ARREST VAN HET GERECHT (Zesde kamer)

20 september 2012 *

„Staatssteun — Steunmaatregel die door Frankrijk ten uitvoer zou zijn gelegd in de vorm van uit status van overheidsinstelling voortvloeiende impliciete onbeperkte garantie ten gunste van La Poste — Besluit waarbij steun onverenigbaar met interne markt is verklaard — Beroep tot nietigverklaring — Procesbelang — Ontvankelijkheid — Bewijslast voor bestaan van staatssteun — Voordeel”

In zaak T-154/10,

Franse Republiek, aanvankelijk vertegenwoordigd door E. Belliard, G. de Bergues, B. Beaupère-Manokha, J. Gstalter en S. Menez, vervolgens door Belliard, de Bergues, Gstalter en Menez, als gemachtigden,

verzoekster,

tegen

Europese Commissie, vertegenwoordigd door B. Stromsky en D. Grespan als gemachtigden,

verweerster,

betreffende een verzoek tot nietigverklaring van besluit 2010/605/EU van de Commissie van 26 januari 2010 betreffende steunmaatregel C 56/07 (ex E 15/05) die door Frankrijk is toegekend aan La Poste (PB L 274, blz. 1),

wijst HET GERECHT (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: H. Kanninen, president, N. Wahl (rapporteur) en S. Soldevila Fragoso, rechters,

griffier: C. Kristensen, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 19 maart 2012,

het navolgende

* Procestaal: Frans.

Arrest

Voorgeschiedenis van het geding

Nationaal recht betreffende de status van La Poste

Status van La Poste vanaf 1 januari 1991 en rechtsgevolgen daarvan

1 Onder toepassing van de Franse wet nr. 90-568 van 2 juli 1990 betreffende de organisatie van de overheidsdienst der posterijen en telecommunicatie (JORF van 8 juli 1990, blz. 8069) is het voormalige directoraat-generaal voor post en telecommunicatie, dat tot dat moment onder het ministerie van post en telecommunicatie viel, met ingang van 1 januari 1991 omgevormd tot twee autonome publiekrechtelijke rechtspersonen: France Télécom en La Poste. Deze wet stond La Poste expliciet toe om naast haar taken van openbare dienstverlening bepaalde voor de mededinging openstaande activiteiten te ontwikkelen.

2 Overeenkomstig artikel 1 van het besluit van 31 december 1990 tot verlening van de staatsgarantie voor de vóór 31 december 1990 uitgegeven PTT-obligatieleningen en voor de PTT-spaarbewijzen (JORF van 18 januari 1991, blz. 917) „worden de rente, afschrijvingen, premies, commissies, kosten en nevenkosten bij de PTT-obligatieleningen en -spaarbewijzen die vóór 31 december 1990 zijn uitgegeven teneinde bij te dragen aan de financiering van de investeringskosten van de bijzondere begroting voor post en telecommunicatie ingevolge artikel L. 127 van het wetboek post en telecommunicatie [...], en die onder toepassing van artikel 22 van de wet van 2 juli 1990 [...] zijn overgedragen aan La Poste, onvoorwaardelijk gegarandeerd door de staat".

3 Bij arrest van 18 januari 2001 heeft de Cour de cassation (Tweede civiele kamer) het beginsel aanvaard dat La Poste moest worden gelijkgesteld met een overheidsinstelling met een industrieel of commercieel karakter („établissement public à caractère industriel et commercial"; hierna: „EPIC").

4 Volgens Frans bestuursrecht zijn EPIC's publiekrechtelijke rechtspersonen met rechtspersoonlijkheid los van de staat en met financiële autonomie alsmede met bijzondere toegewezen bevoegdheden, waaronder in de regel de verrichting van een of meer taken van openbare dienstverlening.

5 De status van de EPIC's brengt een aantal rechtsgevolgen mee, te weten, met name:

— de faillissements- en insolventieprocedures van het gemene recht zijn niet van toepassing [zie in het bijzonder artikel 2 van wet nr. 85-98 van 25 januari 1985 betreffende de gerechtelijke schuldsanering en vereffening van ondernemingen (JORF van 26 januari 1985, blz. 1097), thans artikel L. 620-2 van het handelswetboek];

— wet nr. 80-539 van 16 juli 1980 betreffende in bestuurszaken opgelegde dwangsommen en betreffende de tenuitvoerlegging van vonnissen door publiekrechtelijke rechtspersonen (JORF van 17 juli 1980, blz. 1799) is van toepassing en de Staat wordt aangewezen als in laatste instantie aansprakelijk voor de voldoening van de aangegane schulden [zie artikel 1, lid II, van wet nr. 80-539; artikel 3-1, vierde en vijfde alinea, van besluit nr. 81-501 van 12 mei 1981, vastgesteld voor de toepassing van wet nr. 80-539 (JORF van 14 mei 1981, blz. 1406), en artikel 10 van besluit nr. 2008-479 van 20 mei 2008 (tot intrekking van besluit nr. 81-501) betreffende de tenuitvoerlegging van veroordelingen van overheidsinstanties tot betaling van geldboeten].

Wijziging van de status van La Poste vanaf 1 maart 2010

6 Op 29 juli 2009 heeft de Franse regering een wetsontwerp ingediend met het oog op de omzetting van La Poste in een naamloze vennootschap. Dit wetsontwerp heeft geleid tot de vaststelling van wet nr. 2010-123 van 9 februari 2010 betreffende het overheidsbedrijf La Poste en de postactiviteiten (JORF van 10 februari 2010, blz. 2321), die op 1 maart daaraanvolgend in werking is getreden. Artikel 1-2.I. van deze wet bepaalt:

„De publiekrechtelijke rechtspersoon La Poste wordt per 1 maart 2010 omgezet in een naamloze vennootschap met de naam La Poste. Het kapitaal van deze vennootschap is in handen van de Staat, meerderheidsaandeelhouder, en van andere publiekrechtelijke rechtspersonen, met uitzondering van het deel van het kapitaal dat onder de voorwaarden van deze wet als personeelsaandelen kan worden gehouden. Deze omzetting kan niet tot gevolg hebben dat afbreuk wordt gedaan aan het karakter van La Poste als nationale openbare dienstverlener.

[...]

Bij deze omzetting wordt geen nieuwe rechtspersoon gecreëerd. Alle soorten zaken, rechten, verplichtingen, contracten, overeenkomsten en vergunningen van de publiekrechtelijke rechtspersoon La Poste binnen en buiten Frankrijk, zijn vanaf de datum van omzetting van rechtswege en zonder formaliteit die van de naamloze vennootschap La Poste. Deze omzetting heeft geen gevolgen voor deze zaken, rechten, verplichtingen, contracten, overeenkomsten en vergunningen en leidt in het bijzonder niet tot wijzigingen van de lopende contracten en overeenkomsten die zijn gesloten met La Poste of met daarmee verbonden bedrijven in de zin van de artikelen L. 233-1 tot en met L. 233-4 van het handelswetboek, en evenmin tot opzegging of in voorkomend geval vervroegde terugbetaling van de schulden waarop zij betrekking hebben [...]”.

Administratieve procedure

7 Bij besluit van 21 december 2005 heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen La Poste toestemming gegeven om haar bancaire en financiële activiteiten over te dragen aan haar dochteronderneming, La Banque Postale. In dit besluit heeft de Commissie benadrukt dat de kwestie van de onbeperkte staatsgarantie ten gunste van La Poste in een afzonderlijke procedure zou worden onderzocht.

8 Op 21 februari 2006 heeft de Commissie overeenkomstig artikel 17 van verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel [88 EG] (PB L 83, blz. 1) de Franse autoriteiten op de hoogte gesteld van haar voorlopige conclusies met betrekking tot de vraag of er sprake is van een onbeperkte staatsgarantie die zou voortvloeien uit de status van La Poste en die een steunmaatregel zou vormen in de zin van artikel 87, lid 1, EG en heeft zij deze autoriteiten verzocht hun opmerkingen in te dienen. Aangezien deze vermeende garantie volgens haar al vóór 1 januari 1958, datum van de inwerkingtreding van het EG-Verdrag in Frankrijk, bestond, heeft de Commissie de procedureregels betreffende bestaande steunmaatregelen toegepast.

9 Het antwoord van de Franse autoriteiten op dit verzoek is op 24 april 2006 ingekomen bij de Commissie.

10 Op 4 oktober 2006 heeft de Commissie de Franse Republiek overeenkomstig artikel 18 van verordening nr. 659/1999 met name verzocht om uiterlijk op 31 december 2008 de garantie die La Poste op grond van haar status voor al haar verplichtingen genoot, op te heffen.

11 Op 6 december 2006 heeft de Commissie een nota van de Franse autoriteiten ontvangen waarin de conclusies van de Commissie in haar brief van 4 oktober 2006 worden bestreden en waarin wordt voorgesteld gesprekken aan te knopen teneinde de twijfel van de Commissie over het bestaan van een onbeperkte garantie van de Franse Staat ten gunste van La Poste weg te nemen.

12 Op 20 december 2006 vond een vergadering plaats tussen de diensten van de Commissie en de Franse autoriteiten.

13 Bij brief van 16 januari 2007 hebben de Franse autoriteiten de conclusies van de Commissie betwist maar tegelijkertijd, teneinde de strekking van wet nr. 80-539 te verduidelijken, bij haar een ontwerp tot wijziging van besluit nr. 81-501 ingediend.

14 Na onderzoek van de op 1 februari en 16 maart 2007 door de Franse autoriteiten verstrekte informatie en preciseringen over met name de kwestie van de eventuele overheidsaansprakelijkheid in geval van ontoereikende activa van La Poste, heeft de Commissie deze autoriteiten bij brief van 29 november 2007 in kennis gesteld van haar beslissing om de formele onderzoeksprocedure van artikel 88, lid 2, EG in te leiden. Na de bekendmaking van deze beslissing in het *Publicatieblad van de Europese Unie* op 3 juni 2008 (PB C 135, blz. 7), heeft de Commissie belanghebbenden verzocht hun opmerkingen over de litigieuze maatregel in te dienen.

15 De Commissie heeft geen opmerkingen van belanghebbenden ontvangen over deze maatregel. De Franse autoriteiten hebben bij brief van 23 januari 2008 daarentegen wel opmerkingen geformuleerd. Bovendien heeft de Commissie, na een aanbestedingsprocedure, aan een deskundige de opdracht gegund voor een studie van de onbeperkte garantie van de Franse Republiek ten gunste van La Poste. Deze deskundige heeft op 17 november 2008 haar verslag ingediend.

16 Naar aanleiding van het verschijnen van berichten waaruit bleek dat de Franse regering werkte aan een wetsontwerp waarmee de omzetting van de rechtsvorm van La Poste werd bekrachtigd, heeft de Commissie de Franse Republiek op 20 juli 2009 gevraagd of zij ermee zouden instemmen om La Poste om te zetten in een naamloze vennootschap die zou zijn onderworpen aan procedures van het gemene recht inzake de gerechtelijke schuldsanering en vereffening. De Commissie heeft in dit schrijven tevens het verslag van de deskundige aan de Franse autoriteiten doen toekomen.

17 In een nota van 31 juli 2009 hebben de Franse autoriteiten de Commissie geïnformeerd dat de Franse ministerraad op 29 juli 2009 een wetsvoorstel over La Poste en de postactiviteiten had aangenomen, waarin met name werd bepaald dat La Poste per 1 januari 2010 zou worden omgezet in een naamloze vennootschap. De Franse autoriteiten hebben voorts aangegeven dat zij hun opmerkingen over het verslag van de deskundige van de Commissie aan laatstgenoemde zouden doen toekomen.

