BESLUITEN

BESLUIT (EU) 2020/613 VAN DE COMMISSIE

van 7 februari 2020

betreffende steunmaatregel SA.17653 — C36/2007 (ex NN 25/2007) van Duitsland ten gunste van Deutsche Post AG

(Kennisgeving geschied onder nummer C(2020) 593)

(Slechts de tekst in de Duitse 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 hun opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt:

1. **PROCEDURE**

1.1. **Overzicht van de desbetreffende staatssteunprocedures**

1.1.1. *Inleidingsbesluit*

(1) In 1994 heeft United Parcel Service ("UPS") een klacht ingediend omdat aan Deutsche Bundespost POSTDIENST ("DB Postdienst") onrechtmatige staatssteun zou zijn verleend.

(2) Op 23 oktober 1999 heeft de Commissie de formele onderzoeksprocedure ingeleid ("het inleidingsbesluit") met betrekking tot meerdere maatregelen van de staat: compensaties voor de universeledienstverplichting, een staatsgarantie en pensioensubsidies voor de periode 1995-1999.

(3) Dit inleidingsbesluit werd in het Publicatieblad van de Europese Unie bekendgemaakt ([2]). Tegelijkertijd werden de belanghebbenden aangemaand hun opmerkingen te maken.

(4) Duitsland heeft op 16 september 1999 opmerkingen ingediend.

(5) Na de bekendmaking van het inleidingsbesluit heeft de Commissie van 14 belanghebbenden opmerkingen ontvangen, die zij bij schrijven van 15 december 1999 voor een reactie heeft doorgezonden naar de Bondsregering.

(6) Duitsland heeft geantwoord bij schrijven van 1 februari 2000, dat op 2 februari 2000 is geregistreerd.

([1]) PB C 306 van 23.10.1999, blz. 25.
([2]) PB C 306 van 23.10.1999, blz. 25.

1.1.2. *De beschikking van 2002*

(7) Op 19 juni 2002 heeft de Commissie Beschikking 2002/753/EG ([3]) ("de beschikking van 2002") vastgesteld, waarin zij tot de bevinding kwam dat DB Postdienst en haar opvolger Deutsche Post AG ("DPAG", terwijl DB Postdienst én DPAG hierna tezamen "Deutsche Post" worden genoemd) voor deur-tot-deur-pakketdiensten tarieven hanteerden die onder de incrementele kosten lagen, en dat dit agressieve tariefbeleid geen deel uitmaakte van de publieke opdracht van Deutsche Post.

(8) De Commissie was van mening dat het daardoor ontstane verlies van 572 miljoen EUR in strijd met de artikelen 106 en 107 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) uiteindelijk werd gefinancierd uit staatsmiddelen, die Deutsche Post in uiteenlopende vorm ontving (bv. via publieke compensatiebetalingen door haar zusteronderneming Deutsche Bundespost TELEKOM ("DB Telekom"), kredietgaranties van de overheid en overheidssteun ter bekostiging van de pensioenen van postambtenaren ("de pensioensubsidies")).

(9) Naar aanleiding van de beschikking van 2002 vorderde Duitsland de met de interne markt onverenigbare staatssteun ter hoogte van 572 miljoen EUR van DPAG terug. Deutsche Post stelde tegen de beschikking beroep in bij de rechterlijke instanties van de Unie.

1.1.3. *Verdere klachten na de beschikking van 2002*

(10) Op 13 mei 2004 diende UPS een nieuwe klacht in, dat Deutsche Post ná de beschikking van 2002 onrechtmatige steun zou zijn verleend. Volgens UPS waren in de beschikking van 2002 niet alle in de oorspronkelijke klacht van 1994 beschreven maatregelen onderzocht en zouden de aan Deutsche Post verleende financiële voordelen duidelijk hoger uitkomen dan de met de staatssteunregels onverenigbare steun ter hoogte van 572 miljoen EUR. Deutsche Post zou staatsmiddelen hebben gebruikt om haar pakketdiensten uit te bouwen (bv. door de overname van andere ondernemingen) en zou tegen veel te lage verrekenprijzen diensten hebben geleverd aan haar dochterondernemingen Postbank AG ("Postbank") en Deutsche Post Euro Express GmbH & Co OHG, die actief zijn in, onderscheidenlijk, bankdiensten en, onder de merknaam DHL, pakketdiensten voor zakelijke klanten.

(11) De Commissie zond Duitsland op 9 november 2004 en op 1 april 2005 een verzoek om inlichtingen. Op 2 december 2004 en op 3 juni 2005 deelde Duitsland zijn opmerkingen mee.

(12) Op 16 juli 2004 diende TNT Post AG & Co KG ("TNT") een klacht in, waarin ook zij aanvoerde dat Deutsche Post diensten tegen veel te lage verrekenprijzen aan Postbank had geleverd. TNT voerde aan dat Postbank alleen de variabele kosten voor de geleverde diensten betaalde, terwijl Deutsche Post de gemeenschappelijke vaste kosten voor het distributienetwerk volledig uit de opbrengsten van haar monopolie op de briefpost financierde.

(13) De Commissie zond Duitsland op 11 november 2004 en op 25 april 2005 een verzoek om inlichtingen. Op 17 december 2004 en op 23 juni 2005 deelde Duitsland zijn opmerkingen mee.

1.1.4. *Het besluit van 2007 tot uitbreiding van de procedure*

(14) Nadat de Commissie nog andere klachten had ontvangen, stelde zij Duitsland bij schrijven van 12 september 2007 ([4]) in kennis van haar besluit tot uitbreiding van de in 1999 ingeleide procedure ("het besluit van 2007 tot uitbreiding van de procedure").

(15) Dit besluit van 2007 was erop gericht alle nieuw ontvangen informatie in de procedure op te nemen en alle eventueel door de overheidsmaatregelen ten gunste van Deutsche Post veroorzaakte concurrentieverstoringen diepgaand te onderzoeken.

(16) Op 14 december 2007 nam Duitsland een standpunt in tegen het besluit van 2007 tot uitbreiding van de procedure en Deutsche Post stelde beroep in tegen dat besluit ([5]). Op 16 november 2007 dienden UPS en TNT hun opmerkingen in. Nadat Duitsland op 20 december 2007 om een verlenging van de antwoordtermijn had verzocht, diende de Bondsregering op 12 maart 2008 haar opmerkingen bij de opmerkingen van UPS en TNT in.

([3]) Beschikking 2002/753/EG van de Commissie van 19 juni 2002 betreffende maatregelen van de Bondsrepubliek Duitsland ten gunste van Deutsche Post AG (PB L 247 van 14.9.2002, blz. 27).

([4]) PB C 245 van 19.10.2007, blz. 21.

([5]) Arrest van het Gerecht van 8 december 2011, Deutsche Post/Commissie, T-421/07, ECLI:EU:T:2011:720.

1.1.5. *Het verzoek om inlichtingen van 17 juli 2008*

(17) Op 17 juli 2008 zond de Commissie Duitsland een verzoek om inlichtingen, dat zag op alle te onderzoeken overheidsmaatregelen en dat een vragenlijst met betrekking tot de opbrengsten en kosten van Deutsche Post in de periode 1989-2007 bevatte. Op 5 augustus 2008 verzocht Duitsland om de antwoordtermijn met een niet nader bepaalde tijd te verlengen, omdat de beschikbaarheid van bepaalde gegevens diende te worden nagegaan alvorens een antwoord kon worden gegeven.

(18) Op 12 augustus 2008 lichtte de Commissie toe waarom de opbrengsten en kosten van Deutsche Post voor de periode 1989-2007 dienden te worden onderzocht, en drong zij aan op de toezending van de verlangde inlichtingen.

(19) In zijn bericht van 14 augustus 2008 betoogde Duitsland opnieuw dat er geen redenen waren om de opbrengsten en kosten van Deutsche Post voor de periode ná 1994 te onderzoeken. Op 22 augustus 2008 behield de Commissie zich voor om, mocht Duitsland de verlangde inlichtingen niet verstrekken, overeenkomstig artikel 10, lid 3, van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad ([6]) een bevel tot het verstrekken van inlichtingen te doen uitgaan.

(20) Op 2 oktober 2008 deelde Duitsland de uitkomsten mee van een ander juridisch advies, om zijn standpunt te onderbouwen dat een analyse van de boekhouding voor de periode ná 1994 niet noodzakelijk was en dat de periode 1990-1994 het correcte onderzoektijdvak was.

