auf den Handel betrifft, so wurde in der Rechtsprechung des Gerichtshofs festgestellt, dass jede Beihilfe für ein Unternehmen, das seine Tätigkeiten im Binnenmarkt ausübt, geeignet sein kann, den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen ([61]). Im Bereich der Vorschriften für staatliche Beihilfen sind Auswirkungen auf den Handel nicht von vornherein durch die lokale oder regionale Beschaffenheit der erbrachten Dienstleistung ausgeschlossen. Es gibt zwar keine strengen Schwellenwerte oder Prozentsätze, unter denen davon ausgegangen werden kann, dass der Handel zwischen Mitgliedstaaten nicht beeinträchtigt wird, aber der begrenzte Umfang der Wirtschaftstätigkeit, der sich durch einen sehr geringen Umsatz belegen lässt, macht das Vorhandensein von Auswirkungen auf den Handel unwahrscheinlicher.

(204) Im vorliegenden Fall stellt die Kommission fest, dass Correos auf den Märkten für Postsendungen und Pakete tätig ist, die durch intensiven Wettbewerb mit anderen Anbietern aus verschiedenen Mitgliedstaaten gekennzeichnet sind (z. B. Deutsche Post, TNT, La Poste, UPS, CTT Correios Portugal und Royal Mail). Daher besteht kein Zweifel daran, dass jede Maßnahme zugunsten von Correos geeignet ist, den Wettbewerb und den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen.

7.1.1.4. ***Schlussfolgerung***

(205) Ausgehend von den vorgenannten Erwägungen ist die Kommission der Auffassung, dass die Correos nach dem Postgesetz von 1998 gewährten Ausgleichsleistungen die kumulativen Kriterien von Artikel 107 Absatz 1 AEUV erfüllen und die Maßnahme somit eine staatliche Beihilfe im Sinne dieser Bestimmung darstellt.

7.1.2. BESTEHENDE ODER NEUE BEIHILFE

(206) Nach Artikel 1 Buchstabe b der Verordnung (EU) 2015/1589 ([62]) des Rates sind bestehende Beihilfen „*alle Beihilfen, die vor Inkrafttreten des AEUV in dem entsprechenden Mitgliedstaat bestanden*". Daraus folgt, dass jede Beihilferegelung, die in Spanien vor dem Beitritt zur Union am 1. Januar 1986 bestand, als bestehende Beihilfe anzusehen ist.

(207) Gemäß Artikel 1 Buchstabe c derselben Verordnung sind neue Beihilfen „*alle Beihilfen, also Beihilferegelungen und Einzelbeihilfen, die keine bestehenden Beihilfen sind, einschließlich Änderungen bestehender Beihilfen*". Nach Ansicht des Gerichtshofs ist es für die Feststellung, ob eine Beihilfe geändert wurde, entscheidend zu prüfen, ob die Bestimmungen, in denen sie vorgesehen ist, geändert wurden ([63]). In späteren Urteilen haben der Gerichtshof und das Gericht weiter ausgeführt, bei welcher Art von Änderungen an den Bestimmungen, in denen die Beihilfe vorsehen ist, bestehende Beihilfen in neue Beihilfen umwandelt werden. Nach Ansicht des Gerichts wird „*die ursprüngliche Regelung durch die Änderung nur dann in eine neue Beihilferegelung umgewandelt, wenn die Änderung sie in ihrem Kern betrifft. Um eine derartige wesentliche Änderung kann es sich jedoch nicht handeln, wenn sich das neue Element eindeutig von der ursprünglichen Regelung trennen lässt*" ([64]).

(208) In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass die globalen Nettoverluste von Correos (unabhängig davon, ob diese durch Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Universaldienstverpflichtung oder nicht verursacht wurden) vor Inkrafttreten des Postgesetzes von 1998 direkt aus dem spanischen Staatshaushalt ausgeglichen wurden. Nach der Verabschiedung des Postgesetzes von 1998 beschränkte der Staat die öffentliche Finanzierung von Correos auf den Ausgleich für die Bereitstellung der neu definierten und umschriebenen Tätigkeit im Rahmen der Universaldienstverpflichtung und nicht mehr auf die globalen Nettoverluste des Unternehmens.

(209) Die Kommission ist daher der Ansicht, dass die Art des Ausgleichs für die Erfüllung der Universaldienstverpflichtung in zweierlei Hinsicht grundlegend verändert wurde. Erstens reduzierte das Postgesetz von 1998 den Umfang des Ausgleichs, indem es ihn auf die Tätigkeiten im Rahmen der Universaldienstverpflichtung beschränkte, während zuvor alle Tätigkeiten von Correos (d. h. auch Tätigkeiten, die nicht im Rahmen der Universaldienstverpflichtung erfolgten) für einen Ausgleich in Betracht kamen. Es ist anzumerken, dass eine

([61]) Urteil des Gerichtshofs vom 17. September 1980, Philip Morris Holland BV/Kommission der Europäischen Gemeinschaften, C-730/79, ECLI:EU:C:1980:209 Rn. 11 und 12; und Urteil des Gerichts Erster Instanz vom 30. April 1998, Het Vlaamse Gewest (Region Flandern)/Kommission der Europäischen Gemeinschaften, T-214/95, ECLI:EU:T:1998:77, Rn. 48 bis 50.

([62]) Verordnung (EU) 2015/1589 des Rates vom 13. Juli 2015 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ABl. L 248 vom 24.9.2015, S. 9).

([63]) Urteil des Gerichtshofes vom 9. August 1994, Namur-Les Assurances, C-44/93, ECLI:EU:C:1994:311, Rn. 28 und 35.

([64]) Urteil des Gerichts erster Instanz vom 30. April 2002, Govenment of Gibraltar/Kommission, T-195/01, ECLI:EU:T:2002:111, Rn. 111.

solche Umfangsreduzierung als eine grundlegende Änderung und nicht als eine bloße Verringerung der Höhe des Ausgleichs angesehen wird ([65]). Tatsächlich könnte die Änderung in Abhängigkeit von den jeweiligen finanziellen Umständen der Tätigkeiten im Rahmen der Universaldienstverpflichtung und der Tätigkeiten, die nicht im Rahmen der Universaldienstverpflichtung erfolgen, zu einer Erhöhung oder Verringerung des Ausgleichs führen ([66]). Zweitens wurde auch die Methode zur Bestimmung der Höhe des Ausgleichs durch den *Plan de Prestación* von 2000 geändert (siehe Erwägungsgrund 26). Während der Ausgleich für die Erfüllung der Universaldienstverpflichtung sich zunächst auf die Nettoverluste von Correos stützte, erforderte der *Plan de Prestación* die Anwendung einer spezifischen Methode (siehe Erwägungsgründe 27 und 28), um die Höhe dieses Ausgleichs festzulegen.

(210) Die Kommission ist daher der Ansicht, dass die Regelung seit dem Beitritt Spaniens zur Europäischen Union im Jahr 1986 erheblich geändert wurde. Daher kommt die Kommission zu dem Schluss, dass die Ausgleichsleistungen, die Correos nach dem Postgesetz von 1998 gewährt wurden, aus beihilferechtlicher Sicht nicht als bestehende Beihilfen eingestuft werden können und daher — zumindest seit dem Inkrafttreten des Postgesetzes von 1998 im Jahr 1998 — als neue Beihilfen anzusehen sind.

7.1.3. RECHTMÄSSIGKEIT DER STAATLICHEN MAßNAHME

(211) Die Kommission stellt fest, dass der Ausgleich für die Erfüllung der Universaldienstverpflichtung, der Gegenstand dieses Beschlusses ist, soweit er eine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV darstellt, nicht nach Artikel 108 Absatz 3 AEUV bei der Kommission angemeldet wurde. Daher stellt der Ausgleich für die Erfüllung der Universaldienstverpflichtung eine rechtswidrige Beihilfe im Sinne von Artikel 1 Buchstabe f der Verordnung (EU) 2015/1589 dar.

7.1.4. VEREINBARKEIT MIT DEM BINNENMARKT

7.1.4.1. ***Rechtsgrundlage***

A. **Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt gemäß Artikel 106 Absatz 2 AEUV**

(212) Soweit die Ausgleichsleistungen für Correos staatliche Beihilfen im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV darstellen, ist ihre Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt zu prüfen. Die Gründe, aus denen eine staatliche Beihilfe als mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden kann oder muss, sind in Artikel 106 Absatz 2, Artikel 107 Absatz 2 und Artikel 107 Absatz 3 AEUV dargelegt.

(213) Da die spanischen Behörden immer wieder bekräftigt haben, dass der Ausgleich für die Erfüllung der Universaldienstverpflichtung, der Correos nach dem Postgesetz von 1998 gewährt wurde, ein Ausgleich für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI) darstelle, ist die Vereinbarkeit dieser Ausgleichsleistungen mit dem Binnenmarkt auf der Grundlage von Artikel 106 Absatz 2 AEUV zu prüfen. Dieser Artikel sieht Folgendes vor:

„Für Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind oder den Charakter eines Finanzmonopols haben, gelten die Vorschriften der Verträge, insbesondere die Wettbewerbsregeln, soweit die Anwendung dieser Vorschriften nicht die Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgabe rechtlich oder tatsächlich verhindert. Die Entwicklung des Handelsverkehrs darf nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt werden, das dem Interesse der Union zuwiderläuft."

B. **Zeitweilige Anwendung des DAWI-Pakets von 2012**

(214) Die Kommission hat die Voraussetzungen für die Anwendung von Artikel 106 Absatz 2 AEUV in einer Reihe von Rechtsakten festgelegt, zuletzt unter anderem im DAWI-Rahmen von 2012 und im DAWI-Beschluss von 2012 ([67]) (im Folgenden gemeinsam das „DAWI-Paket von 2012"). Zuvor hatte die Kommission die Voraussetzungen für die Beurteilung der Vereinbarkeit gemäß Artikel 106 Absatz 2 AEUV bereits im DAWI-Rahmen von 2005 ([68]) und im DAWI-Beschluss von 2005 ([69]) veröffentlicht und angewandt.

([65]) Gemäß Artikel 4 der Verordnung (EG) Nr. 794/2004 der Kommission vom 21. April 2004 zur Durchführung der Verordnung (EU) 2015/1589 des Rates über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 108 AEUV über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ABl. L 140 vom 30.4.2004, S. 1) werden Änderungen rein formaler oder verwaltungstechnischer Art, die keinen Einfluss auf die Würdigung der Vereinbarkeit der Beihilfemaßnahme mit dem Gemeinsamen Markt haben, und eine Erhöhung der Ausgangsmittel für eine bestehende Beihilfe bis zu 20 % nicht als Änderungen einer bestehenden Beihilfe angesehen.

([66]) Wenn beispielsweise die Erfüllung der Universaldienstverpflichtung Verluste brachte, das Unternehmen aber insgesamt Gewinne erzielte, sollte zuvor kein Ausgleich gewährt werden, während nach der Änderung Ausgleichsleistungen gewährt werden konnten. Alternativ konnte das Unternehmen einen Ausgleich erhalten, wenn es insgesamt trotz sehr rentabler Universaldienste Verluste machte.

([67]) Beschluss 2012/21/EU.

([68]) Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen, die als Ausgleich für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen gewährt werden (ABl. C 297 vom 29.11.2005, S. 4).

([69]) Entscheidung 2005/842/EG der Kommission vom 28. November 2005 über die Anwendung von Artikel 86 Absatz 2 EG-Vertrag auf staatliche Beihilfen, die bestimmten mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betrauten Unternehmen als Ausgleich gewährt werden (ABl. L 312 vom 29.11.2005, S. 67).

(215) Da der Betrag des Correos im Zeitraum 2004-2010 gewährten Ausgleichs für die Erfüllung der Universaldienstverpflichtung über 15 Mio. EUR pro Jahr liegt, fallen diese Ausgleichsleistungen nicht in den Geltungsbereich des DAWI-Beschlusses von 2012, wie in Artikel 2 des Beschlusses dargelegt. Sie fallen auch nicht in den Anwendungsbereich des DAWI-Beschlusses von 2005, wie in Artikel 2 desselben Beschlusses dargelegt.

(216) Zum derzeitigen Entwicklungsstadium des Binnenmarkts können staatliche Beihilfen, die nicht in den Anwendungsbereich des DAWI-Beschlusses von 2012 fallen, für mit Artikel 106 Absatz 2 AEUV vereinbar erklärt werden, wenn sie für die Erbringung der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erforderlich sind und sie die Entwicklung des Handels nicht in einem Maße beeinträchtigen, das dem Interesse der Europäischen Union zuwiderläuft ([70]).

