BESLUITEN

BESLUIT (EU) 2019/115 VAN DE COMMISSIE

van 10 juli 2018

betreffende de maatregelen SA.37977 (2016/C) (ex 2016/NN) die door Spanje ten uitvoer zijn gelegd ten gunste van Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos, S.A.

(Kennisgeving geschied onder nummer C(2018) 4233)

(Alleen de tekst in de Spaanse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

DE EUROPESE COMMISSIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 108, lid 2, eerste alinea,

Gezien de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, en met name artikel 62, lid 1, onder a),

Na de belanghebbenden overeenkomstig de genoemde artikelen ([1]) te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken, en gezien deze opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt:

1. PROCEDURE

(1) Op 9 december 2013 en 10 april 2014 ontving de Commissie twee anonieme klachten tegen de Spaanse staat betreffende de vermeende verlening van onwettige en onverenigbare staatssteun aan Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, SA (hierna „Correos" genoemd). In beide klachten werden de volgende bezwaren opgeworpen met betrekking tot Correos: i) vermeende overcompensatie van Correos voor de levering van de universele dienst sinds 1998; ii) vermeende aan Correos verleende onverenigbare belastingvrijstellingen, en iii) vermeende niet-betaalde socialezekerheidsbijdragen voor ambtenaren die bij Correos in dienst zijn.

(2) Op 14 februari 2014, 26 februari 2014 en 15 juli 2014 stuurde de Commissie de niet-vertrouwelijke versies van de twee klachten door aan de Spaanse autoriteiten.

(3) Op 11 april 2014 en 18 september 2014 antwoordden de Spaanse autoriteiten op die klachten.

(4) Op 10 juli 2014, 22 oktober 2014 en 4 december 2015 verzocht de Commissie de Spaanse autoriteiten om nadere informatie.

(5) De Spaanse autoriteiten beantwoordden die verzoeken bij brieven van respectievelijk 7 augustus 2014, 19 december 2014, 19 januari 2015 en 21 december 2015.

(6) Bij schrijven van 11 februari 2016 stelde de Commissie Spanje in kennis van haar besluit om ten aanzien van verschillende ten gunste van Correos vastgestelde maatregelen de procedure van artikel 108, lid 2, van het Verdrag in te leiden. Het besluit van de Commissie tot inleiding van de procedure (hierna het „inleidingsbesluit van 2016" genoemd) is bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie* ([2]).

(7) Bij brief van 21 april 2016 ontving de Commissie eerste opmerkingen van Spanje inzake het inleidingsbesluit van 2016.

(8) Bij brief van 11 mei 2016 ontving de Commissie opmerkingen van Correos inzake het inleidingsbesluit van 2016.

(9) Bij schrijven van 12 mei 2016 ontving de Commissie opmerkingen van een derde.

([1]) PB C 129 van 12.4.2016, blz. 10.
([2]) Cf. voetnoot 1.

(10) De Commissie stuurde de opmerkingen op 8 juni 2016 door aan Spanje.

(11) Bij schrijven van 6 juli 2016 diende Spanje zijn opmerkingen inzake de opmerkingen van derden in.

(12) In de loop van de procedure ontving de Commissie op 24 oktober 2017 en 23 mei 2018 aanvullende opmerkingen van Spanje.

(13) Bij brief van 20 maart 2018 ontving de Commissie aanvullende opmerkingen van een voormalige concurrent van Correos, Unipost.

2. GEDETAILLEERDE BESCHRIJVING VAN DE STEUN

2.1. *DE SPAANSE POSTMARKT*

(14) Vóór de toetreding van Spanje tot de Europese Economische Gemeenschap (EEG) in 1986 werden postdiensten in Spanje geëxploiteerd door de nationale overheid. Bij Besluit (*Decreto*) 1113/1960 van 9 mei 1960 inzake de postordonnantie (*Ordenanza Postal*), uitgevoerd overeenkomstig de postdienstenverordening (*Reglamento de los Servicios de Correos*), zoals vastgesteld bij Besluit (*Decreto*) nr. 1653/1964 van 14 mei 1964, werd de postdienst omschreven en werd het directoraat-generaal Post en Telegrafie *(Correos y Telégrafos*) belast met de verrichting van deze dienst. De vaststelling van de postordonnantie en de bijbehorende uitvoeringsverordening markeerden het begin van de liberalisering van de Spaanse postmarkt. Terwijl het monopolie van „Correos y Telégrafos" werd beperkt tot interlokale en internationale brieven en ansichtkaarten, werden de lokale post- en pakketdiensten volledig geliberaliseerd. In de jaren zeventig betraden de eerste grote particuliere exploitanten de Spaanse postmarkt.

(15) Na de toetreding van Spanje tot de EEG werden de postdiensten in de periode 1998-2010 geleidelijk geliberaliseerd op basis van de postrichtlijnen van de Europese Unie. Meer specifiek werd Richtlijn 97/67/EG van het Europees Parlement en de Raad ([3]) in 1998 omgezet in nationaal recht bij Wet 24/1998 van 13 juli 1998 inzake de universele postdienst en de liberalisering van de postdiensten (de postwet van 1998), op basis waarvan Correos voor het eerst met de universeledienstverplichting ([4]) werd belast. De wet voorzag in een beperkte lijst van verplichte universele diensten ([5]) waarvan de uitvoering werd voorbehouden aan Correos als aanbieder („het voorbehouden gebied"), terwijl alle andere postdiensten werden geliberaliseerd (het „niet-voorbehouden gebied").

(16) De liberalisering van de Spaanse postdiensten werd voortgezet met de omzetting in Spaans recht van Richtlijn 2002/39/EG van het Europees Parlement en de Raad ([6]), bij Wet 53/2002 van 30 december 2002 houdende fiscale, administratieve en sociale maatregelen, die voornoemde postwet van 1998 wijzigde en de reikwijdte van het voorbehouden gebied verder inperkte.

(17) In 2010 werd de postsector volledig geliberaliseerd bij Wet 43/2010 van 30 december 2010 inzake de universele postdienst, gebruikersrechten en de postmarkt („de postwet van 2010"), waarmee Richtlijn 2008/6/EG van het Europees Parlement en de Raad ([7]) werd omgezet in Spaans recht. Bij de postwet van 2010 werd het toepassingsgebied van de universeledienstverplichting verder beperkt (zo werd de postgirodienst uitgesloten van de universeledienstverplichting) en werd het voorbehouden gebied afgeschaft.

2.2. *DE BEGUNSTIGDE*

2.2.1. CORREOS

(18) Correos, een onderneming die volledig in handen is van de staat, is de moederonderneming van de Grupo Correos, met de Sociedad Estatal de Participaciones Industriales („SEPI") als enige aandeelhouder. SEPI is een houdstermaatschappij voor staatsdeelnemingen in ondernemingen.

([3]) Richtlijn 97/67/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 1997 betreffende gemeenschappelijke regels voor de ontwikkeling van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap en de verbetering van de kwaliteit van de dienst (PB L 15 van 21.1.1998, blz. 14).

([4]) Bij de aanvullende bepaling en artikel 15, lid 2, van de postwet van 1998 werden de volgende diensten opgenomen in het toepassingsgebied van de universele postdienst: 1) postgirodiensten; 2) de reguliere verrichting van nationale en internationale postdiensten voor poststukken die door de afzender op het poststuk zelf of op de verpakking daarvan zijn geadresseerd. Deze poststukken kunnen de volgende zijn: a) brieven en ansichtkaarten met schriftelijke communicatie, tot 2 kg; b) pakketten, met of zonder economische waarde, tot 10 kg.

([5]) In artikel 18 van de postwet van 1998 wordt het voorbehouden gebied als volgt gedefinieerd: postgirodiensten; het ophalen, sorteren, vervoeren en bestellen van interlokale poststukken, al dan niet aangetekend, en van brieven en ansichtkaarten, tot 100 gram (met ingang van 1 januari 2006 werd de grenswaarde voor het gewicht verlaagd naar 50 gram); de grensoverschrijdende postdiensten (post verzonden naar of ontvangen uit een andere staat) voor brieven en ansichtkaarten, met de bovengenoemde beperkingen ten aanzien van de prijs, het gewicht en de datum; de ontvangst, als postdienst, van door burgers tot overheidsorganen gerichte verzoeken, brieven en mededelingen.

([6]) Richtlijn 2002/39/EG van het Europees Parlement en de Raad van 10 juni 2002 tot wijziging van Richtlijn 97/67/EG met betrekking tot de verdere openstelling van de postmarkt in de Gemeenschap voor mededinging (PB L 176 van 5.7.2002, blz. 21).

([7]) Richtlijn 2008/6/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 februari 2008 tot wijziging van Richtlijn 97/67/EG wat betreft de volledige voltooiing van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap (PB L 52 van 27.2.2008, blz. 3).

(19) Correos biedt postdiensten aan, waaronder universele diensten, koeriersdiensten en andere diensten (zoals diensten die verband houden met postdiensten en aanverwante activiteiten, met inbegrip van geldovermakingsdiensten, filatelie enz.). In 2016 had Correos een omzet van circa 1 761 miljoen EUR, verzond het bedrijf 2 774 miljoen poststukken (met inbegrip van pakketten) en had het 49 785 werknemers.

(20) Correos is de grootste aanbieder van postdiensten in Spanje, met in 2016 8 787 postdienstverleningspunten. Correos heeft het grootste marktaandeel in de Spaanse postdienstenmarkt en is daarmee marktleider, behalve op het gebied van pakketdiensten. Tot 2017 was Unipost SA de voornaamste concurrent van Correos in de Spaanse postmarkt, maar dat bedrijf vroeg op 19 februari 2018 faillissement aan wegens financiële moeilijkheden. Andere Europese aanbieders van postdiensten (Deutsche Post, TNT, La Poste, UPS, CTT Correios Portugal en Royal Mail) hebben een significant marktaandeel op het gebied van pakketdiensten.

2.2.2. HET WETTELIJK KADER DAT VAN TOEPASSING IS OP CORREOS

(21) In Spanje werd de postdienst sinds 1716 rechtstreeks door de staat beheerd. Correos was onderdeel van de overheid en ressorteerde onder verschillende ministeries, zoals het ministerie van Binnenlandse Zaken en later het ministerie van Vervoer en Communicatie.

(22) Bij de Spaanse rijksbegrotingswet 31/1990 van 27 december 1990 werd het autonome lichaam „Correos y Telégrafos" in het leven geroepen. Het autonome lichaam „Correos y Telégrafos" werd in 1992 opgericht onder het ministerie van Vervoer, Toerisme en Communicatie.

(23) Bij Wet 6/1997 van 14 april 1997 inzake de organisatie en werking van de centrale overheid werd „Correos y Telégrafos" omgevormd tot een openbare onderneming (*Entidad Pública Empresarial*) onder het ministerie van Openbare Werken.

(24) Bij Wet 14/2000 van 29 december 2000 houdende fiscale, administratieve en sociale maatregelen werd het wettelijk kader voor het de openbare onderneming „Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, SA" vastgesteld, waarna de onderneming in juni 2001 werd opgericht. Op 5 juni 2012 werden alle ondernemingen die deel uitmaakten van de Grupo Correos (d.w.z. Correos en haar dochterondernemingen Correos Express, Nexea en Correos Telecom) ondergebracht in de houdstermaatschappij SEPI, die hun enige aandeelhouder werd.

2.3. *BESCHRIJVING VAN OVERHEIDSMAATREGELEN TEN GUNSTE VAN CORREOS*

2.3.1. DE AAN CORREOS TOEGEKENDE COMPENSATIES VOOR DE UNIVERSELEDIENSTVERPLICHTING

(25) In 1998 werd Correos bij de postwet van 1998 belast met de universeledienstverplichting. Als compensatie voor de verrichting van de universele dienst ontving Correos in de periode 1998-2010 overheidsfinanciering. Bij de postwet van 2010 werd Correos opnieuw belast met de universele dienst voor een periode van vijftien jaar vanaf 1 januari 2011.

2.3.1.1. ***De uit hoofde van de postwet van 1998 aan Correos toegekende compensaties voor de universeledienstverplichting***

(26) Met ingang van 11 maart 2000 werd de postwet van 1998 aangevuld met een „leveringsplan" (*plan de prestación*, „het leveringsplan van 2000"), dat een mechanisme voor de compensatie van de nettokosten van Correos in verband met de vervulling van de universeledienstverplichting alsmede kwaliteitscriteria voor de verrichting van de universele dienst bevatte.

(27) In de periode 2000-2010 werden de aan Correos toegekende compensaties voor de universeledienstverplichting geraamd op basis van een door de Spaanse autoriteiten ontwikkelde methodiek („de Spaanse methode"), die in het leveringsplan van 2000 gedetailleerd werd beschreven. Bovendien werd in het leveringsplan van 2000 vastgelegd dat Correos een analytische boekhouding met scheiding van rekeningen zou toepassen, overeenkomstig artikel 29 van de postwet van 1998.

(28) De Spaanse methode voor het ramen van de nettokosten van de onbillijke last van de universeledienstverplichting bestond uit de volgende stappen:

a) STAP 1: Bepalen van de inkomsten en kosten per eenheid van elk product/elke dienst en elk kostencentrum op basis van de kostengegevens in de boekhouding van Correos. Voor een gegeven product/dienst worden kostencentra waar de eenheidskosten hoger zijn dan de eenheidsinkomsten, beschouwd als verlieslatend. De andere kostencentra, waar de eenheidsinkomsten hoger zijn dan de eenheidskosten, worden beschouwd als winstgevend.

b) STAP 2: Voor elke voorbehouden dienst beoordelen welke kostencentra voor de verrichting van die dienst verlieslatend/winstgevend zijn, en berekenen van het geaggregeerde verlies/de geaggregeerde winst op de verrichting van die dienst (verlies/winst per voorbehouden dienst). De nettokosten van de voorbehouden diensten worden berekend als het verschil tussen de som van de verliezen per voorbehouden dienst en de som van de winsten per voorbehouden dienst.

c) STAP 3: Voor elke niet-voorbehouden dienst beoordelen welke kostencentra voor de verrichting van die dienst verlieslatend zijn en berekenen van het geaggregeerde verlies voor de verrichting van die dienst (verlies per niet-voorbehouden dienst). De nettokosten van de niet-voorbehouden diensten worden berekend als de som van de verliezen per niet-voorbehouden dienst.

d) STAP 4: De compensatie voor de universeledienstverplichting dekt de overeenkomstig de stappen 2 en 3 berekende nettokosten van de voorbehouden en de niet-voorbehouden diensten.

(29) Tabel 1 toont de aan Correos toegekende compensaties voor de verrichting van de universele dienst in de periode 2004-2010 zoals berekend volgens de Spaanse methode:

Tabel 1

Aan Correos toegekende compensaties voor de universeledienstverplichting

(miljoen EUR)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Nettokosten van de voorbehouden diensten	46,171	40,435	39,558	80,823	101,783	176,559	152,521
Nettokosten van de niet-voorbehouden diensten	44,859	47,294	55,199	39,441	40,863	45,919	43,812
Compensatie voor de universeledienstverplichting	91,030	87,729	94,757	120,264	142,646	222,478	196,333

2.3.1.2. ***De uit hoofde van de postwet van 2010 aan Correos toegekende compensaties voor de universeledienstverplichting***

(30) De postwet van 1998 werd vervangen door de postwet van 2010, die op 1 januari 2011 in werking trad. De postwet van 2010 belastte Correos met de verrichting van de universele dienst voor een periode van vijftien jaar vanaf de inwerkingtreding van de wet (d.w.z. tot 1 januari 2026).

(31) In de artikelen 27 en 28 van de postwet van 2010 wordt bepaald dat de aanbieder van de universele dienst compensatie mag ontvangen die maximaal gelijk is aan de nettokosten die de aanbieder maakt om zich van zijn verplichtingen te kwijten. De nettokosten moeten worden berekend op basis van de netto vermeden kosten, met behulp van de zogeheten *Net Avoided COST*-methode (hierna „de NAC-methode" genoemd), als het verschil tussen de nettokosten van de aanbieder van de universele dienst met een universeledienstverplichting en de nettokosten van diezelfde aanbieder indien deze niet de universeledienstverplichting had gehad. Bij de berekening van de nettokosten moet rekening worden gehouden met alle andere relevante factoren, waaronder immateriële en marktvoordelen die toevallen aan een postdienstenaanbieder die belast is met de verrichting van de universele dienst, het recht op een redelijke winst en kostenefficiëntieprikkels in het licht van bijlage 1 bij Richtlijn 2008/6/EG.

(32) Zoals bepaald in artikel 22, lid 3, en artikel 27, lid 2, onder b), van de postwet van 2010, moet de in overweging 31 genoemde NAC-methode worden ontwikkeld in een nieuw leveringsplan. Tot op heden is een dergelijk nieuw leveringsplan echter nog niet vastgesteld. Daarom is er sinds 2011 geen methode beschikbaar om de nettokosten van de universeledienstverplichting te ramen.

(33) In dit stadium heeft Correos volgens de Spaanse autoriteiten sinds 2011 formeel geen compensatie voor de universele dienst ontvangen, al heeft Correos wel voorlopige voorschotten voor de jaren 2011 tot en met 2017 ontvangen. De daadwerkelijke nettokosten over die jaren moeten nog worden berekend wanneer het nieuwe leveringsplan en de NAC-methode zijn vastgesteld. De compensaties voor de universeledienstverplichting uit hoofde van de postwet van 2010 zullen door de Commissie in een ander besluit worden beoordeeld.

2.3.2. AAN CORREOS VERLEENDE BELASTINGVRIJSTELLINGEN

(34) Volgens artikel 19, lid 1, onder b), van de postwet van 1998 geniet de aanbieder van de universele dienst van *„de vrijstelling van alle belastingen op zijn activiteiten die verband houden met de door hem verrichte diensten in het voorbehouden gebied, uitgezonderd de vennootschapsbelasting"*. In artikel 22, lid 2, van de postwet van 2010 is deze belastingvrijstelling gehandhaafd en uitgebreid naar de hele universeledienstverplichting.

(35) Volgens de Spaanse autoriteiten is de enige belasting die, naast de btw, mogelijkerwijs binnen de reikwijdte van deze belastingvrijstelling zou kunnen vallen, de belasting op economische activiteiten (*Impuesto de Actividades Económicas*, „IAE"). Andere belastingen, zoals de overdrachtsbelasting, de bouwbelasting, de gemeentelijke vermogensaanwasbelasting op grond en de motorrijtuigenbelasting, vallen niet binnen het toepassingsgebied van de vrijstelling, aangezien ze geen verband houden met de economische activiteit van de verrichting van de universele dienst.

(36) De Spaanse autoriteiten hebben toegelicht dat Correos gedeeltelijk is vrijgesteld van de IAE en slechts 50 % van het normale tarief betaalt.

(37) Met betrekking tot de onroerendezaakbelasting (*Impuesto sobre Bienes Inmuebles*, „IBI") hebben de Spaanse autoriteiten toegelicht dat dit een belasting is die niet wordt geheven op de verrichting van de universele dienst of andere postdiensten, maar op de waarde van onroerende zaken. Om die reden zou de IBI buiten het toepassingsgebied van de twee postwetten vallen. In de periode 2008-2013 heeft Correos echter meerdere vorderingen ingediend op grond van haar interpretatie van artikel 19, lid 1, onder b), van de postwet van 1998 en artikel 22, lid 2, van de postwet van 2010, waarbij zij verklaarde recht te hebben op vrijstelling van de IBI voor een aantal kantoren in verschillende gemeenten. Naar aanleiding van verzoeken van Correos om vrijstelling van de IBI hebben diverse lokale overheden en rechtbanken ten gunste van Correos geoordeeld en gelast om de teruggave van reeds betaalde belasting.

2.3.2.1. ***De vrijstelling van de onroerendezaakbelasting (IBI)***

(38) Binnen het Spaanse belastingstelsel is de IBI een gemeentelijke belasting die wordt gereguleerd bij Koninklijk Wetsbesluit (*Real Decreto Legislativo*) 2/2004 van 5 maart 2004. Volgens artikel 60 van dat koninklijk wetsbesluit is deze belasting „een directe zakelijke belasting die wordt geheven over de waarde van onroerende zaken overeenkomstig de in dit koninklijk wetsbesluit omschreven voorwaarden". Het belastbare feit van de IBI is het houden van een of meer van de rechten die zijn vermeld in artikel 61 van Koninklijk Wetsbesluit 2/2004 op agrarische en niet-agrarische onroerende zaken en op onroerende zaken met bijzondere kenmerken. De IBI wordt niet geheven over activiteiten, maar over de waarde van onroerende zaken.

(39) In de periode 2008-2013 heeft Correos meerdere vorderingen ingediend op grond van haar interpretatie van artikel 19, lid 1, onder b), van de postwet van 1998 en artikel 22, lid 2, van de postwet van 2010, waarbij zij verklaarde uit hoofde van de postwetten recht te hebben op vrijstelling van de IBI voor een aantal kantoren in verschillende gemeenten. Naar aanleiding van verzoeken van Correos om vrijstelling van de IBI hebben diverse overheden en lokale rechtbanken ten gunste van Correos geoordeeld. Volgens de Spaanse autoriteiten tellen de feitelijk aan Correos toegekende belastingteruggaven op tot een bedrag van in totaal 752 840,50 EUR.

(40) De uitleggingen van de postwetten van 1998 en 2010 door deze rechtbanken die de aanbieder van de universele dienst vrijstellingen van de IBI opleverden, werden in 2013 afgewezen door de hoogste rechterlijke instantie van Spanje, de *Tribunal Supremo*, na een beroep in cassatie door de lokale autoriteiten van de provincie Huesca. De Tribunal Supremo oordeelde in zijn arrest dat artikel 22, lid 2, van de postwet van 2010 restrictief moet worden uitgelegd. Volgens de Tribunal Supremo kunnen de in die bepaling bedoelde belastingvrijstellingen slechts worden toegepast op belastingen op activiteiten die rechtstreeks verband houden met de verrichting van de universele dienst en bijgevolg niet op de IBI, een directe belasting die wordt geheven over de waarde van onroerende zaken.

(41) De bedragen van de in de periode 2008-2013 aan Correos verleende vrijstellingen van de IBI zijn nooit teruggevorderd. Volgens het Spaanse nationale rechtsstelsel heeft het cassatieberoep in het belang van het recht (*recurso de casación en interés de ley*) een buitengewoon en subsidiair karakter met als uitsluitend oogmerk het brengen van eenheid in de rechtspraak, en kan het daarom geen rechtsgevolgen hebben voor het voorwerp van het cassatieberoep (d.w.z. dat het in de onderhavige zaak niet kan leiden tot vernietiging van gerechtelijke uitspraken en beslissingen inzake de belastingvrijstellingen).

2.3.2.2. ***De vrijstelling van de belasting op economische activiteiten (IAE)***

(42) De IAE is ingevoerd bij Wet 39/1988 van 28 december 1988, die is vervangen door Koninklijk Wetsbesluit 2/2004 van 5 maart 2004. Uit artikel 78 van Koninklijk Wetsbesluit 2/2004 volgt dat ondernemingen die economische, zakelijke, beroeps- of artistieke activiteiten uitvoeren deze belasting moeten betalen.

(43) Volgens artikel 78 van dit koninklijk wetsbesluit is de IAE „een directe zakelijke belasting waarbij het belastbare feit bestaat in de verrichting, op het nationale grondgebied, van economische, zakelijke, beroeps- of artistieke activiteiten, al dan niet op een specifieke plaats en al dan niet gespecificeerd in de belastingtarieven".

(44) De tarieven van de IAE werden vastgesteld in Koninklijk Wetsbesluit 1175/1990 van 28 september 1990. De postactiviteit is sinds 1999 ingedeeld in groep 847 „Postdiensten en telecommunicatie". Deze groep omvat de verrichting van postdiensten bestaande uit het ophalen, toelaten, classificeren, behandelen, vervoeren, verspreiden en bezorgen van poststukken in al hun vormen. In noot 3 bij tariefgroep 847 wordt echter verklaard dat de openbare onderneming Correos gerechtigd is tot de betaling van slechts 50 % van het voor deze groep vastgestelde tarief. Volgens de Spaanse autoriteiten betekent dit dat Correos sinds 2004 een vrijstelling ten bedrage van 8 113,66 EUR per jaar heeft genoten. De Spaanse autoriteiten hebben bevestigd dat Correos nog steeds profiteert van de gedeeltelijke belastingvrijstelling als bedoeld in noot 3 bij tariefgroep 847.

2.3.3. DE DRIE KAPITAALVERHOGINGEN VAN 2004, 2005 EN 2006

(45) In de geanalyseerde periode werd het kapitaal van Correos drie keer verhoogd, met in totaal 48 081 000 EUR:

a) op 13 december 2004 werd het kapitaal verhoogd met 16 027 000 EUR;

b) op 25 november 2005 werd het kapitaal verhoogd met 16 027 000 EUR;

c) op 24 november 2006 werd het kapitaal verhoogd met 16 027 000 EUR.

(46) Volgens de Spaanse autoriteiten maakten die kapitaalverhogingen deel uit van het strategische bedrijfsplan van Correos voor de periode 2004-2006 in het licht van de krimpende postmarkt. De voornaamste strategische beleidslijnen van het bedrijfsplan waren de volgende:

a) waarborging van de toekomstige levensvatbaarheid van het postbedrijf op basis van efficiency;

b) versterking van de groei van de onderneming op de middellange termijn door het bevorderen van financiële dienstverlening en pakketdiensten als belangrijkste bronnen van groei voor Correos;

c) uitbreiding van de portefeuille van toekomstige groeiopties door de ontwikkeling van databankbeheer, de „mailroom" en e-activiteiten;

d) modernisering van de capaciteiten van Correos en aanpassing van het managementmodel aan de actuele marktomgeving, onder meer door diversificatie.

2.3.4. DE AAN CORREOS TOEGEKENDE COMPENSATIE VOOR DE VERSPREIDING VAN VERKIEZINGS-DRUKWERK

(47) Organieke Wet 5/1985 van 19 juni 1985 inzake het algemene kiesstelsel (*Ley Orgánica del Régimen Electoral General*), met inbegrip van de bijbehorende uitvoeringswetgeving, regelt de verkiezingsprocedure in Spanje en erkent het recht om hetzij in persoon, hetzij bij brief te stemmen.

(48) Krachtens artikel 22 van de postwet van 1998 en artikel 22, lid 5, van de postwet van 2010 kan de staat de aangewezen aanbieder van de universele dienst bepaalde verplichtingen opleggen in het kader van verkiezingsprocessen. Datzelfde artikel 22, lid 5, van de postwet van 2010 bepaalt dat „de oplegging van aanvullende openbare-dienstverplichtingen wordt gecompenseerd".

(49) Volgens de eerste aanvullende bepaling van de postwet van 2010 is Correos de aangewezen aanbieder van de universele dienst en belast met de verplichting om in het kader van de verschillende (nationale, regionale, Europese en lokale) verkiezingen in Spanje diverse diensten te verrichten.

(50) De openbaredienstverplichtingen van Correos in verband met de organisatie van verkiezingsprocessen in Spanje zijn de volgende:

a) de verwerking van stemmen bij brief (met inbegrip van de levering, aanvaarding, verzending en bezorging van aangetekende en spoedeisende post) in het kader van:

(1) stemmen bij brief voor kiezers die ingezetenen van Spanje zijn;

(2) stemmen bij brief voor kiezers die ingezetenen van Spanje zijn, maar zich daar niet bevinden;

(3) stemmen bij brief voor kiezers die tijdelijk in het buitenland verblijven;

(4) stemmen bij brief voor trein- en vliegtuigpersoneel;

(5) stemmen bij brief voor vliegtuigpersoneel van de strijdkrachten of in buitengewone situaties die verband houden met de nationale defensie, en

(6) stemmen bij brief voor gedetineerden.

b) de verwerking van door politieke kandidaten verzonden verkiezingsdrukwerk: de toelating en daaropvolgende verspreiding van door politieke kandidaten verstrekte verkiezingspropaganda-items voor een symbolische prijs (0,006 EUR) per verzonden item.

c) de verwerking van andere door de Spaanse raad voor de verkiezingslijsten (*Oficina del Censo Electoral*) verzonden poststukken (zoals oproepingskaarten, kieslijsten voor gemeenteraadsverkiezingen enz.);

d) het ophalen van verkiezingsdocumentatie bij de kiescommissie nadat de stemmen zijn geteld. Dit omvat het ophalen, veilig bewaren en bij de bevoegde kiesraad bezorgen van de enveloppe met het verslag en de desbetreffende bescheiden voor elke commissie.