18 Na twee herinneringsbrieven van de Commissie van 9 september en 6 oktober 2009 heeft de Franse Republiek middels een op 27 oktober 2009 verzonden nota haar opmerkingen doen toekomen over het verslag van de deskundige van de Commissie en een advies van een andere deskundige meegezonden.

19 Op 11 december 2009 is een wijziging van het wetsvoorstel inzake La Poste en de postactiviteiten ingediend, waarbij de datum van omzetting van La Poste in een naamloze vennootschap werd uitgesteld tot maart 2010.

20 Op 26 januari 2010 heeft de Commissie besluit C(2010) 133 betreffende steunmaatregel C 56/07 (ex E 15/05) die door Frankrijk is toegekend aan La Poste (hierna: „bestreden besluit") vastgesteld. Dit besluit, waarvan de Franse autoriteiten op 27 februari 2010 in kennis zijn gesteld, is op 19 oktober 2010 onder nummer 2010/605/EU bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie* (PB L 274, blz. 1).

Bestreden besluit

21 Na het verloop van de administratieve procedure (punten 1-17 van het bestreden besluit), de inhoud van de litigieuze maatregel (punten 18-37 van dat besluit) en de door de Franse autoriteiten geformuleerde opmerkingen en voorstellen (punten 38-114 van dat besluit) te hebben beschreven, is de Commissie overgegaan tot het eigenlijke onderzoek van de vraag of er sprake was, ten eerste, van een onbeperkte garantie van de Franse Staat ten gunste van La Poste (punten 116-255 van het bestreden besluit) en, ten tweede, van een uit die garantie voorvloeiend selectief voordeel (punten 256-300 van dat besluit) waardoor de mededinging zou kunnen worden vervalst en het handelsverkeer ongunstig zou kunnen worden beïnvloed (punt 301 van dat besluit) in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

22 Wat in de eerste plaats het bestaan, in casu, van een onbeperkte garantie betreft, is de Commissie, na onderzoek van het grote aantal argumenten van de Franse autoriteiten, tot de slotsom gekomen dat voor La Poste een dergelijke garantie van de Franse Staat gold vanwege bepaalde bijzonderheden die onlosmakelijk waren verbonden met haar status van overheidsinstelling (zie met name punten 251-253 van het bestreden besluit). Volgens de Commissie leidt die garantie niet alleen tot een overdracht van staatsmiddelen in de zin van punt 2.1 van mededeling 2008/C 155/02 van de Commissie betreffende de toepassing van de artikelen 87 [EG] en 88 [EG] op staatssteun in de vorm van garanties (PB 2008, C 155, blz. 10; hierna: „mededeling uit 2008") (punt 254 van het bestreden besluit), maar is de Staat daarvoor ook verantwoordelijk (zie punt 255 van dat besluit).

23 Wat meer in het bijzonder de beoordeling van het bestaan van een onbeperkte garantie van de Franse Staat ten gunste van EPIC's betreft, beklemtoont de Commissie vooraf dat La Poste niet was onderworpen aan het gemene recht inzake schuldsanering en vereffening van ondernemingen in moeilijkheden en dat overeenkomstig punt 1.2, tweede alinea, vierde streepje, van de mededeling uit 2008, de gunstigere financieringsvoorwaarden die zijn verkregen door ondernemingen waarop wegens hun rechtsvorm geen faillissements- of insolventieprocedures van toepassing kunnen zijn, worden beschouwd als steun in de vorm van garanties. Daar de Commissie vaststelde dat de Franse autoriteiten de slotsom betwistten dat het feit dat het gemene recht betreffende schuldsanering en vereffening van ondernemingen niet van toepassing was op La Poste kon worden gelijkgesteld met een staatsgarantieregeling ten gunste van laatstgenoemde, zowel wat de voldoening van haar schuldeisers als wat haar voortbestaan betreft, indien zij in een situatie van insolventie zou verkeren, heeft zij alle door deze autoriteiten aangevoerde argumenten onderzocht (zie punt 117 van het bestreden besluit).

24 Zij heeft om te beginnen opgemerkt dat het Franse recht, anders dan de Franse autoriteiten betoogden, het bestaan van impliciete garanties, en meer in het bijzonder een staatsgarantie ten gunste van de EPIC's, niet uitsloot, hetgeen – onder meer – werd bevestigd door een nota van de Franse Conseil d'État (raad van state; hierna: „Conseil d'État"), die in 1995 was opgesteld in het kader van de zogeheten „Crédit Lyonnais"-zaak (zie punten 120-147 van het bestreden besluit).

25 Vervolgens is zij ingegaan op de stappen die een schuldeiser van La Poste zou ondernemen ter inlossing van zijn vordering in het theoretische geval waarin La Poste zich in financiële problemen zou bevinden en haar schulden niet zou kunnen aflossen, en kwam zij tot de volgende slotsom:

— de traditionele belemmeringen die aan de inlossing van een schuldvordering van een privaatrechtelijk organisme in de weg staan, deden zich niet voor in het geval van overheidsinstellingen (punten 150-155 van het bestreden besluit);

— de procedure voor de invordering van schulden van overheidsinstellingen die uit hoofde van wet nr. 80-539 gerechtelijk zijn veroordeeld, leidde in geen enkel geval tot het verdwijnen van de schuld (punten 156-184 van het bestreden besluit);

— de regeling inzake overheidsaansprakelijkheid bij de tenuitvoerlegging van de procedure voor de invordering van schulden van overheidsinstellingen vertoonde alle kenmerken van een garantiemechanisme (punten 185-226 van het bestreden besluit);

— zelfs wanneer de schuldeiser van een overheidsinstelling geen genoegdoening kreeg, kon hij, op grond van de theorie van de rechtsschijn, rechtsgevolgen doen ontstaan naar aanleiding van een verschoonbare dwaling die hij bij de vorming van de schuldvordering had begaan over het feit dat deze altijd zou worden gehonoreerd (punten 227-229 van het bestreden besluit).

26 Ten slotte meende de Commissie dat, ook al slaagde de schuldeiser van een overheidsinstelling er binnen een redelijke termijn en na gebruikmaking van de in de punten 150 tot en met 229 van het bestreden besluit beschreven invorderingsprocedures niet in om zijn schuldvordering voldaan te zien, deze niet zou verdwijnen, omdat de rechten en verplichtingen van overheidsinstellingen volgens haar altijd overgaan op de Staat of op een andere publiekrechtelijke rechtspersoon (punten 230-250 van het bestreden besluit).

27 In de tweede plaats concludeerde de Commissie dat de gunstigere kredietvoorwaarden die door La Poste werden verkregen vanwege deze onbeperkte garantie, een voordeel vormden (punten 256-299 van het bestreden besluit) dat selectief was (punt 300 van het bestreden besluit), dat mededinging kon vervalsen en het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kon beïnvloeden (punt 301 van het bestreden besluit).

28 Wat in het bijzonder het bestaan van een voordeel betreft, meende de Commissie om te beginnen dat de litigieuze garantie een wezenlijk element van steun door de Staat vormde, waardoor voor La Poste gunstigere kredietvoorwaarden golden dan die welke zij zou hebben genoten als zij enkel op haar eigen verdiensten was beoordeeld. De Commissie beklemtoonde in dit verband dat de kredietvoorwaarden in het bijzonder werden vastgesteld op basis van de financiële beoordeling (rating) (zie punt 257 van het bestreden besluit). Volgens de Commissie blijkt uit een aantal analyses en methodologieën van de ratingbureaus dat de betrokken garantie, als essentieel onderdeel van de ondersteuning door de Staat ten gunste van La Poste, een positieve invloed heeft op haar rating, en bijgevolg op de kredietvoorwaarden die zij kan verkrijgen (punten 258-293 van het bestreden besluit). De Commissie stelde vast dat zij in casu de concrete invloed die deze garantie in het verleden heeft gehad, niet hoefde aan te tonen (punt 298 van het bestreden besluit). Tevens preciseerde zij dat het bedrag van de marktpremie die La Poste aan de Staat zou hebben moeten betalen, gezien het onbeperkte karakter van de garantie in het onderhavige geval niet kon worden berekend, waardoor de door de Franse autoriteiten voorgestelde maatregelen inzake retrocessie niet konden worden toegepast (punt 299 van het bestreden besluit).

29 Uiteindelijk kwam de Commissie tot de slotsom dat aangezien alle toepassingsvoorwaarden van artikel 107, lid 1, VWEU waren vervuld, de litigieuze garantie staatssteun in de zin van deze bepaling vormde (punt 302 van het bestreden besluit) en dat zij, ook indien zij zou worden gewijzigd op de wijze als gesuggereerd door de Franse autoriteiten, aan geen van de voorwaarden voldeed om verenigbaar met de gemeenschappelijke markt te kunnen worden verklaard (punten 303-315 van dat besluit).

30 Het dispositief van het bestreden besluit luidt als volgt:

„*Artikel 1*

De onbeperkte garantie van Frankrijk ten gunste van La Poste vormt staatssteun die onverenigbaar is met de interne markt. Frankrijk heft deze steun uiterlijk op 31 maart 2010 op.

Artikel 2

De Commissie is van oordeel dat de onbeperkte garantie met de effectieve omzetting van La Poste in een naamloze vennootschap komt te vervallen. De daadwerkelijke opheffing van deze onbeperkte garantie op uiterlijk 31 maart 2010 vormt een maatregel waarmee de in artikel 1 bedoelde staatssteun overeenkomstig het recht van de Europese Unie komt te vervallen.

Artikel 3

Uiterlijk twee maanden na de kennisgeving van dit besluit deelt Frankrijk de Commissie een nadere beschrijving mee van reeds genomen of geplande maatregelen om aan dit besluit te voldoen.

Artikel 4

Dit besluit is gericht tot de Franse Republiek."

Procesverloop en conclusies van partijen

31 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 2 april 2010, heeft de Franse Republiek het onderhavige beroep ingesteld.

32 Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht (Zesde kamer) besloten om tot de mondelinge behandeling over te gaan. Ter terechtzitting van 19 maart 2012 hebben partijen pleidooi gehouden en geantwoord op de mondelinge vragen van het Gerecht.

33 De Franse Republiek verzoekt het Gerecht:

— het bestreden besluit nietig te verklaren;

— de Commissie te verwijzen in de kosten.

34 De Commissie verzoekt het Gerecht:

— het beroep niet-ontvankelijk of, subsidiair, ongegrond te verklaren;

— de Franse Republiek te verwijzen in de kosten.

Ontvankelijkheid

35 Zonder formeel een exceptie van niet-ontvankelijkheid op te werpen krachtens artikel 114 van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht, betoogt de Commissie dat het onderhavige beroep niet-ontvankelijk is omdat het bestreden besluit niet bezwarend is voor de Franse Republiek. Zij voert in wezen aan dat dit besluit, dat betrekking heeft op een bestaande steunmaatregel, die de nationale autoriteiten, om hen moverende redenen, hebben besloten op te heffen, geen bindende rechtsgevolgen in het leven roept die de belangen van de Franse Republiek schaden. De Commissie beklemtoont in dit opzicht dat elke verzoeker, daaronder begrepen een lidstaat, moet aantonen dat de aangevochten beslissing daadwerkelijke en bestaande belangen van de verzoeker in aanmerkelijke mate ongunstig beïnvloedt. Dit bewijs ontbreekt in het onderhavige geval.