(217) Der DAWI-Rahmen von 2012 beschreibt die Voraussetzungen, unter denen ein solches Gleichgewicht erreicht wird. Da es sich nach Randnummer 69 des DAWI-Rahmens von 2012 bei dem Ausgleich für die Erfüllung der Universaldienstverpflichtung im Zeitraum 2004-2010 jedoch um eine rechtswidrige staatliche Beihilfe handelt, können die in den folgenden Randnummern des Rahmens festgelegten Voraussetzungen nicht für die Vereinbarkeitsprüfung der Kommission nach Artikel 106 Absatz 2 AEUV verwendet werden:

— Randnummer 14: Genaue Ermittlung des Bedarfs an der öffentlichen Dienstleistung bei der Betrauung des Dienstleisters mit einer bestimmten DAWI;

— Randnummer 19: Einhaltung der EU-Vorschriften für das öffentliche Auftragswesen bei der Betrauung mit einer DAWI;

— Randnummer 20: Nichtdiskriminierung;

— Randnummer 24 (und folgende): Anwendung der NAC-Methode zur Berechnung der Nettokosten;

— Randnummer 39 (und folgende): Effizienzanreize;

— Randnummer 60: Transparenz.

(218) Daher wird die Kommission im folgenden Abschnitt den Ausgleich für die Erfüllung der Universaldienstverpflichtung nach dem DAWI-Rahmen von 2012 prüfen, wobei sie die vorgenannten Randnummern unberücksichtigt lässt, und feststellen, ob diese Ausgleichsleistungen die übrigen in diesem Rahmen festgelegten Voraussetzungen erfüllen.

7.1.4.2. ***Vereinbarkeit nach dem DAWI-Rahmen von 2012***

A. **Echte Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse gemäß Artikel 106 AEUV**

(219) Der vom spanischen Staat an Correos vergebene Dienst ist der Universalpostdienst gemäß Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie 2008/6/EG, der wie folgt lautet: „*Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass den Nutzern ein Universaldienst zur Verfügung steht, der ständig flächendeckend postalische Dienstleistungen einer bestimmten Qualität zu tragbaren Preisen für alle Nutzer bietet*." Wie in den Erwägungsgründen 4 bis 8 der Richtlinie 2008/6/EG zur Änderung der Richtlinie 97/67/EG dargelegt, werden die Verpflichtungen des Universalpostdienstes im Sinne der Richtlinie über Postdienste von der Union als echte Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse im Sinne von Artikel 106 Absatz 2 AEUV anerkannt.

B. **Notwendigkeit eines Betrauungsakts, in dem die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen und die Methoden zur Berechnung des Ausgleichs festgelegt sind**

(220) Wie in Abschnitt 2.3 des DAWI-Rahmens von 2012 dargelegt, bedeutet das Konzept der DAWI im Sinne von Artikel 106 AEUV, dass das betreffende Unternehmen im Wege eines oder mehrerer Verwaltungs- oder Rechtsakte mit der Erbringung der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut wurde.

(221) In diesen Akten muss insbesondere Folgendes festgelegt werden:

(1) der genaue Gegenstand der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung und ihre Dauer;

(2) das Unternehmen und das betreffende Gebiet;

([70]) Siehe Randnummer 11 DAWI-Rahmens von 2012.

(3) die Art der dem Betreiber gewährten ausschließlichen Rechte;

(4) eine Beschreibung des Ausgleichsmechanismus und der Parameter für die Berechnung, Überwachung und Änderung der Ausgleichsleistungen;

(5) die Maßnahmen zur Vermeidung und Rückforderung einer etwaigen Überkompensation.

(222) Das Postgesetz von 1998 und der Plan de Prestación von 2000, die für den Zeitraum 2004-2010 die maßgeblichen Betrauungsakte waren, definieren die Universaldienstverpflichtung eindeutig und beauftragen Correos mit ihrer Erfüllung. Das betreffende Gebiet ist das gesamte Staatsgebiet Spaniens.

(223) Das spanische Postgesetz von 1998 gibt in seinem Artikel 19 ferner die ausschließlichen Rechte an Correos an. Zu diesen Rechten gehören beispielsweise die Nutzung der Marke „España", des Wortes „Correos" und der dazugehörigen Symbole.

(224) Der *Plan de Prestación* von 2000 sieht einen Mechanismus zur Berechnung der Nettokosten der Universaldienstverpflichtung (die spanische Methode) vor, der als Grundlage für die Höhe des Ausgleichs dient ([71]). Der Ausgleichsmechanismus und die Parameter zur Berechnung des Ausgleichs können daher als definiert angesehen werden.

(225) Da die spanische Methode vorsah, dass der Betrag des Ausgleichs für die Erfüllung der Universaldienstverpflichtung einer Ex-post-Berechnung der Nettokosten entsprechen sollte, kann davon ausgegangen werden, dass das System so konzipiert wurde, dass eine Überkompensation vermieden wird, soweit die Berechnungsmethode als zuverlässig erachtet worden wäre. Die Kommission bestreitet zwar die Anwendbarkeit der spanischen Methode, doch wird davon ausgegangen, dass dies die Erfüllung der Voraussetzung, Mechanismen zur Vermeidung einer Überkompensation vorzusehen, nicht beeinträchtigt.

(226) Die Kommission ist daher der Ansicht, dass die Betrauung von Correos als im Einklang mit dem DAWI-Rahmen von 2012 stehend angesehen werden kann.

C. **Dauer des Betrauungszeitraums**

(227) Abschnitt 2.4 des DAWI-Rahmens von 2012 legt Folgendes fest: „*Die Dauer des Betrauungszeitraums sollte durch Verweis auf objektive Kriterien wie etwa die Notwendigkeit einer Amortisierung nicht übertragbaren festen Sachanlagevermögens begründet werden. Die Dauer des Betrauungszeitraums darf jedoch den Zeitraum grundsätzlich nicht überschreiten, der für die Abschreibung der Vermögenswerte, die für die Erbringung der Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse am wichtigsten sind, erforderlich ist.*"

(228) Das spanische Postgesetz von 1998 legte die Dauer der Betrauung von Correos mit der Erfüllung der Universaldienstverpflichtung nicht fest. Die Übertragung endete jedoch im Jahr 2011, als das neue spanische Postgesetz von 2010 in Kraft trat, sodass die tatsächliche Dauer der Übertragung 12 Jahre betrug.

(229) Erstens ist die Kommission nicht der Ansicht, dass diese Voraussetzung des DAWI-Rahmens 2012 dazu führen kann, dass vor dem Inkrafttreten dieses Rahmens gewährte Beihilfen für mit dem Binnenmarkt unvereinbar erklärt werden. Ziel der Bestimmung über die befristete Dauer im DAWI-Rahmen von 2012 ist es nämlich, sicherzustellen, dass der Staat die Marktlage regelmäßig überprüft, um zu ermitteln, ob die Aufrechterhaltung einer öffentlichen Dienstleistung nach wie vor gerechtfertigt ist, und um durch die Anwendung der Vergabevorschriften Wettbewerb um die Erbringung dieser öffentlichen Dienstleistung zu gewährleisten. Solche Ziele können für eine in der Vergangenheit abgeschlossene Maßnahme nicht verfolgt werden und können daher nicht zu einer Unvereinbarkeit der bis 2010 gewährten Ausgleichsleistungen führen. ([72])

(230) Darüber hinaus stellt die Kommission fest, dass die 12-jährige Dauer der Betrauung nicht übermäßig lang erscheint und den für andere Universaldiensteanbieter in der EU geltenden Betrauungszeiträumen ähnlich ist. ([73])

(231) Es kann daher davon ausgegangen werden, dass die Dauer von 12 Jahren den Abschreibungszeitraum der wichtigsten Vermögenswerte, die von Correos für die Erfüllung der Universaldienstverpflichtung gemäß dem DAWI-Rahmen von 2012 verwendet werden, nicht überschreiten würde.

([71]) Siehe Erwägungsgrund 28.
([72]) Die Bestimmung könnte jedoch für eine in der Vergangenheit eingeleitete und noch laufende Maßnahme gelten. In diesem Fall könnte möglicherweise eine Änderung oder gar Beendigung der Betrauung verlangt werden.
([73]) Siehe zum Beispiel *La Poste* (Frankreich), *Poste Italiane* (Italien) und *ELTA* (Griechenland): jeweils 15 Jahre.

D. **Einhaltung der Richtlinie 2006/111/EG** ([74])

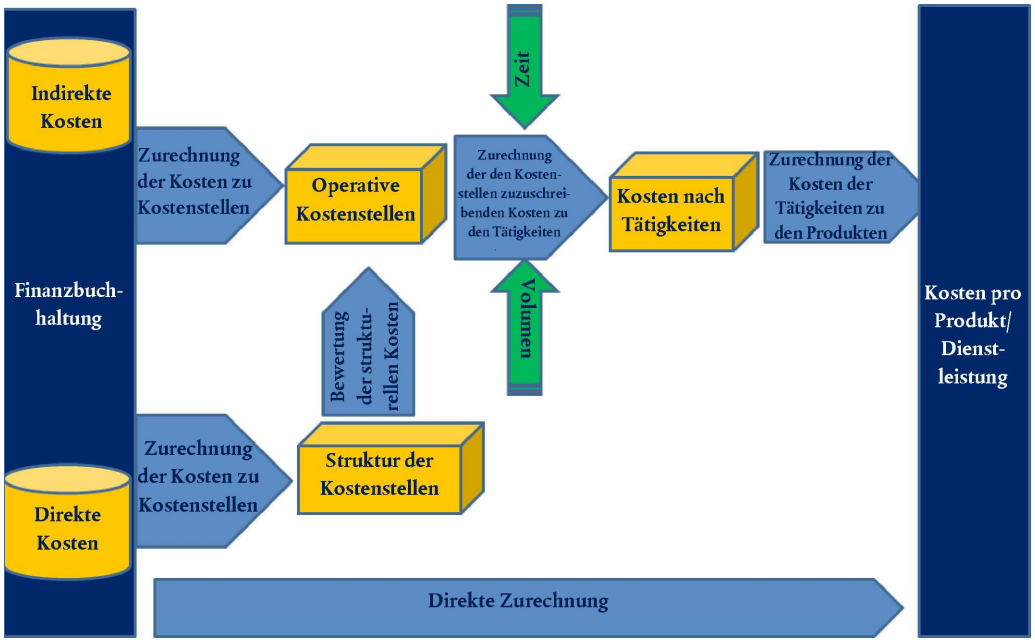
(232) Gemäß Randnummer 18 des DAWI-Rahmens 2012 ist die Beihilfe nur dann nach Artikel 106 Absatz 2 AEUV mit dem Binnenmarkt vereinbar, wenn das Unternehmen, soweit erforderlich, die Bestimmungen der Richtlinie 2006/111/EG über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen sowie über die finanzielle Transparenz innerhalb bestimmter Unternehmen erfüllt.

(233) Artikel 29 des spanischen Postgesetzes von 1998 schreibt getrennte Konten innerhalb des internen Buchhaltungssystems des Universaldiensteanbieters vor.

(234) Diese Verpflichtung wird insbesondere durch den Erlass FOM/2447/2004 vom 12. Juli über „Analytische Buchführung und gesonderte Buchführung" umgesetzt. Die Kommission hat überprüft, ob die in dieser Verordnung festgelegten Grundsätze in Bezug auf die Aufteilung der unmittelbaren und falschen Kosten mit den im DAWI-Rahmen von 2012 festgelegten Grundsätzen übereinstimmen ([75]).

(235) Darüber hinaus haben die spanischen Behörden der Kommission auf ihr Ersuchen aus dem Einleitungsbeschluss von 2016 hin eine detaillierte Beschreibung des analytischen Buchhaltungssystems von Correos übermittelt, die in der Abbildung zusammengefasst ist.

Kostenallokationssystem von Correos



(236) Wie in Erwägungsgrund 235 dargelegt, basiert das Kostenrechnungssystem von Correos auf der Kostenrechnungsmethode der Prozesskostenrechnung. Das Prozesskostenrechnungssystem ist eine besondere Methode der Vollkostenallokationsmethode, die den geltenden Bestimmungen des DAWI-Rahmens von 2012 entspricht ([76]) und auch den sektorspezifischen Anforderungen an eine getrennte Buchführung gemäß Artikel 14 der Richtlinie über Postdienste entspricht.

(237) Das analytische Modell von Correos enthält im Wesentlichen die folgenden Phasen:

(1) Ermittlung der sich aus der Gewinn- und Verlustrechnung ergebenden Kosten: Im Jahr 2005 beliefen sich die zurechenbaren Kosten auf rund […] Mrd. EUR.

