

## II

(Rechtsakte ohne Gesetzescharakter)

## BESCHLÜSSE

## BESCHLUSS DER KOMMISSION

vom 25. Januar 2012

über die Maßnahme SA.14588 (C 20/09) Belgiens zugunsten von De Post — La Poste (jetzt „bpost“)

(Bekanntgegeben unter Aktenzeichen C(2012) 178)

(Nur die französische und die niederländische Fassung sind verbindlich)

(Text von Bedeutung für den EWR)

(2012/321/EU)

DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 108 Absatz 2 Unterabsatz 1 <sup>(1)</sup>,

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

nach Aufforderung der Beteiligten zur Äußerung gemäß den genannten Artikeln <sup>(2)</sup> und unter Berücksichtigung ihrer Stellungnahmen,

in Erwägung nachstehender Gründe:

## 1. VERFAHREN

## 1.1. VOM GERICHT FÜR NICHTIG ERKLÄRTE ENTSCHEIDUNG DER KOMMISSION VON 2003

- (1) Am 3. Dezember 2002 <sup>(3)</sup> meldeten die belgischen Behörden bei der Kommission eine Kapitalerhöhung zugunsten des belgischen Postunternehmens De Post — La Poste (nachstehend „DPLP“ genannt, jetzt „bpost“ <sup>(4)</sup>) an. Nach einer ersten Prüfung entschied die Kommission am 23. Juli 2003 <sup>(5)</sup>, keine Einwände gegen die angemeldete Maßnahme zu erheben. In ihrer Entscheidung stellte die Kommission fest, dass DPLP durch diese Kapitalzuführung und die weiteren, bei der vorläufigen Prüfung

festgestellten Maßnahmen keine Überkompensation für die Nettokosten erhalten hatte, die dem Unternehmen in der Zeit von 1992 bis 2002 bei der Erfüllung seiner öffentlichen Aufgaben entstanden waren.

- (2) Am 27. November 2003 reichten die Deutsche Post AG und ihre belgische Tochtergesellschaft DHL International bei Gericht Klage gegen die Kommissionsentscheidung ein <sup>(6)</sup>. Am 10. Februar 2009 erklärte das Gericht die Entscheidung der Kommission für nichtig und stellte fest, dass diese entschieden habe, keine Einwände zu erheben, obwohl ernsthafte Schwierigkeiten vorgelegen hätten, die sie zur Einleitung eines förmlichen Prüfverfahrens hätten veranlassen müssen.
- (3) Im April 2009 legte Belgien beim Europäischen Gerichtshof ein Rechtsmittel <sup>(7)</sup> (C-148/09) gegen das Urteil des Gerichts ein, die Entscheidung der Kommission vom 23. Juli 2003, keine Einwände zu erheben, für nichtig zu erklären.
- (4) Am 22. September 2011 wies der Gerichtshof das Rechtsmittel Belgiens zurück und stellte fest, dass das Gericht zu Recht entschieden habe, die Entscheidung der Kommission von 2003 für nichtig zu erklären.

## 1.2. BESCHWERDE WEGEN DER BEIHILFE FÜR DIE PRESSEZUSTELLUNG

- (5) Im Jahr 2005 legten mehrere private belgische Pressezustellungsunternehmen auf der Grundlage der Fusionskontroll- und Beihilfevorschriften Beschwerde <sup>(8)</sup> gegen eine Pressezustellungsvereinbarung zwischen den belgischen Behörden und DPLP ein. Mit dieser Vereinbarung

<sup>(1)</sup> Mit Wirkung vom 1. Dezember 2009 sind an die Stelle der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag die Artikel 107 bzw. 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) getreten. Die Artikel 87 und 88 EG-Vertrag und die Artikel 107 und 108 AEUV sind im Wesentlichen identisch. Im Rahmen dieses Beschlusses sind Bezugnahmen auf die Artikel 107 und 108 AEUV als Bezugnahmen auf die Artikel 87 und 88 EG-Vertrag zu verstehen, wo dies angebracht ist.

<sup>(2)</sup> ABl. C 176 vom 29.7.2009, S. 17.

<sup>(3)</sup> Rechtssache Nr. N 763/02.

<sup>(4)</sup> Seit dem 1. September 2010 (<http://www.bpost.be/site/fr/postgroup/bpost/intro/index.html>).

<sup>(5)</sup> K(2003) 2508 endg., ABl. C 241 vom 8.10.2003, S. 13.

<sup>(6)</sup> Urteil vom 10. Februar 2009 in der Rechtssache T-388/03, Deutsche Post und DHL International/Kommission (Slg. 2009, II-199).

<sup>(7)</sup> Urteil vom 22. September 2011 in der Rechtssache C-148/09 P, Belgien/Deutsche Post AG und DHL International, noch nicht in der Sammlung veröffentlicht.

<sup>(8)</sup> Rechtssache CP 218/2005.

wurde DPLP mit der öffentlichen Aufgabe der Pressezustellung in ganz Belgien betraut; darüber hinaus wurden die Preise für diesen Dienst festgelegt und die Ausgleichszahlung, auf die DPLP infolge der damit verbundenen zusätzlichen Kosten Anspruch hat. Die Beschwerde betraf in erster Linie die Preise der von DPLP angebotenen Dienste, die nach Auffassung der Beschwerdeführer so niedrig sind, dass damit jeglicher Wettbewerb ausgeschaltet wird.

- (6) Nachdem bei einer vorläufigen Prüfung festgestellt werden konnte, dass die zusätzlichen Nettokosten für diese öffentliche Dienstleistung nicht überkompensiert wurden, wiesen die Dienststellen der Kommission die Beschwerde in Bezug auf die Beihilfevorschriften zurück. Im Mai 2009 fochten die Beschwerdeführer die vorläufige Auffassung der Kommissionsdienststellen an, legten zusätzliche Informationen vor und forderten die Kommission auf, eine eingehende Untersuchung einzuleiten.

#### 1.3. VERTER „VERWALTUNGSVERTRAG“ (2005-2010)

- (7) Bei der Prüfung der Beschwerde aufgrund der gewährten Ausgleichszahlung für die Pressezustellung deckte die Kommission auf, dass Belgien 2005 mit DPLP einen nicht angemeldeten Verwaltungsvertrag („contrat de gestion“) geschlossen hatte, der die Zahlung eines Ausgleichs für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI) vorsah. Aus diesem Grund eröffnete die Kommission im April 2007 von Amts wegen ein Verfahren<sup>(1)</sup> und sandte ein Auskunftersuchen an Belgien.
- (8) Die belgischen Behörden antworteten im Dezember 2007, dass der Ausgleich für die DAWI keine staatliche Beihilfe sei, da jede der vier im Altmark-Urteil<sup>(2)</sup> genannten Voraussetzungen erfüllt sei. Darüber hinaus übermittelten sie Informationen zum vierten Verwaltungsvertrag und insbesondere zu dem bei der Berechnung der staatlichen Ausgleichszahlung eingesetzten Kostenrechnungssystem.
- (9) Die in dem von Amts wegen eröffneten Verfahren genannten Maßnahmen und die Beschwerden wurden in das am 23. Juli 2009 eröffnete förmliche Prüfverfahren C-20/09 aufgenommen.

#### 1.4. ERÖFFNUNGSENTSCHEIDUNG

- (10) Angesichts der Nichtigerklärung der Entscheidung der Kommission vom 23. Juli 2003 durch das Gericht und nach Prüfung der von den belgischen Behörden übermittelten Auskünfte zu den fraglichen Maßnahmen entschied die Kommission am 13. Juli 2009, das förmliche Prüfverfahren nach Artikel 108 Absatz 2 AEUV zu eröffnen<sup>(3)</sup>.
- (11) Die Eröffnungsentscheidung der Kommission wurde im *Amtsblatt der Europäischen Union* veröffentlicht. Die Kommission forderte die Beteiligten zur Stellungnahme auf.

<sup>(1)</sup> Rechtssache CP 100/2007.

<sup>(2)</sup> Urteil des Gerichtshofs vom 24. Juli 2003, Rechtssache C-280/00, Altmark Trans GmbH und Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (Slg. 2003, I-7747).

<sup>(3)</sup> ABl. C 176 vom 29.7.2009, S. 17.

#### 1.5. STELLUNGNAHMEN DER BELGISCHEN BEHÖRDEN ZUR ERÖFFNUNGSENTSCHEIDUNG

- (12) Die belgischen Behörden übermittelten ihre Stellungnahmen am 13. August 2009 und ergänzten sie am 10. September 2009, 12. Oktober 2009, 23. April 2010, 26. April 2010, 19. Oktober 2010, 19. November 2010, 21. Dezember 2010, 18. Januar 2011, 17. Februar 2011, 2. März 2011, 29. März 2011, 11. April 2011, 10. Mai 2011, 27. Mai 2011, 14. Juni 2011, 10. August 2011, 26. August 2011, 7. Oktober 2011, 14. Dezember 2011, 19. Dezember 2011, 20. Dezember 2011 und 26. Dezember 2011 um weitere Stellungnahmen. Sie teilten mit, am 22. April 2009 ein Rechtsmittel gegen das Urteil des Gerichts vom 10. Februar 2009 eingelegt zu haben, und machten nähere Angaben zum Ausgleich für öffentliche Dienstleistungen und zu weiteren Einzelmaßnahmen zugunsten von DPLP.

#### 1.6. STELLUNGNAHMEN DRITTER ZUR ERÖFFNUNGSENTSCHEIDUNG UND ÄUßERUNGEN DER BELGISCHEN BEHÖRDEN ZU DIESEN STELLUNGNAHMEN

- (13) Die Deutsche Post AG und DHL International N.V./S.A. übermittelten ihre Stellungnahmen am 28. August 2009.
- (14) Die Vlaamse Federatie van Persverspreiders (flämischer Verband der Pressezustellungsunternehmen, nachstehend „VFP“ genannt) und Prodiapresse (Fachverband der Pressezustellungsunternehmen) reichten ihre Stellungnahmen am 28. August 2009 ein.
- (15) Der Belgische Distributiedienst B.V.B.A (nachstehend „BD“ genannt, ein Wettbewerber von DPLP auf dem Markt für die Pressezustellung) legte seine Stellungnahmen am 28. August 2009 vor.
- (16) Die Association belge des éditeurs de quotidiens A.S.B.L. (belgischer Verband der Zeitungsverleger) übermittelte ihre Stellungnahmen ebenfalls am 28. August 2009.

### 2. AUSFÜHRLICHE BESCHREIBUNG DER BEIHLFFE

#### 2.1. RECHTSFORM UND TÄTIGKEITEN VON DPLP

- (17) Die belgische Post war eine staatliche Behörde („Régie des postes“), bis sie 1992 in ein eigenständiges öffentliches Unternehmen („entreprise publique autonome“) mit eigener Rechtspersönlichkeit umgewandelt wurde. Im Jahr 2000 wurde die Rechtsform in eine Aktiengesellschaft des öffentlichen Rechts („société anonyme de droit public“) geändert.
- (18) Im Jahr 2010 erwirtschaftete DPLP betriebliche Erträge in Höhe von 2 318 Mio. EUR und einen Betriebsgewinn von 319 Mio. EUR. Ende 2010 beschäftigte das Unternehmen 33 616 Mitarbeiter, während es 2002 noch 42 000 waren. Auf die Personalkosten entfallen insgesamt 65 % der Betriebskosten.

- (19) Eine Minderheitsbeteiligung von 50 % abzüglich eines Anteils hält der private Investor CVC Capital Partners. Mehrheitsaktionär ist der belgische Staat.

## 2.2. ZUSAMMENFASSUNG DER IN REDE STEHENDEN STAATLICHEN MAßNAHMEN

### 2.2.1. Öffentliche Aufgaben im Zeitraum 1992-2010

- (20) Mit dem Postgesetz<sup>(1)</sup> und vier Verwaltungsverträgen wurde DPLP im geprüften Zeitraum, d. h. von 1992 bis 2010, mit öffentlichen Aufgaben betraut.

#### 2.2.1.1. In den Verwaltungsverträgen festgelegte gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen

- (21) In den Verwaltungsverträgen werden die Vorschriften und Ausführungsbestimmungen für die Aufgaben von DPLP im Rahmen ihrer gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen und die finanzielle Ausgleichsleistung des belgischen Staats festgelegt.

- (22) Seit ihrer Gründung im Jahr 1992 schloss DPLP mit dem belgischen Staat vier Verwaltungsverträge, die die folgenden Zeiträume abdeckten: <sup>(2)</sup>

1. erster Vertrag: vom 14.9.1992 bis zum 31.12.1996;
2. zweiter Vertrag: vom 1.1.1997 bis zum 23.9.2002;
3. dritter Vertrag: vom 24.9.2002 bis zum 23.9.2005;
4. vierter Vertrag: vom 24.9.2005 bis zum 23.9.2010; dieser Vertrag wurde bis zum Abschluss des neuen Vertrags verlängert.

- (23) Die Verwaltungsverträge enthalten eine Aufstellung der öffentlichen Aufgaben. Im aktuellen Verwaltungsvertrag sieht der belgische Staat die folgenden öffentlichen Aufgaben vor <sup>(3)</sup>:

#### Postdienste

- i) Universalpostdienst
- ii) Zustellung von Tageszeitungen
- iii) Zustellung von Zeitschriften
- iv) Zustellung von Wahlunterlagen
- v) Sonderpreise für gemeinnützige Vereine
- vi) Beförderung portofreier Briefsendungen (Schreiben des Königshauses und andere spezielle Schreiben)

- vii) Internationale Postdienste

- viii) Internationaler Paketdienst

#### Finanzdienstleistungen

- ix) Entgegennahme von Bareinzahlungen auf Postgirokonten
- x) Ausstellung von Postanweisungen
- xi) Zahlung und Überbringung von Alters- und Hinterbliebenenrenten und Leistungen für Behinderte
- xii) Zahlung von Anwesenheitsvergütungen bei Wahlen
- xiii) Verbuchen der Bußgelder für Verkehrsordnungswidrigkeiten
- xiv) Leistungen im Zusammenhang mit Angelscheinen

#### Verkauf von Postwertzeichen

- xv) Verkauf von Postwertzeichen

#### Sonstige öffentliche Dienstleistungen

- xvi) Soziale Rolle des Briefträgers
- xvii) Geeignete Information der Öffentlichkeit
- xviii) Drucken und Zustellen von E-Mails
- xix) Zertifizierungsdienste
- xx) Leistungen im Auftrag der Rechnungsführer des Staates
- xxi) Verkauf von Steuer- und Bußgeldmarken
- xxii) Mitwirkung bei der Zustellung der Wahlscheinpakete

### 2.2.2. Geprüfte staatliche Maßnahmen

- (24) Von 1992 bis 2010 wurde DPLP in Form verschiedener Maßnahmen staatliche Unterstützung gewährt:

1. Übernahme der Pensionen: Nach der Reformierung des Ruhegehaltssystems im Jahr 1997 befreite der Staat DPLP von Pensionsverpflichtungen in Höhe von 3,8 Mrd. EUR;
2. jährlicher Ausgleich für die Kosten der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen <sup>(4)</sup> in Höhe von insgesamt 5,2 Mrd. EUR im Zeitraum 1992-2010;
3. Kapitalzuführungen: zwei im Jahr 1997 (62 Mio. EUR), eine 2003 (297,5 Mio. EUR) und eine 2006 (40 Mio. EUR);
4. Steuerbefreiungen: Befreiung von der Körperschaftsteuer, von der Grundsteuer und von anderen indirekten und lokalen Steuern;

<sup>(1)</sup> Loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques (Gesetz vom 21. März 1991 zur Reformierung bestimmter öffentlicher Wirtschaftsunternehmen).

<sup>(2)</sup> Sofern nicht anders angegeben, bezieht sich die Würdigung der Kommission in diesem Beschluss auf diese vier Verwaltungsverträge.

<sup>(3)</sup> Kapitel 2 („Tâches de service public“, öffentliche Aufgaben) des vierten Verwaltungsvertrags, Artikel 2 bis 8. Abrufbar unter folgender Adresse: [http://www.bpost.be/site/fr/docs/corporate\\_governance/4e\\_contratgestion\\_fr.pdf](http://www.bpost.be/site/fr/docs/corporate_governance/4e_contratgestion_fr.pdf). In den ersten drei Verwaltungsverträgen wurde DPLP im Wesentlichen mit den gleichen Aufgaben betraut, die sich nur in der Bezeichnung und Gliederung unterschieden.

<sup>(4)</sup> Siehe Erwägungsgrund 33.

5. Übertragung von Immobilien: 1992 wurden 63 Immobilien mit einem Wert von 112,2 Mio. EUR an DPLP übertragen;

6. vom Staat 2004 geleistete Garantie für einen Kredit über 100 Mio. EUR gegen eine Prämie von 0,25 %.

#### 2.2.2.1. Übernahme der Pensionen

(25) Im Jahr 1992 wurde die Régie des postes per Gesetz in ein eigenständiges öffentliches Unternehmen („entreprise publique autonome“, EPA) umgewandelt, das unter „De Post-La Poste“ firmierte. Als Rechtsnachfolger der Régie des postes übernahm DPLP deren Vermögenswerte und Personal. Damit war ein grundlegender Wandel des Geschäftsmodells verbunden.

1. Denn im Gegensatz zur Régie des postes, die vom zuständigen Minister geführt wurde und diesem unterstand, wurde DPLP jetzt von ihrem Verwaltungsrat und ihrem Geschäftsführungsausschuss verwaltet,

während die Regierung nur noch eine Aufsichtsbefugnis zur Gewährleistung der Beachtung des Rechts und des Verwaltungsvertrags hatte <sup>(1)</sup>;

2. DPLP war im Grunde für ihre ausgeglichene Finanzlage selbst verantwortlich, während der Jahreshaushalt der Régie des postes bislang vom zuständigen Minister aufgestellt und dem Parlament im Anhang zum Haushalt seines Ministeriums zur Billigung vorgelegt worden war.

(26) So übernahm DPLP 1992 insgesamt 43 747 Beamte sowie den Rechtsschutz, den diese im Bereich der Arbeitsplatz-, Pensions- und Gehaltssicherheit genossen (Artikel 33 des Gesetzes vom 21. März 1991).

(27) Im Jahr 2008 beschäftigte DPLP noch rund 23 500 statutarische Mitarbeiter (deren Status dem Beamtenstatus ähnlich war), die — wie weiter unten ausgeführt wird — fast zwei Drittel der Gesamtbeschäftigten ausmachten.

Tabelle 1

#### Beschäftigungsregelungen bei DPLP

	VZE 2008 <sup>(1)</sup>		Personalstand 2008		Beschreibung der Beschäftigungsregelung
Statutarisches Personal	20 895 (67 %)		23 538 (67 %)		— Personal, für das Vorschriften gelten, die aus dem Beamtenrecht abgeleitet sind (im Folgenden als „Statut“ bezeichnet), und das dem Verwaltungsrecht unterliegt.
Vertragsangestellte	10 095 <sup>(2)</sup> (33 %)		11 349 (33 %)		— Privatrechtlich Beschäftigte, die dem allgemeinen Arbeitsrecht unterliegen
Gesamt	30 990		34 887		

<sup>(1)</sup> Laut Geschäftsbericht 2008

<sup>(2)</sup> [...]\*

VZE: Vollzeitäquivalent

(28) In der Zeit von 1972 bis 1996 wurden die Pensionen nach einem umlagefinanzierten System gezahlt. Dabei erstattete DPLP dem Staat die Pensionen, die dieser an die pensionierten Beamten <sup>(2)</sup> für die Pensionsansprüche zahlte, die vor 1972 erworben wurden, als die belgische Post eine buchhalterisch eigenständige Körperschaft (Régie des postes) innerhalb des Staates wurde.

(29) Bis zur Reform der Ruhegehälter im Jahr 1997 wurde dieses Finanzierungssystem nicht geändert. Mit dieser Reform wurde das Ruhegehaltssystem der ersten Säule für das statutarische Personal von DPLP an das der Privatwirtschaft angeglichen, so dass DPLP seit 1997 an das LSS (belgisches Landesamt für Soziale Sicherheit) Rentenversicherungsbeiträge in Höhe von 8,86 % des Gehalts abführen muss.

<sup>(1)</sup> Artikel 7 Absatz 1 des Gesetzes vom 6. Juli 1971 zur Gründung der Régie des Postes: „Die Régie wird von dem Minister vertreten und geführt, in dessen Zuständigkeiten der Postdienst und der Postscheckdienst fallen. Dieser Minister ist befugt, alle Geschäftshandlungen vorzunehmen“.

<sup>(2)</sup> Gemäß Artikel 21 des in der Fußnote auf der vorangehenden Seite genannten Gesetzes vom 6. Juli 1971 zur Gründung der Régie des Postes.



- (30) Gleichzeitig willigte der Staat ein, die aufgelaufenen Pensionsverpflichtungen von DPLP in Höhe von 3,8 Mrd. EUR zu übernehmen.

2.2.2.2. *Jährlicher Ausgleich der Kosten für die Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen*

- (31) Jeder Vertrag sah eine jährliche Ausgleichszahlung des Staates für die Erfüllung der im Vertrag festgelegten öffentlichen Aufgaben vor.
- (32) In den ersten drei Verträgen wurde der Ausgleich anhand des tatsächlichen Unterschiedsbetrags zwischen den Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Aufgaben festgelegt. Der vierte Verwaltungsvertrag sieht eine Ausgleichszahlung in fester Höhe vor, die anhand des erwarteten Unterschiedsbetrags zwischen den von DPLP getragenen Kosten und den Einnahmen der öffentlichen Dienstleistungen berechnet wird, jedoch nach oben hin begrenzt ist <sup>(1)</sup>.
- (33) Gemäß dem derzeitigen Verwaltungsvertrag <sup>(2)</sup> hat DPLP für die folgenden öffentlichen Dienstleistungen Anspruch auf eine staatliche Ausgleichszahlung:

Postdienste

- ii) Zustellung von Tageszeitungen
- iii) Zustellung von Zeitschriften
- iv) Zustellung von Wahlunterlagen
- v) Sonderpreise für gemeinnützige Vereine
- vi) Beförderung portofreier Briefsendungen (Schreiben des Königshauses und andere spezielle Schreiben)

Finanzdienstleistungen

- ix) Entgegennahme von Bareinzahlungen auf Postgirokonten
- x) Ausstellung von Postanweisungen
- xi) Zahlung und Überbringung von Alters- und Hinterbliebenenrenten und Leistungen für Behinderte
- xiii) Verbuchen der Bußgelder für Verkehrsordnungswidrigkeiten
- xiv) Leistungen im Zusammenhang mit Angelscheinen

Verkauf von Postwertzeichen

- xv) Verkauf von Postwertzeichen

Sonstige gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen

- xvi) Soziale Rolle des Briefträgers
- xx) Leistungen im Auftrag der Rechnungsführer des Staates
- xxi) Verkauf von Steuer- und Bußgeldmarken

Die Pressezustellung stellt eine vom Universaldienst getrennte Aufgabe dar

- (34) Für den Universalpostdienst besteht gemäß den letzten drei Verwaltungsverträgen kein Ausgleichsanspruch <sup>(3)</sup>. Auch wenn die Pressezustellung gemäß der Richtlinie 97/67/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 1997 über gemeinsame Vorschriften für die Entwicklung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft und die Verbesserung der Dienstqualität <sup>(4)</sup> generell ein Teil des Universaldienstes sein kann, wurden die besonderen Aufgaben (Zustellung von Tageszeitungen und Zeitschriften), für die aufgrund der Verwaltungsverträge ein Ausgleichsanspruch besteht, von den belgischen Behörden anhand von Kriterien festgelegt, nach denen sie sich vom Universalpostdienst unterscheiden. Diese Kriterien sind: 1) die Ziele der Aufgabe, die über die des Universaldienstes hinausgehen, 2) die besonderen Bedingungen, die in diesen Verträgen genannt werden, und 3) die besonderen Bestimmungen für die Preisgestaltung, die sich von denen für den Universaldienst unterscheiden.
- (35) Ziele der Aufgabe: Die belgischen Behörden halten eine flächendeckende Zustellung der Presse für besonders wichtig, um den Informationsstand und die Meinungsvielfalt zu erhöhen und die Beteiligung der Öffentlichkeit an der politischen Debatte zu fördern.
- (36) Im Vertrag werden besondere Ausführungsbestimmungen vorgegeben: Der besondere Dienst der Pressezustellung, mit dem DPLP beauftragt wird und für den ein Ausgleichsanspruch besteht, geht über den traditionellen Zustelldienst des Universaldienstes hinaus. Für die Pressezustellung gelten strenge Qualitäts- und Leistungsanforderungen, die die Uhrzeit der Zustellung (beispielsweise Zustellung vor 7.30 Uhr), die Häufigkeit, die Zustelloptionen für Verleger, die den Verlegern zugestandene Flexibilität hinsichtlich der Mengen und sogar die Kontinuität der Leistung betreffen (einschließlich einer strengen Definition der „höheren Gewalt“).
- (37) Besondere Preisgestaltung: Die Preise für die Aufgabe der Pressezustellung, die zu einem Ausgleich führen kann, werden im Rahmen von Drei-Parteien-Verhandlungen (belgischer Staat, DPLP und Pressesektor) festgelegt und müssen im Gegensatz zu den Preisen für den Universaldienst nicht von der Regulierungsbehörde genehmigt werden. Während sich die Preise für den Universaldienst an den Kosten orientieren, sind die Preise für die besondere Aufgabe der Pressezustellung, für die ein Ausgleichsanspruch besteht, deutlich niedriger, um so das Erreichen der angestrebten Ziele zu ermöglichen.

<sup>(1)</sup> Artikel 13 Absatz 1 des vierten Verwaltungsvertrags.

<sup>(2)</sup> Kapitel 3 Abschnitt 4 („Intervention de l'État dans le coût des tâches de service public“, Beteiligung des Staates an den Kosten der öffentlichen Aufgaben) des vierten Verwaltungsvertrags, Artikel 12 und 13.

<sup>(3)</sup> Der erste Verwaltungsvertrag wurde vor der Richtlinie 97/67/EG und der Einführung des Begriffs „Universaldienst“ geschlossen.

<sup>(4)</sup> ABl. L 15 vom 21.1.1998, S. 14. Siehe insbesondere Artikel 2: Zeitungen und Zeitschriften werden unter den Postsendungen genannt, die vom Anbieter des Universaldienstes übernommen werden müssen.

### Höhe der Ausgleichs für öffentliche Dienstleistungen

- (38) Für die in Erwägungsgrund 33 genannten Leistungen kann ein Ausgleich für öffentliche Dienstleistungen gewährt werden. Tatsächlich wurden für jedes Geschäftsjahr die folgenden Ausgleichszahlungen für öffentliche Dienstleistungen geleistet:

#### Erster Verwaltungsvertrag

Jahr	Betrag (in Euro)
1992 (*)	91 720 000
1993	351 327 000
1994	322 138 000
1995	368 308 000
1996	314 205 000

(\*) Nur das letzte Quartal.

#### Zweiter Verwaltungsvertrag

Jahr	Betrag (in Euro)
1997	208 934 000
1998	228 629 000
1999	213 788 000
2000	216 282 000
2001	224 269 000
2002	194 559 000

#### Dritter Verwaltungsvertrag

Jahr	Betrag (in Euro)
2003	175 554 000
2004	247 606 000
2005	254 825 000

#### Vierter Verwaltungsvertrag

Jahr	Betrag (in Euro)
2006	299 729 000
2007	306 396 000
2008	315 683 000
2009	321 244 000
2010	325 735 000

#### 2.2.2.3. Kapitalzuführungen

- (39) Kapitalzuführungen im Jahr 1997: DPLP erhielt zwei nicht angemeldete Kapitalzuführungen in Höhe von insgesamt 62 Mio. EUR. Die belgischen Behörden teilten jedoch später mit, diese Gelder seien in Wirklichkeit nachträgliche Ausgleichszahlungen für öffentliche Dienstleistungen gewesen, die nicht rechtzeitig an DPLP gezahlt worden seien.
- (40) Kapitalzuführungen im Jahr 2003: Die belgischen Behörden nahmen eine Kapitalzuführung zugunsten von DPLP

in Höhe von 297,5 Mio. EUR vor. Ihrer Auffassung nach erfolgte diese Zuführung u Bedingungen, die für einen marktwirtschaftlich handelnden privaten Kapitalgeber annehmbar waren, weshalb die Kapitalzuführung keine staatliche Beihilfe darstelle.

- (41) Kapitalzuführungen im Jahr 2006: Die belgischen Behörden nahmen eine weitere Kapitalzuführung zugunsten von DPLP in Höhe von 40 Mio. EUR vor. Nach Auffassung der belgischen Behörden entsprach diese Kapitalzuführung dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden privaten Kapitalgebers, da sie zu den gleichen Konditionen wie für private Kapitalgeber (Pari-Passu-Konditionen) erfolgt sei.

#### 2.2.2.4. Steuerbefreiungen:

- (42) Bis zum 31. Dezember 2005 war DPLP von der Körperschaftsteuer befreit.
- (43) Im geprüften Zeitraum war DPLP von der Grundsteuer auf die im Rahmen der Erfüllung öffentlicher Aufgaben genutzten Gebäude befreit, was einem Vorteil von [...] (\*) bis [...] EUR jährlich entspricht. Wenn diese Steuer abgeführt worden wäre, wären die Kosten der Produkte (öffentliche Dienstleistungen und kommerzielle Produkte), für die diese Gebäude genutzt wurden, verhältnismäßig höher gewesen.
- (44) Darüber hinaus ist DPLP von anderen indirekten und lokalen Steuern befreit. Die belgischen Behörden sind nicht in der Lage, den genauen Wert dieses Vorteils zu schätzen, geben jedoch an, dass diese Maßnahme in den Anwendungsbereich der De-Minimis-Regeln fällt.
- (45) Die Steuerbefreiungen stammen aus der Zeit vor dem Inkrafttreten des EG-Vertrags im Jahr 1958 und bestehen nach wie vor ohne wesentliche Änderungen. Während die Befreiung von der Körperschaftsteuer am 31. Dezember 2005 aufgehoben wurde, gelten die beiden anderen Maßnahmen weiterhin.