36 Het Gerecht brengt in herinnering dat het begrip „procesbelang" verwijst naar het vereiste dat elke natuurlijke of rechtspersoon die een beroep tot nietigverklaring instelt, een reëel en actueel belang bij nietigverklaring van de bestreden handeling moet hebben. Een dergelijk belang veronderstelt dat de

nietigverklaring van die handeling op zich rechtsgevolgen kan hebben, of, anders geformuleerd, dat de uitkomst van het beroep in het voordeel kan zijn van de partij die het heeft ingesteld. Een handeling die deze laatste volledig genoegdoening verschaft, kan per definitie niet bezwarend voor hem zijn, en deze persoon heeft er dus geen belang bij nietigverklaring van deze handeling te vorderen (zie in die zin arrest Gerecht van 11 maart 2009, TF1/Commissie, T-354/05, Jurispr. blz. II-471, punten 84 en 85, en aldaar aangehaalde rechtspraak).

37 Beklemtoond zij dat artikel 263 VWEU, net als artikel 230 EG, een duidelijk onderscheid maakt tussen enerzijds het recht van de instellingen van de Unie en de lidstaten en anderzijds dat van natuurlijke en rechtspersonen om beroep tot nietigverklaring in te stellen, waarbij de tweede alinea van dit artikel onder andere lidstaten de bevoegdheid verleent om met een beroep tot nietigverklaring de wettigheid van beschikkingen van de Commissie te bestrijden zonder ter zake een procesbelang te hoeven aantonen. Een lidstaat hoeft dus voor de ontvankelijkheid van zijn beroep niet aan te tonen dat de handeling van de Commissie waartegen hij opkomt, rechtsgevolgen voor hem heeft. Niettemin is een handeling van de Commissie alleen vatbaar voor beroep tot nietigverklaring, indien zij beoogt bindende rechtsgevolgen in het leven te roepen (zie in die zin beschikking Hof van 27 november 2001, Portugal/Commissie, C-208/99, Jurispr. blz. I-9183, punten 22 tot en met 24, en arrest Hof van 13 oktober 2011, Deutsche Post en Duitsland/Commissie, C-463/10 P en C-475/10 P, Jurispr. blz. I-9639, punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak), hetgeen aan de hand van de inhoud van de handeling moet worden bepaald.

38 In casu kan niet worden ontkend dat het bestreden besluit, waarin wordt vastgesteld dat er sprake is van staatssteun ten gunste van La Poste in de vorm van een onbeperkte garantie en waarin deze onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt wordt verklaard, noodzakelijkerwijs bestemd is om bindende rechtsgevolgen in het leven te roepen en derhalve een voor beroep vatbare handeling vormt krachtens artikel 263 VWEU (zie in die zin arrest Hof van 8 september 2011, Commissie/Nederland, C-279/08 P, Jurispr. blz. I-7671, punten 35-42).

39 Geen van de door de Commissie aangevoerde gegevens en argumenten kan afdoen aan deze conclusie.

40 In de eerste plaats is het weliswaar juist, zoals de Commissie heeft vermeld, dat de Franse regering, om hem moverende redenen en zonder enige dwang van de Commissie, zoals blijkt uit een perscommuniqué van de Franse regering van 29 juli 2009 en uit een wetsontwerp van diezelfde dag met het oog op de omzetting van La Poste in een naamloze vennootschap (zie punt 6 hierboven), verscheidene maanden vóór de vaststelling van het bestreden besluit heeft besloten om de bij dat besluit als bestaande steun aangemerkte maatregel op te heffen, doch dit neemt niet weg dat de Franse Republiek juridisch gezien verplicht was uitvoering te geven aan het bestreden besluit, dat was vastgesteld vóór de omzetting van de status van La Poste in een naamloze vennootschap. Het door de Commissie genoemde feit dat er bij de uitvoering van het bestreden besluit sprake kon zijn van een samenloop van de door de Commissie en de Franse Republiek verdedigde belangen, kan niet beletten dat de Franse Republiek een beroep tot nietigverklaring instelt tegen dat besluit. Zoals de Franse Republiek terecht heeft beklemtoond, is een dergelijke benadering, die ertoe leidt dat de lidstaten worden benadeeld naargelang zij er al dan niet een eigen belang bij hebben kunnen vinden om aan een besluit van de Commissie te voldoen, volstrekt subjectief. Het onderzoek van de vraag of tegen een gegeven handeling beroep tot nietigverklaring kan worden ingesteld, voor zover zij bindende rechtsgevolgen die de belangen van de verzoeker schaden in het leven roept of beoogt te roepen, moet berusten op een objectieve beoordeling van de inhoud van deze handeling.

41 Wat in de tweede plaats de redenering van de Commissie betreft dat geenszins is aangetoond dat het bestreden besluit daadwerkelijke en bestaande belangen van de Franse Republiek in aanmerkelijke mate ongunstig beïnvloedt, deze houdt in werkelijkheid verband met de problematiek van het bestaan van een procesbelang, welke vraag niet mag worden verward met het begrip van de handeling waartegen kon worden opgekomen, en die, zoals in punt 37 hierboven in herinnering is gebracht, niet hoeft te worden onderzocht in het kader van door de lidstaten ingestelde beroepen tot nietigverklaring.

42 In de derde plaats is de door de Commissie aangehaalde rechtspraak in casu irrelevant.

43 Wat om te beginnen de zaak betreft die heeft geleid tot het arrest van het Hof van 22 juni 2000, Nederland/Commissie (C-147/96, Jurispr. blz. I-4723), kan worden volstaan met vast te stellen dat de reden die ertoe had geleid om het beroep niet-ontvankelijk te verklaren, in het feit schuilde dat de bestreden brief slechts een voorbereidende handeling was en dus geen rechtsgevolgen in het leven kon roepen noch beoogde in het leven te roepen. Het Hof oordeelde dat die brief geen definitieve beschikking vormde die vatbaar was voor beroep tot nietigverklaring (zie punt 35 van dat arrest).

44 Vervolgens berustte de in de reeds aangehaalde beschikking Portugal/Commissie gegeven oplossing op de omstandigheid dat de verzoekende lidstaat slechts om nietigverklaring van de bestreden beschikkingen had verzocht omdat hij daarin als adressaat werd aangewezen. Het Hof beklemtoonde dat deze aanwijzing duidelijk geen zelfstandig rechtsgevolg had. In die context bracht het Hof in herinnering dat een handeling van de Commissie alleen vatbaar was voor beroep tot nietigverklaring indien zij beoogde rechtsgevolgen in het leven te roepen (arresten Hof van 27 september 1988, Verenigd Koninkrijk/Commissie, 114/86, Jurispr. blz. 5289, punt 12; 20 maart 1997, Frankrijk/Commissie, C-57/95, Jurispr. blz. I-1627, punt 7, en 6 april 2000, Spanje/Commissie, C-443/97, Jurispr. blz. I-2415, punten 27 en 28), ook al hoefden deze rechtsgevolgen, indien een dergelijk beroep door een lidstaat werd ingesteld, niet „[voor] deze staat op te treden” (punt 24 van die beschikking).

45 Wat het arrest van het Hof van 18 juni 2002, Duitsland/Commissie (C-242/00, Jurispr. blz. I-5603), betreft, dit had betrekking op de bijzondere situatie waarin zowel de inhoud van het bestreden besluit als de context waarin dit was vastgesteld erop wees dat dit besluit tot doel noch tot gevolg had impliciet een verzoek van de betrokken lidstaat af te wijzen (zie punt 45 van het arrest). Bijgevolg staaft deze rechtspraak geenszins het standpunt van de Commissie.

46 Dit geldt ook voor de zaak waarin het arrest van het Gerecht van 30 januari 2002, Nuove Industrie Molisane/Commissie (T-212/00, Jurispr. blz. II-347), is gewezen, waarin het beroep dat was ingesteld door de onderneming – een particulier dus en niet een lidstaat – die aangemelde steun had ontvangen, wegens het ontbreken van een procesbelang was verworpen omdat de steun verenigbaar met de gemeenschappelijke markt was verklaard en bovendien de beoordeling van deze verenigbaarheid op geen enkele wijze de belangen van die onderneming had geschaad.

47 Deze overwegingen gaan ook op voor de arresten van het Gerecht van 18 maart 2010, Centre de coordination Carrefour/Commissie (T-94/08, Jurispr. blz. II-1015) en Forum 187/Commissie (T-189/08, Jurispr. blz. II-1039), waarin door natuurlijke en rechtspersonen ingestelde beroepen niet-ontvankelijk zijn verklaard wegens het ontbreken van een procesbelang.

48 Gelet op al deze overwegingen en zonder dat uitspraak behoeft te worden gedaan over de vraag of de Franse Republiek met het onderhavige beroep nietigverklaring beoogt te verkrijgen van een besluit dat een precedent vormt voor het onderzoek van de status van andere EPIC's, moet het onderhavige beroep ontvankelijk worden verklaard.

Ten gronde

49 Tot staving van haar beroep voert de Franse Republiek drie middelen aan. Het eerste middel is ontleend aan een onjuiste rechtsopvatting voor zover de Commissie het bestaan van staatssteun niet rechtens genoegzaam heeft aangetoond. Met haar tweede middel betoogt de Franse Republiek dat de Commissie blijk heeft gegeven van een onjuiste opvatting van het recht en van de feiten door ervan uit te gaan dat La Poste, door haar status van EPIC, een impliciete en onbeperkte staatsgarantie voor haar schulden genoot. Het derde middel is erop gebaseerd dat er geen sprake is van een voordeel in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

Overwegingen vooraf

50 Artikel 107, lid 1, VWEU bepaalt dat „behoudens de afwijkingen waarin de Verdragen voorzien, 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 [zijn] met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt".

51 Overeenkomstig punt 1.2, tweede alinea, vierde streepje, van de mededeling uit 2008 „[beschouwt] de Commissie [...] de gunstigere financieringsvoorwaarden die zijn verkregen door ondernemingen waarop wegens hun rechtsvorm geen faillissements- of andere insolventieprocedures van toepassing kunnen zijn, [...] als steun in de vorm van garanties".

52 Volgens vaste rechtspraak vereist de kwalificatie van een maatregel als steun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU dat aan alle in deze bepaling bedoelde voorwaarden is voldaan. Ten eerste moet het gaan om een maatregel van de staat of een maatregel die met staatsmiddelen is bekostigd. Ten tweede moet deze maatregel het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kunnen beïnvloeden. Ten derde moet hij een voordeel verstrekken door bepaalde ondernemingen of producties te begunstigen. Ten vierde moet hij de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen (zie in die zin arrest Hof van 24 juli 2003, Altmark Trans en Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, Jurispr. blz. I-7747, punten 74 en 75, en arrest Gerecht van 22 februari 2006, Le Levant 001 e.a./Commissie, T-34/02, Jurispr. blz. II-267, punt 110).

53 In de eerste plaats blijkt dat de tot staving van het onderhavige beroep aangevoerde middelen er in wezen op gericht zijn te bewijzen dat de Commissie ten onrechte tot de slotsom was gekomen dat er sprake was van een voordeel ten gunste van La Poste, welke voordeel zou voortvloeien uit een impliciete en onbeperkte staatsgarantie, waarvan het bestaan eveneens in twijfel wordt getrokken. Deze middelen knopen in wezen aan bij de vaststelling van het bestaan van een voordeel.