(51) De Spaanse autoriteiten hebben toegelicht dat gegeven de tijdsbeperkingen die verbonden zijn aan het verkiezingsproces, Correos verplicht is om de in overweging 50 vermelde activiteiten voorrang te geven boven andere postactiviteiten. Het grote aantal stukken dat moet worden verspreid, de sterke concentratie van die verspreiding in enkele dagen en de vereiste om de meeste documenten persoonlijk te bezorgen (in geval van aangetekende post, zoals de stemmen bij brief), brengen aanzienlijke aanvullende inspanningen met zich mee. Als gevolg daarvan moet Correos tijdelijk meer personeel en middelen (voor vervoer, beveiliging enz.) inzetten.

(52) Correos heeft sinds 2004 compensaties ontvangen (zie tabel 2) voor haar verschillende verplichtingen in het kader van de organisatie van verkiezingen.

Tabel 2

Aan Correos toegekende compensaties voor de organisatie van verkiezingen

(EUR)

Jaar	Type verkiezingen	Compensatie voor de verspreiding van verkiezingsdrukwerk
2004	Nationaal	27 182 926
2005	Regionaal	3 670 281
2006	Regionaal	4 528 376
2007	Nationaal/Regionaal	19 536 604
2008	Nationaal/Regionaal	19 609 632
2009	Nationaal/Regionaal	14 603 021
2010	Regionaal	4 620 588
2011	Nationaal/Regionaal	40 092 858
2012	Regionaal	14 268 978
	TOTAAL	**148 113 264**

3. REDENEN VOOR HET INLEIDEN VAN DE FORMELE ONDERZOEKSPROCEDURE

(53) De Commissie besloot de formele onderzoeksprocedure in te leiden vanwege haar ernstige twijfels over de verenigbaarheid van verschillende sinds 2004 ten gunste van Correos vastgestelde maatregelen:

a) de uit hoofde van de postwet van 1998 aan Correos toegekende compensaties voor de universele dienstverplichting;

b) de vrijstelling van de IBI en de gedeeltelijke vrijstelling van IAE;

c) de drie kapitaalverhogingen van 2004, 2005 en 2006;

d) en de aan Correos toegekende compensatie voor de verspreiding van verkiezingsdrukwerk.

(54) De Commissie had met name twijfels aangaande:

a) de hoogte van de in de periode 2004-2010 door Correos ontvangen compensatie voor de verrichting van de universele dienst, die door de Commissie *prima facie* als staatssteun werd beoordeeld, en het potentiële bestaan van overcompensatie van de exploitant;

b) de verenigbaarheid, of het bestaande-steunkarakter, van de vrijstelling van de IBI en de gedeeltelijke vrijstelling van IAE, die door de Commissie *prima facie* beide als staatssteun werden beoordeeld;

c) de overeenstemming van de kapitaalinjecties van 2004, 2005 en 2006 met het beginsel van de investeerder in een markteconomie;

d) de verenigbaarheid, of het bestaande-steunkarakter, van de aan Correos toegekende compensatie voor de verspreiding van verkiezingsdrukwerk, die door de Commissie *prima facie* als staatssteun werd beoordeeld.

4. **OPMERKINGEN VAN BELANGHEBBENDEN**

(55) De Commissie heeft opmerkingen van twee belanghebbende partijen ontvangen, te weten de vermeende begunstigde van de steunmaatregelen, Correos, en een andere, derde partij (hierna „de anonieme derde" genoemd), die heeft verzocht dat zijn identiteit vertrouwelijk wordt gehouden.

4.1. *OPMERKINGEN VAN CORREOS*

4.1.1. DE COMPENSATIE VOOR DE VERRICHTING VAN DE UNIVERSELE DIENST VORMT GEEN ONVERENIGBARE STAATSSTEUN

(56) Volgens Correos vormt de aan de onderneming toegekende compensatie voor de universeledienstverplichting over de periode 2004-2010 geen staatssteun. In het bijzonder stelt Correos zich op het standpunt dat de compensatie geen voordeel inhoudt omdat wordt voldaan aan de vier criteria die zijn vastgesteld in zaak C-280/00 (de „Altmark-criteria") ([8]). Correos bestrijdt de conclusie in het inleidingsbesluit dat de compensatie voor de universele dienst niet voldoet aan het derde en het vierde Altmark-criterium.

(57) Met betrekking tot het derde Altmark-criterium stelt Correos dat dit criterium vereist dat de compensatie voor de verrichting van een openbare dienst niet hoger is dan de nettokosten daarvan, berekend als het verschil tussen de kosten en opbrengsten plus een redelijke winst. Correos is van mening dat het derde Altmark-criterium onlosmakelijk is verbonden met de verenigbaarheidsanalyse van diensten van algemeen economisch belang („DAEB"), overeenkomstig de mededeling van de Commissie (de „DAEB-kaderregeling van 2012") ([9]). Specifiek betoogt Correos dat de compensatie die zij voor de verrichting van de universele dienst heeft ontvangen, in overeenstemming is met de NAC-methode als bedoeld in punt 27 van de DAEB-kaderregeling van 2012 en daarom moet worden geacht te voldoen aan het derde Altmark-criterium.

(58) Volgens Correos is de Spaanse methode die is gebruikt om de compensatie van Correos te bepalen, gebaseerd op het in opdracht van de Commissie opgestelde rapport van het adviesbureau National Economic Research Associates (het NERA-rapport) ([10]). In de zienswijze van Correos is de compensatiemethode die in het NERA-rapport wordt beschreven een geldige toepassing van de NAC-methode.

(59) Bovendien is Correos van mening dat op de vervulling van het derde Altmark-criterium het beginsel van gewettigd vertrouwen van toepassing is. Volgens Correos heeft de Commissie door de publicatie van het NERA-rapport, waarin de NAC-methode wordt erkend als een geldige methode voor de berekening van de compensatie voor de verrichting van de universele dienst, legitieme verwachtingen geschapen.

(60) Correos voert aan dat het voor de vervulling van het derde Altmark-criterium irrelevant is dat de NAC-methode niet werd toegepast vóór de inwerkingtreding van de DAEB-kaderregeling van 2012.

(61) Ook is Correos van mening dat de aan Correos toegekende compensaties voor de universeledienstverplichting voldoen aan het vierde Altmark-criterium. Als er geen openbare aanbestedingsprocedure is uitgevoerd, kan de adequate hoogte van de ontvangen compensatie worden vastgesteld aan de hand van een analyse van de kosten die een gemiddelde, goed beheerde onderneming binnen dezelfde sector zou hebben gemaakt, rekening houdend met de opbrengsten en met een redelijke winst uit de uitoefening van de openbaredienstverplichting.

([8]) Zaak C-280/00, *Altmark Trans GmbH en Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, EU:C:2003:415.

([9]) Mededeling van de Commissie: EU-kaderregeling inzake staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst (PB C 8 van 11.1.2012, blz. 15).

([10]) *Final report on costing and financing of universal service obligations in the postal sector in the European Union* (Eindverslag over de kostenberekening en financiering van universeledienstverplichtingen in de postsector in de Europese Unie), november 1998, National Economic Research Associates (NERA). http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/studies/1998-nera_en.pdf

(62) Volgens Correos blijkt uit de door Spanje overgelegde studie van Frontier Economics dat de door Correos gemaakte kosten lager zijn dan die van een gemiddelde onderneming binnen de postsector. Correos komt op tegen bij de Commissie gerezen twijfels ten aanzien van de in het rapport van Frontier Economics bereikte conclusies:

a) In de eerste plaats heeft de Commissie in haar staatssteunbesluiten niet geconcludeerd dat de universeledienst-aanbieders in Griekenland en Italië kostenineffici ënt zijn en dat de opneming van deze postexploitanten in de door Frontier Economics samengestelde steekproef van bedrijven om de kostenefficiëntie van Correos aan te tonen daarom niet als problematisch kan worden beschouwd.

b) In de tweede plaats is het feit dat de studie van Frontier Economics a posteriori is opgesteld niet relevant in het licht van de toepasselijke rechtspraak en de praktijk van de Commissie, die in het verleden zou hebben aanvaard dat studies die na de vaststelling van een maatregel zijn uitgevoerd, in aanmerking worden genomen.

c) Tot slot zou het argument van de Commissie dat in de door Spanje gebruikte kostenberekeningsmethode in het geheel geen rekening wordt gehouden met efficiëntie, strijdig zijn met het feit dat de gebruikte methode voor het berekenen van de nettokosten van de universeledienstverplichting is gebaseerd op het door de Commissie uitgebrachte NERA-rapport. De methode zou daarom per definitie moeten worden geacht in overeenstemming met het EU-recht te zijn.

(63) Ook verklaart Correos dat indien de Commissie tot de conclusie zou komen dat de maatregel staatssteun vormt, die staatssteun zou moeten worden beschouwd als verenigbaar met de interne markt overeenkomstig artikel 106, lid 2, van het Verdrag.

(64) Correos herhaalt dat de door de Spaanse autoriteiten gebruikte en in het NERA-rapport beschreven compensatie-methode een geldige toepassing van de NAC-methode vormt en door de Commissie dient te worden aanvaard. Bovendien is Correos van mening dat er geen overcompensatie van de verrichting van de universele dienst voor de periode 2004-2010 heeft plaatsgevonden omdat de compensatie is berekend volgens de NAC-methode zonder rekening te houden met een redelijke winst.

(65) Indien de Commissie tot de conclusie zou komen dat de maatregel staatssteun inhoudt, moet de Commissie volgens Correos rekening houden met de in de periode 2004-2010 aan de staat uitgekeerde dividenden door deze in mindering te brengen op de aan Correos toegekende compensatie.

4.1.2. DE VRIJSTELLINGEN VAN DE ONROERENDEZAAKBELASTING (IBI) EN DE BELASTING OP ECONOMISCHE ACTIVITEITEN (IAE)

(66) Met betrekking tot de vrijstelling van de IBI stelt Correos in de eerste plaats dat deze maatregelen niet moeten worden beoordeeld in het licht van de postwet van 1998 of de postwet van 2010, maar rechtstreeks op basis van de wetgeving tot vaststelling van elk van deze belastingen.

(67) Bovendien voert Correos aan dat de maatregelen geen staatssteun vormen omdat ze niet kunnen worden toegeschreven aan de staat. De belastingvrijstellingen zijn niet vastgelegd in enige wettelijke bepaling. Een beperkt aantal lokale belastingdiensten en een beperkt aantal lokale rechtbanken hebben de belastingvrijstelling verleend aan in totaal 94 vestigingen (van de 13 000) van Correos. De Spaanse Tribunal Supremo heeft in zijn arrest van 7 oktober 2013 geconcludeerd dat artikel 22, lid 2, van de postwet van 2010 niet de vrijstelling van de IBI omvat.

(68) Voorts is Correos van mening dat de met de vrijstelling van de IBI gemoeide bedragen niet kunnen worden teruggevorderd, aangezien het een res iudicata betreft. Volgens de rechtspraak van de rechterlijke instanties van de Unie ([11]) moet, wanneer in de definitieve rechterlijke beslissing het bestaan van staatssteun is vastgesteld, het beginsel van kracht van gewijsde in acht worden genomen. Correos is van mening dat het arrest van de Spaanse Tribunal Supremo Unierecht toepast en betrekking heeft op het bestaan van staatssteun. Daarom zou het beginsel van kracht van gewijsde moeten worden gerespecteerd en zou in de onderhavige zaak terugvordering moeten worden vermeden.

(69) Daarnaast moet het beginsel van kracht van gewijsde volgens Correos worden gezien als een algemeen beginsel van Unierecht en worden gerespecteerd wanneer terugvordering niet mogelijk is vanwege het bestaan van een definitieve rechterlijke beslissing waarin het bestaan van steun reeds is vastgesteld.

([11]) Zie de arresten van het Hof van Justitie van 16 maart 2006, C-234/04, *Kapferer*, ECLI:EU:C:2006:178, punten 20 en 21, 6 oktober 2009, C40/08, *Asturcom Telecomunicaciones*, ECLI:EU:C:2009.615, en 11 november 2015, C-505/14, *Klausner Holz Niedersachsen*, ECLI:EU:C:2015:742, punten 36 en 45.

(70) Met betrekking tot de vrijstelling van de IAE stelt Correos dat de gedeeltelijke vrijstelling van de IAE geen staatssteun vormt. In het bijzonder betoogt Correos dat de gedeeltelijke belastingvrijstelling niet selectief is, aangezien deze wordt gerechtvaardigd door de opzet van het IAE-stelsel. Volgens Correos bestaat de aard of de intrinsieke logica van de IAE in het belasten van economische activiteiten om in te grijpen in de productie of distributie van goederen en diensten. Correos verricht economische activiteiten die bestaan uit de productie van goederen en diensten, maar levert ook openbare diensten, zoals de universele dienst, die niet het economische doel van die eerste activiteiten dienen. Dit zou de gedeeltelijke vrijstelling van de IAE rechtvaardigen.

(71) Ook is Correos van mening dat de gedeeltelijke vrijstelling van de IAE bestaande steun vormt. De vrijstelling van de IAE is nog vóór de toetreding van Spanje tot de EEG verleend. De zogeheten vrijstellingsquota, een modaliteit van de belasting op inkomsten uit werkzaamheden op het gebied van handel en nijverheid (*Impuesto sobre Actividades y beneficios comerciales e industriales*), werden ingevoerd bij Wet 3313/1966 van 29 december 1966. Deze vrijstellingsquota van de belasting op inkomsten uit werkzaamheden op het gebied van handel en nijverheid werden bij Wet 39/1988 van 28 december 1988 vervangen door de IAE. Volgens Correos is het belastbare feit sinds 1966 niet substantieel gewijzigd.

4.1.3. DE KAPITAALINJECTIES VAN 2004, 2005 EN 2006

(72) Correos voert aan dat de kapitaalinjecties van 2004, 2005 en 2006 voldoen aan het beginsel van de investeerder in een markteconomie en dat ze Correos geen voordeel toekennen.

(73) Volgens Correos blijkt uit de analyse van de in de periode 2004-2006 dankzij de kapitaalinjecties gerealiseerde investeringen dat de Spaanse staat tot de kapitaalverhogingen heeft besloten in zijn rol als aandeelhouder en dat die investeringen door elke particuliere investeerder hadden kunnen worden gepleegd.

(74) Correos stelt dat de kapitaalinjecties beantwoordden aan de noodzaak om investeringen te plegen die uitstegen boven het gemiddelde van de onderneming. Het doel van de kapitaalinjecties wordt vermeld in het verslag over de verschijning van Correos voor het Spaanse huis van afgevaardigden (*Congreso de los Diputados*) op 4 oktober 2005. In het verslag wordt verband gelegd tussen de kapitaalinjecties en de noodzaak om nieuwe investeringen te plegen in de onderneming. Het doel van de kapitaalinjecties was om een moderniseringsproces binnen Correos uit te voeren, de efficiëntie te vergroten en de kwaliteit van de dienstverlening van de onderneming te verbeteren.

(75) Correos stelt dat de winstgevendheid van de investeringen laat zien dat elke particuliere investeerder een vergelijkbare investering had gepleegd, aangezien het interne rendement van de kapitaalinjecties hoger was dan de kapitaalkosten van Correos.

(76) Daarnaast betoogt Correos dat de inachtneming van het beginsel van de investeerder in een markteconomie, toegepast op de situatie van de aandeelhouder van een aanbieder van een dienst van algemeen economisch belang, zoals de universele dienst, niet noodzakelijkerwijs een precieze ex-antebeoordeling van de winstgevendheid vereist. Een dergelijke aandeelhouder zou de verplichting van de onderneming om de universele dienst te verrichten noodzakelijkerwijs moeten meewegen in zijn afweging om al dan niet een investering te plegen.

(77) In die omstandigheden zou het voldoende zijn om op basis van objectief en verifieerbaar bewijs aan te tonen dat een particuliere investeerder met dezelfde openbaredienstverplichting op dezelfde wijze zou hebben gehandeld.

(78) Volgens Correos is dit de conclusie die het Hof van Justitie heeft bereikt in de zaken Chronopost I ([12]) en Chronopost II ([13]), waarin het Hof heeft aanvaard dat het ex post berekende interne rendement een passend middel is om te bepalen of een kapitaalinjectie in overeenstemming is met het beginsel van de investeerder in een markteconomie.

4.1.4. COMPENSATIES VOOR DE VERSPREIDING VAN VERKIEZINGSDRUKWERK

(79) Correos stelt dat de verspreiding van verkiezingsdrukwerk van politieke kandidaten in het kader van de organisatie van verkiezingen moet worden beschouwd als onderdeel van de prerogatieven van de staat.

([12]) Arrest van het Hof van Justitie van 3 juli 2003, gevoegde zaken C-83/01 P, C-93/01 P en C-94/01 P, *Chronopost/UFEX en anderen*, ECLI:EU:C2003:388.

([13]) Arrest van het Hof van Justitie van 1 juli 2008, gevoegde zaken C-341-06 en C-342/06P, *Chronopost en La Poste/UFEX en anderen*, ECLI:EU:C2008:375.

(80) Specifiek betoogt Correos dat de verspreiding van verkiezingsdrukwerk een kerntaak van de staat is omdat deze activiteit deel uitmaakt van het algemene verkiezingsproces en samenhangt met de grondwettelijke rol van politieke partijen, en omdat medewerkers van Correos bij het uitvoeren van deze activiteit optreden in hun rol van ambtenaar.

(81) Volgens Correos is de verspreiding van verkiezingsdrukwerk van politieke kandidaten vanwege het doel, de aard en regeling ervan onlosmakelijk verbonden met de uitoefening van openbaar gezag door de staat. Daarom is dit geen economische activiteit en moet Correos niet worden beschouwd als een onderneming in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag.

(82) Ook wanneer de Commissie van oordeel zou zijn dat de verspreiding van verkiezingsdrukwerk van politieke kandidaten een economische activiteit is, meent Correos dat dit geen selectief voordeel voor Correos vormt. Deze activiteit is door de staat aan Correos toevertrouwd omdat Correos de enige exploitant van postdiensten is die in staat is een dienst met de vereiste kenmerken en dienstverleningskwaliteit te verrichten. Wat de verspreiding van verkiezingsdrukwerk van politieke kandidaten betreft bevindt Correos zich dus niet in een juridische en feitelijke situatie die vergelijkbaar is met die van andere ondernemingen in de postsector.

(83) Ook als de Commissie zou concluderen dat de maatregel staatssteun vormt, dient deze volgens Correos te worden beschouwd als bestaande steun. Het verlaagde tarief voor de verzending van verkiezingsdrukwerk door politieke kandidaten bestaat sinds 1977, in welk jaar de verkiezingen van 15 juni 1977 plaatsvonden. De verkiezingen van 15 juni 1977 werden georganiseerd bij Koninklijk Besluit (*Decreto Real*) 20/1997 van 18 maart 1977, waarin voor het eerst een speciaal tarief voor de verspreiding van verkiezingsdrukwerk werd vastgelegd.

(84) Correos heeft uitgelegd dat het precieze bedrag van het verlaagde tarief (één peseta, wat gelijk is aan 0,006 EUR) nader werd geregeld bij een ministeriële verordening van 1977. Volgens Correos heeft dit verlaagde tarief sindsdien altijd bestaan. In zijn arrest van 2 oktober 2006 ([14]) concludeerde de Spaanse Tribunal Supremo dat het bestaande verlaagde tarief voor de verspreiding van verkiezingsdrukwerk aangaande politieke kandidaten één peseta (0,006 EUR) bedroeg.

(85) Koninklijk Besluit 20/1977 werd later vervangen door Organieke Wet 5/1985 van 19 juni 1985 inzake het algemene kiesstelsel, waarin dezelfde bewoording wordt gebruikt ten aanzien van de verlaagde tarieven voor de verspreiding van verkiezingsdrukwerk aangaande politieke kandidaten.

(86) Indien de Commissie tot de conclusie zou komen dat de maatregel staatssteun vormt, is Correos tevens van mening dat die steun verenigbaar met de interne markt moet wordt verklaard.

(87) In de eerste plaats vormt de in het geding zijnde maatregel een echte dienst van economisch belang. In zowel artikel 22 van de postwet van 1998 als artikel 22, lid 5, van de postwet van 2010 wordt erkend dat de aanbieder van de universele dienst kan worden belast met verplichtingen inzake de verspreiding van verkiezingsdrukwerk teneinde het correcte verloop van het verkiezingsproces te waarborgen. Daarnaast wordt in artikel 22, lid 5, van de postwet van 2010 bepaald dat tegenover die verplichtingen een compensatie dient te staan.

(88) Correos acht de maatregel in overeenstemming met het besluit betreffende diensten van algemeen economisch belang van 2012 ([15]). Correos heeft toegelicht dat dit besluit van toepassing is omdat de gemiddelde jaarlijks aan Correos toegekende compensatie lager is dan 15 miljoen EUR.

4.2. *OPMERKINGEN VAN DE ANONIEME DERDE*

(89) De anonieme derde stemt in met de door de Commissie in het inleidingsbesluit van 2016 bereikte voorlopige conclusies met betrekking tot de volgende maatregelen:

a) de aan Correos toegekende compensaties voor de verrichting van de universele dienst;

b) de vrijstellingen van de onroerendezaakbelasting (IBI) en de belasting op economische activiteiten (IAE);

([14]) Arrest van de Tribunal Supremo van 2 oktober 2006, Rec. 89/2004.

([15]) Besluit 2012/21/EU van de Commissie van 20 december 2011 betreffende de toepassing van artikel 106, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst, verleend aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen (PB L 7 van 11.1.2012, blz. 3).

c) de verhogingen van het kapitaal van Correos in 2004, 2005 en 2006;

d) de aan Correos toegekende compensatie voor de verspreiding van verkiezingsdrukwerk.

(90) De anonieme derde is het er ook uitdrukkelijk mee eens dat het lopende onderzoek zich dient te concentreren op de in overweging 89 genoemde maatregelen.

(91) Deze partij wijst de Commissie echter wel op een aantal maatregelen die in het inleidingsbesluit van 2016 niet door de Commissie aan de orde zijn gesteld, maar die in haar opvatting ook zouden moeten worden beoordeeld.

(92) Volgens de anonieme derde ([16]):

— zou Correos in de periode 1998-2003 staatssteun ten bedrage van in totaal ten minste 794 miljoen EUR hebben ontvangen;

— zou Correos in het kader van de levering van de universele dienst kosteloos een postnetwerk van 9 054 klantenservicepunten in de schoot geworpen hebben gekregen, waarmee Correos een concurrentievoordeel voor de bezorging van pakketten met een maximumgewicht van 20 kg werd toegekend ([17]);

— zou Correos enkele immateriële of exclusieve rechten hebben genoten, zoals die welke waren vervat in de tussen Correos en de overheid gesloten contracten, het recht om poststukken te authenticeren, het recht om de term „Spanje" te voeren, de huur van publiek domein en douanevoorrechten;

— zou Correos hebben geprofiteerd van door de staat toegekende compensaties voor de financiering van reclame- en publiciteitscampagnes;

— zou het feit dat de Spaanse autoriteiten vertegenwoordigd zijn in de leidinggevende organen van Correos, bepaalde voordelen en voorrechten voor Correos met zich meebrengen. Een van deze voordelen is dat Correos tot dusver niet wettelijk is gedwongen de juiste compensatiemethode toe te passen. Correos zou over de periode 2011-2016 compensatie ten belope van in totaal circa 1,3 miljard EUR hebben ontvangen als gevolg van de toepassing van de compensatiemethode die de Commissie in haar inleidingsbesluit van 2016 heeft bestreden ([18]);

— zou Correos geen btw-tarieven toepassen op bepaalde postdiensten waarvoor individuele regelingen zijn gesloten, hetgeen onverenigbare staatssteun zou inhouden;

— zou Correos kapitaalinjecties hebben gegeven aan Correos Express, een dochteronderneming van de Grupo Correos, om verliezen ten bedrage van 233 miljoen EUR te dekken, hetgeen staatssteun aan Correos Express zou inhouden;

— zou Correos een beleid van afbraakprijzen hanteren op basis van de staatssteunmaatregelen waarvan zij de begunstigde is.

5. **OPMERKINGEN VAN SPANJE**

5.1. *OPMERKINGEN VAN SPANJE INZAKE HET INLEIDINGSBESLUIT VAN 2016*

5.1.1. DE UIT HOOFDE VAN DE POSTWET VAN 1998 TOEGEKENDE COMPENSATIE VOOR DE VERRICHTING VAN DE UNIVERSELE DIENST

(93) Spanje is van mening dat de maatregel geen staatssteun overeenkomstig artikel 107, lid 1, van het Verdrag vormt. Specifiek stellen de Spaanse autoriteiten dat de maatregel geen economisch voordeel aan Correos verschaft omdat de compensaties voor de universele dienst voldoen aan de in het Altmark-arrest ([19]) vastgestelde criteria. Ook lichten de Spaanse autoriteiten toe dat de maatregel in kwestie niet is aangemeld omdat in hun ogen was voldaan aan de Altmark-criteria.

([16]) De Commissie merkt op dat enkele daarvan geen staatssteunkwesties lijken te vormen (zoals de vermeende toepassing van afbraakprijzen), dat andere niet rechtstreeks betrekking op Correos lijken te hebben (zoals de vermeende kruissubsidiëring van Correos Express) en dat met betrekking tot andere maatregelen de feiten niet lijken vast te staan (zoals de vermeende compensatie voor de financiering van reclame- en publiciteitscampagnes van Correos).

([17]) De anonieme derde wijst ook op de uitbreiding, bij de postwet van 2010, van het toepassingsgebied van de universeledienstverplichting naar pakketten met een maximumgewicht van 20 kg als indicatie voor het belang van Correos bij een uitbreiding van haar activiteiten om, gebruikmakend van haar positie als aanbieder van de universele dienst, te kunnen concurreren met de overige pakketbezorgingsbedrijven in de Spaanse pakketdienstenmarkt.

([18]) De Commissie zal de uit hoofde van de postwet van 2010 aan Correos toegekende compensaties voor de universeledienstverplichting beoordelen in een ander besluit (zie overweging 32).

([19]) Zaak C -280/00, *Altmark Trans GmbH en Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, ECLI: EU:C:2003:415.

(94) Volgens de Spaanse autoriteiten vervult de maatregel de derde Altmark-voorwaarde, die vereist dat de compensatie niet hoger is dan de nettokosten (d.w.z. de kosten minus de opbrengsten plus een redelijke winst) van de openbaredienstverplichting. Spanje stelt dat een geldige compensatiemethode is toegepast die overeenkomt met de NAC-methode die wordt voorgeschreven door Richtlijn 2008/6/EG. Volgens de Spaanse autoriteiten is de door hen gebruikte methode gebaseerd op het NERA-rapport dat in opdracht van de Commissie is opgesteld door het adviesbureau National Economic Research Associates. In de zienswijze van Spanje is de compensatiemethodologie die in het NERA-rapport wordt beschreven een geldige toepassing van de NAC-methode. De Commissie neemt ten onrechte aan dat de overcompensatie, ook in de Altmark-context, slechts kan worden berekend met behulp van de kostenberekeningsmethode, met als conclusie dat de compensatie van Correos over de periode 2004-2010 hoger was dan nodig om de kosten van de uitvoering van haar universeledienstverplichting geheel of gedeeltelijk te dekken.