#### 2.2.2.5. Übertragung von Immobilien

- (46) Im Jahr 1992 übertrug der belgische Staat 63 Immobilien ohne Gegenleistung an DPLP <sup>(1)</sup>. DPLP nutzte die Gebäude bereits, obwohl sie Eigentum des Staates waren. Der Gesamtwert dieser Vermögensgegenstände wird auf 112,2 Mio. EUR <sup>(2)</sup> geschätzt. Diese Immobilien waren nicht identisch mit den ursprünglichen Vermögenswerten, die vom Staatsvermögen abgesondert wurden, als die belgische Post 1971 eine eigenständige staatliche Behörde (die „Régie des postes“) wurde, sondern wurden zusätzlich zu diesen übertragen. Rechtlich gesehen besaß die Régie des postes bereits die Vermögenswerte, die in ihrer Bilanz ausgewiesen waren. Mit den 1992 übertragenen zusätzlichen Immobilien sollte dagegen die Pensionslast ausgeglichen werden, die weiterhin auf DPLP lastete, als sie von einer Behörde in ein eigenständiges öffentliches Unternehmen umgewandelt wurde.

(\*) Geschäftsgeheimnis

<sup>(1)</sup> 1992 wurde die belgische Post, die bis dato eine staatliche Behörde („La Régie des Postes“) war, ein eigenständiges öffentliches Unternehmen („entreprise publique autonome“).

<sup>(2)</sup> Insgesamt 27 Immobilien mit einem Wert von 4 138 Mio. BEF (Schätzung von 1992) und 36 Immobilien mit einem Wert von 388,5 Mio. BEF (Schätzung von 1997).

- (47) Die belgischen Behörden machen geltend, dass die Übertragung dieser Immobilien einzig im Rahmen einer Umstrukturierung der dem Staat gehörenden Vermögensgegenstände erfolgt sei und keinen Vorteil darstelle. Diese Gebäude seien von der belgischen Post bereits genutzt worden, bevor sie 1992 in DPLP umgewandelt wurde (und seien somit bereits von der Régie des postes genutzt worden).

#### 2.2.2.6. Staatsgarantie:

- (48) DPLP wurde die Möglichkeit eingeräumt, für ihre Darlehen eine staatliche Garantie gegen Zahlung einer Prämie von 0,25 % zu beantragen.
- (49) Im geprüften Zeitraum wurde diese Garantie nur ein einziges Mal für ein Darlehen der Europäischen Investitionsbank (EIB) in Höhe von 100 Mio. EUR von in Anspruch genommen. Der am 22. Dezember 2004 unterzeichnete Vertrag zwischen DPLP und der EIB ermöglichte die Inanspruchnahme der Kreditfazilität bis zum 10. Juni 2008. DPLP nahm diese Fazilität in Anspruch und beantragte am 8. November 2007 einen Betrag in Höhe von 100 Mio. EUR, den sie tatsächlich am 5. Dezember 2007 erhielt. DPLP verpflichtete sich, das Darlehen in elf gleich hohen jährlichen Raten von ca. 9,09 Mio. EUR zurückzuzahlen. Die erste Rate ist am 5. Dezember 2012 zu zahlen, die letzte am 5. Dezember 2022. Die Zinsen sind vierteljährlich zu zahlen (5. Dezember, 5. März, 5. Juni, 5. September). Der Zinssatz wurde auf der Grundlage des 3-Monats-Euribor abzüglich von 37 Basispunkten festgelegt.

### 3. GRÜNDE FÜR DIE ERÖFFNUNG DES VERFAHRENS IM JAHR 2009

- (50) Auf der Grundlage des Altmark-Urteils<sup>(1)</sup> vertrat die Kommission die Auffassung, dass die seit 1992 gezahlten Ausgleichsleistungen für öffentliche Dienstleistungen sowie die genannten Steuerbefreiungen, die Kapitalzuführungen, die Staatsgarantie und die Immobilienübertragungen staatliche Beihilfen im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV darstellen können.
- (51) Staatliche Beihilfen, die in Ausgleichsleistungen für die mit Universaldienstverpflichtungen verbundenen Kosten bestehen, können nach Artikel 106 Absatz 2 AEUV als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden, wenn sie zur Erfüllung dieser Dienstleistungen erforderlich sind und den Handelsverkehr nicht in einem Ausmaß beeinträchtigen, das dem Interesse der Europäischen Union zuwiderläuft.
- (52) In ihrer Eröffnungsentscheidung von 2009 befasste sich die Kommission mit der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der DPLP zur Erfüllung ihrer Gemeinwohlverpflichtungen gewährten Beihilfemaßnahmen.
- (53) Nach Auffassung der Kommission sind bei der Berechnung der Überkompensation nach Artikel 106 Absatz 2 AEUV alle mit den gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen verbundenen Einnahmen und Kosten berücksichtigt worden, um sicherzustellen, dass die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen nicht überkompensiert wurden. Bei

dieser Berechnung muss auch die Solidität der Kostenrechnungsmethode zur Allokation der Kosten auf die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse überprüft werden und müssen alle Nettokosten der öffentlichen Dienstleistungen und alle zusätzlich gewährten Beihilfen, gleich in welcher Form, berücksichtigt werden.

- (54) Im Hinblick auf die Finanzierung der Beamtenpensionen äußerte die Kommission Zweifel daran, dass DPLP nach der Entlastung von ihren Pensionsverpflichtungen bezüglich der Sozialversicherungsbeiträge in einer vergleichbaren Lage wie ihre Wettbewerber war.
- (55) Entsprechend dem Ansatz der Kommission in ihrer Entscheidung über die staatliche Finanzierung der Ruhegehälter für die bei der französischen Post beschäftigten Mitarbeiter<sup>(2)</sup> musste untersucht werden, ob diese Maßnahme nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV vereinbar war. Dazu musste ermittelt werden, inwieweit die von DPLP nach der Entlastung von diesen Verpflichtungen abgeführten Sozialversicherungsbeiträge mit denen ihrer Wettbewerber vergleichbar waren.

## 4. STELLUNGNAHMEN DER BETEILIGTEN

### 4.1. STELLUNGNAHMEN VON VFP UND PRODIPRESSE

- (56) VFP und Prodipresse übermittelten ihre Stellungnahmen zu dem von DPLP eingesetzten Pressezustellungssystem am 28. August 2009.
- (57) Entsprechend der von ihnen zuvor eingereichten Beschwerde betonten VFP und Prodipresse die Wettbewerbsverfälschungen aufgrund der niedrigen Preise von DPLP für die Pressezustellung, die jeden Wettbewerb auf dem Markt durch andere Unternehmen unterbinden würden.
- (58) Sie teilten mit, die Preise von DPLP seien bei Drei-Parteien-Verhandlungen zwischen DPLP, den Verlegern und dem Staat festgelegt worden. Die Verluste, die DPLP aufgrund dieser unter dem Marktpreis liegenden Preise entstehen, werden nach ihren Angaben vom Staat im Rahmen des Ausgleichs für DAWI kompensiert. Obwohl DPLP der direkte Empfänger dieser Beihilfe sei, profitierten indirekt auch die Zeitungsverleger davon.
- (59) Nach Auffassung von VFP und Prodipresse könnte DPLP für das Pressezustellungssystem überkompensiert werden und diese Überkompensation zur Finanzierung ihrer anderen Tätigkeiten nutzen.

### 4.2. STELLUNGNAHMEN DER ASSOCIATION BELGE DES ÉDITEURS DES JOURNAUX

- (60) Die Association belge des éditeurs des journaux übermittelte ihre Stellungnahmen am 28. August 2009. Darin betonte sie, dass ein effizientes System für die flächendeckende Zustellung der Tageszeitungen in Belgien zu

<sup>(1)</sup> Genannte Rechtssache C-280/00, Altmark Trans GmbH.

<sup>(2)</sup> Entscheidung 2008/204/EG der Kommission vom 10. Oktober 2007 über staatliche Beihilfen, die Frankreich im Zusammenhang mit der Finanzierungsreform für die Ruhegehälter der bei La Poste beschäftigten Mitarbeiter gewährt hat (ABL L 63 vom 7.3.2008, S. 16).

einheitlichen und angemessenen Preisen, durch das die Abonnenten ihre Tageszeitungen frühmorgens erhalten, für die Demokratie und Gleichbehandlung sehr wichtig sei.

#### 4.3. STELLUNGNAHMEN DER DEUTSCHEN POST AG UND VON DHL INTERNATIONAL

- (61) Die Deutsche Post AG und DHL International übermittelten ihre Stellungnahmen am 28. August 2009. Sie wiesen nachdrücklich darauf hin, dass die Übernahme der DPLP obliegenden Pensionsverpflichtungen geprüft werden und insbesondere die Vereinbarkeit dieser Maßnahme mit der bisherigen Beschlusspraxis sichergestellt werden müsse. Darüber hinaus müssten die Vereinbarkeit der Kapitalzuführungen mit dem Binnenmarkt, die Vereinbarkeit der Kostenallokation mit dem Urteil Chronopost und schließlich die Immobilienübertragungen geprüft werden.

#### 4.4. STELLUNGNAHMEN DES BELGISCHE DISTRIBUTIEDIENST NV/BELGIQUE DIFFUSION SA

- (62) Der Belgische Distributiedienst NV/Belgique Diffusion SA (nachstehend „BD“ genannt), der zur Gruppe TNT gehört, übermittelte seine Stellungnahmen am 28. August 2009. BD ist ein Wettbewerber von DPLP auf dem Markt für die Zustellung von Tageszeitungen und Zeitschriften, insbesondere über ihre für die Zustellung von Presseerzeugnissen zuständige Tochtergesellschaft Deltamedia. Gemäß der zuvor eingereichten Beschwerde betonte BD, dass die Preise von DPLP für die Zustellung von Tageszeitungen nicht kostendeckend seien. Die DPLP entstehenden Verluste würden über staatliche Subventionen finanziert. Aufgrund der niedrigen Preise sei ein Wettbewerb mit DPLP schwierig.
- (63) Nach Angaben von BD hat DPLP gegen die Richtlinie 92/50/EWG des Rates vom 18. Juni 1992 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge<sup>(1)</sup> sowie gegen Artikel 7 der Richtlinie 97/67/EG verstoßen. BD befasste sich auch mit dem Vorliegen einer Beihilfe nach Artikel 107 Absatz 1 AEUV und mit der Vereinbarkeit des Ausgleichs für die mit den DAWI verbundenen Kosten auf der Grundlage von Artikel 106 Absatz 2 AEUV.
- (64) BD fragte sich, ob die Zustellung von Tageszeitungen als DAWI angesehen werden könne, da diese Tätigkeit in den meisten Mitgliedstaaten ohne Einbeziehung des Postunternehmens für den Wettbewerb geöffnet sei.
- (65) BD zweifelte auch, ob eine Subvention, die ausschließlich dem Postunternehmen vorbehalten sei, das am besten geeignete Mittel zur Förderung der Verbreitung von Tageszeitungen sei. Beihilfen für die Verleger, die sich dann die Zustelldienste auf dem freien Markt beschaffen könnten, würden dagegen Wettbewerb unter mehreren Anbietern ermöglichen.
- (66) Selbst wenn die Aufgabe der Zustellung der Tageszeitungen, mit der DPLP betraut sei, gebilligt werden sollte, stellt sich die BD die Frage nach der Notwendigkeit der Kosten. Ihrer Ansicht nach bestreitet DPLP wesentlich höhere Kosten als die anderen Unternehmer, was die notwendigen Subventionen weiter in die Höhe treibe. Insofern seien die Beihilfen weder verhältnismäßig noch gerechtfertigt.

- (67) Schließlich vertritt BD die Auffassung, dass die vom Staat übernommenen Kosten von DPLP Investitionskosten beinhalten könnten, die zur Erfüllung der DAWI nicht erforderlich seien, da DPLP die errichteten Infrastrukturen für andere Dienste genutzt haben könnte. Auch könnten Werbekampagnen für kommerzielle Produkte mit den staatlichen Subventionen finanziert worden sein.

### 5. STELLUNGNAHMEN DER BELGISCHEN BEHÖRDEN

#### 5.1. STELLUNGNAHMEN DER BELGISCHEN BEHÖRDEN ZUR ÜBERNAHME DER PENSIONEN

- (68) Die belgischen Behörden machen geltend, dass die Übernahme der Pensionsverpflichtungen gemäß dem Ansatz im Urteil Combust<sup>(2)</sup> keine staatliche Beihilfe sei, da die belgische Post von einer außergewöhnlichen Belastung und nicht von normalen Belastungen eines Unternehmens entlastet worden sei.
- (69) Eine solche außergewöhnliche Belastung beruhe auf den höheren Gehaltskosten für das statutarische Personal und der eingeschränkten betrieblichen Flexibilität, die DPLP daran hindern würden, den Beamtenanteil ihrer Mitarbeiter so weit zu senken, wie sie dies gern tun würde.
- (70) Die belgischen Behörden nennen drei Ursachen für die eingeschränkte Flexibilität:
1. die Arbeitsplatzgarantie der Beamten;
  2. die fehlende interne Mobilität;
  3. der nicht bestehende Zugang zu vorübergehenden Entlassungen.
- (71) Arbeitsplatzgarantie der Beamten: DPLP macht geltend, dass das statutarische Personal de facto unbefristet angestellt ist. DPLP ist außer bei schwer wiegenden Gründen oder wiederkehrend ungenügenden Leistungen nicht in der Lage, die Verträge ihres statutarischen Personals zu kündigen. Selbst in einem solchen Fall unterliegt das Entlassungsverfahren besonders umfassenden Anforderungen.
- (72) Zudem hat sich der Conseil d'État (die für das statutarische Personal zuständige Verwaltungsgerichtsbarkeit, während für die Privatangestellten die Arbeitsgerichte zuständig sind) geneigt gezeigt, das statutarische Personal zu begünstigen, indem er strenge Regeln für den Nachweis eines „triftigen Grundes“ aufstellte. Infolgedessen ist DPLP nicht in der Lage, ihr statutarisches Personal einzeln oder kollektiv aus wirtschaftlichen oder technischen Gründen zu entlassen.
- (73) Die Kündigung eines Arbeitsvertrags stellt daher kein betriebswirtschaftliches Instrument dar, mit dem die Personalzusammensetzung entsprechend den tatsächlichen betrieblichen Erfordernissen gestaltet werden kann. Dadurch, dass betriebsbedingte Entlassungen nicht möglich sind, werden zudem die Möglichkeiten, über die DPLP zur Lösung von Problemen wie der ungenügenden Mobilität oder der über dem marktüblichen Niveau liegenden Gehälter und Arbeitgeberleistungen für das statutarische Personal verfügt, erheblich eingeschränkt. Darüber hinaus ist das statutarische Personal nicht berechtigt, eine automatische Versetzung in den öffentlichen Dienst zu beantragen, und kann DPLP eine solche Versetzung auch nicht vorschreiben.

<sup>(1)</sup> ABl. L 209 vom 24.7.1992, S. 1.

<sup>(2)</sup> Urteil vom 16. März 2004 in der Rechtssache T-157/01, Danske Busvognmaend/Kommission, Slg. 2004, II-917, Randnr. 57.

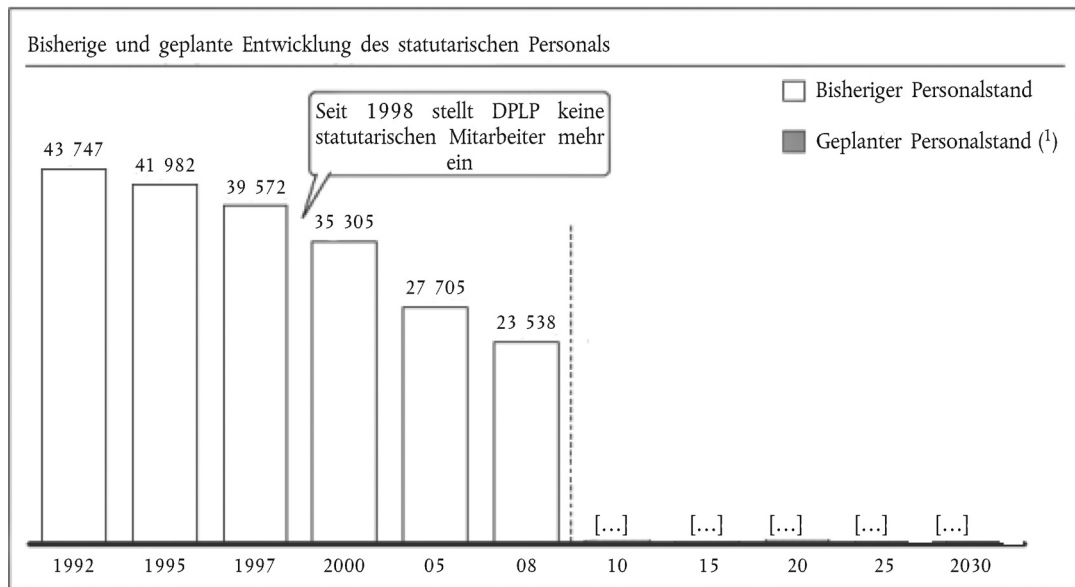


- (74) Die Möglichkeiten zum Abbau des statutarischen Personals beschränken sich daher im Wesentlichen auf die wenigen Fälle des freiwilligen Ausscheidens und auf natürliche Abgänge.
- (75) Fehlende interne Mobilität: Abgesehen davon, dass DPLP das statutarische Personal in Bereichen mit rückläufiger Nachfrage nicht abbauen kann, gelten für die bedarfsgerechte interne Umverteilung des statutarischen Personals strenge Rahmenbedingungen.
- (76) Faktoren wie die Zugehörigkeit zu einer Sprachgemeinschaft, die Qualifikationen, das Dienstalter und die Gliederung nach Aufgabenbereichen führen dazu, dass es DPLP nahezu unmöglich ist, Mitarbeiter, die in Bereichen mit rückläufigem Personalbedarf wie beispielsweise dem klassischen Briefdienst tätig sind, in andere Bereiche zu versetzen, die beispielsweise aufgrund von Pensionierungen oder steigender Nachfrage unterbesetzt sind.
- (77) Mit anderen Worten ist es DPLP aufgrund des starren „Statuts“ kaum möglich, statutarisches Personal bedarfsgerecht umzuverteilen oder ein Missverhältnis zwischen über- und unterbesetzten Bereichen auszugleichen. Paradoxerweise muss DPLP zur Deckung des Personalbedarfs in unterbesetzten Bereichen Zeitarbeitskräfte oder privatrechtlich Beschäftigte einstellen und gleichzeitig das überzählige statutarische Personal in den überbesetzten Bereichen weiterbeschäftigen.
- (78) Kein Zugang zu vorübergehenden Entlassungen: DPLP kann ihr statutarisches Personal nicht wie privatwirtschaftliche Unternehmen bei einem erheblichen Arbeitsausfall vorübergehend entlassen.
- (79) Höhere Gehaltskosten: Als die Régie des postes 1992 ein eigenständiges öffentliches Unternehmen wurde und in DPLP umbenannt wurde, bezog das statutarische Personal deutlich höhere Gehälter und Arbeitgeberleistungen als die privatrechtlich Beschäftigten der Privatwirtschaft. Seit 1992 haben die an das Dienstalter gekoppelten automatischen Gehaltssteigerungen und die Verhandlungsmacht der Gewerkschaften dazu beitragen, dass die Gehälter und Arbeitgeberleistungen auf diesem vergleichsweise höheren Niveau geblieben sind.
- (80) Das statutarische Personal bezieht nicht nur höhere Gehälter und Arbeitgeberleistungen als die Privatangestellten, sondern erhält zudem 4 bis 11 bezahlte Urlaubstage mehr<sup>(1)</sup>, was die Kosten von DPLP weiter erhöht. Aufgrund dieser Merkmale des statutarischen Personals ist es für DPLP schwierig, die Lohnstückkosten, die deutlich über denen der privatrechtlich Beschäftigten der Privatwirtschaft liegen, zu senken.
- (81) Seit der Übernahme des statutarischen Personals der Régie des postes im Jahr 1992 haben die Führungskräfte von DPLP erkannt, dass dieses Personal aufgrund seiner höheren Gehaltskosten und der betrieblichen Unflexibilität ein strukturelles Handicap darstellte, das mit zunehmender Liberalisierung des Postmarktes immer schwerer wog. Deshalb stellte DPLP von 1998 an keine statutarischen Mitarbeiter mehr ein. Die natürliche Fluktuation, im Wesentlichen durch Pensionierungen, führte absolut gesehen zu einer Verringerung der Mitarbeiterzahl auf 23 538 im Jahr 2008.
- (82) Da der Abbau des statutarischen Personals angesichts der aktuellen Alterspyramide hauptsächlich von natürlichen Abgängen abhängig ist, schritt er nur langsam voran, was bis 2030, somit lange nach der vollständigen Liberalisierung des Postmarktes, so bleiben dürfte, wie die folgende Tabelle zeigt.

<sup>(1)</sup> Das statutarische Personal erhält 24 Urlaubstage pro Jahr, gegenüber 20 Tagen bei den privatrechtlich Beschäftigten, und zudem altersabhängig bis zu sieben weitere Tage.

Tabelle 2

## Entwicklung des statutarischen Personals von DPLP



(1) [...]

(Quelle: belgische Behörden)

- (83) Nach Auffassung der belgischen Behörden stellt das statutarische Personal von DPLP eine ernsthafte Benachteiligung auf operativer und Kostenebene gegenüber privaten Unternehmen dar und hat der Staat DPLP von einer außergewöhnlichen Belastung entlastet, die ihre Wettbewerber nicht tragen.
- (84) Sie behaupten, dass die Maßnahme keine staatliche Beihilfe darstellt und dass daher der Ansatz der Kommission in der Eröffnungsentscheidung in Analogie zu den früheren Fällen im Zusammenhang mit Ruhegehaltssystemen (EDF <sup>(1)</sup>, La Poste (Frankreich) <sup>(2)</sup>, Royal Mail <sup>(3)</sup>) im Fall von DPLP nicht erforderlich ist.
- (85) Die belgischen Behörden machen allerdings geltend, dass die mögliche Anwendung einer solchen Methode auf DPLP zu der Feststellung führen würde, dass der prozentuale Anteil der Sozialversicherungskosten an den Gehaltskosten, den DPLP trägt, genauso hoch wie der ihrer Wettbewerber ist.
- 5.2. STELLUNGNAHMEN DER BELGISCHEN BEHÖRDEN ZUM JÄHRLICHEN AUSGLEICH DER KOSTEN FÜR DIE ERBRINGUNG ÖFFENTLICHER DIENSTLEISTUNGEN
- (86) Die belgischen Behörden übermittelten die Buchhaltungsdaten <sup>(4)</sup> von DPLP und legten die von DPLP angewandten Kostenrechnungsgrundsätze dar.
- (87) Zum Ersten bringen sie vor, dass der jährlich gezahlte Ausgleich für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen keine Beihilfe darstelle, da er die Kriterien des Altmarkturteils erfülle.
- (88) Zum Zweiten machen Sie geltend, dass der Ausgleich für öffentliche Dienstleistungen, falls er eine Beihilfe darstellen sollte, mit dem Binnenmarkt vereinbar sei, da die Nettokosten, die DPLP im Rahmen der Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben bestritten habe, nicht überkompensiert worden seien. Aus den von den belgischen Behörden vorgelegten Berechnungen geht nach ihren Angaben eine Unterkompensation der von DPLP getragenen Kosten hervor.
- (89) Schließlich weisen die belgischen Behörden darauf hin, dass es sich bei einigen Maßnahmen um bestehende Beihilfen handelt. Hierzu wird auf den Abschnitt zu den bestehenden Beihilfen verwiesen (Erwägungsgründe 224 ff.).

## 5.3. STELLUNGNAHMEN DER BELGISCHEN BEHÖRDEN ZU DEN KAPITALZUFÜHRUNGEN

## 5.3.1. Kapitalzuführungen im Jahr 1997

- (1) Entscheidung 2005/145/EG der Kommission vom 16. Dezember 2003 über staatliche Beihilfen, die Frankreich EDF und der Strom- und Gaswirtschaft gewährt hat, ABl. L 49 vom 22.2.2005, S. 9.
- (2) Genannte Entscheidung 2008/204/EG.
- (3) Entscheidung 2009/613/EG der Kommission vom 8. April 2009 über die Maßnahme(n) C 7/07 (ex NN 82/06 und NN 83/06) des Vereinigten Königreichs zugunsten von Royal Mail (bekanntgegeben unter Aktenzeichen K(2009) 2486) (ABl. L 210 vom 14.8.2009, S. 16). Siehe insbesondere Erwägungsgründe 108 bis 113.
- (4) Siehe Abschnitt 6.1.

- (90) In einem Schreiben an die Kommission vom 12. August 2009 teilten die belgischen Behörden mit, dass die 1997 vorgenommenen Kapitalzuführungen in Höhe von insgesamt 62 Mio. EUR als nachträglicher Ausgleich für Gemeinwohlverpflichtungen angesehen werden müssten.

### 5.3.2. Kapitalzuführungen in den Jahren 2003 und 2006

- (91) Nach Angaben der belgischen Behörden beruhten die beiden Kapitalerhöhungen von 2003 und 2006 auf einem Strategieplan<sup>(1)</sup>, mit dem letztendlich das Ziel verfolgt worden sei, die Wettbewerbsfähigkeit und Rentabilität vor dem Hintergrund der fortschreitenden Liberalisierung des Postmarktes zu verbessern.
- (92) Mit diesem Strategieplan seien im Wesentlichen zwei Ziele verfolgt worden:
1. Erhöhen der Produktivität zur Gewährleistung der Wettbewerbsfähigkeit und Rentabilität in einem zunehmend liberalisierten Marktumfeld;
  2. Weiterentwickeln von DPLP unter marktwirtschaftlichen Aspekten durch Öffnen des Kapitals für private Investoren, d. h. Erreichen und Aufrechterhalten eines Renditeniveaus, welches das Unternehmen für private Kapitalgeber attraktiv macht, und Freisetzen des Rentabilitätspotenzials des Unternehmens.
- (93) Kapitalzuführungen im Jahr 2003: Nach Angaben der belgischen Behörden sollte mit der 2003 durchgeführten Kapitalerhöhung das Eigenkapital von DPLP gestärkt werden angesichts der hohen finanziellen Verpflichtungen, die das Unternehmen insbesondere zur Errichtung von vier neuen Postsortierzentren und zur Modernisierung eines bestehenden Sortierzentrums sowie zur Optimierung der Zustellgänge und der Automatisierungstechnik eingegangen war.
- (94) Die belgischen Behörden machen weiter geltend, dass mit den zugeführten Mitteln auch Personalausgaben gedeckt werden sollten, die auf der Verringerung der Mitarbeiterzahl über eine Vorruhestandsregelung sowie auf der Arbeitszeitverkürzung und der gestiegenen Gehälter der neu eingestellten Mitarbeiter beruht hätten.
- (95) Diese Maßnahmen hätten eine hinreichende Gewähr für eine erhöhte Rentabilität im Zeitraum 2003-2007 geboten, die den Erwartungen der privaten Kapitalgeber gerecht worden sei. Bei der Entscheidung über die Kapitalzuführung habe sich der belgische Staat, der 2003 Alleink Aktionär von DPLP war, gemäß dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden privaten Kapitalgebers von Rentabilitätsprognosen leiten lassen.
- (96) Am 5. August 2009 machten die belgischen Behörden zudem geltend, dass die Rentabilitätsprognosen zeigen würden, dass die Kapitalzuführung zu Bedingungen erfolgt sei, die mit dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden privaten Kapitalgebers vereinbar seien, da die erwartete Rendite über dem gelegen habe, was ein privater Kapitalgeber verlangt hätte. Diese Aussichten seien nicht unrealistisch gewesen, da die zwischen 2003 und 2008 verzeichnete Rendite deutlich über der erwarteten Rendite lag.
- (97) Die belgischen Behörden gaben an, dass die Kapitalzuführung von 2003 in keinem Zusammenhang mit der Abschreibung der Forderungen gegenüber dem Staat in den

Büchern von DPLP im Jahr 2005 gestanden habe. Diese zu einem späteren Zeitpunkt vorgenommene Abschreibung sei ein normaler buchhalterischer Vorgang gewesen, da der Staat deutlich gemacht habe, dass diese Forderungen von DPLP nicht beglichen würden. Die im Rahmen der Bilanzbereinigung von 2005 abgeschriebenen endgültigen Beträge würden von denen der Kapitalzuführung von 2003 und von den Ende 2002 aufgelaufenen Verlusten abweichen.

- (98) Kapitalzuführung von 2006: Die belgischen Behörden machen geltend, dass diese Zuführung dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden privaten Kapitalgebers entsprochen habe, da sie zu den gleichen Bedingungen (Pari-Passu-Konditionen) erfolgt sei, die für einen privaten Kapitalgeber, und zwar Post Invest Europe SA, der 300 Mio. EUR investiert hat, gegolten hätten. Der Staat und der private Kapitalgeber zeichneten junge Aktien, wobei der neue Kapitalgeber 50 % der Aktien abzüglich einer erhielt und der Staat 50 % der Aktien zuzüglich einer behielt<sup>(2)</sup>.
- (99) Zur Ermittlung des Preises der begebenen jungen Aktien schätzte die Investitionsbank, an die sich die belgischen Behörden wandten, den Gesamtwert von DPLP auf [...] bis [...] EUR. Der Staat berücksichtigte letztendlich den Wert von [...] EUR für das gesamte Unternehmen vor den Kapitalzuführungen. Die belgischen Behörden räumen ein, dass die späteren Ergebnisse von DPLP die bei der Bewertung aufgestellten Annahmen überschritten.
- (100) Durch die Umsetzung des Strategieplans konnte DPLP nach Angaben der belgischen Behörden zu einem der effizientesten Unternehmen Europas gemacht werden. DPLP habe ganz wesentliche Rentabilitäts-, Effizienz-<sup>(3)</sup> und Qualitätsfortschritte erzielt und gleichzeitig den Endkundenpreis auf einem angemessenen Niveau halten können.