([74]) Richtlinie 2006/111/EG der Kommission vom 16. November 2006 über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen sowie über die finanzielle Transparenz innerhalb bestimmter Unternehmen (ABl. L 318 vom 17.11.2006, S. 17).
([75]) Siehe Randnummer 31 DAWI-Rahmen von 2012.
([76]) Siehe Randnummer 44 des DAWI-Rahmens von 2012.

(2) Zurechnung der Kosten zu Kostenstellen:

a) Ein kleiner Prozentsatz der Kosten ([…] % — ca. […] Mio. EUR im Jahr 2005) wird direkt den Endprodukten zugerechnet.

b) Der Großteil der zurechenbaren Kosten ([…] % — […] Mrd. EUR) entfällt auf Kostenstellen.

Die Kostenstellen (2005 gab es […] Kostenstellen) sind die Grundeinheit des analytischen Buchhaltungssystems. Sie sind definiert als Einheiten der verbrauchten Ressourcen, die aus kostenrechnerischer Sicht relevant sind.

Das analytische Buchhaltungssystem von Correos unterscheidet zwischen:

— operativen Kostenstellen, die Ressourcen verbrauchen, die in direktem Zusammenhang mit den Endprodukten und -dienstleistungen stehen (z. B. Postämter). Im Jahr 2005 gab es […] operative Kostenstellen im analytischen Buchhaltungssystem von Correos. Den operativen Kostenstellen wurde 2005 ein Betrag von […] Mrd. EUR zugerechnet;

— strukturelle Kostenstellen, die die Strukturkosten bündeln, die nicht in direktem Zusammenhang mit den Endprodukten und Dienstleistungen stehen. Diese entsprechen insbesondere den Bereichen Support, Administration, Personalmanagement, IT-Funktionen. Im Jahr 2005 gab es 180 strukturelle Kostenstellen im analytischen Buchhaltungssystem von Correos. Den strukturellen Kostenstellen wurde 2005 ein Betrag von […] Mio. EUR zugerechnet.

c) Die auf die strukturellen Kostenstellen entfallenden Kosten werden dann auf der Grundlage eines Kausalitätsverhältnisses zwischen den operativen und den strukturellen Kostenstellen auf die operativen Kostenstellen verteilt.

(3) Zurechnung der den Kostenstellen zuzuschreibenden Kosten zu einzelnen Tätigkeiten

Tätigkeiten sind Gruppen von homogenen Aufgaben, die darauf abzielen, endgültige Dienstleistungen zu erbringen oder deren Erbringung zu unterstützen (z. B. manuelle Sortierung, automatische Sortierung, Transport …). Im analytischen Buchhaltungssystem von Correos wurde im Jahr 2005 zwischen 16 Tätigkeiten unterschieden.

Die den operativen Kostenstellen zuzuschreibenden Kosten werden auf der Grundlage des Ressourcenverbrauchs der Kostenstellen auf die Tätigkeiten verteilt.

(4) Verhältnis der Kosten der Tätigkeiten zu den einzelnen Endprodukten und Dienstleistungen:

Die Kosten werden aufgrund ihres kausalen Zusammenhangs mit den Tätigkeiten den Endprodukten und Dienstleistungen zugerechnet.

(5) Ermittlung der Einnahmen für die einzelnen Endprodukte und Dienstleistungen

Zur Ermittlung der Einnahmen werden die folgenden Schritte durchgeführt:

a) Zunächst werden aus der Gewinn- und Verlustrechnung die zu verteilenden Einnahmen ermittelt: Im Jahr 2005 beliefen sich die zurechenbaren Einnahmen auf rund […] Mrd. EUR.

b) Ein Teil dieser Einnahmen ([…] % — […] Mrd. EUR im Jahr 2005) entspricht den im Abrechnungssystem von Correos erfassten Direktverkäufen und kann direkt auf Endprodukte und Dienstleistungen angerechnet werden.

c) Der Rest der Einnahmen ([…] % — […] Mio. EUR im Jahr 2005), die nicht im Abrechnungssystem registriert sind, aber unterschiedliche Ursprünge haben, wird den Endprodukten und Dienstleistungen auf der Grundlage einer Tabelle von Prozentsätzen zugeordnet, die sich aus Studien ableitet, die von Correos über den Kausalitätszusammenhang zwischen den registrierten Einnahmen und den Produkten und Dienstleistungen, die diese Einnahmen generiert haben, erstellt wurden.

(6) Die Marge pro Endprodukt und Dienstleistung kann somit berechnet werden.

(238) Die Kommission kommt zu dem Schluss, dass das von Correos eingerichtete analytische Buchhaltungssystem geeignet ist, die im Rahmen der Universaldienstverpflichtung ausgeübten Tätigkeiten von den Tätigkeiten, die nicht unter die Universaldienstverpflichtung fallen, sowie die im Rahmen der Universaldienstverpflichtung ausgeübten reservierten und nicht reservierten Tätigkeiten voneinander zu trennen.

(239) Die Kommission kommt zu dem Schluss, dass Correos die Richtlinie 2006/111/EG eingehalten hat.

A. **Höhe des Ausgleichs**

Geeignete Berechnungsmethode

(240) Randnummer 21 des DAWI-Rahmens von 2012 besagt Folgendes: „*Die Höhe der Ausgleichsleistung darf nicht über das hinausgehen, was erforderlich ist, um die Nettokosten … für die Erfüllung der Verpflichtungen zur Erbringung von öffentlichen Dienstleistungen einschließlich eines angemessenen Gewinns zu decken*". Dort steht weiter: „*Übt das Unternehmen daneben jedoch auch noch andere Tätigkeiten aus, bei denen es sich nicht um die betreffenden Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse handelt, können die zu berücksichtigenden Kosten alle unmittelbaren Kosten, die zur Erfüllung der Verpflichtung zur Erbringung von öffentlichen Dienstleistungen erforderlich sind, sowie einen angemessenen Beitrag zu den mittelbaren Kosten, die für die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interessen und andere Tätigkeiten gemeinsam anfallen, abdecken. Als Kosten, die mit anderen Tätigkeiten als der Erbringung der betreffenden Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse verbunden sind, gelten alle unmittelbaren Kosten sowie ein angemessener Beitrag zu den Gemeinkosten.*"

(241) In Randnummer 24 des DAWI-Rahmens von 2012 heißt es: „*Die zur Erfüllung der Verpflichtungen zur Erbringung von öffentlichen Dienstleistungen erforderlichen bzw. wahrscheinlich erforderlichen Nettokosten sollten unter Anwendung der Net-avoided-cost-Methode (Methode zur Berechnung der vermeidbaren Nettokosten) ermittelt werden, sofern dies nach dem EU-Recht oder einzelstaatlichen Rechtsvorschriften vorgeschrieben ist; andernfalls sollte die genannte Methode nach Möglichkeit zur Anwendung kommen.*"

(242) Die Kommission vertrat im Einleitungsbeschluss von 2016 die Auffassung, dass, da der nach dem Postgesetz von 1998 gewährte Ausgleich für die Erfüllung der Universaldienstverpflichtung vor dem Inkrafttreten des DAWI-Rahmens von 2012 am 31. Januar 2012 als rechtswidrige Beihilfe gewährt wurde, Randnummer 69 des DAWI-Rahmens die Anwendung von Randnummer 24 desselben Rahmens und damit die Anwendung der NAC-Methode auf eine rechtswidrige Beihilfe ausdrücklich ausschloss.

(243) In der Fußnote 2 zu Erwägungsgrund 21 des DAWI-Rahmens von 2012 wird klargestellt, dass, wenn die NAC-Methode nicht angewendet werden kann (oder, wie in diesem Fall, nicht anwendbar ist), die Nettokosten als die Kosten abzüglich der Einnahmen aus der Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen zu ermitteln sind. Diese „Kostenallokationsmethode" wird in den Randnummer 28 ff. des DAWI-Rahmens von 2012 beschrieben. Sie wurde als die geeignete Methode zur Berechnung der Ausgleichsleistungen für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse nach dem DAWI-Rahmen von 2005 angesehen, der vom 29. November 2005 bis zum 31. Januar 2012 galt und als Grundlage für mehrere Entscheidungen bzw. Beschlüsse der Kommission über Ausgleichsleistungen für die Erfüllung von Universaldienstverpflichtungen in diesem Zeitraum diente. ([77])

(244) Die spanischen Behörden und/oder Correos haben dieses Argument in ihren Stellungnahmen ausdrücklich bestritten und argumentiert, dass der DAWI-Rahmen von 2012 die Nutzung der NAC-Methode nicht ausschließe, sondern lediglich nicht erlaube, diese Methode vor seinem Inkrafttreten anzuwenden (siehe insbesondere Erwägungsgrund 98).

(245) Die Kommission ist der Auffassung, dass die Akzeptanz der Anwendung der NAC-Methode für rechtswidrige Beihilfen, die vor dem Inkrafttreten des DAWI-Rahmens von 2012 gewährt wurden, es den Mitgliedstaaten ermöglichen würde, einen Vorteil aus der Nichtmeldung einer solchen rechtswidrigen Beihilfemaßnahme zu ziehen, da sie zwischen der Kostenallokations- und der NAC-Methode wählen könnten, während die Mitgliedstaaten, die ihre DAWI-Ausgleichsleistungen gemäß den Vorschriften für staatliche Beihilfen gemeldet haben, verpflichtet waren, nur eine Methode, nämlich die Kostenallokationsmethode, anzuwenden. Ein solcher Ansatz würde es Spanien daher ermöglichen, einen Vorteil aus der Nichteinhaltung der Anmeldepflicht zu ziehen und einen möglichen Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung darstellen. Nach Ansicht der Kommission, kann in diesem Fall daher nur die Buchführungsmethode verwendet werden.

(246) Auf jeden Fall ist die Kommission der Ansicht, dass selbst wenn die NAC-Methode im Sinne des DAWI-Rahmens von 2012 und der Richtlinie 2008/6/EG, wie in den Erwägungsgründen 176 bis 183 dargelegt, in diesem Fall verwendet werden könnte, die spanische Methode im Gegensatz zur Auffassung der spanischen Behörden und/oder von Correos nicht als eine zulässige Umsetzung der NAC-Methode angesehen werden kann.

(247) Die spanische Methode ist daher, unabhängig von ihren potenziellen spezifischen Vorzügen, keine Methode, die die Kommission jemals anerkannt hat, weder vor dem Inkrafttreten des DAWI-Rahmens von 2012 noch nach dessen Inkrafttreten.

(248) Unter diesen Umständen ist die Kommission der Ansicht, dass die einzige Methode, die angewendet werden kann, die Buchführungsmethode ist, die zum Zeitpunkt der Gewährung des Ausgleichs für die Erfüllung der Universaldienstverpflichtung die einzige Referenzmethode war und die die Grundlage für mehrere Beschlüsse der Kommission über Ausgleichsleistungen für die Erfüllung von Universaldienstverpflichtungen in diesem Zeitraum war.

([77]) Siehe insbesondere den Beschluss 2012/321/EU und den Beschluss 2012/636/EU.

Angemessene Benchmarks für den angemessenen Gewinn

(249) Wie in Erwägungsgrund 167 dargelegt, hat die Kommission in ihrem Beschluss in der Sache bpost vom 25. Januar 2012 eine Benchmark für eine angemessene Gewinnspanne festgelegt, der für alle Postbetreiber in der Union gilt.

(250) Die spanischen Behörden haben die Anwendbarkeit dieser Benchmark auf Correos angefochten und argumentiert, dass jeder Fall nach seinen eigenen Gesichtspunkten beurteilt werden sollte. Die Kommission hat die spanischen Behörden aufgefordert, detaillierte Informationen über den spanischen Postmarkt vorzulegen, die eine Bewertung der Frage ermöglichen würden, ob für Correos andere Benchmarks herangezogen werden könnten. Diese Informationen wurden jedoch nicht zur Verfügung gestellt. Infolgedessen wird die Kommission die in der Sache bpost festgelegte Benchmark für die angemessene Gewinnspanne auf den vorliegenden Fall anwenden.

Bewertung des von den spanischen Behörden vorgeschlagenen alternativen Ansatzes

(251) Für den Fall, dass die Kommission die Buchführungsmethode auf den Ausgleich für die Erfüllung der Universaldienstverpflichtung anwenden würde, der Correos nach dem Postgesetz von 1998 gewährt wurde, haben die spanischen Behörden geltend gemacht, dass die folgenden Punkte berücksichtigt werden sollten (siehe Abschnitt 5.3.1):

— eine gesonderte Prüfung des Ausgleichs für den nicht reservierten und für den reservierten Bereich der Universaldienstverpflichtung;

— eine Verringerung der Überkompensation durch die von Correos ausgezahlten Dividenden.