(95) Ook stellen de Spaanse autoriteiten dat de maatregel voldoet aan het vierde Altmark-criterium. Het vierde Altmark-criterium vereist dat wanneer er geen openbare aanbesteding is uitgevoerd, de hoogte van de ontvangen compensatie adequaat kan worden vastgesteld aan de hand van de analyse van de kosten die een gemiddelde, goed beheerde onderneming binnen dezelfde sector zou hebben gemaakt, rekening houdend met de opbrengsten en met een redelijke winst uit de uitoefening van de openbaredienstverplichting. Volgens de Spaanse autoriteiten kan de vergelijking alleen worden gemaakt met ondernemingen in dezelfde sector, in dit geval de postsector. Spanje betwist de bij de Commissie gerezen twijfels over de conclusies in het rapport van Frontier Economics, waarin wordt verklaard dat de maatregel in overeenstemming is met het vierde Altmark-criterium. In de opvatting van Spanje heeft de Commissie in geen van haar besluiten aangetoond dat de postexploitanten in Griekenland en Italië inefficiënt zijn. Daarnaast is het in de ogen van Spanje niet relevant voor de vervulling van het Altmark-criterium dat de studie achteraf is uitgevoerd. In eerdere besluiten heeft de Commissie nooit verklaard dat een ex-poststudie een belemmering vormt voor aanvaarding dat het Altmark-criterium is vervuld. Specifiek verwijst Spanje naar de beschikking van de Commissie van 21 oktober 2008 betreffende Poste Italiane ([20]). Bovendien stelt Spanje dat volgens de vaste rechtspraak achteraf uitgevoerde studies aanvaardbaar zijn. Daarbij wijst Spanje op de zaak Chronopost-La Poste ([21]), waarin het Gerecht een achteraf opgesteld rapport aanvaardde.

(96) De Spaanse autoriteiten stellen dat indien de maatregel als staatssteun zou worden aangemerkt, deze verenigbaar met de interne markt overeenkomstig artikel 106, lid 2, van het Verdrag dient te worden verklaard. In het bijzonder acht Spanje de maatregel in overeenstemming met de verenigbaarheidscriteria van de DAEB-kaderregeling van 2012.

(97) De Spaanse autoriteiten verzetten zich tegen de vraagtekens die door de Commissie zijn gezet bij de volledigheid van het besluit waarbij de openbaredienstverplichtingen van Correos en de methode voor de berekening van de compensatie werden gespecificeerd. Volgens de Spaanse autoriteiten kan dat besluit worden gevormd door een of meer bindende rechtshandelingen. Het staat de lidstaat vrij om de specifieke vorm van een dergelijk besluit te kiezen. Daarenboven zou het niet nodig zijn dat het besluit een specifieke verwijzing bevat naar de woorden „besluit waarbij de onderneming met het beheer van de universele dienst wordt belast". Met name zijn de Spaanse autoriteiten van mening dat de maatregelen voldoen aan de vereiste van punt 16, onder e), van de DAEB-kaderregeling van 2012 dat de regelingen om overcompensatie te vermijden en terug te betalen in het besluit worden vermeld. Dit zou blijken uit het feit dat de te hoge compensatie van 2005 in latere jaren was teruggevorderd.

(98) Met betrekking tot de mogelijkheid om de NAC-methode te gebruiken voor het berekenen van de hoogte van de compensatie, betogen de Spaanse autoriteiten dat punt 69 van de DAEB-kaderregeling van 2012 geen verplichting oplegt om de NAC-methode toe te passen; het wordt de lidstaten niet verboden om deze methode te gebruiken. Daarnaast wordt in punt 184 van de Gids voor de toepassing van de EU-regels inzake staatssteun, overheidsopdrachten en de eengemaakte markt op diensten van algemeen economisch belang, en met name sociale diensten van algemeen belang ([22]) verduidelijkt dat het doel van de niet-toepasbaarheid van de NAC-methode als bedoeld in punt 69 van de DAEB-kaderregeling van 2012 is om de lidstaten geen extra lasten op te leggen voor maatregelen die reeds bestonden vóór de invoering van de verplichting om de NAC-methode toe te passen. Daarom zijn de Spaanse autoriteiten van mening dat de NAC-methode, zoals toegepast door Spanje, een geldige methode is die rechtmatig kan worden gebruikt om de vóór 2012 toegekende compensatie te berekenen.

([20]) Zie Beschikking 2009/554/EG van de Commissie van 21 oktober 2008 betreffende steunmaatregel C 49/06 (ex NN 65/06) die Italië ten uitvoer heeft gelegd ten behoeve van de aan Poste Italiane voor de plaatsing van Buoni Fruttiferi Postali betaalde provisie (PB L 189 van 21.7.2009, blz. 3).

([21]) Zaak T-613/97, Ufex e.a./Commissie, ECLI:EU:T:2006:150.

([22]) Gepubliceerd door de Commissie op 18 februari 2013 (http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/new_guide_eu_rules_procurement_nl.pdf).

(99) Zoals wordt opgemerkt in overweging 94, zijn de Spaanse autoriteiten van mening dat de Spaanse methode voor het berekenen van de compensatie voor de verrichting van de universele dienst, die was gebaseerd op het NERA-rapport, gelijk kan worden gesteld aan de NAC-methode. Volgens de Spaanse autoriteiten is het in dit verband irrelevant dat de Spaanse methode geen doelmatigheidsprikkels en immateriële voordelen bevat, aangezien deze twee criteria nog niet bestonden toen Spanje de methode toepaste. Deze criteria zijn later ingevoerd bij Richtlijn 2008/6/EG en de DAEB-kaderregeling van 2012.

(100) De Spaanse autoriteiten verzetten zich tegen de door de Commissie in het inleidingsbesluit van 2016 toegepaste methode en criteria voor de bepaling van een redelijke winst. De Spaanse autoriteiten stellen dat er geen benchmark voor een redelijke winst van toepassing moet zijn op alle exploitanten van postdiensten, maar dat die redelijke winst per geval moet worden beoordeeld. De door de Commissie in haar besluit van 25 januari 2012 betreffende bpost ([23]) toegepaste benchmark voor een redelijke winst zou niet moeten fungeren als referentie voor andere exploitanten van postdiensten. In de eerste plaats verschilt de zaak bpost aanzienlijk van die van Correos omdat de zaak bpost geen betrekking had op de verrichting van een universele dienst, maar op andere diensten van algemeen economisch belang. In de tweede plaats heeft de Commissie de in het besluit inzake bpost omschreven benchmark voor een redelijke winst niet consequent toegepast, aangezien in andere besluiten van de Commissie hogere benchmarks zijn toegestaan ([24]).

5.1.2. DE VRIJSTELLING VAN DE ONROERENDEZAAKBELASTING (IBI) EN VAN DE BELASTING OP ECONOMISCHE ACTIVITEITEN (IAE)

(101) Met betrekking tot de vrijstelling van de onroerendezaakbelasting (IBI) leggen de Spaanse autoriteiten uit dat de postwet van 1998 en de postwet van 2010 Correos geen vrijstelling van de IBI verleenden. Bepaalde Spaanse rechtbanken hebben bij de uitlegging van bepalingen van de postwet van 1998 en de postwet van 2010 echter geoordeeld dat de vrijstelling van de IBI van toepassing was op Correos. De Spaanse autoriteiten verklaren dat de belastingvrijstelling in een zeer beperkt aantal gevallen is toegepast. In de praktijk is de vrijstelling toegepast op 94 van de 13 000 vestigingen van Correos.

(102) In de zienswijze van de Spaanse autoriteiten kunnen de belastingvrijstellingen niet worden toegeschreven aan de staat, omdat ze voortvloeien uit vonnissen van Spaanse rechtbanken waarbij de terugbetaling van eerder door Correos uit hoofde van de IBI betaalde bedragen werd gelast.

(103) Wat de vrijstelling van de IAE betreft, stellen de Spaanse autoriteiten dat de vrijstelling daarvan moet worden beschouwd als bestaande steun. De vrijstelling van de IAE zou nog vóór de toetreding van Spanje tot de EEG zijn verleend. Volgens de Spaanse autoriteiten gaat de vrijstelling van de IAE terug tot 1966, toen de belasting op inkomsten uit werkzaamheden op het gebied van handel en nijverheid werd vastgesteld bij Wet 3313/1966 van 29 december 1966. De vrijstellingsquota van de belasting op inkomsten uit werkzaamheden op het gebied van handel en nijverheid werden bij Wet 39/1988 van 28 december 1988 vervangen door de belasting op economische activiteiten (IAE). Volgens Spanje is deze belasting sinds 1966 niet substantieel gewijzigd, niettegenstaande het feit dat Correos, toen dat nog een bestuursorgaan was, uit hoofde van die hoedanigheid een volledige vrijstelling genoot.

5.1.3. DE KAPITAALINJECTIES VAN 2004, 2005 EN 2006

(104) De Spaanse autoriteiten stellen dat de kapitaalinjecties van 2004, 2005 en 2006 geen staatssteun inhouden omdat ze voldoen aan het beginsel van de investeerder in een markteconomie.

(105) Zij benadrukken dat de kapitaalinjecties volgden op economische analyses vooraf die vergelijkbaar waren met die welke een particuliere investeerder zou hebben uitgevoerd. De kapitaalinjecties waren voorzien in de door de staat, als aandeelhouder, goedgekeurde meerjarige actieplannen en opgenomen in de algemene rijksmiddelen. De meerjarige actieplannen vormden op hun beurt een invulling van de strategische plannen van de onderneming met het oog op de uitbreiding van haar activiteiten op gebieden met betere vooruitzichten en het verbeteren van de efficiency in de context van een geprononceerde neergang van de postmarkt.

([23]) Besluit van de Commissie van 25 januari 2012 betreffende de door België ten uitvoer gelegde steunmaatregel SA.14588 (C 20/09) ten behoeve van De Post (thans bpost) (PB L 170 van 29.6.2012, blz. 1).

([24]) Zie bijvoorbeeld het besluit van de Commissie van 28 maart 2012 in zaak SA.33054 (2012/N) inzake compensatie voor de nettokosten van de instandhouding van een commercieel niet-levensvatbaar netwerk in de periode 2012-2015 en continuering van de werkkapitaalfaciliteit (PB C 121, 26.4.2012, blz. 1) en Besluit 2012/636/EU van de Commissie van 25 januari 2012 betreffende Steunmaatregel C 36/07 (ex N 25/07) van Duitsland ten faveure van Deutsche Post AG (PB L 289 van 19.10.2012, blz. 1).

(106) Specifiek bevatten de strategische plannen voor de periode 2001-2006 acties om het moderniseringsproces van de onderneming te voltooien, waarbij de volgende doelstellingen werden nagestreefd:

a) waarborging van de toekomstige levensvatbaarheid van het postbedrijf door de doelmatigheid te verbeteren, waarbij de activiteiten met de hoogste toegevoegde waarde worden bevorderd;

b) versterking van de activiteiten met de beste groeivooruitzichten op middellange termijn;

c) bevordering van de technologische ontwikkeling voor het beheer van databanken, de „mailroom" enz.

d) modernisering van het management en het organisatiemodel van Correos om die aan te passen aan de marktomgeving.

(107) Volgens de Spaanse autoriteiten moest de onderneming, om die doelstellingen te kunnen verwezenlijken, worden voorzien van aanvullende middelen waarmee investeringen konden worden gepleegd. Na de strategie van de onderneming te hebben geanalyseerd, besloot de aandeelhouder tot drie kapitaalverhogingen, met telkens 16,027 miljoen EUR, in respectievelijk de boekjaren 2004, 2005 en 2006, uitkomend op een totaalbedrag van 48,08 miljoen EUR. Die kapitaalverhogingen werden gezien als essentieel voor het realiseren van de winstprognoses in de actieplannen van de onderneming en vloeiden voort uit de door de enige aandeelhouder verrichte analyses. De kapitaalverhogingen werden feitelijk gedicteerd door de noodzaak om bovenop de gebruikelijke investeringen van de onderneming extra investeringen te plegen.

(108) De Spaanse autoriteiten voeren verder aan dat de analyses waren ingebed in een raamwerk van met de kapitaalverhogingen samenhangende bedrijfsvooruitzichten en -resultaten over een horizon van vijf jaar, een redelijke termijn om te beoordelen of de bedrijfsinvesteringsbesluiten voldeden aan de verwachtingen. Deze projecties kwamen tot uiting in de meerjarige actieplannen (MAP's), die weer werden geïntegreerd in de algemene rijksmiddelen. Het in het boekjaar 2004 goedgekeurde MAP ging uit van een omzetgroei van 3,6 % en een verbetering van de nettowinst tot een jaarlijks gemiddelde van circa 5 %, steeds vergeleken met een statisch scenario zonder verhoging van het kapitaal. Deze resultaten werden verkregen op basis van een gelijk bedrag aan kapitaaluitgaven in 2004, 2005 en 2006 ter uitvoering van de in de strategische plannen vastgestelde actielijnen op het gebied van investeringen.

(109) De prognoses in het MAP, zoals verwerkt in de algemene rijksbegroting, zouden volledig verenigbaar zijn met die welke een particuliere investeerder in de markteconomie zou hebben opgesteld. Op basis van deze prognoses besloot de staat, als enige aandeelhouder, tot de drie verhogingen van het aandelenkapitaal van de onderneming voor een totaalbedrag van 48 081 000 EUR.

(110) Deze — ex ante geproduceerde — prognoses worden weergegeven in tabel 3.

Tabel 3

MAP 2004

	2005	2006	2007	2008
Netto-omzet (duizend EUR)	1 897 475	1 975 031	2 047 873	2 115 371
Omzetgroei	3,4 %	4 %	3,6 %	3,2 %
Nettowinst/verlies over het boekjaar (duizend EUR)	78 092	97 214	106 038	113 403
Prognose nettowinst	**4,1 %**	**4,9 %**	**5,1 %**	**5,3 %**

(111) De Spaanse autoriteiten leggen uit dat de MAP's degelijke ex-anteanalyses van economische en financiële projecties vormen. De prognoses in de MAP's tonen rendementen die gelijk zijn aan die welke een particuliere investeerder zou verlangen, met als gevolg dat het besluit om het aandelenkapitaal te verhogen, zodat de onderneming de investeringen kon plegen die nodig waren om de geraamde winsten te realiseren, volledig is gerechtvaardigd. Volgens de Spaanse autoriteiten zou elke particuliere investeerder op basis van deze winstmarges een vergelijkbaar besluit nemen.

(112) Spanje verklaart dat het besluit om het aandelenkapitaal te verhogen en daarvoor 16,027 miljoen EUR uit te trekken is vastgesteld op 13 december 2004, op basis van het MAP voor het boekjaar 2004 met de gunstige financiële projecties zoals weergegeven in tabel 1. De besluiten over de daaropvolgende kapitaalverhogingen werden door de aandeelhouder genomen op respectievelijk 5 december 2005 en 29 december 2006, eveneens op basis van de toepasselijke MAP's. Ook geeft Spanje te kennen dat de feitelijke ontwikkeling van de parameters in de MAP's een duidelijke verbetering te zien gaf ten opzichte van de financiële projecties, zoals wordt geïllustreerd in tabel 4.

Tabel 4

Feitelijke resultaten

	2005	2006	2007	2008
Netto-omzet (duizend EUR)	1 940 000	2 014 400	2 106 600	2 141 000
Nettowinst/verlies over het boekjaar (duizend EUR)	9,1 %	7 %	4,9 %	3,6 %
Nettowinst	**4,3 %**	**9,1 %**	**7 %**	**4,9 %**

(113) In aanvulling op het voorgaande hebben de Spaanse autoriteiten ook een door Ernst & Young uitgevoerde toetsing aan het criterium van de particuliere investeerder overgelegd, waarin wordt geconcludeerd dat het interne rendement (*internal rate of return*, hierna „IRR" genoemd) van de onderzochte kapitaalverhogingen 9,29 % bedroeg, en dat de marktkosten van het kapitaal voor de desbetreffende investering ten tijde van de investering gelijk waren aan 7,87 %.

(114) In dit verband zijn de Spaanse autoriteiten van mening dat de opmerkingen van de Commissie in het inleidingsbesluit van 2016, die zijn gebaseerd op de zaak Commissie/EDF ([25]), inzake de noodzaak om voorafgaand aan de investering in kwestie de winstgevendheidsanalyse uit te voeren, geen rekening houden met het feit dat er een ex ante economische analyse is uitgevoerd, waarbij de toetsing aan het criterium van de particuliere investeerder wordt aangevoerd als aanvullend bewijs voor de geldigheid van de toepassing van het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie.

(115) Op een meer fundamenteel niveau betwisten de Spaanse autoriteiten de relevantie van het arrest Commissie/EDF voor de onderhavige zaak, omdat EDF onder normale marktvoorwaarden opereerde en Correos was belast met de universeledienstverplichting. De Spaanse autoriteiten betogen dat bij het analyseren van maatregelen die zijn vastgesteld in verband met een openbare onderneming die actief is in een sector met een universeledienstverplichting, een winstgevendheidsanalyse achteraf niet kan worden geacht ongeldig te zijn, omdat op de verrichting van de algemene economische dienst niet een strikt commerciële logica kan worden toegepast en in dergelijke gevallen rekening moet worden gehouden met alle beschikbare objectieve en verifieerbare gegevens.

(116) Deze logica volgend, stellen de Spaanse autoriteiten dat relevantere rechtspraak te vinden is in de zaken Chronopost I ([26]) en Chronopost II ([27]). In deze twee arresten van het Hof van Justitie van de Europese Unie bekrachtigde het Hof de door de Commissie in Beschikking 98/365 ([28]) gemaakte analyse in de hogere voorzieningen tegen die beschikking. In die beschikking had de Commissie beoordeeld of het gedrag van de Franse posterijen (La Poste) als aandeelhouder van SFMI-Chronopost uit commercieel oogpunt te rechtvaardigen was in het licht van het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie en had de Commissie de IRR van de kapitaalinjecties door de staat ten gunste van La Poste ex post vergeleken met de kapitaalkosten van de onderneming.

(117) Tot slot leggen de Spaanse autoriteiten uit dat indien de Commissie zou verwerpen dat de kapitaalinjecties voldoen aan het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie, die injecties zouden moeten worden bezien in het licht van artikel 106, lid 2, van het Verdrag omdat ze middelen vertegenwoordigen die bestemd zijn voor de dekking van een openbare dienst en onder geen enkele omstandigheid operationele steun vormen, noch op grond van de bestemming van de middelen, noch op grond van de aard ervan.

([25]) Zaak C-124/10 P, *Commissie/EDF*, ECLU:EU:C:2012:318.
([26]) Arrest van het Hof van Justitie van 3 juli 2003, gevoegde zaken C-83/01 P, C-93/01 P en C-94/01 P, *Chronopost/UFEX en anderen*, ECLI: EU:C2003:388.
([27]) Arrest van het Hof van Justitie van 1 juli 2008, gevoegde zaken C-341-06 en C-342/06P, *Chronopost en La Poste/UFEX en anderen*, ECLI: EU:C2008:375.
([28]) Beschikking 98/365/EG van de Commissie van 1 oktober 1997 inzake de steun die Frankrijk aan SMFI-Chronopost zou hebben verleend (PB L 164 van 9.6.1998, blz. 37).

5.1.4. DE VERSPREIDING VAN VERKIEZINGSDRUKWERK AANGAANDE POLITIEKE KANDIDATEN

(118) De Spaanse autoriteiten zijn van mening dat de compensatie voor de verspreiding van verkiezingsdrukwerk door Correos geen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag vormt. Alle activiteiten die Correos uitvoert in het kader van de organisatie van verkiezingen, en met name de verspreiding van verkiezingsdrukwerk aangaande politieke kandidaten, zijn geen economische activiteiten, aangezien ze een prerogatief van de staat vormen.

(119) Wat de verspreiding van verkiezingsdrukwerk aangaande politieke kandidaten betreft, betwisten de Spaanse autoriteiten de in het inleidingsbesluit van 2016 bereikte conclusies dat de maatregel een economische activiteit vormt. De Spaanse autoriteiten stellen dat de staat geen marktinstrumenten heeft ingevoerd om ervoor te zorgen dat alle kiezers verkiezingspropaganda van politieke kandidaten ontvangen. Een verkiezingsprocedure bestaat uit een aantal activiteiten, die allemaal nodig zijn en onderling verband met elkaar houden, die ten doel hebben om het grondrecht om te stemmen te waarborgen. Daarom moet deze activiteit worden beschouwd als een prerogatief van de staat.

(120) De Spaanse autoriteiten zijn van mening dat indien de maatregel steun zou vormen, het om bestaande steun zou gaan, aangezien de maatregel teruggaat tot vóór de toetreding van Spanje tot de Europese Economische Gemeenschap in 1986. De compensatie die aan politieke kandidaten wordt toegekend voor de verspreiding van verkiezingsdrukwerk bestaat sinds 1977 en is sindsdien niet substantieel gewijzigd. Artikel 44, lid 3, van Koninklijk Wetsbesluit 20/1977 van 18 maart 1977 inzake verkiezingsnormen bepaalt dat de bijzondere posttarieven voor door politieke kandidaten verzonden verkiezingsdrukwerk bij ministeriële verordening worden vastgesteld. Bij ministeriële verordening van 3 maart 1977 en bij ministeriële verordening van 4 mei 1977 werd het vaste tarief van één peseta voor brieven tot 50 gram vastgesteld, dat sindsdien ongewijzigd is gebleven.

(121) In artikel 53 van Organieke Wet 5/1985 van 19 juni 1985 inzake het algemene kiesstelsel werd de verplichting om bij ministeriële verordening het bijzondere posttarief voor de verzending van verkiezingsdrukwerk aangaande politieke kandidaten vast te stellen, bevestigd. In artikel 1 van de ministeriële verordening van 30 oktober 1985 werd bepaald dat de bijzondere tarieven van de ministeriële verordening van 3 mei 1977 nog steeds van toepassing waren. Later, in artikel 1 van de ministeriële verordening van 30 april 1986, werd bepaald dat de bijzondere tarieven zoals vastgelegd in artikel 1 van de ministeriële verordening van 30 oktober 1985, d.w.z. de bijzondere tarieven van de ministeriële verordening van 3 mei 1977, nog steeds van toepassing waren. Artikel 12 van Koninklijk Besluit 605/1999 van 6 april 1999 en de postwetten van 1998 en 2010 voerden geen wijzigingen door in het bijzondere posttarief voor politieke kandidaten, dat momenteel is vastgelegd in artikel 59 van Organieke Wet 5/1985 van 19 juni 1985 inzake het algemene kiesstelsel en dat betrekking heeft op de bijzondere tarieven zoals vastgelegd in de ministeriële verordening van 3 maart 1977.

(122) Bovendien stellen de Spaanse autoriteiten dat indien de maatregel als staatssteun zou worden beschouwd, deze verenigbaar met de interne markt overeenkomstig artikel 106, lid 2, van het Verdrag dient te worden verklaard.

(123) Gelet op de in het inleidingsbesluit van 2016 genoemde verjaringstermijn van tien jaar (14 februari 2004-14 februari 2014), voeren de Spaanse autoriteiten aan dat de onderzochte periode de periode 2004-2012 zou moeten zijn, aangezien er in 2013 geen verkiezingen werden gehouden.

(124) De belasting van Correos met de dienst van algemeen economisch belang in de periode 2004-2011 geschiedde bij ministeriële verordeningen, waarin de inhoud, de reikwijdte en de duur van de openbaredienstverplichting werden vermeld. De belasting van Correos met de dienst van algemeen economisch belang in de jaren 2011 en 2012 vond plaats bij een besluit van de raad van ministers voor elke verkiezing. In deze besluiten werden de aard, de inhoud, de reikwijdte en de duur van de dienst van algemeen economisch belang vastgelegd. Tabel 5 laat zien dat de totale compensatie die Correos ontving voor de bezorging van verkiezingsdrukwerk in verband met de verkiezingen die werden gehouden in de periode 2004-2012, niet hoger was dan de door Correos voor dat doel gemaakte kosten.

Tabel 5

Ondercompensatie van Correos voor de bezorging van verkiezingsdrukwerk

(EUR)

Jaar	Reikwijdte van de verkiezingen	Totale kosten	Inkomsten 0,006 EUR per item	Compensatie voor de verspreiding van verkiezingsdrukwerk	Inkomsten + compensatie totale kosten
2004	Nationaal	[…] (*)	[…]	27 182 926	[…]
2005	Regionaal	[…]	[…]	3 670 281	[…]

(EUR)

Jaar	Reikwijdte van de verkiezingen	Totale kosten	Inkomsten 0,006 EUR per item	Compensatie voor de verspreiding van verkiezingsdrukwerk	Inkomsten + compensatie totale kosten
2006	Regionaal	[…]	[…]	4 528 376	[…]
2007	Nationaal/Regionaal	[…]	[…]	19 536 604	[…]
2008	Nationaal/Regionaal	[…]	[…]	19 609 632	[…]
2009	Nationaal/Regionaal	[…]	[…]	14 603 021	[…]
2010	Regionaal	[…]	[…]	4 620 588	[…]
2011	Nationaal/Regionaal	[…]	[…]	40 092 858	[…]
2012	Regionaal	[…]	[…]	14 268 978	[…]
2013	n.v.t.	[…]	[…]		[…]
	TOTAAL	**[…]**	**[…]**	**148 113 264**	**[…]**

(*) Vertrouwelijke informatie

5.2. *OPMERKING VAN SPANJE INZAKE DE OPMERKINGEN VAN DERDEn*

(125) In de eerste plaats wijzen de Spaanse autoriteiten erop dat de klager wiens brief de aanleiding vormde voor deze procedure, geen opmerkingen heeft ingediend over het inleidingsbesluit van 2016. De Spaanse autoriteiten nemen er nota van dat, zoals kan worden afgeleid uit de inhoud van de ingediende opmerkingen, de enige derden die opmerkingen hebben ingediend Correos y Telégrafos, SA en een anonieme derde die de pakketbezorgingssector vertegenwoordigt, zijn.

5.2.1. OPMERKINGEN INZAKE DE DOOR DE ANONIEME DERDE INGEDIENDE OPMERKINGEN

(126) De Spaanse autoriteiten verwijzen naar hun opmerkingen inzake het inleidingsbesluit van 2016 met betrekking tot een aantal punten waartegen de anonieme derde geen specifiek aanvullend argument aandraagt.

(127) Voorts verstrekken de Spaanse autoriteiten enkele aanvullende opmerkingen over de volgende punten.

5.2.1.1. ***Uitbreiding van het onderzoek***

(128) De Spaanse autoriteiten zijn van mening dat het verzoek om uitbreiding van het onderzoek naar de verjaarde periode niet-toelaatbaar en inconsistent is, aangezien, volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie, de Commissie enkel voor maatregelen die ernstige twijfels over de verenigbaarheid ervan oproepen de onderzoeksprocedure van artikel 108, lid 2, van het Verdrag inleidt, mits deze maatregelen buiten de verjaringstermijn van tien jaar zijn uitgevoerd. Ook merken de Spaanse autoriteiten op dat de anonieme belanghebbende partij dit juridische punt in haar eigen opmerkingen heeft erkend door het volgende te verklaren: „*It is clear that these amounts cannot be the subject of the investigation procedure, since the time limitation period for review has expired*" („Het is duidelijk dat deze bedragen geen voorwerp van de onderzoeksprocedure kunnen zijn, aangezien de termijn voor een beoordeling ervan is verstreken").

(129) Voorts achten de Spaanse autoriteiten het verzoek om uitbreiding van het onderzoek naar de periode na 2010 niet gerechtvaardigd omdat de Spaanse staat zich heeft beperkt tot het uitkeren van voorschotten uit de algemene rijksbegroting, die zullen worden verrekend wanneer de nettokosten zijn bepaald nadat het nieuwe leveringsplan is ingediend en de Commissie zich daarover heeft uitgesproken.