### 5.4. STELLUNGSNAHMEN DER BELGISCHEN BEHÖRDEN ZU DEN STEUERBEFREIUNGEN

#### Befreiung von der Körperschaftsteuer

- (101) In ihrer Erklärung vom 12. August 2009 räumen die belgischen Behörden ein, dass DPLP bis zum 27. Dezember 2005 nicht körperschaftsteuerpflichtig war, aber die Gewinne versteuern musste (d. h. der Steuer für juristische Personen unterlag). Sie machen dennoch geltend, dass DPLP von dieser steuerlichen Regelung im Zeitraum 2003-2005 nicht profitiert habe, denn wenn das Unternehmen körperschaftsteuerpflichtig gewesen wäre, hätte es Verluste aus Vorjahren vortragen können und dadurch in diesem Zeitraum keine Körperschaftsteuer zahlen müssen.
- (102) Sie bringen weiterhin vor, dass DPLP im Zeitraum 2003-2005 auf ihre Gewinne 2 Mio. EUR an Steuern habe abführen müssen.

<sup>(1)</sup> Der Strategieplan wurde der Kommission in der Anmeldung vom 3. Dezember 2002 vorgelegt.

<sup>(2)</sup> Vor der Emission der jungen Aktien belief sich das gezeichnete Kapital von DPLP auf 443,8 Mio. EUR und wurde zu 100 % vom Staat gehalten. Im Zuge der Neuemission wurde das Kapital um 340 Mio. EUR auf 783,8 Mio. EUR erhöht. Der Preis der Aktien betrug 2 500 EUR für das bestehende Kapital, während der Preis der jungen Aktien auf 1 464 EUR festgelegt wurde.

<sup>(3)</sup> Die belgischen Behörden teilen mit, dass DPLP ihre Kosten im Zeitraum 2003-2009 bei weiterhin steigenden Einnahmen um durchschnittlich [...] % pro Jahr habe senken können.

(103) Vom Geschäftsjahr 2006 an habe DPLP Körperschaftsteuer zahlen müssen, ohne Verluste aus Vorjahren vortragen zu können. Die belgischen Behörden schätzen die bis zu diesem Zeitpunkt entgangene Steuergutschrift auf 51,87 Mio. EUR.

(104) Sie folgern daraus, dass DPLP aus der Befreiung von der Körperschaftsteuer vor 2006 kein Nettovorteil erwachsen sei.

#### Befreiung von der Grundsteuer

(105) Die belgischen Behörden führen aus, dass DPLP von der Grundsteuer auf die Einnahmen aus den Liegenschaften, die zur Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge genutzt werden, befreit ist.

(106) Sie schätzten den Nettovorteil für DPLP, der ihrer Auffassung nach nur einen geringen Anteil der Mehrkosten darstellt, die DPLP aufgrund der Verpflichtung tragen müsse, ein flächendeckendes Postnetz mit einer klar vorgegebenen Dichte zu unterhalten, für das sie keinen anderen Ausgleich erhalte.

#### Sonstige Steuerbefreiungen

(107) Die belgischen Behörden erläutern, dass DPLP von bestimmten indirekten und lokalen Steuern befreit ist. Sie machen geltend, dass die Nettoauswirkungen dieser Befreiungen unter die De-Minimis-Regeln fallen.

#### 5.5. STELLUNGNAHMEN DER BELGISCHEN BEHÖRDEN ZUR ÜBERTRAGUNG VON IMMOBILIEN

(108) In ihrer Erklärung vom 12. August 2009 bestätigten die belgischen Behörden, dass bei der Umwandlung in ein eigenständiges öffentliches Unternehmen eine bestimmte Zahl von Immobilien an DPLP übertragen wurde. Diese Gebäude seien von DPLP bereits seit 1971 genutzt worden und zur Erfüllung ihrer Postdienstaufgaben erforderlich.

(109) Die belgischen Behörden machen gelten, dass DPLP durch die Übertragung dieser Immobilien kein Vorteil entstanden sei, da sie bereits im Rahmen ihrer öffentlichen Aufgaben genutzt worden seien. Es habe sich mit anderen Worten nur um eine Umstrukturierung öffentlicher Güter gehandelt.

#### 5.6. STELLUNGNAHMEN DER BELGISCHEN BEHÖRDEN ZUR STAATLICHEN DARLEHENS GARANTIE

(110) In ihrer Erklärung vom 12. August 2009 machen die belgischen Behörden geltend, dass DPLP nicht automatisch über eine Garantie des Staates für ihre Darlehen verfüge. Sollte DPLP eine solche Bürgschaft anfordern, müsste sie die Genehmigung der belgischen Behörden erhalten und eine jährliche Prämie von 0,25 % an die Staatskasse zahlen.

(111) Im geprüften Zeitraum nahm DPLP nur ein einziges Mal eine staatliche Garantie in Anspruch.

(112) Die belgischen Behörden halten eine Prämie von 0,25 % angesichts der finanziellen Lage von DPLP und der geringen Ausfallwahrscheinlichkeit für angemessen. Die marktüblichen Zinssätze für ein solches Darlehen wären nach Ansicht der belgischen Behörden ohne Staatsbürgschaft um bis zu 40 Basispunkte höher gewesen.

#### 5.7. STELLUNGNAHMEN DER BELGISCHEN BEHÖRDEN ZU DEN STELLUNGNAHMEN DER BETEILIGTEN

(113) In ihrer Erklärung vom 12. Oktober 2009 machen die belgischen Behörden geltend, dass nur die Erklärungen von BD und FVP/Prodipresse maßgebliche Informationen enthalten würden. Diese beträfen insbesondere die Frühzustellung von Tageszeitungen und Zeitschriften.

#### Stellungnahmen zur Beauftragung mit der Pressezustellung

(114) Die belgischen Behörden bringen vor, dass die Beauftragung mit der Erbringung nichtreservierter Postdienste (wie der Pressezustellung) entgegen den Behauptungen von BD nicht in den Anwendungsbereich der Unionsvorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge (Richtlinie 2004/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates <sup>(1)</sup>) falle.

(115) Sie machen ferner geltend, dass die Zustellung von Tageszeitungen und Zeitschriften, die eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse darstelle, nicht gegen die EU-Bestimmungen zur Liberalisierung des Postmarktes verstoße.

(116) Die belgischen Behörden teilen zudem mit, dass diese Beauftragung auf keiner willkürlichen Entscheidung beruhe. Ihrer Auffassung nach ist DPLP das einzige Unternehmen, das die für einen Anbieter dieser Art von Dienstleistungen geltenden Bedingungen und Pflichten erfüllt.

#### Nichtvorliegen einer Überkompensation für die Pressezustellung

(117) Die belgischen Behörden machen geltend, dass DPLP im Zeitraum 2002-2007 entgegen den Behauptungen von BD keine Überkompensation für die mit der Zustellung von Tageszeitungen und Zeitschriften zusammenhängenden Kosten erhalten habe.

(118) Sie schließen sich dem Standpunkt von FVP/Prodipresse nicht an, DPLP habe ihre Investitionen und Mehrkosten für den Ausbau der Frühzustellung von 82 % auf flächendeckende 100 % aufgebläht. Da die 18 % in erster Linie abgelegene Regionen beträfen, seien die Personalaufwendungen von DPLP überproportional gestiegen und habe DPLP Transportfahrzeuge für weite Entfernungen anschaffen müssen, die durch hohe Abschreibungen gekennzeichnet seien.

(119) Schließlich machen die belgischen Behörden geltend, dass die Kosten der Werbekampagne bei der Berechnung des Ausgleichs, den DPLP für die Frühzustellung der Presse vom Staat erhalte, nicht berücksichtigt worden seien.

<sup>(1)</sup> ABl. L 134 vom 30.4.2004, S. 114.



## Kosteneffizienz

- (120) BD führt an, dass DPLP offenkundig nicht kosteneffizient arbeitet. Die belgischen Behörden bestreiten dieses Vorbringen und betonen, dass damit den hohen Mehrkosten für die Frühzustellung der Presse nicht in vollem Umfang Rechnung getragen werde und die erheblichen Anstrengungen von DPLP zur Kostensenkung und Produktivitätssteigerung außer Acht gelassen würden.

## Deltamedia

- (121) Nach Angaben von BD liegen die Kosten von Deltamedia unter denen von DPLP. Den belgischen Behörden zufolge ist dies auf folgende Faktoren zurückzuführen:

- a) Deltamedia biete keine flächendeckende Zustellung an;
- b) Deltamedia arbeite mit selbständigen Zustellern;
- c) Deltamedia biete eine vereinfachte Dienstleistung an, da das Unternehmen nur mit wenigen, einer einzigen Verlagsgruppe angehörenden Verlegern arbeite;
- d) die Verleger würden die Tageszeitungen direkt an die Zustellpunkte liefern.

## 5.8. STELLUNGNAHMEN DER BELGISCHEN BEHÖRDEN ZUR BESTEHENDEN BEIHILFE

- (122) In ihrer Erklärung vom 21. Dezember 2010 weisen die belgischen Behörden darauf hin, dass es sich bei einigen der geprüften Maßnahmen um bestehende Beihilfen handelt.

## Steuerbefreiungen

- (123) Zum Ersten machen die belgischen Behörden geltend, dass die Steuerbefreiungen DPLP vor dem Beitritt Belgiens zur Europäischen Union gewährt worden seien und infolgedessen bestehende Beihilfen darstellen würden.

## Liberalisierung des Postmarktes

- (124) Zum Zweiten bringen die belgischen Behörden vor, dass die an DPLP gezahlte jährliche Subvention aus der Zeit vor 1999 stamme, d. h. vor der Liberalisierung des Postmarktes, und daher eine bestehende Beihilfe darstelle. Auch die vor 1999 getätigten Kapitalzuführungen dürften, falls es sich um staatliche Beihilfen handeln sollte, nicht als bestehende Beihilfen angesehen werden.

## Zehnjährige Verjährungsfrist

- (125) Zum Dritten behaupten die belgischen Behörden, dass alle vor dem 13. Juli 1999 (d. h. zehn Jahre vor der Eröffnung des förmlichen Prüfverfahrens im vorliegenden Fall) angenommenen Maßnahmen aufgrund der Verjährungsfrist von zehn Jahren bestehende Beihilfen darstellen würden, da die Nichterklärung durch das Gel auch zur Nichterklärung aller früheren Prüfungshandlungen der Kommission geführt habe. Sie bringen vor, dass die Kommission ihre erste Prüfungshandlung im Dezember 2002 unternommen habe und daher Maßnahmen aus der Zeit vor Dezember 1992 nicht in die Prüfung einbezogen werden dürften. Dies betreffe die Übertragung von Immobilien und die erste jährliche Subventionszahlung von 1992.

## 6. BEIHILFERECHTLICHE WÜRDIGUNG

### 6.1. VORBEMERKUNGEN ZUM KOSTENRECHNUNGSSYSTEM VON DPLP

- (126) Nach Artikel 14 der Richtlinie 97/67/EG, geändert durch die Richtlinie 2008/6/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Februar 2008 zur Änderung der Richtlinie 97/67/EG im Hinblick auf die Vollendung des Binnenmarktes der Postdienste<sup>(1)</sup> (dritte Postrichtlinie), müssen die Postunternehmen in ihren internen Kostenrechnungssystemen getrennte Konten führen, um eindeutig zwischen allen Diensten und Produkten, die Teil des Universaldienstes sind, und jenen, bei denen dies nicht der Fall ist, zu unterscheiden. In diesem Kostenrechnungssystem müssen Kosten, die sich den Produkten unmittelbar zuordnen lassen, direkt zugerechnet werden und gemeinsame Kosten direkt oder indirekt zugeordnet werden; gemeinsame Kosten, die sowohl für den Universaldienst als auch für Dienste, die nicht zum Universaldienst gehören, notwendig sind, werden angemessen aufgeteilt. Das Kostenrechnungssystem von DPLP besteht in einer leistungsorientierten Kostenallokation (ABC, activity based costing), bei der alle Betriebskosten bis hin zur Ebene des Ergebnisses vor Zinsen und Steuern (EBIT) nach dem Vollkostenansatz (FDC, fully distributed costs) auf die einzelnen Produkte umgelegt werden. Im Kostenrechnungssystem werden alle Betriebskosten und Kosten der organisatorischen Einheiten von DPLP erfasst. Im Jahr 2009 entfielen [...] % des Umsatzes von DPLP auf die kommerziellen Produkte, [...] % dagegen auf die mit öffentlichen Dienstleistungen zusammenhängenden Produkte.
- (127) Die Kostenrechnungsmethode umfasst drei Ebenen: Ressourcen, Leistungen und Produkte. Ziel ist es, den jedem Produkt zuzuordnenden Anteil an den Kosten zu ermitteln.
- (128) Die Kosten werden in 398 verschiedene Kostenarten und 3 954 Verantwortungszentren unterteilt. Zu buchhalterischen Zwecken werden diese zu 34 Ressourcenpools und 108 Codegruppen zusammengefasst. Es gibt 986 verschiedene Leistungen.
- (129) Die Kosten der Ressourcen werden den Leistungen anhand ihrer Art zugeordnet: die „direkten Ressourcen“ werden direkt einer speziellen Leistung zugeordnet, während die „indirekten Ressourcen“ zu mehreren Leistungen beitragen und anhand eines Schlüssels zugeordnet werden, der den Grad der Inanspruchnahme der jeweiligen Ressource durch jede Leistung zum Ausdruck bringt. Der Gesamtbeitrag zur Leistung beinhaltet schließlich auch die Gemeinkosten, die sich keinen bestimmten Leistungen zuordnen lassen und daher nach der Kostenaufschlagsmethode (cost plus method) in gleicher Höhe auf alle Produkte umgelegt werden.
- (130) Die 986 verschiedenen Leistungen bilden die Bestandteile der Wertschöpfungskette jedes Produkts. Ein Teil der mit einer bestimmten Leistung verbundenen Kosten wird den Produkten in Abhängigkeit von der Inanspruchnahme der jeweiligen Leistungen für ein Produkt zugeordnet. Kosten

<sup>(1)</sup> ABl. L 52 vom 27.2.2008, S. 3.

von nicht operativen Leistungen werden zunächst den operativen Tätigkeiten zugeordnet, die direkt zu den Produkten beitragen.

- (131) Im letzten Schritt des Verfahrens werden die Kosten der Leistungen schließlich nach einem im Allgemeinen volumenbasierten Schlüssel auf die einzelnen Produkte umgelegt. Mit anderen Worten tragen alle Produkte, die eine Leistung in Anspruch nehmen, einen Anteil der Leistungskosten im Verhältnis zur Inanspruchnahme dieser Leistung.
- (132) Nach Auffassung der Kommission ist das derzeit von DPLP eingesetzte Kostenrechnungssystem zufriedenstellend, da alle Kosten ordnungsgemäß und hinreichend adäquat umgelegt werden. Die Kommission stellt jedoch fest, dass DPLP diese Methode schrittweise eingeführt hat, so dass anzunehmen ist, dass die Buchhaltungsdaten für den Beginn des geprüften Zeitraums, auch wenn sie insgesamt verlässlich sind, nicht ebenso fundiert und differenziert wie die Daten des aktuellen Buchhaltungssystems sind.

#### Rückwirkende Änderung des Kostenrechnungssystems

- (133) Im März 2011 legten die belgischen Behörden der Kommission eine rückwirkende Änderung der Kostenrechnungsmethode von DPLP im Hinblick auf eine Reallokation bestimmter Kosten auf kommerzielle Leistungen und öffentliche Dienstleistungen vor. Die von den belgischen Behörden geplante Änderung betrifft den letzten Schritt der Kostenallokation, bei dem die Kosten im Verhältnis zum Umfang der Inanspruchnahme jeder Leistung den Produkten zugerechnet werden.
- (134) Mit dieser Änderung wird die von DPLP bislang verwendete Methode zur Allokation der Betriebskosten zu den Produkten geändert. Dabei würden bestimmte, mit kommerziellen Produkten verbundene Kosten in den Bereich der öffentlichen Dienstleistungen verschoben und dadurch die Kostenbasis der öffentlichen Dienstleistungen verbreitert. Den öffentlichen Dienstleistungen würden dadurch pro Jahr durchschnittlich [...] EUR an Kosten zugerechnet, die derzeit kommerziellen Produkten zugeordnet sind. Die anderen Teile der Kostenrechnungsmethode würden nicht geändert.
- (135) Die belgischen Behörden teilen mit, dass die Kosten bestimmter Leistungen naturgemäß auf eine bestimmte Höhe festgelegt werden, die anhand ihrer Notwendigkeit für öffentliche Dienstleistungen bestimmt wird. Mit anderen Worten würden sich die Kosten dieser für öffentlichen Dienstleistungen in Anspruch genommenen Leistungen auch dann gleich bleiben, wenn diese Leistungen nicht für kommerzielle Produkte in Anspruch genommen werden. Solange ein kommerzielles Produkt die betreffende Leistung nicht veranlasst hat, müsste es die mit dieser Leistung verbundenen Kosten selbst dann nicht tragen, wenn die Leistung in Anspruch genommen wurde.
- (136) Obwohl die belgischen Behörden geltend machen, dass die geänderte Methode mit der Richtlinie 97/67/EG, dem

Urteil Chronopost<sup>(1)</sup> und dem Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen, die als Ausgleich für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen gewährt werden<sup>(2)</sup> (nachstehend „DAWI-Gemeinschaftsrahmen“ genannt), im Einklang stehe, da den Produkten die direkt zurechenbaren Kosten und ein Teil der gemeinsamen Kosten zugeordnet würden und diese Methode die tatsächlichen Kosten der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen besser widerspiegeln, vertritt die Kommission die Auffassung, dass diese neue Vorbringen aus formalen, wirtschaftlichen und rechtlichen Gründen nicht berücksichtigt werden kann.

- (137) Aus formaler Sicht wird die vorgeschlagene Methode in der unternehmensinternen Buchhaltung von DPLP gegenwärtig nicht eingesetzt; sie besteht vielmehr in einer nachträglichen Änderung von Vergangenheitsdaten. Die geänderte Methode wurde von der Regulierungsbehörde nicht als Grundlage für die Preisgestaltung genehmigt und wird vom Staat nicht zur Berechnung des Ausgleichs für DAWI verwendet. Die geänderte Methode scheint reine Theorie und einzig für die Zwecke dieses Beihilfeverfahrens ausgearbeitet worden zu sein. Aus wirtschaftlicher Sicht ist nicht anzunehmen, dass bei der Festsetzung des internen Verrechnungspreises kein Anteil der Kosten der genutzten Ressourcen den kommerziellen Produkten zuzurechnen ist (nach dieser Methode würden beispielsweise die kommerziellen Produkte nicht zu den Kosten der Zustellgänge der Briefträger beitragen, obwohl diese auch kommerzielle Produkte zustellen). Aus rechtlicher Sicht scheint eine solche Änderung schließlich Artikel 14 Absatz 3 Buchstabe b Ziffer iv der Richtlinie 97/67/EG, dem Urteil Chronopost<sup>(3)</sup> und dem DAWI-Gemeinschaftsrahmen von 2005<sup>(4)</sup> zuwiderzulaufen, in denen verlangt wird, dass die gemeinsamen Kosten angemessen auf die kommerziellen Tätigkeiten aufgeteilt werden.
- (138) Die Kommission wird bei ihrer Würdigung daher nicht die geänderten Konten zugrunde legen, sondern die zuvor übermittelten Daten des Kostenrechnungssystems, die gemäß der Richtlinie 97/67/EG vom Institut belge des services postaux et des télécommunications (IBPT, belgische Regulierungsbehörde für den Postsektor<sup>(5)</sup>) bestätigt wurden und auf der von DPLP offiziell angewandten Kostenrechnungsmethode beruhen.

(1) Urteil vom 3. Juli 2003 in den verbundenen Rechtssachen C-83/01 P, C-93/01 P und C-94/01 P, Chronopost et al./Union française de l'express (Ufex) et al., Slg. 2003, I-6993.

(2) ABl. C 297 vom 29.11.2005, S. 4.

(3) Genanntes Urteil Chronopost, Randnr. 40: „... alle variablen Zusatzkosten, die durch die Gewährung der logistischen und kommerziellen Unterstützung entstanden sind, einen angemessenen Beitrag zu den Festkosten infolge der Nutzung des öffentlichen Postnetzes und eine angemessene Vergütung des Eigenkapitals, soweit es zur wettbewerblichen Tätigkeit von SFMI-Chronopost eingesetzt wird, umfasst, und zum anderen kein Grund zu der Annahme besteht, dass die betreffenden Faktoren unterschätzt oder willkürlich festgesetzt worden sind“.

(4) Ziffer 16 des DAWI-Gemeinschaftsrahmens: „... Hierzu gehören sämtliche durch die Erbringung der Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse verursachten variablen Kosten, ein angemessener Beitrag zu den sowohl dienstleistungsbezogenen als auch anderweitig anfallenden Fixkosten und eine der jeweiligen Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse zurechenbare angemessene Rendite auf das Eigenkapital.“

(5) In der Richtlinie 97/67/EG ist die Regulierungsbehörde definiert als „in jedem Mitgliedstaat das Organ oder die Organe, dem bzw. denen die einzelnen Mitgliedstaaten unter anderem die in dieser Richtlinie vorgesehenen Regulierungsfunktionen übertragen“.

## 6.2. WÜRDIGUNG DER ÜBERNAHME DER PENSIONEN

## 6.2.1. Vorliegen einer Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV

- (139) Nach Artikel 107 Absatz 1 AEUV sind, soweit in den Verträgen nicht etwas anderes bestimmt ist, staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.
- (140) Eine Maßnahme ist als staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV einzustufen, wenn die folgenden vier kumulativen Bedingungen erfüllt sind:
- i) die Maßnahme muss dem Begünstigten einen Vorteil verschaffen;
  - ii) die Maßnahme muss durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen;
  - iii) es muss sich um eine Intervention des Staats oder aus staatlichen Mitteln handeln;
  - iv) die Maßnahme muss den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.

## 6.2.1.1. Vorteil und Selektivität

- (141) Die belgischen Behörden machen entsprechend dem Ansatz im Urteil *Combust* <sup>(1)</sup> geltend, dass die Pensionsverpflichtungen eine außergewöhnliche Belastung darstellen würden, die die Wettbewerber nicht aufbringen müssten, und dass es sich daher bei der Übernahme der Pensionen durch den Staat nicht um eine Beihilfe handle.
- (142) Sie machen in erster Linie geltend, dass es DPLP aufgrund der eingeschränkten Flexibilität, die kennzeichnend für den Status des statutarischen Personals sei, nicht möglich gewesen sei, diesen Personalanteil zu reduzieren, obwohl er wesentlich kostenintensiver als ein hypothetisches, aus Angestellten mit ungünstigeren Verträgen bestehendes Personal sei.
- (143) Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass das Urteil *Combust* vom Gerichtshof nicht bestätigt wurde. Die Rechtsprechung des Gerichtshofs widerlegt im Gegenteil die Hypothese, der zufolge der Ausgleich eines strukturellen Nachteils eine Einstufung als Beihilfe ausschließen würde. Nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs muss das Vorliegen einer Beihilfe nach den Wirkungen und nicht nach den Gründen oder Zielen des staatlichen Eingreifens gewürdigt werden <sup>(2)</sup>. Der Gerichtshof hat

auch entschieden, dass der Begriff „Beihilfe“ auch die von Behörden gewährten Vorteile umfasst, die in verschiedener Form die Belastungen vermindern, die ein Unternehmen normalerweise zu tragen hat <sup>(3)</sup>.

- (144) Zudem machte der Gerichtshof deutlich, dass die Kosten für die Entlohnung der Beschäftigten wesensmäßig und unabhängig davon, ob sie auf gesetzlichen Verpflichtungen oder Tarifverträgen beruhen oder nicht, die Bilanz der Unternehmen belasten <sup>(4)</sup>. Im Hinblick hierauf stellte er fest, dass die Tatsache, dass staatliche Maßnahmen Mehrkosten ausgleichen sollen, nichts daran ändert, dass sie als Beihilfe anzusehen sind <sup>(5)</sup>.
- (145) Zudem ist festzustellen, dass sich das Wettbewerbsumfeld von *Combust* von dem von DPLP unterscheidet. *Combust* musste die Beförderungstätigkeit auf einer kommerziellen Grundlage betreiben und am Markt unter Wettbewerbsbedingungen tätig sein, die mit denen privater Busunternehmen vergleichbar waren. Die öffentlichen Verkehrsunternehmen übertrugen die Busverkehrstätigkeiten nach Ausschreibungen an private und öffentliche Unternehmen. Gemäß den Vergabebestimmungen wird der Zuschlag dem „wirtschaftlich günstigsten Angebot“ erteilt, ohne dass dabei die private oder öffentliche Rechtsnatur des Bieters berücksichtigt wird. Während des gewürdigten Zeitraums genoss DPLP ein weitgehendes Monopol, so dass der wirtschaftliche Druck ganz anders ausgeübt wurde. Im Gegensatz zur Rechtssache *Combust* hat Belgien zudem im vorliegenden Fall keine Rechtsvorschrift zur Aufhebung oder Änderung des Sonderstatus der Beamten von DPLP oder der Vorschriften, nach denen diese ihre Ruhegehaltsansprüche erwerben, erlassen.
- (146) Die Kommission ist daher der Ansicht, dass die faktischen Unterschiede zwischen dem Fall *Combust* und dem vorliegenden Fall es rechtfertigen, im vorliegenden Fall anders zu argumentieren.
- (147) Um würdigen zu können, ob die betreffenden Maßnahmen Beihilfeelemente enthalten, muss bestimmt werden, ob diese Maßnahmen DPLP einen wirtschaftlichen Vorteil verschaffen, indem sie das Unternehmen von Kosten entlasten, die es normalerweise aus seinen Eigenmitteln hätte bestreiten müssen, und dadurch die Marktkräfte daran hindern, ihre normalen Wirkungen zu zeigen. Eine Beihilfe besteht in einer Entlastung von Lasten, die unter

<sup>(1)</sup> Genannte Rechtssache T-157/01, *Danske Busvognmaend/Kommission*.

<sup>(2)</sup> Urteil vom 2. Juli 1974 in der Rechtssache 173/73, *Italien/Kommission*, Slg. 1974, 709, Randnr. 13; Rechtssache C-310/85, *Deufil/Kommission*, Slg. 1987, 901, Randnr. 8; Rechtssache C-241/94, *Frankreich/Kommission*, Slg. 1996, I-4551, Randnr. 20.

<sup>(3)</sup> Urteil vom 15. März 1994 in der Rechtssache C-387/92, *Banco Exterior*, Slg. 1994, I-877, Randnr. 13; genannte Rechtssache C-241/94, *Frankreich/Kommission*, Randnr. 34.

<sup>(4)</sup> Urteil vom 12. Dezember 2002 in der Rechtssache C-5/01, *Belgien/Kommission*, Slg. 2002, I-1191, Randnr. 39.

<sup>(5)</sup> Urteil vom 23. Februar 1961 in der Rechtssache 30/59, *Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Hohe Behörde*, Slg. 1961, 3, Randnrn. 29 und 30; genannte Rechtssache C-173/73, Randnrn. 12 und 13; genannte Rechtssache C-241/94, Randnrn. 29 und 35; Rechtssache C-251/97, *Frankreich/Kommission*, Slg. 1999, I-6639, Randnrn. 40, 46 und 47; verbundene Rechtssachen C-71/09 P, C-73/09 P und C-76/09 P, Urteil vom 9. Juni 2011 in der Rechtssache *Comitato „Venezia vuole vivere“/Kommission*, noch nicht in der Sammlung veröffentlicht, Randnrn. 90 bis 96.



Berücksichtigung der Art und des Aufbaus der Lastenregelung normalerweise auf dem Budget der Unternehmen lasten. Umgekehrt könnte der Begriff „Sonderlast“ definiert werden, der in einer zusätzlichen Last zu diesen normalen Belastungen bestehen würde. Die Befreiung von einer solchen Sonderlast durch eine Rechtsvorschrift würde dem Begünstigten keinen Vorteil gewähren und somit keine staatliche Beihilfe darstellen.