(21) Op 28 oktober 2008 verschafte Duitsland informatie over de staatsgaranties en over de pensioenmaatregel.

1.1.6. *Bevel tot het verstrekken van inlichtingen van 30 oktober 2008*

(22) De Commissie kon niet instemmen met de argumenten van Duitsland en beklemtoonde dat een analyse van de periode tot 2007 noodzakelijk was om een volledige beoordeling te kunnen maken van de effecten, uit oogpunt van het mededingingsrecht, van de uitgevoerde overheidsmaatregelen. Aansluitend bij beide rappelbrieven van 12 augustus 2008 en 22 augustus 2008 deed de Commissie op 30 oktober 2008 een bevel tot het verstrekken van inlichtingen uitgaan, waarin Duitsland werd opgedragen om alle vereiste boekhoudkundige gegevens voor de volledige periode 1989-2007 te verschaffen.

(23) Duitsland en Deutsche Post bestreden de geldigheid van dit bevel tot het verstrekken van inlichtingen ([7]).

(24) Op 27 november 2008 deelde Duitsland de verlangde boekhoudkundige gegevens voor de periode 1989-1994 mee. Op 5 en 16 december 2008 actualiseerde Duitsland de op 27 november 2008 meegedeelde boekhoudkundige gegevens.

1.1.7. *De mededeling van boekhoudkundige gegevens voor de periode 1989-2007*

(25) Na een bijeenkomst op 6 februari 2009 van de verantwoordelijke Duitse staatssecretaris, de bestuursvoorzitter van DAPG en het met het mededingingsbeleid belaste lid van de Commissie verklaarden Duitsland en Deutsche Post zich bereid om boekhoudkundige gegevens voor de periode ná 1994 ter beschikking te stellen.

(26) Op 3 maart 2009 deelde Duitsland een eerste reeks boekhoudkundige gegevens mee voor het volledige onderzoektijdvak 1989-2007.

(27) Bijeenkomsten tussen Deutsche Post en de diensten van de Commissie vonden plaats op 3 maart 2009 in Brussel, alsmede op 12 maart 2009, 2 april 2009, 28 mei 2009, 23 juni 2009 en 18 september 2009 te Bonn. Duitsland deelde verdere gegevens van Deutsche Post op 26 maart 2009, 7 mei 2009 en 22 juni 2009 mee.

(28) Na deze bijeenkomsten en na een reeks vragen die de diensten van de Commissie op 4 juni en 30 juli 2009 aan Deutsche Post richtten, deelde Duitsland op 9 juli 2009, 31 juli 2009, 17 augustus 2009, 8 september 2009, 10 september 2009 en 15 oktober 2009 geactualiseerde boekhoudkundige gegevens en verdere toelichtingen mee.

([6]) 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).

([7]) Beschikkingen van het Gerecht van 14 juli 2010, Deutsche Post/Commissie, T-570/08, ECLI:EU:T:2010:31, en Duitsland/Commissie, T-571/08, ECLI:EU:T:2010:312; arrest van het Hof van Justitie van 13 oktober 2011, Deutsche Post AG, Bondsrepubliek Duitsland/Europese Commissie, C-463/10 P en C-475/10 P, ECLI:EU:C:2011:656; beschikking van de president van het Gerecht (Tweede kamer) van 10 mei 2012, Duitsland/Commissie, T-571/08 RENV, ECLI:EU:T:2012:228, en arrest van het Gerecht van 12 november 2013, Deutsche Post/Commissie, T-570/08 RENV, ECLI:EU:T:2013:589.

(29) Op 16 en 24 september 2009 zonden de diensten van de Commissie verdere vragen, waarop Duitsland op 14 oktober 2009 antwoordde.

1.1.8. *Het besluit van 2011 tot uitbreiding van de procedure*

(30) Bij schrijven van 10 mei 2011 ([8]) stelde de Commissie Duitsland in kennis van haar besluit om de in 1999 ingeleide en in 2007 uitgebreide procedure van artikel 108, lid 2, VWEU verder uit te breiden, om de pensioensubsidie, die Deutsche Post sinds 1995 ontvangt, grondig te kunnen onderzoeken ("het besluit van 2011 tot uitbreiding van de procedure").

(31) Nadat Duitsland op 23 mei 2011 om een verlenging van de antwoordtermijn had verzocht, diende de Bondsregering op 29 juli 2011 haar opmerkingen in.

(32) Op 4 oktober 2011 deed UPS zijn opmerkingen toekomen. Op 5 oktober 2011 deed het Free and Fair Post Initiative zijn opmerkingen toekomen, terwijl het Bundesverband Internationaler Express- und Kurierdienste eV ("BIEK") dat op 7 oktober 2011 deed. De Commissie heeft deze opmerkingen van belanghebbenden op 13 oktober 2011 naar Duitsland doorgeleid.

(33) Op 14 november 2011 formuleerde Duitsland zijn opmerkingen bij deze opmerkingen van belanghebbenden.

(34) Op 18 november 2011 zond de Commissie een verder verzoek om inlichtingen, waarbij het over details met betrekking tot de financiering van de pensioenrechten in de periode ná 2007 ging. Duitsland antwoordde bij brieven van 2 en 19 januari 2012. Op 16 december 2011 deed de Commissie Duitsland een studie van Charles River Associates toekomen over het thema benchmarking van winsten ([9]); op 16 januari 2012 formuleerde Duitsland opmerkingen bij deze studie.

1.1.9. *Het besluit van 2012*

(35) Op 25 januari 2012 heeft de Commissie Besluit 2012/636/EU ([10]) ("het besluit van 2012") vastgesteld.

(36) In dat besluit stelde de Commissie met betrekking tot de pensioenmaatregel vast dat deze neerkwam op onrechtmatige en met de interne markt onverenigbare staatssteun, en gelastte de terugvordering van de steun voor de periode vanaf 1 januari 2003 tot en met het tijdstip waarop het comparatieve voordeel volledig was afgebouwd. Ten aanzien van de steun voor de periode 1995-2002 stelde de Commissie vast dat het bedrag van de onverenigbare steun onmogelijk kon worden gekwantificeerd. Wat deze periode betreft, ging de Commissie dan ook niet over tot het gelasten van de terugvordering van de steun.

(37) Met betrekking tot de compensatiebetalingen door de staat kwam de Commissie tot de slotsom dat die weliswaar onrechtmatig door Duitsland zijn verricht in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU, maar wel verenigbaar zijn met de interne markt. Ten aanzien van de staatsgarantie concludeerde de Commissie dat de maatregel bestaande steun voor Deutsche Post vormt in de zin van artikel 107, lid 1, en artikel 108, lid 3, VWEU.

1.2. **Overzicht van de desbetreffende gerechtelijke procedures**

1.2.1. *Nietigverklaring van de beschikking van 2002*

(38) Het Gerecht verklaarde in zijn arrest van 2008 ([11]) de beschikking van 2002 nietig, omdat de Commissie geen omvattende analyse had uitgevoerd van alle door de universeledienstverplichtingen gegenereerde opbrengsten en kosten, om te kunnen bepalen of Deutsche Post onder- dan wel overgecompenseerd was.

(39) Daarop betaalde Duitsland de teruggevorderde staatssteun ter hoogte van 572 miljoen EUR, met rente, aan Deutsche Post terug.

(40) Op 2 september 2010 wees het Hof van Justitie de door de Commissie tegen het arrest van het Gerecht ingestelde hogere voorziening af ([12]).

([8]) PB C 263 van 7.9.2011, blz. 4.

([9]) Studie van Charles River Associates (maart 2011), "Estimating a reasonable profit margin for provision of letter services"; deze studie werd door België ingediend in de zaak van steunmaatregel SA.14588 — Staatssteun ten behoeve van bpost.

([10]) Besluit 2012/636/EU van de Commissie van 25 januari 2012 betreffende Steunmaatregel C 36/07 (ex NN 25/07) van Duitsland ten faveure van Deutsche Post AG (PB L 289 van 19.10.2012, blz. 1).

([11]) Arrest van het Gerecht van 1 juli 2008, Deutsche Post/Commissie, T-266/02, ECLI:EU:T:2008:235.

([12]) Arrest van het Hof van Justitie van 2 september 2010, Commissie/Deutsche Post, C-399/08 P, ECLI:EU:C:2010:481.