54 Hoewel de Franse Republiek in de fase van de repliek tevens bezwaar maakt tegen de voorwaarde betreffende het bestaan van een overdracht van staatsmiddelen, moet worden vastgesteld dat deze argumentatie geen uitwerking is van een eerder in het inleidend verzoekschrift rechtstreeks of stilzwijgend opgeworpen middel en daarmee nauw verband houdt. Deze argumentatie betreft immers een andere voorwaarde voor toepassing van artikel 107, lid 1, VWEU (zie in die zin arrest Gerecht van 4 maart 2009, Italië/Commissie, T-424/05, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punten 103-105).

55 Bijgevolg moet het argument ontleend aan schending van de voorwaarde betreffende de overdracht van staatsmiddelen niet-ontvankelijk worden verklaard ingevolge artikel 44, lid 1, sub c, juncto artikel 48, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering, waaruit blijkt dat het inleidend verzoekschrift onder meer een summiere uiteenzetting van de aangevoerde middelen dient te bevatten en dat nieuwe middelen in de loop van het geding niet mogen worden voorgedragen, tenzij zij steunen op gegevens, rechtens of feitelijk, waarvan eerst in de loop van de behandeling is gebleken (zie arrest Gerecht van 19 september 2000, Dürbeck/Commissie, T-252/97, Jurispr. blz. II-3031, punt 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

56 In casu staat niet vast en is zelfs niet gesteld dat het middel dat eraan is ontleend dat er geen sprake was van overdracht van staatsmiddelen, zou steunen op gegevens, rechtens of feitelijk, waarvan eerst in de loop van de behandeling was gebleken. Gesteld al dat moet worden aangenomen dat de te late indiening van dit middel haar verklaring vindt in de uitspraak, nadat het beroep was ingesteld, van het arrest van het Gerecht van 21 mei 2010, Frankrijk e.a./Commissie (T-425/04, T-444/04, T-450/04 en T-456/04, Jurispr. blz. II-2099), waarnaar de Commissie in repliek verwijst, dan nog kan dit arrest niet worden aangemerkt als een nieuw gegeven dat de te late indiening van dat argument kan rechtvaardigen. Een arrest van de rechter van de Unie dat slechts een rechtsvoorwaarde bevestigde, die de verzoeker bij instelling van zijn beroep in beginsel bekend was, kan immers niet gelden als een

nieuw gegeven op basis waarvan een nieuw middel kan worden voorgedragen (zie in die zin arrest Hof van 1 april 1982, Dürbeck/Commissie, 11/81, Jurispr. blz. 1251, punt 17, en arrest Gerecht van 11 december 1996, Atlanta e.a./EG, T-521/93, Jurispr. blz. II-1707, punt 39).

57 Na hierover ter terechtzitting te zijn ondervraagd, heeft de Franse Republiek erkend dat haar argumentatie enkel betrekking had op de voorwaarde betreffende het bestaan van een voordeel in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, waarvan akte is genomen in het proces-verbaal van de terechtzitting.

58 Wat in de tweede plaats de aard en omvang van de rechterlijke toetsing betreft, dient om te beginnen in herinnering te worden gebracht dat het begrip staatssteun, zoals omschreven in het Verdrag, een juridisch begrip is dat moet worden uitgelegd op basis van objectieve elementen. Om deze reden moet de rechter van de Unie in beginsel en gelet op zowel de concrete gegevens van het hem voorgelegde geschil als het technische of ingewikkelde karakter van de door de Commissie verrichte beoordelingen, volledig toetsen of een maatregel binnen de werkingssfeer van artikel 107, lid 1, VWEU valt (zie in die zin arresten Hof van 16 mei 2000, Frankrijk/Ladbroke Racing en Commissie, C-83/98 P, Jurispr. blz. I-3271, punt 25, en 22 december 2008, British Aggregates/Commissie, C-487/06 P, Jurispr. blz. I-10515, punt 111).

59 Vervolgens moet de rechtmatigheid van een beschikking van de Commissie inzake staatssteun worden beoordeeld aan de hand van de gegevens waarover de Commissie kon beschikken op het ogenblik waarop zij haar beschikking gaf (arresten Hof van 10 juli 1986, België/Commissie, 234/84, Jurispr. blz. 2263, punt 16, en 14 september 2004, Spanje/Commissie, C-276/02, Jurispr. blz. I-8091, punt 31). Daaruit volgt in het bijzonder dat aangezien het begrip staatssteun beantwoordt aan een objectieve situatie die wordt beoordeeld op de datum waarop de Commissie haar beschikking vaststelt, deze rechterlijke toetsing betrekking dient te hebben op de op deze datum verrichte beoordeling (arrest Hof van 1 juli 2008, Chronopost en La Poste/UFEX e.a., C-341/06 P en C-342/06 P, Jurispr. blz. I-4777, punt 144).

60 Het Gerecht acht het zinvol in dit beroep eerst het tweede middel te onderzoeken.

Tweede middel: onjuistheden met betrekking tot de feiten en het recht wat het bestaan van een onbeperkte garantie ten gunste van La Poste betreft

61 Met haar tweede middel stelt de Franse Republiek dat de Commissie in haar onderzoek van de vraag of er sprake was van een onbeperkte en impliciete staatsgarantie ten gunste van La Poste, blijk heeft gegeven van een onjuiste opvatting van het recht en van de feiten. Dit middel bestaat uit vier onderdelen, die erop zijn gebaseerd dat de Commissie zich op verschillende punten heeft vergist, te weten:

— voor zover zij tot de slotsom kwam dat er in het Franse recht een beginsel van impliciete, uit de EPIC-status voortvloeiende staatsgarantie bestond;

— bij de bepaling van de consequenties die moesten worden verbonden aan het feit dat de procedures van het gemene recht inzake gerechtelijke schuldsanering en vereffening niet van toepassing zijn op EPIC's;

— door de voorwaarden voor overheidsaansprakelijkheid gelijk te stellen met een automatisch en onbeperkt garantiemechanisme voor de passiva van La Poste;

— bij de bepaling van de consequenties van eventuele overdrachten van openbaredienstverplichtingen van een ontbonden EPIC.

Eerste onderdeel: vergissing van de Commissie voor zover zij tot de slotsom kwam dat er in het Franse recht een impliciete, uit de EPIC-status voortvloeiende staatsgarantie bestond

62 De Franse Republiek betoogt dat Commissie blijk heeft gegeven van een onjuiste opvatting voor zover zij tot de slotsom is gekomen dat er in het Franse recht een aan EPIC's verleende impliciete en onbeperkte staatsgarantie bestond.

63 Tot staving van haar beweringen voert de Franse Republiek in wezen aan, ten eerste, dat de rechtspraak van de Conseil d'État het principe zelf van een dergelijke garantie uitsluit, ten tweede, dat het fragment uit het jaarverslag over 1995 van de Conseil d'État, waarop de Commissie zich heeft gebaseerd, geen algemene en bindende strekking heeft, met name gelet op een advies van de Conseil d'État van 8 september 2005, ten derde, dat het Franse recht betreffende de overheidsfinanciën als een principe elk begrip van een „impliciete garantie" uitsluit en, ten vierde, dat er geen maatregelen bestaan om de rechten van de schuldeisers van een EPIC in stand te houden in het geval waarin de status daarvan zou worden gewijzigd.

64 In casu impliceert de bepaling of er sprake is van een onbeperkte staatsgarantie een nauwkeurig en gedetailleerd onderzoek van de mechanismen die in het Franse recht zijn gecreëerd voor het geval dat een EPIC, zoals La Poste, in gebreke zou blijven ten aanzien van haar schuldeisers.

65 Dienaangaande dient in herinnering te worden gebracht dat in het kader van de geschillen inzake staatssteun de beoordeling van de feiten en de bewijzen volledig ter vrije beoordeling van het Gerecht staat. Voorts behoort in dit verband de vraag of en in hoeverre een nationale rechtsregel op het concrete geval van toepassing is, tot de beoordeling van de feiten door de rechter en gelden daarvoor de regels inzake de bewijsvoering en de verdeling van de bewijslast.

66 Bovendien moet worden vastgesteld dat de Commissie, anders dan de redenering van de Franse Republiek zou kunnen doen veronderstellen, niet hoofdzakelijk op basis van een fragment van een rapport van de Conseil d'État tot de slotsom was gekomen dat er in het Franse recht een beginsel betreffende de impliciete staatsgarantie bestond. Uit het bestreden besluit blijkt duidelijk dat de Commissie, teneinde aan te tonen dat er een staatsgarantie ten gunste van La Poste bestond, met name heeft onderzocht of, zoals de Franse autoriteiten betoogden, een dergelijke garantie in het Franse recht was uitgesloten (zie punten 120 tot en met 136 van het bestreden besluit). Zij concludeerde dat op basis van de wetsteksten en de rechtspraak niet kon worden gesteld dat het Franse recht uitsloot dat de Staat zich voor de EPIC's garant zou stellen voor de verbintenissen die deze jegens derden waren aangegaan.

67 Deze conclusie kan niet in twijfel worden getrokken.

68 Wat in de eerste plaats de vraag betreft of de rechtspraak van de Conseil d'État het beginsel zelf van een staatsgarantie ten gunste van overheidsinstellingen uitsluit, blijkt uit de stukken van partijen dat zij hoofdzakelijk tegenover elkaar staan op het punt van de uitlegging die moet worden gegeven van de rechtspraak die is voortgekomen uit het arrest van de Conseil d'État (Assemblée) van 1 april 1938, Sociétés de l'Hôtel d'Albe (*Recueil des décisions du Conseil d'État*, blz. 341).

69 Blijkens dat arrest heeft de Conseil d'État geweigerd de rechtstreeks aan de diensten van de Staat gerichte vordering van een schuldeiser van een EPIC in te willigen, door erop te wijzen dat de Staat niet gehouden kan zijn de door die EPIC aangegane schulden te voldoen. Zoals de Commissie in punt 123 van het bestreden op goede gronden heeft vermeld, verschilt de situatie die aan de orde was in de zaak waarin dat arrest is gewezen, duidelijk van die waarin een EPIC zich in een toestand van insolventie bevindt. Alleen deze laatste situatie is relevant voor het onderzoek of de staatsgarantie kan worden geactiveerd. Dat overheidsinstellingen, in de zin van het Franse recht, volgens dat arrest rechtspersoonlijkheid en financiële autonomie bezitten, impliceert niet noodzakelijkerwijs dat de Staat zich niet, in laatste instantie, garant kan stellen voor deze instellingen. Bijgevolg is de Commissie

zonder blijk te geven van een onjuiste beoordeling tot de slotsom gekomen dat uit de rechtspraak niet kon worden afgeleid dat het beginsel zelf van een staatsgarantie ten gunste van de EPIC's was uitgesloten.

70 In de tweede plaats betoogt de Franse Republiek dat de Commissie zich ten onrechte heeft gebaseerd op een zin uit het jaarverslag over 1995 van de Conseil d'État, hoewel de strekking en de bindende kracht van dat verslag twijfelachtig zijn.