- (148) Gemäß der Rechtsprechung des Gerichtshofs zur Untersuchung von Selektivität, die den Vergleich mit einem Bezugssystem beinhaltet, um die Vereinbarkeit oder Unvereinbarkeit einer unterschiedlichen Behandlung bestimmter Unternehmen und Produktionszweige in einer unter strukturellen Gesichtspunkten normalen Marktsituation mit dem „Wesen und allgemeinen Zweck des Systems“ zu bestimmen, setzt die Einstufung als „normale Last“ oder „Sonderlast“ voraus, dass ein Bezugs- oder Vergleichsrahmen gebildet wird mit dem Ziel, Unternehmen zu finden, die mit Blick auf das durch die Maßnahmen angestrebte Ziel in einer vergleichbaren rechtlichen oder tatsächlichen Lage wären.
- (149) Es scheint jedoch nicht möglich zu sein, ein exogenes Vergleichssystem aufzustellen, das es ermöglichen würde, einen „normalen“ Beitrag festzulegen, den Unternehmen tragen, die sich im Hinblick auf das mit der Maßnahme verfolgte Ziel in einer rechtlich und tatsächlich vergleichbaren Lage wie DPLP befinden. Denn bei den Wettbewerbern von DPLP handelt es sich um privatrechtliche Unternehmen, die auf wettbewerbsbestimmten Märkten tätig sind, während DPLP während des gewürdigten Zeitraums, vor der vollständigen Liberalisierung im Jahr 2011, ein gesetzliches Monopol besaß.
- (150) Um zu ermitteln, ob ein Vorteil im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 des Vertrags vorliegt, muss die Kommission daher die Lage von DPLP untersuchen und die Sozialbeiträge vor und nach der Übernahme der Pensionen vergleichen.
- (151) Nach dem Gesetz vom 6. Juli 1971 und bis zur Reform der Ruhegehälter im Jahr 1997 trug DPLP alle Kosten für Pensionen und Sozialabgaben für ihre Beamten. Unter diesen Umständen gehören diese Kosten nach Ansicht der Kommission zu den normalen Ausgaben, die DPLP in Anbetracht seiner rechtlichen und tatsächlichen Stellung auf dem belgischen Postmarkt aus seinen Eigenmitteln bestreiten musste.
- (152) Da DPLP durch die 1997 erfolgte und hier geprüfte Übernahme der Pensionen von Kosten entlastet wurde, die das Unternehmen normalerweise aus seinen Eigenmitteln hätte bestreiten müssen, wird dem Unternehmen durch die in Rede stehenden Maßnahmen ein Vorteil im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV verschafft.
- (153) Der betreffende Vorteil ist selektiv, da er nur DPLP betrifft.

#### 6.2.1.2. Staatliche Mittel

- (154) Die Übernahme der Pensionen wurde vom Staat finanziert, der die Zuständigkeiten von DPLP für die Pensionen übernahm.

- (155) Da der Staat die Ruhegehälter der pensionierten Mitarbeiter von DPLP direkt aus seinem Haushalt bezahlt, werden eindeutig staatliche Mittel in Anspruch genommen.

#### 6.2.1.3. Verfälschung des Wettbewerbs und Beeinträchtigung des Handels zwischen Mitgliedstaaten

- (156) Die beschriebenen Maßnahmen können den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen, da DPLP auf wettbewerbsoffenen Märkten wie dem Paketdienst tätig ist, die durch starken grenzüberschreitenden Handel gekennzeichnet sind. Auf dem Paketmarkt steht DPLP im Wettbewerb mit Unternehmen, die ihre Tätigkeit in anderen Mitgliedstaaten ausüben, wie UPS, FedEx oder auch TNT Express. DPLP ist auch auf dem Markt für die Pressezustellung tätig, auf dem Unternehmen anderer Mitgliedstaaten tätig sind oder sein können. Die Paketzustellung war nie in vollem Umfang DPLP vorbehalten, und bereits Anfang der 1990er-Jahre boten weitere Unternehmen bestimmte Paketzustelldienste<sup>(1)</sup> oder andere spezielle Postdienste<sup>(2)</sup> an. DPLP ist zudem auf dem Markt für Finanzdienstleistungen tätig (Postgirokonten, Sparkonten und Zahlungsdienste), auf dem sie mit Unternehmen wie Banken und Finanzdienstleistern im Wettbewerb steht, die Finanzprodukte anbieten. Die Postgiro- und Postspar Konten, die sowohl zu Zahlungs- als auch zu Sparzwecken genutzt werden, stehen im Wettbewerb mit den Giro- und Sparkonten der Banken. Der Bankensektor war bereits vor 1992 für den Wettbewerb geöffnet und durch starken Handel zwischen den Mitgliedstaaten gekennzeichnet. Banken aus verschiedenen Mitgliedstaaten ließen sich vor 1992 in Belgien nieder; damals waren mehr als 70 ausländische Kreditinstitute in Belgien vertreten<sup>(3)</sup>.
- (157) Angesichts der vorstehenden Erwägungen ist offensichtlich, dass jede staatliche Maßnahme, mit der DPLP ein wirtschaftlicher Vorteil verschafft wird, den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen kann.
- (158) Aus den in den Erwägungsgründen 141 bis 157 dargelegten Gründen stellt die Kommission fest, dass die Übernahme der Pensionen eine Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV darstellt.

#### 6.2.2. Würdigung der Vereinbarkeit der Pensionsübernahme mit dem Binnenmarkt im Sinne von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV

- (159) Im Zuge der Reform der Ruhegehälter im Jahr 1997 wurde die Erstattung der jährlichen Nettokosten der Pensionen durch DPLP an den Staat durch einen Beitrag mit befreiender Wirkung ersetzt, mit dem die von DPLP bestrittenen Pensionskosten an die ihrer Wettbewerber angeglichen wurden. Ohne diese Reform wären die Pensionskosten in den folgenden Jahren weiter deutlich gestiegen, vor allem aufgrund des Missverhältnisses zwischen aktiven Beamten (Beitragszahlern) und pensionierten Beamten (Ruhehaltsempfängern) infolge des Beschlusses von DPLP, keine Beamten mehr einzustellen.

<sup>(1)</sup> DHL ist seit 1978 in Belgien präsent, FedEx seit 1984 und UPS seit 1988.

<sup>(2)</sup> Urteil vom 19. Mai 1993 in der Rechtssache C-320/91, Corbeau, Slg. 1993, I-2533.

<sup>(3)</sup> Donald E. Fair, Robert Raymond, „The competitiveness of financial institutions and centres in Europe“, Société universitaire européenne de recherches financières, 1994, Kluwer Economic Publishers.



(160) Da die in Artikel 107 Absatz 2 und Artikel 7 Absatz 3 Buchstaben a und b AEUV vorgesehenen Ausnahmen eindeutig nicht gelten und Belgien sich zur Rechtfertigung der Vereinbarkeit der Pensionsübernahme zugunsten von DPLP nicht auf Artikel 106 Absatz 2 AEUV berufen hat, wird die Kommission prüfen, ob diese Übernahme nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden kann; danach können Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft, als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden.

(161) Die Kommission wird zunächst prüfen, inwieweit die Übernahme der Pensionskosten in voller Höhe ein Ziel von gemeinsamem Interesse erfüllt und dazu erforderlich ist, bevor sie die Verhältnismäßigkeit dieser Maßnahme prüfen und die positiven und negativen Auswirkungen der Beihilfe gegeneinander abwägen wird.

#### 6.2.2.1. Die Liberalisierung des Postsektors ist ein Ziel von gemeinsamem Interesse.

(162) Die zunehmende Liberalisierung des Postsektors wird durch das Unionsrecht gefördert; dies begann 1992 mit der Annahme des Grünbuchs, das später zur Annahme von drei Richtlinien führte, und zwar i) der Richtlinie 97/67/EG, ii) der Richtlinie 2002/39/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Juni 2002 zur Änderung der Richtlinie 97/67/EG im Hinblick auf die weitere Liberalisierung des Marktes für Postdienste in der Gemeinschaft<sup>(1)</sup> und iii) der Richtlinie 2008/6/EG. Im Übrigen spielt die EU-weite Liberalisierung der Postmärkte anerkanntermaßen eine wichtige Rolle im Rahmen der Strategie von Lissabon für Wachstum und Beschäftigung.

(163) Wichtig ist dabei insofern nicht nur die Gewährleistung von Basispostdiensten, die im Begriff „Universaldienstverpflichtung“ zum Ausdruck kommt, sondern auch die Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen für den etablierten Betreiber, bereits vorhandene Wettbewerber und neue Marktteilnehmer.

(164) Bereits in der Entscheidung über die französische Post (La Poste) erkannte die Kommission an, dass die Schaffung gleicher Bedingungen hinsichtlich der Sozialbeiträge für den etablierten Betreiber und seine Wettbewerber eine Grundvoraussetzung für fairen Wettbewerb im Postsektor ist. Sie sah die Übernahme der Pensionsverpflichtungen

für die Beamten von La Poste als mit dem Binnenmarkt vereinbar an, da mit den öffentlichen Subventionen gleich hohe Sozialbeitragssätze für La Poste und deren Wettbewerber gewährleistet wurden. Die Kommission beabsichtigt, im vorliegenden Fall dem gleichen Ansatz wie in Kapitel 6.3 jener Entscheidung zu folgen, die — sofern relevant — als auf diesen Fall anwendbar zu betrachten ist.

#### 6.2.2.2. Notwendigkeit der Übernahme der Pensionen

(165) Nach Auffassung der Kommission war die Umwandlung von DPLP im Jahr 1992 notwendig, um den Wettbewerb auf dem Postmarkt zu fördern; dadurch wurde DPLP von der Rechtsform her ihren Wettbewerbern gleichgestellt (und damit die unbeschränkte Garantie, über die DPLP bis dahin als öffentliches Unternehmen verfügte, abgeschafft).

(166) Weder der belgische Staat noch die Régie des postes hatten jedoch Rücklagen für die aufgelaufenen Pensionsverpflichtungen gebildet. Bei ihrer Gründung im Jahr 1992 übernahm DPLP die Pensionsverpflichtungen weiterhin, bildete jedoch keine Rückstellungen zu ihrer Deckung.

(167) Die Auszahlung der Pensionen stellte daher für DPLP eine zunehmend größere Belastung dar, zumal viele Beamte kurz vor der Pensionierung standen. Obwohl zur Verbesserung dieser Situation Maßnahmen ergriffen wurden (Produktivitätssteigerung, schrittweiser Personalabbau durch natürliche Abgänge, Indexierung der Gehälter), hätte dies nicht genügt, um die Finanzen von DPLP dauerhaft auszugleichen (siehe Tabelle 3 unten).

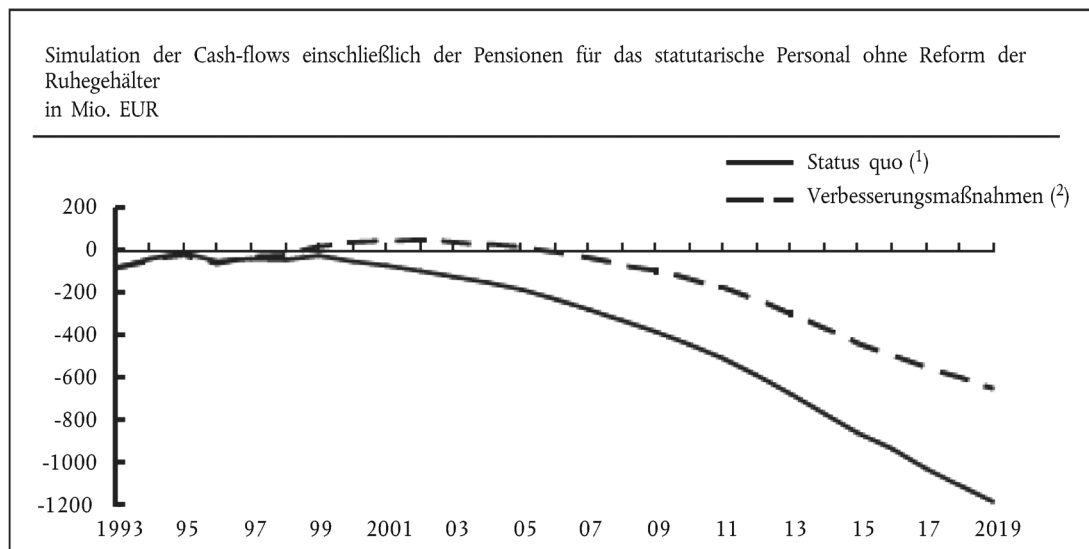
(168) Dies hängt vor allem damit zusammen, dass die Umwandlung in ein privatrechtliches Unternehmen für DPLP auch beinhaltete, keine Beamten mehr, sondern nur noch privatrechtlich Beschäftigte einzustellen (für die ein allgemeiner Arbeitsvertrag und die arbeitsrechtlichen Bestimmungen gelten). Nach 1997 hätte DPLP somit aus eigenen Mitteln sowohl die Pensionsausgaben für die pensionierten Beamten im Ruhestand als auch die Rentenversicherungsbeiträge für die aktiven Privatangestellten finanzieren müssen.

(169) Der Abwärtstrend der Cash-flows von DPLP verschärfte sich im Laufe der Jahre, da die höheren Pensionszahlungen die erwirtschafteten Einnahmen aus der Geschäftstätigkeit überstiegen (siehe Tabelle 3).

<sup>(1)</sup> ABl. L 176 vom 5.7.2002, S. 21.

Tabelle 3

## Simulationen der Cash-flows von DPLP durch die belgischen Behörden im Jahr 1996



(<sup>1</sup>) Status quo: gleich bleibende Zahl der statutarischen Mitarbeiter von DPLP, keine Indexierung der Gehälter, keine Produktivitätssteigerung

(<sup>2</sup>) Verbesserungsmaßnahmen: höhere Produktivität, schrittweiser Abbau des Personals durch natürliche Abgänge, Indexierung der Gehälter

(Quelle: belgische Behörden)

(170) Es steht außer Frage, dass DPLP wesentlich höhere Kosten hätte bestreiten müssen, wenn sie nach 1997 die Ruhegehälter aller pensionierten Beamten aus Eigenmitteln hätte finanzieren müssen. Ohne Beihilfe wäre der Übergang von der Rechtsform einer Behörde zu der eines privaten Unternehmens klar beeinträchtigt worden.

(171) Zudem hätte eine vollständige Refinanzierung der Pensionskosten über eine Erhöhung der Einnahmen aus dem Briefdienst zu sehr hohen Portokosten und möglicherweise zu einem starken Einbruch der Zahl der Briefsendungen geführt, so dass das Angebot des Universalbriefdienstes gefährdet worden wäre.

(172) Die Kommission ist zudem der Ansicht, dass die in Rede stehenden Maßnahmen dem angestrebten Ziel von gemeinschaftlichem Interesse angemessen sind. Mit keinem anderen Instrument hätte das Problem wirksamer gelöst werden können. In Bereichen mit DAWI hätten zwar Ausgleichszahlungen für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen gewährt werden können, aber ein solcher Ansatz wäre aufgrund des spezifischen strukturellen Charakters des Problems langfristig nicht tragbar gewesen.

(173) Angesichts der Ziele der Liberalisierung der Postmärkte, die insbesondere darin bestehen, ein Angebot an hochwertigen Universalpostdiensten zu erschwinglichen Preisen bereitzustellen, und unter Berücksichtigung des Ziels der Förderung eines lautereren Wettbewerbs stellte die Übernahme der Pensionen eine notwendige Maßnahme dar.

#### 6.2.2.3. Verhältnismäßigkeit der Übernahme der Pensionen

(174) In ihrer Entscheidung im Fall La Poste würdigte die Kommission die Verhältnismäßigkeit der Beihilfemaßnahmen im Zusammenhang mit der Übernahme von Pensionsaufwendungen, die von etablierten Postunternehmen zu bestreiten sind, welche weiterhin Beamte zu Bedingungen beschäftigen, die noch zu Monopolzeiten vereinbart wurden. Die Verhältnismäßigkeit muss mit Blick auf die Schaffung fairer Bedingungen auf wettbewerbsoffenen Märkten (z. B. Briefdienste, Paketdienst, Finanzdienstleistungen) gewürdigt werden. Das etablierte Unternehmen muss Sozialversicherungsbeiträge in gleicher Höhe wie seine Wettbewerber abführen.

(175) Da die privatrechtlich Beschäftigten von DPLP rechtlich in der gleichen Lage wie die Angestellten jedes anderen privaten Unternehmens sind, während das statutarische Personal einen beamtenähnlichen Status genießt, kann anhand des Vergleichs der Sozialbeiträge, die DPLP für jede Mitarbeiterkategorie zahlt, überprüft werden, ob DPLP seit der Entlastung von den Pensionen die Voraussetzung der Zahlung gleich hoher Sozialbeiträge wie ihre Wettbewerber erfüllt.

(176) Die folgende zusammenfassende Tabelle enthält eine detaillierte Übersicht über die Sozialversicherungskosten von DPLP für ihr statutarisches Personal und ihre privatrechtlich Beschäftigten:

Von DPLP getragene und abgeführte Sozialversicherungskosten	Statutarisches Personal	Privatrechtlich Beschäftigte
Beitrag von DPLP zum Sozialversicherungssystem, davon 8,86 % für Ruhegehälter	[...] %	[...] %
<b>Von DPLP direkt getragene Kosten</b>	[...] %	[...] %
<i>Krankheit und Invalidität</i>	[...] %	[...] %
<i>Familienleistungen</i>	[...] %	—
<b>Beitrag zur Zahlung der Ausgleichsleistungen <sup>(1)</sup></b>		[...] %
<b>Strukturelle Verringerung <sup>(2)</sup></b>		[...] %
<b>BEITRAG DES ARBEITGEBERS insgesamt</b>	[...] %	[...] %
<b>BEITRÄGE DER ARBEITNEHMER</b>	[...] %	[...] %
<b>Arbeitnehmerbeitrag zum allgemeinen Sozialversicherungssystem</b>	[...] %	[...] %

<sup>(1)</sup> Beitrag zur Zahlung der Entschädigungen: wird nur für privatrechtlich Beschäftigte gezahlt.

<sup>(2)</sup> Strukturelle Verringerung: Senkung der vom Arbeitgeber für privatrechtlich Beschäftigte gezahlten Sozialbeiträge zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit Belgiens, die allen belgischen Arbeitgebern gewährt wird und an keine Bedingungen geknüpft ist.

- (177) Wie die Tabelle oben zeigt, führt DPLP deutlich geringere Beiträge an das belgische Sozialversicherungssystem ab (nominaler Prozentsatz der Gehaltskosten) als private Unternehmen ([...] % gegenüber [...] %).
- (178) Berücksichtigt man beim Vergleich der effektiven Sozialbeitragssätze jedoch die vom Arbeitgeber direkt getragenen Kosten, dann sind die beiden Prozentsätze nahezu gleich und für das statutarische Personal von DPLP sogar geringfügig höher ([...] %, gegenüber [...] %).
- (179) Festzustellen ist auch, dass die von den Arbeitnehmern gezahlten Beiträge in beiden Fällen nahezu identisch sind ([...] % gegenüber [...] %).
- (180) Der geringere nominale Beitragssatz zur Sozialversicherung, den DPLP für ihr statutarisches Personal zahlt, beruht auf der Befreiung von bestimmten Sozialversicherungsbeiträgen, die für Angestellte mit Beamtenstatus nicht gelten (z. B. Berufskrankheit, Arbeitslosigkeit, Arbeitsunfall). Allerdings trägt DPLP die Kosten der Beiträge, für die aufgrund des besonderen Status ihres statutarischen Personals die Befreiung gilt, selbst. Dieser Ansatz führt zu hohen direkten Kosten für DPLP.
- (181) Der Arbeitnehmerbeitrag, der ebenfalls berücksichtigt werden müsste, weil die Arbeitnehmer diesen Beitrag von dem Gehalt abführen müssen, das ihnen vom Arbeitgeber gezahlt wird (so dass dieser Beitrag für den Arbeitgeber ebenfalls Kosten darstellt), ist beim statutarischen Personal geringfügig höher als bei den privatrechtlich Beschäftigten.
- (182) Die belgischen Behörden und DPLP übermittelten Informationen, aus denen hervorgeht, dass die direkten Beiträge unter dem Strich im Laufe der Jahre stabil geblieben sind.
- (183) Obwohl die von DPLP selbst getragenen direkten Kosten ([...] %) streng genommen den Sozialbeiträgen nicht ent-

sprechen, muss berücksichtigt werden, dass diese Kosten keine freiwilligen Kosten sind, sondern direkt auf dem besonderen Status des statutarischen Personals beruhen und DPLP somit auferlegt wurden. Es erscheint daher naheliegend, sie im Hinblick auf Ursprung und Zweck den anderen zwingend vorgeschriebenen Sozialversicherungskosten gleichzustellen.

- (184) Demzufolge müssen diese direkten Kosten bei der Berechnung der effektiven Sozialbeiträge von DPLP berücksichtigt werden. Der sich ergebende Gesamtsozialbeitragsatz wäre für das statutarische Personal von DPLP ([...] %) etwas höher als für das Personal privatwirtschaftlicher Privatwirtschaft ([...] %).

#### 6.2.2.4. Abwägungsprüfung für die Übernahme der Pensionen

##### Positive Auswirkungen der Beihilfemaßnahmen

- (185) Die Reformierung des für DPLP geltenden Ruhegehaltssystems war ein wichtiger Schritt auf dem Weg der Anpassung des Unternehmens an die schrittweise Liberalisierung und mit Blick auf die vollständige Liberalisierung des belgischen Postmarktes und spielt eine wichtige Rolle im Rahmen der Strategie von Lissabon für Wachstum und Beschäftigung.
- (186) In der Entscheidung im Fall La Poste wies die Kommission darauf hin, dass die Liberalisierung des Postsektors erschwert werden könnte, wenn Vorhaben zur Reformierung der Ruhegehälter (vergleichbar mit dem in Belgien durchgeführten Vorhaben) nicht genehmigt werden.
- (187) Die Kommission vertritt zudem die Auffassung, dass mit den in Rede stehenden Maßnahmen, auch wenn sie keine spezielle Regelung im Hinblick auf die an Pensionäre gezahlten Leistungen betreffen, ein nachhaltiges, an die

neuen Gegebenheiten angepasstes Finanzierungssystem geschaffen werden kann. Ihrer Ansicht nach sind die Maßnahmen daher im allgemeineren Rahmen der Reform der Ruhegehaltssysteme der Mitgliedstaaten zu sehen, die sowohl vom Rat als auch von der Kommission gewünscht wird.

#### Negative Auswirkungen der Beihilfemaßnahmen

- (188) Die negativen Auswirkungen der Beihilfemaßnahmen scheinen begrenzt zu sein, da angesichts der Geschichte von DPLP und ihrer Tätigkeiten klar ist, dass sich ein großer Teil ihrer Pensionsverpflichtungen auf die Tätigkeiten im reservierten Bereich bezieht, in dem Wettbewerbsverzerrungen naturgemäß begrenzt sind.
- (189) Die in Rede stehende Maßnahme könnte es DPLP theoretisch ermöglichen, eine beherrschende Stellung zu behalten. Die Kommission erachtet dieses Risiko jedoch als gering, weil sich die Maßnahmen darauf beschränken, die von DPLP gezahlten Beiträge an die ihrer Wettbewerber anzugleichen.
- (190) Daraus folgt, dass die negativen Auswirkungen der DPLP gewährten Beihilfe im Vergleich zu den positiven Auswirkungen der Maßnahme begrenzt sind.
- (191) Da sich die Maßnahmen auf das beschränken, was zur Schaffung gleicher Bedingungen bei den Sozialabgaben unbedingt erforderlich ist, und einer Wettbewerbsverzerrung, die DPLP benachteiligte, ein Ende setzen, werden die Handelsbedingungen nicht in einem dem gemeinsamen Interesse zuwiderlaufenden Maße beeinträchtigt.
- (192) Daher vertritt die Kommission die Auffassung, dass die 1997 angenommene Maßnahme zur Übernahme der Pensionen als eine mit dem Binnenmarkt vereinbare Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV angesehen werden kann, da DPLP bei den Sozialversicherungskosten für ihr statutarisches Personal nicht besser gestellt ist als andere Unternehmen.

#### 6.3. WÜRDIGUNG DES AUSGLEICHS FÜR ÖFFENTLICHE DIENSTLEISTUNGEN UND ANDERER MAßNAHMEN

##### 6.3.1. Vorliegen einer Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV

###### 6.3.1.1. Vorteil und Selektivität

#### Jährliche Ausgleichszahlungen

- (193) Im Altmark-Urteil<sup>(1)</sup> wird im Zusammenhang mit dem Ausgleich für Kosten öffentlicher Dienstleistungen festgelegt, welche Voraussetzungen eine staatliche Maßnahme erfüllen muss, um als Ausgleichszahlung für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen angesehen werden zu können und nicht als staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV eingestuft zu werden.

- (194) Im vorliegenden Fall sind diese Voraussetzungen und insbesondere die vierte nicht erfüllt, denn DPLP wurde nicht im Rahmen eines Verfahrens zur Vergabe öffentlicher Aufträge ausgewählt. Noch dazu haben die belgischen Behörden nicht nachgewiesen, dass die Höhe des Ausgleichs auf der Grundlage einer Analyse der Kosten bestimmt worden ist, die ein durchschnittliches, gut geführtes und angemessen ausgestattetes Unternehmen bei der Erfüllung der verlangten Gemeinwohlverpflichtungen bestritten hätte, und der Kommission liegen keine Angaben oder Informationen vor, die darauf schließen lassen, dass diese vierte Voraussetzung erfüllt ist.

- (195) Da die jährliche Ausgleichszahlung nur einem einzigen Unternehmen gewährt wurde und diesem Unternehmen dadurch zusätzliche Mittel bereitgestellt wurden, wurde DPLP mit dieser Maßnahme ein selektiver Vorteil verschafft.

- (196) Kapitalzuführungen im Jahr 1997: Die belgischen Behörden räumten ein, dass die 1997 vorgenommenen Kapitalzuführungen in Höhe von 62 Mio. EUR in Wirklichkeit eine nachträgliche Ausgleichszahlung für DAWI für das Jahr 1996 waren. Daher müssen diese Zuführungen auf der gleichen Grundlage wie die jährlichen Ausgleichszahlungen gewürdigt werden. Da die im Altmark-Urteil genannten Voraussetzungen nicht erfüllt sind, wurde DPLP durch die Maßnahme ein selektiver Vorteil verschafft.

#### Kapitalzuführungen

- (197) Kapitalzuführung im Jahr 2003: Die belgischen Behörden gaben an, dass die 2003 vorgenommenen Kapitalzuführungen (297,5 Mio. EUR) dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden privaten Kapitalgebers entsprachen und daher keine staatliche Beihilfe darstellten. Mit dieser Kapitalzuführung habe das Eigenkapital von DPLP mit Blick auf die Errichtung und Modernisierung von Sortierzentren sowie die Optimierung der Zustellgänge und der Automatisierungstechnik gestärkt werden sollen. Die Mittelzuführungen seien auch zur Deckung von Personalausgaben infolge des Personalabbaus über eine Vorruhestandsregelung sowie infolge der Arbeitszeitverkürzung und der den neu eingestellten Mitarbeitern angebotenen höheren Gehälter bestimmt gewesen.
- (198) Zum Nachweis dafür, dass diese Kapitalzuführung im Einklang mit dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden privaten Kapitalgebers stand, erstellten die belgischen Behörden im Rahmen ihres Strategieplans Rentabilitätsvorschauen, die eine höhere Kapitalrendite ergaben als ein privater Kapitalgeber gefordert hätte.

- (199) Die Vorschauen und Gewinnberechnungen der belgischen Behörden sind prospektiv und sehr detailliert und entsprechen der Methode, die auch ein privater Kapitalgeber angewandt hätte:

1. Die Rentabilität wurde anhand des Mittelwerts der Discounted-Cash-Flow-Methode berechnet, die das zukünftige Wachstum des Unternehmens und das Vermögen der Investitionen, Gewinne und monetäre Ströme für die Aktionäre zu erwirtschaften, berücksichtigt;

<sup>(1)</sup> Genannte Rechtssache C-280/00, Altmark Trans GmbH.



2. betrachtet wurden drei verschiedene Szenarien: ein optimistisches Szenario, ein pessimistisches Szenario und ein wahrscheinlichstes Szenario, das letztendlich für die Sensitivitätsanalyse gewählt wurde;
3. die Vorschauen deuteten auf einen Anstieg der Gewinnspanne auf [...] % im Jahr 2007 (siehe Tabelle 4) und einen diskontierten internen Zinsfuß von [...] % für den Zeitraum 2003-2012 hin (siehe Tabelle 5), d. h. eine Rendite über der von [...] %, die von einem unabhängigen Sachverständigen (Banque Degroof) als die Gewinnspanne genannt wurde, die private Investoren vom Postsektor in angemessener Weise erwarten würden.

Tabelle 4

**Ex-ante-Gewinnvorschauen für den 2003-2007 der belgischen Behörden**

[...]

(Quelle: belgische Behörden)

Tabelle 5

**Ex-ante-Berechnung des internen Zinsfußes durch die belgischen Behörden für das wahrscheinlichste Szenario**

[...]

(Quelle: belgische Behörden)

- (200) Festzustellen ist auch, dass die Belastbarkeit der Vorschauen insgesamt durch die in den darauffolgenden Jahren erzielten Finanzergebnisse bestätigt wurde (siehe Tabelle 6). Infolge dieser Rentabilitätssteigerung schützte DPLP von 2007 an Dividenden aus.

Tabelle 6

**Ex-post-Gewinne für den Zeitraum 2003-2007**

[...]

(Quelle: belgische Behörden)

- (201) Die über einen Zeitraum von zehn Jahren verzeichneten Ergebnisse entsprechen ebenfalls den Prognosen von 2003, da der Ex-post-Wert des internen Zinsfußes [...] % betragen dürfte, d. h. über dem 2003 prognostizierten Wert von [...] % liegt.
- (202) Obwohl die Rendite der Investition des belgischen Staates ausreichend zu sein scheint, um zu bestätigen, dass sie unter Beachtung des Grundsatzes des marktwirtschaftlich handelnden privaten Kapitalgebers getätigt wurde, ist festzustellen, dass die erwarteten Einnahmen, die als Grundlage für die Würdigung dieser Rendite dienen, staatliche Beihilfen und insbesondere die jährlichen Ausgleichszahlungen an DPLP enthielten.
- (203) Mit diesen staatlichen Beihilfen wurden jedoch offenkundig andere Ziele verfolgt, und sie stehen in keinem chronologischen Zusammenhang mit der Kapitalzuführung von 2003.