1.2.2. *Nietigverklaring van het besluit van 2007 tot uitbreiding van de procedure*

(41) Deutsche Post heeft beroep ingesteld tegen het besluit van 2007 tot uitbreiding van de procedure en voerde daarbij aan dat door de beschikking van 2002 het gewettigde vertrouwen was gewekt dat de Commissie haar onderzoek niet opnieuw ter hand zou nemen.

(42) Op 8 december 2011 verklaarde het Gerecht dat beroep niet-ontvankelijk ([13]) omdat het besluit van 2007 tot uitbreiding van de procedure dezelfde maatregelen betrof als die waarop het inleidingsbesluit betrekking had.

(43) Op 24 oktober 2013 verklaarde het Hof van Justitie het arrest van 2011 van het Gerecht inzake het besluit van 2007 tot uitbreiding van de procedure nietig ([14]) en verwees het de zaak terug naar het Gerecht.

(44) Op 18 september 2015 verklaarde het Gerecht het besluit van 2007 tot uitbreiding van de procedure nietig ([15]). Tegen het arrest werd geen hogere voorziening ingesteld.

1.2.3. *Gedeeltelijke nietigverklaring van het besluit van 2012*

(45) Op 14 juli 2016 verklaarde het Gerecht de artikelen 1 en 4 van het besluit van 2012 nietig ([16]), aangezien het oordeelde dat de Commissie het bestaan van een aan Deutsche Post verschaft voordeel niet had bewezen. Tegen het arrest werd geen hogere voorziening ingesteld.

(46) Dit arrest raakte niet aan de overige bepalingen van het besluit van 2012.

1.2.4. *Nietigverklaring van het besluit van 2011 tot uitbreiding van de procedure*

(47) Op 10 april 2019 verklaarde het Gerecht het besluit van 2011 tot uitbreiding van de procedure nietig ([17]), aangezien het oordeelde dat de Commissie de inleiding van de formele procedure ontoereikend heeft gemotiveerd (schending van artikel 296 VWEU) met betrekking tot het bestaan van een voordeel. Tegen het arrest werd geen hogere voorziening ingesteld.

1.3. **Opmerkingen die zijn ontvangen naar aanleiding van de nietigverklaring van het besluit van 2012 en het besluit van 2011 tot uitbreiding van de procedure**

(48) Naar aanleiding van de nietigverklaring van het besluit van 2012 en het besluit van 2011 tot uitbreiding van de procedure heeft de Commissie aanvullende opmerkingen van UPS ontvangen bij schrijven van 24 mei 2019 en 17 juli 2019, en van BIEK bij schrijven van 31 mei 2019. In hun brieven, waarin UPS en BIEK hebben benadrukt dat hun bezorgdheid ten aanzien van de pensioenmaatregel niet is weggenomen, hebben zij er bij de Commissie op aangedrongen haar onderzoek voort te zetten en dienaangaande tot een slotsom te komen. Op 28 november 2019 deed UPS verdere opmerkingen toekomen.

2. **BESCHRIJVING VAN DE ONDERZOCHTE MAATREGEL**

2.1. **Reikwijdte van het onderhavige besluit**

(49) Om te beginnen acht de Commissie het noodzakelijk de reikwijdte van het onderhavige besluit te verduidelijken gezien het grote aantal door de Commissie vastgestelde besluiten en de nietigverklaring van bepaalde besluiten.

(50) De Commissie brengt in herinnering dat het in het besluit van 2012 heeft vastgesteld:

a) met betrekking tot de compensatiebetalingen door de staat, dat die weliswaar onrechtmatig door Duitsland zijn verricht in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU, maar wel verenigbaar zijn met de interne markt, en

b) ten aanzien van de staatsgarantie, dat deze maatregel bestaande steun voor Deutsche Post vormt in de zin van artikel 107, lid 1, en artikel 108, lid 3, VWEU.

(51) Aangezien het besluit van 2012 wat deze conclusies aangaat op generlei wijze is aangevochten, blijft het in dat opzicht onverminderd van kracht.

([13]) Arrest van het Gerecht van 8 december 2011, Deutsche Post/Commissie, T-421/07, ECLI:EU:T:2011:720.
([14]) Arrest van het Hof van Justitie van 24 oktober 2013, Deutsche Post AG/Europese Commissie, C-77/12 P, ECLI:EU:C:2013:695.
([15]) Arrest van het Gerecht van 18 september 2015, Deutsche Post/Europese Commissie, T-421/07 RENV, ECLI:EU:T:2015:654.
([16]) Arrest van het Gerecht van 14 juli 2016, Bondsrepubliek Duitsland/Europese Commissie, T-143/12, ECLI:EU:T:2016:406.
([17]) Arrest van het Gerecht van 10 april 2019, Deutsche Post AG/Europese Commissie, T-388/11, ECLI:EU:T:2019:237.

(52) Voorts merkt de Commissie op dat het besluit van 2007 tot uitbreiding van de procedure en het besluit van 2011 tot uitbreiding van de procedure nietig zijn verklaard door de rechterlijke instanties van de Unie.

(53) Het onderzoek betreft dan ook enkel de in het inleidingsbesluit beschreven betalingen.

(54) Meer in het bijzonder heeft het inleidingsbesluit betrekking op:

a) de betalingen van Deutsche Post aan het pensioenfonds (verricht in het kader van de privatisering van Deutsche Post) ten bedrage van 4 miljard DEM (circa 2,05 miljard EUR) per jaar tussen 1995 en 1999;

b) het tekort in het pensioenfonds, dat in 1999 was opgelopen tot 8,2 miljard DEM (circa 4,19 miljard EUR) als gevolg van de vervroegde uittreding van een groot aantal werknemers van Deutsche Post, en

c) het feit dat Duitsland dat tekort heeft gedekt, zoals op 18 januari 1999 aangekondigd door de Duitse minister van Financiën.

(55) De hierboven beschreven pensioenmaatregel vormt aldus het onderwerp van onderhavig besluit.

2.2. **De pensioenmaatregel voor de periode 1995-1999**

(56) Sinds 1995 is een groot deel van de pensioenen voor gepensioneerde ambtenaren van Deutsche Post bekostigd uit de pensioenmaatregel, die als rechtsgrondslag de wet houdende de voorschriften betreffende de personeelsleden van de voormalige Duitse federale postdienst (*Gesetz zum Personalrecht der Beschäftigten der früheren Deutschen Bundespost (Postpersonalrechtsgesetz)*) ([18]) ("PostPersRG") heeft. Om de effecten van de pensioenmaatregel bij de beoordeling in deel 5 volledig te kunnen inschatten, worden in de volgende delen de sociale voorzieningen en sociale premies voor ambtenaren nader beschreven en vergeleken met de verplichte sociale verzekeringen voor werknemers in een privaatrechtelijke dienstbetrekking ("particuliere werknemers").

2.2.1. *Sociale voorzieningen voor ambtenaren*

(57) Ambtenaren hebben recht op pensioenvoorzieningen, gezondheidszorg en langdurige zorg. De uitkeringen voor de ambtenaren van Deutsche Post zijn dezelfde als die voor alle andere ambtenaren.

a) Overeenkomstig artikel 14 van de wet inzake ambtenarenpensioenen (*Gesetz über die Versorgung der Beamten und Richter in Bund und Ländern (Beamtenversorgungsgesetz — BeamtVG)*) van 24 augustus 1976 ([19]) wordt de hoogte van het pensioen vooraf vastgesteld op een bepaald percentage van het laatstverdiende loon.

b) Ambtenaren hebben recht op vergoeding van 50 % tot 70 % van hun ziektekosten en kosten voor langdurige zorg; het overige komt voor eigen rekening. De precieze uitsplitsing van de ziektekosten en kosten voor langdurige zorg hangt af van diverse criteria, zoals het aantal kinderen. Ambtenaren kunnen een vrijwillige aanvullende verzekering afsluiten of hun aandeel in de ziektekosten en kosten voor langdurige zorg zelf betalen.

2.2.2. *De financiering van de sociale voorzieningen voor ambtenaren van DB Postdienst in de periode 1989-1994*

(58) Na de eerste posthervorming van 1989 moesten DB Postdienst, DB Telekom en Postbank de pensioenbetalingen en ziektekosten van de gepensioneerde ambtenaren die aan de respectievelijke ondernemingen waren toebedeeld op basis van hun vroegere activiteiten, volledig zelf financieren overeenkomstig artikel 54, lid 2, van de wet inzake de juridische ondernemingsstructuur van de Duitse federale postdienst (*Gesetz über die Unternehmensverfassung der Deutschen Bundespost (Postverfassungsgesetz — PostVerfG)*) ([20]).