(130) Volgens de Spaanse autoriteiten erkent de anonieme derde impliciet dat de nettokosten niet kunnen worden bepaald totdat het nieuwe leveringsplan is vastgesteld, aangezien deze partij in haar opmerkingen verwijst naar de noten bij de jaarrekening 2014 van Correos, waarin wordt verklaard: „*A Resolution by the CNMC* ([29]) *on a calculation of the net cost of the UPS in 2011, 2012 and 2013 different from the calculation in the State General Budget might possibly have an impact on the amounts entered in the accounts. It would not be possible to calculate this final impact until the entry into force of the new Plan de Prestación, which will establish the methodology and components for calculating the net cost*" („Een besluit van de CNMC over de berekening van de nettokosten van de aanbieder van de universele dienst in 2011, 2012 en 2013 die verschilt van die in de algemene rijksbegroting zou van invloed kunnen zijn op de in de rekeningen opgenomen bedragen. Het definitieve effect kan niet worden berekend totdat het nieuwe leveringsplan is vastgesteld, waarin de methode en de componenten voor de berekening van de nettokosten zullen worden vastgesteld").

5.2.1.2. ***Vermeende voordelen in verband met de btw-vrijstelling***

(131) Met betrekking tot de btw-vrijstelling lichten de Spaanse autoriteiten toe dat deze is vastgelegd in de Spaanse wetgeving, in volledige overeenstemming met de bepalingen van de EU-richtlijn waarin deze aangelegenheid is geregeld. Ook leggen de Spaanse autoriteiten uit dat de voorwaarde van toerekenbaarheid niet is vervuld wanneer een nationale maatregel de verplichte omzetting van een communautaire handeling vormt, zoals het Hof van Justitie heeft bepaald in zijn arrest van 23 april 2009 in zaak C-460/07 (Puffer) ([30]).

5.2.1.3. ***Vermeende door de staat toegekende compensaties voor de financiering van reclame- en publiciteitscampagnes van Correos***

(132) De Spaanse autoriteiten ontkennen dat Correos mogelijk voordeel heeft verkregen uit steun voor de financiering van reclame- en publiciteitscampagnes.

(133) In het bijzonder verduidelijken de Spaanse autoriteiten dat de institutionele reclame- en publiciteitscampagnes die door de anonieme derde worden genoemd als indicatie voor dergelijke steun, alle activiteiten van organen van de Spaanse rijksoverheid en openbare ondernemingen op dit gebied omvatten, zuiver voor statistische doeleinden, maar dat de in deze plannen vermelde reclame- en publiciteitskosten van Correos altijd zijn gedekt met bedrijfsmiddelen.

(134) De Spaanse autoriteiten leggen uit dat, zoals in het plan zelf wordt vermeld, de *Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional* (publiciteits- en communicatiecommissie van de nationale regering) alle door de rijksoverheid en entiteiten in de publieke sector uit te voeren institutionele campagnes in de plannen opneemt. Zoals elke andere openbare onderneming stelt Correos y Telégrafos, SA haar eigen publiciteitsplannen op, die zij financiert uit eigen middelen, en worden die uitsluitend voor statistische doeleinden opgenomen in de nationale plannen.

5.2.2. OPMERKINGEN INZAKE DE DOOR CORREOS INGEDIENDE OPMERKINGEN

(135) De Spaanse autoriteiten zijn het eens met de opmerkingen van Correos y Telégrafos, S.A.

(136) De Spaanse autoriteiten reageren op het verzoek van Correos in haar schriftelijke opmerkingen om de uitgekeerde dividenden te zien als een verlaging van de in het inleidingsbesluit van 2016 genoemde te hoge compensatie door te herhalen dat er tot dusver geen bewijs voor het bestaan van overcompensatie is geleverd.

(137) De Spaanse autoriteiten herhalen echter ook hun opmerkingen waarin zij beklemtonen dat rekening moet worden gehouden met de uitkering van dividenden met het oog op de mogelijkerwijs aan het eind van de formele onderzoeksprocedure vast te stellen vermindering van eventuele steun. Deze buitengewone en niet-recurrente door Correos aan de staat uitgekeerde dividenden moeten volgens de Spaanse autoriteiten in aanmerking worden genomen bij de berekening van de publieke middelen die beschikbaar zijn gesteld aan Correos, in overeenstemming met het besluit van de Commissie in de zaak Statsbaner ([31]).

([29]) *Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia* (Spaanse nationale markttoezicht- en mededingingsautoriteit): de CNMC zal besluiten nemen zodra de nettokosten van de universele postdienst en de onbillijke last voor deze verschillende jarenzijn vastgesteld.

([30]) C-460/07, *Sandra Puffer/Unabhängiger Finanzsenat, Außenstelle Linz*, ECLI:EU:C:2009:254.

([31]) Besluit 2011/3/EU van de Commissie van 24 februari 2010 betreffende de contracten voor openbaarvervoersdiensten tussen het Deense ministerie van Vervoer en Danske Statsbaner (Steunmaatregel C 41/08 (ex NN 35/08)) (PB L 7 van 11.1.2011, blz. 1).

5.3. *AANVULLENDE OPMERKINGEN VAN SPANJE*

5.3.1. ALTERNATIEVE BENADERINGEN VOOR DE BEREKENING VAN EEN OVERCOMPENSATIE VOOR DE UNIVERSELEDIENSTVERPLICHTING OVER DE PERIODE 2004-2010

(138) De Spaanse autoriteiten herhalen dat de aan Correos toegekende compensaties voor de universeledienstverplichting over de periode 2004-2010 geen staatssteun inhouden, maar dat, indien dat wel het geval zou zijn, die steun moet worden geacht verenigbaar te zijn, en dat zelfs bij aanvaarding van de keuze van Commissie in haar inleidingsbesluit van 2016 om de kostentoerekeningsmethode ([32]) te gebruiken, een potentiële overcompensatie alleen zou kunnen worden berekend op basis van de hiernavolgende aannamen:

(139) In de eerste plaats moeten het voorbehouden gebied en het niet-voorbehouden gebied gescheiden worden behandeld: het voorbehouden gebied komt overeen met de universele postdiensten die worden geleverd met een monopolie; het niet-voorbehouden gebied komt overeen met de overige postdiensten. Bovendien werd voor de berekening van de compensatie in het voorbehouden gebied een methode gevolgd waarbij de resultaten volledig overeenkwamen met die van de kostentoerekeningsmethode, terwijl voor het niet-voorbehouden gebied een NAC-benadering werd toegepast waarin de compensatie voor elk gebied afzonderlijk werd berekend. Deze gebieden moeten derhalve worden beschouwd als twee verschillende diensten van algemeen economisch belang die afzonderlijk en op basis van verschillende compensatiemethoden dienen te worden beoordeeld. In de Spaanse methode komt de compensatie voor het voorbehouden gebied overeen met de boekhoudkundige nettokosten (totale kosten minus opbrengsten), terwijl de compensatie voor het niet-voorbehouden gebied wordt berekend volgens de NAC-methode en de verliezen van de verlieslatende segmenten van het niet-voorbehouden gebied dekt, aangenomen dat elke particuliere investeerder deze zou beëindigen bij afwezigheid van openbaredienstverplichtingen.

(140) Volgens deze redenering zou van de totale over de periode 2004-2010 aan Correos toegekende compensatie van circa 955,237 miljoen EUR, ongeveer 637,850 miljoen EUR (het boekhoudkundige verlies van het voorbehouden gebied) worden toegewezen aan het voorbehouden gebied en 317,387 miljoen EUR (de rest) aan het niet-voorbehouden gebied (zie tabel 6).

Tabel 6

Compensaties voor het voorbehouden en het niet-voorbehouden gebied

(miljoen EUR)

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

(141) De Spaanse autoriteiten zijn van mening dat de twee compensaties derhalve afzonderlijk moeten worden beoordeeld, hetgeen een ander resultaat zou opleveren dan dat waar de Commissie in haar inleidingsbesluit van 2016 toe komt.

5.3.1.1. ***Beoordeling van de compensaties voor het voorbehouden gebied***

(142) De Spaanse autoriteiten stellen voor om het voorbehouden gebied te beoordelen aan de hand van de kostentoerekeningsmethode en een benchmark voor de operationele winstmarge (*return on sales*, hierna „ROS" genoemd) ([33]) van 4,8 % (de benchmark die is toegepast in de zaak bpost voor universeledienstverplichtingen met een laag risico).

([32]) De kostentoerekeningsmethode bestaat erin dat de nettokosten van een openbaredienstverplichting (zoals de universeledienstverplichting) worden berekend als de kosten minus de opbrengsten van de vervulling van de openbaredienstverplichtingen. Volgens de kostentoerekeningsmethode kan aan die nettokosten een redelijke winst worden toegevoegd om het maximumbedrag van de toegestane compensatie te berekenen.

([33]) De ROS is een maatstaf voor de winstgevendheid en wordt ook wel operationele winstmarge genoemd. De ROS wordt berekend als de ratio tussen de operationele nettowinst (vóór rente en belastingen) en de omzet. Meer bepaald is de operationele nettowinst het verschil tussen de inkomsten en de kosten op operationeel niveau.

(143) Die benadering resulteert in een duidelijke ondercompensatie van Correos voor deze dienst van algemeen economisch belang, daar de voor het voorbehouden gebied verleende steun exact overeenkomt met de boekhoudkundige nettokosten ervan, zoals wordt geïllustreerd in tabel 7, waarbij de ondercompensatie die gelijk is aan de redelijke winst niet is meegerekend.

Tabel 7

Ondercompensatie van het voorbehouden gebied

(miljoen EUR)

Voorbehouden gebied	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Totaal
Opbrengsten	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Kosten	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Nettokosten = kosten — opbrengsten	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Redelijke winst (op basis van een ROS van 4,8 %)	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Nettokosten + redelijke winst	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Toegestane compensatie van Correos	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Aan Correos toegekende compensatie	46,171	40,435	39,558	80,823	101,783	176,559	152,521	637,850
Ondercompensatie = toegestane compensatie — toegekende compensatie	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**

(144) De Spaanse autoriteiten leggen uit dat gegeven het feit dat Correos wordt ondergecompenseerd voor de verrichting van de universele dienst en dat de andere voorwaarden van de DAEB-kaderregeling van 2012 worden vervuld, de aan het voorbehouden gebied toegekende compensatie als verenigbaar dient te worden beschouwd.

5.3.1.2. ***Beoordeling van de compensaties voor het niet-voorbehouden gebied***

(145) Met betrekking tot het niet-voorbehouden gebied kan volgens de Spaanse autoriteiten de in de zaak bpost gebruikte benchmark voor universeledienstverplichtingen met een hoog risico worden toegepast.

(146) Op basis van deze aanname erkennen de Spaanse autoriteiten echter dat het niet-voorbehouden gebied elk jaar negatieve nettokosten laat zien, d.w.z. een nettowinst die geen compensatie toestaat, zoals wordt geïllustreerd in tabel 8.

Tabel 8

Overcompensatie van het niet-voorbehouden gebied

(miljoen EUR)

Niet-voorbehouden gebied	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Totaal
Opbrengsten	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Kosten	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

(miljoen EUR)

Niet-voorbehouden gebied	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Totaal
Nettokosten = kosten — opbrengsten	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Redelijke winst (op basis van een ROS van 7,4 %)	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Nettokosten + redelijke winst	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Toegestane compensatie	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Toegekende compensatie	44,859	47,294	55,199	39,441	40,863	45,919	43,812	317,387
Overcompensatie = toegekende compensatie — toegestane compensatie	**44,859**	**47,294**	**55,199**	**39,441**	**40,863**	**45,919**	**43,812**	**317,387**

(147) In deze benadering zou de aan het niet-voorbehouden gebied toegekende compensatie onverenigbaar kunnen worden beschouwd voor zover Correos wordt overgecompenseerd. Ook onderstrepen de Spaanse autoriteiten dat rekening moet worden gehouden met dividenden, als factor die het bedrag van de aan Correos toegekende compensatie de facto heeft verlaagd, zoals uitgelegd in de overwegingen 148 tot en met 152.

5.3.2. DIVIDENDEN

(148) De Spaanse autoriteiten lichten toe dat Correos over de periode 2004-2010 dividenden heeft uitgekeerd (zie tabel 9).

Tabel 9

Door Correos uitgekeerde dividenden

(miljoen EUR)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Totaal
Uitgekeerde dividenden	0,000	0,000	29,775	30,576	51,958	38,966	0,000	151,275

(149) De Spaanse autoriteiten leggen uit dat deze dividenden niet primair moeten worden gezien als een aandeelhoudersbeloning, maar dat ze eerder de rol van een impliciet terugvorderingsmechanisme hebben gespeeld, dat de Spaanse autoriteiten in staat heeft gesteld, in de specifieke omstandigheden van deze zaak, om een potentiële overfinanciering te verminderen door middelen terug te ontvangen van de onderneming. De staat, optredend in zijn hoedanigheid van begrotingsautoriteit, besloot die dividenden op te nemen in elke algemene rijksbegroting in de periode 2005-2008 ter vermindering van de overfinanciering die was vastgesteld in het jaar dat voorafging aan het jaar waarin die begrotingsbesluiten werden genomen. In 2009 en 2010 gebeurde dat niet, omdat de prognoses in die jaren wezen op verliezen.

(150) In de eerste plaats leggen de Spaanse autoriteiten uit dat het besluit om dividenden uit te keren kan worden toegerekend aan de Spaanse staat, als overheid, en niet aan het management van Correos. In dit verband lichten de Spaanse autoriteiten toe dat:

a) het besluit om Correos dividenden te laten betalen wordt weerspiegeld in de algemene rijksbegroting, zowel in het kapitaal van de onderneming als in het hoofdstuk met ontvangsten van de staat die niet uit belastingen afkomstig zijn. De algemene rijksbegroting wordt vastgesteld bij een voorontwerp van wet (*Anteproyecto de Ley*) dat door de raad van ministers wordt goedgekeurd en aan het parlement wordt voorgelegd voor een definitief besluit;

b) de noodzaak om de financiering aan te passen door middel van dividenden is gebaseerd op de resultaten van de onderneming over het jaar dat voorafgaat aan het jaar waarin ze worden opgenomen in de algemene rijksbegroting, omdat deze resultaten de enige zijn die beschikbaar zijn wanneer de ontwerpbegrotingswet wordt goedgekeurd, in september van elk jaar;

c) Correos als onderneming duidelijk geen belang had bij het uitkeren van dividenden aan de staat, die zich toch al had verbonden aan de betaling van de compensatie voor de universeledienstverplichting tot 2010.

(151) In de tweede plaats lichten de Spaanse autoriteiten toe dat de omstandigheden zodanig waren dat de uitkering van dividend de enige praktisch haalbare manier was om de potentiële overfinanciering in bepaalde jaren te moduleren, om de volgende redenen:

a) In 2000 had Spanje een contract met Correos gesloten op grond waarvan een bepaald compensatiebedrag automatisch was verschuldigd, welk bedrag werd berekend aan de hand van een vooraf vastgestelde formule, tot 2010.

b) Hoewel Spanje niet controleerde of er als zodanig sprake was van overcompensatie, waren de Spaanse autoriteiten zich ervan bewust dat de bijzonder positieve financiële situatie van de onderneming in bepaalde jaren bewijs vormde voor de veronderstelling dat een deel van de financiering in die jaren mogelijk niet volledig noodzakelijk was geweest.

c) In die omstandigheden was het innen van dividenden de enige wettige manier voor de staat om de potentiële overfinanciering van Correos te verminderen, aangezien er in het contract niet werd voorzien in alternatieve middelen. De dividenden fungeerden in dit geval als een soort terugvorderingsmechanisme.

d) Ook leggen de Spaanse autoriteiten uit dat Correos geen enkel specifiek economisch voordeel verkreeg door de ontvangst van overfinanciering en de terugbetaling daarvan via dividenden. De onderneming was in deze jaren bijzonder winstgevend (en had geen extra middelen nodig om naar behoren te kunnen functioneren), sloot geen bankleningen af (en profiteerde derhalve niet van een betere kredietwaardigheid) en deed geen overnames.

(152) Op basis van die logica lichten de Spaanse autoriteiten toe dat over de in jaar N betaalde dividenden een besluit werd genomen in jaar N-1 op basis van de boekhoudkundige resultaten voor jaar N-2. Deze dividenden waren derhalve gericht op het verminderen van de overcompensatie die voortvloeide uit jaar N-2, zoals wordt weergegeven in tabel 10.

Tabel 10

Dividenden en overcompensatie

(miljoen EUR)

	Bedrag van de dividenden	Jaar van uitkering	Jaar van overcompensatie	Bedrag van de overcompensatie voor het gegeven jaar	Verminderde overcompensatie voor het gegeven jaar
	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
Totaal	**151,275**			**317,387**	**166,112**

6. **AANVULLENDE OPMERKINGEN VAN UNIPOST**

(153) Op 20 maart 2018 deelde Unipost de Commissie mee dat zij op 19 februari 2018 faillissement had aangevraagd en van mening was dat aan Correos verleende onverenigbare staatssteun een belangrijke rol had gespeeld in het proces daarnaartoe.

(154) Volgens Unipost heeft die onverenigbare steun Correos in staat gesteld lagere prijzen te rekenen in de niet-voorbehouden markten via een prijsstellingsbeleid dat niet was gebaseerd op de kosten in die niet-voorbehouden markten.

7. **BEOORDELING VAN DE MAATREGELEN**

7.1. *DE UIT HOOFDE VAN DE POSTWET VAN 1998 AAN CORREOS TOEGEKENDE COMPENSATIES VOOR DE UNIVERSELEDIENSTVERPLICHTING*

7.1.1. STAATSSTEUN IN DE ZIN VAN ARTIKEL 107, LID 1, VAN HET VERDRAG

(155) Volgens artikel 107, lid 1, van het Verdrag „*zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt*".

(156) Hieruit volgt dat om een financiële maatregel aan te merken als staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag, de volgende cumulatieve voorwaarden moeten zijn vervuld: i) de maatregel moet de staat kunnen worden toegerekend en met staatsmiddelen zijn bekostigd; ii) de maatregel moet een voordeel toekennen aan ondernemingen; iii) dat voordeel moet selectief zijn, en iv) de maatregel moet de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen en het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden.

7.1.1.1. ***Aan de staat toe te rekenen en uit staatsmiddelen bekostigde maatregel***

(157) Een maatregel kan slechts staatssteun vormen in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag, als hij door de staat is toegekend of uit staatsmiddelen is bekostigd. Staatsmiddelen omvatten alle overheidsmiddelen ([34]), waaronder middelen van (gedecentraliseerde, federatieve, gewestelijke of andere) ([35]) lichamen binnen de staat.

(158) De compensaties voor de verrichting van de universele dienst uit hoofde van de postwet van 1998 worden rechtstreeks uit de algemene rijksbegroting betaald en zijn dus duidelijk toerekenbaar aan de staat en bekostigd uit staatsmiddelen.

7.1.1.2. ***Selectief economisch voordeel voor een onderneming***

A. **Selectiviteit**

(159) Om binnen de werkingssfeer van artikel 107, lid 1, van het Verdrag te vallen, moet een overheidsmaatregel „bepaalde ondernemingen of bepaalde producties" begunstigen. Bijgevolg vallen slechts de maatregelen die ondernemingen op een selectieve manier begunstigen, onder het begrip steun.

(160) De compensaties voor de universeledienstverplichting zijn duidelijk selectief, omdat ze slechts één onderneming begunstigen: Correos.

B. **Het begrip „onderneming"**

(161) Overheidsfinanciering voor een entiteit kan slechts als staatssteun worden aangemerkt indien die entiteit een „onderneming" is in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag. Volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie zijn ondernemingen alle entiteiten die een economische activiteit verrichten ([36]). De kwalificatie van een entiteit als een onderneming hangt dus af van de aard van haar activiteit, ongeacht haar rechtsvorm en de wijze waarop zij wordt gefinancierd ([37]). Een activiteit moet algemeen als economisch van aard worden beschouwd

([34]) Zaak T-358/94, *Compagnie nationale Air France/Commissie van de Europese Gemeenschappen*, EU:T:1996:194, punt 56.
([35]) Zaak 248/84, *Bondsrepubliek Duitsland/Commissie van de Europese Gemeenschappen*, EU:C:1987:437, punt 17, en gevoegde zaken T-92/00 en T-103/00, *Territorio Histórico de Álava — Diputación Foral de Álava (T -92/00), Ramondín, SA and SA Ramondín Cápsulas, SA (T -103/00)/Commissie van de Europese Gemeenschappen*, EU:T:2002:61, punt 57.
([36]) Gevoegde zaken C-180/98 tot en met C-184/98, *Pavlov e.a./Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten*, EU:C:2000:428, punt 74.
([37]) Zaak C-41/90, *Höfner en Elser/Macrotron GmbH*, EU:C:1991:161, punt 21, en gevoegde zaken C-180/98 tot en met C-184/98, *Pavlov e. a./Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten*, EU:C:2000:428, punt 74.

wanneer zij bestaat in het aanbieden van goederen en diensten op een markt ([38]). Een entiteit die zowel economische als niet-economische activiteiten verricht, dient alleen ten aanzien van de economische activiteiten als onderneming te worden aangemerkt ([39]). Alleen het feit dat een entiteit geen winstoogmerk heeft, wil niet noodzakelijkerwijs zeggen dat de activiteiten die zij verricht, geen economisch karakter hebben ([40]).

(162) In de onderhavige zaak biedt Correos tegen een vergoeding postdiensten aan op de Spaanse markt, in concurrentie met andere aanbieders. Het aanbieden van postdiensten in deze markt vormt derhalve een economische activiteit. De compensaties voor de universeledienstverplichting compenseren Correos voor de verrichting van bepaalde postdiensten en dus voor een economische activiteit. Bijgevolg moet Correos, wat de door de maatregelen in kwestie gefinancierde activiteiten betreft, worden aangemerkt als een onderneming.

C. **Economisch voordeel**

(163) Een voordeel in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag is een economisch voordeel dat een onderneming onder normale marktvoorwaarden, d.w.z. zonder tussenkomst van de staat, niet zou hebben verkregen ([41]). Alleen de gevolgen van de maatregel voor de onderneming zijn relevant, niet de oorzaken of doeleinden van de overheidsmaatregel ([42]). Wanneer de financiële situatie van de onderneming is verbeterd als gevolg van de overheidsmaatregel, is er sprake van een voordeel.

(164) De compensaties voor de universeledienstverplichting zijn bedoeld om de door Correos gemaakte kosten voor de verrichting van de universele dienst geheel of gedeeltelijk te dekken. Zonder tussenkomst van de overheid zou Correos deze kosten zelf moeten dragen. De hier te beoordelen maatregel verlicht Correos van een deel van de kosten van haar economische activiteiten en verbetert derhalve de financiële situatie van Correos. Bijgevolg, en onverminderd de vraag of de maatregel de voorwaarden van het Altmark-arrest vervult, verleent de te beoordelen maatregel *prima facie* een voordeel aan Correos.

D. **Vervulling van de Altmark-criteria**

(165) Een aan een onderneming toegekende openbaredienstcompensatie die voldoet aan de vier door het Hof van Justitie in zijn Altmark-arrest vastgestelde criteria, wordt geacht geen economisch voordeel te verlenen en derhalve geen staatssteun te vormen ([43]). Deze vier cumulatieve criteria zijn de volgende:

a) „[…] In de eerste plaats dient de begunstigde onderneming daadwerkelijk met de uitvoering van openbaredienstverplichtingen belast te zijn en dienen die verplichtingen duidelijk te zijn omschreven […].

b) […] In de tweede plaats dienen de parameters op basis waarvan de compensatie wordt berekend, vooraf op objectieve en transparante wijze te zijn […] vastgesteld.

c) […] In de derde plaats mag de compensatie niet hoger zijn dan nodig is om de kosten van de uitvoering van de openbaredienstverplichtingen geheel of gedeeltelijk te dekken, rekening houdende met de opbrengsten alsmede met een redelijke winst […].

d) […] In de vierde plaats moet, wanneer de met de uitvoering van openbaredienstverplichtingen te belasten onderneming in een concreet geval niet wordt gekozen in het kader van een openbare aanbesteding, waarbij de kandidaat kan worden geselecteerd die deze diensten tegen de laagste kosten voor de gemeenschap kan leveren, de noodzakelijke compensatie worden vastgesteld op basis van de kosten die een gemiddelde, goed

([38]) Zaak C-118/85, *Commissie van de Europese Gemeenschappen/Italiaanse Republiek*, EU:C:1987:283, punt 7.
([39]) Zaak C-82/01 *Aéroports de Paris/Commissie van de Europese Gemeenschappen*, EU:C:2002:617, punt 74, en zaak C-49/07, *Motosykletistiki Omospondia Ellados NPID (MOTOE)/Elliniko Dimosio* EU:C:2008:376, punt 25. Zie ook de mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de staatssteunregels van de Europese Unie op voor het verrichten van diensten van algemeen economisch belang verleende compensatie (2012/C 8/02), punt 9.
([40]) Zaak C-49/07 *Motosykletistiki Omospondia Ellados NPID (MOTOE)/Elliniko Dimosio* EU:C:2008:376, punt 27, en zaak C-244/94 *Fédération Française des Sociétés d'Assurance, Société Paternelle-Vie, Union des Assurances de Paris-Vie en Caisse d'Assurance et de Prévoyance Mutuelle des Agriculteurs/Ministère de l'Agriculture et de la Pêche*, EU:C:1995:392, punt 21.
([41]) Zaak C-39/94 *Syndicat français de l'Express international (SFEI) en anderen/La Poste en anderen*, EU:C:1996:285, punt 60, en zaak C-342/96 *Koninkrijk Spanje/Commissie van de Europese Gemeenschappen*, EU:C:1999:210, punt 41.
([42]) Zaak C 173/73, *Italiaanse Republiek/Commissie van de Europese Gemeenschappen*, EU:C:1974:71, punt 13.
([43]) Zaak C -280/00, *Altmark Trans GmbH en Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, EU:C:2003:415.

beheerde onderneming [binnen dezelfde sector], die zodanig […] is uitgerust dat zij aan de vereisten van de openbare dienst kan voldoen, zou hebben gemaakt […], rekening houdend met de opbrengsten en een redelijke winst uit de uitoefening van deze verplichtingen.”.

(166) Met betrekking tot de in de onderzochte periode aan Correos verleende compensatie, bevestigt de Commissie het in het inleidingsbesluit van 2016 ingenomen standpunt ([44]) dat niet is voldaan aan het derde en het vierde Altmark-criterium.

Het derde Altmark-criterium

(167) In haar besluit van 25 januari 2012 inzake bpost ([45]) heeft de Commissie een benchmark voor een redelijke winstmarge vastgesteld die van toepassing is op alle exploitanten van postdiensten in de Unie. Die referentiewinstmarge werd door de Commissie bepaald op basis van drie deskundigenstudies (van respectievelijk WIK Consult, Deloitte en Charles River Associates). De referentiewinstmarge die van toepassing is op alle exploitanten van postdiensten in de Unie (uitgedrukt als ROS) is gebaseerd op de waargenomen winstgevendheid van groepen van vergelijkbare ondernemingen in de post- en pakketdienstensector in diverse landen. Wanneer een postexploitant is blootgesteld aan een aanzienlijke mate van risico, is de referentiebandbreedte 5,4 %-7,4 % ROS van toepassing, terwijl bij een beperkt risico een referentiebandbreedte van 3,6 %-4,8 % ROS wordt gebruikt ([46]).

(168) De vraag die de Commissie in het inleidingsbesluit van 2016 had opgeworpen of Correos mogelijk was overgecompenseerd, was gebaseerd op de volgende berekening (zie tabel 11), waarin de hoogste in de zaak bpost bepaalde ROS-benchmark is gebruikt.