(204) Zudem wurde die Ungewissheit, die eine nicht angemeldete Beihilfe zugunsten von DPLP für einen privaten Kapitalgeber darstellen kann, dadurch abgemildert, dass die Kommission die Kapitalzuführung in ihrer Entscheidung von 2003 förmlich genehmigte. Zu dem Zeitpunkt, als die Anlage getätigt wurde, wäre wahrscheinlich angesichts der guten Renditeaussichten jeder private Kapitalgeber nach der Annahme der Kommissionsentscheidung das Risiko eingegangen, diese Investition zu tätigen, auch wenn die Entscheidung noch nicht rechtskräftig war. Ein privater Kapitalgeber hätte nicht mehrere Jahre, d. h. bis zum Urteil des Gerichts und des Gerichtshofs gewartet, um diese Entscheidung zu treffen. Die spätere Nichtigerklärung dieser Entscheidung ist daher ein Ereignis, das zum Investitionszeitpunkt nicht absehbar war, aber offensichtlich relativ unwahrscheinlich gewesen sein muss, da die Beschlüsse der Kommission, solange sie nicht für nichtig erklärt worden sind, als rechtmäßig angesehen werden.

(205) Infolgedessen vertritt die Kommission die Auffassung, dass die 2003 vorgenommene Kapitalzuführung als mit dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden privaten Kapitalgebers vereinbar angesehen werden kann und keine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV darstellt.

(206) Kapitalzuführung im Jahr 2006: Die belgischen Behörden gaben an, dass die 2006 vorgenommenen Kapitalzuführungen (40 Mio. EUR) im Einklang mit dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden privaten Kapitalgebers standen und daher keine staatliche Beihilfe darstellten.

(207) Diese Zuführung wurde zu den gleichen Bedingungen vorgenommen, die auch für einen privaten Kapitalgeber galten (Pari-Passu-Konditionen), d. h. die Kapitalerhöhung von DPLP wurde vom Staat (in Höhe von 40 Mio. EUR) und von Post Invest Europe (in Höhe von 300 Mio. EUR) zum gleichen Preis je Aktie gezeichnet. Post Invest Europe war damals ein externer Investor, der weder mit DPLP noch mit dem belgischen Staat in irgendeiner Beziehung stand.

(208) Zudem wurde der Ausgabepreis der Aktien ordnungsgemäß ermittelt. Bei der Ermittlung des Preises der gegebenen jungen Aktien schätzte die Investitionsbank, an die sich die belgischen Behörden wandten, den Gesamtwert von DPLP auf [...] bis [...] EUR. Der Staat berücksichtigte letztendlich den Wert von [...] EUR für das gesamte Unternehmen vor den Kapitalzuführungen. Die Annahmen für das Rendite- und Risikoniveau auf der Grundlage eines gemeinsamen Geschäftsplans beruhten auf Betrachtungen zur langfristigen Gewinnoptimierung. Die Ergebnisse, die DPLP später nach der Kapitalerhöhung von 2006 verzeichnete (siehe unten), bestätigen die Belastbarkeit der zum Zeitpunkt der Anlageentscheidung berücksichtigten Annahmen und Parameter.

Tabelle 7

**Ergebnisse von DPLP im Zeitraum 2006-2010**

[...]

(Quelle: belgische Behörden)

- (209) Nach Auffassung der Kommission entspricht die 2006 vorgenommene Kapitalzuführung in Höhe von 40 Mio. EUR eindeutig dem Verhalten eines marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers und stellt infolgedessen keine staatliche Beihilfe dar.

#### Steuerbefreiungen

- (210) Aus der Befreiung von der Körperschaftsteuer hätte DPLP zwar aufgrund einer möglichen Senkung des geschuldeten bzw. gezahlten Steuerbetrags einen Vorteil erwachsen können, aber ein konkreter Vorteil wurde ihr nicht zuteil, denn von 1992 bis 2005, als diese Steuerbefreiung aufgehoben wurde, war das Gesamtbetriebsergebnis von DPLP nach Steuern negativ. Auch wenn ihr Nettoergebnis in einigen Jahren positiv war, hätte DPLP aufgrund der von Jahr zu Jahr vorgetragenen Steuergutschrift selbst dann keine Steuern bezahlen müssen, wenn sie körperschaftsteuerpflichtig gewesen wäre. Diese Steuerbefreiung wird deshalb in diesem Beschluss nicht näher geprüft.
- (211) Durch die Befreiung von der Grundsteuer und von der lokalen Steuer ist DPLP allerdings gegenüber anderen Unternehmen in einer günstigeren Position, weil sie dadurch von Verbindlichkeiten entlastet wird, die sie normalerweise tragen müsste. Diese Steuerbefreiungen begründen daher einen selektiven Vorteil.

#### Übertragung von Immobilien

- (212) Die belgischen Behörden machen geltend, dass die Übertragung von Immobilien einzig im Rahmen einer Umstrukturierung der dem Staat gehörenden Vermögensgegenstände erfolgt sei, da DPLP seinerzeit ein reines Staatsunternehmen war. Durch die Immobilienübertragung wurden DPLP jedoch neue Vermögenswerte zur Verfügung gestellt, die zuvor dem Staat gehörten. DPLP nutzte diese Gebäude bereits, als sie noch dem Staat gehörten, war jedoch rechtlich gesehen nicht der Eigentümer. Mit der Übertragung der Eigentumsurkunden wurden dem eigenständigen Unternehmen DPLP die Eigentumsrechte an den Grundstücken übertragen. DPLP erhielt somit im Vergleich zur Situation vor der Übertragung zusätzliche Mittel. Durch diese Maßnahme wurde DPLP somit ein selektiver Vorteil verschafft.

#### Staatsgarantie

- (213) Ohne Staatsgarantie hätte DPLP kein Darlehen zu den gleichen Konditionen erhalten können. Nach Schätzungen der belgischen Behörden wären die marktüblichen Zinsen um bis zu 40 Basispunkte höher gewesen, wohingegen an den Staat eine Prämie von 25 Basispunkten gezahlt wurde.
- (214) Gemäß der Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Artikel 87 und 88 des EG-Vertrags auf staatliche Beihilfen in Form von Haftungsverpflichtungen und Bürgschaften <sup>(1)</sup> (Ziffer 3.2 d) „sollte die Risikoträgerfunktion normalerweise durch eine angemessene Prämie für

den garantierten bzw. rückgarantierten Betrag vergütet werden. Wird für die Garantie ein Entgelt gezahlt, das mindestens der entsprechenden, als Vergleichsmaßstab dienenden Garantieprämie auf den Finanzmärkten entspricht, so umfasst die Garantie keine staatliche Beihilfe. Lässt sich auf den Finanzmärkten keine entsprechende Garantieprämie als Vergleichsmaßstab finden, so sind die gesamten Finanzierungskosten des garantierten Kredits einschließlich der Kreditzinsen und der Garantieprämie mit dem marktüblichen Entgelt für einen vergleichbaren nicht garantierten Kredit zu vergleichen.“ Da die Prämie nicht marktkonform zu sein scheint, konnte DPLP über die staatliche Garantie eine Finanzierung zu niedrigeren Zinsen erhalten als sie eigentlich hätte zahlen müssen.

- (215) Demzufolge wurde DPLP durch die Maßnahme ein selektiver Vorteil in Höhe der Differenz zwischen dem Zinssatz, den DPLP ohne die staatliche Garantie hätte zahlen müssen, und dem Effektivzinssatz zuzüglich der für die Garantie gezahlten Prämie verschafft. Der erhaltene Vorteil belief sich auf jährlich 15 Basispunkte auf den ausstehenden Kapitalbetrag. Über die gesamte Kreditlaufzeit lässt sich der Vorteil daher auf 1,5 Mio. EUR schätzen.

#### 6.3.1.2. Vorliegen staatlicher Mittel

Jährlicher Ausgleich für DAWI, einschließlich der Kapitalzuführungen von 1997

- (216) Der jährliche Ausgleich für DAWI wurde gemäß den einzelnen Verwaltungsverträgen zwischen DPLP und dem belgischen Staat aus dem belgischen Staatshaushalt finanziert. Den vom belgischen Staat übermittelten Informationen zufolge handelte es sich bei den 1997 vorgenommenen Kapitalzuführungen de facto um einen Ausgleich für DAWI, weshalb sie in diesen Teil des Beschlusses aufgenommen werden.

#### Steuerbefreiungen

- (217) Die Steuerbefreiungen führten durch die Kürzung der Einnahmen, die der Staat ohne diese Befreiungen erzielt hätte, zu einer Minderung der Steuereinnahmen. Sie beinhalten infolgedessen eine Übertragung staatlicher Mittel in Form entgangener Steuereinnahmen des belgischen Staates.

#### Übertragung von Immobilien

- (218) Die an DPLP übertragenen Immobilien gehörten zuvor dem Staat. Er übereignete sie an DPLP, verminderte dadurch sein eigenes Vermögen und erhöhte das von DPLP. Infolgedessen stellt die Maßnahme eine Übertragung staatlicher Mittel dar.

#### Staatsgarantie

- (219) Die Garantie für das Darlehen wurde vom Staat gewährt, der somit ohne Gegenleistung die Risiken übernimmt, und stellt infolgedessen staatliche Mittel in Form des Verzichts auf Einnahmen dar.

<sup>(1)</sup> ABl. C 155 vom 20.6.2008, S. 10.

Die Einnahmen aus den Briefzustelldiensten stellen keine staatlichen Mittel dar

- (220) Die mit den Briefzustelldiensten erwirtschafteten Einnahmen stellen gemäß dem Urteil Preussen Elektra <sup>(1)</sup> keine staatlichen Mittel dar, da die von den Nutzern gezahlten Preise aus deren eigenen Mitteln finanziert werden, die sich der Kontrolle des Staates entziehen.
- (221) Allerdings stehen diese Einnahmen im Hinblick auf die Würdigung der Vereinbarkeit in direktem Zusammenhang mit der Erbringung einer Leistung der Daseinsvorsorge im Postsektor und müssen daher gemäß Ziffer 17 des DAWI-Gemeinschaftsrahmens und Artikel 7 der Richtlinie 97/67/EG bei der Bestimmung der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit des Ausgleichs berücksichtigt werden.

#### 6.3.1.3. Verfälschung des Wettbewerbs und Beeinträchtigung des Handels zwischen Mitgliedstaaten

- (222) Aus den in Erwägungsgrund 156 genannten Gründen können die Maßnahmen den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.

#### 6.3.1.4. Zusammenfassung der Beihilfemaßnahmen

- (223) Aus den in den Erwägungsgründen 193 bis 222 dargelegten Gründen stellen die folgenden Maßnahmen staatliche Beihilfen im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV dar:

- a. jährlicher Ausgleich für DAWI (1992-2010);
- b. Kapitalzuführungen von 1997;
- c. Befreiung von der Grundsteuer (1992-2005);
- d. Immobilienübertragung von 1992;
- e. die vom Staat 2004 geleistete Garantie.

#### 6.3.2. Bestehende Beihilfe im Sinne von Artikel 108 Absatz 1 AEUV

- (224) Einige der im vorliegenden Fall geprüften Maßnahmen könnten als bestehende Beihilfen im Sinne von Artikel 108 Absatz 1 AEUV angesehen werden.

##### 6.3.2.1. Körperschaftsteuer- und der Grundsteuerbefreiung

- (225) Die Befreiungen von der Körperschaftsteuer und von der Grundsteuer wurden DPLP gewährt, als sie noch eine Behörde war, d. h. vor 1971 und vor dem Beitritt Belgiens zur EWG. Sie wurden seitdem nicht geändert. Demzufolge handelt es sich bei diesen Maßnahmen um bestehende Beihilfen.

- (226) Die Befreiung von der Körperschaftsteuer wurde 2005 aufgehoben, während die Grundsteuerbefreiung noch immer gilt.

#### 6.3.2.2. Liberalisierung des Postmarktes

- (227) Den belgischen Behörden zufolge müssen alle Maßnahmen aus der Zeit vor der Liberalisierung der Postmärkte im Jahr 1999 als bestehende Beihilfen angesehen werden. Die in Rede stehenden Maßnahmen kamen jedoch allen Tätigkeiten von DPLP zugute, die bereits lange vor dem Inkrafttreten der Richtlinie 97/67/EG im Jahr 1999 auf wettbewerbsbestimmten Märkten (wie den Märkten für die Paketzustellung und Finanzdienstleistungen) präsent war. Gemäß dem Urteil Alzetta <sup>(2)</sup> kann eine solche Beihilfe nicht aufgrund der Entwicklung des Binnenmarktes als bestehende Beihilfe angesehen werden; sie kann für einen bestimmten Empfänger nur dann als bestehende Beihilfe betrachtet werden, wenn dieser bei der Durchführung der Beihilfe ausschließlich auf nicht wettbewerbs-offenen Märkten tätig war.

- (228) Die Kommission kann diesem Vorbringen daher nicht stattgeben.

#### 6.3.2.3. Verjährungsfrist von zehn Jahren

- (229) Auch das Vorbringen, die zehnjährige Verjährungsfrist müsse mit der Eröffnung dieses förmlichen Prüfverfahrens im Jahr 2009 beginnen, kann nicht akzeptiert werden. Mit dem Urteil des Gerichts aus dem Jahr 2009 wurden nicht alle früheren Prüfungshandlungen für nichtig erklärt. Es gab lediglich zu verstehen, dass diese Handlungen die Kommission zur Eröffnung eines förmlichen Prüfverfahrens hätten veranlassen müssen <sup>(3)</sup>.
- (230) Da die erste Prüfungshandlung der Kommission jedoch am 23. Dezember 2002 stattfand, als sie ihr erstes Auskunftersuchen an die belgischen Behörden sandte, müssen die vor dem 23. Dezember 1992 durchgeführten Maßnahmen als bestehende Beihilfen angesehen werden.

#### 6.3.3. Vereinbarkeit des Ausgleichs für DAWI nach Artikel 106 Absatz 2 AEUV

- (231) Die Vereinbarkeit des Ausgleichs für DAWI wird auf der Grundlage von Artikel 106 Absatz 2 AEUV und des DAWI-Gemeinschaftsrahmens gewürdigt. Der DAWI-Gemeinschaftsrahmen gilt seit seinem Inkrafttreten am 29. November 2005. Da er im Wesentlichen eine Kodifizierung von Vorschriften ist, die bereits vor seinem Inkrafttreten bestanden, wird auch bei der Würdigung von Maßnahmen aus der Zeit vor seinem Inkrafttreten auf diesen Gemeinschaftsrahmen verwiesen.

<sup>(1)</sup> Urteil vom 13. März 2001 in der Rechtssache C-379/98, Preussen-Elektra AG/Schlesweg AG, Slg. 2001, I-2099.

<sup>(2)</sup> Verbundene Rechtssachen T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 bis 607/97, T-1/98, T-3/98 bis T-6/98 und T-23/98, Alzetta Mauro et al./Kommission, Slg. 2000, II-02319.

<sup>(3)</sup> Urteil vom 9. Juli 2008 in der Rechtssache T-301/01, Alitalia — Linee aeree italiane SpA/Kommission, Slg. 2008, II-1753, Randnrn. 98, 99 und 100.

6.3.3.1. *Anhand des mit den Verwaltungsverträgen erteilten Auftrags ermittelter Gegenstand der Bewertung*

- (232) In ihren Stellungnahmen äußerten die belgischen Behörden heftigen Widerstand dagegen, dass die Kommission gemäß dem Ansatz, den sie in der Vergangenheit bei der Würdigung anderer Fälle im Zusammenhang mit rechtswidrig gezahlten Beihilfen wählte, eine umfassende Prüfung aller DPLP über den gesamten Zeitraum gewählten Beihilfen vornimmt, da damit unterstellt werde, dass mit dieser Beihilfe alle öffentlichen Aufgaben, mit denen das Unternehmen betraut wurde, finanziert worden seien. Die belgischen Behörden und DPLP machten geltend, dass im vorliegenden Fall im Gegensatz zu anderen Fällen der Tätigkeitsbereich von DPLP, für den Beihilfen gewährten werden sollten, sowie die Höhe der Beihilfen für diese Tätigkeiten in den Verwaltungsverträgen ganz klar abgegrenzt worden seien <sup>(1)</sup>.
- (233) Nach Auffassung der Kommission werden in den in Rede stehenden Verwaltungsverträgen die jeweiligen Rechte und Pflichten des Staates und des Beihilfeempfängers klar und deutlich dargelegt und die Parameter zur Berechnung des Ausgleichs festgelegt, auf den Letztgenannter für die darin aufgezählten speziellen Tätigkeiten und die genannten Zeiträume Anspruch hat. Infolgedessen wird die Kommission bei ihrer Würdigung die Bestimmungen der einzelnen Verwaltungsverträge zugrunde legen.
- (234) Die DAWI, für die die Vereinbarkeit der Beihilfe geprüft werden muss, werden in den vom Mitgliedstaat ausgestalteten Betrauungsakten festgelegt. Die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen, die DPLP erfüllen muss, werden ihr etwa alle fünf Jahre mit Verwaltungsakten zur Billigung der mit dem Staat geschlossenen Verwaltungsverträge übertragen. Diese Verträge präzisieren und ergänzen die Bestimmungen des belgischen Postgesetzes.
- (235) Jeder einzelne Verwaltungsvertrag stellt einen gesonderten Betrauungsakt dar, in dem die Art und die Dauer der Gemeinwohlverpflichtungen von DPLP sowie die Parameter für die Berechnung des vom Staat zu zahlenden Aus-

gleichs festgelegt werden. In den Verwaltungsverträgen werden die Tätigkeiten genannt, die bei der Berechnung der Höhe der staatlichen Ausgleichszahlung berücksichtigt werden.

- (236) Die Vereinbarkeit der Beihilfemaßnahmen ist auf der Grundlage von Artikel 106 Absatz 2 AEUV zu würdigen, weil der Ausgleich zur Finanzierung der Kosten gewährt wurde, die durch die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse verursacht wurden. Der Ausgleich wäre mit dem Binnenmarkt vereinbar, wenn er, unter Berücksichtigung eines angemessenen Gewinns, nicht über die zusätzlichen Kosten hinausgeht, die DPLP bei der Erfüllung der mit den Verwaltungsverträgen übertragenen gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen entstehen. Jede Überkompensation muss zurückgefordert werden.
- (237) Gegenstand der Bewertung der Überkompensation sind diejenigen DAWI, für welche die Bestimmungen der einzelnen Verwaltungsverträge einen Ausgleich vorsehen.
- (238) Die Bestimmungen der einzelnen Verwaltungsverträge weisen einige Unterschiede auf. Demzufolge muss die Überkompensation anhand der spezifischen Parameter jedes der Verträge berechnet werden.

Die Tätigkeiten, für die im Rahmen des ersten Verwaltungsvertrags Beihilfen gewährt wurden, umfassen alle öffentlichen Dienstleistungen

- (239) Im ersten Verwaltungsvertrag (1992-1996) umfasst der Ausgleich für DAWI alle öffentlichen Dienstleistungen. Der Ausgleich wird durch die Bestimmungen dieses ersten Verwaltungsvertrags nicht danach, ob ein vertraglicher Ausgleichsanspruch besteht oder nicht, auf die verschiedenen öffentlichen Dienstleistungen verteilt.
- (240) Infolgedessen ist davon auszugehen, dass der in diesem Vertrag vorgesehene Ausgleich die zusätzlichen Kosten deckt, die — ohne Unterscheidung — mit der Erfüllung aller gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen verbunden sind. Die Prüfung einer möglichen Überkompensation umfasst somit für diesen Zeitraum alle öffentlichen Aufgaben: den postalischen Universaldienst (Universaldienstverpflichtung, UDV) sowie die Pressezustellung und andere, DPLP übertragene Aufgaben.

Die Tätigkeiten, für die im Rahmen des zweiten, dritten und vierten Verwaltungsvertrags Beihilfen gewährt werden, umfassen die Pressezustellung und andere Aufgaben, für die ein Ausgleichsanspruch bestehen kann

- (241) Im Gegensatz zum ersten Verwaltungsvertrag sind die Beihilfen im zweiten, dritten und vierten Verwaltungsvertrag einigen genau festgelegten DAWI vorbehalten. Für folgende DAWI kann ein Ausgleichsanspruch bestehen: die Zustellung von Tageszeitungen und Zeitschriften sowie die in Erwägungsgrund 33 aufgeführten sonstigen öffentlichen Dienstleistungen. Die Dienstleistungen, für die Beihilfen gewährt werden, werden in den folgenden

<sup>(1)</sup> Stellungnahmen vom 29.3.2011, Ziffern 3 und 4:

„3. Neben der Universaldienstverpflichtung, aber unabhängig von dieser, war und ist La Poste mit einigen besonderen DAWI außerhalb des Bereichs der Briefzustellung beauftragt wie beispielsweise mit der Zahlung und Überbringung von Altersrenten und Leistungen für Behinderte, der Zustellung von Wahlunterlagen und vor allem der Zustellung von Tageszeitungen und Zeitschriften. Diese DAWI haben insgesamt Nettokosten verursacht, die im Wesentlichen durch Ausgleichsleistungen des Staates im Rahmen der mit La Poste geschlossenen Verwaltungsverträge gedeckt wurden.

4. Infolgedessen wurde im belgischen Postrecht stets sorgfältig zwischen der Universaldienstverpflichtung und den anderen DAWI (ohne Briefdienst) unterschieden. In den Verwaltungsverträgen zwischen dem Staat und La Poste wurden somit die regelmäßigen Ausgleichsleistungen des Staates zur Deckung der durch DAWI (ohne Briefdienst) verursachten Nettokosten geregelt; die Universaldienstverpflichtung war davon ausgenommen.“

Eine besondere Satzungsbestimmung befasst sich dagegen speziell mit der Möglichkeit, die Lasten der Universaldienstverpflichtung zu finanzieren, unlängst sogar durch die mögliche Einrichtung eines Ausgleichsfonds und seit 2011 durch die mögliche Gewährung direkter Subventionen gemäß den Bedingungen in Anhang I der Richtlinie 97/67/EG, geändert durch die Richtlinie 2008/6/EG. Dieser Ausgleichsfonds wurde jedoch nie in Anspruch genommen, und der belgische Staat hat nie direkte Subventionen für die defizitäre Universaldienstverpflichtung gewährt.



Klauseln der Verwaltungsverträgen genannt: Artikel 7 des zweiten Verwaltungsvertrags, Artikel 15 des dritten Verwaltungsvertrags und Artikel 12 und 13 des vierten Verwaltungsvertrags.

- (242) Für den postalischen Universaldienst werden dagegen ausschließlich im Rahmen des ersten Verwaltungsvertrags Beihilfen gewährt.
- (243) Die Kosten und Einnahmen des postalischen Universaldienstes werden daher bei der Überkompensationsberechnung nicht berücksichtigt, mit Ausnahme gegebenenfalls der überhöhten Gewinne aus dem reservierten Bereich <sup>(1)</sup>.

#### 6.3.3.2. Berechnung der Überkompensation

- (244) Aufgrund der in den Erwägungsgründen 239 bis 243 genannten Unterschiede zwischen den Betrauungsakten wird die mögliche Überkompensation für den ersten Verwaltungsvertrag und für die drei folgenden Verwaltungsverträge separat berechnet.

#### Angemessener Gewinn

- (245) Neben der Deckung der Kosten für die Erfüllung gemeinschaftlichen Verpflichtungen wird im DAWI-Gemeinschaftsrahmen auch der Ausgleich einer angemessenen Rendite vorgesehen <sup>(2)</sup>.
- (246) Nach Ziffer 18 des DAWI-Gemeinschaftsrahmens ist unter einer angemessenen Rendite „ein angemessener Kapitalertrag unter Berücksichtigung des von dem Unternehmen aufgrund des staatlichen Eingreifens eingegangenen Risikos, sofern überhaupt vorhanden, zu verstehen. Dies gilt insbesondere dann, wenn der Staat ausschließliche oder besondere Rechte gewährt. In der Regel darf die Rendite die in dem betreffenden Sektor in den Jahren zuvor erzielte durchschnittliche Rendite nicht übersteigen. In Sektoren, in denen es an Unternehmen fehlt, die als Vergleichsmaßstab für das mit der Erbringung einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraute Unternehmen dienen könnten, können Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten oder gegebenenfalls auch aus anderen Wirtschaftszweigen zu Vergleichszwecken herangezogen werden unter der Voraussetzung, dass die besonderen Charakteristika des jeweiligen Sektors berücksichtigt werden. Bei der Festlegung der angemessenen Rendite können die Mitgliedstaaten auch

Kriterien zugrunde legen, von denen Anreize für die Qualität der zu erbringenden Dienstleistung und Produktivitätsgewinne ausgehen.“

- (247) Bei der Wahl der relevanten Höhe des angemessenen Gewinns müssen daher verschiedene Parameter berücksichtigt werden, insbesondere die durchschnittliche Rendite des betreffenden Sektors, das mit den Tätigkeiten des Unternehmens verbundene Risiko und gegebenenfalls die Anreize für das betreffende Unternehmen.
- (248) Bei der Ermittlung der Höhe des angemessenen Gewinns legte die Kommission mehrere Sachverständigengutachten zugrunde, zu denen im Folgenden nähere Angaben gemacht werden. Anhand der Gutachten und der Risikohöhe jedes Verwaltungsvertrags legte die Kommission eine Bandbreite für den angemessenen Gewinn von DPLP fest, die sich zum einen auf die Briefzustellung und zum anderen auf die Pressezustellung für jeden der vier Verwaltungsverträge bezieht. In allen Gutachten wird versucht, Unternehmensgruppen zu finden, die hinsichtlich der Tätigkeiten und des Risikoprofils hinreichend mit dem etablierten Postunternehmen vergleichbar sind, und anhand der in diesen Vergleichsunternehmen festgestellten Renditen eine Benchmark für den angemessenen Gewinn des etablierten Postunternehmens zu ermitteln.
- (249) Was das Risiko anbelangt, weist die Kommission darauf hin, dass während des gesamten geprüften Zeitraums bei den meisten Tätigkeiten von DPLP kaum oder gar kein Wettbewerb herrschte, weil DPLP entweder ein gesetzlich geschütztes Monopol besaß (das für die meisten Briefzustelldienste gilt) oder eine beherrschende Stellung innehatte, die durch sehr hohe Marktanteile und Marktzutrittsschranken infolge der Subventionierung nicht kostendeckender Preise (beispielsweise für die Pressezustellung) gekennzeichnet war. Dieser Aspekt muss nach Auffassung der Kommission bei allen Prüfungen berücksichtigt werden, die ein Benchmarking mit Unternehmen betreffen, die zwar ähnliche Dienstleistungen wie DPLP erbringen, aber in einem wettbewerbsbestimmten Umfeld tätig sind.
- (250) Zudem hängt das Maß, in dem ein etablierter Postbetreiber dem Risiko ausgesetzt ist, in erster Linie von den Merkmalen des staatlichen Regulierungsmechanismus ab.
- (251) Die Kommission stellt fest, dass im Bereich der Briefzustellung, in dem die Universaldienstverpflichtung von DPLP hauptsächlich über den Preis der Postwertzeichen <sup>(3)</sup> finanziert wurde, ein ganz anderes Risiko gegeben ist, wenn die Preise der Postwertzeichen von der Regulierungsbehörde mehr oder minder häufig (beispielsweise am Jahresanfang oder einfach jeweils bei Bedarf) angepasst werden, um die Nettokosten der Universaldienstverpflichtung ständig zu decken, als wenn die Preise der Postwertzeichen <sup>(4)</sup> im Voraus für einen langen

<sup>(1)</sup> Siehe Erwägungsgründe 349 ff.

<sup>(2)</sup> Ziffer 17 des DAWI-Gemeinschaftsrahmens lautet: „Auf der Einnahmenseite sind zumindest sämtliche mit der Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erwirtschafteten Erträge zu berücksichtigen. Verfügt das betreffende Unternehmen über ausschließliche oder besondere Rechte bei der Erbringung einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse und werden damit Gewinne erwirtschaftet, die über der angemessenen Rendite liegen, oder wurden dem Unternehmen vom Staat andere Vergünstigungen gewährt, müssen diese unabhängig von ihrer Bewertung nach Maßgabe von Artikel 87 EG-Vertrag mit berücksichtigt und zu den Einnahmen hinzugerechnet werden.“

<sup>(3)</sup> Gemäß dem ersten Verwaltungsvertrag erhielt DPLP auch Ausgleichszahlungen.

<sup>(4)</sup> Oder die Entwicklung dieser Preise.

Zeitraum (beispielsweise über vier oder fünf Jahre) im Rahmen eines langfristigen Vertrags festgelegt werden <sup>(1)</sup>. Bei der ersten Preisregulierungsart geht das betreffende Unternehmen ein relativ geringes Risiko ein, da die Preise der Postwertzeichen mit einer bestimmten Häufigkeit angepasst werden, so dass Einnahmen und Kosten ständig ausgeglichen sind. Diese Regulierungsart bewahrt die Gewinnspannen des Unternehmens vor Unwägbarkeiten. Bei der zweiten Regulierungsart ist das Risiko höher, weil das Unternehmen den Folgen der Schwankungen der Kosten und Einnahmen über einen langen Zeitraum ausgesetzt ist.