(252) Diese Vorschläge werden in den Erwägungsgründen 253 bis 263 analysiert.

— Gesonderte Prüfung des Ausgleichs für den nicht reservierten und für den reservierten Bereich der Universaldienstverpflichtung

(253) Die spanischen Behörden haben geltend gemacht, dass die von Correos erhaltenen Ausgleichsleistungen für die Erbringung reservierter und nicht reservierter Dienstleistungen im Rahmen der Universaldienstverpflichtung getrennt zu bewerten seien.

(254) Nach Prüfung der Argumente der spanischen Behörden im Rahmen des förmlichen Prüfverfahrens ist die Kommission der Ansicht, dass die Aufteilung in den reservierten und den nicht reservierten Bereich aus folgenden Gründen akzeptiert werden kann:

— Die Argumente zugunsten der Unterscheidung der beiden verschiedenen Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erscheinen vernünftig (insbesondere unterscheidet sich der Kontext der Erfüllung der Verpflichtungen im reservierten Bereich und im nicht reservierten Bereich der Universaldienstverpflichtung);

— Die Unterscheidung steht voll und ganz mit der Art und Weise im Einklang, wie die Ausgleichsleistungen für die Erfüllung der Universaldienstverpflichtung berechnet wurden, bei der klar zwischen den reservierten und den nicht reservierten Dienstleistungen unterschieden wurde und die von einem Bereich zum anderen sehr unterschiedlich ausfällt. Wie von den spanischen Behörden erläutert, wurde die Methode der Kostenallokation auf die reservierten Dienstleistungen, aber ein anderer Ansatz — die NAC-Methode — auf die nicht reservierten Dienstleistungen der Universaldienstverpflichtung angewandt. Die Kommission ist zwar nicht mit dieser Einordnung einverstanden, stimmt aber zu, dass die Berechnungsmethode zwischen dem reservierten Bereich und dem nicht reservierten Bereich der Universaldienstverpflichtung grundsätzlich unterschiedlich ist.

(255) Sie betont, dass die Billigung dieser Aufteilung bedeutet, dass der Ausgleich für den reservierten Bereich der Universaldienstverpflichtung und der Ausgleich für den nicht reservierten Bereich der Universaldienstverpflichtung getrennt und ohne einen späteren Abgleich der beiden Bewertungen bewertet werden müssen.

Mit der Aufteilung bestätigt die Kommission, dass die in Abschnitt 5.3.1 dargelegten Ergebnisse korrekt sind:

— keine Überkompensation von Correos für die Erbringung der reservierten Dienstleistungen der Universaldienstverpflichtung, da der Ausgleich für die reservierten Dienstleistungen genau den Nettokosten von Correos entspricht;

— eine Überkompensation von Correos für die Erbringung der nicht reservierten Dienstleistungen der Universaldienstverpflichtung in Höhe des Betrags der für den nicht reservierten Bereich der Universaldienstverpflichtung gewährten Ausgleichsleistungen, da der Gewinn aus den nicht reservierten Dienstleistungen stets über der in der Sache bpost festgelegten Benchmark für den maximalen Gewinn lag.

(256) Die Überkompensation von Correos für die Erbringung der nicht reservierten Dienstleistungen beläuft sich somit auf 317,387 Mio. EUR (nominal).

— Eine Reduzierung der Überkompensation durch die von Correos ausgezahlten Dividenden.

(257) Die spanischen Behörden haben geltend gemacht, dass die Überkompensation von Correos durch die von Correos im Zeitraum 2004-2010 gezahlten Dividenden (rund 151 Mio. EUR) verringert werden sollte.

(258) Die Kommission ist grundsätzlich nicht der Ansicht, dass Dividenden ein geeignetes Mittel zur Reduzierung der Überkompensation sind (siehe die Sache Dansk Statsbaner ([78])). Im vorliegenden Fall geht die Kommission jedoch davon aus, dass aufgrund der besonderen Umstände des Falles die Zahlung von Dividenden wahrscheinlich der einzige praktische Weg war, um die Auswirkungen einer Überkompensation von Correos aufgrund der hohen Gewinne des Unternehmens im nicht reservierten Bereich zu begrenzen.

(259) Erstens teilt die Kommission die Auffassung, dass Spanien ausreichende Beweise dafür vorgelegt hat, dass die Entscheidung zur Zahlung von Dividenden eher vom spanischen Staat (unter Ausnutzung seiner Stellung als Alleingesellschafter von Correos) als von der Geschäftsführung von Correos selbst stammt.

(260) Neben der Berücksichtigung dieser Dividenden im Staatshaushalt weit vor ihrer tatsächlichen Auszahlung, was zeigt, dass der Staat die Kontrolle über die Entscheidung hatte, ist es auch schwierig herauszufinden, welches wirtschaftliche Interesse Correos als Unternehmen an der Zahlung von Dividenden an den Staat in diesem Zeitraum gehabt hätte. Die typischen Anreize für ein Unternehmen, seinen Anteilseigner zu entschädigen (Investoren anziehen, künftige Finanzierungsmittel sichern, Nachweis der guten finanziellen Gesundheit des Unternehmens), scheinen in der vorliegenden Situation, in der der Staat der einzige Anteilseigner ist und in der sichergestellt wurde, dass das Unternehmen bis 2010 eine kontinuierliche Finanzierung durch den Staat erhält, nicht relevant zu sein. Aus diesen Gründen kann unter Berücksichtigung des spezifischen Rechtsrahmens akzeptiert werden, dass die Entscheidung zur Dividendenzahlung im Wesentlichen vom Staat ausging, der dieses Instrument zur Entnahme von Geldern aus dem Unternehmen genutzt hat.

(261) Was den spanischen Staat betrifft, so könnte die Entscheidung, einen erheblichen Ausgleich für die Erfüllung der Universaldienstverpflichtung zu zahlen und gleichzeitig Dividenden zu beziehen, inkohärent erscheinen. Sie kann aber in einem Kontext verstanden werden, in dem die Dividenden tatsächlich eine Möglichkeit waren, potenzielle Überfinanzierungen zu reduzieren, die gemäß dem Plan de Prestación von 2000 ohnehin an Correos gezahlt werden mussten. Da Spanien einen öffentlichen Dienstleistungsvertrag unterzeichnet hatte, in dem automatisch der Betrag des an Correos zu zahlenden Ausgleichs unabhängig von der Höhe des tatsächlichen Gewinns des Unternehmens festgelegt war, kann davon ausgegangen werden, dass die Dividenden unter diesen Umständen de facto die Rolle eines Rückforderungsmechanismus gespielt haben könnten.

(262) Die Kommission berücksichtigt auch, dass diese Dividenden im Wesentlichen aus den nicht reservierten Dienstleistungen der Universaldienstverpflichtung stammten, für die Correos eine Überkompensation erhalten hat und die somit die Gewinnquelle des Unternehmens darstellten. Darüber hinaus scheint Correos, das in den entsprechenden Jahren sehr rentabel war, keinen besonderen Nutzen aus den vorübergehend gehaltenen Mitteln gezogen zu haben: Insbesondere hat das Unternehmen keine Bankkredite erhalten, bei denen es von einer besseren Bonität hätte profitieren können, und keine besonderen Übernahmen getätigt.

(263) Unter diesen Umständen akzeptiert die Kommission, die Überkompensation von Correos um die vom Unternehmen im Zeitraum 2004-2010 gezahlten Dividenden zu reduzieren.

(264) Tabelle 12 fasst die Berechnung des nominalen Rückforderungsbetrags zusammen:

Tabelle 12

Berechnung der Überkompensation

(in Mio. EUR)

Nicht reservierter Bereich der Universaldienstverpflichtung	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Gesamt
Einnahmen	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Kosten	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

([78]) Siehe Fußnote 31. Auch wenn in diesem Fall Dividenden berücksichtigt wurden, wies die Kommission in Rn. 345 des Beschlusses insbesondere darauf hinwies, dass „*die Dividendenpolitik einer Rückerstattungsklausel gleichzusetzen [sei], die es ermöglicht, Ausgleichsleistungen für die Erfüllung einer gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung zu korrigieren und Überkompensationen zu vermeiden*."

(in Mio. EUR)

Nicht reservierter Bereich der Universaldienstverpflichtung	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Gesamt
Nettokosten = Kosten — Einnahmen	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Angemessener Gewinn (auf der Grundlage einer Umsatzrendite von 7,4 %)	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Nettokosten + angemessener Gewinn	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Zulässiger Ausgleich für Correos	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Correos gewährter Ausgleich	44,859	47,294	55,199	39,441	40,863	45,919	43,812	317,387
Überkompensation = Gewährter Ausgleich — Zulässiger Ausgleich	44,859	47,294	55,199	39,441	40,863	45,919	43,812	317,387
Rechnerische Dividende	29,775	30,576	51,958	38,966	0,000	0,000	0,000	151,275
Angepasste Überkompensation = Überkompensation — Dividende	**15,084**	**16,718**	**3,241**	**0,475**	**40,863**	**45,919**	**43,812**	**166,112**

7.1.5. SCHLUSSFOLGERUNG

(265) Die Kommission kommt zunächst zu dem Schluss, dass die Correos nach dem Postgesetz von 1998 für die Erfüllung der Universaldienstverpflichtung gewährten Ausgleichsleistungen eine rechtswidrige staatliche Beihilfe darstellen.

(266) Darüber hinaus stellen diese Ausgleichsleistungen für die Erfüllung der Universaldienstverpflichtung eine mit dem Binnenmarkt unvereinbare Beihilfe im Sinne von Artikel 106 Absatz 2 AEUV dar, soweit Correos eine Überkompensation erhalten hat.

(267) Nach Abzug der Dividende beträgt die Überkompensation 166,112 Mio. EUR.

(268) Der tatsächlich zurückzufordernde Betrag kann eine Steuerkorrektur ([79]) berücksichtigen, wie sie in der Rückforderungsbekanntmachung ([80]) vorgesehen ist, in der es in Randnummer 50 heißt: „*Die einzelstaatlichen Behörden dürfen bei der Bestimmung des zurückzuzahlenden Betrags die Auswirkungen des Steuersystems berücksichtigen. Hat der Empfänger einer rechtswidrigen und mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbaren Beihilfe Steuern auf den erhaltenen Beihilfebetrag entrichtet, so können die einzelstaatlichen Behörden im Einklang mit den entsprechenden einzelstaatlichen Steuervorschriften den entrichteten Steuern Rechnung tragen, indem sie nur den vom Beihilfeempfänger erhaltenen Nettobetrag zurückfordern. In solchen Fällen müssen die einzelstaatlichen Behörden nach Auffassung der Kommission sicherstellen, dass der Beihilfeempfänger darüber hinaus nicht in den Genuss einer steuerlichen Entlastung kommt, indem er geltend macht, dass sich sein steuerpflichtiges Einkommen durch die Rückzahlung verringert hat, denn dies würde bedeuten, dass der Nettobetrag der Rückforderung niedriger wäre als der ursprünglich erhaltene Nettobetrag.*“

(269) Bei dem tatsächlich zurückzufordernden Betrag kann daher eine Steuerkorrektur berücksichtigt werden, sofern Spanien die in Randnummer 50 der Rückforderungsbekanntmachung festgelegten Bedingungen erfüllt. Der Betrag umfasst auch die Zinsen, die von dem Tag, an dem die einzelnen Ausgleichsleistungen für die Erfüllung der Universaldienstverpflichtung Correos zur Verfügung gestellt wurden, bis zur Rückzahlung berechnet werden.

([79]) Die spanischen Behörden haben ihre Absicht bekundet, eine steuerliche Anpassung für die Berechnung des Rückforderungsbetrags zu beantragen.

([80]) Bekanntmachung der Kommission — Rechtswidrige und mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbare staatliche Beihilfen: Gewährleistung der Umsetzung von Rückforderungsentscheidungen der Kommission in den Mitgliedstaaten (ABl. C 272 vom 15.11.2007, S. 4).

7.2. *DIE VON CORREOS ERHALTENEN STEUERBEFREIUNGEN: BEFREIUNGEN VON DER GRUNDSTEUER (IBI) UND DER GEWERBESTEUER (IAE)*

7.2.1. STAATLICHE BEIHILFE IM SINNE DES ARTIKELS 107 ABSATZ 1 AEUV

7.2.1.1. ***Dem Staat zurechenbare und aus staatlichen Mitteln gewährte Maßnahme***

(270) Nach Artikel 107 Absatz 1 AEUV muss die Maßnahme von einem Mitgliedstaat oder in irgendeiner Form aus staatlichen Mitteln gewährt worden sein. Ein Ausfall von Steuereinnahmen ist gleichzusetzen mit dem Verbrauch staatlicher Mittel in Form von Steuerausgaben.