71 Deze argumentatie kan om verschillende redenen niet slagen. Om te beginnen, en zoals de Commissie heeft beklemtoond, is het fragment waarnaar de Commissie heeft gewezen (zie punt 139 van het bestreden besluit), dat zelf afkomstig is uit een nota uit 1995 die was opgesteld in verband met de oprichting van een overheidsinstelling die bestemd was als platform en ondersteuning te dienen voor de door de Franse Staat met het oog op de sanering van Crédit Lyonnais toegekende financiële steun, in ondubbelzinnige bewoordingen geformuleerd. Daaruit blijkt immers dat de Conseil d'État er duidelijk op heeft gewezen dat „de staatsgarantie voor deze instelling, zonder expliciete wettelijke bepaling, zal voortvloeien uit het feit dat het organisme een overheidsinstelling is". Voorts vormt het fragment uit dat verslag slechts een van de door de Commissie aangevoerde concrete gegevens voor het bewijs dat er sprake was van een staatsgarantie. Blijkens met name de punten 146 en 147 van het bestreden besluit heeft de Commissie tot staving van haar standpunt een nota van de Franse minister van Economisch Zaken, Financiën en Industrie van 22 juli 2003, die betrekking had op „de inventarisatie van maatregelen voor impliciete of expliciete staatsgarantie", alsmede de documenten in de bijlagen daarbij genoemd. In tegenstelling tot de door de Franse Republiek verdedigde uitlegging, blijkt deze nota niet uitsluitend betrekking te hebben op het geval waarin de Franse Staat aansprakelijk kan worden gesteld als aandeelhouder, met name op grond van een vordering tot aanzuivering van schulden, omdat zij in haar toelichting expliciet verwijst naar de oprichting van overheidsinstellingen. Ten slotte kon het advies van de Conseil d'État van 8 september 2005 niet de slotsom waartoe de Commissie was gekomen, ontkrachten. Zoals de Franse Republiek gedeeltelijk heeft erkend, sluit dit advies – dat was gegeven in verband met de instelling van de Commission de contrôle des assurances, des mutuelles et des institutions de prévoyance (CCAMIP), en waarin weliswaar wordt herinnerd aan het beginsel dat het aan elke publiekrechtelijke rechtspersoon staat om de consequenties te dragen van aansprakelijkheidsvorderingen die tegen hem zouden kunnen worden ingesteld – niet zonder meer uit dat er een staatsgarantie zou kunnen bestaan die kan worden geactiveerd in geval van insolventie van een overheidsinstelling.

72 In de derde plaats stelt de Franse Republiek dat sinds de inwerkingtreding van de organieke wet van 1 augustus 2001 inzake begrotingswetten (LOLF), geen enkele garantie of overname van schulden van een derde door de Staat tot stand kan komen zonder toestemming in de begrotingswet.

73 Dit standpunt kan niet worden aanvaard. Uit beslissing nr. 2001-448 DC van de Conseil constitutionnel van 25 juli 2001 (*Recueil des décisions du Conseil constitutionnel*, blz. 99) blijkt dat artikel 61 LOLF „tot doel heeft te verzekeren dat het Parlement geïnformeerd wordt over de door de Staat verleende garanties en niet om de in het verleden verleende garanties waarvoor niet binnen de gestelde termijnen toestemming is gegeven, nietig te verklaren [...]". Bij het ontbreken van preciseringen over de aard van de door de Conseil constitutionnel in deze beslissing bedoelde garanties, rechtvaardigt niets de slotsom dat de impliciete garanties ter dekking van reeds vóór de inwerkingtreding van de LOLF (te weten op 1 januari 2005) bestaande schulden, eveneens nietig waren. In dit verband heeft de Commissie er in punt 126 van het bestreden besluit zonder blijk te geven van een onjuiste beoordeling op gewezen dat voor de beantwoording van de vraag of de impliciete garantie die door de staat wordt toegekend aan La Poste al dan niet was komen te vervallen door de LOLF, moest worden uitgegaan van de datum waarop deze impliciete garantie voor La Poste is gaan gelden en niet de data waarop La Poste de schulden is aangegaan.

74 Hoewel de door de Franse autoriteiten benoemde deskundige, zoals de Franse Republiek heeft beklemtoond, twijfels heeft geuit over de vraag of de gronden die de Conseil constitutionnel ertoe hadden gebracht om de nietigheid van de garanties waarvoor niet bij een LOLF toestemming was gegeven van de hand te wijzen, zowel voor impliciete als voor expliciete schuldvorderingen golden, is voor deze lezing geen enkele solide steun te vinden in de bewoordingen van de beslissing van de Conseil constitutionnel. Voor het overige heeft de Commissie in punt 131 van het bestreden besluit terecht vermeld dat zij niet gebonden was aan de kwalificatie in het Franse recht van de betrokken maatregel als garantie, noch aan het feit dat het een garantie zou zijn waarop de LOLF van toepassing is.

75 In de vierde plaats kan evenmin het argument overtuigen dat het feit dat er geen maatregelen zijn om de rechten van de schuldeisers van EPIC's in stand te houden in het geval waarin de EPIC's van status zouden veranderen, zoals het geval was bij de omzetting van France Télécom, Gaz de France, Électricité de France en Aéroports de Paris in naamloze vennootschappen, er een aanwijzing voor vormt dat er geen enkele garantie is.

76 Dat de Franse Staat heeft besloten in bepaalde gevallen expliciete garanties toe te kennen, bewijst niet dat de toekenning van een impliciete garantie in het onderhavige geval zou zijn uitgesloten. Bovendien kan de omstandigheid dat, zoals blijkt uit verschillende uitspraken van de Conseil constitutionnel, in het Franse recht het vorderingsrecht, net als het eigendomsrecht, grondwettelijk is beschermd, niet afdoen aan deze conclusie. Voor het overige maakt de door de Franse Republiek aangehaalde rechtspraak van de Conseil constitutionnel geen deel uit van de gegevens die aan de Commissie zijn overgelegd en waarover zij dus kon beschikken op het tijdstip waarop zij het bestreden besluit heeft vastgesteld. Daaruit vloeit voort dat overeenkomstig de in punt 59 hierboven aangehaalde rechtspraak, de rechtspraak van de Conseil constitutionnel betreffende de bescherming van het vorderingsrecht geen deel uitmaakt van de gegevens op basis waarvan de rechtmatigheid van het bestreden besluit moest worden beoordeeld.

77 Wat de verwijzing van de Franse Republiek, in repliek, betreft naar het onderzoeksrapport van de Conseil d'État inzake de overheidsinstellingen, dat was aangenomen in de plenaire zitting van de van de Conseil d'État op 15 oktober 2009 en waarin is gesteld dat „het bestaan op zich van een door de Staat aan overheidsinstellingen gegeven garantie zeer betwistbaar is", alsmede naar een op 28 juni 2010 naar aanleiding van dat rapport gepubliceerd rechtswetenschappelijk artikel, moet worden vastgesteld dat deze publicaties, gesteld al dat zij kunnen worden aangevoerd in het kader van de onderhavige procedure, geen enkel nieuw gegeven bevatten dat rechtstreeks relevant is voor een antwoord op de vraag of het Franse recht als beginsel het bestaan van een impliciete staatsgarantie ten gunste van EPIC's uitsluit. In dat onderzoeksrapport heeft de Conseil d'État immers enkel gewag gemaakt van beoordelingen van algemene aard over de mogelijkheid om in de rechtspraak van de Unie het bestaan van staatssteun „aan de hand van louter statutaire gegevens" vast te stellen. De auteurs van dat rapport laten zich uit over de vraag of het mededingingsrecht het bestaan van de overheidsinstellingen in twijfel trekt en hebben uitsluitend vermeld dat „het risico dat de verhoudingen tussen de Staat en zijn overheidsinstellingen systematisch onder de kwalificatie van staatssteun in de zin van artikel 87 [EG] zouden vallen, [moest] worden gerelativeerd". Wat het rechtswetenschappelijke artikel van 28 juni 2010 betreft, dit heeft betrekking op een discussie die was ontstaan na de publicatie van dat rapport, met name, maar niet uitsluitend, vanuit het gezichtspunt van het recht inzake staatssteun. Aangaande meer in het bijzonder dit laatste aspect, moet worden vastgesteld dat daarin in het geheel niet wordt ingegaan op een wezenlijke pijler van de redenering van de Commissie in het bestreden besluit, te weten de constatering dat lichamen met de status van overheidsinstelling in de zin van het Franse bestuursrecht niet onderworpen kunnen zijn aan de faillissements- en insolventieprocedures van het gemene recht.

78 Uit al deze overwegingen vloeit voort dat de Commissie zonder blijk te geven van een vergissing tot de slotsom is gekomen dat het Franse recht, anders dan de Franse autoriteiten hadden betoogd, niet uitsloot dat de Staat een impliciete garantie kon verlenen aan EPIC's. Het eerste onderdeel van het tweede middel moet bijgevolg worden afgewezen.

Tweede onderdeel: de Commissie heeft blijk gegeven van een onjuiste opvatting van de feiten en het recht met betrekking tot de consequenties die moesten worden verbonden aan het feit dat de procedures van het gemene recht inzake gerechtelijke schuldsanering en vereffening niet van toepassing zijn op La Poste

79 De Franse Republiek meent, anders dan de door de Commissie verdedigde uitlegging, dat het feit dat de procedures van het gemene recht inzake gerechtelijke schuldsanering en vereffening, te weten wet nr. 85-98, die slechts een „procedurewet" is, niet van toepassing zijn op La Poste, niet betekent dat La Poste niet failliet zou kunnen gaan of zich niet in een situatie van staking van betaling zou kunnen bevinden. De Franse Republiek beklemtoont dat er voor EPIC's bijzondere procedures gelden die de schuldeisers geenszins verzekeren dat al hun vorderingen zullen worden voldaan. Met name bij wet nr. 80-539 en de voor toepassing daarvan vastgestelde teksten, waarvan het voornaamste doel was de situaties te regelen waarin publiekrechtelijke rechtspersonen die, hoewel zij solvabel zijn, weigeren bepaalde schulden te voldoen, is een stelsel van middelen tot tenuitvoerlegging ingesteld, dat de toezichthoudende autoriteit de bevoegdheid verleent zich in de plaats te stellen van het uitvoerende orgaan van een overheidsinstelling opdat in de begroting van deze instantie de „noodzakelijke kredieten" worden vrijgemaakt, en niet staatsmiddelen, teneinde genoegdoening te geven aan potentiële schuldeisers. Deze wet verleent de Staat, waarvan de rol kan worden gelijkgesteld met die van een ad-hocgevolmachtigde, geenszins het recht en nog minder de verplichting, om staatsmiddelen vrij te maken voor eventuele schuldeisers van overheidsinstellingen. Voor deze uitlegging is steun te vinden zowel in advies nr. 381-088 van de Conseil d'État van 25 maart 2008 als in de Franse bestuursrechtelijke rechtspraak. Ten slotte kan het bestaan van de door de Commissie in de punten 174 tot en met 178 van het bestreden besluit genoemde programma's, op grond waarvan de Staat voorschotten kan geven aan organismen die los daarvan staan en overheidsdiensten beheren, geen bewijs vormen voor de instelling van een impliciet garantiemechanisme.