(59) Volgens die bepaling blijven de aanspraken van de ambtenaren bestaan ten opzichte van de staat, die het totale bedrag echter bij DB Postdienst, DB Telekom of Postbank kan invorderen.

([18]) Artikel 4 van de wet inzake de hervorming van postdiensten en telecommunicatie (*Gesetz zur Neuordnung des Postwesens und der Telekommunikation (Postneuordnungsgesetz — PTNeuOG)*), 14 september 1994, staatsblad van de Bondsrepubliek Duitsland (*Bundesgesetzblatt*) ("BGBl.") 1994, deel I, nr. 61, blz. 2325.

([19]) BGBl. 1976, deel I, nr. 111, blz. 2485.

([20]) Artikel 1 van de wet inzake de herstructurering van post- en telecommunicatiediensten en van de Duitse federale postdienst (*Gesetz zur Neustrukturierung des Post- und Fernmeldewesens und der Deutschen Bundespost (Poststrukturgesetz — PostStruktG)*), 8 juni 1989, BGBl. 1989, deel I, nr. 25, blz. 1026.

2.2.3. *De financiering van de sociale voorzieningen voor ambtenaren van DPAG vanaf 1995*

(60) In het kader van de hervorming van postdiensten en telecommunicatie in 1994 (*Gesetz zur Neuordnung des Postwesens und der Telekommunikation*) gingen ambtenaren die voor DB Postdienst hadden gewerkt, overeenkomstig artikel 2, lid 1, PostPersRG, over naar DPAG. Daarbij behielden die ambtenaren, overeenkomstig artikel 2, lid 3, PostPersRG, hun rechtspositie. DPAG nam, overeenkomstig artikel 1, lid 1, PostPersRG, van de Bondsstaat alle op de werkgever rustende rechten en plichten over en, overeenkomstig artikel 2, lid 3, PostPersRG, alle vermogensrechtelijke aanspraken van de ambtenaren.

(61) Overeenkomstig artikel 15 PostPersRG werd de uitkering van de pensioen- en zorgvoorzieningen aan gepensioneerde ambtenaren overgenomen door een nieuw opgericht pensioenfonds voor de ambtenaren van Deutsche Post. Op 1 juli 2001 gingen de pensioenfondsen voor Deutsche Post, DB Telekom en Postbank op in het pensioenfonds voor ambtenaren van de postdienst (*Postbeamtenversorgungskasse*) ("het pensioenfonds").

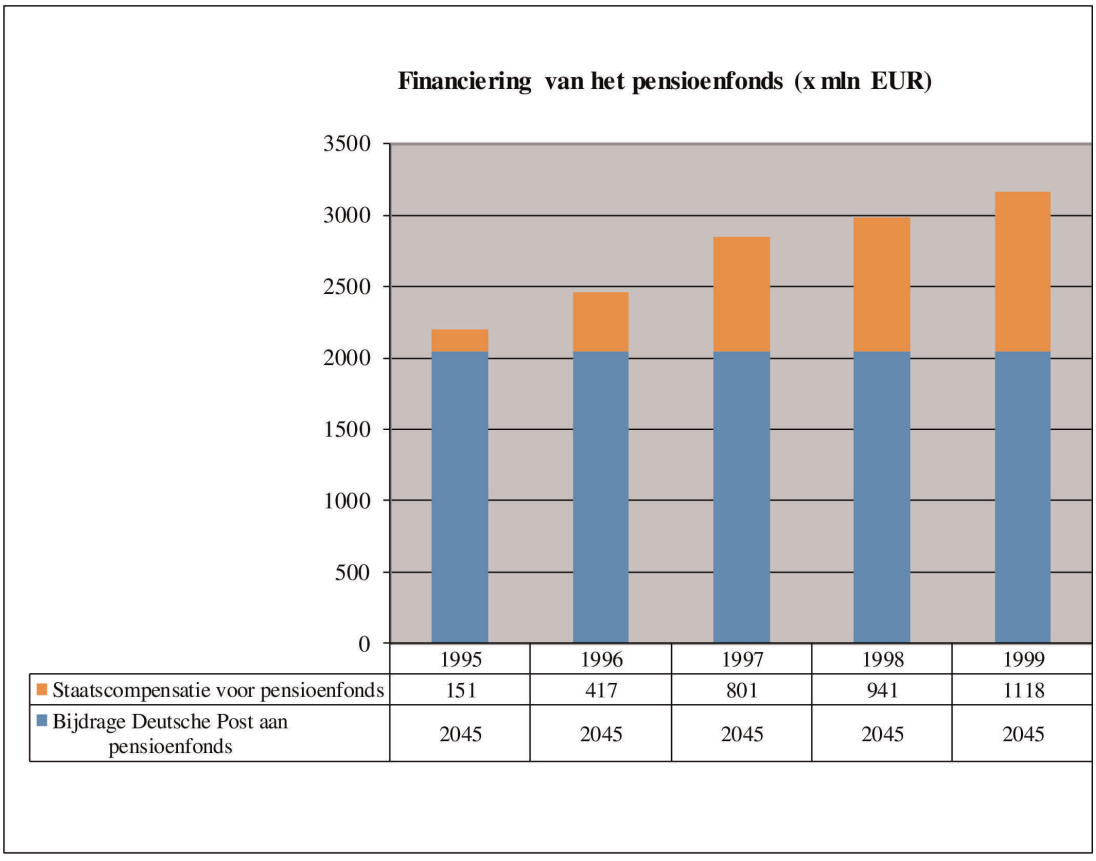
(62) Overeenkomstig artikel 16, lid 1, PostPersRG, moest Deutsche Post in de periode 1995-1999 jaarlijkse bijdragen van 2,045 miljard EUR, of in totaal 10,225 miljard EUR, aan het pensioenfonds betalen.

(63) Het resterende saldo (d.w.z. het verschil tussen de pensioenuitkeringen voor de gepensioneerde ambtenaren en de bijdrage van Deutsche Post in het pensioenfonds) werd gedekt door een pensioenmaatregel overeenkomstig artikel 16, lid 2, PostPersRG. Het met de pensioenmaatregel gemoeide bedrag steeg van 151 miljoen EUR in 1995 naar 1,118 miljard EUR in 1999.

(64) De grafieken in de figuren 1 en 2 geven de respectievelijke betalingen van Deutsche Post en Duitsland (in bedragen en percentages) aan het pensioenfonds weer.

Figuur 1

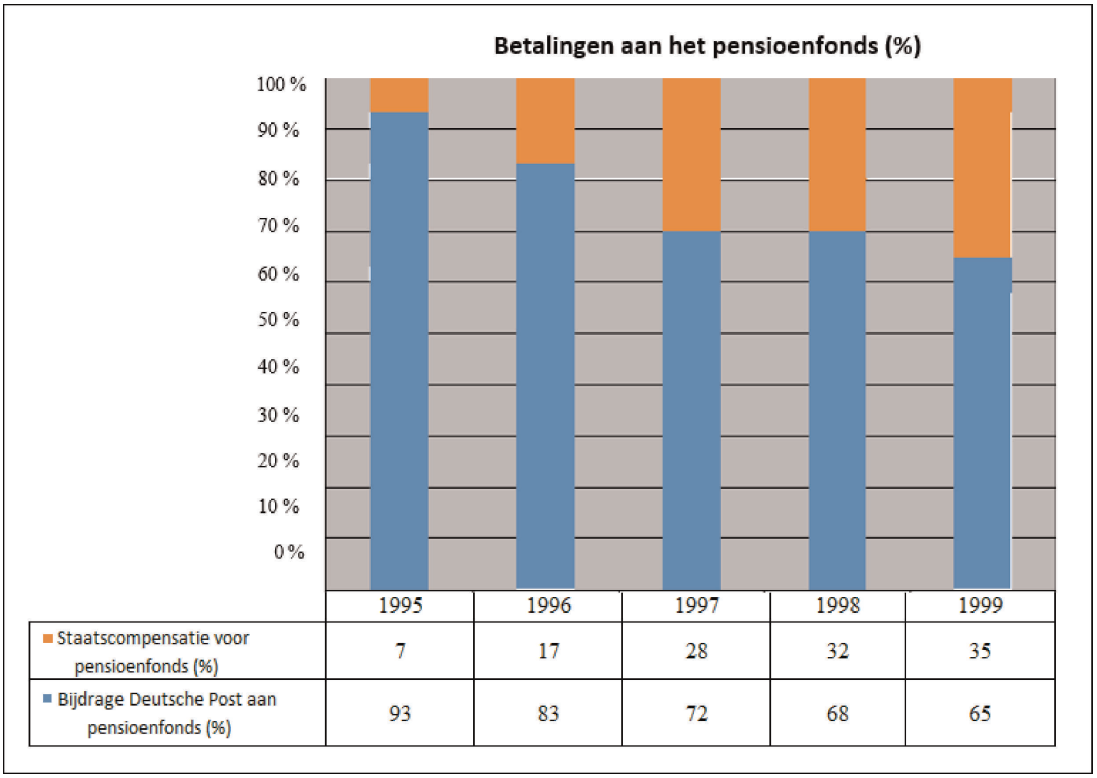
Financiering van het pensioenfonds (x miljoen EUR)