(271) Wie der Gerichtshof in der Rechtssache Banco Exterior de España entschied, fällt jede Maßnahme, mit der die staatlichen Stellen bestimmten Unternehmen eine Abgabenbefreiung gewähren, die zwar nicht mit der Übertragung staatlicher Mittel verbunden ist, aber die Begünstigten finanziell besser stellt als die übrigen Abgabepflichtigen, unter den Begriff der „staatlichen Mittel" im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV ([81]).

(272) Durch die Befreiung von der Grundsteuer und von der Gewerbesteuer verzichten die spanischen Behörden auf Einnahmen, die staatliche Mittel darstellen.

(273) Daher ist die Kommission der Ansicht, dass diese Steuerbefreiungen einen Verlust an staatlichen Mitteln mit sich bringen und daher vom Staat aus staatlichen Mitteln gewährt werden.

(274) Die spanischen Behörden und/oder Correos haben in ihren Stellungnahmen argumentiert, dass die Befreiung von der Grundsteuer nicht dem Staat zurechenbar sei, weil sie sich aus den Entscheidungen eines nationalen Gerichts und nicht des Staates selbst ergebe (siehe Erwägungsgründe 67 und 102).

(275) Die Kommission stimmt dieser Argumentation nicht zu, denn in Fällen, in denen eine Behörde einem Begünstigten einen Vorteil gewährt, ist die Maßnahme per Definition dem Staat zurechenbar, auch wenn die betreffende Behörde rechtliche Autonomie von anderen Behörden genießt ([82]). Daher sind Beihilfen, die aufgrund von Urteilen nationaler Gerichte gewährt werden, dem Staat zuzurechnen und können somit als staatliche Beihilfen eingestuft werden.

7.2.1.2. ***Selektiver wirtschaftlicher Vorteil für ein Unternehmen***

A. **Der Begriff des Unternehmens**

(276) Wie in Erwägungsgrund 162 dargelegt, ist Correos in Bezug auf die Erbringung der Dienstleistungen im Rahmen der Universaldienstverpflichtung, die Gegenstand der Steuerbefreiung sind, als Unternehmen anzusehen.

B. **Wirtschaftlicher Vorteil**

(277) Die genaue Form einer Maßnahme ist für die Beurteilung, ob sie dem Unternehmen einen wirtschaftlichen Vorteil verschafft, irrelevant ([83]). Der Begriff des Vorteils umfasst nicht nur positive Leistungen, sondern auch Maßnahmen, die in verschiedener Form die Belastungen vermindern, die ein Unternehmen normalerweise zu tragen hat ([84]). Daher kann auch eine Befreiung von wirtschaftlichen Lasten (z. B. Steuerpflichten) einen Vorteil darstellen.

(278) Correos wurde ganz oder teilweise von bestimmten Steuern, wie der Grundsteuer und der Gewerbesteuer, befreit, während andere Unternehmen, die auch wirtschaftliche Tätigkeiten, einschließlich der Erbringung von Postdienstleistungen, ausüben, diese Steuern in der Regel vollständig zu entrichten haben. Daher profitiert Correos von einem wirtschaftlichen Vorteil im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV.

(279) Die Correos gewährten Steuerbefreiungen reduzieren die Kosten, die normalerweise in den Betriebskosten enthalten sind. Folglich entsteht Correos ein Vorteil im Vergleich zu anderen Unternehmen, die der Grundsteuer oder der Gewerbesteuer unterliegen und nicht von diesen Steuerbefreiungen profitieren können.

([81]) Urteil des Gerichtshofes vom 15. März 1994, Banco Exterior de España, C-387/92, ECLI:EU:C:1994:100, Rn. 14.
([82]) Urteil des Gerichtshofs vom 12. Dezember 1996, Air France/Kommission, T-358/94, ECLI:EU:T:1996:194, Rn. 62.
([83]) Urteil des Gerichtshofs vom 24. Juli 2003, Altmark Trans, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, Rn. 84.
([84]) Urteil des Gerichtshofs vom 23. Februar 1961, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Hohe Behörde der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, C-30/59, ECLI:EU:C:1961:2, S. 19; und Urteil des Gerichtshofs vom 8. November 2001, Adria-Wien-Pipeline, C-143/99, ECLI:EU:C:2001:598, Rn. 38.

C. **Selektivität**

(280) Eine Maßnahme ist dann selektiv, wenn sie bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige im Sinne des Artikel 107 Absatz 1 AEUV begünstigt.

(281) Die unterschiedliche Besteuerung ist auf Grundlage der Rechtsprechung zum Begriff der Selektivität zu prüfen ([85]). Eine Steuermaßnahme ist prima facie selektiv, wenn sie eine Abweichung vom allgemeinen steuerlichen (oder Bezugs-)Rahmen darstellt. In diesem Zusammenhang ist zu prüfen, ob die Maßnahme bestimmte Unternehmen im Vergleich zu anderen Unternehmen begünstigt, die sich im Hinblick auf das mit dem Bezugssteuersystem verfolgte Ziel in einer vergleichbaren rechtlichen und tatsächlichen Situation befinden. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs kann eine selektive Maßnahme von vornherein durch die Logik des Steuersystems gerechtfertigt sein. In diesem Zusammenhang können jedoch nur dem Steuersystem innewohnende Gründe und keine externen politischen Gründe berücksichtigt werden. Wenn die prima facie selektive Maßnahme nicht durch die Logik des Steuersystems gerechtfertigt werden kann, würde sie einem selektiven Vorteil gleichkommen, und wenn alle anderen in Artikel 107 Absatz 1 AEUV festgelegten Voraussetzungen erfüllt sind, stellt diese Maßnahme eine staatliche Beihilfe im Sinne dieser Bestimmung dar ([86]).

Grundsteuer (IBI)

Bezugsrahmen

(282) Der Bestimmung des Bezugssteuersystems (oder des Bezugsrahmens) kommt bei steuerlichen Maßnahmen eine besondere Bedeutung zu, da das Vorliegen eines Vorteils nur im Vergleich zum „normalen Steuersystem“ ([87]) festgestellt werden kann.

(283) Im vorliegenden Fall sollte der Bezugsrahmen als die Grundsteuer definiert werden, wie sie im Königlichen Gesetzesdekret 2/2004 vom 5. März 2004 festgelegt ist. Daraus folgt, dass nach den üblichen Vorschriften Unternehmen — neben anderen juristischen und natürlichen Personen — für die in Artikel 61 des Königlichen Gesetzesdekrets 2/2004 festgelegten Rechte an ländlichen und städtischen Grundstücken und Grundstücken mit besonderen Merkmalen der Grundsteuer unterliegen.

Abweichung vom Bezugssystem

(284) Gemäß Artikel 60 des Königlichen Gesetzesdekrets ist die Grundsteuer *„eine objektive direkte Steuer, die auf den Wert des Grundstücks gemäß den in diesem Königlichen Gesetzesdekret festgelegten Bedingungen erhoben wird“*. Der Steuertatbestand der Grundsteuer ist der Anspruch auf eines der in Artikel 61 des Königlichen Gesetzesdekrets 2/2004 ([88]) festgelegten Rechte an ländlichen und städtischen Grundstücken und an Grundstücken mit besonderen Merkmalen. Die Grundsteuer wird nicht auf eine Aktivität erhoben, sondern auf den Wert des Grundstücks.

(285) Gemäß Artikel 19 Absatz 1 Buchstabe b des Postgesetzes von 1998 und Artikel 22 Absatz 2 des Postgesetzes von 2010 hat Correos grundsätzlich Anspruch auf Steuerbefreiung für die wirtschaftlichen Tätigkeiten im Zusammenhang mit seinen Dienstleistungen im reservierten Bereich (nach dem Postgesetz von 1998) oder im Rahmen der Universaldienstverpflichtung (nach dem Postgesetz von 2010). Obwohl die spanischen Behörden argumentieren, dass die Grundsteuer nicht direkt mit einer bestimmten Wirtschaftstätigkeit verbunden sei und Correos daher nicht in den Genuss der Befreiung kommen könne, hat Correos in der Praxis Beschwerden vor den lokalen Gerichten eingereicht, weil das Unternehmen der Ansicht war, dass es in Bezug auf Postämter in bestimmten Gemeinden Anspruch auf eine Befreiung von der Grundsteuer hätte.

(286) Die für Correos geltende Befreiung von der Grundsteuer stellt eine Abweichung vom allgemeinen System der Grundsteuer in Spanien dar und gewährt Correos einen selektiven Vorteil. Durch die Anwendung der Steuerbefreiung genießt Correos, das wie andere Unternehmen an Immobilientransaktionen beteiligt ist, einen Steuervorteil, auf den andere Unternehmen keinen Anspruch haben. Die Maßnahme weicht daher insofern von der gemeinsamen Steuerregelung für die Grundsteuer ab, als sie zwischen Wirtschaftsteilnehmern unterscheidet, die sich im Hinblick auf das Ziel des Systems der Grundsteuer (nämlich die Besteuerung von Immobilienrechten gemäß Artikel 61 des Königlichen Gesetzesdekrets 2/2004 über ländliche und städtische Grundstücke) in einer vergleichbaren tatsächlichen und rechtlichen Situation befinden. ([89])

([85]) Urteil des Gerichtshofs vom 8. September 2011, Paint Graphos u. a., C-78/08 bis C-80/08, C-78/08, ECLI:EU:C:2011:550, Rn. 49 ff.
([86]) Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 8. November 2001, Adria-Wien Pipeline, C-143/99, ECLI:EU:C:2001:598.
([87]) Urteil des Gerichts erster Instanz vom 18. Dezember 2008, Government of Gibraltar/Kommission, T-211/04 und T-215/04, ECLI:EU:T:2008:595, Rn. 80.
([88]) Verwaltungskonzession für das Grundstück selbst oder für die öffentlichen Dienstleistungen, für die das Grundstück genutzt wird, Erbbaurecht, Nießbrauch und Eigentumsrecht.
([89]) Siehe u. a. Urteil des Gerichtshofs vom 6. September 2006, Portugal/Kommission, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511, Rn. 56; Urteil des Gerichtshofs vom 8. September 2011, Paint Graphos, C-78/08 bis C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, Rn. 49.

Innere Logik des Steuersystems

(287) Die Kommission kommt vorläufig zu dem Schluss, dass die für Correos geltende Befreiung von der Grundsteuer prima facie selektiv ist. Es ist jedoch noch zu prüfen (wie in Erwägungsgrund 281 erwähnt), ob die Steuerbefreiung von der Grundsteuer durch die Natur oder den inneren Aufbau des Grundsteuersystems gerechtfertigt werden kann; dabei muss nachgewiesen werden, dass sich die Maßnahme unmittelbar aus den Grund- oder Leitprinzipien des Steuersystems ergibt.

(288) Die spanischen Behörden und/oder Correos haben vor der Annahme des Einleitungsbeschlusses von 2016 oder im Rahmen des förmlichen Prüfverfahrens keine Argumente vorgebracht, die belegen würden, dass sich die Befreiung von der Grundsteuer aus der Anwendung eines Leitprinzips des Grundsteuersystems ergibt. Auch die Kommission war nicht in der Lage, eine solche Begründung zu finden. Die innere Logik des Grundsteuersystems besteht darin, die in Artikel 61 des Königlichen Gesetzesdekrets 2/2004 festgelegten Rechte über ländliche und städtische Grundstücke und Grundstücke mit besonderen Merkmalen zu besteuern. Die Anwendung einer vollständigen Grundsteuerbefreiung ausschließlich auf Correos ist nicht mit der Logik des Grundsteuersystems vereinbar.

Schlussfolgerung

(289) Da die spanischen Behörden im Rahmen des förmlichen Prüfverfahrens kein Argument vorgebracht haben, das der Beurteilung der Kommission widerspricht, bestätigt die Kommission die vorläufige Schlussfolgerung des Einleitungsbeschlusses von 2016, wonach die Correos gewährte Befreiung von der Grundsteuer einen selektiven Vorteil darstellt, der nicht durch die Natur und Logik des Grundsteuersystems gerechtfertigt werden kann.