80 In dit verband stelt het Gerecht vast dat partijen het erover eens zijn dat wet nr. 85-98 alle publiekrechtelijke rechtspersonen, en met name EPIC's uitsloot van de werkingssfeer ervan. Volgens artikel 2 van deze wet, nadien artikel L. 620-2 van het handelswetboek in de tot 1 januari 2006 geldende versie, „[zijn] de gerechtelijke schuldsanering en vereffening van toepassing op alle handelaren, alle personen die zijn ingeschreven in het Franse beroepsregister (‚répertoire des métiers'), alle landbouwers en alle privaatrechtelijke rechtspersonen". Het overeenkomstige op het tijdstip van vaststelling van het bestreden besluit geldende voorschrift bepaalt in dezelfde zin dat „de vrijwaringsprocedure van toepassing is op alle personen die een handelsactiviteit of een ambacht uitoefenen, alle landbouwers, alle andere natuurlijke personen die als zelfstandige beroepsactiviteiten verrichten, daaronder begrepen een vrij beroep dat bij wet of andere voorschriften is geregeld of waarvan de titel beschermd is, almede alle andere privaatrechtelijke rechtspersonen". Bovendien blijkt uit de rechtspraak van de Franse Cour de cassation, waarnaar de Franse Republiek in haar stukken heeft verwezen, dat uit de wetsteksten volgt „dat goederen die niet toebehoren aan particulieren, worden beheerd en vervreemd volgens de specifiek daarvoor geldende procedures en de regels; wat activa betreft die toebehoren aan publiekrechtelijke rechtspersonen, ook al verrichten zij een industriële of een handelsactiviteit, kan vanwege het beginsel dat deze activa niet in beslag kunnen worden genomen, geen gebruik worden gemaakt van de privaatrechtelijke middelen tot tenuitvoerlegging; het staat alleen aan de schuldeisers ten aanzien van wie een in kracht van gewijsde gegane rechterlijke beslissing is gegeven waarbij een publiekrechtelijke rechtspersoon is veroordeeld tot betaling, zelfs als voorziening, van een geldsom, om de bijzondere regels van wet [nr. 80-539] toe te passen" [zie arrest Cour de cassation (Eerste civiele kamer) van 21 december 1987, Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM)/Sté Llyod continental, *Bulletin des arrêts de la Cour de cassation* I, nr. 348, blz. 249].

81 Partijen zijn het daarentegen oneens over de consequenties die moeten worden verbonden aan het feit dat het gemene recht inzake schuldsanering en vereffening niet van toepassing is op EPIC's, met het oog op de vaststelling of er sprake is van een staatsgarantie ten gunste van La Poste.

82 Vooraf dient te worden vastgesteld dat de Commissie volgens de bewoordingen van het bestreden besluit (zie punten 118 en 119) meende dat, teneinde aan te tonen of er een garantie bestond voor de voldoening van de individuele schuldvorderingen, na een onderzoek van de wetsteksten en van de nationale jurisprudentie (zie eerste onderdeel van het tweede middel hierboven), moest worden nagegaan of de door een schuldeiser van La Poste ter voldoening van zijn vordering gevolgde procedure, in het theoretische geval dat La Poste zich in financiële moeilijkheden zou bevinden, vergelijkbaar was met die welke wordt gevolgd door een schuldeiser van een onderneming waarop het handelsrecht van toepassing is. Anders dan de redenering van de Franse Republiek doet veronderstellen, beoogde de Commissie met haar aanpak niet tot de conclusie te komen dat een EPIC vanwege het feit dat zij niet aan het gemene recht inzake gerechtelijke schuldsanering en vereffening was onderworpen, niet failliet kon gaan.

83 In het onderhavige geval kwam de Commissie tot de conclusie dat de schuldeisers van EPIC's zich in een gunstigere positie bevonden dan particuliere schuldeisers omdat, anders dan hetgeen in het kader van de toepassing van het gemene recht inzake gerechtelijke schuldsanering en vereffening het geval is, de schuldeiser van een overheidsinstelling niet het risico liep zijn vordering te zien verdwijnen vanwege de inleiding van een procedure van gerechtelijke vereffening (zie punt 150 van het bestreden besluit).

84 Met deze conclusie moet worden ingestemd. Zoals de Franse Republiek in haar verzoekschrift heeft erkend, bevat wet nr. 80-539 een ander mechanisme dan dat wat is ingesteld middels de procedures van het gemene recht inzake schuldsanering en vereffening. Deze wet en de ter uitvoering daarvan vastgestelde teksten stellen een schuldvorderingsprocedure in waarvan de inleiding, in tegenstelling tot de vereffeningsprocedure in de zin van het gemene recht, er niet toe leidt dat de schuldvorderingen komen te verdwijnen, maar hoogstens dat de voldoening ervan wordt uitgesteld. Daardoor bevinden de schuldeisers van overheidsinstellingen zich noodzakelijkerwijs in een gunstigere situatie dan de schuldeisers van personen die binnen de werkingssfeer van wet nr. 85-98 vallen, wier schuldvordering in het geval van onvoldoende activa van de schuldenaar (persoon of lichaam) kan komen te verdwijnen.

85 Zoals blijkt uit de beschrijving van de krachtens wet nr. 80-539 op EPIC's toepasselijke procedures (zie met name punten 23-28 van het bestreden besluit), wordt, in geval een EPIC onvoldoende middelen heeft, ofwel de betaling van de schulden uitgesteld, ofwel maakt de bevoegde toezichthoudende autoriteit de middelen vrij teneinde de schulden te voldoen. Daaruit volgt dat de schuldeisers van overheidsinstellingen zich noodzakelijkerwijs in een gunstigere situatie bevinden dan schuldeisers van particulieren.

86 Zoals de Franse Republiek heeft gesteld, en door de Commissie overigens niet in twijfel is getrokken (zie met name punt 160 van het bestreden besluit), bepaalt bovendien wet nr. 80-539 weliswaar niet expliciet dat de Staat verplicht is de staatsmiddelen vrij te maken om ingevolge artikel 1-II van die wet een rechterlijke uitspraak ten uitvoer te leggen, doch heeft de Commissie, zonder blijk te geven van een vergissing, betoogd dat wanneer de eigen middelen van de in gebreke blijvende overheidsinstelling zijn uitgeput, de schulden van de overheidsinstelling naar alle waarschijnlijkheid met staatsmiddelen worden voldaan.

87 In dit opzicht heeft de Commissie zich, zonder blijk te geven van een onjuiste beoordeling, in de punten 174 tot en met 176 van het bestreden besluit gebaseerd op bepaalde financiële taken en programma's om het bestaan aan te tonen van staatsmiddelen die eventueel kunnen worden ingezet ingeval EPIC's in gebreke blijven en die bijgevolg een aanwijzing voor de doeltreffendheid van de impliciete staatsgarantie ten gunste van de EPIC's vormen.

88 Gelet op het voorgaande moeten de in de punten 179 en 180 van het bestreden besluit genoemde conclusies, als aanwijzingen voor het bestaan van een onbeperkte staatsgarantie ten gunste van EPIC's, wat de uit de toepassing van wet nr. 80-539 voortvloeiende consequenties betreft, worden aanvaard.

Derde onderdeel: de Commissie heeft blijk gegeven van een vergissing door de mogelijkheden van overheidsaansprakelijkheid in geval van een in gebreke blijvende EPIC gelijk te stellen met een automatisch en onbeperkt garantiemechanisme voor de passiva

89 Met het derde onderdeel van het tweede middel betoogt de Franse Republiek dat anders dan de Commissie stelt, de schuldeisers van La Poste niet systematisch de Staat aansprakelijk kunnen stellen indien La Poste in gebreke blijft. Zij betwist met name de slotsom dat de Staat automatisch aansprakelijk kan worden gesteld, louter op grond van het feit dat de overheidsinstelling in een financiële situatie verkeert waarin zij haar schulden niet kan voldoen. Volgens de Franse Republiek kan overheidsaansprakelijkheid, waarvoor ingevolge de rechtspraak van de Conseil d'État strikte voorwaarden gelden, niet worden gelijkgesteld met een automatisch en onbeperkt garantiemechanisme. Zij betoogt in dit verband dat overheidsaansprakelijkheid veronderstelt, ten eerste, dat de door de schuldeiser geleden schade buitengewoon en speciaal van aard is en, ten tweede, dat er een rechtstreeks causaal verband bestaat tussen het handelen of het nalaten van de Staat en de geleden schade.

90 Vooraf dient in herinnering te worden gebracht dat alleen objectieve vaststellingen die tot de slotsom leiden dat de Staat bij het in gebreke blijven van een EPIC, als in casu aan de orde, juridisch verplicht is tot voldoening van de vorderingen van haar schuldeisers, kunnen leiden tot de conclusie dat er sprake is van een staatsgarantie (zie in die zin arrest Gerecht van 26 juni 2008, SIC/Commissie, T-442/03, Jurispr. blz. II-1161, punt 126).

91 In casu zijn partijen het erover eens dat er zonder twijfel een verschil bestaat tussen, enerzijds, een garantiemechanisme, dat erin bestaat zich automatisch en onbeperkt in de plaats te stellen van een schuldenaar ingeval deze niet in staat is zijn financiële verplichtingen te voldoen en, anderzijds, een aansprakelijkheidsstelsel, dat berust op een rechtstreeks aan de aansprakelijke persoon toe te rekenen feit waardoor aansprakelijkheid ontstaat, en dat impliceert dat de specifieke gegevens van elk individueel geval in aanmerking worden genomen.

92 Wat het bestreden besluit betreft berust de redenering van de Commissie op het arrest van de Conseil d'État van 18 november 2005, Société fermière de Campoloro e.a. (*Recueil des décisions du Conseil d'État*, blz. 515), waarin, blijkens punt 124 van die beslissing, is vastgesteld dat het stelsel van overheidsaansprakelijkheid bij de uitvoering van procedures tot invordering van schulden van overheidsinstellingen alle kernmerken vertoont van een garantiemechanisme. Het principiële punt van dat arrest luidt als volgt:

„Overwegende dat de wetgever met deze bepalingen de bedoeling heeft gehad de vertegenwoordiger van de staat, wanneer een decentrale overheid nalaat een in kracht van gewijsde gegane rechterlijke beslissing ten uitvoer te leggen, en na ingebrekestelling, de bevoegdheid te verlenen zich in de plaats te stellen van de organen van deze overheid om de middelen vrij te maken of te creëren waarmee deze gerechtelijke beslissing volledig ten uitvoer kan worden gelegd; dat het deze vertegenwoordiger toekomt hiertoe onder toezicht van de rechter, rekening houdend met de situatie van de betrokken overheid en met de eisen van algemeen belang, de nodige maatregelen te treffen; dat een van deze maatregelen erin kan bestaan om over te gaan tot de verkoop van activa die de overheid toebehoren wanneer deze niet noodzakelijk zijn voor het goed functioneren van de overheidsdiensten waarmee zij is belast; dat indien de prefect nalaat of verzuimt zijn wettelijke bevoegdheden in te zetten, de schuldeiser van de decentrale overheid het recht heeft een rechtszaak aan te spannen tegen de Staat in geval van grove schuld die is ontstaan bij de uitoefening van de bevoegdheid tot toezicht; dat bovendien in het theoretische geval waarin met het oog op de situatie van de decentrale overheid, met name de ontoereikendheid van haar activa, of wegens eisen van algemeen belang, de prefect rechtmatig heeft kunnen weigeren bepaalde maatregelen te treffen teneinde te waarborgen dat de gerechtelijke beslissing volledig ten uitvoer wordt gelegd, de overheid aansprakelijk kan worden gesteld voor de schade die daaruit voortvloeit voor de schuldeiser van de decentrale overheid indien deze schade een buitengewoon en speciaal karakter heeft."