	1995	1996	1997	1998	1999
Staatscompensatie voor pensioenfonds	151	417	801	941	1118
Bijdrage Deutsche Post aan pensioenfonds	2045	2045	2045	2045	2045

Figuur 2

Betalingen aan het pensioenfonds (%)



	1995	1996	1997	1998	1999
Staatscompensatie voor pensioenfonds (%)	7	17	28	32	35
Bijdrage Deutsche Post aan pensioenfonds (%)	93	83	72	68	65

2.2.4. *Verplichte sociale verzekeringen en aanvullende pensioenverzekering voor particuliere werknemers van Deutsche Post*

(65) Particuliere werknemers zijn verplicht aangesloten bij vier verplichte sociale verzekeringen: pensioen-, werkloosheids-, ziektekosten- en langdurigezorgverzekering ([21]). In de verplichte socialeverzekeringsstelsels voor particuliere werknemers wordt voor de pensioen-, ziektekosten- en langdurigezorgverzekering voorzien in een andere verzekeringsdekking dan in het voor ambtenaren geldende stelsel:

a) de hoogte van het pensioen wordt niet berekend als percentage van het laatstverdiende maandloon, maar op basis van het middenloon;

b) de uitgaven voor de ziektekosten- en langdurigezorgverzekering worden volledig gedekt.

(66) Ook bij de financiering van de sociale voorzieningen zijn er opvallende verschillen met de regelingen die voor ambtenaren gelden:

a) de verplichte sociale verzekeringen voor particuliere werknemers worden over het hele arbeidsleven van de werknemers gefinancierd uit bijdragen van werknemers en werkgevers ("verplichte sociale premies");

b) het totale bedrag van de verplichte sociale premies wordt formeel opgesplitst in een werknemers- en een werkgeversaandeel, dat telkens ongeveer de helft van dat totale bedrag uitmaakt;

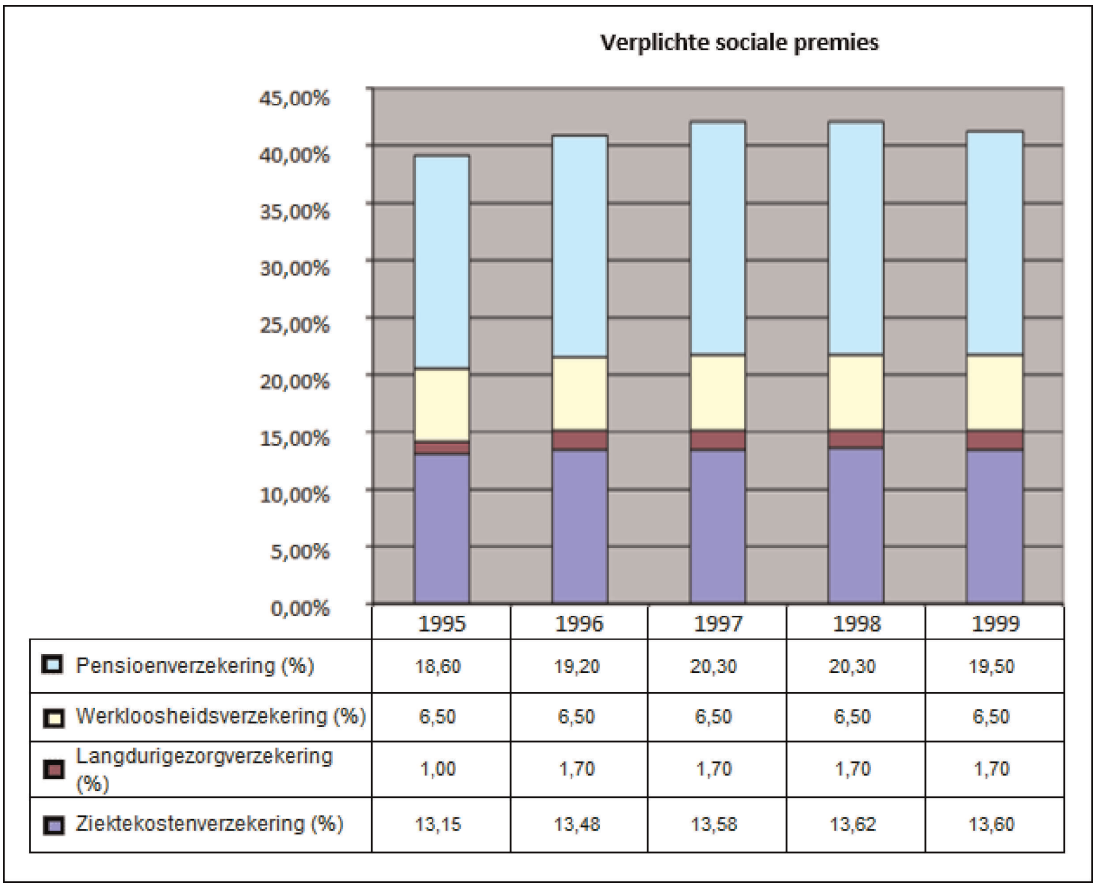
c) de werkgever is formeel verplicht om het totale bedrag van de verplichte sociale premies aan de sociale-verzekeringsfondsen door te storten.

(67) Figuur 3 geeft in percentages de verplichte sociale premies voor particuliere werknemers voor de periode 1995-1999 weer.

([21]) Het zesde deel van het socialezekerheidswetboek (*Sozialgesetzbuch, Sechstes Buch (SGB VI)*) regelt de pensioenverzekering; het derde deel van het *Sozialgesetzbuch* (*SGB III*) regelt de werkloosheidsverzekering; het vijfde deel van het *Sozialgesetzbuch* (*SGB V*) regelt de ziektekostenverzekering; de wet inzake langdurige zorg (*Gesetz zur sozialen Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit (Pflege-Versicherungsgesetz — PflegeVG)*) van 26 mei 1994 (BGBl. 1994, deel I, nr. 30, blz. 1014) en het elfde deel van het *Sozialgesetzbuch* (*SGB XI*) regelen de langdurigezorgverzekering.

Figuur 3

Verplichte sociale premies (uitgedrukt als percentage van het brutoloon van particuliere werknemers)



	1995	1996	1997	1998	1999
Pensioenverzekering (%)	18,60	19,20	20,30	20,30	19,50
Werkloosheidsverzekering (%)	6,50	6,50	6,50	6,50	6,50
Langdurigezorgverzekering (%)	1,00	1,70	1,70	1,70	1,70
Ziektekostenverzekering (%)	13,15	13,48	13,58	13,62	13,60

(68) Figuur 3 laat zien dat de percentages van de verplichte sociale premies tussen ongeveer 39 en 42 % van het brutoloon (brutoloon = nettoloon + werknemersaandeel) liggen. Aangezien het werkgeversaandeel en het werknemersaandeel elk ongeveer de helft van het totale bedrag van de verplichte sociale premies uitmaken, lagen hun respectievelijke percentages voor die premies tussen ongeveer 19 en 21 % van het brutoloon.