Gewerbesteuer (IAE)

Bezugsrahmen

(290) Aus Artikel 78 des Königlichen Gesetzesdekrets 2/2004 ergibt sich, dass Unternehmen, die wirtschaftliche, geschäftliche, berufliche oder künstlerische Tätigkeiten ausüben, der Gewerbesteuer unterliegen. Die Gewerbesteuer auf Postdienste und Telekommunikation ist in der Tarifgruppe 847 „Postdienste und Telekommunikation“ des Königlichen Gesetzesdekrets 1175/1990 vom 28. September 1990 festgelegt. Dementsprechend ist der Bezugsrahmen die Gewerbesteuer, wie sie im Königlichen Gesetzesdekret 2/2004 vom 5. März 2004 festgelegt ist.

Abweichung vom Bezugssystem

(291) Anmerkung 3 zur Tarifgruppe 847 des Königlichen Gesetzesdekrets 1175/1990 besagt, dass die öffentliche Körperschaft Correos berechtigt ist, nur 50 % des Steuerbetrags zu zahlen, der für die Unternehmen der Tarifgruppe 847 „Postdienste und Telekommunikation“ festgelegt ist.

(292) Die für Correos geltende teilweise Befreiung von der Gewerbesteuer stellt eine Ausnahme vom Gewerbesteuersystem dar, die für wirtschaftliche, unternehmerische, berufliche und künstlerische Tätigkeiten im Allgemeinen sowie für Post- und Telekommunikationsdienste im Besonderen gilt. Diese Befreiung kann daher als Gewährung eines selektiven Vorteils für Correos angesehen werden. Durch die Anwendung der 50 %igen Steuerbefreiung genießt Correos, das allgemein an wirtschaftlichen Tätigkeiten und im Besonderen an Postdienstleistungen beteiligt ist, nämlich einen Steuervorteil, auf den andere Unternehmen und im Besonderen andere Postbetreiber keinen Anspruch haben. Die Maßnahme weicht daher von der gemeinsamen Gewerbesteuerregelung ab, die allgemein für alle Unternehmen und im Besonderen für Post- und Telekommunikationsbetreiber gilt, da sie zwischen Wirtschaftsteilnehmern unterscheidet, die sich im Hinblick auf das Ziel der Gewerbesteuer (die Besteuerung der Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit) in einer vergleichbaren tatsächlichen und rechtlichen Situation befinden ([90]). Die Kommission kommt daher zu dem Schluss, dass die für Correos geltende teilweise Befreiung von der Gewerbesteuer prima facie selektiv ist.

Innere Logik des Steuersystems

(293) Daher ist es nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs erforderlich zu prüfen, ob die Correos gewährte Befreiung von der Gewerbesteuer durch die Natur oder den inneren Aufbau des Gewerbesteuersystems gerechtfertigt werden kann; dabei muss nachgewiesen werden, dass sich die Maßnahme unmittelbar aus den Grund- oder Leitprinzipien des Steuersystems ergibt.

([90]) Siehe u. a. Urteil des Gerichtshofs vom 6. September 2006, Portugal/Kommission, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511, Rn. 56; Urteil des Gerichtshofs vom 8. September 2011, Paint Graphos, C-78/08 bis C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, Rn. 49.

(294) Correos ist der Ansicht, dass die Befreiung von der Gewerbesteuer durch die Logik des Gewerbesteuersystems gerechtfertigt sei, da die innere Logik der Gewerbesteuer darin bestünde, wirtschaftliche Tätigkeiten mit dem Ziel zu besteuern, in die Produktion oder den Vertrieb von Waren und Dienstleistungen einzugreifen. Correos unternehme nicht nur wirtschaftliche Tätigkeiten, die in der Produktion von Waren und Dienstleistungen bestehen, sondern erbringe auch öffentliche Dienstleistungen wie die Dienstleistungen im Rahmen der Universaldienstverpflichtung, die keinem wirtschaftlichen Zweck dienen (siehe Erwägungsgrund 70).

(295) Die Kommission kann sich dieser Argumentation nicht anschließen. Die Erfüllung der Universaldienstverpflichtung ist eine wirtschaftliche Tätigkeit, sodass eine Steuerbefreiung, die auf die Universaldienstverpflichtung abzielt, als staatliche Beihilfe angesehen werden sollte, die mit dem Binnenmarkt vereinbar sein kann, sofern sie die Vereinbarkeitskriterien der DAWI-Vorschriften erfüllt. Dieses Argument scheint dem Ersuchen von Correos zu widersprechen, die Befreiungen von der Grundsteuer und von der Gewerbesteuer nicht auf der Grundlage der Postgesetze von 1998 oder 2010, die Correos mit der Erfüllung der Universaldienstverpflichtung betraut haben, zu prüfen, sondern unter direkter Bezugnahme auf die für jede Steuer geltenden Rechtsvorschriften (siehe Erwägungsgrund 66). Die Kommission stellt in diesem Zusammenhang fest, dass Correos nicht geltend gemacht hat, dass die Befreiung von der Gewerbesteuer einen Ausgleich für die Erfüllung der Universaldienstverpflichtung darstellen könnte.

(296) Daher ist die Kommission der Ansicht, dass nicht nachgewiesen ist, dass die Befreiung von der Gewerbesteuer durch die Logik des Gewerbesteuersystems gerechtfertigt werden kann.

Schlussfolgerung

(297) Die Kommission bestätigt die vorläufige Schlussfolgerung des Einleitungsbeschlusses von 2016, wonach die Correos gewährte teilweise Befreiung von der Gewerbesteuer einen selektiven Vorteil darstellt, der nicht durch die Natur und Logik des Gewerbesteuersystems gerechtfertigt werden kann.

7.2.1.3. ***Wettbewerbsverfälschung und Auswirkungen auf den Handel***

(298) Wie in Erwägungsgrund 204 dargelegt, besteht kein Zweifel daran, dass jede Maßnahme zugunsten von Correos geeignet ist, den Wettbewerb und den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen.

7.2.1.4. ***Schlussfolgerung***

(299) Auf der Grundlage der vorgenannten Erwägungen bestätigt die Kommission ihre vorläufige Beurteilung, dass die Correos gewährten Befreiungen von der Grundsteuer und von der Gewerbesteuer die kumulativen beihilferechtlichen Kriterien erfüllen und somit staatliche Beihilfen im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV darstellen.

7.2.2. BESTEHENDE ODER NEUE BEIHILFE

(300) Was die Befreiung von der Grundsteuer betrifft, so wurden die Steuerbefreiungen von Correos zwischen 2008 und 2013, also nach dem Beitritt Spaniens zur Union im Jahr 1986, gewährt. Daher kann die Befreiung von der Grundsteuer nicht als bestehende Beihilfe angesehen werden.

(301) Was die Befreiung von der Gewerbesteuer betrifft, so wurde die Steuer durch die Artikel 79 bis 92 des Gesetzes 39/1988 zur Regelung der lokalen Finanzen vom 28. Dezember 1988 eingeführt. Die Steuer wurde nach dem Beitritt Spaniens zur Union eingeführt. Daher kann die Befreiung von der Gewerbesteuer in der Regel nicht als bestehende Beihilfe eingestuft werden.

(302) Es sei darauf hingewiesen, dass die spanischen Behörden und/oder Correos argumentieren, dass es sich bei der Befreiung von der Gewerbesteuer um eine bestehende Beihilfe handele, da sich die Befreiung aus der sogenannten Lizenzquote ableite, die eine Modalität der mit dem Dekret 3313/1966 vom 29. Dezember 1966 (siehe Erwägungsgründe 71 und 103) angenommenen Steuer auf wirtschaftliche, kommerzielle und industrielle Vorteile war.

(303) Die spanischen Behörden haben der Kommission keine Informationen übermittelt, die die Kontinuität zwischen der Steuer auf wirtschaftliche, kommerzielle und industrielle Vorteile von 1966 und der Gewerbesteuer von 1988 belegen würden, mit der ein sehr spezifisches System eingeführt wurde (siehe Erwägungsgründe 42 bis 44). Darüber hinaus stellt die Kommission fest, dass die spanische Regierung, selbst wenn sie davon ausgeht, dass die

1988 eingeführte Gewerbesteuer sich aus der Steuer auf wirtschaftliche, kommerzielle und industrielle Vorteile von 1966 ableiten könnte, anerkennt, dass Correos aufgrund seiner Natur als Verwaltungsbehörde eine vollständige Befreiung von der Steuer auf wirtschaftliche, kommerzielle und industrielle Vorteile von 1966 genoss (siehe Erwägungsgrund 103). Correos war bis 1990 eine Verwaltungsbehörde (siehe Erwägungsgrund 22), sodass es a priori nie der Steuer auf wirtschaftliche, kommerzielle und industrielle Vorteile von 1966 unterlag, während das Gewerbesteuersystem Correos eindeutig in eine bestimmte Steuerkategorie eingestuft hat und Correos von einer Ermäßigung um 50 % des in dieser Kategorie zu zahlenden Betrags profitiert hat.

(304) Die Kommission bleibt daher bei ihrer Auffassung, dass die Befreiung von der Gewerbesteuer keine bestehende Beihilfe darstellt.

7.2.3. RECHTMÄßIGKEIT DER STAATLICHEN MAßNAHME

(305) Die Kommission stellt fest, dass die Befreiungen von der Grundsteuer und der Gewerbesteuer nicht nach Artikel 108 Absatz 3 AEUV bei der Kommission angemeldet wurden.

(306) Daher stellen die Correos gewährten Steuerbefreiungen eine rechtswidrige Beihilfe im Sinne von Artikel 1 Buchstabe f der Verordnung (EU) 2015/1589 dar.

7.2.4. VEREINBARKEIT MIT DEM BINNENMARKT

(307) Staatliche Beihilfen gelten als mit dem Binnenmarkt vereinbar, wenn sie in eine der in Artikel 107 Absatz 2 AEUV ([91]) genannten Kategorien fallen, und können als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden, wenn die Kommission feststellt, dass sie in eine der in Artikel 107 Absatz 3 AEUV ([92]) genannten Kategorien fallen. Es ist jedoch der Mitgliedstaat, der die Beihilfe gewährt, der die Beweislast dafür trägt, dass die von ihm gewährten staatlichen Beihilfen gemäß Artikel 107 Absatz 2 oder 3 AEUV mit dem Binnenmarkt vereinbar sind.

(308) Die Kommission stellt fest, dass die Befreiungen von der Grundsteuer und der Gewerbesteuer Correos von Kosten entbinden, die das Unternehmen ansonsten im Rahmen seiner laufenden Geschäftstätigkeit oder seiner üblichen Tätigkeiten hätte tragen müssen. Mit anderen Worten stellen diese Ausnahmen Betriebsbeihilfen ohne zeitliche Begrenzung dar. Betriebsbeihilfen können in der Regel nicht als nach Artikel 107 Absatz 2 oder 3 AEUV mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden.

(309) Darüber hinaus haben die spanischen Behörden vor der Annahme des Einleitungsbeschlusses von 2016 oder im Rahmen des förmlichen Prüfverfahrens keine Argumente vorgebracht, aus denen hervorgeht, dass die Correos gewährten Befreiungen von der Grundsteuer und der Gewerbesteuer unter eine der in Artikel 107 Absatz 2 oder 3 AEUV aufgeführten Ausnahmen fallen könnten.

(310) Die spanischen Behörden haben auch vor der Annahme des Einleitungsbeschlusses von 2016 oder im Rahmen des förmlichen Prüfverfahrens keine Begründung dafür vorgelegt, warum die Befreiungen von der Grundsteuer und der Gewerbesteuer (die ohnehin nicht nur für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, sondern auch für rein kommerzielle Tätigkeiten gelten) gemäß Artikel 106 Absatz 2 mit dem Binnenmarkt vereinbar sein könnten.

7.2.5. SCHLUSSFOLGERUNG

(311) Ausgehend davon ist die Kommission der Ansicht, dass die Befreiungen von der Grundsteuer und der Gewerbesteuer unvereinbare staatliche Beihilfen darstellen und die entsprechenden Beträge zurückzufordern sind.

(312) Correos argumentiert in diesem Zusammenhang, dass selbst wenn die Kommission die Befreiung von der Grundsteuer für mit dem Binnenmarkt unvereinbar halten sollte, diese Steuern aufgrund des Grundsatzes der Rechtskraft nicht nachträglich eingezogen werden könnten, was bedeute, dass das Urteil des Obersten Gerichtshofs Spaniens nicht mehr infrage gestellt werden könne (siehe Erwägungsgrund 69).

(313) Die Kommission teilt die Ansicht von Correos zu diesem Punkt nicht.

([91]) Die in Artikel 107 Absatz 2 AEUV vorgesehenen Ausnahmen betreffen: a) Beihilfen sozialer Art an einzelne Verbraucher; b) Beihilfen zur Beseitigung von Schäden, die durch Naturkatastrophen oder sonstige außergewöhnliche Ereignisse entstanden sind; und c) Beihilfen für bestimmte Gebiete der Bundesrepublik Deutschland.