- (252) Auch im Bereich der Pressezustellung (über Ausgleichszahlungen finanzierte Universaldienstverpflichtung) besteht ein erheblicher Unterschied, je nachdem, ob der Ausgleich auf den effektiven Nettokosten (tatsächlich bestrittene Nettokosten) oder auf den über einen langen Zeitraum vorhergesehenen Nettokosten beruht. Bei einem Ausgleich, der in Form einer Pauschale zur Deckung der über einen bevorstehenden langen Zeitraum erwarteten Nettokosten gezahlt wird, ist das Unternehmen allen Schwankungen der Einnahmen und Kosten ausgesetzt. Dabei ist der Unternehmer mit einem höheren Risiko konfrontiert als bei einem vollen Ausgleich auf der Grundlage der im Nachhinein bestimmten Kosten und Einnahmen.
- (253) Wenn der Vertrag zwischen dem Postbetreiber und dem Staat dergestalt ist, dass die öffentliche Dienstleistung mit einem gewissen Maß an Risiko verbunden ist, beispielsweise, weil das etablierte Unternehmen starken Schwankungen der Einnahmen und Kosten ausgesetzt ist, muss der angemessene Gewinn, auf den dieses Unternehmen Anspruch hat, im Verhältnis zur Höhe des eingegangenen Risiko stehen. Wenn dagegen der Vertrag zwischen dem traditionellen Postbetreiber und dem Staat so gestaltet ist, dass mit der öffentlichen Dienstleistung kein wesentliches Risiko einhergeht, muss auch der zulässige Gewinn gering sein.
- (254) Die Kommission stellt zudem fest, dass die Höhe des vom Unternehmen eingegangenen Risikos und die Höhe des Ausgleichs, auf den es für Effizienzgewinne Anspruch hat, eng miteinander verflochten sind. So kann der Staat im Vorfeld einen von der Höhe her festen Ausgleich festlegen, der die Effizienzgewinne, die das Unternehmen während der Laufzeit des Betrauungsakts normalerweise erzielen müsste, vorwegnimmt und beinhaltet. Dadurch, dass das Unternehmen allen Kosten- und Einnahmenschwankungen ausgesetzt ist, schafft der Vertrag Anreize dafür, leistungsfähiger zu werden und die Kosteneffizienz zu verbessern. Gleichzeitig bürdet der Vertrag ihm ein höheres Risiko auf. In gewisser Weise sind Risiko und Effizienzanreize somit nicht voneinander zu trennen. Gleichsam stellt eine im Vorhinein für einen langen Zeitraum festgelegte Preisobergrenze normalerweise einen Anreiz für mehr Effizienz dar, ist für das betroffene Unternehmen jedoch riskanter.

<sup>(1)</sup> Mit den Risiko- und Anzeigeneigenschaften von Verträgen zur Regulierung der Geschäftspolitik von Unternehmen befassen sich zahlreiche wirtschaftliche Werke. Siehe J.J. Laffont und J. Tirole, *A theory of incentives in regulation and procurement*, MIT Press, 1993.

## Benchmarking des angemessenen Gewinns

- (255) Bei der Prüfung des angemessenen Gewinns von DPLP legt die Kommission mehrere Gutachten von Sachverständigen zugrunde:
- (256) WIK-Gutachten: Im Fall C 36/07, einem Beihilfeverfahren, das die Deutsche Post AG (nachstehend „DP“ genannt) betraf, forderte die Kommission WIK Consult auf, ein Gutachten zur Ermittlung der Benchmark für den angemessenen Gewinn etablierter Postunternehmen zu erstellen <sup>(2)</sup> (nachstehend „WIK-Gutachten“ genannt). Die relevanten Aspekte des WIK-Gutachtens wurden Belgien am 25. März 2010 und 7. Februar 2011 mitgeteilt. Die Stellungnahmen Belgiens zum WIK-Gutachten gingen bei der Kommission am 23. April 2010 und 1. März 2011 ein.
- (257) Deloitte-Gutachten: Am 23. April 2010 erhielt die Kommission ein von Deloitte <sup>(3)</sup> erstelltes Gutachten (nachstehend „Deloitte-Gutachten“ genannt) zur Höhe des angemessenen Gewinns, der bei den Universaldienstleistungen von DP zugrunde zu legen ist. Dieses Gutachten wurde Belgien am 9. Dezember 2011 übermittelt. Die Stellungnahmen Belgiens zum Deloitte-Gutachten gingen bei der Kommission am 26. Dezember 2011 ein.
- (258) CRA-Gutachten: Am 1. März 2011 legte Belgien ein Gutachten von Charles Rivers Associates <sup>(4)</sup> vor, mit dem das WIK-Gutachten angefochten wurde (nachstehend „CRA-Gutachten“ genannt).

## Das WIK-Gutachten

- (259) In diesem Gutachten ermittelt WIK die Benchmark für den angemessenen Gewinn für DP. Im Besonderen nimmt WIK zunächst eine Funktions- und Risikoanalyse für DP vor und gelangt zu dem Schluss, dass DP im Wesentlichen Routinetätigkeiten ausübt und mit einem begrenzten Geschäftsrisiko konfrontiert ist <sup>(5)</sup>. Anhand dieser Analyse wählt WIK Vergleichsunternehmen aus, d. h. bestimmt die Zusammensetzung der Gruppen, die als Vergleichsmaßstab dienen und aus denen Benchmarks für den angemessenen Gewinn abgeleitet werden können. WIK betont ganz allgemein, dass das gewählte Benchmarkverfahren die Grundsätze der Standardmethode für

<sup>(2)</sup> WIK Consult, „Benchmarking of COST and Profit Accounting of Certain Services Provided by DP AG (DPAG)“, Bad Honnef, Oktober 2009. WIK Consult ist eine Tochtergesellschaft des Wissenschaftlichen Instituts für Kommunikationsdienste.

<sup>(3)</sup> Deloitte, „Profit Benchmarking for DP AG — Final Report“, 22. April 2010.

<sup>(4)</sup> CRA, „Estimating a reasonable profit margin for DPLP's provision of letter services“, 1. März 2011.

<sup>(5)</sup> Im Hinblick hierauf erachtet WIK die DP gewährten Monopolrechte sowie die Besonderheiten des Preisregulierungsmechanismus als wichtig.

Rentabilitätsbenchmarks bei Verrechnungspreisen aufgreift <sup>(1)</sup>. Eine solche Methode wird nicht nur in einzelstaatlichen Vorschriften für Verrechnungspreise, sondern auch in den OECD-Verrechnungspreisgrundsätzen (nachstehend „OECD-Grundsätze“ genannt) <sup>(2)</sup> angewandt.

- (260) WIK betrachtet mehrere Instrumente zur Messung der Rendite und unterscheidet zwischen dem internen Zinsfuß (internal rate of return, IRR), der auf dem Cash-flow basiert und als theoretisch korrektes Messinstrument für die Rentabilität einer Tätigkeit betrachtet wird, und anderen, den Buchhaltungsdaten entnommenen Kennzahlen (Renditehöhen) wie der Rendite des eingesetzten Kapitals (return on capital employed, ROCE), der Eigenkapitalrendite (return on equity, ROE), der Gesamtkapitalrendite (return on assets, ROA) und der Umsatzrendite (return on sales, ROS <sup>(3)</sup>). Wie in Kapitel 5 des Gutachtens erläutert, schlägt WIK vor, in diesem Fall die ROS als Rentabilitätskennzahl zu verwenden. Ein Vorteil dieses Instruments besteht darin, dass es nur von den Buchhaltungsdaten für Gewinn (EBIT <sup>(4)</sup>) und Umsatz abhängig ist, die sich in der Buchführung des Unternehmens leicht feststellen lassen. Zudem wird mit der ROS das Schätzen und Zuordnen von Vermögenswerten zu verschiedenen Diensten vermieden, was bei einem kapitalbasierten Vergleichsmaßstab wie ROE und ROCE erforderlich wäre und sich in der Regel schwierig gestaltet. WIK weist zudem darauf hin, dass ein auf der ROS beruhender Vergleichsmaßstab empfohlen wird, wenn die Vergleichsunternehmen und das dem Benchmarking unterzogene Unternehmen derselben Branche/denselben gewerblichen Sektor angehören, was die Einheitlichkeit der Struktur von EBIT und Umsatz gewährleistet.

- (261) Hinsichtlich der Zusammensetzung der Vergleichsgruppe gelangt WIK zu dem Schluss, dass ein Kompromiss zwischen der Vergleichbarkeit der Unternehmen in der Stichprobe und dem Stichprobenumfang gefunden werden muss. WIK spricht sich gegen die Aufnahme europäischer etablierter Postbetreiber in die Stichprobe auf, da ihre Preise auf einem Markt reguliert wurden, der während des geprüften Zeitraums in den meisten Ländern dem Wettbewerbern verschlossen war. Aus diesem Grund ist auch die Zahl der Unternehmen, die im direkten Wettbewerb mit den etablierten Postbetreibern stehen, relativ gering. Es handelt sich hauptsächlich um kleinere Unternehmen. Um eine ausgewogene Gruppe von Vergleichsunternehmen zu erhalten, bezieht WIK sowohl die direkten Wettbewerber auf den nationalen Märkten mit ein als auch die großen multinationalen Expresspaketdienste (UPS, FedEx, DHL), deren Tätigkeiten risikoreicher und kapitalintensiver als die eines etablierten Postunternehmens auf einem geschützten nationalen Markt sind.

<sup>(1)</sup> Siehe beispielsweise Abschnitt 5.1.4 des WIK-Gutachtens.

<sup>(2)</sup> Siehe die OECD-Verrechnungspreisgrundsätze für multinationale Unternehmen und Steuerverwaltungen (1995) (nachstehend „OECD-Grundsätze“ genannt); administrative Grundsätze — deutsche Verfahren; Artikel 482 des IRS Tax Code der USA.

<sup>(3)</sup> ROCE ist der Quotient aus EBIT und eingesetztem Kapital, ROA der Quotient aus EBIT und Gesamtkapital, ROE der Quotient aus EBIT und Eigenkapital und ROS der Quotient aus EBIT und Umsatz (siehe auch Abschnitt 5.1.5 des WIK-Gutachtens).

<sup>(4)</sup> Der EBIT entspricht dem Gewinn vor Zinsen und Steuern. Die EBIT-Marge ist gleich der ROS.

- (262) Was den Kompromiss zwischen Vergleichbarkeit und Stichprobenumfang anbelangt, sieht WIK drei Vergleichsgruppen vor: i) die Vergleichsgruppe I oder „kleine Paketdienstgruppe“ umfasst Unternehmen, die hauptsächlich als Anbieter von Paketdiensten tätig sind (10 Unternehmen, die als mit den Universalpostdienstanbietern in hohem Maße vergleichbar angesehen werden); ii) die Vergleichsgruppe II oder „erweiterte Paketdienstgruppe“ umfasst Unternehmen, deren Haupttätigkeit auch andere Dienste wie Briefdienste umfassen könnte (26 Unternehmen mit etwas geringerer Vergleichbarkeit), und iii) die Vergleichsgruppe III umfasst auch Unternehmen des Bereichs Straßengüterverkehr (1 163 Unternehmen mit geringerer Vergleichbarkeit) <sup>(5)</sup>. Nach Angaben von WIK verstärkt dieser Ansatz die statistische Gültigkeit des abschließenden Benchmarkings.

- (263) Eines der Auswahlkriterien, das für alle Vergleichsgruppen gilt, betrifft die Unternehmensgröße; berücksichtigt werden nur Unternehmen mit Erträgen von mehr als 3 Mio. EUR <sup>(6)</sup>. Was den von den Daten abgedeckten Zeitraum anbelangt, so lagen nur für den Zeitraum 1998-2007 verlässliche Daten vor; für den Zeitraum 1990-1997 wurde rückwirkend interpoliert <sup>(7)</sup>.

- (264) Darüber hinaus wendet WIK die bei den Verrechnungspreisen verwendete Analyse an und legt das Konzept des Interquartilsabstands <sup>(8)</sup> zugrunde, um den Einfluss von Ausreißern zu verringern und die Höhe des angemessenen Gewinns festzulegen.

- (265) WIK erhält für den Zeitraum 1998-2007 folgende Ergebnisse:

- a) Vergleichsgruppe I: 25. Perzentil gleich -0,42 %, 75. Perzentil gleich 6,72 % und Median (50. Perzentil) gleich 3,86 %;
- b) Vergleichsgruppe II: 25. Perzentil gleich 0,45 %, 75. Perzentil gleich 6,77 % und Median (50. Perzentil) gleich 3,48 %;

<sup>(5)</sup> Bei der Bildung der drei Stichproben wurden einige Kriterien, die den Grad der Vergleichbarkeit der Tätigkeiten der ausgewählten Unternehmen in Bezug auf die von DP betreffende, nach und nach gelockert.

<sup>(6)</sup> Nach Angaben von WIK dürfte dieses Kriterium ein Mindestmaß an Größenvorteilen gewährleisten (siehe beispielsweise Tabelle 7 auf S. 76).

<sup>(7)</sup> WIK legt die Ergebnisse für diese beiden Zeiträume getrennt vor, um darauf hinzuweisen, dass die Daten für den Zeitraum vor 1998 „mit Vorsicht handzuhaben sind“.

<sup>(8)</sup> Der Interquartilsabstand misst die Werte zwischen dem 25. Perzentil und dem 75. Perzentil der Verteilung, wobei das 25. und 75. Perzentil die Werte sind, unter denen 25 % bzw. 75 % der Beobachtungen in den Datengruppen liegen. Mit anderen Worten sind die 25 niedrigsten Prozentwerte und die 25 höchsten Prozentwerte im Interquartilsabstand nicht enthalten. Ein damit verbundenes, im WIK-Gutachten eingesetztes Konzept ist das 50. Perzentil oder der Median, der gleich dem Punkt der Verteilung ist, an dem die eine Hälfte der Beobachtungen einen kleineren Wert und die andere Hälfte der Beobachtungen einen größeren Wert aufweisen.



- c) Vergleichsgruppe III: 25. Perzentil gleich 0,64 %, 75. Perzentil gleich 5,57 % und Median (50. Perzentil) gleich 2,59 %.

- (266) WIK gelangt zu dem Schluss, dass sich die erweiterte Paketdienstgruppe als Vergleichsgruppe am besten eignet, weil die erhaltenen Ergebnisse gegenüber der anderen Vergleichsgruppe (kleine Paketdienstgruppe) zeitstabil sind und weil dieser Sektor von den Funktionen her der Brief- und Paketsparte ähnlicher als die andere Vergleichsgruppe (Straßengüterverkehr) ist.
- (267) Eine weitere Anpassung wird vorgenommen, um eine Obergrenze des angemessenen Gewinns von DP auf der Grundlage der Analyse des Geschäftsrisikos von DP in Bezug auf die Vergleichsgruppe zu erhalten. Danach schlägt WIK als Obergrenze für den angemessenen Gewinn von DP den Wert von 3,48 % vor, der dem ROS-Median von Vergleichsgruppe II entspricht. Mit der Wahl des Medians anstelle des 75. Perzentils als Obergrenze für den angemessenen Gewinn möchte WIK zum Ausdruck bringen, dass die Unternehmen in der Stichprobe ein höheres Risiko eingehen als die etablierten Postbetreiber, da sie keine Sonderrechte genießen.

#### Stellungnahmen der belgischen Behörden zum WIK-Gutachten

##### Stellungnahmen zum WIK-Gutachten

- (268) Die belgischen Behörden hielten die im WIK-Gutachten verwendete Methode für fehlerhaft und legten am 23. April 2010, 1. März 2011, 14. Juni 2011, 5. August 2011, 10. August 2011, 14. Dezember 2011 und 19. Dezember 2011 mehrere Dokumente (Schreiben, Positionspapiere und Berichte) zur Widerlegung des Vorgehens des WIK-Gutachtens vor; in diesen Dokumenten legten sie ihre eigene Methode zur Ermittlung des Vergleichsmaßstabs für den angemessenen Gewinn dar.
- (269) In einem am 5. August 2011 zugesandten Positionspapier machten die belgischen Behörden im Wesentlichen geltend, dass die im WIK-Gutachten verwendete Stichprobe für die Tätigkeit, die Größe, das Risikoprofil und den Bezugszeitraum nicht repräsentativ sei. Belgien bringt vor, dass es sehr schwierig sei, die Stichprobe anhand der in Ziffer 18 des DAWI-Gemeinschaftsrahmens aufgeführten Kriterien zu rechtfertigen.
- (270) In demselben Positionspapier macht Belgien auch geltend, dass es sinnvoll wäre, zwischen Gewinnspannen von Sparten mit ganz unterschiedlichem Risikoniveau zu unterscheiden; wenn Presse- und Briefzustellung Sparten mit unterschiedlichem Risikoprofil seien, müssten auch unterschiedliche Werte für den angemessenen Gewinn verwendet werden.
- (271) Zudem bringen die belgischen Behörden vor, dass die Tätigkeiten von DPLP von Produktivitätsgewinnen profitieren würden und die Kommission dies nach Ziffer 18 des DAWI-Gemeinschaftsrahmens bei der Festlegung der angemessenen Rendite berücksichtigen müsse. Die belgischen Behörden betonen, dass DPLP im Wege zahlreicher Reformen ein rentables Unternehmen geworden sei, nachdem es lange Zeit rote Zahlen geschrieben habe.

Die Kosten von DPLP seien insbesondere durch die Schließung von Postämtern gesenkt worden. Der Anteil von 50 %, der seit 2006 im Besitz privater Investoren sei, habe zum Entstehen einer neuen effizienzorientierten Kultur geführt. Den belgischen Behörden zufolge müssten solche Effizienzgewinne bei der Ermittlung der angemessenen Rendite, die DPLP zugestanden werden könne, berücksichtigt werden.

#### Das Gutachten von Charles River Associates

- (272) Am 1. März 2011 sandten die belgischen Behörden der Kommission einen von Charles River Associates (CRA) verfassten Bericht, in dem das WIK-Gutachten kritisch beäugt und eine andere Methode zur Bewertung des angemessenen Gewinns von DPLP vorgeschlagen wird.
- (273) Im Hinblick auf die Zusammensetzung der Stichprobe macht CRA geltend, dass die drei WIK-Stichproben viele kleine Unternehmen enthalten würden, deren Risikoprofil mit dem eines großen Postunternehmens nicht vergleichbar sei. CRA bestreitet daher die Schlussfolgerungen von WIK, dass die Erbringung von Briefdiensten durch das betreffende etablierten Postunternehmen ein geringes Risiko beinhalte und mit den Unternehmen der Vergleichsgruppen angemessene Vergleiche angestellt werden könnten.
- (274) CRA weist insbesondere auf die Korrelation zwischen der Kostenstruktur eines Unternehmens (im Hinblick auf den Anteil der festen und variablen Kosten) und dem eingegangenen Geschäftsrisiko hin. CRA macht geltend, dass ein Postunternehmen, das eine Universaldienstverpflichtung übernimmt, mit höheren Fixkosten konfrontiert ist und daher einem Nachfragerückgang in stärkerem Maße ausgesetzt ist als ein Unternehmen mit geringen Fixkosten. Zudem betont CRA die ROS-Differenz zwischen den kleinen und großen Unternehmen der WIK-Gruppen<sup>(1)</sup>; dies deute auf das Vorliegen systematischer Unterschiede zwischen kleinen Paketdiensten und größeren Unternehmen wie UPS und FedEx hin, die sich durch die unterschiedliche Kostenstruktur erklären ließen.
- (275) CRA nimmt auch eine ausführlichere Analyse der Merkmale der kleinen Paketdienste in der Stichprobe der Vergleichsgruppe I von WIK vor und gelangt zu dem Schluss, dass ihr Risikoprofil mit dem eines großen Postbetreibers nicht vergleichbar ist. Nach Ansicht von CRA sollte die bereits schwer vergleichbare Stichprobe nicht um weitere, noch weniger vergleichbare Unternehmen erweitert werden.
- (276) CRA weist das Vorbringen von WIK zurück, die etablierten europäischen Postbetreiber sollten nicht in die Stichprobe aufgenommen werden, weil ihre Gewinne nicht durch Wettbewerb, sondern durch Preisregulierung ermöglicht worden seien und die Gefahr darin bestehe, dass diese etablierten Postbetreibern durch die Preisregulierung überhöhte Gewinne erzielen könnten. CRA macht geltend, dass sich WIK, indem sie etablierte Postbetreiber als Vergleichsunternehmen ausschließe, auf die theoretische Annahme stütze, dass diese etablierten Unternehmen überhöhte Preise hätten verlangen können, ohne

<sup>(1)</sup> Im vorliegenden Fall wird die Größe aus der Zahl der Mitarbeiter abgeleitet. Siehe Tabelle 1 auf S. 7 und die Erörterung unter Ziffer 26.



dies durch empirische Beweise zu untermauern. CRA betont hierzu, dass die festgestellten hohen Renditen angesichts der in mehreren Mitgliedstaaten angewandten Preisregulierungsmechanismen wie der Price-Cap-Systeme <sup>(1)</sup> eher durch Produktivitätsgewinne als durch überhöhte Preise bedingt seien.

(277) CRA bringt vor, dass die naheliegende Methode zur Berechnung einer angemessenen Gewinnspanne von DPLP für deren Gemeinwohlverpflichtungen darin bestehen würde, die vorliegenden Daten für die mit Posttätigkeiten erzielten Gewinnspannen anderer westeuropäischer Postbetreiber zugrunde zu legen. Diese Methode sei um so naheliegender, als es sich bei den in Rede stehenden öffentlichen Dienstleistungen vor allem um Briefdienste handle und Daten über die mit Postdiensten erzielten Gewinnspannen der anderen westeuropäischen Postunternehmen direkt zugänglich seien und keine allzu milde Preisregulierung aufzeigen würden.

(278) CRA macht vor allem geltend, dass die Analyse auf den EBIT-Margen (ROS) beruhen sollte, die mit den Briefsparten derjenigen westeuropäischen Postunternehmen erzielt würden, die sektorspezifische Informationen über die EBIT-Margen ihrer Briefsparten übermittelten, oder (wenn keine sektorspezifischen Informationen über die EBIT-Margen mitgeteilt werden) auf den EBIT-Gesamtmargin der westeuropäischen Postbetreiber, die mehr als 75 % ihrer Einnahmen mit Briefdiensten erwirtschaften. CRA schließt die osteuropäischen Postbetreiber aufgrund von deren gegenüber westeuropäischen Postunternehmen relativ geringen Effizienz aus der Stichprobe aus.

(279) Demzufolge beruht die Analyse von CRA auf einer Stichprobe von 11 westeuropäischen Postunternehmen für den Zeitraum 2002-2009 (73 Beobachtungen insgesamt). Die durchschnittliche ROS dieser Stichprobe beträgt [...] %, der Median [...] % und das 75. Perzentil [...] % <sup>(2)</sup>. CRA berechnet auch das getrimmte Mittel ([...] %) und das winsorisierte Mittel ([...] %), das wie der Median nicht von Ausreißern beeinflusst wird <sup>(3)</sup>.

(280) Im Hinblick auf die Festlegung einer Benchmark für die angemessene Gewinnspanne bringt CRA vor, dass die Verwendung von Mittelwerten methodische Probleme aufwerfe. CRA erläutert, dass die kritische Schwelle einer überhöhten Rendite aufgrund der in der Stichprobe beobachteten Schwankungen der Gewinnspannen oberhalb des Mittels oder eines anderen Maßes der zentralen Tendenz liegen sollte und beispielsweise gleich dem 75. Per-

zentil sein könnte. Ein solcher Ansatz würde nach Angaben von CRA mit der bei den Verrechnungspreisuntersuchungen eingesetzten Methode im Einklang stehen, die darin besteht, ein Intervall (z. B. einen Interquartilsabstand oder einen Perzentilabstand) zugrunde zu legen.

Von den belgischen Behörden am 14. Dezember 2011 vorgelegtes Dokument — Nachweis des Anspruchs von DPLP, für den Zeitraum 1992-2010 eine Risikoprämie auf den angemessenen Gewinn zu erhalten

(281) Am 14. Dezember 2011 legten die belgischen Behörden der Kommission ein Dokument mit dem Standpunkt von DPLP zu den von Postunternehmen eingegangenen Risiken vor, in dem eine Methode zur Entwicklung eines Instruments zur Messung der Risikoprämie vorgeschlagen wird, die zusammen mit der risikofreien Umsatzrendite ein angemessenes ROS-Niveau ergeben würde.

(282) In dem Dokument wird nicht erläutert, wie die risikofreie Umsatzrendite (ausgedrückt als ROS) im vorliegenden Fall definiert werden könnte, und es enthält keine eindeutigen Angaben dazu, wie hoch die angemessene ROS nach der vorgeschlagenen Methode wäre. Die Analyse befasst sich vielmehr mit der Bewertung verschiedener Risiken und der Berechnung einer Risikoprämie, die alle Risikoarten widerspiegelt.

(283) Die belgischen Behörden konzentrieren sich vor allem auf drei große Risikokategorien — das sektorspezifische Risiko, das dienstbezogene Risiko und das vertragsspezifische Risiko — und die üblichen Risikoarten für jede Kategorie, denen die Postbetreiber ausgesetzt sind. Die Methode zur Bewertung der Risikoprämie sieht Folgendes vor: i) die Festlegung einer „maximalen Risikoprämie“ <sup>(4)</sup>; ii) die Aufsplittung des betrachteten Zeitraums in Vertragsperioden, um die mit jedem Vertrag verbundenen Risiken zu erfassen; iii) die Verwendung einer einfachen Skala zur Beurteilung jedes Risikos für jede Vertragsperiode (gering, mittelhoch oder hoch); iv) die Umrechnung der jedem Risiko zugewiesenen Noten in eine Gesamtnote für jede der drei großen Risikokategorien und v) die Umrechnung der Gesamtnoten in Risikoprämien, deren Summe die Gesamtrisikoprämie ergibt.

(284) Zudem wird anhand von Beispielen bewiesen, dass DPLP überdurchschnittliche Risiken eingeht. Die belgischen Behörden bleiben dabei, dass DPLP einem höheren Volumenrisiko ausgesetzt sei, weil das Unternehmen einen höheren Anteil seiner Einnahmen mit der Briefsparte erwirtschaftete und es, bedingt durch den überdurchschnittlichen Fixkostenanteil, eine stärkere Kostenstarrheit aufweise. Eine weitere Risikoart, die bei DPLP als höher

<sup>(1)</sup> Siehe Tabelle 3, S. 20.

<sup>(2)</sup> Die Kommission hat errechnet, dass das 25. Perzentil [...] % entsprach.

<sup>(3)</sup> Das getrimmte Mittel wird berechnet, indem die größten und kleinsten 10 % der Beobachtungen verworfen werden (da die Stichprobe 73 Beobachtungen umfasste, bedeutet dies, dass die sieben ersten und die sieben letzten Beobachtungen verworfen werden). Das winsorisierte Mittel wird erhalten, indem die sieben ersten und die sieben letzten Beobachtungen durch die nächstgrößeren bzw. nächstkleineren Beobachtungen ersetzt werden.

<sup>(4)</sup> Die Analyse enthält keine Ausführungen dazu, wie die maximale Risikoprämie definiert ist.

beurteilt wird, ist das Sicherheitsrisiko. Gemäß der Analyse beruht dies darauf, dass DPLP einer der wenigen europäischen Postbetreiber ist, der Rentenzahlungen in bar den Empfängern direkt überbringt.

- (285) Ausgehend von der Bewertung der einzelnen Risiken gelangen die belgischen Behörden zu dem Schluss, dass die drei Risikoarten im vierten Verwaltungsvertrag höher seien, während der erste, zweite und dritte Vertrag durch ein mittelhohes Risikoniveau gekennzeichnet seien (die einzige Ausnahme sei das sektorspezifische Risiko, das beim ersten Vertrag als gering beurteilt wird). Die belgischen Behörden geben weitere Beispiele für die Art und Weise der Umrechnung der obigen Einstufung der einzelnen Risiken in Risikoprämien anhand unterschiedlicher Werte für die „maximale Risikoprämie“.

#### Das Deloitte-Gutachten

- (286) Das in Erwägungsgrund 257 genannte Deloitte-Gutachten stimmt in mehreren Punkten mit dem WIK-Gutachten überein:

1. Beide verwenden bei der Suche von Vergleichsunternehmen in Finanzdatenbanken die gleiche Methode der Funktions- und Risikoanalyse;
2. beide schlagen die Umsatzrendite (ROS) als relevanteste Benchmark für die Ermittlung des angemessenen Gewinns vor (aufgrund des Mangels an Daten und der unterschiedlichen Bearbeitung der Buchhaltungsdaten in den einzelnen Unternehmen);
3. schließlich werden die Universalpostdienstanbieter als Vergleichsunternehmen ausgeschlossen, weil sie überwiegend auf regulierten Märkten tätig sind und Exklusivrechte genießen.

- (287) Der Hauptunterschied zwischen dem WIK-Gutachten und dem Deloitte-Gutachten hinsichtlich der Vergleichsgruppe betrifft die Größe der berücksichtigten Unternehmen. Deloitte nimmt in die Stichproben nur Unternehmen mit einem Jahresumsatz von mehr als 100 Mio. EUR auf<sup>(1)</sup>. Diese Einschränkung lässt sich mit der Analyse der Besonderheiten der mit dem Universaldienst verbundenen Tätigkeiten und den damit zusammenhängenden Geschäfts- und Marktrisiken erklären<sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> Im Besonderen enthält die Stichprobe nur Unternehmen mit mehr als 1 000 Beschäftigten oder mehr als 100 Mio. EUR an Einnahmen oder Vermögenswerten.

<sup>(2)</sup> Deloitte vertritt die Auffassung, dass mit der Verpflichtung eines Universaldienstanbieters, ein komplexes Abhol- und Zustellnetz zu betreiben, besondere geschäftliche Merkmale verbunden sind.

- (288) Im Besonderen ist Deloitte der Ansicht, dass Unternehmen des Post- und Paketsektors, die über ein komplexes und großes Abhol- und Zustellnetz verfügen, angemessene Vergleichsunternehmen für DP sind. Angesichts der Bedeutung der für Postdienstnetze typischen Mengen-, Größen- und Konzentrationsvorteile und des hohen Anteils der Betriebskosten in Bezug auf die Kapitalkosten sowie der damit verbundenen Risiken (wie beispielsweise das Volumenrisiko oder das Risiko, dass Briefsendungen von E-Mails abgelöst werden) seien große Unternehmen des Post- und Paketsektors, die mehrere Produkte anbieten, als Vergleichsunternehmen relevanter als kleine Briefdienste. Speditions- und Logistikunternehmen würden sich — bis zu einem gewissen Grad — ebenfalls als Vergleichsunternehmen eignen, da sie vergleichbare Anlagegüter verwenden.