(69) De particuliere werknemers van Deutsche Post hebben niet alleen de verplichte sociale verzekeringen genoten, maar ook een aanvullende pensioenverzekering. Particuliere werknemers die vóór 1997 in dienst kwamen, kregen een aanvullende pensioenverzekering aangeboden, waardoor zij een pensioen zouden ontvangen dat vergelijkbaar is met dat van ambtenaren. De aanvullende pensioenverzekering dekte zo het verschil tussen het wettelijke pensioen voor particuliere werknemers (dat overeenkomt met een bepaald percentage van het middenloon) en het ambtenarenpensioen (dat overeenkomt met een bepaald percentage van het laatstverdiende loon). De gedetailleerde voorschriften zijn vastgesteld in de statuten van de dienst voor aanvullende pensioenen van de Duitse federale postdienst (*Satzung der Versorgungsanstalt der Deutschen Bundespost*).

3. **REDENEN VOOR DE INLEIDING VAN DE PROCEDURE**

(70) De Commissie gaf in het inleidingsbesluit te kennen dat het feit dat de staat het tekort dekte dat tot en met 1999 was opgelopen — in verband met de vervroegde uittreding van een groot aantal ambtenaren van Deutsche Post tussen 1995 en 1999 — mogelijk een voordeel heeft verschaft aan Deutsche Post.

(71) De Commissie stelde dan ook dat zij op basis van haar eerste onderzoek naar de maatregel niet kon concluderen dat de maatregel geen staatssteun vormde.

(72) Bovendien concludeerde de Commissie in het inleidingsbesluit dat er bij haar op basis van dit eerste onderzoek twijfels waren gerezen ten aanzien van de verenigbaarheid van de maatregel met de interne markt.

4. **RELEVANTE OPMERKINGEN VAN BELANGHEBBENDEN**

(73) Belanghebbenden maakten opmerkingen bij het inleidingsbesluit en de (inmiddels nietig verklaarde) besluiten van 2007 en van 2011 tot uitbreiding van de procedure.

(74) Aangezien in dit deel enkel de opmerkingen worden samengevat die relevant worden geacht voor de beoordeling van de onderhavige maatregel (de pensioenmaatregel voor de periode 1995-1999), blijven de opmerkingen die in de loop van eerdere onderzoeken zijn ontvangen over andere maatregelen en/of de pensioenmaatregel voor de periode na 1999, hier verder buiten beschouwing.

4.1. **Opmerkingen van derden**

(75) Volgens de Britse Post Office ("Post Office") vormt de overname van pensioenverplichtingen die op DPAG rustten als gevolg van de vervroegde uittreding van 25 % van haar personeel, staatssteun. Post Office stelt dat het pensioentekort had moeten worden gefinancierd via de verkoop van bedrijfsactiva.

(76) Volgens UPS is Deutsche Post een voordeel verleend doordat de onderneming voor een deel wordt vrijgesteld van de betalingsverplichtingen die vóór 1995 bestonden. Omdat normale exploitanten hun pensioenkosten zelf moesten dragen, bevond Deutsche Post zich ten opzichte van haar concurrenten in een betere positie.

(77) In haar schrijven van 28 november 2019 (naar aanleiding van het arrest van het Gerecht uit 2019 waarmee het besluit van 2011 tot uitbreiding van de procedure nietig werd verklaard) voert UPS aan dat de Commissie het onderzoek naar de pensioenmaatregel moet voortzetten en, meer in het bijzonder, bij de beoordeling van die maatregel moet uitgaan van het Orange-arrest ([22]), en niet van het Combus-arrest ([23]). Overigens is UPS van mening dat de Commissie ook op basis van het Combus-arrest tot dezelfde slotsom zou moeten komen, namelijk dat de pensioenmaatregel onverenigbare steun vormt.

4.2. **Opmerkingen van Duitsland**

(78) Volgens Duitsland ging de staatsbijdrage aan het pensioenfonds niet verder dan wat strikt noodzakelijk was om een objectief nadeel voor DPAG als gevolg van het handelen van de staat te compenseren.

([22]) Arrest van het Hof van Justitie van 26 oktober 2016, Orange/Europese Commissie, C-211/15 P, ECLI:EU:C:2016:798.

([23]) Arrest van het Gerecht van 16 maart 2004, Danske Busvognmænd/Commissie van de Europese Gemeenschappen, T-157/01, ECLI:EU:T:2004:76.

(79) Duitsland betoogt dat de financiering van de vervoegde uittreding van ambtenaren die waren geworven vóór de privatisering van DPAG, niets meer of minder is dan een basisverplichting jegens zijn ambtenaren die op de staat blijft rusten. De medeverantwoordelijkheid van DPAG voor de financiering van het pensioenfonds bracht atypische bijzondere kosten met zich mee. De staatsbijdrage in verband met de pensioenverplichtingen compenseert het bovenbedoelde objectieve nadeel slechts ten dele. Duitsland is dan ook van mening dat er geen sprake is van een voordeel voor DPAG en evenmin van een verstoring van de mededinging of het handelsverkeer wanneer de staat een bijdrage levert aan het pensioenfonds.

(80) Verwijzend naar het Combus-arrest ([24]) stelt Duitsland zich op het standpunt dat het feit dat de staat aan universele diensten verrichtende voormalige staatsbedrijven pensioenkosten betaalt die hoger liggen dan hetgeen normaal gesproken door particuliere concurrenten wordt gedragen, geen steun vormt. Om te kunnen beoordelen of er sprake is van steun, moeten volgens Duitsland de sociale voorzieningen voor de ambtenaren van Deutsche Post worden vergeleken met de voorzieningen die gebruikelijk zijn bij haar concurrenten.

5. **DE PENSIOENMAATREGEL AAN DE STEUNVOORSCHRIFTEN GETOETST**

(81) Volgens artikel 107, lid 1, VWEU 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".

(82) Een maatregel wordt als staatssteun aangemerkt als aan elk van de volgende voorwaarden wordt voldaan: a) de maatregel wordt met staatsmiddelen bekostigd verleend door een lidstaat; b) de maatregel verschaft een selectief economisch voordeel aan bepaalde ondernemingen of bepaalde producties; c) het voordeel vervalst de mededinging of dreigt deze te vervalsen, en d) de maatregel beïnvloedt het handelsverkeer binnen de Unie ongunstig.

(83) De pensioenmaatregel heeft artikel 16 PostPersG als rechtsgrondslag en wordt bekostigd uit de staatsbegroting, zodat deze de staat valt toe te rekenen en daarmee in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU uit staatsmiddelen wordt verleend. Omdat de pensioenmaatregel alleen is uitgevoerd om Deutsche Post deels te bevrijden van de kosten voor de ambtenarenpensioenen — en uiteindelijk dus Deutsche Post ten goede komt — betreft het een selectieve maatregel.

5.1. **Bestaan van een financieel voordeel**

5.1.1. *Toepasselijke methode om te beoordelen of er al dan niet sprake is van een voordeel*

(84) Op grond van het Combus-arrest betoogt Duitsland dat de pensioenmaatregel geen financieel voordeel opleverde, omdat de maatregel Deutsche Post van niet bij concurrenten gebruikelijke pensioenkosten heeft bevrijd.

(85) In het besluit van 2012 wees de Commissie het argument van Duitsland af dat het bestaan van een voordeel moest worden vastgesteld op basis van het Combus-arrest.

(86) Naar aanleiding van de nietigverklaring van het besluit van 2012 en het besluit van 2011 tot uitbreiding van de procedure is de Commissie evenwel van oordeel dat zij op grond van de arresten van het Gerecht in de zaken T-143/12 ([25]) en T-388/11 ([26]), en in overeenstemming met artikel 266 VWEU, verplicht is het Combus-arrest toe te passen op de pensioenmaatregel. De eerste alinea van artikel 266 VWEU luidt immers als volgt: "De instelling […] welker handeling nietig is verklaard of welker nalatigheid strijdig met de Verdragen is verklaard, is gehouden de maatregelen te nemen welke nodig zijn ter uitvoering van het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie."

(87) In zijn arrest van 14 juli 2016 oordeelde het Gerecht dat "de loutere bewering dat de pensioenlasten deel uitmaken van de kosten die normaal gesproken op het budget van een onderneming drukken, niet volstond om in casu vast te stellen dat sprake was van een daadwerkelijk economisch voordeel ten gunste van Deutsche Post. De Commissie is haar verplichting om dit voordeel te bewijzen, niet nagekomen en heeft het recht dus onjuist toegepast" ([27]).