([92]) Die in Artikel 107 Absatz 3 AEUV vorgesehenen Ausnahmen betreffen: a) Beihilfen zur Förderung der Entwicklung bestimmter Gebiete; b) Beihilfen für bestimmte wichtige Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse oder zur Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben des Mitgliedstaats; c) Beihilfen zur Entwicklung bestimmter Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete; d) Beihilfen zur Förderung der Kultur und der Erhaltung des kulturellen Erbes; und e) Beihilfen, die durch einen Beschluss des Rates bestimmt wurden.

(314) Zunächst hat der Oberste Gerichtshof Spaniens nicht über das Vorliegen oder Nichtvorliegen von Beihilfen in den von den lokalen Gerichten gewährten Grundsteuerbefreiungen entschieden (siehe Erwägungsgründe 40 und 41). Die einzige Schlussfolgerung des Obersten Gerichtshofs war, dass die Befreiung von der Grundsteuer nicht gerechtfertigt war. Wie die spanischen Behörden erklärten, verfügte das Gericht auch nicht über die Befugnis, eine Rückforderung anzuordnen. In diesem Zusammenhang kann sich also nicht auf die Rechtskraft berufen werden, da es kein Urteil gibt, dass die Rückzahlung der entsprechenden Beträge durch Correos anordnen würde.

(315) Zweitens liegt die Beurteilung der Vereinbarkeit von Beihilfen in der ausschließlichen Zuständigkeit der Kommission, und soweit eine staatliche Beihilfe vorliegt, können nationale Gerichte nicht über deren Vereinbarkeit und Rückforderung urteilen.

(316) Der Rückforderungsbetrag für die Befreiung von der Grundsteuer entspricht nominal der Summe der Correos von den lokalen Gerichten zwischen 2008 und 2013 gewährten Befreiungen und beläuft sich auf 752 840,50 EUR. Der tatsächlich zurückzufordernde Betrag beinhaltet Zinsen ab dem Zeitpunkt, an dem jede Steuerrückerstattung an Correos gezahlt wurde, bis zu ihrer tatsächlichen Rückforderung.

(317) Der Rückforderungsbetrag für die teilweise Befreiung von der Gewerbesteuer entspricht nominal dem Gesamtbetrag der Correos von 2004 bis 2017 gewährten Ermäßigung der Gewerbesteuer: 113 591,24 EUR. Der tatsächlich zurückzufordernde Betrag beinhaltet Zinsen ab dem Zeitpunkt, an dem die ermäßigten Gewerbesteuern von Correos bezahlt wurden, bis zu ihrer tatsächlichen Rückforderung.

7.3. *DIE DREI IN DEN JAHREN 2004, 2005 UND 2006 GEWÄHRTEN KAPITALERHÖHUNGEN*

7.3.1. STAATLICHE BEIHILFE IM SINNE DES ARTIKELS 107 ABSATZ 1 AEUV

(318) Die spanischen Behörden haben geltend gemacht, dass die drei Kapitalerhöhungen, die Correos in den Jahren 2004 (16 Mio. EUR), 2005 (16 Mio. EUR) und 2006 (16 Mio. EUR) gewährt wurden, dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers entsprachen und somit keine staatliche Beihilfe darstellten.

(319) Nach Angaben der spanischen Behörden waren diese Kapitalerhöhungen Teil des strategischen Geschäftsplans von Correos für den Zeitraum 2001-2006, um die Verschlechterung der Lage auf dem Postmarkt auszugleichen. Dazu gehörten Investitionen in die Infrastruktur, die Organisationsstruktur und den Automatisierungsprozess von Correos.

(320) Nach den Zweifeln, die die Kommission im Einleitungsbeschluss von 2016 geäußert hat, haben die spanischen Behörden der Kommission folgende zusätzliche Argumente dafür vorgelegt, dass der Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers eingehalten wurde (siehe Abschnitt 4.1.3):

— Die Aussichten von Correos seien ausgehend von Ex-ante-Mehrjahresplänen zum Zeitpunkt der Investition gut gewesen. Insbesondere sei in den Mehrjahresplänen 2004-2006 eine Verbesserung der Rentabilität von Correos vorhergesagt worden, im Gegensatz zu stagnierenden Gewinnen ohne Vornahme der Investitionen. In diesem Sinne seien die Kapitalerhöhungen ein wesentliches Element zur Erreichung der vorab prognostizierten Rentabilität des Unternehmens gewesen.

— Die Modernisierung des Unternehmens stelle eine kohärente Geschäftsentscheidung dar, die jeder Aktionär getroffen hätte; insbesondere in den Jahren 2004-2006 habe die Investitionstätigkeit über dem Durchschnitt der Jahre 1994-2004 gelegen, sodass die Kapitalerhöhungen Teil der Reaktion auf den Bedarf an zusätzlichen Finanzierungsmitteln gewesen seien.

— Das Unternehmen habe nach den Investitionen Gewinne erzielt (auch ohne den von Correos erhaltenen Ausgleich für die Erfüllung der Universaldienstverpflichtung).

— Eine unabhängige Ex-post-Studie (von Ernst & Young), die auf Ex-ante-Daten basiert, kam zu dem Schluss, dass die erwartete Rendite der Investition des spanischen Staates in Correos höher war als die Kapitalkosten zum Zeitpunkt der Investition.

(321) Die Kommission teilt die Auffassung, dass die vom spanischen Staat teilweise finanzierten Investitionen in Correos für Modernisierungsmaßnahmen im Postsektor typisch sind, die als Reaktion auf die Verschlechterung der Lage auf dem Postbriefmarkt ergriffen wurden. Die Entscheidungen des Staates stützten sich auf Mehrjahrespläne, die eine deutliche Verbesserung der Rentabilität von Correos voraussahen, was durch die Fakten bestätigt wurde. Auch die Ernst-Young-Studie bestätigt, dass die Investition zu diesem Zeitpunkt eine rationale wirtschaftliche Entscheidung war.

7.3.2. SCHLUSSFOLGERUNG

(322) Die Kommission ist der Auffassung, dass die Kapitalzuführungen von 2004-2006 als mit dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers vereinbar angesehen werden können und daher keine staatlichen Beihilfen im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV darstellen.

7.4. *DER CORREOS GEWÄHRTE AUSGLEICH FÜR DIE ORGANISATION VON WAHLEN*

7.4.1. STAATLICHE BEIHILFE IM SINNE DES ARTIKELS 107 ABSATZ 1 AEUV

7.4.1.1. ***Dem Staat zurechenbare und aus staatlichen Mitteln gewährte Maßnahme***

(323) Der Ausgleich wird direkt aus dem Staatshaushalt gezahlt, ist dem Staat zurechenbar und wird aus staatlichen Mitteln gewährt.

7.4.1.2. ***Selektiver wirtschaftlicher Vorteil für ein Unternehmen***

A. **Der Begriff des Unternehmens**

(324) Aus der Rechtsprechung ergibt sich, dass Artikel 107 AEUV keine Anwendung findet, wenn der Staat „als öffentliche Hand" ([93]) handelt oder wenn öffentliche Stellen „in ihrer Eigenschaft als Träger öffentlicher Gewalt" ([94]) handeln. Ein Unternehmen kann als öffentliche Hand handelnd angesehen werden, wenn die betreffende Tätigkeit Teil der wesentlichen Aufgaben des Staates ist oder sie ihrem Wesen, ihrem Ziel und den für sie geltenden Vorschriften nach mit diesen Aufgaben verbunden ist ([95]). Im Allgemeinen stellen Tätigkeiten, die naturgemäß zu den Vorrechten der öffentlichen Gewalt gehören und vom Staat durchgeführt werden, keine wirtschaftlichen Tätigkeiten dar, es sei denn, der betreffende Mitgliedstaat hat beschlossen, Marktmechanismen einzuführen.

(325) Im vorliegenden Fall sind die von Correos erbrachten Dienstleistungen Teil der Verpflichtung des Staates zur Regelung und Organisation des Wahlverfahrens, in dessen Rahmen das Recht anerkannt wird, entweder persönlich oder per Briefwahl abzustimmen. Die spanischen Behörden und/oder Correos argumentieren, dass alle Tätigkeiten, die Correos im Rahmen der Organisation von Wahlen ausübt, als Teil der hoheitlichen Aufgaben des Staates angesehen werden sollten und dass Correos daher bei der Ausübung dieser Tätigkeiten nicht als Unternehmen betrachtet werden sollte (siehe Erwägungsgründe 79-81, 118 und 119).

(326) Die Kommission ist der Auffassung, dass Tätigkeiten, die in direktem Zusammenhang mit dem Abstimmungsverfahren stehen, wie die Handhabung von schriftlichen Stimmabgaben, die Zusendung von Material durch die Wahlbehörde (z. B. Wählerregistrierungskarten) und die Sammlung von Wahlunterlagen nach Abschluss der Zählung, zu den wesentlichen Aufgaben des Staates zählen. Daher stimmt die Kommission mit den spanischen Behörden darin überein, dass diese Tätigkeiten nicht als wirtschaftliche Tätigkeiten angesehen werden können und dass ihre Finanzierung keine staatliche Beihilfe darstellt, da Correos für diese Tätigkeiten nicht als Unternehmen angesehen werden kann.

(327) In Bezug auf die Postabfertigung von Wahlkampfmaterial, das von politischen Kandidaten verschickt wird, ist die Situation jedoch anders. In ihrer Entscheidung zur Poste Italiane ([96]) vertrat die Kommission die Auffassung, dass die Zustellung von Wahlmaterial durch die Poste Italiane zu einem reduzierten subventionierten Tarif eine wirtschaftliche Tätigkeit darstellt und dass der Ausgleich für diese Dienstleistung daher eine staatliche Beihilfe darstellt. Diese Maßnahme ähnelt dem italienischen System sehr stark (d. h. Wahlkandidaten können unter bestimmten Bedingungen Broschüren zu ermäßigten Tarifen an die Wähler versenden, und der Staat entschädigt den Postbetreiber für die Restkosten) und ist klar von den nichtwirtschaftlichen Tätigkeiten zu trennen, die direkt mit dem von Correos durchgeführten Abstimmungsverfahren zusammenhängen. In Bezug auf die Postabfertigung von Wahlkampfmaterial, das von politischen Kandidaten versandt wird, sollte Correos daher als ein Unternehmen im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV angesehen werden.

([93]) Urteil des Gerichtshofs vom 16. Juni 1987, Kommission/Italien, C-118/85, ECLI:EU:C:1987:283, Rn. 7 und 8.
([94]) Urteil des Gerichtshofs vom 4. Mai 1988, Bodson, C-30/87, ECLI:EU:C:1988:225, Rn. 18.
([95]) Siehe insbesondere das Urteil des Gerichtshofs vom 19. Januar 1994, SAT, C-364/92, ECLI:EU:C:1994:7, Rn. 30, und das Urteil des Gerichtshofs vom 18. März 1997, Calì & Figli, C-343/95, ECLI:EU:C:1997:160, Rn. 22 bis 23.
([96]) Siehe Beschluss der Kommission über die Maßnahme SA.33989 (2012/NN) Italiens zugunsten der Poste Italiane.

(328) Angesichts des Gegenstands der Dienstleistung könnten auch andere Postbetreiber in der Lage sein, diesen Dienst gegen einen staatlichen Ausgleich zu erbringen ([97]). Dies wird dadurch belegt, dass die Wahlkandidaten derzeit das vom Staat eingerichtete System nutzen (und damit Correos wählen), um ihre Broschüren zu versenden, da sie hierfür nur einen niedrigen Stückpreis zahlen müssen. Wenn sie jedoch mehr als eine Sendung pro Bürger versenden wollen, müssen sie den vollen Preis zahlen und entscheiden sich in diesem Fall freiwillig dafür, Correos oder (insbesondere in städtischen Gebieten) andere Postbetreiber zu nutzen.

B. **Wirtschaftlicher Vorteil**

(329) Der Correos gewährte Ausgleich für die Postabfertigung von Wahlkampfmaterial, das von politischen Kandidaten versandt wird, soll die Nettokosten, die Correos bei der Erbringung der betreffenden Dienstleistung entstehen, ganz oder teilweise decken. Ohne diesen Ausgleich müsste Correos diese Kosten selbst tragen. Der Ausgleich stellt daher einen Vorteil für Correos dar, da er das Unternehmen von einer Belastung befreit, die es ohne diesen Ausgleich tragen müsste.

C. **Selektivität**

(330) Die Maßnahme ist eindeutig selektiv, da sie nur einem Unternehmen zugutekommt: Correos.