Tabel 11

Potentiële overcompensatie van Correos

(miljoen EUR)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Totaal
Opbrengsten van de universele dienst	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Kosten van de universele dienst	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Nettokosten = kosten — opbrengsten	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Redelijke winst (op basis van een ROS van 7,4 %)	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Nettokosten + redelijke winst	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Toegestane compensatie van Correos	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Aan Correos toegekende compensatie	91,030	87,729	94,757	120,264	142,646	222,478	196,333	955,237
Potentiële overcompensatie = toegekende compensatie — toegestane compensatie	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**

([44]) Zie de punten 71-82 van het inleidingsbesluit van 2016.
([45]) Zie de overwegingen 296-320 van Besluit 2012/321/EU.
([46]) In het geval van bpost werd een redelijke winstmarge van 4,8 % toegepast voor de jaren 2004 en 2005, en van 7,4 % voor de jaren 2006-2010. Op basis van deze redelijke winstmarges concludeerde de Commissie dat bpost was overgecompenseerd, wat leidde tot de terugvordering van 417 miljoen EUR (zie http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-45_en.htm).

(169) De Spaanse autoriteiten en/of Correos ([47]) hebben enkele opmerkingen ingediend over de door de Commissie geuite twijfels (zie de paragrafen 4.1.1 en 5.1.1):

a) De NAC-methode kan worden gebruikt om na te gaan of het derde Altman-criterium is vervuld.

b) De Spaanse methode is een geldige toepassing van de NAC-methode.

c) De aan Correos toegekende compensaties komen overeen met de NAC van de universeledienstverplichting, zodat er geen sprake van overcompensatie kan zijn en het derde Altman-criterium als vervuld moet worden beschouwd.

d) Met betrekking tot de vervulling van het derde Altmark-criterium zou als gevolg van het gebruik van de NAC-methode, en daarmee ook van de Spaanse methode, het beginsel van gewettigd vertrouwen van toepassing zijn.

e) De Spaanse autoriteiten hebben ook een alternatief voor de toepassing van de kostentoerekeningsmethode voorgesteld, dat een ander resultaat oplevert dan dat waar de Commissie op uitkomt.

(170) Deze verschillende argumenten worden hieronder besproken.

— De NAC-methode kan worden gebruikt om na te gaan of het derde Altman-criterium is vervuld.

(171) De Spaanse autoriteiten en/of Correos stellen dat de NAC-methode geschikt is om na te gaan of dit criterium is vervuld (d.w.z. dat het niet-bestaan van overcompensatie, zoals vereist door het derde Altman-criterium, kan worden vastgesteld door de NAC van de dienst van algemeen economisch belang te vergelijken met de aan de aanbieder van die dienst toegekende compensatie).

(172) De Commissie herinnert eraan dat het Altmark-arrest dateert van 29 juli 2003. Het staat vast dat ten tijde van de vaststelling van het arrest de enige toepasbare methode voor de berekening van de nettokosten van de dienst van algemeen economisch belang de kostentoerekeningsmethode was. In het Altmark-arrest zelf wordt uitgegaan van de gemaakte kosten en opbrengsten, wat zonder twijfel wijst op de kostentoerekeningsmethode, terwijl de NAC-methode in essentie steunt op het begrip „vermeden kosten" (die per definitie niet zijn gemaakt).

(173) De kostentoerekeningsmethode is opgenomen in de DAEB-kaderregeling van 2005 ([48]) die van toepassing was van 29 november 2005 tot en met 31 januari 2012 en in die periode de basis vormde voor diverse besluiten van de Commissie inzake compensatie voor universeledienstverplichtingen ([49]). Dit is ook de methode die volgens de DAEB-kaderregeling van 2012 moet worden toegepast als de NAC-methode niet kan worden gebruikt ([50]). De NAC-methode werd door de Commissie pas formeel als geldige wijze voor de berekening van de nettokosten van de universeledienstverplichting ingevoerd bij Richtlijn 2008/6/EG (die in werking trad op 1 januari 2011) en de DAEB-kaderregeling van 2012 (die in werking trad op 31 januari 2012).

(174) Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft bepaald dat het begrip „staatssteun" een rechtstreeks in het Verdrag omschreven objectief en juridisch begrip is ([51]). Dientengevolge lijkt het onjuist om de gebruikte methode voor het beoordelen van de aanwezigheid van staatssteun op basis van het Altmark-arrest in de loop der tijd te wijzigen om die te doen aansluiten op de mogelijkheden waarvoor de Commissie heeft gekozen in de DAEB-kaderregeling van 2012, waarin de voorwaarden voor de verenigbaarheid van bepaalde compensaties voor diensten van algemeen economisch belang worden beschreven. In ieder geval is een dergelijke interpretatie, zoals wordt uitgelegd in overweging 172, in strijd met de letter van het arrest.

(175) De Commissie bestrijdt daarom de stelling dat de NAC-methode zou kunnen worden gebruikt om na te gaan of het derde criterium van het Altmark-arrest is vervuld.

— De Spaanse methode is een geldige toepassing van de NAC-methode.

(176) De Spaanse autoriteiten en/of Correos verdedigen de stelling dat de Spaanse methode een geldige toepassing van de NAC-methode is die in Richtlijn 2008/6/EG en de DAEB-kaderregeling van 2012 wordt erkend als een passende methode voor het berekenen van de nettokosten van de universele dienst.

([47]) Omdat de opmerkingen van de Spaanse staat en Correos in hoge mate op elkaar aansluiten, zal de Commissie in het vervolg van dit document de term „de opmerkingen van de Spaanse autoriteiten en/of Correos" gebruiken. In de meeste gevallen maken beide partijen dezelfde opmerkingen. In sommige gevallen maakt slechts één van beide partijen de opmerking.

([48]) Mededeling van de Commissie: EU-kaderregeling inzake staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst (2005) (PB C 297 van 29.11.2005, blz. 4).

([49]) Zie met name Besluit 2012/321/EU en Besluit 2012/636/EU.

([50]) Zie voetnoot 2 bij punt 21 van de DAEB-kaderregeling van 2012. Deze kostentoerekeningsmethode wordt beschreven in paragraaf 28 e.v. van de DAEB-kaderregeling van 2012.

([51]) Zie het arrest van het Hof van Justitie van 22 december 2008, *British Aggregates Association/Commissie*, C-487/06 P, ECLI:EU:C:2008:757, punt 111.

(177) De Commissie is van mening dat zelfs indien de NAC-methode zou kunnen worden gebruikt om na te gaan of het derde criterium van het Altmark-arrest is vervuld, *quod non*, de Spaanse methode duidelijk niet kan worden beschouwd als een geldige toepassing van de NAC-methode.

(178) In de eerste plaats kan worden opgemerkt dat, zoals door de Spaanse autoriteiten zelf wordt erkend, in de Spaanse methode de kostentoerekeningsmethode wordt toegepast op het voorbehouden gebied (zie overweging 139). Volgens de Spaanse autoriteiten zou alleen de benadering die wordt toegepast op het niet-voorbehouden gebied (waarin de nettokosten gelijk zijn aan de som van de verliezen van de verlieslatende segmenten van het niet-voorbehouden gebied) eventueel kunnen worden vergeleken met een NAC-methode (zie overweging 139). Deze duale benadering lijkt op zichzelf strijdig te zijn met de NAC-methode zoals die door de Commissie is beschreven ([52]) en toegepast in haar besluitvormingspraktijk ([53]), die inhoudt dat een vergelijking wordt gemaakt tussen de situatie van de hele onderneming met de openbaredienstverplichting (in dit geval de universeledienstverplichting) en de situatie van de hele onderneming zonder die verplichting.

(179) Ook bij beschouwing van alleen het niet-voorbehouden gebied vertoont de Spaanse methode een aantal verschillen met de NAC-methode zoals die door de Commissie is beschreven en toegepast in haar besluitvormingspraktijk.

(180) In de eerste plaats lijkt de Spaanse methode niet te stoelen op een realistisch nulscenario, dat een belangrijk element van de NAC-methode is. In de Spaanse methode wordt namelijk eenvoudigweg een optelsom achteraf van de verliezen van de verlieslatende kostencentra gemaakt. De Spaanse autoriteiten betogen dat de methode is gebaseerd op een impliciet nulscenario: elke particuliere investeerder zou deze verlieslatende centra sluiten indien er geen openbaredienstverplichtingen zouden bestaan (zie overweging 139). Dat lijkt echter geen beschrijving van een echte bedrijfsstrategie te zijn, omdat in een dergelijk scenario de te sluiten kostencentra van tevoren zouden moeten worden bepaald, terwijl van een exploitant niet kan worden verwacht dat hij van tevoren precies weet welke kostencentra verlieslatend zullen zijn. Bovendien lijkt de Spaanse methode te impliceren dat kostencentra van het ene op het andere jaar binnen de beoordelingsperiode naar believen kunnen worden gesloten en opnieuw worden geopend, wat geen realistisch nulscenario is.

(181) Bovendien corrigeert de Spaanse methode niet voor de effecten van de beëindiging van die verliesgevende verkeersstromen op de winstgevendheid van andere (al dan niet onder de universeledienstverplichting vallende) producten en diensten, zoals ook wordt vereist door de NAC-methode.

(182) Tot slot houdt de Spaanse methode geen rekening met immateriële en marktvoordelen en bevat de Spaanse methode geen kostenefficiëntieprikkels, zoals wordt vereist door de NAC-methode.

(183) Op grond van het bovenstaande is de Commissie van oordeel dat de Spaanse methode geen geldige toepassing van de NAC-methode is.

— De aan Correos toegekende compensaties komen overeen met de NAC van de universeledienstverplichting, zodat er geen sprake van overcompensatie kan zijn en het derde Altman-criterium als vervuld moet worden beschouwd.

(184) Zoals is uitgelegd in de overwegingen 172 tot en met 175, acht de Commissie de NAC-methode geen passende methode om na te gaan of het derde Altmark-criterium is vervuld, en bovendien ziet de Commissie, zoals is uitgelegd in de overwegingen 176 tot en met 183, de Spaanse methode niet als een geldige toepassing van de NAC-methode.

(185) Bijgevolg is de Commissie van oordeel dat de aan Correos toegekende compensaties, als bepaald volgens de Spaanse methode, niet overeenkomen met de NAC van de universeledienstverplichting, en dat zelfs indien dat wel het geval zou zijn, dat niet voldoende zou zijn om te kunnen vaststellen dat het derde Altmark-criterium is vervuld.

([52]) Zoals bijvoorbeeld beschreven in het begeleidende werkdocument van de diensten van de Commissie bij het verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de toepassing van de richtlijn postdiensten, en met name de bijlage over de berekening van de nettokosten van de universeledienstverplichting. Verdere richtsnoeren zijn te vinden in de staatssteunbesluiten van de Commissie sinds 2012.

([53]) Zie bijvoorbeeld het Besluit van de Commissie van 4 december 2015 in zaak SA.43243 (2015/N) betreffende door de staat aan Poste Italiane SpA toegekende compensaties voor de levering van de universele postdienst over de perioden 2012-2015 en 2016-2019 (PB C 104 van 18.3.2016, blz. 1), het besluit van de Commissie van 1 augustus 2014 in zaak SA.35608 betreffende Steunmaatregel 2014/C van Griekenland ten gunste van Hellenic Post (ELTA) (PB C 348 van 3.10.2014, blz. 48) en het besluit van de Commissie van 5 augustus 2016 in zaak SA.38869 (2014/N) — Compensación de Poczta Polska por el coste neto de la OSU 2013-2015 (PB C 284 van 5.8.2016, blz. 1).

— Met betrekking tot de vervulling van het derde Altmark-criterium zou als gevolg van het gebruik van de NAC-methode, en daarmee ook van de Spaanse methode, het beginsel van gewettigd vertrouwen van toepassing zijn.

(186) De Spaanse autoriteiten en/of Correos stellen dat Spanje door het gebruik van de NAC-methode en de Spaanse methode legitieme verwachtingen kan hebben gehad inzake de vervulling van het derde Altmark-criterium.

(187) Het Hof van Justitie heeft geoordeeld ([54]), met betrekking tot staatssteun, dat wanneer de steun niet is aangemeld bij de Commissie, en daarom onrechtmatige steun vormt, er geen beroep kan worden gedaan op het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen. Bijgevolg kan niet worden uitgegaan van een gewettigd vertrouwen dat de verleende steun rechtmatig is, behoudens in buitengewone omstandigheden, tenzij die steun is aangemeld bij de Commissie.

(188) Spanje heeft de compensaties voor de universeledienstverplichting nooit bij de Commissie aangemeld, ondanks de bekendheid die de Commissie heeft gegeven aan haar beschikkingspraktijk ten aanzien van staatssteunzaken in de postsector ([55]). In diverse publiekelijk toegankelijke staatssteunbesluiten van de Commissie in de postsector is de vervulling van de Altmark-voorwaarden beoordeeld, en in geen van die besluiten is de NAC-methode aanvaard als passend middel om na te gaan of aan het derde Altmark-criterium is voldaan. Bovendien is in meerdere besluiten een toelichting gegeven op de benadering van de NAC-methode door de Commissie ([56]), op basis waarvan het duidelijk is dat de Spaanse methode niet overeenkomt met de NAC-methode zoals die wordt toegepast door de Commissie (zoals uitgelegd in de overwegingen 177 tot en met 183).

(189) De Commissie is van oordeel dat het in 1998 uitgebrachte NERA-rapport (dat niet bindend was) geen gewettigd vertrouwen kan opleveren waar het gaat om de beoordeling van de aanwezigheid van steun in openbaredienst-compensaties, die duidelijk is afgebakend door het Altmark-arrest van 2003 en de beschikkingspraktijk van de Commissie sinds dat arrest.

— De Spaanse autoriteiten hebben ook een alternatief voor de toepassing van de kostentoerekeningsmethode voorgesteld, dat een ander resultaat oplevert dan dat waar de Commissie op uitkomt.

(190) De Spaanse autoriteiten doen voorstellen voor verschillende benaderingen om de overcompensatie van de universeledienstverplichting te berekenen (zie paragraaf 5.3.1).

(191) Zonder in dit stadium een standpunt in te nemen over deze alternatieve benaderingen, merkt de Commissie op dat ook die leiden tot de conclusie dat Correos is overgecompenseerd voor de verrichting van de niet-voorbehouden diensten. Op grond daarvan is het derde Altmark-criterium niet vervuld.

Het vierde Altmark-criterium

(192) Wat het vierde Altmark-criterium betreft, wordt niet betwist dat de gunning van de universele dienst niet het resultaat was van een openbare aanbestedingsprocedure, maar dat Correos door de Spaanse autoriteiten rechtstreeks met de dienst is belast.

(193) De Spaanse autoriteiten stellen evenwel dat Correos wordt gecompenseerd aan de hand van de kosten van een gemiddelde, goed beheerde onderneming. Ter ondersteuning van die bewering hebben de Spaanse autoriteiten de Commissie een door Frontier Economics uitgevoerde studie overgelegd.

(194) In de studie wordt een vergelijkende analyse gemaakt van de kosten van Correos en de kosten van andere Europese postexploitanten die belast zijn met de universeledienstverplichting, om aan te tonen dat de aan Correos toegekende compensaties voor de universele dienst voldoen aan het vierde Altmark-criterium. In de studie wordt gebruikgemaakt van een econometrisch model voor het ramen van de kosten van een hypothetische gemiddelde, goed beheerde onderneming op basis van informatie van verschillende Europese aanbieders van universele postdiensten. De feitelijke kosten van Correos worden vergeleken met de kosten die deze hypothetische gemiddelde, goed beheerde onderneming zou hebben gemaakt als die zich in een vergelijkbare situatie (bv. met betrekking tot de dichtheid van het netwerk) als die van Correos zou hebben bevonden. De bevindingen van de studie duiden erop dat de kosten van Correos over de periode 2005-2010 lager waren dan die van de hypothetische gemiddelde, goed beheerde onderneming zoals geraamd met behulp van het econometrisch model.

([54]) Zaak C-471/09 P *Diputación Foral de Vizcaya en anderen/Commissie*, ECLI:EU:C:2011:521, punt 65.
([55]) Persberichten, publicatie van besluiten op haar website.
([56]) Zie voetnoot 53.

(195) In het inleidingsbesluit van 2016 vroeg de Commissie zich af of de in de studie omschreven hypothetische gemiddelde, goed beheerde onderneming in de praktijk een doelmatige postexploitant zou zijn. Het is niet aangetoond dat de aanbieders van de universele diensten die zijn gebruikt om deze benchmark samen te stellen zelf doelmatige exploitanten zijn. In plaats daarvan wordt in de studie simpelweg vermeld dat deze postexploitanten worden gezien als „goed geleid en adequaat toegerust, aangezien er geen enkele aanwijzing is dat ze ondoelmatig zouden zijn of prikkels hebben om inefficiënt te werk te gaan". Dit argument is echter des te moeilijker te aanvaarden als in aanmerking wordt genomen dat de verzameling ook aanbieders van universele diensten omvat ([57]) die daarvoor compensatie hebben ontvangen en ten aanzien waarvan de Commissie reeds besluiten heeft vastgesteld waarin zij concludeerde dat hun kosten niet als efficiënt konden worden aangemerkt ([58]).

(196) De Spaanse autoriteiten en/of Correos voeren aan dat de Commissie in de besluiten inzake de aan Hellenic Post en Poste Italiane toegekende compensaties voor de universeledienstverplichting niet formeel heeft verklaard dat de betrokken exploitant niet efficiënt was (zie de overwegingen 62 en 95). Opgemerkt kan worden dat de Commissie in het besluit inzake Poste Italiane van 2012 ([59]) een soortgelijke benadering heeft afgewezen, na een vergelijking met een aantal andere postexploitanten, omdat uit de beschikbare informatie niet kon worden afgeleid dat deze exploitanten efficiënt waren. De Commissie blijft bij haar standpunt dat niet eenvoudigweg kan worden aangenomen dat postexploitanten gemiddeld efficiënt zijn, met name niet in het licht van de voortdurende herstructureringen waaraan deze sector is blootgesteld.

(197) Bovendien is de compensatie van Correos voor de universeledienstverplichting vastgesteld op basis van de Spaanse methode, die volgens de Spaanse autoriteiten een toepassing van de NAC-methode is. Dit lijkt in tegenspraak met de letter van het vierde Altmark-criterium, dat betrekking heeft op de kosten van een goed beheerde onderneming.

(198) Tot slot is de Commissie van oordeel, zoals wordt uitgelegd in de overwegingen 167 en 168, dat het derde Altmark-criterium niet is vervuld omdat de door de Spaanse autoriteiten gebruikte methode lijkt te hebben geresulteerd in compensatiebedragen die hoger zijn dan de nettokosten die Correos heeft gemaakt voor de uitoefening van de universeledienstverplichting (inclusief een redelijke winst). Dit betekent dat ook indien zou worden aanvaard dat de kosten van Correos die van een goed beheerde onderneming zijn, nog steeds niet kan worden gesteld dat de aan Correos toegekende compensatie is vastgesteld op basis van die kosten.

(199) Bijgevolg kan niet worden geconcludeerd dat de hoogte van de aan Correos toegekende compensatie is bepaald aan de hand van een analyse van de kosten die een gemiddelde, goed beheerde onderneming binnen dezelfde sector zou hebben gemaakt, rekening houdend met de opbrengsten en met een redelijke winst uit de uitoefening van de verplichtingen.

Conclusie

(200) De Commissie concludeert dat in de onderhavige zaak twee van de vier cumulatieve Altmark-voorwaarden niet zijn vervuld, zodat de compensaties moeten worden geacht Correos een voordeel toe te kennen.

7.1.1.3. ***Vervalsing van de mededinging en ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer***

(201) Steunmaatregelen van de staten voor ondernemingen zijn slechts staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag als daardoor de mededinging wordt vervalst of dreigt te worden vervalst en slechts voor zover het handelsverkeer tussen de lidstaten daardoor ongunstig wordt beïnvloed.

(202) Wat het beginsel van vervalsing van de mededinging betreft, wordt een door de staat toegekende maatregel geacht de mededinging te vervalsen of het risico daartoe in te houden wanneer daarmee de concurrentiepositie van de begunstigde onderneming ten opzichte van andere, concurrerende ondernemingen kan worden versterkt ([60]). Praktisch gezien wordt een vervalsing van de mededinging dus aangenomen zodra een staat een financieel voordeel verleent aan een onderneming in een geliberaliseerde sector waar concurrentie bestaat of zou kunnen bestaan.

([57]) Zoals Hellenic Post en Poste Italiane.
([58]) Zie het Besluit van de Commissie van 20 november 2012 in zaak SA.33989 (2012/NN) betreffende steunmaatregelen van Italië ten gunste van Poste Italiane (PB C 77 van 15.3.2013, blz. 12) en het besluit van de Commissie in zaak SA.35608 (2014/C) betreffende steunmaatregelen van Griekenland ten gunste van Hellenic Post (ELTA.
([59]) Zie paragraaf 50 van het Besluit in zaak SA.33989 (2012/NN) betreffende steunmaatregelen van Italië ten gunste van Poste Italiane.
([60]) Zaak 730/79, *Philip Morris Holland BV/Commissie van de Europese Gemeenschappen*, EU:C:1980:209, punt 11, en gevoegde zaken T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 tot en met 607/97, T-1/98, T-3/98 tot en met T-6/98 en T-23/98, *Alzetta Mauro en anderen/Commissie van de Europese Gemeenschappen*, EU:T:2000:151, punt 80.

(203) Wat het beginsel van ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer betreft, heeft het Hof in zijn rechtspraak vastgesteld dat elke steunverlening aan een onderneming die activiteiten in de interne markt uitvoert het handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig kan beïnvloeden ([61]). Op het gebied van de staatssteunregels wordt een ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer niet a priori uitgesloten door de omstandigheid dat de verrichte dienst plaatselijk of regionaal van aard is. Hoewel er geen strikte drempel of strikt percentage is waaronder mag worden aangenomen dat het handelsverkeer tussen de lidstaten niet ongunstig wordt beïnvloed, kan het beperkte bereik van de economische activiteit, dat kan blijken uit een zeer lage omzet, het minder aannemelijk maken dat het handelsverkeer ongunstig wordt beïnvloed.

(204) Met betrekking tot de onderhavige zaak wijst de Commissie erop dat Correos actief is in de markten voor poststukken en -pakketten, die worden gekenmerkt door hevige concurrentie tussen aanbieders uit verschillende lidstaten (Deutsche Post, TNT, La Poste, UPS, CTT Correios Portugal en Royal Mail). Bijgevolg lijdt het geen twijfel dat elke maatregel ten gunste van Correos de mededinging kan vervalsen en het handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig kan beïnvloeden.

7.1.1.4. ***Conclusie***

(205) Op grond van de voorgaande overwegingen is de Commissie van oordeel dat de uit hoofde van de postwet van 1998 aan Correos toegekende compensaties voor de universeledienstverplichting de cumulatieve criteria van artikel 107, lid 1, van het Verdrag vervullen en dat de maatregel dus staatssteun in de zin van die bepaling vormt.

7.1.2. BESTAANDE OF NIEUWE STEUN

(206) Artikel 1, onder b), van Verordening (EU) 2015/1589 van de Raad ([62]) bepaalt dat onder bestaande steun wordt verstaan: *„alle steun die voor de inwerkingtreding van het VWEU in de respectieve lidstaat bestond.*" Daaruit volgt dat elke steunregeling die in Spanje bestond voordat het land op 1 januari 1986 toetrad tot de Unie moet worden beschouwd als bestaande steun.

(207) Artikel 1, onder c), van diezelfde verordening luidt: *„„nieuwe steun", alle steun, dat wil zeggen steunregelingen en individuele steun die geen bestaande steun is, met inbegrip van wijzigingen in bestaande steun.*" Volgens het Hof van Justitie is het, om vast te stellen of een steunmaatregel is gewijzigd, van doorslaggevend belang om na te gaan of de bepalingen die in die maatregel voorzien, zijn gewijzigd ([63]). In latere arresten zijn het Hof van Justitie en het Gerecht nader ingegaan op de vraag welke wijzigingen van de bepalingen die in de steunmaatregel voorzien, van bestaande steun nieuwe steun maken. Volgens het Gerecht *„[wordt] de oorspronkelijke regeling […] dus slechts in een nieuwe steunregeling omgezet wanneer de wijziging de kern van die regeling raakt. Van een dergelijke substantiële wijziging kan echter geen sprake zijn wanneer het nieuwe element duidelijk los van de oorspronkelijke regeling kan worden beschouwd.*" ([64]).

(208) In dit verband dient te worden opgemerkt dat vóór de inwerkingtreding van de postwet van 1998 de totale nettoverliezen van Correos (ongeacht of deze verliezen werden veroorzaakt door de universeledienstverplichting of door activiteiten die daar geen verband mee hielden) rechtstreeks werden gecompenseerd uit de Spaanse rijksbegroting. Na de vaststelling van de postwet van 1998 beperkte de staat de publieke financiering van Correos tot de compensatie van de uitoefening van de nieuw vastgestelde en omschreven universeledienstverplichting en niet langer de totale nettoverliezen van de onderneming.

(209) De Commissie is daarom van mening dat de aard van de compensatie voor de universeledienstverplichting fundamenteel is gewijzigd, op twee manieren. In de eerste plaats verkleinde de postwet van 1998 de reikwijdte van de compensatie door die te beperken tot de universeledienstverplichting, terwijl daarvóór alle activiteiten van Correos (d.w.z. met inbegrip van activiteiten die geen verband met de universeledienstverplichting hielden) voor compensatie in aanmerking kwamen. Vermeldenswaardig is dat deze inperking van de reikwijdte wordt

([61]) Zaak 730/79, *Philip Morris Holland BV/Commissie van de Europese Gemeenschappen*, EU:C:1980:209, punt en 11 en 12, en zaak T-214/95, *Het Vlaamse Gewest (Flemish Region)/Commissie van de Europese Gemeenschappen*, EU:T:1998:77, punten 48-50.

([62]) Verordening (EU) 2015/1589 van de Raad van 13 juli 2015 tot vaststelling van bijzondere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (PB L 248 van 24.9.2015, blz. 9).

([63]) Zaak C-44/93, *Namur-Les Assurances*, EU:C:1994:311, punten 28 en 35.

([64]) Zie gevoegde zaken T-195/01 en T-207/01, *Government of Gibraltar/Commissie*, EU:T:2002:111, punt 111.

beschouwd als een fundamentele wijziging, en niet louter als een verlaging van de compensatie ([65]). Afhankelijk van de respectieve financiële situatie van de universele dienst en de niet-universele diensten, kan de wijziging resulteren in een verhoging of een verlaging van de compensatie ([66]). In de tweede plaats werd de methode om de hoogte van de compensatie te bepalen eveneens gewijzigd, bij het leveringsplan van 2000 (zie overweging 26). Terwijl de compensatie voor de universeledienstverplichting in eerste instantie was gebaseerd op de nettoverliezen van Correos, vereiste het leveringsplan van 2000 het gebruik van een specifieke methode (zie de overwegingen 27 en 28 voor het bepalen van de hoogte van die compensatie).

(210) De Commissie is daarom van mening dat de regeling significant is gewijzigd na de toetreding van Spanje tot de Europese Economische Gemeenschap in 1986. Bijgevolg concludeert de Commissie dat de uit hoofde van de postwet van 1998 aan Correos toegekende compensatie voor de universeledienstverplichting, in de context van staatssteun niet kan worden aangemerkt als bestaande steun en daarom moet worden beschouwd als nieuwe steun, ten minste sinds de inwerkingtreding van de postwet van 1998 in het jaar 1998.

7.1.3. RECHTMATIGHEID VAN DE STEUNMAATREGELEN

(211) De Commissie merkt op dat de compensaties voor de universeledienstverplichting waarop dit besluit betrekking heeft, voor zover ze staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag vormen, niet zijn aangemeld overeenkomstig artikel 108, lid 3, van het Verdrag. Daarom vormen de compensaties voor de universeledienstverplichting onrechtmatige steun in de zin van artikel 1, onder f), van Verordening (EU) 2015/1589.