([24]) Arrest van het Gerecht van 16 maart 2004, Danske Busvognmænd/Commissie van de Europese Gemeenschappen, T-157/01, ECLI:EU:T:2004:76, punt 57.
([25]) Arrest van het Gerecht van 14 juli 2016, Bondsrepubliek Duitsland/Europese Commissie, T-143/12, ECLI:EU:T:2016:406.
([26]) Arrest van het Gerecht van 10 april 2019, Deutsche Post AG/Europese Commissie, T-388/11, ECLI:EU:T:2019:237.
([27]) Arrest van het Gerecht van 14 juli 2016, Bondsrepubliek Duitsland/Europese Commissie, T-143/12, ECLI:EU:T:2016:406, punt 154.

(88) Gelet op het voorgaande zal de Commissie zich bij de beoordeling van de vraag of er al dan niet sprake is van een voordeel voor Deutsche Post, laten leiden door het Combus-arrest. Anders dan UPS is de Commissie met name van mening dat zij verplicht is de pensioenmaatregel te toetsen aan het Combus-arrest in plaats van het Orange-arrest ([28]). Meer in het bijzonder is de Commissie de mening toegedaan dat het feit dat het Hof van Justitie in dat arrest zijn juridische benadering in Combus mogelijk heeft losgelaten, en dat bijgevolg het Combus-arrest mogelijk niet langer van toepassing zou zijn op soortgelijke maatregelen in andere zaken, niets afdoet aan de omstandigheid dat de Commissie in onderhavige zaak verplicht is de Combus-methode toe te passen op de maatregel overeenkomstig de eerste alinea van artikel 266 VWEU (zie overweging 86).

5.1.2. *Bestaan van een voordeel in de onderhavige zaak*

(89) Gezien de toepasselijkheid van het Combus-arrest in onderhavige zaak zal de Commissie nagaan of Duitsland, door de verantwoordelijkheid op zich te nemen voor het verschil tussen het vaste bedrag zoals vastgesteld tussen 1995 en 1999 en het totale bedrag van de kosten van de pensioenen van voormalige ambtenaren van Deutsche Post, Deutsche Post vergeleken met haar concurrenten een economisch voordeel heeft verschaft.

(90) De Commissie zal hierbij in drie stappen bepalen of er sprake is van een voordeel:

a) in eerste instantie zal de Commissie de hoogte van de loongebaseerde sociale premies van andere ondernemingen in de briefpost- en de pakketsector bepalen;

b) vervolgens zal zij nagaan in welke mate Deutsche Post de sociale premies voor haar ambtenaren ten laste neemt;

c) tot slot zal de Commissie beide niveaus vergelijken.

5.1.2.1. De hoogte van de sociale premies van andere ondernemingen in de briefpost- en de pakketsector

5.1.2.1.1. Berekening van het benchmarkpercentage

(91) De particuliere concurrenten moeten uit hun opbrengsten zowel het werkgeversaandeel als het werknemersaandeel van de sociale premies aan de staat betalen, Zoals blijkt uit figuur 3, lagen de percentages van de verplichte sociale premies voor de periode 1995-1999 tussen ongeveer 39 en 42 % van het brutoloon. Zowel het werkgevers- als het werknemersaandeel in die verplichte sociale premies lag tussen ongeveer 19 en 21 % van het brutoloon (zie overweging 68).

(92) Anders dan particuliere werknemers hoeven ambtenaren geen aandeel aan sociale premies te betalen voor hun ziektekosten en kosten voor langdurige zorg, maar komt 30 % tot 50 % van beide kostensoorten wel voor hun eigen rekening (welke kosten zij kunnen dekken via een aanvullende particuliere verzekering). Bij de bijdrage van 30 % tot 50 % van de ambtenaren voor hun ziektekosten en kosten voor langdurige zorg mag er evenwel van worden uitgegaan dat het economische effect ervan grotendeels gelijkloopt met de bijdrage van de particuliere werknemers aan de verplichte verzekering tegen ziektekosten en kosten van langdurige zorg ([29]).

(93) Bovendien dragen ambtenaren geen premies af voor hun pensioen- en werkloosheidsverzekering. De bijdrage van Deutsche Post zou dus hoger moeten liggen dan het aandeel van de particuliere werkgevers en alle kosten van de pensioen- en werkloosheidsverzekering, alsmede de resterende ziektekosten en kosten voor langdurige zorg van de ambtenaren moeten omvatten.

(94) Het benchmarkpercentage voor de sociale premies van Deutsche Post ("het benchmarkpercentage") moet dus de totale bijdragen (totale bijdragen = werkgeversaandeel + werknemersaandeel) voor de pensioen- en werkloosheids-verzekering, plus het werkgeversaandeel in de verzekering voor ziektekosten en langdurige zorg omvatten.

(95) Zoals blijkt uit tabel 1, lag het benchmarkpercentage voor de periode 1995-1999 tussen 32 % en 34,5 % van het brutoloon van particuliere werknemers.

([28]) Arrest van het Hof van Justitie van 26 oktober 2016, Orange/Europese Commissie, C-211/15 P, ECLI:EU:C:2016:798.

([29]) Aangezien het werknemersaandeel bij de verplichte verzekering tegen ziektekosten en kosten van langdurige zorg voor particuliere werknemers neerkomt op circa de helft van het totale premiebedrag (zie overweging 68), mag ervan worden uitgegaan dat de kosten van ambtenaren voor een aanvullende particuliere verzekering ter dekking van die 30 % tot 50 % grotendeels gelijklopen met de bijdrage van de particuliere werknemers.

Tabel 1

Benchmarkpercentage sociale premies Deutsche Post

(in %)

	1995	1996	1997	1998	1999
Werkgeversaandeel	**19,49**	**20,01**	**21,07**	**21,07**	**20,77**
Ziektekostenverzekering	6,44	6,48	6,82	6,82	6,82
Langdurigezorgverzekering	0,50	0,68	0,85	0,85	0,85
Werkloosheidsverzekering	3,25	3,25	3,25	3,25	3,25
Pensioenverzekering	9,30	9,60	10,15	10,15	9,85
Werknemersaandeel	**12,55**	**12,85**	**13,40**	**13,40**	**13,10**
Werkloosheidsverzekering	3,25	3,25	3,25	3,25	3,25
Pensioenverzekering	9,30	9,60	10,15	10,15	9,85
Benchmarkpercentage Deutsche Post	**32,04**	**32,86**	**34,47**	**34,47**	**33,87**

5.1.2.1.2. Berekening van de brutoloongrondslag

(96) Omdat het niveau van de sociale premies die Deutsche Post voor haar ambtenaren moet dragen, gelijk moet zijn aan dat van de verplichte sociale premies, is het van belang dat voor Deutsche Post niet alleen hetzelfde premiepercentage geldt, maar ook dat dit percentage op een daarmee overeenstemmende brutoloongrondslag wordt berekend.

(97) Bijgevolg moet een bruto ambtenarensalaris worden berekend dat een met het brutoloon van particuliere werknemers overeenstemmende grondslag biedt.

(98) De aanname is dat de premies van ambtenaren voor hun ziektekosten en kosten voor langdurige zorg gelijk zijn aan de premies van particuliere werknemers voor de verplichte verzekering tegen ziektekosten en kosten van langdurige zorg (zie overweging 92). In dit opzicht is dan ook geen aanpassing van de loongrondslag nodig. Daar ambtenaren echter geen premies afdragen voor hun pensioen- en werkloosheidsverzekering (zie overweging 93), dient — om tot de daadwerkelijke loonkosten te komen — het nettoloon te worden verhoogd door toepassing van een factor waarin het aandeel van particuliere werknemers in de premies voor de verplichte pensioen- en werkloosheidsverzekering wordt meegenomen.

(99) Met de volgende formule wordt het nettoloon omgerekend — in een brutosalaris dat met het brutoloon van particuliere werknemers overeenstemt:

$$Brutoloon\ ambtenaren = nettoloon * \frac{100}{100 - (aandeel\ particuliere\ werknemers\ verzekering\ pensioen/werkloosheid)}$$

(100) Bij toepassing op het jaar 1997 zou dit het volgende resultaat geven:

$$Brutoloon\ ambtenaren = nettoloon * \frac{100}{(100-(3{,}25+10{,}15))} = nettoloon * 1{,}15$$

(101) Worden bijvoorbeeld de premiepercentages voor 1997 beschouwd, dan ligt het brutosalaris van ambtenaren rond 15 % hoger dan het netto ambtenarensalaris.