7.4.1.3. ***Wettbewerbsverfälschung und Auswirkungen auf den Handel***

(331) Wie in Erwägungsgrund 204 dargelegt, besteht kein Zweifel daran, dass jede Maßnahme zugunsten von Correos geeignet ist, den Wettbewerb und den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen.

7.4.1.4. ***Schlussfolgerung***

(332) Nach Ansicht der Kommission stellt die Finanzierung der Zustellung von Wahlkampfmaterial für Wahlkandidaten eine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV dar.

7.4.2. BESTEHENDE ODER NEUE BEIHILFE

(333) Sollte die Finanzierung der Zustellung von Wahlkampfmaterial für Wahlkandidaten eine Beihilfe darstellen, so handelt es sich nach Auffassung der spanischen Behörden und von Correos (siehe Erwägungsgründe 83-85 und 121) hierbei um eine bestehende Beihilfe, da sie bereits vor dem Beitritt Spaniens zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft im Jahr 1986 bestand.

(334) Die spanischen Behörden erklären insbesondere, dass Ausgleichsleistungen an Wahlkandidaten für die Zustellung von Wahlkampfmaterial seit 1977 gewährt werden, ohne dass wesentliche Änderungen vorgenommen wurden.

(335) Auf der Grundlage der von den spanischen Behörden übermittelten Informationen stellt die Kommission fest, dass die Regelung aus dem Jahr 1977 feste niedrige Tarife vorsah, die für alle Wahlen (lokale, regionale, nationale und Europawahlen) galten. Correos erhielt auch für jede Wahl eine Teilfinanzierung der vollen Zustellungskosten über den gesamten Zeitraum.

(336) Die Kommission kommt zu dem Schluss, dass die Finanzierung der Zustellung von Wahlkampfmaterial für Wahlkandidaten eine bestehende Beihilfe im Sinne von Artikel 1 Buchstabe b der Verordnung (EU) 2015/1589 darstellt.

7.4.3. SCHLUSSFOLGERUNG

(337) Der Correos gewährte Ausgleich für die Zustellung von Wahlkampfmaterial, das von politischen Kandidaten versandt wird, stellt eine bestehende Beihilfe dar und wird gemäß den Artikeln 17, 18 und 19 der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 ([98]) des Rates gesondert behandelt.

([97]) Gemäß Randnummer 13 der DAWI-Mitteilung der Kommission gilt Folgendes: „*Die Entscheidung einer Behörde, Dritten die Erbringung einer bestimmten Dienstleistung nicht zu gestatten (weil sie z. B. die Dienstleistung intern selbst erbringen will), schließt das Vorliegen einer wirtschaftlichen Tätigkeit nicht aus.*“

([98]) Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates vom 22. März 1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ABl. L 83 vom 27.3.1999, S. 1).

8. **ZUSAMMENFASSENDE SCHLUSSFOLGERUNGEN**

(338) Der Correos nach dem Postgesetz von 1998 gewährte Ausgleich für die Erfüllung der Universaldienstverpflichtung, die Befreiungen von der Grundsteuer (IBI) und der Gewerbesteuer (IAE) sowie die Correos gewährten Ausgleichsleistungen für die Zustellung von Wahlmaterial stellen Beihilfemaßnahmen im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV dar, weil sie Correos von Kosten entlasteten, die private Unternehmen normalerweise zu tragen haben.

(339) Die drei in den Jahren 2004, 2005 und 2006 gewährten Kapitalerhöhungen stellen keine Beihilfen im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV dar, da der Staat im Einklang mit dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers gehandelt hat.

(340) Die Kommission stellt fest, dass Spanien die in Erwägungsgrund 338 genannten Beihilfemaßnahmen unter Verletzung von Artikel 108 Absatz 3 AEUV rechtswidrig durchgeführt hat, mit Ausnahme des Correos für die Zustellung von Wahlkampfmaterial politischer Kandidaten gewährten Ausgleichs, der eine bestehende Beihilfe darstellt.

(341) Der Ausgleich für die Erfüllung der Universaldienstverpflichtung, der Correos nach dem Postgesetz von 1998 gewährt wurde, stellt eine mit dem Binnenmarkt unvereinbare Beihilfe gemäß Artikel 106 Absatz 2 AEUV dar, soweit Correos dadurch eine Überkompensation gewährt wurde.

(342) Die Befreiungen von der Grundsteuer (IBI) und der Gewerbesteuer (IAE) stellen eine mit dem Binnenmarkt unvereinbare Beihilfe dar.

(343) Der Correos gewährte Ausgleich für die Zustellung von Wahlkampfmaterial, das von politischen Kandidaten versandt wird, stellt eine bestehende Hilfe dar und wird gemäß den Artikeln 17, 18 und 19 der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 gesondert behandelt.

9. **RÜCKFORDERUNG**

(344) Gemäß dem Vertrag und der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs ist die Kommission befugt zu beschließen, dass der betreffende Mitgliedstaat eine Beihilfe aufheben oder umgestalten muss, wenn diese mit dem Binnenmarkt unvereinbar ist ([99]). Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs ist die Verpflichtung eines Mitgliedstaats, eine von der Kommission als unvereinbar angesehene Beihilfe aufzuheben, darauf ausgelegt, die frühere Lage wiederherzustellen ([100]).

(345) In diesem Zusammenhang hat der Gerichtshof festgestellt, dass dieses Ziel erreicht ist, sobald der Empfänger die rechtswidrige Beihilfe zurückgezahlt und somit den Vorteil verloren hat, den er auf dem Markt gegenüber seinen Mitbewerbern besaß, und die Lage vor der Zahlung der Beihilfe wiederhergestellt ist ([101]).

(346) In Übereinstimmung mit der Rechtsprechung ist in Artikel 16 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 2015/1589 Folgendes festgelegt: „*In Negativbeschlüssen hinsichtlich rechtswidriger Beihilfen entscheidet die Kommission, dass der betreffende Mitgliedstaat alle notwendigen Maßnahmen ergreift, um die Beihilfe vom Empfänger zurückzufordern …*“

(347) Da der Correos nach dem Postgesetz von 1998 gewährte Ausgleich für die Erfüllung der Universaldienstverpflichtung (soweit Correos eine Überkompensation erhalten hat) und die Befreiungen von der Grundsteuer (IBI) und der Gewerbesteuer (IAE) unter Verletzung von Artikel 108 AEUV gewährt wurden und als rechtswidrige und mit dem Binnenmarkt unvereinbare Beihilfen anzusehen sind, müssen sie zurückgefordert werden, um die Lage wiederherzustellen, die vor ihrer Gewährung auf dem Markt bestand.

(348) Die nominalen Rückforderungsbeträge, die den verschiedenen mit dem Binnenmarkt unvereinbaren Beihilfemaßnahmen entsprechen, belaufen sich auf 166,112 Mio. EUR für den Correos nach dem Postgesetz von 1998 gewährten Ausgleich für die Erfüllung der Universaldienstverpflichtung (siehe Erwägungsgrund 267), auf 752 840,50 EUR für die Befreiung von der Grundsteuer (siehe Erwägungsgrund 316) und auf 113 591,24 EUR für die teilweise Befreiung von der Gewerbesteuer (siehe Erwägungsgrund 317).

([99]) Urteil des Gerichtshofs vom 12. Juli 1973, Kommission/Deutschland, C-70/72, Slg. 1973, 813, Rn. 13.

([100]) Siehe das Urteil des Gerichtshofs vom 14. September 1994, Spanien/Kommission, C-278/92, C-279/92 und C-280/92, Slg. 1994, I-4103, Rn. 75.

([101]) Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 17. Juni 1999, Belgien/Kommission, C-75/97, Slg. 1999, I-030671, Rn. 64 und 65.

(349) Die Rückforderung sollte sich auf den Zeitraum ab dem Zeitpunkt, zu dem der Empfänger den Vorteil erlangte, d. h. ihm die Beihilfe zur Verfügung gestellt wurde, bis zur tatsächlichen Rückzahlung erstrecken; für diesen Zeitraum sind Zinsen zu berechnen. In diesem Betrag kann auch eine Steuerkorrektur gemäß den Erwägungsgründen 268-269 berücksichtigt werden.

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Der Betrag in Höhe von 317,387 Mio. EUR, den Spanien Correos unter Verstoß gegen Artikel 108 Absatz 3 AEUV in Form von Ausgleichsleistungen für die Erfüllung der Universaldienstverpflichtung nach dem Postgesetz von 1998 rechtswidrig gewährt hat, stellt eine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV dar.

Von dem im vorhergehenden Absatz genannten Betrag ist der Betrag in Höhe von 166,112 Mio. EUR mit dem Binnenmarkt unvereinbar, da er eine Überkompensation für Correos darstellt.

Artikel 2

Die staatliche Beihilfe in Höhe von 752 840,50 EUR, die Spanien Correos unter Verstoß gegen Artikel 108 Absatz 3 AEUV in Form einer Befreiung von der Grundsteuer (*Impuesto sobre Bienes Inmuebles)* rechtswidrig gewährt hat, ist mit dem Binnenmarkt unvereinbar.

Artikel 3

Die staatliche Beihilfe in Höhe von 113 591,24 EUR, die Spanien Correos unter Verstoß gegen Artikel 108 Absatz 3 AEUV in Form einer teilweisen Befreiung von der Gewerbesteuer (*Impuesto de Actividades Económicas)* rechtswidrig gewährt hat, ist mit dem Binnenmarkt unvereinbar.

Artikel 4

Die von Spanien in den Jahren 2004, 2005 und 2006 geleisteten Kapitaleinlagen zugunsten von Correos stellen keine Beihilfen im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV dar.

Artikel 5

Die staatlichen Beihilfen in Form von Ausgleichsleistungen für Correos für die Zustellung von Wahlmaterial stellen bestehende Beihilfen im Sinne des Artikel 1 Buchstabe b der Verordnung (EU) 2015/1589 dar.

Artikel 6

(1) Spanien fordert die mit dem Binnenmarkt unvereinbaren Beihilfen, die im Rahmen der in Artikel 1, 2 und 3 genannten Maßnahmen gewährt wurden, zurück.

(2) Der Betrag der in Artikel 1 Unterabsatz 2 genannten staatlichen Beihilfen kann durch Abzug der Steuer, die auf den erhaltenen Beihilfebetrag gezahlt wurde, weiter verringert werden, sofern der Begünstigte nicht in den Genuss einer weiteren steuerlichen Entlastung gemäß Randnummer 50 der Rückforderungsbekanntmachung kommt.

(3) Der Rückforderungsbetrag umfasst Zinsen, die von dem Tag, an dem die Beihilfe dem Empfänger zur Verfügung gestellt wurde, bis zur tatsächlichen Rückzahlung berechnet werden.

(4) Die Zinsen werden gemäß Kapitel V der Verordnung (EG) Nr. 794/2004 berechnet.

(5) Spanien stellt mit dem Tag des Erlasses dieses Beschlusses alle ausstehenden Zahlungen für die in Artikel 1, 2 und 3 genannten Beihilfen ein.

Artikel 7

(1) Die in Artikel 1, 2 und 3 genannten Beihilfen werden sofort in wirksamer Weise zurückgefordert.

(2) Spanien stellt sicher, dass dieser Beschluss innerhalb von vier Monaten nach seiner Bekanntgabe umgesetzt wird.

Artikel 8

(1) Spanien übermittelt der Kommission innerhalb von zwei Monaten nach Bekanntgabe dieses Beschlusses folgende Informationen:

a) Gesamtbetrag (Nennbetrag und Zinsen), der vom Empfänger zurückzufordern ist;

b) ausführliche Beschreibung der Maßnahmen, die getroffen wurden bzw. beabsichtigt sind, um diesem Beschluss nachzukommen;

c) Unterlagen, die belegen, dass eine Rückzahlungsanordnung an den Empfänger ergangen ist.

(2) Spanien unterrichtet die Kommission über den Fortgang seiner Maßnahmen zur Umsetzung dieses Beschlusses, bis die Rückzahlung der in Artikel 1, 2 und 3 genannten Beihilfen abgeschlossen ist. Auf Anfrage der Kommission legt Spanien unverzüglich Informationen über die Maßnahmen vor, die getroffen wurden bzw. beabsichtigt sind, um diesem Beschluss nachzukommen. Ferner übermittelt Spanien ausführliche Angaben über die Beihilfebeträge und die Zinsen, die vom Empfänger bereits zurückgezahlt wurden.

Artikel 9

Dieser Beschluss ist an das Königreich Spanien gerichtet.

Brüssel, den 10. Juli 2018

Für die Kommission
Margrethe VESTAGER
Mitglied der Kommission