7.1.4. VERENIGBAARHEID MET DE INTERNE MARKT

7.1.4.1. ***Rechtsgrondslag***

A. **Verenigbaarheid overeenkomstig artikel 106, lid 2, van het Verdrag**

(212) Voor zover de compensaties voor de universeledienstverplichting ten gunste van Correos neerkomen op staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag, moet worden beoordeeld of ze verenigbaar zijn met de interne markt. De redenen waarom een steunmaatregel van een staat verenigbaar met de interne markt kan of moet worden verklaard, worden vermeld in artikel 106, lid 2, artikel 107, lid 2, en artikel 107, lid 3, van het Verdrag.

(213) Overwegende dat de Spaanse autoriteiten consequent stellen dat de uit hoofde van de postwet van 1998 aan Correos toegekende compensaties voor de universeledienstverplichting compensaties voor de verrichting van diensten van algemeen economisch belang vormen, zal de verenigbaarheid van die compensaties met de interne markt moeten worden beoordeeld op basis van artikel 106, lid 2, van het Verdrag. Dit artikel bepaalt het volgende:

„De ondernemingen belast met het beheer van diensten van algemeen economisch belang of die het karakter dragen van een fiscaal monopolie, vallen onder de regels van de Verdragen, met name onder de mededingingsregels, voor zover de toepassing daarvan de vervulling, in feite of in rechte, van de hun toevertrouwde bijzondere taak niet verhindert. De ontwikkeling van het handelsverkeer mag niet worden beïnvloed in een mate die strijdig is met het belang van de Unie.”.

B. **Tijdelijke toepassing van het DAEB-pakket van 2012**

(214) De Commissie heeft de voorwaarden waaronder artikel 106, lid 2, van het Verdrag door haar wordt toegepast, vastgelegd in een aantal instrumenten, meest recentelijk in, onder meer, de DAEB-kaderregeling van 2012 en het DAEB-besluit van 2012 ([67]) (hierna samen „het DAEB-pakket van 2012” genoemd). Daarvóór had de Commissie de voorwaarden voor de beoordeling van de verenigbaarheid uit hoofde van artikel 106, lid 2, van het Verdrag zoals neergelegd in de DAEB-kaderregeling van 2005 ([68]) en de DAEB-beschikking van 2005 ([69]) gepubliceerd en toegepast.

([65]) Volgens artikel 4 van Verordening (EG) nr. 794/2004 van de Commissie van 21 april 2004 tot uitvoering van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag (thans: artikel 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie), worden wijzigingen van louter formele of administratieve aard die de beoordeling van de verenigbaarheid van de steunmaatregel met de gemeenschappelijke markt niet kunnen beïnvloeden en verhogingen van de oorspronkelijk voor een bestaande steunregeling voorziene middelen met maximaal 20 procent niet beschouwd als wijzigingen van bestaande steun.

([66]) Als de diensten in verband met de universeledienstverplichting bijvoorbeeld verliesgevend waren, maar de onderneming als geheel winst maakte, werd geen compensatie toegekend, terwijl na de wijziging wel enige compensatie kon worden verleend. Als de onderneming als geheel verlies leed, met een zeer winstgevende universeledienstverplichting, zou de onderneming echter compensatie kunnen ontvangen.

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

([68]) Communautaire kaderregeling inzake staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst (PB C 297 van 29.11.2005, blz. 4).

([69]) Beschikking 2005/842/EG van de Commissie van 28 november 2005 betreffende de toepassing van artikel 86, lid 2, van het EG-Verdrag op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst die aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen wordt toegekend (PB L 312 van 29.11.2005, blz. 67).

(215) De compensaties vallen niet binnen het toepassingsgebied van het DAEB-besluit van 2012, zoals gedefinieerd in artikel 2 van dat besluit, omdat de hoogte van de over de periode 2004-2010 aan Correos toegekende compensaties voor de universeledienstverplichting hoger waren dan 15 miljoen EUR per jaar. Ook vallen ze niet binnen het toepassingsgebied van de DAEB-beschikking van 2005, zoals gedefinieerd in artikel 2 van die beschikking.

(216) Bij de huidige stand van ontwikkeling van de interne markt kan staatssteun die buiten het toepassingsbereik van het DAEB-besluit van 2012 valt, op grond van artikel 106, lid 2, van het Verdrag verenigbaar worden verklaard indien deze voor het beheer van de betrokken diensten van algemeen economisch belang noodzakelijk is en deze de ontwikkeling van het handelsverkeer niet beïnvloedt in een mate die strijdig is met het belang van de Unie ([70]).

(217) In de DAEB-kaderregeling van 2012 worden de voorwaarden beschreven waaronder een dergelijk evenwicht wordt bereikt. In overeenstemming met punt 69 van de DAEB-kaderregeling van 2012 zijn, gelet op het feit dat de compensaties voor de universeledienstverplichting over de periode 2004-2010 onrechtmatige staatssteun vormen, de in de volgende bepalingen van die kaderregeling beschreven voorwaarden echter niet van toepassing op de beoordeling van de verenigbaarheid met artikel 106, lid 2, van het Verdrag door de Commissie:

— Punt 14: goed onderzoek naar de behoeften aan de openbare dienst wanneer een aanbieder wordt belast met een specifieke dienst van algemeen economisch belang;

— Punt 19: inachtneming van de Unieregels inzake het plaatsen van overheidsopdrachten bij de toewijzing van een dienst van algemeen economisch belang;

— Punt 20: verbod op discriminatie;

— Punt 24 (en volgende): toepassing van de NAC-methode bij de berekening van de nettokosten;

— Punt 39 (en volgende): doelmatigheidsprikkels;

— Punt 60: transparantie.

(218) Daarom zal de Commissie in de volgende paragraaf de compensaties voor de universeledienstverplichting toetsen aan de DAEB-kaderregeling van 2012, waarbij de hierboven genoemde punten buiten beschouwing worden gelaten, en bepalen of die compensaties voldoen aan de overige voorwaarden van de kaderregeling.

7.1.4.2. ***Verenigbaarheid overeenkomstig de DAEB-kaderregeling van 2012***

A. **Reële dienst van algemeen economisch belang als bedoeld in artikel 106 van het Verdrag**

(219) De dienst waarmee Correos door de Spaanse staat is belast, is de universele postdienst zoals vereist op grond van artikel 3, lid 1, van Richtlijn 2008/6/EG, dat luidt: „*De lidstaten zorgen ervoor dat de gebruikers het recht genieten op een universele dienst welke inhoudt dat op alle punten van het grondgebied permanent postdiensten van een bepaalde kwaliteit worden aangeboden tegen prijzen die voor alle gebruikers betaalbaar zijn*." Zoals beschreven in de overwegingen 4 tot en met 8 bij Richtlijn 2008/6/EG tot wijziging van Richtlijn 97/67/EG worden universele postdienstverplichtingen zoals gedefinieerd door de postdienstenrichtlijn door de Unie erkend als reële diensten van algemeen economisch belang in de zin van artikel 106, lid 2, van het Verdrag.

B. **Noodzaak om openbaredienstverplichtingen en de berekeningswijze van de compensatie vast te leggen in een besluit waarbij een onderneming met het beheer van de dienst van algemeen economisch belang wordt belast**

(220) Zoals bepaald in paragraaf 2.3 van de DAEB-kaderregeling van 2012, houdt het begrip „dienst van algemeen economisch belang" in de zin van artikel 106 van het Verdrag in dat de onderneming in kwestie middels een of meer officiële rechtshandelingen is belast met de exploitatie van de dienst van algemeen economisch belang.

(221) In die rechtshandelingen moeten in het bijzonder de volgende elementen worden omschreven:

(1) de precieze aard en duur van de openbaredienstverplichting waarmee de onderneming wordt belast;

(2) de betrokken ondernemingen en het betrokken grondgebied;

([70]) Zie punt 11 van de DAEB-kaderregeling van 2012.

(3) de aard van alle uitsluitende rechten die de onderneming zijn verleend;

(4) de beschrijving van het compensatiemechanisme en de parameters voor berekening, monitoring en herziening van de compensatie;

(5) de regelingen om overcompensatie te vermijden en terug te betalen.

(222) In de postwet van 1998 en in het leveringsplan van 2000, de twee rechtshandelingen waarbij de onderneming voor de periode 2004-2010 met de dienst werd belast, werd de universeledienstverplichting duidelijk omschreven en werd Correos duidelijk met die verplichting belast. Het betrokken grondgebied is het hele nationale grondgebied van Spanje.

(223) In artikel 19 van de Spaanse postwet van 1998 worden ook de aan Correos verleende uitsluitende rechten omschreven. Die rechten omvatten bijvoorbeeld het gebruik van het merk „España", het woord „Correos" en de daarmee samenhangende symbolen.

(224) Het leveringsplan van 2000 voorziet in een mechanisme om de nettokosten van de universeledienstverplichting te berekenen (de Spaanse methode) die wordt gebruikt om de hoogte van de compensatie te bepalen ([71]). Het compensatiemechanisme en de parameters voor de berekening van de compensatie kunnen daarom worden geacht vastgesteld te zijn.

(225) Gegeven het feit dat volgens de Spaanse methode het bedrag van de compensaties voor de universeledienstverplichting moet overeenkomen met de ex post berekende nettokosten, kan worden aanvaard dat het systeem is ontworpen om overcompensatie te voorkomen voor zover de berekeningsmethode als betrouwbaar kan worden beschouwd. Hoewel de Commissie de toepasbaarheid van de Spaanse methode betwist, wordt niet aangenomen dat deze van invloed is op de naleving van de voorwaarde dat er mechanismen moeten bestaan die overcompensatie voorkomen.

(226) De Commissie is daarom van oordeel dat de belasting van Correos met de universeledienstverplichting moet worden geacht in overeenstemming met de DAEB-kaderregeling van 2012 te zijn.

C. **Lengte van de periode waarvoor een onderneming met het beheer van de dienst van algemeen economisch belang wordt belast**

(227) In paragraaf 2.4 van de DAEB-kaderregeling van 2012 is het volgende bepaald: „*De lengte van de periode waarvoor een onderneming met het beheer van de dienst van algemeen economisch belang wordt belast, dient te worden verantwoord aan de hand van objectieve criteria zoals de behoefte om niet-overdraagbare vaste activa af te schrijven. In beginsel mag de lengte van die periode niet langer zijn dan de periode die nodig is om de activa te kunnen afschrijven die voor het verrichten van de dienst van algemeen economisch het meest van belang zijn.*".

(228) In de Spaanse postwet van 1998 werd de periode waarvoor Correos met de universeledienstverplichting werd belast, niet gespecificeerd. Deze periode eindigde echter in 2011, toen de nieuwe Spaanse postwet van 2010 in werking trad, zodat de feitelijke lengte van de periode 12 jaar bedroeg.

(229) In de eerste plaats is de Commissie niet van mening dat deze vereiste van de DAEB-kaderregeling van 2012 kan leiden tot de onverenigbaarheid van steun die dateert van vóór de inwerkingtreding van deze kaderregeling. De bepaling ter beperking van de lengte van openbaredienstverplichting in de DAEB-kaderregeling van 2012 heeft ten doel te waarborgen dat de marktsituatie regelmatig door de staat wordt geëvalueerd om na te gaan of de handhaving van een openbare dienst nog steeds gerechtvaardigd is en om mededinging rond de toewijzing van deze openbare dienst toe te staan door middel van regels inzake openbare aanbestedingen. Deze doeleinden kunnen niet worden nagestreefd ten aanzien van een maatregel die in het verleden is voltooid en kunnen daarom niet leiden tot onverenigbaarheid van de tot 2010 toegekende compensaties voor de universeledienstverplichting ([72]).

(230) Voorts merkt de Commissie op dat de periode van 12 jaar die de universeledienstverplichting besloeg niet buitensporig lijkt en vergelijkbaar is met de perioden die van toepassing zijn op andere aanbieders van universele diensten in de EU ([73]).

(231) Daarom kan worden aanvaard dat de lengte van 12 jaar niet langer is dan de afschrijvingsperiode voor de activa die voor het verrichten van de universele dienst door Correos het belangrijkst zijn, zoals vereist door de DAEB-kaderregeling van 2012.

([71]) Zie overweging (28).

([72]) De verrichting van de dienst kan betrekking hebben op een maatregel die in het verleden is ingesteld en nog steeds loopt. In dergelijke gevallen zou mogelijkerwijs om de wijziging of zelfs beëindiging van de belasting met de universeledienstverplichting kunnen worden verzocht.

([73]) Zie bijvoorbeeld *La Poste* (Frankrijk), *Poste Italiane* (Italië) en *ELTA* (Griekenland): voor elk van deze aanbieders bedraagt de periode 15 jaar.

D. **Inachtneming van Richtlijn 2006/111/EG van de Commissie** ([74])

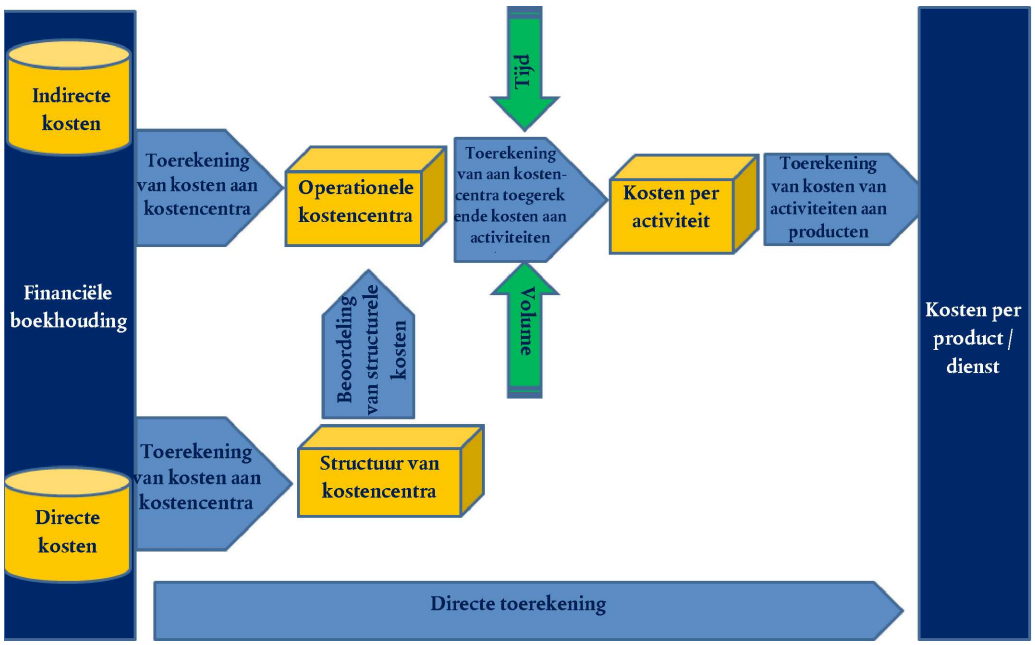
(232) Volgens punt 18 van de DAEB-kaderregeling van 2012 wordt „*[s]teun […] alleen als verenigbaar met de interne markt op grond van artikel 106, lid 2, van het Verdrag beschouwd wanneer de onderneming, in voorkomend geval, Richtlijn 2006/111/EG betreffende de doorzichtigheid in de financiële betrekkingen tussen lidstaten en openbare bedrijven en de financiële doorzichtigheid binnen bepaalde ondernemingen in acht neemt*”.

(233) Artikel 29 van de Spaanse postwet van 1998 schrijft voor dat er afzonderlijke rekeningen worden bijgehouden binnen het interne boekhoudsysteem van de aanbieder van de universele dienst.

(234) Deze verplichting wordt met name opgelegd via Verordening (*Orden*) FOM/2447/2004 van 12 juli 2004 inzake „analytische boekhouding en scheiding van rekeningen”. De Commissie heeft geverifieerd dat de beginselen van die regeling, wat de toerekening van directe en indirecte kosten betreft, in overeenstemming zijn met de in de DAEB-kaderregeling van 2012 neergelegde beginselen ([75]).

(235) Bovendien hebben de Spaanse autoriteiten, na een verzoek daartoe van de Commissie in het inleidingsbesluit van 2016, de Commissie een gedetailleerde beschrijving van het analytische boekhoudsysteem van Correos doen toekomen, dat wordt weergegeven in de figuur.

Kostentoerekeningssysteem van Correos



(236) Zoals wordt geïllustreerd in overweging 235, is het kostentoerekeningssysteem van Correos gebaseerd op de kostenberekeningsmethode genaamd „activity-based costing” (kostenberekening op basis van activiteiten). Het systeem voor de kostenberekening op basis van activiteiten is een specifieke invulling van de methode van volledige kostenverdeling, die voldoet aan de DAEB-kaderregeling van 2012 ([76]) en ook in overeenstemming is met de sectorspecifieke vereisten inzake gescheiden boekhouding als bedoeld in artikel 14 van de postdiensten-richtlijn.

(237) Het analytische model van Correos omvat in essentie de volgende fasen:

(1) Bepaling van de toe te rekenen kosten uit de winst-en-verliesrekening: in 2005 bedroegen de toerekenbare kosten circa […] EUR.

([74]) Richtlijn 2006/111/EG van de Commissie van 16 november 2006 betreffende de doorzichtigheid in de financiële betrekkingen tussen lidstaten en openbare bedrijven en de financiële doorzichtigheid binnen bepaalde ondernemingen (PB L 318 van 17.11.2006, blz. 17).
([75]) Zie punt 31 van de DAEB-kaderregeling van 2012.
([76]) Zie punt 44 van de DAEB-kaderregeling van 2012.

(2) Toerekening van kosten aan kostencentra:

a) Een klein percentage van de kosten ([…] % - circa […] miljoen EUR in 2005) wordt rechtstreeks aan eindproducten toegerekend.

b) De meerderheid van de toerekenbare kosten ([…] % - […] miljard EUR) wordt toegerekend aan kostencentra (KC's).

De KC's (waarvan er in 2005 […] waren) zijn de basiseenheid van het analytische boekhoudsysteem. KC's worden gedefinieerd als eenheden van verbruik van middelen die vanuit kostentoerekeningsoogpunt relevant zijn.

In het analytische boekhoudsysteem van Correos wordt onderscheid gemaakt tussen:

— operationele KC's: deze verbruiken middelen die rechtstreeks verband houden met de eindproducten en -diensten (bv. een postkantoor). In 2005 telde het analytische boekhoudsysteem van Correos […] operationele KC's. In 2005 werd een bedrag van 1,484 miljard EUR toegerekend aan operationele KC's;

— structurele KC's: voor de structurele kosten die niet rechtstreeks verband houden met de eindproducten en -diensten. Deze kosten betreffen met name de kosten van de functies ondersteuning, administratie, HR en IT. In 2005 telde het analytische boekhoudsysteem van Correos 180 structurele KC's. In 2005 werd een bedrag van 280 miljoen EUR toegerekend aan structurele KC's.

c) De aan structurele KC's toegerekende kosten worden vervolgens verdeeld over operationele KC's op basis van een causale relatie tussen structurele KC's en operationele KC's.

(3) Toerekening van de aan KC's toegeschreven kosten aan activiteiten:

Activiteiten zijn groepen van homogene taken die gericht zijn op de verrichting van einddiensten of die de verrichting daarvan ondersteunen (zoals handmatige sortering, automatische sortering, vervoer enz.). In 2005 werden in het analytische boekhoudsysteem van Correos 16 activiteiten onderscheiden.

De aan operationele KC's toegerekende kosten worden verdeeld over activiteiten op basis van het verbruik van middelen van de KC's door activiteiten.

(4) Toerekening van de kosten van activiteiten aan elk eindproduct of elke einddienst:

Kosten worden aan eindproducten en -diensten toegerekend op basis van het causale verband tussen de kosten en de activiteiten.

(5) Bepaling van de inkomsten van elk eindproduct of elke einddienst

Om de inkomsten te bepalen worden de volgende stappen gevolgd:

a) Eerst worden te verdelen inkomsten afgeleid uit de winst-en-verliesrekening: in 2005 bedroegen de toerekenbare inkomsten circa […] miljard EUR.

b) Een deel van deze inkomsten (in 2005 […] % - […] miljard EUR) komt overeen met de in het factureringssysteem van Correos geregistreerde directe verkopen en kan rechtstreeks worden toegerekend aan eindproducten en -diensten.

c) De rest van de inkomsten (in 2005 […] % - […] miljoen EUR), die niet in het factureringssysteem zijn geregistreerd, maar een andere oorsprong hebben, wordt toegerekend aan eindproducten en -diensten op basis van een tabel van percentages die is afgeleid uit door Correos uitgevoerde studies naar de causaliteit tussen de geregistreerde inkomsten en de producten en diensten die deze inkomsten hebben gegenereerd.

(6) Op die manier kan de marge per eindproduct of -dienst worden berekend.

(238) De Commissie concludeert dat het analytische boekhoudsysteem van Correos geschikt is om de activiteiten voor de verrichting van de universele dienst te scheiden van de niet in het kader van de universeledienstverplichting verrichte activiteiten.

(239) De Commissie concludeert dat Correos heeft voldaan aan Richtlijn 2006/111/EG.

A. **Compensatiebedrag**

Passende berekeningsmethode

(240) Volgens punt 21 van de DAEB-kaderregeling van 2012 mag „*[h]et compensatiebedrag […] niet hoger zijn dan hetgeen nodig is om de nettokosten van de uitvoering van de openbaredienstverplichtingen, rekening houdende met een redelijke winst, te dekken*." Ook wordt in de DAEB-kaderregeling van 2012 het volgende bepaald: „*Wanneer de onderneming activiteiten verricht die buiten het toepassingsbereik van de dienst van algemeen economisch belang vallen, kunnen de in aanmerking te nemen kosten alle directe kosten omvatten die nodig zijn om de openbaredienstverplichtingen uit te voeren, plus een passende bijdrage in de indirecte kosten die voor de dienst van algemeen economisch belang en de overige activiteiten gemeenschappelijk zijn. De kosten die verband houden met activiteiten die buiten het toepassingsbereik van de dienst van algemeen economisch belang vallen, omvatten alle directe kosten, plus een passende bijdrage in de gemeenschappelijke kosten*.".

(241) Punt 24 van de DAEB-kaderregeling van 2012 luidt: „*De nettokosten die nodig zijn, of die naar verwachting nodig zijn, om de openbaredienstverplichtingen uit te voeren, dienen te worden berekend aan de hand van de Net Avoided COST (NAC)-methode, met name in sectoren waarin dit door Uniewetgeving of nationale wetgeving wordt geëist en in andere gevallen waarin dit mogelijk is*.".

(242) In het inleidingsbesluit van 2016 heeft de Commissie verklaard dat, aangezien de uit hoofde van de postwet van 1998 toegekende compensaties waren verleend als onrechtmatige steun vóór de inwerkingtreding van de DAEB-kaderregeling van 2012 op 31 januari 2012, de toepassing van punt 24 van de kaderregeling, en derhalve van de NAC-methode, specifiek wordt uitgesloten door punt 69.

(243) In voetnoot 2 bij punt 21 van de DAEB-kaderregeling van 2012 wordt verduidelijkt dat indien de NAC-methode niet kan worden toegepast (of, zoals in het onderhavige geval, niet van toepassing is), de nettokosten moeten worden berekend als de kosten minus de inkomsten van de verrichting van de openbaredienstverplichtingen. Deze „kostentoerekeningsmethode" wordt beschreven in punt 28 e.v. van de DAEB-kaderregeling van 2012. In de DAEB-kaderregeling van 2005, die van toepassing was van 29 november 2005 tot 31 januari 2012 en in die periode de basis vormde voor diverse besluiten van de Commissie inzake compensatie voor universeledienstverplichtingen ([77]), werd de kostentoerekeningsmethode aangemerkt als de juiste methode om DAEB-compensaties te berekenen.

(244) De Spaanse autoriteiten en/of Correos bestrijden dat argument specifiek in hun opmerkingen, waarbij zij aanvoeren dat de DAEB-kaderregeling van 2012 het gebruik van de NAC-methode niet belette, maar eenvoudigweg toestond dat deze methode vóór de inwerkingtreding ervan niet werd gebruikt (zie met name overweging 98).

(245) De Commissie is van mening dat aanvaarding van het gebruik van de NAC-methode voor vóór de inwerkingtreding van de DAEB-kaderregeling van 2012 onrechtmatig verleende steun lidstaten de mogelijkheid zou bieden om voordeel te verkrijgen uit het niet aanmelden van een dergelijke onrechtmatige steunmaatregel, doordat de betrokken lidstaat zou kunnen kiezen tussen de kostentoerekeningsmethode en de NAC-methode, terwijl lidstaten die hun DAEB-compensaties hebben aangemeld, zoals vereist door de staatssteunregels, slechts één methode zouden kunnen gebruiken, de kostentoerekeningsmethode. Deze benadering zou Spanje derhalve in staat stellen om voordeel te trekken uit een inbreuk op de aanmeldingsverplichting en zou een mogelijke inbreuk op het beginsel van gelijke behandeling met zich meebrengen. De Commissie verklaart daarom dat in dit geval alleen de kostentoerekeningsmethode kan worden gebruikt.

(246) Hoe dan ook is de Commissie van mening dat zelfs indien zou worden aanvaard dat de NAC-methode als voorgeschreven door de DAEB-kaderregeling van 2012 en Richtlijn 2008/6/EG in dit geval zou kunnen worden gebruikt, zoals uiteengezet in de overwegingen 176 tot en met 183, de Spaanse methode niet kan worden beschouwd als een geldige toepassing van de NAC-methode, in tegenstelling tot wat de Spaanse autoriteiten en/of Correos beweren.

(247) Bijgevolg is de Spaanse methode, ongeacht de potentiële intrinsieke merites daarvan, geen methode die de Commissie ooit heeft erkend, noch vóór de inwerkingtreding van de DAEB-kaderregeling van 2012, noch na die inwerkingtreding.

(248) In deze omstandigheden is de Commissie van mening dat de enige methode die kan worden gebruikt de kostentoerekeningsmethode is, die de enige referentiemethode was ten tijde van de toekenning van de compensaties voor de universeledienstverplichting en die de basis vormde voor diverse besluiten van de Commissie ten aanzien van dergelijke compensaties.

([77]) Zie met name Besluit 2012/321/EU en Besluit 2012/636/EU.

Passende benchmarks voor de redelijke winst

(249) Zoals uitgelegd in overweging 167, heeft de Commissie in haar besluit van 25 januari 2012 inzake bpost een referentiebandbreedte voor een redelijke winst vastgesteld die van toepassing is op alle exploitanten van postdiensten in de Unie.

(250) De Spaanse autoriteiten betwisten de toepasselijkheid van deze benchmark op Correos, met het argument dat elk individueel geval op zijn eigen merites moet worden beoordeeld. De Commissie heeft de Spaanse autoriteiten verzocht om gedetailleerde informatie over de Spaanse postmarkt, zodat kan worden geëvalueerd of er mogelijk andere benchmarks op Correos kunnen worden toegepast. Deze informatie is evenwel niet verstrekt. Bijgevolg zal de Commissie de in de zaak bpost vastgestelde referentiebandbreedte voor een redelijke winst toepassen op de onderhavige zaak.

Beoordeling van de door de Spaanse autoriteiten voorgestelde alternatieve aanpak

(251) Indien de Commissie de kostentoerekeningsmethode zou toepassen op de uit hoofde van de postwet van 1998 aan Correos toegekende compensaties voor de universeledienstverplichting, zouden volgens de Spaanse autoriteiten de volgende factoren in aanmerking moeten worden genomen (zie paragraaf 5.3.1):

— een afzonderlijke beoordeling van de compensaties voor het voorbehouden gebied en het niet-voorbehouden gebied;

— een vermindering van de overcompensatie door de uitkering van dividenden door Correos.