5.1.2.2. Door Deutsche Post ten behoeve van haar ambtenaren ten laste genomen sociale premies met het brutoloon als grondslag

5.1.2.2.1. Voordeel op basis van een vergelijking met het benchmarkpercentage

(102) Overeenkomstig artikel 16, lid 1, PostPersRG, moest Deutsche Post in de periode 1995-1999 jaarlijkse bijdragen van 2,045 miljard EUR, of in totaal 10,225 miljard EUR, aan het pensioenfonds betalen.

(103) Daarvan uitgaande en gelet op het bovenstaande, kunnen de sociale premies die Deutsche Post, met het brutoloon als grondslag, ten laste heeft genomen voor de periode 1995-1999, worden berekend en worden vergeleken met het in overweging 97 vastgestelde benchmarkpercentage.

Tabel 2

Deutsche Post, sociale premies met brutoloon als grondslag en benchmarkpercentage

	1995	1996	1997	1998	1999
Bijdrage Deutsche Post aan pensioenfonds (miljard EUR)	2,045	2,045	2,045	2,045	2,045
Nettoloon ambtenaren (miljard EUR)	3,522	2,992	2,712	2,581	2,288
Brutoloon ambtenaren (miljard EUR)	4,050	3,441	3,119	2,968	2,631
Bijdrage Deutsche Post in % van brutoloon	**50**	**59**	**66**	**69**	**78**
Benchmarkpercentage	**31,93**	**33,29**	**34,44**	**34,46**	**33,85**

(104) Uit die berekening blijkt niet dat Deutsche Post een voordeel heeft genoten, aangezien zij meer heeft betaald dan het berekende benchmarkpercentage.

5.1.2.2.2. Voordeel op basis van een vergelijking met het benchmarkpercentage waarbij het mogelijke effect van tariefregulering in aanmerking wordt genomen

(105) De Commissie heeft in de overwegingen 332 tot en met 338 van het besluit van 2012 heeft gesteld dat de tariefregulering van Deutsche Post een relevante factor was voor de berekening van de daadwerkelijk door Deutsche Post ten laste genomen sociale premies met het brutoloon als grondslag en de beoordeling van de evenredigheid van de pensioenmaatregel.

(106) De onderbouwing hiervan lag in het feit dat Deutsche Post volgens artikel 20, leden 1 en 2, van de wet inzake de postdiensten (*Postgesetz*) van 22 december 1997 ([30]) ("PostG") de toezichthouder voor de postsector kan verzoeken om, bij het vaststellen van het toegestane niveau van de opbrengsten uit de uitsluitende vergunning en de diensten met tariefregulering, in de aan de gebruikers door te berekenen kosten de "niet bij concurrenten gebruikelijke sociale lasten" en de kosten voor een "doelmatige universeledienstverrichting" (*effiziente Bereitstellung des Universaldienstes*) op te nemen.

(107) De toezichthouder voor de postsector is voor het eerst met deze benadering akkoord gegaan in the het price-cap-besluit van 2002 (toegepast vanaf 1 januari 2003) en heeft ook zijn goedkeuring gehecht aan de "niet bij concurrenten gebruikelijke sociale lasten" in de price-cap-besluiten van 2007 en 2011. Volgens de Commissie leidde dit er economisch gezien toe dat Deutsche Post feitelijk lagere premies in de sociale kosten ten laste nam dan haar klaarblijkelijke bijdrage aan het pensioenfonds. Hiervan uitgaande kon de Commissie in het besluit van 2012 het bedrag van de onverenigbare steun vaststellen en kwantificeren dat moest worden teruggevorderd voor de periode vanaf 1 januari 2003 tot en met het tijdstip waarop het comparatieve voordeel volledig was afgebouwd.

([30]) BGBl. 1997, deel I, nr. 88, blz. 3294.

(108) Met betrekking tot onderhavig besluit, i.e. de beoordeling van de pensioenmaatregel voor de periode 1995-1999, zou in principe de vraag opgeworpen kunnen worden of bij de beoordeling van de vraag of er al dan niet sprake is van een voordeel bij toepassing van de Combus-methode, rekening zou moeten worden gehouden met het mogelijke effect van de tariefregulering van Deutsche Post bij de bepaling van het mogelijk via de pensioenmaatregel aan de exploitant verleende voordeel.

(109) De Commissie is evenwel van mening dat het mogelijke effect van de tariefregulering hoe dan ook niet van belang is voor de tijdsspanne van de maatregel die in onderhavig besluit wordt beoordeeld, namelijk de periode 1995-1999.

(110) Zoals de Commissie al opmerkte in het besluit van 2012, werd het eerste price-cap-besluit van de toezichthouder voor de postsector, waarin rekening werd gehouden met "niet bij concurrenten gebruikelijke sociale lasten" zoals bepaald in de PostG, pas in 2002 genomen voor de periode 2003-2007 ([31]). Met betrekking tot de periode vóór 2003 stelde de Commissie daarentegen dat uit de rechtsgrondslag voor de in de periode 1995-2002 geldende gereguleerde tarieven niet ondubbelzinnig kon worden afgeleid dat de bevoegde autoriteiten vooraf over de samenstelling van de gereguleerde tarieven hadden beslist ([32]). De Commissie verklaarde dan ook dat het bij gebreke van een speciaal daartoe bestemd bestanddeel van de tarieven voor sociale kosten onmogelijk was de hoogte van de sociale premies met het brutoloon als grondslag te bepalen met inaanmerkingneming van de tariefregulering van Deutsche Post ([33]). Op basis van deze overwegingen stelde de Commissie in het besluit van 2012 vast dat zij voor de periode 1995-2002 geen bedrag aan onverenigbare steun kon vaststellen en kwantificeren ([34]).

(111) Wat het onderhavige besluit betreft, is de Commissie van mening dat deze overwegingen op dezelfde manier gelden bij de beoordeling van de vraag of er al dan niet sprake is van een voordeel bij toepassing van de Combus-methode, d.w.z. de in overweging 90 beschreven, drie stappen omvattende beoordeling. Aangezien de Commissie ondanks al haar inspanningen niet in staat is tot kwantificering van een mogelijk effect van de tariefregulering op de door Deutsche Post ten behoeve van haar ambtenaren ten laste genomen sociale premies met het brutoloon als grondslag, kan zij op die basis niet het bestaan van een voordeel vaststellen.

5.2. **Conclusie met betrekking tot het bestaan van een financieel voordeel**

(112) Uit het voorgaande volgt dat de Commissie geen voordeel voor Deutsche Post kan vaststellen indien zij zich beperkt tot een rechtstreekse vergelijking tussen de bijdragen van Deutsche Post aan het pensioenfonds en het desbetreffende benchmarkpercentage. Maar zelfs als de Commissie — vooropgesteld dat dit gerechtvaardigd zou zijn — in haar beoordeling ook het mogelijke effect van de regulering van de tarieven van Deutsche Post zou betrekken, dan nog zou het onmogelijk zijn om voor de periode 1995-1999 een exact voordeel vast te stellen, te kwantificeren en dit in verband te brengen met de pensioenmaatregel.

(113) Gezien het bovenstaande oordeelt de Commissie dat zij niet kan vaststellen dat de pensioenmaatregel ten gunste van Deutsche Post voor de periode 1995-1999 de exploitant een voordeel heeft verschaft in de zin van artikel 107, lid 1), VWEU. Aangezien aan één van de cumulatieve voorwaarden voor het bestaan van staatssteun, namelijk het bestaan van een voordeel, niet is voldaan omdat zulk voordeel niet kan worden vastgesteld, concludeert de Commissie dat de pensioenmaatregel geen staatssteun vormt.

6. **CONCLUSIE**

(114) De Commissie komt tot de bevinding dat de pensioenmaatregel van Duitsland voor de periode 1995-1999 geen staatssteun vormt in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

De pensioenmaatregel van Duitsland ten gunste van Deutsche Post voor de periode 1995-1999 vormt geen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

([31]) Besluit 2012/636/EU, overweging 332.
([32]) Ibid., overweging 329.
([33]) Ibid., overweging 329.
([34]) Ibid., overweging 408.

Artikel 2

Dit besluit is gericht tot Duitsland.

Gedaan te Brussel, 7 februari 2020.

Voor de Commissie
Margrethe VESTAGER
Uitvoerend vicevoorzitter