- (289) Um zu verdeutlichen, wie wichtig die Größe der Unternehmen ist, vergleicht Deloitte seine Stichprobe mit der Stichprobe der Vergleichsgruppe II von WIK. Deloitte zeigt auf, dass die durchschnittliche ROS in der WIK-Stichprobe zwischen Gruppen von unterschiedlich großen Unternehmen (wobei die Größe aus der Beschäftigtenzahl abgeleitet wird) stark abweicht<sup>(3)</sup>. Deloitte bringt vor, dass dagegen in der eigenen Stichprobe (die auf größeren Unternehmen beruht) kein enger Zusammenhang zwischen Größe und ROS bestehe.

- (290) Nach der Stichprobenauswahl stützt Deloitte seine Analyse auf 7 Post- und Paketunternehmen, 18 Logistik- und 19 Speditionsunternehmen. Die kleine Gruppe für den Post- und Paketsektor mit sieben Vergleichsunternehmen umfasst große multinationale Expresspaketdienste wie UPS, FedEx und TNT Express sowie weitere Postdienstleister, überwiegend aus den USA und dem Vereinigten Königreich<sup>(4)</sup>. Die Daten decken im Prinzip den Zeitraum 1990-2007 ab, wobei jedoch die Daten für die ersten Jahre sehr begrenzt sind, weshalb Deloitte die Ergebnisse für diese Jahre für weniger verlässlich hält<sup>(5)</sup>.

- (291) Deloitte untersucht zudem die Vor- und Nachteile mehrerer anderer Instrumente zur Rentabilitätsmessung. Im Deloitte-Gutachten wird die Verwendung des IRR aufgrund der praktischen Probleme, geeignete Daten über die Cash-flows zu erhalten, abgelehnt. Gleiches gilt für die Verwendung der ROCE oder der ROE, u. a. aufgrund der unterschiedlichen buchhalterischen Bearbeitung der Kosten und Kapitalstruktur (wobei Letztere für die ROE wichtig ist). Auch die ROA wird als ungeeignet erachtet, weil sie auf die Summe der Vermögenswerte ausgerichtet ist. Deloitte schlägt daher vor, die ROS zu verwenden, betont jedoch, dass sie, da sie kein direktes Maß für die Kapitalrendite sei, für die Zwecke des Benchmarkings herangezogen werden könne, sofern die verglichenen Unternehmen eine ähnliche Kapitalintensität aufweisen.

<sup>(3)</sup> Siehe Tabelle 6, S. 36.

<sup>(4)</sup> Die Liste der Vergleichsunternehmen in jedem der drei Sektoren enthält Tabelle 3, S. 31.

<sup>(5)</sup> Dieses Problem betrifft insbesondere die Stichprobe für den Post- und Paketsektor, bei der die Zahl der jährlichen Beobachtungen gemäß Tabelle 5 auf Seite 35 von 2 bis 4 für den Zeitraum 1990-1997 reicht, gegenüber 5 bis 7 für den Zeitraum 1998-2007.

(292) Deloitte berechnet dagegen die ROCE (sowie die ROCE zum Marktwert und die ROA) für eine kleine Teilstichprobe von sechs Unternehmen, gelangt jedoch zu dem Schluss, dass in der Bandbreite und Streuung der ROCE verschiedene Faktoren zum Ausdruck kommen könnten, was eine vorsichtige Interpretation notwendig mache und den Nutzen als Vergleichsmaßstab mindere. Unter diesen Faktoren betont Deloitte die Bedeutung der Kapitalintensität. Deloitte bringt vor, dass beispielsweise der Universaldienst von DP von der Kapitalintensität her eher mit dem von Paketdiensten wie UPS und FedEx als mit dem von Speditionsunternehmen wie Kuehne & Nagel oder Wincanton vergleichbar sei.

(293) Deloitte betont auch die starken Rentabilitätsabweichungen der Unternehmen über die Zeit sowie innerhalb verschiedener Sektoren und zwischen diesen. Diese Abweichungen würden es Deloitte zufolge rechtfertigen, für den angemessenen Gewinn eher Bandbreiten als einen einzigen Mittelwert heranzuziehen. Ein solcher Ansatz sei auch zweckmäßig, weil überdurchschnittliche Ergebnisse aufgrund von Effizienzgewinnen nicht benachteiligt werden dürften.

(294) Die Ergebnisse von Deloitte nach Sektoren und für alle Sektoren sind in Tabelle 22 des Deloitte-Gutachtens zusammengefasst. Danach betragen:

a) für den Post- und Paketsektor für den Zeitraum 1998-2007 das Mittel der jährlichen ROS-Mittel 8,1 %, das Mittel der jährlichen ROS-Mediane 7,4 %, das Mittel der jährlichen 25. Perzentile 4,8 % und das Mittel der jährlichen 75. Perzentile 12 %;

b) für alle Sektoren für den Zeitraum 1990-2007 das Mittel der jährlichen ROS-Mittelwerte 6 %, das Mittel der jährlichen ROS-Mediane 5,4 %, das Mittel der jährlichen 25. Perzentile 3,6 % und das Mittel der jährlichen 75. Perzentile 8,1 %<sup>(1)</sup>.

(295) Als Benchmark schlägt Deloitte einen auf dem Mittel der jährlichen ROS-Mittel beruhenden Wert von 7,9 %<sup>(2)</sup> vor; um die beobachtete Abweichung der ROS widerzuspiegeln, leitet Deloitte auch eine auf den jährlichen Interquartilsabständen beruhende Bandbreite für die angemessene ROS her<sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> Die Berechnungen der Kommission deuten darauf hin, dass die Ergebnisse der Stichprobe, die alle Sektoren enthält, nicht wesentlich voneinander abweichen, wenn nur der Zeitraum 1998-2007 betrachtet wird.

<sup>(2)</sup> Beim Herleiten des jährlichen ROS-Mittels des Post- und Paketsektors für den Zeitraum vor 1997 verwendet Deloitte das Mittel der ROS aller Sektoren in diesem Zeitraum, das um die Differenz zwischen der ROS des Post- und Paketsektors und der ROS aller Sektoren für den Zeitraum 1998-2007 nach oben korrigiert wird.

<sup>(3)</sup> Deloitte leitet die Bandbreite der angemessenen ROS aus den jährlichen Interquartilsabständen der Stichprobe des Post- und Paketsektors für den Zeitraum 1998-2007 und der Stichprobe aller Sektoren für den Zeitraum 1990-1997 her. Deloitte macht keine Angaben zu den Berechnungen, gibt jedoch die jährlichen Werte der Ober- und Untergrenzen der Bandbreite an (siehe beispielsweise Abbildung 1). Das Mittel der Obergrenze der Bandbreite beträgt 11,7 %, das der Untergrenze der Bandbreite 6,1 %. Werden die gleichen Berechnungen für die alle Sektoren enthaltende Stichprobe vorgenommen, erhält man als Ergebnis für das Mittel der Obergrenze der Bandbreite 10,6 % und für das der Untergrenze der Bandbreite 6,1 %.

## Würdigung des Benchmarkings

### Angemessener Gewinn (Standardbandbreite)

(296) Das Auswählen der richtigen Stichprobe von Vergleichsunternehmen für etablierte Postunternehmen ist ein komplexes Unterfangen. Dass eine Unternehmensgruppe, die im Hinblick auf Geschäftstätigkeit und Risiko als Vergleichsmaßstab dienen soll, mit größter Sorgfalt ausgewählt werden muss, muss nicht besonders betont werden.

(297) Die Gutachten von WIK und Deloitte konzentrieren sich auf Unternehmen, die vergleichbare Tätigkeiten wie DPLP ausüben, und schließen die etablierten Postunternehmen aus der Stichprobe aus. CRA verwendet dagegen eine Stichprobe, die nur europäische etablierte Postunternehmen umfasst.

(298) Die Kommission schließt sich der Auffassung von WIK und Deloitte an, dass die Gewinne der etablierten Postunternehmen (die von CRA beim Benchmarking verwendet werden) nicht das Ergebnis normaler Marktbedingungen sind, sondern überwiegend auf den Regulierungsentscheidungen der Mitgliedstaaten beruhen. Sie spiegeln daher möglicherweise die Renditebenchmark nicht in geeigneter Weise wider. Gleichzeitig scheint die Stichprobe von CRA, die etablierte Postunternehmen anderer europäischer Länder enthält, die Stichprobe mit denjenigen Unternehmen zu sein, die DPLP am ähnlichsten sind. Deshalb vertritt die Kommission die Auffassung, dass die Stichprobe von CRA in vollem Maße zu berücksichtigen ist, insbesondere, um durch Abgleichen die auf der Grundlage des WIK- und Deloitte-Gutachtens ermittelten Benchmarks für den angemessenen Gewinn (ROS) zu überprüfen.

(299) Sowohl im WIK- als auch im Deloitte-Gutachten wird anerkannt, dass die Stichprobe einen ausreichenden Umfang haben muss, damit aussagefähige Schlussfolgerungen für das Benchmarking gezogen werden können. Zu diesem Zweck legen sie eine (relativ) kleine Stichprobe von Unternehmen des Post- und Paketsektors und größere Stichproben, die auch Logistik- und Speditionsunternehmen umfassen, zugrunde. Die Kommission anerkennt, dass ein ausreichender Stichprobenumfang für statistische Zwecke wichtig ist. Was den diesbezüglichen Standpunkt von CRA anbelangt, die die Zweckmäßigkeit der Erweiterung der Stichprobe um weniger vergleichbare Unternehmen bestreitet, vertritt die Kommission die Auffassung, dass die umfangreicheren Stichproben von WIK und insbesondere Deloitte, die anhand der verwendeten Stichprobenauswahlverfahren festgelegt wurden, hinreichend vergleichbar sind, um bei der Bewertung des Gewinns von DPLP als aussagekräftige Vergleichsgruppen zu dienen.



- (300) Im WIK-Gutachten wird versucht, anhand von drei zu Vergleichszwecken gebildeten Gruppen eine ROS-Benchmark zu ermitteln. Nach Auffassung der Kommission lassen sich allerdings zwei verschiedene, obgleich zusammenhängende Aspekte des WIK-Gutachtens kritisieren <sup>(1)</sup>, und zwar i) die Heranziehung vieler kleiner Unternehmen <sup>(2)</sup>, die ganz offensichtlich mit etablierten Postbetreibern wie DPLP nicht vergleichbar sind, zur Stichprobe und ii) die Annahmen von WIK zum Risikoniveau, dem das geprüfte Postunternehmen ausgesetzt sei.
- (301) Nach Auffassung der Kommission sind der Umfang der Geschäftstätigkeit sowie die Kostenstruktur von etablierten Postunternehmen wie DPLP (einhergehend mit der Art des Regulierungsmechanismus) bei der Würdigung des Benchmarkings von Gewinnhöhen wesentliche Faktoren.
- (302) Erstens profitieren bei hohen Fixkosten (die beispielsweise die Kapitalkosten oder andere, netzbezogene Fixkosten betreffen) größere Unternehmen stärker von Größen- und Konzentrationsvorteilen als kleinere Unternehmen. Im Deloitte-II-Gutachten wird das ROS-Mittel der kleinen und großen Unternehmen in der WIK-Stichprobe verglichen und dadurch der Nachweis erbracht, dass das ROS-Mittel mit der Größe des Unternehmens (gemessen an der Zahl der Beschäftigten) steigt <sup>(3)</sup>. So ist der Mittelwert des ersten Quartils (Q1) in den drei WIK-Stichproben sehr niedrig (z. B. nur 0,75 % für die Stichprobe WIK II für den Zeitraum 1998-2007) <sup>(4)</sup>, was auf eine gewisse Überrepräsentation der (kleineren) Unternehmen hindeuten könnte, die Verluste machen und um ihren Fortbestand auf dem Markt kämpfen. Durch die Aufnahme so vieler kleiner Unternehmen in die Stichproben (einschließlich der Hauptstichprobe mit der Vergleichsgruppe II) hat WIK die ROS-Benchmark, die eher für größere und besser aufgestellte Unternehmen wie DP oder DPLP gelten würde, möglicherweise unterbewertet.
- (303) Zweitens scheint WIK, obwohl sie zu Recht das geringe Risikoprofil des Unternehmens aufgrund des Monopolcharakters seiner Tätigkeiten erwähnt, weder die mit der Universaldienstverpflichtung verbundenen und (in Bezug auf die variablen Kosten) hohen Fixkosten noch die Veränderung des Risikoprofils, zu der die Änderungen des Regelungsrahmens für das Unternehmen im Laufe der Zeit und insbesondere zwischen den verschiedenen Regulierungsperioden (im Fall von DPLP beispielsweise den einzelnen Verwaltungsverträgen) geführt haben können, ausreichend berücksichtigt zu haben.
- (304) Der Fixkostenanteil kann nicht nur aufgrund der hohen Kapitalintensität eines Unternehmens hoch sein (eine der gängigen Erklärungen für hohe Fixkosten), sondern auch, weil das Unternehmen seine Gesamtkosten nicht anpassen kann, weil es (aufgrund der Universaldienstverpflichtung) verpflichtet ist, ein großes Zustellnetz zu unterhalten, und aufgrund der bestehenden Arbeitsverträge nicht in der Lage ist, die Arbeitskosten zu senken. Durch den hohen Fixkostenanteil <sup>(5)</sup> wird die Aufnahme kleiner Unternehmen, deren Kostenstruktur (das Verhältnis zwischen Fixkosten und variablen Kosten) erheblich abzuweichen scheint <sup>(6)</sup>, noch weiter infrage gestellt.
- (305) Wie eingangs erwähnt, vertritt die Kommission zudem die Auffassung, dass das Maß, in dem ein etabliertes Postunternehmen dem Risiko ausgesetzt ist, hauptsächlich von den Merkmalen des staatlichen Regulierungsmechanismus zur Finanzierung der Universaldienstverpflichtung abhängig ist. Der Übergang zu einem längerfristigen Price-cap für Postwertzeichen (wie bei DPLP 2006 geschehen) führt vor allem zu einem deutlichen Anstieg des Volumenrisikos. Durch ein solches Risiko gerät die Annahme von WIK hinsichtlich des systembedingt geringen Risikos der Tätigkeiten von DPLP zumindest für den durch ein Price-Cap-System gekennzeichneten Zeitraum ins Wanken.
- (306) Angesichts der Ausführungen in den Erwägungsgründen 286 bis 295 vertritt die Kommission die Auffassung, dass die Deloitte-Stichproben bei der Bewertung des Gewinns von DPLP gegenüber den WIK-Stichproben eine Verbesserung darstellen, da sie sich auf Unternehmen mit einer größeren Mindestgröße (einem Jahresumsatz von mehr als 100 Mio. EUR) beschränken.
- (307) Gleichzeitig ist darauf hinzuweisen, dass auch der Ansatz des Deloitte-Gutachtens gewisse potenzielle Schwachstellen aufweist und dessen Schlussfolgerungen mit Vorsicht zu interpretieren sind.
- (308) Die Deloitte-Stichproben scheinen insbesondere zahlreiche Unternehmen zu umfassen, deren Kapitalintensität über der von Briefdiensteanbietern liegt <sup>(7)</sup>. Aus methodischer Sicht erfordert die ROS als Instrument zur Bewertung des Gewinns eine vergleichbare Stichprobe von Unternehmen mit ähnlicher Kapitalintensität (hier definiert als der Quotient aus Kapital und Umsatz). Die Arbeitshypothese lautet, dass sich bei Unternehmen mit gleicher ROS die Rendite des eingesetzten Kapitals (ROCE <sup>(8)</sup>) umgekehrt proportional zum Quotienten aus Kapital und Umsatz verhält. Infolgedessen erfordert die Heranziehung der ROS als Vergleichsmaßstab für die Rentabilität, dass die Unternehmen der Vergleichsgruppe die

<sup>(1)</sup> Diese Vorwürfe wurden auch im Deloitte-II- und im CRA-Gutachten geäußert.

<sup>(2)</sup> WIK bezieht Unternehmen mit einem Umsatz von 3 Mio. EUR ein.

<sup>(3)</sup> Deloitte-Gutachten, S. 36-37.

<sup>(4)</sup> WIK-Gutachten, S. 87.

<sup>(5)</sup> CRA, S. 8. Nach Angaben von DPLP sind 66 % ihrer Kosten Fixkosten (siehe „Demonstration of DPLP's entitlement to a risk premium on reasonable profit for the period 1992-2010“, Folie 8).

<sup>(6)</sup> Gemäß der CRA-Analyse der Stichprobe von Unternehmen aus der Vergleichsgruppe I des WIK-Gutachtens. Siehe Abschnitt 3.2 des CRA-Gutachtens.

<sup>(7)</sup> Dies gilt insbesondere für die kleine Gruppe der Post- und Paketunternehmen von Deloitte.

<sup>(8)</sup> Die ROCE kann als (unvollständiger) buchhalterischer Substitutionswert für die betreffende wirtschaftliche Rendite, die IRR auf das eingesetzte Kapital, verstanden werden.



gleiche Kapitalintensität aufweisen. Obgleich es schwierig ist, verlässliche Schätzungen der Kapitalintensität zu erhalten <sup>(1)</sup>, scheinen die Brief- und Pressezustellertätigkeiten weniger kapitalintensiv als die Expresspaketstätigkeiten großer multinationaler Unternehmen wie UPS, TNT, FedEx und DHL zu sein <sup>(2)</sup>. Mit der anhand der Deloitte-Stichprobe ermittelten Benchmark für den angemessenen Gewinn wird daher möglicherweise die Gewinn-Benchmark, die auf Unternehmen mit der gleichen Kapitalstruktur wie DPLP angewandt werden müsste, überbewertet <sup>(3)</sup>.

(309) Angesichts der mit diesem Benchmarking-Vorgang einhergehenden zahlreichen Unsicherheiten hält die Kommission es für gerechtfertigt, auf der Grundlage der Schätzungen von Deloitte für den ROS-Median der größeren Stichprobe aller Sektoren (5,4 %) sowie für den ROS-Median der Stichprobe der im Post- und Paketsektor tätigen Unternehmen (7,4 %) eine angemessene ROS-Bandbreite festzulegen <sup>(4)</sup>. Die so erhaltene Bandbreite [5,4–7,4 %] stellt nach Ansicht der Kommission eine „Standardbandbreite“ für den angemessenen Gewinn dar, zumindest für die Zeiträume, in denen DPLP angesichts des geltenden Ausgleichsvertrags und starker Anreizmaßnahmen, um effizienter zu werden, einem hohen Risiko ausgesetzt war <sup>(5)</sup>.

(310) Die Kommission hält die Bandbreite von [5,4–7,4 %] sowohl für die Briefzustelldienste von DPLP als auch für ihre Pressezustelldienste für einen geeigneten Standardwert, da es sich um eng verbundene Tätigkeiten mit ganz ähnlichen kommerziellen Merkmalen handelt.

(311) Es trifft zu, dass in den betroffenen Tätigkeitsbereichen von DPLP (Brief- und Pressezustellung) kaum bzw. gar kein Wettbewerb herrschte. Deshalb stellt sich die Frage, ob der Gewinn von DPLP auf der Grundlage des Gewinn-Medians der Stichproben von Unternehmen, die tatsächlich im Wettbewerb standen, bewertet werden sollte oder ob nicht bei einem Unternehmen in der Position von DPLP eine restriktivere (d. h. niedrigere) Benchmark wie

das erste Quartil (25. Perzentil) ausreichend wäre. Allerdings würde ein solcher Ansatz nach Auffassung der Kommission der starken Streuung der Gewinnhöhen sowohl zwischen den Unternehmen als auch zeitlich, nicht in ausreichendem Maße Rechnung tragen. Darüber hinaus sollte eine ungerechtfertigte Nichtberücksichtigung von Effizienzgewinnen durch die Vorgabe einer so strengen Obergrenze für die vom Unternehmen im Nachhinein erzielte ROS vermieden werden.

(312) Die Kommission hält es im vorliegenden Fall auch für nicht für zweckmäßig, Maße zugrunde zu legen, die über den Median hinausgehen, wie das dritte Quartil <sup>(6)</sup>. Denn da bei dem gewählten Ansatz bereits eine Bandbreite zwischen verschiedenen Stichproben festgelegt wird, scheint der Mehrwert, der sich aus der Berücksichtigung — zu statistischen Zwecken — von Bandbreiten beiderseits des Medians in den Stichproben (der bei Verrechnungspreisen gängigerweise verwendete Interquartilsabstand) ergibt, eher gering zu sein <sup>(7)</sup>. Die Kommission berücksichtigt daher die Streuung des Medians in den einzelnen Vergleichsgruppen anstelle der Streuung um den Median herum in einer bestimmten Stichgruppe <sup>(8)</sup>.

(313) Da jedoch das Briefsegment von DPLP weniger kapitalintensiv als die Expresspaketdienste <sup>(9)</sup> ist, scheint die Verwendung von deren Median bereits an sich einen gewissen Spielraum zu bieten, der es ermöglicht, die Streuung der Gewinnhöhen um den Median herum für Unternehmen, die wie DPLP eine geringere Kapitalintensität aufweisen, zu erfassen und Effizienzgewinne gegebenenfalls angemessen zu honorieren.

(314) Die Konsistenz kann durch mehrere Gegenproben überprüft werden; dabei wird die in Erwägungsgrund 309 genannte Standardbandbreite mit anderen vorliegenden Schätzungen für den angemessenen Gewinn verglichen. Wie zu Beginn dieses Unterabschnitts angegeben, ist es sinnvoll, eine Gegenprobe mit dem ROS-Median aus dem CRA-Gutachten von [...] % vorzunehmen <sup>(10)</sup>. Der auf der Grundlage der Stichprobe der Vergleichsgruppe II

<sup>(1)</sup> Siehe Oxera (2003), Damodaran (2007).

<sup>(2)</sup> Eine Überprüfung der Geschäftsberichte der Deutschen Post legt nahe, dass die Kapitalintensität (das Verhältnis zwischen dem Segmentvermögen und der Summe der Segmenteinnahmen als Substitutionswert) von DHL, ihrer Expresspaket-Tochtergesellschaft, über der des Briefdienstes von DP liegt (siehe Geschäftsbericht für 2004, S. 90, Tabelle 9, Segmentberichterstattung).

<sup>(3)</sup> Siehe auch WIK, Schreiben vom 5. November 2010.

<sup>(4)</sup> Im vorliegenden Fall sollte nach Ansicht der Kommission anstelle des ROS-Mittels der ROS-Median berücksichtigt werden, da dieser wenig anfällig für Ausreißer ist. Die Kommission stellt fest, dass es sich sowohl beim Median als auch beim Mittel um Maße der zentralen Tendenz handelt, die gängigerweise zum Einsatz kommen, wenn es darum geht, den „Durchschnitt“ zu charakterisieren.

<sup>(5)</sup> Es ist darauf hinzuweisen, dass in den drei Sachverständigengutachten zeitlich invariante Benchmarks für die angemessene ROS empfohlen wurden, d. h. einheitliche Benchmarks für den gesamten geprüften Zeitraum. Die Kommission schlägt nicht vor, den Zeitfaktor als solchen zu berücksichtigen, aber, zwischen den einzelnen Regulierungszeiträumen zu unterscheiden, was konzeptionell etwas anderes ist.

<sup>(6)</sup> Wie beispielsweise von CRA vorgeschlagen wird, siehe Erwägungsgrund 280.

<sup>(7)</sup> Der zuletzt genannte Ansatz könnte geeigneter sein, wenn die Kommission über eine relevante Stichprobe von Unternehmen, die mit DPLP vergleichbar sind, verfügen würde. Dann würde sich die Frage stellen, ob eine gewisse, bei DPLP festgestellte Gewinnhöhe aus statistischer Sicht wesentlich vom Mittel der Stichprobe abweichen würde.

<sup>(8)</sup> In diesem Zusammenhang stellt die Kommission fest, dass die Schätzung des dritten Quartils von Deloitte — vor allem bei der kleinen Stichprobe der Post- und Paketdienste — möglicherweise aufgrund des geringen Stichprobenumfangs besonders anfällig ist.

<sup>(9)</sup> Siehe Erwägungsgrund 308.

<sup>(10)</sup> Die im CRA-Gutachten vorgelegten Ergebnisse beruhen auf der (zusammengefassten) Gesamtstichprobe und enthalten im Gegensatz zu den Ergebnissen von Deloitte oder WIK keine Mittelwerte der jährlichen Schätzungen. Zur Gewährleistung der Konsistenz hat die Kommission anhand der CRA-Stichprobe den Mittelwert der jährlichen Mediane berechnet; das Ergebnis (6,7 %) weicht unwesentlich von dem im CRA-Gutachten enthaltenen Gesamtmedian (6,6 %) ab.

von WIK, die nur Unternehmen mit einem Umsatz von mehr als 100 Mio. EUR enthält, berechnete ROS-Median ergibt eine ROS von 7,1 %. Die Kommission stellt fest, dass diese Zahlen innerhalb der Bandbreite [5,4–7,4 %] liegen, was eine weitere Bestätigung dafür ist, dass diese Bandbreite als angemessen betrachtet werden kann.

- (315) Die Kommission gelangt daher insgesamt zu dem Schluss, dass eine Standardmarge, die innerhalb einer Bandbreite von [5,4–7,4 %] liegt, zumindest für die Zeiträume, in denen DPLP einem hohen Risiko und starken Anreizen zur Effizienzsteigerung ausgesetzt war, eine geeignete Benchmark für den Gewinn darzustellen scheint.

#### Angemessene Gewinnspanne bei Nichtvorliegen eines erheblichen vertragspezifischen Risikos

- (316) Die Kommission vertritt ganz allgemein die Auffassung, dass, wenn der Vertrag zwischen dem etablierten Unternehmen und dem Staat dergestalt ist, dass die öffentliche Dienstleistung mit einem erheblichen Risiko verbunden ist, der dem etablierten Unternehmen zugestandene angemessene Gewinn im Verhältnis zur Höhe des eingegangenen Risikos stehen muss. Umgekehrt muss, wenn der Vertrag kaum Risiken birgt, der angemessene Gewinn gering sein.
- (317) Im vorangehenden Abschnitt erläuterte die Kommission ihre Vorgehensweise zur Ermittlung einer Standardbandbreite für den angemessenen Gewinn von [5,4–7,4 %], die für Verträge, die mit einem erheblichen Risiko behaftet sind, als geeignet angesehen werden kann. Im Fall eines geringen Risikos ist es schwierig, die geeignete Benchmark für die angemessene ROS-Bandbreite zu bemessen; klar ist jedoch, dass eine solche ROS-Bandbreite in der Stichprobe der beobachteten Gewinnhöhen links der Verteilung liegen müsste. Die Kommission hält es mit Blick hierauf für gerechtfertigt, für den angemessenen Gewinn eine Bandbreite zu wählen, die nicht auf dem Median, sondern auf dem ersten Quartil (25. Perzentil) beruht.
- (318) Das Heranziehen des 25. Perzentils als Benchmark für risikoarme Verträge ergibt auf der Grundlage der verschiedenen Deloitte-Stichproben eine angemessene ROS-Bandbreite von [3,6–4,8 %].
- (319) Auch hier kann ein Vergleich mit den CRA-Ergebnissen für die etablierten Postunternehmen eine weitere zweckmäßige Gegenprobe darstellen. Das von der Kommission berechnete Mittel des jährlichen 25. Perzentils beträgt [...] %. Die Kommission stellt fest, dass diese Zahlen innerhalb der Bandbreite [3,6–4,8 %] liegen, was eine weitere Bestätigung dafür ist, dass diese Bandbreite als angemessen angesehen werden kann.
- (320) Die Kommission gelangt daher insgesamt zu dem Schluss, dass eine Standardmarge, die innerhalb einer Bandbreite von [3,6–4,8 %] liegt, zumindest für die Zeit-

räume, in denen DPLP einem geringen Risiko ausgesetzt war, eine geeignete Benchmark für den Gewinn darzustellen scheint.