(252) Deze voorstellen worden geanalyseerd in de overwegingen 253 tot en met 263.

— Een afzonderlijke beoordeling van de compensaties voor het voorbehouden gebied en het niet-voorbehouden gebied

(253) De Spaanse autoriteiten stellen dat de door Correos ontvangen compensaties voor de verrichting van diensten in het voorbehouden en het niet-voorbehouden gebied afzonderlijk moeten worden beoordeeld.

(254) Na de door de Spaanse autoriteiten in de loop van de formele onderzoeksprocedure aangedragen argumenten te hebben geanalyseerd, is de Commissie van oordeel dat de scheiding tussen het voorbehouden gebied en het niet-voorbehouden gebied kan worden aanvaard, omdat:

— de argumenten voor differentiatie tussen de twee verschillende diensten van algemeen economisch belang redelijk lijken (met name het feit dat de context van de vervulling van de verplichtingen in het voorbehouden gebied verschilt van die van de dienstverlening in het niet-voorbehouden gebied);

— de scheiding volledig consistent is met de wijze waarop de compensaties voor de universeledienstverplichting zijn berekend, waarbij duidelijk onderscheid is gemaakt tussen de voorbehouden en de niet-voorbehouden diensten en een aanmerkelijk verschil tussen de twee gebieden kan worden waargenomen. Zoals de Spaanse autoriteiten hebben toegelicht, is de kostentoerekeningsmethode toegepast op de voorbehouden diensten, terwijl voor de niet-voorbehouden diensten een andere methode is gebruikt, die de Spaanse autoriteiten identificeren met de NAC-methode. Hoewel de Commissie het niet eens is met deze kwalificatie, stemt zij ermee in dat de berekeningsmethoden voor het voorbehouden gebied en het niet-voorbehouden gebied fundamenteel van elkaar verschillen.

(255) De Commissie wenst te benadrukken dat aanvaarding van deze scheiding met zich meebrengt dat de compensaties voor het voorbehouden gebied en de compensaties voor het niet-voorbehouden gebied afzonderlijk moeten worden beoordeeld, zonder uiteindelijke aansluiting op elkaar van de twee beoordelingen.

Door de aanvaarding van deze scheiding bevestigt de Commissie dat de in paragraaf 5.3.1 gepresenteerde resultaten correct zijn:

— geen overcompensatie van Correos voor de verrichting van de voorbehouden diensten, aangezien de compensatie voor de voorbehouden diensten exact gelijk is aan de nettokosten van Correos;

— overcompensatie van Correos voor de verrichting van de niet-voorbehouden diensten, die gelijk is aan het bedrag van de compensaties die zijn toegewezen aan het niet-voorbehouden gebied, aangezien de gerealiseerde winst op de niet-voorbehouden diensten altijd hoger was dan de maximale referentiewinst die is vastgesteld in de zaak bpost.

(256) De overcompensatie van Correos voor de verrichting van de niet-voorbehouden diensten is daarom gelijk aan (nominaal) 317,387 miljoen EUR.

— Een vermindering van de overcompensatie door de uitkering van dividenden door Correos

(257) De Spaanse autoriteiten stellen dat de overcompensatie van Correos moet worden verminderd met het bedrag van de door Correos over de periode 2004-2010 uitgekeerde dividenden (circa 151 miljoen EUR).

(258) In beginsel zijn dividenden voor de Commissie geen geschikt middel om overcompensatie te voorkomen, zoals is opgemerkt in de zaak Dansk Statsbaner ([78]). In de onderhavige zaak begrijpt de Commissie echter dat in de specifieke omstandigheden van de zaak de uitkering van dividenden waarschijnlijk de enige praktische manier was om de effecten van de overcompensatie van Correos, die het gevolg was van de hoge winsten van Correos in het niet-voorbehouden gebied, te beperken.

(259) In de eerste plaats heeft Spanje naar het oordeel van de Commissie voldoende bewijs verstrekt om aannemelijk te maken dat het initiatief om dividenden uit te keren vooral uitging van de Spaanse staat (in zijn hoedanigheid van enige aandeelhouder van Correos) en niet een autonoom besluit van het management van Correos was.

(260) Behalve de opneming van deze dividenden in de rijksbegroting door de staat, ruim voordat ze feitelijk werden uitgekeerd, waaruit kan worden afgeleid dat de staat de zeggenschap over het besluit uitoefende, is het ook moeilijk in te zien welk economisch belang Correos, als onderneming, erbij had om in die periode dividenden aan de staat uit te keren. De typische prikkels voor een onderneming om haar aandeelhouder(s) te belonen (teneinde investeerders aan te trekken, toekomstige financiering veilig te stellen, de goede financiële gezondheid van de onderneming aan te tonen) lijken niet relevant in de omstandigheden van deze zaak, waarin de staat de enige aandeelhouder is en de onderneming was verzekerd van voortgezette financiering door de staat tot 2010. Om deze redenen, en gezien het specifieke wettelijk kader dat van kracht was, kan worden aanvaard dat het besluit om dividenden uit te keren in wezen door de staat werd genomen, die dit instrument gebruikte om middelen aan de onderneming te onttrekken.

(261) Wat de Spaanse staat betreft zou het betalen van significante compensaties en het tegelijkertijd innen van dividend inconsistent kunnen zijn, maar kan dit worden begrepen in een context waarin de dividenden feitelijk een manier waren om een potentiële overfinanciering, die volgens het leveringsplan van 2000 sowieso aan Correos moest worden betaald, te verminderen. Aangezien Spanje een openbaredienstencontract had gesloten waarin het bedrag van de aan Correos te betalen compensatie automatisch werd vastgesteld, ongeacht de feitelijke winsten van de onderneming, kan worden begrepen dat de dividenden in die omstandigheden de facto de rol van terugvorderingsmechanisme konden vervullen.

(262) De Commissie weegt ook mee dat deze dividenden in essentie voortkwamen uit de overgecompenseerde niet-voorbehouden diensten die de bron van winst van Correos vormden. Bovendien lijkt Correos, dat in de desbetreffende jaren bijzonder winstgevend was, geen specifiek voordeel te hebben verkregen uit de tijdelijk door haar onder zich gehouden middelen: Correos kreeg geen bankleningen waarbij zij mogelijk profiteerde van een betere kredietwaardigheid en deed geen overnames.

(263) In die omstandigheden aanvaardt de Commissie de vermindering van de overcompensatie van Correos door middel van de uitkering van dividenden over de periode 2004-2010.

(264) In tabel 12 wordt een overzicht gegeven van de berekening van het nominale terugbetaalde bedrag:

Tabel 12

Berekening van de overcompensatie

(miljoen EUR)

Niet-voorbehouden gebied	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Totaal
Opbrengsten	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Kosten	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

([78]) Zie voetnoot 31. Ook als dividenden in die zaak in aanmerking zouden worden genomen, kan, zoals de Commissie in punt 345 van dat besluit opmerkt: „*het dividendbeleid [niet] worden gelijkgesteld aan een terugbetalingsclausule die het mogelijk maakt de compensaties voor de uitvoering van een openbaredienstverplichting aan te passen en overcompensatie te voorkomen.*"

(miljoen EUR)

Niet-voorbehouden gebied	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Totaal
Nettokosten = kosten — opbrengsten	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Redelijke winst (op basis van een ROS van 7,4 %)	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Nettokosten + redelijke winst	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Toegestane compensatie van Correos	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Aan Correos toegekende compensatie	44,859	47,294	55,199	39,441	40,863	45,919	43,812	317,387
Overcompensatie = toegekende compensatie — toegestane compensatie	44,859	47,294	55,199	39,441	40,863	45,919	43,812	317,387
Toegerekend dividend	29,775	30,576	51,958	38,966	0,000	0,000	0,000	151,275
Gecorrigeerde overcompensatie = overcompensatie — dividenden	**15,084**	**16,718**	**3,241**	**0,475**	**40,863**	**45,919**	**43,812**	**166,112**

7.1.5. CONCLUSIE

(265) De Commissie concludeert in de eerste plaats dat de uit hoofde van de postwet van 1998 aan Correos toegekende compensaties voor de universeledienstverplichting onrechtmatige steun vormen.

(266) Bovendien vormen deze compensaties onverenigbare steun overeenkomstig artikel 106, lid 2, van het Verdrag voor zover zij Correos overcompenseerden.

(267) Na aftrek van het dividend is de overcompensatie gelijk aan 166,112 miljoen EUR.

(268) In het feitelijk terug te vorderen bedrag kan rekening worden gehouden met een fiscale aanpassing ([79]), zoals wordt voorzien in de Bekendmaking van de Commissie inzake de terugvordering van steun ([80]), waarin in punt 50 wordt verklaard: „*De autoriteiten van de lidstaten mogen bij de vaststelling van het terug te betalen bedrag rekening houden met het effect van het belastingstelsel. Wanneer een begunstigde van onrechtmatige en onverenigbare steun over de ontvangen steun belasting heeft betaald, kunnen de nationale instanties, in overeenstemming met hun nationale belastingregels, rekening houden met de eerder betaalde belasting door alleen het door de begunstigde ontvangen nettobedrag terug te vorderen. De Commissie is van oordeel dat in een dergelijk geval de nationale instanties ervoor zullen moeten zorgen dat de begunstigde niet een verdere belastingvermindering kan genieten door aan te voeren dat de terugbetaling zijn belastbaar inkomen heeft verlaagd, omdat dit zou betekenen dat het nettobedrag van de terugvordering lager was dan het nettobedrag dat aanvankelijk was ontvangen.*"

(269) In het daadwerkelijk terug te vorderen bedrag kan daarom een fiscale aanpassing zijn inbegrepen, aangenomen dat Spanje de in punt 50 van de bekendmaking van de Commissie vastgestelde voorwaarden eerbiedigt. Ook zal het terug te vorderen bedrag rente omvatten, gerekend vanaf de datum waarop elke compensatie ter beschikking van Correos was gesteld tot de datum van de terugvordering.

([79]) De Spaanse autoriteiten hebben te kennen gegeven dat zij voornemens zijn een verzoek om een fiscale aanpassing in te dienen voor de berekening van het terug te vorderen bedrag.

([80]) Bekendmaking van de Commissie „Naar een doelmatige tenuitvoerlegging van beschikkingen van de Commissie waarbij lidstaten wordt gelast onrechtmatige en onverenigbare steun terug te vorderen" (PB C 272 van 15.11.2007, blz. 4).

7.2. *DE DOOR CORREOS VERKREGEN VRIJSTELLINGEN VAN DE ONROERENDEZAAKBELASTING (IBI) EN DE BELASTING OP ECONOMISCHE ACTIVITEITEN (IAE)*

7.2.1. STAATSSTEUN IN DE ZIN VAN ARTIKEL 107, LID 1, VAN HET VERDRAG

7.2.1.1. ***Aan de staat toe te rekenen en uit staatsmiddelen bekostigde maatregel***

(270) In artikel 107, lid 1, van het Verdrag wordt bepaald dat de maatregel moet zijn verleend door een lidstaat of in welke vorm ook met staatsmiddelen moet zijn bekostigd. Een verlies aan belastinginkomsten staat gelijk aan het verbruik van staatsmiddelen in de vorm van een begrotingsuitgave.

(271) Volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie van Unie in de zaak *Banco Exterior de España* is een maatregel waarbij de overheid aan bepaalde ondernemingen een belastingvrijstelling verleent die, hoewel in dat kader geen staatsmiddelen worden overgedragen, de financiële situatie van de begunstigden verbetert ten opzichte van de andere belastingplichtigen, bijgevolg als een steunmaatregel van de staat in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag aan te merken ([81]).

(272) Door Correos vrij te stellen van de onroerendezaakbelasting (IBI) en van de belasting op economische activiteiten (IAE), derven de Spaanse autoriteiten inkomsten die staatsmiddelen vormen.

(273) De Commissie stelt zich dan ook op het standpunt dat deze belastingvrijstellingen een verlies aan staatsmiddelen met zich meebrengen en bijgevolg zijn verleend door de staat met behulp van staatsmiddelen.

(274) De Spaanse autoriteiten en/of Correos hebben er in hun opmerkingen op gewezen dat de vrijstelling van de IBI niet toerekenbaar is aan de staat omdat deze maatregel voortvloeit uit beslissingen van nationale rechters en niet van de staat zelf (zie de overwegingen 67 en 102).

(275) De Commissie is het oneens met dat argument; wanneer een overheidsinstantie een voordeel aan een begunstigde verleent, valt deze maatregel per definitie aan de staat toe te rekenen, zelfs indien de betrokken instantie juridische autonomie ten opzichte van andere overheden geniet ([82]). Daarom is steun die wordt verleend als gevolg van uitspraken van nationale rechters toe te rekenen aan de staat en kan dergelijke steun derhalve worden aangemerkt als staatssteun.

7.2.1.2. ***Selectief economisch voordeel voor een onderneming***

A. **Het begrip „onderneming"**

(276) Zoals is opgemerkt in overweging 162, moet Correos worden aangemerkt als een onderneming voor de verrichting van universele diensten waarop een belastingvrijstelling van toepassing is.

B. **Economisch voordeel**

(277) Bij het bepalen of er een economisch voordeel aan de onderneming wordt verleend, is de precieze vorm van een maatregel niet van belang ([83]). Het begrip „voordeel" omvat niet alleen positieve prestaties, doch eveneens maatregelen die, in verschillende vormen, verlichting brengen in de lasten die normaliter op het budget van een onderneming drukken ([84]). Bijgevolg kan een verlichting van economische lasten (zoals belastingverplichtingen) ook een voordeel vormen.

(278) Correos is geheel of gedeeltelijk vrijgesteld van bepaalde belastingen, zoals de IBI en de IAE, terwijl andere ondernemingen die eveneens economische activiteiten, waaronder postdiensten, verrichten, in beginsel volledig belastingplichtig voor die belastingen zijn. Derhalve geniet Correos een economisch voordeel in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag.

(279) De aan Correos verleende belastingvrijstellingen verminderen lasten die normaliter deel uitmaken van de bedrijfskosten. Bijgevolg strekken ze Correos tot voordeel in vergelijking met andere ondernemingen die aan de IBI en de IAE zijn onderworpen, die niet van deze belastingvrijstellingen kunnen profiteren.

([81]) Zaak C-387/92, *Banco Exterior de España*, EU:C:1994:100, punt 14.
([82]) Arrest van het Gerecht van 12 december 1996, *Air France/Commissie*, T-358/94, ECLI:EU:T:1996:194, punt 62.
([83]) Zaak C-280/00, *Altmark Trans*, EU:C:2003:415, punt 84.
([84]) Zaak 30/59, *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Hoge Autoriteit van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal* EU:C:1961:2, blz. 19, en zaak C-143/99, *Adria-Wien Pipeline*, EU:C:2001:598, punt 38.

C. **Selectiviteit**

(280) Een maatregel is selectief voor zover deze bepaalde ondernemingen of producties van bepaalde goederen begunstigen in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag.

(281) Gedifferentieerde belastingheffing moet worden onderzocht in het licht van de rechtspraak betreffende het begrip „selectiviteit" ([85]). Een belastingmaatregel is *prima facie* selectief wanneer deze afwijkt van het algemene (of referentie)belastingkader. In dit verband dient te worden onderzocht of de maatregel bepaalde ondernemingen kan begunstigen ten opzichte van andere ondernemingen die zich in een feitelijk en juridisch vergelijkbare situatie bevinden, gelet op de doelstelling van het betrokken referentiebelastingstelsel. Volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie kan een op het eerste gezicht selectieve maatregel worden gerechtvaardigd door de opzet van het belastingstelsel. In dit verband mogen echter slechts intrinsieke redenen die aan het belastingstelsel inherent zijn in aanmerking worden genomen, terwijl redenen van extern beleid buiten beschouwing moeten blijven. Wanneer de op het eerste gezicht selectieve maatregel niet kan worden gerechtvaardigd door de opzet van het belastingstelsel, houdt de maatregel een selectief voordeel in en vormt de maatregel, indien aan alle andere voorwaarden van artikel 107, lid 1, van het Verdrag is voldaan, staatssteun in de zin van die bepaling ([86]).

De onroerendezaakbelasting (IBI)

Referentiekader

(282) De bepaling van het referentiebelastingstelsel (referentiekader) is des te belangrijker bij belastingmaatregelen, daar het bestaan van een voordeel slechts ten opzichte van het „normale" belastingstelsel kan worden vastgesteld ([87]).

(283) In de voorliggende zaak moet als referentiekader de IBI worden genomen zoals deze is neergelegd in Koninklijk Wetsbesluit 2/2004 van 5 maart 2004. Uit deze wet volgt dat, krachtens de normale regels, ondernemingen — naast andere rechtspersonen en naast natuurlijke personen — zijn onderworpen aan de IBI voor de in artikel 61 van Koninklijk Wetsbesluit 2/2004 vermelde eigendomsrechten op agrarische en niet-agrarische onroerende zaken en op onroerende zaken met bijzondere kenmerken.

Afwijking van het referentiekader

(284) Volgens artikel 60 van het koninklijk wetsbesluit is de IBI *„een directe zakelijke belasting over de waarde van onroerende zaken overeenkomstig de in dit koninklijk wetsbesluit omschreven voorwaarden"*. Het belastbare feit van de IBI is het houden van een of meer van de rechten die worden vermeld in artikel 61 van Koninklijk Wetsbesluit 2/2004 ([88]) op agrarische en niet-agrarische onroerende zaken en onroerende zaken met bijzondere kenmerken. De IBI wordt niet geheven over activiteiten, maar over de waarde van onroerende zaken.

(285) Op grond van artikel 19, lid 1, onder b), van de postwet van 1998 en artikel 22, lid 2, van de postwet van 2010 heeft Correos in beginsel recht op een vrijstelling van de belastingen op de economische activiteiten die samenhangen met de diensten die zij verricht in het voorbehouden gebied (krachtens de postwet van 1998) of met de universeledienstverplichting (krachtens de postwet van 2010). Hoewel de Spaanse autoriteiten betogen dat de IBI niet rechtstreeks wordt geheven op een specifieke economische activiteit en Correos daarom niet van de vrijstelling kon profiteren, heeft Correos in de praktijk klachten ingediend bij lokale rechtbanken omdat zij meende recht te hebben op de vrijstelling van de IBI voor postkantoren in bepaalde gemeenten.

(286) De vrijstelling van de IBI voor Correos vormt een afwijking van het algemene stelsel van de IBI dat in Spanje van toepassing is en verleent Correos een selectief voordeel. Door de toepassing van de belastingvrijstelling geniet Correos, dat, zoals ook andere ondernemingen, betrokken is bij transacties met onroerende zaken, een belastingvoordeel waarop andere ondernemingen geen recht hebben. De maatregel wijkt derhalve af van het gewone stelsel van de IBI voor zover er onderscheid wordt gemaakt tussen marktdeelnemers die zich, in het licht van de doelstelling van het IBI-stelsel (namelijk om belasting te heffen over de in artikel 61 van Koninklijk Wetsbesluit 2/2004 genoemde rechten op agrarische en niet-agrarische onroerende zaken), in een feitelijk en juridisch vergelijkbare situatie bevinden ([89]).

([85]) Gevoegde zaken C-78/08 tot en met C-80/08, *Paint Graphos en anderen*, EU:C:2011:550, punten 49 en volgende.
([86]) Zie zaak C-143/99, *Adria-Wien Pipeline*, EU:C:2001:598.
([87]) Zaken T-211/04 en T-215/04, *Commissie en Spanje/Government of Gibraltar en het Verenigd Koninkrijk*, EU:T:2008:595, punt 80.
([88]) Administratieve concessie op de onroerende zaak zelf of op de openbare diensten waartoe de onroerende zaak is bestemd, een zakelijk recht van opstal, een zakelijk recht van vruchtgebruik en het eigendomsrecht.
([89]) Zie onder meer zaak C -88/03, *Portugal/Commissie*, EU:C:2006:511, punt 56, en gevoegde zaken C-78/08 tot en met C-80/08, *Paint Graphos*, EU:C:2011:550, punt 49.

Intrinsieke logica van het belastingstelsel

(287) De Commissie concludeert voorlopig dat de vrijstelling van de IBI die van toepassing is op Correos *prima facie* selectief is. Er dient echter nog steeds te worden bepaald (zoals is opgemerkt in overweging 281) of de vrijstelling van de IBI kan worden gerechtvaardigd door de aard of de algemene opzet van het IBI-stelsel, door aan te tonen dat de maatregel rechtstreeks voortvloeit uit de basis- of leidende beginselen van dat stelsel.

(288) De Spaanse autoriteiten en/of Correos hebben vóór de vaststelling van het inleidingsbesluit van 2016 of in de loop van de formele onderzoeksprocedure geen argumenten aangedragen waaruit blijkt dat de vrijstelling van de IBI voortvloeit uit de toepassing van een leidend beginsel van het IBI-stelsel. Ook de Commissie heeft een dergelijke rechtvaardiging niet kunnen vaststellen. De inherente logica van de IBI is het belasten van een of meer van de in artikel 61 van Koninklijk Wetsbesluit 2/2004 vermelde rechten op agrarische en niet-agrarische onroerende zaken en op onroerende zaken met bijzondere kenmerken. De toepassing van een volledige vrijstelling van de IBI op uitsluitend Correos past niet in de opzet van het IBI-stelsel.

Conclusie

(289) Aangezien de Spaanse autoriteiten in de loop van de formele onderzoeksprocedure geen argumenten hebben aangedragen die de beoordeling van de Commissie weerleggen, bevestigt de Commissie de in het inleidingsbesluit van 2016 bereikte voorlopige conclusie dat de vrijstelling van de IBI Correos een selectief voordeel heeft verleend dat niet kan worden gerechtvaardigd door de aard en de algemene opzet van het IBI-stelsel.

De belasting op economische activiteiten (IAE)

Referentiekader

(290) Uit artikel 78 van Koninklijk Wetsbesluit 2/2004 volgt dat ondernemingen die economische, zakelijke, beroeps- of artistieke activiteiten uitvoeren zijn onderworpen aan de IAE. De IAE op post- en telecommunicatiediensten is vastgesteld in tariefgroep 847 „Postdiensten en telecommunicatie" van Koninklijk Wetsbesluit 1175/1990 van 28 september 1990. Bijgevolg is het referentiekader de IAE zoals neergelegd in Koninklijk Wetsbesluit 2/2004 van 5 maart 2004.

Afwijking van het referentiekader

(291) Noot 3 bij tariefgroep 847 van Koninklijk Wetsbesluit 1175/1990 van 28 september 1990 bepaalt dat de openbare onderneming Correos is gerechtigd tot de betaling van slechts 50 % van het tarief voor ondernemingen die in tariefgroep 847 „Postdiensten en telecommunicatie" vallen.

(292) De gedeeltelijke vrijstelling van de IAE voor Correos vormt een afwijking van het IAE-stelsel dat van toepassing is op economische, zakelijke, beroeps- of artistieke activiteiten in het algemeen en post- en telecommunicatiediensten in het bijzonder. Die vrijstelling kan daarom worden geacht een selectief voordeel te verlenen aan Correos. Door de toepassing van de belastingvrijstelling met 50 % geniet Correos, dat zich bezighoudt met economische activiteiten in het algemeen en post- en telecommunicatiediensten in het bijzonder, een belastingvoordeel waarop andere ondernemingen in het algemeen en andere postexploitanten in het bijzonder geen recht hebben. De maatregel wijkt derhalve af van het gewone stelsel van de IAE dat van toepassing is op alle ondernemingen in het algemeen en exploitanten van post- en telecommunicatiediensten in het bijzonder, voor zover de maatregel onderscheid maakt tussen marktdeelnemers die zich, in het licht van het doel van de IAE (het belasten van de verrichting van een economische activiteit), in een feitelijk en juridisch vergelijkbare situatie bevinden ([90]). De Commissie concludeert daarom dat de gedeeltelijke vrijstelling van de IAE die van toepassing is op Correos *prima facie* selectief is.

Intrinsieke logica van het belastingstelsel

(293) Bepaald moet derhalve worden, in overeenstemming met de rechtspraak van het Hof van Justitie, of de aan Correos verleende vrijstelling van de IAE kan worden gerechtvaardigd door de aard of de algemene opzet van het IAE-stelsel, door aan te tonen dat de maatregel rechtstreeks voortvloeit uit de basis- of leidende beginselen van dat stelsel.

([90]) Zie onder meer zaak C -88/03, *Portugal/Commissie*, EU:C:2006:511, punt 56, en gevoegde zaken C-78/08 tot en met C-80/08, *Paint Graphos*, EU:C:2011:550, punt 49.

(294) Correos stelt dat de vrijstelling van de IAE is gerechtvaardigd door de opzet van het IAE-stelsel omdat de intrinsieke logica van de IAE is om economische activiteiten te belasten met als doel om in te grijpen in de productie of distributie van goederen en diensten, en Correos niet alleen economische activiteiten verricht die bestaan in de productie van goederen en diensten, maar ook in het leveren van openbare diensten, zoals de universele dienst, die voor Correos geen economisch doel dienen (zie overweging 70).

(295) De Commissie kan niet instemmen met dit argument. De levering van de universele dienst is een economische activiteit, en een belastingvrijstelling die gericht is op de universeledienstverplichting moet worden beschouwd als staatssteun die mogelijk verenigbaar is indien de voorschriften inzake de verenigbaarheid van diensten van algemeen economisch belang worden nageleefd. Dit argument lijkt niet te stroken met het verzoek van Correos om de vrijstellingen van de IAE en de IBI niet te beoordelen in het licht van de postwet van 1998 of de postwet van 2010, op basis waarvan Correos met de universeledienstverplichting is belast, maar rechtstreeks op basis van de wetgeving tot vaststelling van die belastingen (zie overweging 66). De Commissie merkt in dit verband op dat Correos niet heeft betoogd dat de vrijstelling van de IAE een compensatie van de universeledienstverplichting zou kunnen vormen.

(296) Bijgevolg is de Commissie van oordeel dat niet is aangetoond dat de vrijstelling van de IAE kan worden gerechtvaardigd door de opzet van het IAE-stelsel.

Conclusie

(297) De Commissie bevestigt de in het inleidingsbesluit van 2016 bereikte voorlopige conclusie dat de aan Correos verleende gedeeltelijke vrijstelling van de IAE een selectief voordeel vormt dat niet kan worden gerechtvaardigd door de aard en de algemene opzet van het IAE-stelsel.

7.2.1.3. ***Vervalsing van de mededinging en ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer***

(298) Zoals is uitgelegd in overweging 204, kan elke maatregel ten gunste van Correos de mededinging vervalsen en het handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig beïnvloeden.

7.2.1.4. ***Conclusie***

(299) Op grond van de voorgaande overwegingen bevestigt de Commissie haar voorlopige beoordeling dat de aan Correos verleende vrijstellingen van de IBI en de IAE de cumulatieve staatssteuncriteria vervullen en daarom staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag vormen.

7.2.2. BESTAANDE OF NIEUWE STEUN

(300) Wat de vrijstelling van de IBI betreft, werden de belastingvrijstellingen door Correos verkregen in de periode 2008-2013, en dus na de toetreding van Spanje tot de Europese Economische Gemeenschap in 1986. Daarom kan de vrijstelling van de onroerendezaakbelasting niet worden geacht bestaande steun te zijn.

(301) Wat de vrijstelling van de IAE betreft, is de belasting ingevoerd bij de artikelen 79 tot en met 92 van Wet 39/1988 van 28 december 1988 tot regulering van de openbare financiën van lokale overheden. De belasting is ingevoerd na de toetreding van Spanje tot de Gemeenschap. Bijgevolg kan de vrijstelling voor de IAE normaliter niet worden aangemerkt als bestaande steun.