93 De redenering van de Commissie is tevens gebaseerd op een nota van de Conseil d'État uit 1995 (punt 139 van het bestreden besluit) alsmede op het arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van 26 september 2006, Société de gestion du port de Campoloro en Société fermière de Campoloro/Frankrijk (nr. 57516/00) (punten 204 e.v. van het bestreden besluit).

94 De Commissie is zonder blijk te geven van een vergissing in wezen tot de slotsom gekomen dat de Staat in het licht van deze arresten en nota aansprakelijk kan worden gesteld in het geval waarin de uit de uitvoering van wet nr. 80-539 voortvloeiende procedure een schuldeiser van een EPIC als La Poste in het onderhavige geval, niet in staat stelt zijn schuldvordering te innen.

95 Geen van de door de Franse Republiek aangevoerde argumenten kan afdoen aan deze slotsom.

96 In de eerste plaats blijkt uit de in punt 92 hierboven in herinnering gebrachte rechtspraak van de Conseil d'État dat de schuldeiser het recht heeft een rechtszaak aan te spannen tegen de Staat in geval van grove schuld die is ontstaan bij de uitoefening van de toezichtsbevoegdheid en tevens het recht heeft de overheid aansprakelijk te stellen in het geval waarin die schuldeiser, gelet op de situatie van de betrokken publiekrechtelijke rechtspersoon, en met name op de ontoereikendheid van zijn activa, of vanwege dwingende redenen van algemeen belang, buitengewone en speciale schade heeft geleden ten gevolge van de weigering van de prefect om maatregelen te nemen ter verzekering van de rechten van die schuldeiser.

97 De uitkomst van het geding in de zaak betreffende de haven van Campoloro (Frankrijk), zoals deze voortvloeit uit het reeds aangehaalde arrest Société de gestion du port de Campoloro en Société fermière de Campoloro/Frankrijk, heeft ertoe geleid dat de Staat, niettegenstaande de argumenten van de verzoeker, de verplichting op zich heeft genomen om de betaling aan de schuldeisers te verzekeren, waardoor de opvatting werd bevestigd dat de Staat in laatste instantie aansprakelijk kan worden gesteld. Zoals in punt 208 van het bestreden besluit is vastgesteld heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in voornoemd arrest overwogen dat het aan de Staat stond de voldoening van de schuldeisers te verzekeren, daar zij een speciale en buitensporige last hebben ondervonden doordat de bedragen die zij hadden moeten ontvangen niet zijn betaald.

98 Wat in de tweede plaats de stelling betreft dat voor aansprakelijkheid van de Staat het bewijs moet worden geleverd van een rechtstreeks causaal verband tussen het handelen van de Staat en de door de schuldeisers geleden schade, kan worden volstaan met vast te stellen, zoals de Franse Republiek heeft erkend, dat wanneer een EPIC waaraan een openbare dienstverlening is opgedragen, haar schulden niet voldoet en bij rechterlijke uitspraak wordt veroordeeld om deze te voldoen, de Staat ambtshalve gemachtigd is de noodzakelijke middelen te verschaffen. Indien hij weigert de EPIC de betrokken schulden te laten dragen onder gebruikmaking van alle nodige maatregelen, daaronder begrepen de verkoop van goederen, plaatst hij zich in een situatie waarin hij aansprakelijk kan worden gesteld. Zoals de Commissie heeft beklemtoond lijkt het uitgesloten dat de Staat moet overgaan tot verkoop van alle goederen van La Poste. Overeenkomstig het vereiste van de continuïteit van de openbare dienstverlening, dat in het Franse recht een beginsel met constitutionele waarde is en dat geldt voor de overheid bij de uitvoering van wet nr. 80-539, kunnen de voor de verrichting van een openbare dienst door een EPIC noodzakelijke goederen niet worden vervreemd.

99 In de derde plaats betoogt de Franse Republiek dat de Commissie ten onrechte heeft verwezen, ten eerste, naar de rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens inzake het nalaten om vonnissen ten uitvoer te leggen, waardoor het recht op eigendom is geschonden, in het bijzonder het reeds aangehaalde arrest Société de gestion du port de Campoloro en Société fermière de Campoloro/Frankrijk (zie punten 204-211 van het bestreden besluit), en, ten tweede, naar de theorie van de rechtsschijn, in die zin dat de schuldeisers van EPIC's een gerechtvaardigd vertrouwen mochten stellen in het bestaan van een staatsgarantie. Vastgesteld moet worden dat deze theorie slechts ten overvloede is aangevoerd. De Commissie heeft er in punt 227 van het bestreden besluit aldus op gewezen dat „[het betoog] aan de hand van de theorie van de rechtsschijn [kon] worden

bevestigd". Bijgevolg kan het argument dat eraan is ontleend dat de theorie van de rechtsschijn niet van toepassing kan zijn in de situatie, zoals die in casu, waarin het gaat om het ontstaan van schuldvorderingen, niet slagen. Een onjuiste reden kan immers de nietigverklaring van de handeling die deze reden geeft, niet rechtvaardigen wanneer zij ten overvloede is gegeven en andere redenen een afdoende basis vormen (zie arrest Hof van 7 april 2011, Griekenland/Commissie, C-321/09 P, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 61 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

Vierde onderdeel: vergissing van de Commissie betreffende de consequenties van een eventuele overdracht van verplichtingen van een ontbonden EPIC

100 De Franse Republiek betoogt dat de eventuele handhaving van bepaalde schuldvorderingen in verband met de openbaredienstverplichtingen van La Poste geen verband houdt met de EPIC-status. Hoewel zij erkent dat het beginsel van continuïteit van de openbare dienstverlening in geval van het verdwijnen van een overheidsinstelling een overdracht van deze taak en van de voor de uitvoering ervan bestemde goederen impliceert, meent zij dat niets in de weg staat aan het verdwijnen van een EPIC, mits haar taken van openbare dienstverlening kunnen worden voortgezet.

101 Vastgesteld moet worden dat de redenering van de Franse Republiek, die niet kan afdoen aan de conclusie dat de Commissie louter op grond van de vaststellingen in het kader van de eerste drie onderdelen van het onderhavige middel terecht tot de slotsom kon komen dat er sprake was van een onbeperkte staatsgarantie, niet kan slagen (zie in punt 99 hierboven aangehaalde rechtspraak).

102 Hoe dan ook heeft de Franse Republiek uitdrukkelijk erkend dat het beginsel van de continuïteit van de openbare dienstverlening in het geval van het verdwijnen van een overheidsinstelling die een taak van openbare dienstverlening verrichtte (wat het geval was van La Poste), een overdracht van deze taak en van de voor deze taak bestemde goederen impliceert en bijgevolg een overdracht van de met deze taak verband houdende rechten en verplichtingen. De overdracht van de met een taak van openbare dienstverlening verband houdende rechten en verplichtingen impliceert in beginsel, en zoals blijkt uit de vaststellingen van de Commissie, de gelijktijdige overdracht van de rechten en verplichtingen van de met die taak belaste instelling.

103 Uit al het voorgaande vloeit voort dat het tweede middel moet worden afgewezen.

Derde middel: schending van het begrip „voordeel" in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU

104 Het derde door de Franse Republiek aangevoerde middel bestaat uit twee onderdelen.

Eerste onderdeel: de Commissie is ten onrechte tot de slotsom gekomen dat het bestaan van een staatsgarantie, zo dit al is bewezen, tot een voordeel voor La Poste zou leiden

105 Met het eerste onderdeel meent de Franse Republiek dat, gesteld al dat het bestaan van een onbeperkte staatsgarantie ten gunste van EPIC's is aangetoond, dan nog niet is bewezen dat zij tot een voordeel ten gunste van La Poste leidt. Zij betoogt in wezen dat het bestaan van een garantie, en dus van een voordeel ten gunste van La Poste, was aangenomen op basis van analysen van ratingbureaus, die een rechtstreekse afspiegeling zijn van de standpunten van de Commissie over andere EPIC's en van de op 4 oktober 2006 door de Commissie aan de Franse autoriteiten gezonden aanbeveling (zie punt 10 hierboven). Aldus is de Commissie op basis van een perfecte cirkelredenering tot de slotsom gekomen dat er sprake was van een aan La Poste toegekend voordeel.

106 Vastgesteld moet worden dat met het verlenen van een garantie onder voorwaarden die niet overeenkomen met die van de markt, zoals een zonder tegenprestatie verleende onbeperkte garantie, in de regel aan de begunstigde een voordeel wordt toegekend, in die zin dat die garantie een

verbetering van de financiële positie van de begunstigde ervan tot gevolg heeft door een verlichting van de lasten die normalerwijze op zijn budget drukken. In antwoord op een ter terechtzitting gestelde vraag heeft de Franse Republiek erkend dat in overeenstemming met de mededeling uit 2008 kon worden erkend dat wanneer een bedrijf vanwege zijn wettelijke status niet aan een faillissementsprocedure of een gelijksoortige procedure kan worden onderworpen, het in staat is gunstigere kredietvoorwaarden te verkrijgen en derhalve een voordeel geniet in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

107 In dit verband dient in herinnering te worden gebracht dat blijkens vaste rechtspraak het begrip „steun" een algemenere strekking heeft dan het begrip „subsidie", daar het niet alleen positieve prestaties zoals de subsidie zelf omvat, maar ook overheidsmaatregelen die, in verschillende vormen, de lasten verlichten die normaliter op het budget van een onderneming drukken en daardoor – zonder subsidies in de strikte zin van het woord te zijn – van dezelfde aard zijn en identieke gevolgen hebben (zie arresten Hof van 8 mei 2003, Italië en SIM 2 Multimedia/Commissie, C-328/99 en C-399/00, Jurispr. blz. I-4035, punt 35, en 15 juni 2006, Air Liquide Industries Belgium, C-393/04 en C-41/05, Jurispr. blz. I-5293, punt 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Om te beoordelen of een overheidsmaatregel als staatssteun is aan te merken, moet volgens vaste rechtspraak worden vastgesteld of de begunstigde onderneming een economisch voordeel ontvangt dat zij onder normale marktvoorwaarden niet zou hebben verkregen (zie arrest Hof van 11 juli 1996, SFEI e.a., C-39/94, Jurispr. blz. I-3547, punt 60, en arrest Commissie/Nederland, reeds aangehaald, punt 87 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

108 Met een onbeperkte staatsgarantie kan de begunstigde gunstigere kredietvoorwaarden verkrijgen dan die welke hij zou hebben genoten als hij enkel op zijn eigen verdiensten was beoordeeld, en kan hij bijgevolg de druk op zijn budget verminderen.

109 Opgemerkt zij dat de Commissie uitsluitend vanuit het oogpunt van het bewijs dat La Poste gunstigere kredietvoorwaarden en bijgevolg een financieel voordeel heeft genoten, heeft verwezen naar de standpunten van de ratingbureaus en meer in het bijzonder naar de belangrijkste daarvan. De Commissie beklemtoont in dit verband dat aangezien Fitch en Standard & Poor's twee belangrijke ratingbureus zijn en vaststaat dat de markt rekening houdt met hun rating om het aan een gegeven onderneming toe te kennen krediet te evalueren, een betere rating door deze bureaus (door de ene of door de andere of door beide) dan die welke zonder garantie zou zijn gegeven, een voordeel voor La Poste kan opleveren dat zij onder normale marktvoorwaarden niet zou hebben verkregen.