(302) Opgemerkt kan worden dat de Spaanse autoriteiten en/of Correos betogen dat de vrijstelling van de IAE bestaande steun vormt omdat de vrijstelling voortkomt uit de zogenoemde vrijstellingsquota, een modaliteit van de belasting op inkomsten uit werkzaamheden op het gebied van handel en nijverheid (*Impuesto sobre Actividades y beneficios comerciales e industriales*), die waren ingevoerd bij Wet 3313/1966 van 29 december 1966 (zie de overwegingen 71 en 103).

(303) De Spaanse autoriteiten hebben de Commissie geen informatie verstrekt ten bewijze van de continuïteit tussen de belasting op inkomsten uit werkzaamheden op het gebied van handel en nijverheid van 1966 en de IAE van 1988, waarbij een zeer specifiek stelsel werd ingevoerd (zie de overwegingen 42 tot en met 44). De Commissie merkt bovendien op dat zelfs indien zou worden aangenomen dat de in 1988 ingevoerde IAE voortkomt uit de belasting op inkomsten uit werkzaamheden op het gebied van handel en nijverheid van 1966, de Spaanse

autoriteiten erkennen dat Correos, toen dat nog een bestuursorgaan was (zie overweging 103), op grond van die aard een volledige vrijstelling van de belasting op inkomsten uit werkzaamheden op het gebied van handel en nijverheid van 1966 genoot. Correos was een bestuursorgaan tot 1990 (zie overweging 22), en is derhalve a priori nooit onderworpen geweest aan de belasting op inkomsten uit werkzaamheden op het gebied van handel en nijverheid van 1966, terwijl Correos in het IAE-stelsel duidelijk is ingedeeld in een specifieke belastingcategorie en profiteert van een verlaging met 50 % van de uit hoofde van die categorie verschuldigde belasting.

(304) De Commissie houdt daarom vast aan haar standpunt dat de IAE geen bestaande staatssteun vormt.

7.2.3. RECHTMATIGHEID VAN DE STEUNMAATREGELEN

(305) De Commissie merkt op dat de vrijstellingen van de IBI en de IAE niet zijn aangemeld overeenkomstig artikel 108, lid 3, van het Verdrag.

(306) Daarom vormen de aan Correos verleende belastingvrijstellingen onrechtmatige steun in de zin van artikel 1, onder f), van Verordening (EU) 2015/1589.

7.2.4. VERENIGBAARHEID MET DE INTERNE MARKT

(307) Staatssteun wordt als verenigbaar met de interne markt beschouwd voor zover die steun in een van de in artikel 107, lid 2, genoemde categorieën van het Verdrag ([91]) valt, en kan als verenigbaar met de interne markt worden beschouwd indien de Commissie vaststelt dat de steun in een van de in artikel 107, lid 3, genoemde categorieën van het Verdrag valt ([92]). Het is echter aan de lidstaat die de steun verleent om te bewijzen dat de door hem verleende staatssteun verenigbaar is met de interne markt op grond 107, lid 2 of lid 3, van het Verdrag.

(308) De Commissie constateert dat de vrijstellingen van de IBI en de IAE Correos verlichten van kosten die zij normaliter zou hebben moeten dragen in het kader van haar dagelijkse beheer of haar normale activiteiten. Anders gesteld vormen die vrijstellingen operationele steun, zonder beperking in de tijd. In de regel kan operationele steun niet worden beschouwd als verenigbaar met de interne markt overeenkomstig lid 2 of lid 3 van artikel 107 van het Verdrag.

(309) Bovendien hebben de Spaanse autoriteiten vóór het inleidingsbesluit van 2016 of in de loop van de formele onderzoeksprocedure geen nieuwe argumenten naar voren gebracht die aantonen dat de aan Correos verleende vrijstellingen van de IBI en de IAE onder een van de in lid 2 of lid 3 van artikel 107 van het Verdrag genoemde uitzonderingen zouden kunnen vallen.

(310) Ook hebben de Spaanse autoriteiten vóór het inleidingsbesluit van 2016 of in de loop van de formele onderzoeksprocedure geen onderbouwing verschaft waaruit kan worden afgeleid dat de vrijstellingen van de IBI en de IAE (die in elk geval niet alleen van toepassing zijn op diensten van algemeen economisch belang, maar ook op zuiver commerciële activiteiten) mogelijk verenigbaar overeenkomstig artikel 106, lid 2, zijn.

7.2.5. CONCLUSIE

(311) Gezien het bovenstaande is de Commissie van oordeel dat de vrijstellingen van de IBI en de IAE onverenigbare staatssteun vormen en dat de overeenkomstige bedragen moeten worden teruggevorderd.

(312) Correos betoogt in dit verband dat zelfs indien de Commissie de vrijstellingen van de IBI onverenigbaar zou achten, deze niet kunnen worden teruggevorderd gezien het beginsel van kracht van gewijsde, dat volgens Correos impliceert dat het arrest van de Spaanse Tribunal Supremo niet langer in twijfel kan worden getrokken (zie overweging 69).

(313) De Commissie deelt de zienswijze van Correos op dit punt niet.

([91]) De in artikel 107, lid 2, van het Verdrag bepaalde uitzonderingen hebben betrekking op: a) steunmaatregelen van sociale aard aan individuele verbruikers; b) steunmaatregelen tot herstel van de schade veroorzaakt door natuurrampen of andere buitengewone gebeurtenissen, en c) steunmaatregelen aan de economie van bepaalde streken van de Bondsrepubliek Duitsland.

([92]) De in artikel 107, lid 3, van het Verdrag bepaalde uitzonderingen hebben betrekking op: a) steunmaatregelen ter bevordering van de economische ontwikkeling van bepaalde streken; b) steunmaatregelen om de verwezenlijking van belangrijke projecten van gemeenschappelijk Europees belang te bevorderen of een ernstige verstoring in de economie van de lidstaat op te heffen; c) steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken; d) steunmaatregelen om de cultuur en de instandhouding van het culturele erfgoed te bevorderen, en e) andere soorten van steunmaatregelen aangewezen bij besluit van de Raad.

(314) In de eerste plaats heeft de Spaanse Tribunal Supremo geen uitspraak gedaan over het bestaan of niet-bestaan van steun in de door lokale rechtbanken aan Correos verleende vrijstellingen van de IBI (zie de overwegingen 40 en 41). De enige conclusie van de Spaanse Tribunal Supremo was dat de vrijstellingen van de IBI niet gerechtvaardigd waren. Zoals de Spaanse autoriteiten hebben toegelicht, beschikten de betrokken rechtbanken niet over de bevoegdheid om terugvordering te gelasten. In deze context kan het *res iudicata*-beginsel derhalve niet worden ingeroepen, gegeven het feit dat er geen arrest is waarin wordt geconcludeerd dat Correos de overeenkomstige bedragen niet hoeft terug te betalen.

(315) In de tweede plaats is de beoordeling van de verenigbaarheid van steun een exclusieve bevoegdheid van de Commissie en kunnen de nationale rechtbanken, voor zover er sprake is van staatssteun, zich niet uitspreken over de verenigbaarheid en terugvordering ervan.

(316) Het terug te vorderen nominale bedrag voor de vrijstelling van de IBI komt overeen met de som van de door lokale rechtbanken in de periode 2008-2013 aan Correos verleende vrijstellingen, die gelijk is aan 752 840,50 EUR. Het feitelijke terug te vorderen bedrag zal rente omvatten vanaf de datum waarop elke belastingteruggave werd betaald aan Correos tot de datum van de daadwerkelijke terugvordering.

(317) Het terug te vorderen nominale bedrag voor de vrijstelling van de IAE komt overeen met het totaalbedrag van de in de periode 2004-2017 aan Correos verleende verlaging van de IAE: 113 591,24 EUR. Het feitelijke terug te vorderen bedrag zal rente omvatten vanaf de datum waarop elke belastingteruggave werd betaald aan Correos tot de datum van de daadwerkelijke terugvordering.

7.3. *DE DRIE KAPITAALVERHOGINGEN VAN RESPECTIEVELIJK 2004, 2005 EN 2006*

7.3.1. STAATSSTEUN IN DE ZIN VAN ARTIKEL 107, LID 1, VAN HET VERDRAG

(318) De Spaanse autoriteiten betogen dat de drie kapitaalverhogingen voor Correos in 2004 (16 miljoen EUR), 2005 (16 miljoen EUR) en 2006 (16 miljoen EUR) in overeenstemming waren met het beginsel van de investeerder in een markteconomie en daarom geen staatssteun vormen.

(319) Volgens de Spaanse autoriteiten maakten die kapitaalverhogingen deel uit van het strategische bedrijfsplan van Correos voor de periode 2001-2006 in het licht van de krimpende postmarkt. Dit omvatte investeringen in de infrastructuur, de organisatiestructuur en het automatiseringsproces van Correos.

(320) In reactie op de door de Commissie in het inleidingsbesluit van 2016 geuite twijfels hebben de Spaanse autoriteiten de Commissie aanvullende argumenten verstrekt waaruit overeenstemming met het beginsel van de investeerder in een markteconomie zou moeten blijken (zie paragraaf 4.1.3), te weten:

— de vooruitzichten van Correos waren goed ten tijde van de investering, gezien de eerder opgestelde meerjarenplannen. De meerjarenplannen voor 2004-2006 voorzagen een verbetering van de winstgevendheid van Correos ten opzichte van een scenario zonder investeringsactiviteit, dat gelijkblijvende winst liet zien. In die zin vormden de kapitaalverhogingen een wezenlijke factor voor het bereiken van de vooraf geschatte winstgevendheid van de onderneming;

— het besluit om de onderneming te moderniseren vormde een coherente zakelijke beslissing die elke aandeelhouder zou hebben gesteund, en specifiek was de investeringsactiviteit in de periode 2004-2006 hoger dan die in de periode 1994-2004, zodat de kapitaalverhogingen onderdeel vormden van de reactie op de noodzaak van aanvullende financiering;

— de onderneming maakte na de investeringen winst (ook indien de door Correos ontvangen compensaties voor de universeledienstverlening buiten beschouwing worden gelaten);

— in een onafhankelijke, achteraf (door Ernst & Young) uitgevoerde studie op basis van ex-antegegevens werd geconcludeerd dat het verwachte rendement van de investeringen van de Spaanse staat in Correos hoger was dan de kosten van kapitaal ten tijde van de investering.

(321) De Commissie erkent dat de deels door de staat gefinancierde investeringen in Correos typisch zijn voor moderniseringsmaatregelen in de postsector in reactie op het krimpen van de brievenpostmarkt. De besluiten van de staat waren gebaseerd op meerjarenplannen die duidelijk een verbetering van de winstgevendheid van Correos voorzagen, hetgeen later werd bevestigd door de feiten. Ook bevestigt de studie van Ernst & Young dat de investeringen op dat moment rationele economische beslissingen waren.

7.3.2. CONCLUSIE

(322) De Commissie stelt zich op het standpunt dat de kapitaalinjecties van 2004, 2005 en 2006 kunnen worden geacht in overeenstemming met het beginsel van de investeerder in een markteconomie te zijn en daarom geen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag vormen.

7.4. *DE AAN CORREOS TOEGEKENDE COMPENSATIES VOOR DE ORGANISATIE VAN VERKIEZINGEN*

7.4.1. STAATSSTEUN IN DE ZIN VAN ARTIKEL 107, LID 1, VAN HET VERDRAG

7.4.1.1. ***Aan de staat toe te rekenen en uit staatsmiddelen bekostigde maatregel***

(323) De compensatie werd rechtstreeks uit de algemene rijksbegroting betaald en is aan de staat toe te rekenen en uit staatsmiddelen bekostigd.

7.4.1.2. ***Selectief economisch voordeel voor een onderneming***

A. **Het begrip „onderneming"**

(324) Uit de rechtspraak volgt dat artikel 107 van het Verdrag niet van toepassing is op het handelen van de staat waarbij het om „uitoefening van overheidsgezag" ([93]) gaat of wanneer organen die onder de staat vallen, handelen „in hun hoedanigheid van overheid" ([94]). Een entiteit kan worden beschouwd als handelend in hoedanigheid van overheid wanneer de betrokken activiteit een taak is die tot de kerntaken van de staat behoort, of die wegens haar aard, doel en de regels waaraan zij is onderworpen, met die taken verband houdt ([95]). Algemeen gesproken, en tenzij de betrokken lidstaat besloten heeft marktmechanismen te introduceren, vormen activiteiten die intrinsiek tot de overheidsprerogatieven behoren en die de staat op zich neemt, geen economische activiteiten.

(325) In de onderhavige zaak maken de door Correos verrichte diensten deel uit van de verplichting van de staat om de verkiezingsprocedure te reguleren en te organiseren, in welke procedure het recht om ofwel persoonlijk, ofwel bij brief te stemmen is erkend. De Spaanse autoriteiten en/of Correos stellen dat alle door Correos in het kader van de organisatie van verkiezingen verrichte activiteiten moeten worden gezien als deel uitmakend van de prerogatieven van de staat en dat Correos bij het verrichten van deze activiteiten niet moet worden beschouwd als een onderneming [zie de overwegingen 79-81, 118 en 119].

(326) De Commissie is van mening dat de activiteiten die rechtstreeks verband houden met de stemprocedure, zoals de afhandeling van stemmen bij brief, de verzending van drukwerk (oproepingskaarten) door de Spaanse raad voor de verkiezingslijsten (*Oficina del Censo Electoral*) en de verzameling van verkiezingsdocumenten zodra de telling is voltooid, tot de kerntaken van de staat behoren. Bijgevolg is de Commissie het met de Spaanse autoriteiten eens dat die activiteiten niet kunnen worden beschouwd als economische activiteiten en dat de financiering ervan geen staatssteun vormt, aangezien Correos ten aanzien van die activiteiten niet kan worden geacht een onderneming te zijn.

(327) Met betrekking tot de afhandeling van door politieke kandidaten verzonden verkiezingsdrukwerk ligt de situatie anders. In haar besluit in de zaak Poste Italiane ([96]) heeft de Commissie bepaald dat de verspreiding van verkiezingsdrukwerk door Poste Italiane tegen een gereduceerd gesubsidieerd tarief een economische activiteit is en dat de compensatie voor deze dienst staatssteun vormt. De voorliggende maatregel vertoont sterke gelijkenis met het Italiaanse systeem (verkiezingskandidaten kunnen onder bepaalde voorwaarden tegen gereduceerde tarieven pamfletten verzenden aan kiezers en de staat compenseert de resterende kosten van de postexploitant) en is duidelijk scheidbaar van de door Correos verrichte niet-economische activiteiten die rechtstreeks samenhangen met de stemprocedure. Bijgevolg moet Correos wat betreft de afhandeling van door politieke kandidaten per post verzonden verkiezingsdrukwerk worden geacht een onderneming in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag te zijn.

([93]) Zaak 118/85, *Commissie/Italië*, EU:C:1987:283, punten 7 en 8.
([94]) Zaak C-30/87, *Bodson*, EU:C:1988:225, punt 18.
([95]) Zie, met name, zaak C-364/92, *SAT*, EU:C:1994:7, punt 30, en zaak C-343/95, *Calì & Figli*, EU:C:1997:160, punten 22 en 23.
([96]) Zie het besluit van de Commissie in zaak SA.33989 (2012/NN) betreffende steunmaatregelen van Italië ten gunste van Poste Italiane.

(328) Gezien de inhoud van de dienst zouden ook andere postexploitanten deze dienst kunnen verrichten in ruil voor overheidscompensatie ([97]). Dit wordt geschraagd door het feit dat verkiezingskandidaten het door de staat opgezette systeem momenteel gebruiken (en dus voor Correos kiezen) om hun pamfletten te verzenden omdat ze daarvoor een lagere prijs per poststuk betalen. Wanneer ze echter meer dan één poststuk per burger willen verzenden, moeten ze de volle prijs betalen en kunnen ze daarbij (met name in stedelijke gebieden) vrijelijk kiezen voor Correos of een andere postexploitant.

B. **Economisch voordeel**

(329) De aan Correos toegekende compensatie voor de afhandeling van door politieke kandidaten per post verzonden verkiezingsdrukwerk is bedoeld om alle of een deel van de nettokosten van Correos voor de verrichting van de dienst in kwestie te dekken. Zonder die compensatie zou Correos deze kosten zelf moeten dragen. De compensatie vormt derhalve een voordeel voor Correos, aangezien Correos door de maatregel wordt verlicht van een last die zij zonder die compensatie zou moeten dragen.

C. **Selectiviteit**

(330) De maatregel is duidelijk selectief, omdat ze slechts één onderneming begunstigt: Correos.

7.4.1.3. ***Vervalsing van de mededinging en ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer***

(331) Zoals is uitgelegd in overweging 204, kan elke maatregel ten gunste van Correos de mededinging vervalsen en het handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig beïnvloeden.

7.4.1.4. ***Conclusie***

(332) De Commissie is van oordeel dat de financiering van de verspreiding van verkiezingsdrukwerk voor politieke kandidaten staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag vormt.

7.4.2. BESTAANDE OF NIEUWE STEUN

(333) Volgens de Spaanse autoriteiten en Correos (zie de overwegingen 83 tot en met 85 en 121) vormt, indien de financiering van de verspreiding van verkiezingsdrukwerk voor politieke kandidaten staatssteun zou vormen, deze financiering bestaande steun omdat ze teruggaat tot vóór de toetreding van Spanje tot de Europese Economische Gemeenschap in 1986.

(334) De Spaanse autoriteiten lichten in het bijzonder toe dat de compensatie die aan politieke kandidaten wordt toegekend voor de verspreiding van verkiezingsdrukwerk bestaat sinds 1977 en sindsdien niet substantieel is gewijzigd.

(335) Op basis van de door de Spaanse autoriteiten ingediende informatie merkt de Commissie op dat de regeling, die dateert van 1977, voorzag in vaste lage tarieven die van toepassing waren op alle verkiezingen (op lokaal, regionaal, nationaal en Europees niveau). Ook ontving Correos voor elke verkiezingsprocedure financiering ter gedeeltelijke dekking van de totale kosten van de verrichting van de dienst over de hele periode.

(336) De Commissie concludeert dat de financiering van de verspreiding van verkiezingsdrukwerk voor politieke kandidaten bestaande staatssteun in de zin van artikel 1, onder b), van Verordening (EU) 2015/1589 vormt.

7.4.3. CONCLUSIE

(337) De aan Correos toegekende compensatie voor de verspreiding van door politieke kandidaten verzonden verkiezingsdrukwerk vormt bestaande staatssteun en zal afzonderlijk worden behandeld, in overeenstemming met de artikelen 17, 18 en 19 van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad ([98]).

([97]) In punt 13 van de mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de staatssteunregels van de Unie op voor het verrichten van diensten van algemeen economisch belang verleende compensatie wordt het volgende gesteld: „*Het besluit van een overheidsorgaan om niet toe te staan dat derden een bepaalde dienst verrichten (bijvoorbeeld omdat het die dienst intern wil verrichten), sluit niet uit dat er sprake is van een economische activiteit*".

([98]) Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (PB L 83 van 27.3.1999, blz. 1).

8. **SAMENVATTENDE CONCLUSIES**

(338) De uit hoofde van de postwet van 1998 aan Correos toegekende compensaties voor de universeledienstverplichting, de vrijstellingen van de onroerendezaakbelasting (IBI) en de belasting op economische activiteiten (IAE) en de aan Correos toegekende compensatie voor de verspreiding van verkiezingsdrukwerk vormen steunmaatregelen in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag omdat ze Correos verlichtten van normaliter door particuliere ondernemingen gedragen kosten.

(339) De drie kapitaalverhogingen van 2004, 2005 en 2006 vormen geen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag omdat de staat in overeenstemming met het beginsel van de investeerder in een markteconomie handelde.

(340) De Commissie stelt vast dat Spanje de in overweging 338 bedoelde steunmaatregelen onrechtmatig heeft toegepast, in strijd met artikel 108, lid 3, van het Verdrag, met uitzondering van de aan Correos toegekende compensatie voor de verspreiding van door politieke kandidaten verzonden verkiezingsdrukwerk, die bestaande staatssteun vormt.

(341) De uit hoofde van de postwet van 1998 aan Correos toegekende compensaties voor de universeledienstverplichting vormen onverenigbare steun overeenkomstig artikel 106, lid 2, van het Verdrag voor zover zij Correos overcompenseerden.

(342) De vrijstellingen van de onroerendezaakbelasting (IBI) en de belasting op economische activiteiten (IAE) vormen onverenigbare steun.

(343) De aan Correos toegekende compensatie voor de verspreiding van door politieke kandidaten verzonden verkiezingsdrukwerk vormt bestaande staatssteun en zal afzonderlijk worden behandeld, in overeenstemming met de artikelen 17, 18 en 19 van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad.

9. **TERUGVORDERING**

(344) Krachtens het Verdrag en de vaste rechtspraak van het Hof van Justitie is de Commissie bevoegd te beslissen dat de betrokken lidstaat de steunmaatregel moet intrekken of wijzigen wanneer zij heeft vastgesteld dat deze onverenigbaar is met de interne markt ([99]). Het Hof heeft verder steeds geoordeeld dat de verplichting van een lidstaat om steun die door de Commissie als onverenigbaar met de interne markt wordt beschouwd, ongedaan te maken, bedoeld is om de vroegere toestand te herstellen ([100]).

(345) In dit verband heeft het Hof geoordeeld dat deze doelstelling is bereikt zodra de begunstigde de onrechtmatig toegekende steun heeft terugbetaald, waardoor hij het marktvoordeel verliest dat hij ten opzichte van zijn concurrenten genoot en de toestand van vóór de steunverlening wordt hersteld ([101]).

(346) In overeenstemming met de rechtspraak is in artikel 16, lid 1, van Verordening (EU) 2015/1589 het volgende bepaald: „*Indien negatieve besluiten worden genomen in gevallen van onrechtmatige steun besluit de Commissie dat de betrokken lidstaat alle nodige maatregelen dient te nemen om de steun van de begunstigde terug te vorderen […]*”.

(347) Bijgevolg moeten de uit hoofde van de postwet van 1998 aan Correos toegekende compensaties voor de universeledienstverplichting (voor zover deze Correos overcompenseerden) en de bedragen van de vrijstellingen van de onroerendezaakbelasting (IBI) en de belasting op economische activiteiten (IAE), aangezien ze zijn toegepast in strijd met artikel 108 van het Verdrag en moeten worden beschouwd als onrechtmatige en onverenigbare steun, worden teruggevorderd om de toestand op de markt van vóór de steunverlening te herstellen.

(348) De nominale terug te vorderen bedragen die overeenkomen met de verschillende onverenigbare steunmaatregelen zijn 166,112 miljoen EUR voor uit hoofde van de postwet van 1998 aan Correos toegekende compensaties voor de universeledienstverplichting (zie overweging 267), 752 840,50 EUR voor de vrijstellingen van de onroerendezaakbelasting (IBI) (zie overweging 316) en 113 591,24 EUR voor de gedeeltelijke vrijstellingen van de IAE (zie overweging 317).

([99]) Zie zaak C-70/72, *Commissie/Duitsland*, Jurispr. 1973, blz. 813, punt 13.
([100]) Zie de gevoegde zaken C-278/92, C-279/92 en C-280/92, *Spanje/Commissie*, Jurispr. 1994, blz. I-4103, punt 75.
([101]) Zie zaak C-75/97, *België/Commissie*, Jurispr. 1999, blz. I-03671, punten 64 en 65.

(349) De terugvordering moet betrekking hebben op de periode die aanvangt op de dag dat het voordeel voor de begunstigde is ingegaan, d.w.z. de dag waarop hij over de steun kon beschikken, en eindigt bij de daadwerkelijke terugbetaling. Over de terug te betalen bedragen dient rente te worden betaald tot de dag van de daadwerkelijke terugbetaling. Bij de terugvordering kan ook rekening worden gehouden met een fiscale aanpassing zoals bedoeld in de overwegingen 268 en 269,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

Het bedrag van 317,387 miljoen EUR dat uit hoofde van de postwet van 1998 aan Correos is toegekend in de vorm van compensaties voor de universeledienstverplichting, die door Spanje zijn toegepast in strijd met artikel 108, lid 3, van het Verdrag, vormen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag.

Van het in de vorige alinea bedoelde bedrag is 166,112 miljoen EUR onverenigbaar met de interne markt, aangezien dit bedrag overcompensatie van Correos vormt.

Artikel 2

De aan Correos in de vorm van een vrijstelling van de onroerendezaakbelasting (*Impuesto sobre Bienes Inmuebles*) verleende staatssteun ten bedrage van 752 840,50 EUR, welke vrijstelling door Spanje onrechtmatig is toegepast in strijd met artikel 108, lid 3, van het Verdrag, is onverenigbaar met de interne markt.

Artikel 3

De aan Correos in de vorm van een gedeeltelijke vrijstelling van de belasting op economische activiteiten (*Impuesto de Actividades Económicas*) verleende staatssteun ten bedrage van 113 591,24 EUR, welke vrijstelling door Spanje onrechtmatig is toegepast in strijd met artikel 108, lid 3, van het Verdrag, is onverenigbaar met de interne markt.

Artikel 4

De in 2004, 2005 en 2006 door Spanje geleverde bijdragen aan het kapitaal van Correos vormen geen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag.

Artikel 5

De staatssteun in de vorm van aan Correos toegekende compensatie voor de verspreiding van verkiezingsdrukwerk vormt bestaande staatssteun in de zin van artikel 1, onder b), van Verordening (EU) 2015/1589.

Artikel 6

1. Spanje vordert de onverenigbare steun die is verleend uit hoofde van de in de artikelen 1, 2 en 3 bedoelde maatregelen terug.

2. Het bedrag van de in artikel 1, tweede alinea, bedoelde staatssteun kan verder worden verminderd door de op de verleende steun betaalde belasting daarop in mindering te brengen, op voorwaarde dat de begunstigde niet een verdere belastingvermindering als bedoeld in punt 50 van de Bekendmaking van de Commissie inzake de terugvordering van steun kan genieten.

3. De terug te vorderen bedragen omvatten rente vanaf de datum waarop zij de begunstigde ter beschikking zijn gesteld tot de datum van de daadwerkelijke terugbetaling ervan.

4. De rente wordt op samengestelde grondslag berekend overeenkomstig hoofdstuk V van Verordening (EG) nr. 794/2004.

5. Spanje annuleert alle uitstaande betalingen van de in de artikelen 1, 2 en 3 bedoelde steun vanaf de datum waarop dit besluit is vastgesteld.

Artikel 7

1. De terugvordering van de in de artikelen 1, 2 en 3 bedoelde steun geschiedt onmiddellijk en daadwerkelijk.

2. Spanje zorgt ervoor dat dit besluit binnen vier maanden vanaf de datum van kennisgeving ervan ten uitvoer wordt gelegd.

Artikel 8

1. Binnen twee maanden na de kennisgeving van dit besluit verstrekt Spanje de volgende informatie aan de Commissie:

a) het totale van de begunstigde terug te vorderen bedrag (hoofdsom en terugvorderingsrente);

b) een uitvoerige beschrijving van de reeds genomen en voorgenomen maatregelen om aan dit besluit te voldoen;

c) documenten waaruit blijkt dat de begunstigde is gelast de steun terug te betalen.

2. Spanje houdt de Commissie op de hoogte van de voortgang van de voor de uitvoering van dit besluit genomen nationale maatregelen, totdat de in de artikelen 1, 2 en 3 bedoelde steun volledig is teruggevorderd. Spanje verstrekt, op eenvoudig verzoek van de Commissie, onverwijld informatie over de reeds genomen en de voorgenomen maatregelen om aan dit besluit te voldoen. Spanje verstrekt tevens nadere inlichtingen over de reeds door de begunstigde terugbetaalde steunbedragen en terugvorderingsrente.

Artikel 9

Dit besluit is gericht tot het Koninkrijk Spanje.

Gedaan te Brussel, 10 juli 2018.

Voor de Commissie
Margrethe VESTAGER
Lid van de Commissie