110 De Franse Republiek betoogt dus ten onrechte dat de Commissie een cirkelredenering heeft gegeven. De verwijzing naar de door erkende bureaus gehanteerde ratingmethoden had alleen tot doel te bevestigen dat de staatsgarantie ten gunste van EPIC's voor hen een voordeel kon opleveren middels gunstigere kredietvoorwaarden (zie met name punt 257 van het bestreden besluit), en niet om aan te tonen dat een dergelijke garantie bestond.

111 Hoe dan ook mist de stelling dat die standpunten enkel de aankondigingen van de Commissie weerspiegelen, feitelijke grondslag. De Franse Republiek heeft met name niet bewezen dat de inaanmerkingneming van een staatsgarantie door de ratingbureaus is terug te voeren op beschikking 2005/145/EG van de Commissie van 16 december 2003 betreffende de door Frankrijk ten uitvoer gelegde staatssteun aan EDF en aan de elektriciteits- en gassector (PB 2005, L 49, blz. 9). De enkele omstandigheid dat de van de ratingbureaus afkomstige documenten waarnaar de Commissie heeft verwezen, van latere datum zijn dan deze beschikking, volstaat niet als bewijs dat de inaanmerkingneming van de staatsgaranties door deze bureaus noodzakelijkerwijs is terug te voeren op de vaststelling van die beschikking. In dit verband kan de Commissie niet worden verweten dat zij heeft verwezen naar documenten die op hetzelfde tijdstip tot stand zijn gekomen als het bestreden besluit en niet naar rapporten van veel oudere datum dan de datum van vaststelling daarvan.

112 Het eerste onderdeel van het derde middel is bijgevolg ongegrond.

Tweede onderdeel: de Commissie heeft ten onrechte geconcludeerd dat de vermeende staatsgarantie aan La Poste een voordeel kon geven vanwege de positieve invloed daarvan op haar financiële rating

113 Met het tweede onderdeel betoogt de Franse Republiek dat de Commissie ten onrechte heeft geconcludeerd dat er sprake was van een voordeel vanwege de positieve invloed die de garantie op haar rating kon hebben. In de eerste plaats beklemtoont zij dat de Commissie voorbijgaat aan het feit dat de rating van La Poste voortkomt uit het beeld dat de ratingbureaus van de totale ondersteuning door de Staat hebben, hetgeen impliceert dat rekening wordt gehouden met een groot aantal elementen en niet alleen met het bestaan van een garantie. Zij wijst er in de tweede plaats op dat, zelfs bij het ontbreken van een dergelijke garantie, de door de ratingbureaus – die sterk letten op het feit dat deze onderneming in handen van de Staat is – aan La Poste gegeven rating niet anders zou zijn uitgevallen. Net als deze bureaus maakt de Commissie geen duidelijk onderscheid tussen hetgeen deel uitmaakt van de status van La Poste en hetgeen voortvloeit uit de eigendom van haar kapitaal.

114 De redenering van de Franse Republiek kan niet worden aanvaard.

115 Om te beginnen moet worden vastgesteld dat de Commissie niet ontkent dat bij de financiële rating, buiten de eventuele staatsgarantie ten gunste van een onderneming, rekening wordt gehouden met alle parameters die de verwachte ondersteuning door de Staat staven (zie punt 280 van het bestreden besluit).

116 Vervolgens is de Franse Republiek er niet in geslaagd de vaststelling te ontkrachten die was gedaan op basis van door de ratingbureaus opgestelde methodologische documenten, dat de ratingbureaus in de regel letten op de rechtsvorm van de entiteiten die een rating moeten krijgen, in casu het feit dat zij de status van een EPIC had.

117 Gelet op het voorgaande dient het derde middel te worden afgewezen.

Eerste middel: onjuiste rechtsopvatting nu de Commissie niet rechtens genoegzaam heeft aangetoond dat er sprake is van staatssteun

118 De Franse Republiek betoogt dat de Commissie noch de bewijslast noch de bewijsvereisten die op het gebied van de staatssteun op haar rusten, heeft geëerbiedigd. De Commissie heeft met name, onder schending van de in de rechtspraak erkende beginselen, haar onderzoek gebaseerd op verschillende negatieve vermoedens en op veronderstellingen en gissingen, en heeft bijgevolg verzuimd positief te bewijzen dat er sprake was van steun ten gunste van La Poste. Dit gaat op zowel in het kader van de bewijsvoering ten aanzien van het bestaan van een impliciete garantie van de Franse Staat ten gunste van La Poste (zie punten 129, 134, 136, 152, 154, 160, 161, 165, 169, 179, 195, 202 en 251) als in het kader van het onderzoek van het bestaan van een voordeel, en wel door nauwkeurig de gevolgen van de litigieuze maatregel te onderzoeken, zoals de rechtspraak vereist. In dit verband volstaat het niet te bewijzen dat die maatregel een voordeel „kan" opleveren om deze als staatssteun te kwalificeren, en in het bijzonder als bestaande steun. Ten slotte betoogt de Franse Republiek in repliek dat de Commissie heeft verzuimd te bewijzen dat het gestelde voordeel dat La Poste zou hebben genoten, voortvloeide uit een overdracht van staatsmiddelen.

119 Uit de rechtspraak blijkt dat de Commissie niet mag veronderstellen dat een onderneming heeft geprofiteerd van een voordeel dat staatssteun vormt door simpelweg uit te gaan van een negatief vermoeden dat is gebaseerd op het ontbreken van informatie die tot de tegengestelde conclusie kan leiden, bij gebreke van andere gegevens die het bestaan van een dergelijk voordeel concreet kunnen aantonen. Vanuit dit gezichtspunt dient de Commissie zich ten minste ervan te vergewissen dat de informatie waarover zij beschikt, ook al is deze fragmentarisch en onvolledig, een voldoende basis

vormt om vast te stellen dat een onderneming een voordeel heeft gekregen dat staatssteun oplevert (zie in die zin arrest Hof van 17 september 2009, Commissie/MTU Friedrichshafen, C-520/07 P, Jurispr. blz. I-8555, punt 56).

120 In dit verband is de aard van de door de Commissie te verschaffen bewijzen in grote mate afhankelijk van de aard van de voorgenomen overheidsmaatregel. Wat in het bijzonder het bewijs van het bestaan van een impliciete staatsgarantie betreft, dit kan worden afgeleid uit een reeks in dezelfde richting wijzende gegevens met een zekere betrouwbaarheid en samenhang, met name ontleend aan een uitlegging van de relevante bepalingen van het betrokken nationale recht, en kan in het bijzonder worden afgeleid uit de rechtsgevolgen die verbonden zijn aan de rechtsvorm van de begunstigde onderneming. Voor het bewijs dat een staat een impliciete financiële garantie – die per definitie niet expliciet in het nationale recht is geregeld – heeft verleend aan een onderneming met een bijzondere status, kunnen in dit verband uitleggingsnota's en -circulaires relevant worden beschouwd.

121 In het onderhavige geval blijkt uit de overwegingen in het kader van het onderzoek van het tweede middel dat de Commissie het bestaan van een onbeperkte staatsgarantie ten gunste van La Poste positief heeft onderzocht. Zij heeft rekening gehouden met verschillende onderling overeenstemmende elementen die een toereikende basis vormden om aan te tonen dat La Poste vanwege haar status als EPIC een impliciete en onbeperkte staatsgarantie genoot. Deze objectieve aanwijzingen zijn ontleend aan, ten eerste, het objectieve feit dat La Poste niet was onderworpen aan het gemene recht inzake sanering en vereffening van ondernemingen in moeilijkheden (punt 117 van het bestreden besluit), ten tweede, aan het feit dat wet nr. 80-539, waaraan La Poste was onderworpen, niet dezelfde rechtsgevolgen teweegbracht als een vereffeningsprocedure volgens het gemene recht en de schuldeisers van EPIC's in een veel gunstigere positie plaatste dan die van de schuldeisers van particulieren (punten 148-180 van het bestreden besluit) en, ten derde en ten overvloede, het feit dat „in het onwaarschijnlijke theoretische geval dat de schuldeiser zijn vordering niet voldaan krijgt volgens de procedure zoals vastgelegd in [wet nr. 80-539]" (punt 184 van het bestreden besluit), die schuldeiser voorts genoegdoening kon krijgen door de Staat aansprakelijk te stellen (punten 185-222 van het bestreden besluit).

122 Dat de Commissie het nuttig heeft geacht om in antwoord op de door de Franse autoriteiten tijdens de administratieve procedure aangevoerde argumenten te bewijzen dat niets in het Franse recht het bestaan van een impliciete staatsgarantie ten gunste van EPIC's uitsloot (zie punten 120-138 van het bestreden besluit), vormt slechts het uitgangspunt van de redenering die zij duidelijk heeft uiteengezet in de punten 116 tot en met 255 van het bestreden besluit. Bijgevolg kan niet worden betoogd dat de Commissie zich voor deze bewijsvoering heeft gebaseerd op louter negatieve vermoedens en op gissingen. Zoals vermeld in punt 71 hierboven, heeft de Commissie expliciet verwezen naar een nota uit 1995 van de Conseil d'État (punt 139 de het bestreden besluit) en naar een nota van de Franse minister van Economisch zaken, Financiën en Industrie van 22 juli 2003 (punten 146 en 147 van het bestreden besluit), welke nota's zijn geformuleerd in bewoordingen die geen enkele ruimte voor onduidelijkheid laten.

123 Zo heeft de Commissie ook voldoende elementen verstrekt om aan te tonen dat deze garantie een voordeel opleverde. Wat het bewijs van de werkelijke invloed van de litigieuze maatregel betreft, blijkt uit de rechtspraak dat Commissie daartoe niet gehouden is ten aanzien van reeds toegekende steun [zie arrest Hof van 1 juni 2006, P & O European Ferries (Vizcaya) en Diputación Foral de Vizcaya/Commissie, C-442/03 P en C-471/03 P, Jurispr. blz. I-4845, punt 110 en aldaar aangehaalde rechtspraak]. In dit opzicht hoeft geen onderscheid te worden gemaakt tussen bestaande steun en onwettige steun.

124 Bovendien kan de werkelijke invloed van het door een staatsgarantie verschafte voordeel worden verondersteld. Een dergelijke garantie biedt de kredietnemer een mogelijkheid lagere rente te betalen of een lagere zekerheid te stellen. Blijkens de rechtspraak kan zelfs een in de vorm van een potentiële extra last voor de staatsbegroting verleend voordeel staatssteun zijn (arrest Hof van 1 december 1998,

Ecotrade, C-200/97, Jurispr. blz. I-7907, punt 43, en arrest Gerecht van 13 juni 2000, EPAC/Commissie, T-204/97 en T-270/97, Jurispr. blz. II-2267, punt 80). Dat is meestal het geval bij garanties, die in de regel samengaan met een lening of een andere financiële verbintenis die door een kredietnemer jegens een kredietgever wordt aangegaan.

125 Het eerste middel moet derhalve eveneens ongegrond worden verklaard.

126 Gelet op een en ander dient het beroep in zijn geheel te worden verworpen.

Kosten

127 Volgens artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen voor zover dit is gevorderd. Daar de Franse Republiek in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van de Commissie te worden verwezen in de kosten.

HET GERECHT (Zesde kamer),

rechtdoende, verklaart:

1) Het beroep wordt verworpen.

2) De Franse Republiek wordt verwezen in de kosten.

Kanninen Wahl Soldevila Fragoso

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 20 september 2012.

ondertekeningen