#### Würdigung der Risiken der Verträge von DPLP

- (321) Wie zu Beginn dieses Abschnitts erläutert, ist das von DPLP eingegangene Risiko von dem von Belgien angewandten Ausgleichsmechanismus abhängig. Dieser Mechanismus wird in den einzelnen Verwaltungsverträgen zwischen DPLP und dem belgischen Staat vorgesehen und ändert sich im Laufe der Zeit. Es ist daher zweckmäßig, je nach Ausgleichsmechanismus, der maßgeblich dafür ist, in welchem Maße DPLP einem Risiko ausgesetzt ist, aber auch, in welchem Maße Anreize für Produktivitätssteigerungen gegeben werden, unterschiedliche Bandbreiten für die „angemessene ROS“ zu berücksichtigen.
- (322) In diesem Zusammenhang betont die Kommission, dass die Charakterisierung des Risikos in den Verträgen nicht vom einfachen Vorliegen des Risikos in den Verwaltungsverträgen von DPLP oder gar vom absoluten Risikograd abhängig ist, sondern vielmehr davon, inwieweit das Risiko über oder unter dem Risiko liegt, dem die Unternehmen in den Stichprobengruppen ausgesetzt sind. Gleiches gilt für die Intensität der Maßnahmen, mit denen Anreize für DPLP geschaffen werden sollen, Effizienzgewinne zu erzielen. Da diese Stichprobengruppen aus Unternehmen bestehen, die in einem wettbewerbsbestimmten Umfeld tätig sind, sind sie normalerweise mit einem hohen Risiko und starken Anreizen, effizienter zu werden, ausgesetzt.
- (323) Die Kommission vertritt die Auffassung, dass der vierte Verwaltungsvertrag (2006–2010) eindeutig Mechanismen vorsieht, die langfristige Preis- und Finanzierungsbindungen auf der Grundlage von ex ante festgelegten Parametern beinhalten. Dies gilt sowohl für den Briefzustellendienst als auch für den Pressezustellendienst von DPLP.
- (324) Im Besonderen wird im Hinblick auf die Pressezustellung in Artikel 9 des vierten Verwaltungsvertrags vorgesehen, dass über die Vertragslaufzeit (Standardzeitraum von 5 Jahren) der gewichtete Mittelwert der Preise für Dienstleistungen, die dem „Warenkorb der Kleinverbraucher“ angehören, nicht schneller steigen darf als es ein Price-Cap-Mechanismus zulässt, der auf dem Gesundheitsindex (einem speziellen Verbraucherpreisindex) und einem Qualitätsbonus, der den prozentualen Anteil der zugestellten Briefpost widerspiegelt, beruht. Nach Auffassung der Kommission weist eine derartige Festlegung der Preise über die gesamte Vertragslaufzeit alle Merkmale eines Anreizsystems auf, durch welches das Unternehmen einem erheblichen Risiko ausgesetzt ist.
- (325) Im Hinblick auf die Pressezustellung wird in Artikel 2 des vierten Verwaltungsvertrags angegeben, dass die Preise für die Pressezustellung während der Vertragslaufzeit nicht schneller als der Gesundheitsindex steigen dürfen. Zur

Deckung der Nettokosten der Pressezustellung unter Berücksichtigung der vorausgeschätzten Effizienzen wird in Artikel 13 Absatz 2 der jährliche Ausgleich, auf den DPLP Anspruch hat, auf 290 613 000 EUR festgelegt (angepasst an die Inflationsrate) <sup>(1)</sup>. Artikel 13 Absatz 5 sieht vor, dass die Parteien im Fall einer Änderung des Inhalts oder der Bedingungen der DAWI oder im Fall eines bedeutsamen Anstiegs der Kosten, den DPLP nicht mehr bewältigen kann, prüfen werden, ob die Höhe der Ausgleichsleistung an die gestiegenen Kosten angepasst werden muss. Eine solche Anpassung erfordert einen Beschluss des Ministerrats. Die Kommission anerkennt, dass diese letzte Klausel als Ausweichklausel ausgelegt werden könnte, mit der bestimmte Ex-post-Elemente (die DPLP vor dem Risiko schützen) wieder in den Vertrag aufgenommen werden. Allerdings ist der von den Behörden verwendete Wortlaut so unverbindlich, dass DPLP nicht auf die Inanspruchnahme dieser Klausel vertrauen kann. Die Kommission vertritt ganz allgemein die Auffassung, dass die für die Tätigkeiten von DPLP im Bereich der Pressezustellung ergriffenen Maßnahmen eine langfristige Bindung der Höhe des Ausgleichs beinhalten.

(326) Infolgedessen kann der vierte Verwaltungsvertrag (2006-2010) nach Auffassung der Kommission nicht als risikoarm, sondern vielmehr als mit einem hohen Maß an Risiko behaftet betrachtet werden. Die Standardbandbreite von [5,4–7,4 %] scheint grundsätzlich für beide im vierten Verwaltungsvertrag vorgesehenen Dienste geeignet zu sein.

(327) Die vorausgegangenen Verwaltungsverträge (bis 2005) scheinen dagegen größtenteils auf Preis- und Ausgleichsmechanismen zu beruhen, die ein geringes Risiko für DPLP beinhalten.

(328) Hinsichtlich der Festsetzung der Preise für Postwertzeichen stellt die Kommission fest, dass in den ersten drei Verwaltungsverträgen kein Price-Cap-Mechanismus wie im vierten Verwaltungsvertrag (der eine langfristige Preisbindung vorsieht) angewandt wird. In diesen Verträgen

wird vielmehr relativ allgemein auf Preise verwiesen, die auf den tatsächlichen Kosten basieren und anhand geeigneter Buchführungsgrundsätze ermittelt werden <sup>(2)</sup>.

(329) Auch für den Bereich der Pressezustellung stellt die Kommission fest, dass in den ersten drei Verwaltungsverträgen kein pauschales Budget für die Vertragslaufzeit wie im vierten Verwaltungsvertrag vorgesehen wird <sup>(3)</sup>. Verwiesen wird vielmehr auf Ausgleichszahlungen auf der Grundlage der tatsächlichen Kosten <sup>(4)</sup>. Die Kommission stellt fest, dass im zweiten Vertrag zudem eine Obergrenze für den Ausgleich vorgesehen wurde; angesichts der tatsächlichen Ausgleichszahlungen über die Laufzeit ist allerdings fraglich, ob die Obergrenze wirklich verbindlich war <sup>(5)</sup>. Der erste Vertrag sah ebenfalls einen jährlichen Ausgleichsbetrag vor, aber die Kommission stellt fest, dass gleichzeitig keine langfristige Obergrenze für die Preise der Pressezustellung festgelegt wurde.

(330) Nach Auffassung der Kommission muss daher die Bandbreite von [3,6–4,8 %], die für den Fall des Nichtvorliegens eines erheblichen vertragsspezifischen Risikos als angemessen beurteilt wurde, während der Laufzeit der ersten drei Verwaltungsverträge sowohl auf die Pressezustellung als auch auf die Briefzustellung angewandt werden.

(331) Die Kommission stellt fest, dass auch von den belgischen Behörden in dem am 14. Dezember 2011 vorgelegten Dokument ein vertragsbasierter Ansatz vorgeschlagen wird. Obwohl die vorgeschlagene Methode mehrere Fragen bezüglich der Risikofaktoren und der Art ihrer Gewichtung aufwirft <sup>(6)</sup>, entspricht eine Analyse nach Vertragsperioden, bei der das von DPLP eingegangene Risiko im Wesentlichen anhand einer dreistufigen Skala (gering, mittelhoch, hoch) eingestuft wird, insgesamt dem von der Kommission gewählten Vorgehen. Insgesamt scheint die von DPLP vorgenommene Einstufung der Verträge nach ihrem Risiko mit der Analyse der Kommission übereinzustimmen, da auch die belgischen Behörden der Auffassung sind, dass der vierte Vertrag unter dem Strich risikoreicher als die ersten drei ist.

<sup>(1)</sup> „Auf der Grundlage einer Analyse der unter Ziffer 1 genannten Kosten und Einnahmen, die vom IBPT in Zusammenarbeit mit dem Gremium der Rechnungsprüfer von LA POSTE vorgenommen wurde, und unter Berücksichtigung der Sparmaßnahmen, die das Management von LA POSTE geplant hat, um die Kostenstruktur von LA POSTE an den EU-Durchschnitt des Sektors anzugleichen, wird die unter Ziffer 1 genannte finanzielle Ausgleichsleistung des Staates auf jährlich 290 613 000 EUR für jeden der Zeiträume 24.9.2005-23.9.2006, 24.9.2006-23.9.2007, 24.9.2007-23.9.2008, 24.9.2008-23.9.2009, 24.9.2009-23.9.2010 festgelegt.“

<sup>(2)</sup> So sieht Artikel 3 des zweiten Verwaltungsvertrags (1997-2001) Folgendes vor: „Die Preise müssen auf den tatsächlichen Kosten beruhen. Diese Kosten werden anhand der Buchführungsvorschriften für Handelsunternehmen ermittelt, deren Buchführungsgrundsätze den vom Institut des réviseurs d'entreprises (Institut der Wirtschaftsprüfer) angenommenen Grundsätzen entsprechen.“ Ein ähnlicher Wortlaut wird im ersten und dritten Verwaltungsvertrag verwendet.

<sup>(3)</sup> Dies wird für den zweiten und dritten Verwaltungsvertrag durch das von den belgischen Behörden am 14. Dezember vorgelegte Dokument bestätigt. Auf dem Diapositiv 29 dieser Präsentation wird angegeben, dass der Ausgleich im zweiten und dritten Verwaltungsvertrag auf den tatsächlichen Kosten (und nicht auf Pauschalbeträgen) beruhte.

<sup>(4)</sup> So sieht Artikel 3 des zweiten Verwaltungsvertrags (1997-2001) Folgendes vor: „LA POSTE stellt dem Staat regelmäßig auf der Grundlage der tatsächlichen Kosten die zu einem Preis unter dem Gestehungspreis erbrachten Leistungen in Rechnung.“

<sup>(5)</sup> Siehe Erwägungsgrund 38.

<sup>(6)</sup> Das Dokument enthält keine Angaben zur Gewichtung der einzelnen Risikofaktoren.

### Schlussfolgerung zur Höhe des angemessenen Gewinns

- (332) Die Kommission ist zu dem Schluss gelangt, dass eine Standardbandbreite der Umsatzrendite (ROS) zwischen [5,4–7,4 %] zur Ermittlung des angemessenen Gewinns für die Zeiträume, in denen DPLP einem erheblichen Risiko ausgesetzt war und starken Effizianzanreizen Rechnung tragen musste, geeignet ist.
- (333) Weiterhin gelangt die Kommission zu dem Schluss, dass eine ROS-Bandbreite zwischen [3,6–4,8 %] zur Ermittlung des angemessenen Gewinns für die Zeiträume, in denen DPLP kein erhebliches Risiko eingegangen ist, geeignet ist.
- (334) Um die Anstrengungen zu berücksichtigen, die DPLP den belgischen Behörden zufolge unternommen hat, um Effizienzgewinne zu erzielen, hat die Kommission beschlossen, einen vorsichtigen Ansatz zu wählen und bei der Festlegung des in die Kosten der öffentlichen Dienstleistungen einzurechnenden angemessenen Gewinns die Obergrenzen dieser beiden Bandbreiten zu verwenden. Dieses Vorgehen wird auch im Deloitte-Gutachten aufgezeigt (siehe Erwägungsgrund 293), dem zufolge das Heranziehen von Bandbreiten zweckmäßig wäre, um überdurchschnittliche Ergebnisse, die aufgrund von Effizienzgewinnen erzielt wurden, nicht zu benachteiligen.
- (335) Die Kommission vertritt die Auffassung, dass die ersten drei Verwaltungsverträge (1992-1996, 1997-2002 und 2003-2005) ein geringes Risiko aufweisen und dass ein angemessener Gewinn in Höhe eines ROS von 4,8 % sowohl auf die Brief- als auch auf die Pressezustellung angewandt werden kann. Der vierte Verwaltungsvertrag (2006-2010) ist dagegen ihrer Ansicht nach mit einem deutlich höheren Risiko behaftet, so dass ein angemessener Gewinn in Höhe eines ROS von 7,4 % sowohl auf die Brief- als auch auf die Pressezustellung angewandt werden kann.

### Prüfung der Überkompensation für die Laufzeit des ersten Verwaltungsvertrags (1992-1996)

- (336) Im ersten Verwaltungsvertrag ist vorgesehen, dass die jährliche Ausgleichszahlung des Staates für alle öffentlichen Dienstleistungen bestimmt ist.
- (337) Bei der Berechnung einer möglichen Überkompensation müssen daher alle Kosten und Einnahmen aller öffentlichen Dienstleistungen addiert werden.
- (338) Der jährliche Ausgleich des Staates für die öffentlichen Dienstleistungen muss in die Einnahmen eingerechnet werden. Im Rahmen des ersten Verwaltungsvertrags hat DPLP jährliche Ausgleichsleistungen in Höhe von insgesamt 1,5 Mrd. EUR erhalten.
- (339) Darüber hinaus sind die folgenden Beihilfemaßnahmen zu berücksichtigen:

#### Übertragung von Immobilien

- (340) Der erste Verwaltungsvertrag sah auch die Übertragung staatlicher Immobilien an DPLP vor. Diese Übereignung von Immobilien im Wert von 112,2 Mio. EUR, für die

keine Gegenleistung gezahlt wurde, muss bei der Berechnung der Überkompensation für die Laufzeit des ersten Verwaltungsvertrags in die Einnahmen eingerechnet werden. Während des Zeitraums vor der Übertragung zahlte DPLP für die Nutzung der Gebäude keine Gegenleistung an den Staat.

Nachträglicher Ausgleich für DAWI für 1996 in Höhe von 62 Mio. EUR in Form einer Kapitalzuführung im Jahr 1997

- (341) 1997 zahlte der Staat 62 Mio. EUR an DPLP, die von dieser als Kapitalzuführung verbucht wurden. Die belgischen Behörden räumten später ein, dass es sich in Wirklichkeit um die nachträgliche Zahlung des Restbetrags der im ersten Verwaltungsvertrag vorgesehenen jährlichen Ausgleichszahlung für 1996 gehandelt habe.
- (342) Der in Rede stehende Betrag sei DPLP im Jahr 1996 nicht rechtzeitig gezahlt worden, so dass der Ausgleich des Staates unter dem im Verwaltungsvertrag für das betreffende Jahr vorgesehenen Betrag gelegen habe.
- (343) Im Hinblick auf die Prüfung der Überkompensation wird die Zahlung von 62 Mio. EUR in den Ausgleich für DAWI für die Laufzeit des ersten Verwaltungsvertrags eingerechnet.
- (344) Die Berechnung der Überkompensation für den ersten Verwaltungsvertrag lässt sich wie folgt zusammenfassen:
- Nettokosten (Kosten – Einnahmen) aller öffentlichen Dienstleistungen, einschließlich der Universaldienstverpflichtung (UDV)
  - zulässiger angemessener Gewinn für DAWI
  - + jährliche Ausgleichszahlungen für DAWI
  - + Übertragung von Immobilien
  - + Kapitalzuführung von 1997
- 
- = Überkompensation

### Prüfung der Überkompensation für die Laufzeit der drei folgenden Verwaltungsverträge (1997-2010)

- (345) Bei den drei folgenden Verwaltungsverträgen werden bei der Berechnung der Überkompensation nur die Kosten und Einnahmen der DAWI berücksichtigt, für die aufgrund der Bestimmungen dieser Verträge Ausgleichsleistungen für öffentliche Dienstleistungen gezahlt werden konnten. Die Kosten und Einnahmen der übrigen DAWI, für die gemäß den Bestimmungen der Verwaltungsverträge kein Ausgleichsanspruch bestand, werden nicht berücksichtigt. Da der postalische Universaldienst nicht zu den Tätigkeiten gehört, für die Beihilfen gewährt werden, werden die potenziellen Nettokosten nicht berücksichtigt und müssen von DPLP gemäß dem in den Verwaltungsverträgen festgelegten öffentlichen Auftrag in voller Höhe aus Eigenmitteln finanziert werden. Die Tätigkeiten, für



die gemäß den Verwaltungsverträgen Ausgleichszahlungen gewährt werden, umfassen insbesondere die Zustellung von Presseerzeugnissen (Tageszeitungen und Zeitschriften) und die anderen, in Erwägungsgrund 33 aufgeführten öffentlichen Dienstleistungen.

- (346) Aufgrund der niedrigen Preise für die Pressezustellung, sind die DAWI, für die Beihilfen gewährt wurde, insgesamt defizitär.
- (347) Da eine mögliche Überkompensation einer bestimmten Dienstleistung dazu verwendet werden kann, die Nettokosten anderer öffentlicher Dienstleistungen zu finanzieren, müssen alle Kosten und Einnahmen der DAWI, für die im Rahmen der Verwaltungsverträge ein Beihilfeanspruch bestand, addiert werden.
- (348) Im Rahmen dieser drei Verwaltungsverträge hat DPLP jährliche Ausgleichsleistungen in Höhe von insgesamt 3,5 Mrd. EUR erhalten.

#### Berücksichtigung der Gewinnüberschüsse aus dem reservierten Bereich

- (349) Neben den in den Verwaltungsverträgen vorgesehenen Ausgleichszahlungen wurden DPLP vom Staat während des gesamten geprüften Zeitraums exklusive Rechte für die Erbringung von reservierten Postdiensten gewährt. Obwohl die möglichen Nettoüberschüsse aus diesem reservierten Bereich für die Zwecke der Prüfung staatlicher Beihilfen keine staatlichen Mittel sind und daher im Fall der Überkompensation nicht zurückgefordert werden können, können und müssen sie im Rahmen der Anwendung der Vorschriften für staatliche Beihilfen bei der Würdigung der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit aller anderen staatlichen Beihilfen, die dem Unternehmen als Ausgleichsleistung für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen gewährt wurden, berücksichtigt werden. Bei der Würdigung der Vereinbarkeit des Ausgleichs, der DPLP im Rahmen der einzelnen Verwaltungsverträge gewährt wurde, auf der Grundlage von Artikel 106 Absatz 2 AEUV werden daher die Gewinnüberschüsse, die das belgische Postunternehmen in diesem reservierten Bereich erwirtschaftet hat, von den Kosten der DAWI, für die gemäß den Bestimmungen dieser Verträge ein Anspruch auf Ausgleichsleistungen für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen bestand, abgezogen.
- (350) Dieser Grundsatz ist im DAWI-Gemeinschaftsrahmen verankert, der Folgendes vorsieht: „Verfügt das betreffende Unternehmen über ausschließliche oder besondere Rechte bei der Erbringung einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse und werden damit Gewinne erwirtschaftet, die über der angemessenen Rendite liegen, oder wurden dem Unternehmen vom Staat andere Vergünstigungen gewährt, müssen diese unabhängig von ihrer Bewertung nach Maßgabe von Artikel 87 EG-Vertrag mit berücksichtigt und zu den Einnahmen hinzugerechnet werden.“<sup>(1)</sup> In diesem Grundsatz kommt

die Voraussetzung der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit nach Artikel 106 Absatz 2 AEUV zum Ausdruck. Denn eine Beihilfe für eine DAWI, die zusätzlich zu Gewinnüberschüssen gezahlt wird, die auf einem ausschließlichen oder besonderen Recht des Unternehmers beruhen und an sich zur Deckung der Kosten einer anderen DAWI ausreichend sind, sind zur Erbringung dieser DAWI nicht notwendig. Dem Unternehmer, der diese Gewinnüberschüsse erwirtschaftet, wird bereits eine staatliche Maßnahme gewährt, die es ihm ermöglicht, die DAWI unter wirtschaftlichen ausgeglichenen Bedingungen zu erbringen, so dass kein zusätzlicher Ausgleich notwendig ist.

- (351) Jeder Gewinnüberschuss im reservierten Bereich aufgrund eines gewährten ausschließlichen Rechts muss daher bei der Beurteilung der Notwendigkeit der Ausgleichszahlungen, die DPLP für DAWI gewährt wurden, berücksichtigt werden.
- (352) Infolgedessen wird jeder im reservierten Bereich (UVP R) erwirtschaftete Gewinn, der über dem angemessenen Gewinn liegt, bei der Prüfung der Überkompensation der DAWI berücksichtigt.
- (353) Da der reservierte Bereich jedoch in erster Linie der Finanzierung des Universaldienstes dient, vermindert jeder in anderen Bereichen des Universaldienstes verzeichnete Verlust den Beitrag des reservierten Bereichs zu den Kosten der anderen, damit verbundenen DAWI.

Kosten, die durch die mit der Universaldienstverpflichtung verbundenen Auflagen bedingt sind

- (354) Zur Ermittlung des Gewinnüberschusses, der tatsächlich im reservierten Bereich erwirtschaftet wird, müssen zudem die Kosten berücksichtigt werden, die durch die Universaldienstverpflichtung bedingt sind, aber von Tätigkeitsbereichen außerhalb des Universaldienstbereichs bestritten werden. Gemäß der Rechtsprechung im Fall Chronopost werden die Kosten des Postnetzes im Kostenrechnungssystem von DPLP auf die Leistungen aufgeteilt, für die das Postnetz in Anspruch genommen werden muss, was die Produkte des Universaldienstes, aber nicht nur diese, beinhaltet. Im Besonderen zieht die DPLP auferlegte Verpflichtung, ein Postnetz von einer gewissen Größe und Dichte zu unterhalten, um einen postalischen Universaldienst mit einer hinreichenden, von den belgischen Behörden vorgegebenen Qualität zu erbringen, Verluste für die kommerziellen Tätigkeiten nach sich, die nicht zum Universaldienst gehören, weil ein Teil der Postnetzkosten gemäß der Rechtsprechung im Fall Chronopost auf die kommerziellen Produkte, die das Postnetz nutzen, umgelegt wird.
- (355) Postnetz-Auflage der Verwaltungsverträge: Auflagen des Staates für die Dichte und Art der Servicestellen (Postämter und/oder Postpunkte) des Postnetzes. Sie werden in

<sup>(1)</sup> Ziffer 17 des DAWI-Gemeinschaftsrahmens.

den einzelnen Verwaltungsverträgen festgelegt. So sieht der vierte Verwaltungsvertrag (2005-2010) Folgendes vor:

- a) die allgemeine Verpflichtung, ein Netz zu unterhalten, das die Erfüllung des Universaldienst und der anderen DPLP übertragenen öffentlichen Dienstleistungen ermöglicht <sup>(1)</sup>;
- b) die Verpflichtung, mindestens 1 300 Servicestellen (Postämter und PostPunkte) zu unterhalten <sup>(2)</sup>;
- c) die Verpflichtung, mindestens 589 Postämter zu unterhalten;
- d) darüber hinaus darf die maximale Entfernung über die Straße zwischen jeder Servicestelle mit einem Basisleistungsangebot und einem Postamt mit einem umfassenden Leistungsangebot nicht mehr als 10 km betragen.

(356) Nach Auffassung der belgischen Behörden stellen die speziellen Anforderungen an die Anzahl und Art der Servicestellen des Postnetzes von DPLP eine gesonderte Flä-

chendeckungsverpflichtung dar, die vom Staat über die Universaldienstverpflichtung (UDP) hinaus auferlegt wurde. Deshalb müssten nach Auffassung Belgiens alle mit dieser speziellen Flächendeckungsverpflichtung verbundenen Nettokosten vom Staat ausgeglichen werden.

(357) Quantifizierung der Postnetz-Auflage: Zur Bestimmung der Nettokosten, die die Verpflichtung, ein Postnetz mit mindestens 1 300 Servicestellen, von denen mindestens 589 Postämter sind, zu unterhalten, für DPLP nach sich zieht, haben die belgischen Behörden das tatsächliche Postnetz, dessen Dichte und Art der Servicestellen vom Staat vorgegeben sind, mit einem hypothetischen Postnetz verglichen, das DPLP betreiben würde, wenn es diesen speziellen Auflagen nicht Rechnung tragen müsste. Mit anderen Worten handelt es sich bei dem hypothetischen Postnetz um das Postnetz, das DPLP unter kaufmännischen Bedingungen betreiben würde, wenn der Staat ihr die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen nicht auferlegt hätte.

(358) Nach Auffassung der belgischen Behörden würde dieses Netz nur aus PostPunkten bestehen. Die Postämter würden verschwinden. Um jedoch das gleiche Kundenaufkommen bedienen zu könnten, müsste DPLP die Anzahl der PostPunkte beträchtlich erhöhen.

#### Vergleich zwischen dem aktuellen Postnetz von DPLP und einem hypothetischen Netz ohne staatliche Vorgaben

	Gesamtzahl der Servicestellen Postämter (a) + PostPunkte (b)	(a) Zahl der Postämter (spezielle Servicestellen, die von DPLP selbst betreiben werden)	(b) Zahl der PostPunkte (Servicestellen in Räumen Dritter)
Tatsächliches Postnetz von DPLP (Ende 2009)	1 401 =	713 +	688
Hypothetisches Postnetz ohne staatliche Auflagen (nach Angaben der belgischen Behörden)	[...] =	[...] +	(...)
Postnetzvorgaben des Staates	Mindestens 1 300	Mindestens 589	keine Vorgabe

(359) Wie die Tabelle oben zeigt, erfüllt das tatsächliche Postnetz von DPLP die Anforderungen des Staates; sowohl die Gesamtzahl der Servicestellen als auch die Zahl der Postämter liegt über den geforderten Werten. Das hypothetische Netz, das DPLP betreiben würde, wenn sie ihr

Postnetz nach rein kaufmännischen Erwägungen wählen könnte, sähe dagegen ganz anders aus; die Gesamtzahl der PostPunkte würde zwar steigen, aber die von DPLP bewirtschafteten Postämter würden verschwinden.

<sup>(1)</sup> Artikel 19: „La Poste unterhält eine Basisinfrastruktur für das Abhol-, Sortier- Transport- und Zustellnetz, die zur Erfüllung ihrer Universaldienstverpflichtungen und ihrer sonstigen öffentlichen Dienstleistungen gemäß Artikel 2 dieses Verwaltungsvertrags geeignet ist“.

<sup>(2)</sup> Postämter sind eigenständige Servicestellen, die von Personal von DPLP betrieben werden, während PostPunkte Servicestellen in Räumen Dritter sind, beispielsweise in Supermärkten oder Buchhandlungen, die nicht von Personal von DPLP betrieben werden. Während alle Kosten der Postämter von DPLP bestritten werden, erhält ein Dritter, bei dem ein PostPunkt eingerichtet wird, eine einfache Vergütung für die dort erbrachten Postdienstleistungen. Die PostPunkte sind demzufolge für DPLP wesentlich kostengünstiger als die separaten und eigenständigen Postämter.

(360) Tatsächliches Bestehen der Postnetz-Auflage: Es ist darauf hinzuweisen, dass die Auflagen des Staates gegenüber DPLP nicht eindeutig erwiesen sind.

(361) Zum Ersten ist das Netz, das DPLP wirklich unterhält, größer als vom Staat verlangt. Sowohl die Gesamtzahl der Servicestellen als auch die Zahl der Postämter liegt über den vom Staat geforderten Mindestwerten, was vermuten lässt, dass die zu erfüllenden Verpflichtungen für DPLP nicht belastend sind, sondern dass sie aus freien Stücken ein Netz mit der derzeitigen Größe unterhält.

- (362) Die belgischen Behörden erklären diese zusätzlichen Postämter mit der Bedingung der Entfernung von 10 km, der Notwendigkeit, über einen gewissen Sicherheitsspielraum zu verfügen, um unerwartete Schließungen von Postpunkten bewältigen zu können, und ihrer Absicht, die verlangte Mindestzahl von Postämtern im nächsten Verwaltungsvertrag auf 650 anzuheben, so dass es kontraproduktiv wäre, die gegenwärtig vorgegebenen Zahl durch die Schließung von Postämtern zu erfüllen, um diese nach einiger Zeit wieder zu eröffnen. Die belgischen Behörden machen geltend, dass DPLP aus diesen Gründen nicht in der Lage war, die Zahl der Postämtern noch weiter zu senken, um der verlangten Mindestzahl von 589 nahezukommen. Ihrer Auffassung nach wird daher die gegenwärtige Ausgestaltung des Netzes mit seinen 713 Postämtern trotz der überzähligen Postämter durch die staatlichen Vorgaben bestimmt.
- (363) Zum Zweiten beruht die von den belgischen Behörden gewählte Methode auf der Retropolation der Kosten des Postnetzes von 2009 bis 1992. Eine solche Retropolation bringt unweigerlich methodische Unsicherheiten mit sich. Das Geschäftsmodell der Postpunkte hat nicht unbedingt schon 1992 bestanden. Noch dazu bestand das Personal von DPLP in der Vergangenheit im Wesentlichen aus statutarischen Mitarbeitern mit sehr starren Gehaltskosten. Da die Postpunkte nicht vom Personal von DPLP bewirtschaftet werden, hätte DPLP für die nicht mehr in Postämtern eingesetzten statutarischen Mitarbeiter weiterhin Gehalt zahlen müssen. Es ist daher unwahrscheinlich, dass die potenzielle Schließung zu Beginn des geprüften Zeitraums zu einer unmittelbaren Verringerung der Gehaltskosten geführt hätte. Diese Art von Einsparungen hätte dagegen in gewissem Maße 2009 erzielt werden können, als das Personal mehr Privatangestellte umfasste. Angesichts des allmählichen Übergangs zu einem Personal mit weniger starrem Status und der weiteren Verbesserungen des Kostenrechnungssystems ist davon auszugehen, dass die Buchhaltungsdaten für die weniger weit zurückliegenden Geschäftsjahre nicht mit diesen Verzerrungen behaftet sind. Da jedoch noch immer mehr als 20 000 Beamte für bpost arbeiten und weder in den Postpunkten eingesetzt noch entlassen werden können, ist die Ersetzung aller Postämter durch Postpunkte auch heute noch eine theoretische und unrealistische Option.
- (364) Die belgischen Behörden betonen jedoch, dass die potenziellen Entlassungskosten durch Einsparungen bei den Betriebskosten und den Verkauf von nicht mehr benötigten Gebäuden hätten ausgeglichen werden können. Was die Verlässlichkeit der Daten für den Zeitraum 1992-2002 anbelangt, behaupten die belgischen Behörden, dass die Kosten des Postnetzes wahrscheinlich zu gering angesetzt worden seien, weil einige Kostenbestandteile, die als Netzkosten hätten betrachtet werden können, anderen Kostenstellen zugeordnet worden seien. Die Schwachstellen der Retropolationsmethode seien infolgedessen durch andere, vorsichtigere Annahmen, die von den belgischen Behörden bei der Berechnung der Kosten aus zurückliegenden Geschäftsjahren gewählt wurden, wettgemacht worden.
- (365) Bestehen einer speziellen Flächendeckungsverpflichtung: Selbst wenn annimmt, dass es eine Postnetz-Auflage gibt, scheint die Behauptung der belgischen Behörden, diese Auflage gehe mit einer gesonderten Flächendeckungsverpflichtung einher, nicht gerechtfertigt zu sein. Denn die Verwaltungsverträge enthalten keine speziellen Bestimmungen über eine Flächendeckungsverpflichtung, die über die mit der Universaldienstverpflichtung und den anderen gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen zusammenhängenden Anforderungen hinausgehen würde. In den Verwaltungsverträgen zwischen DPLP und dem belgischen Staat wird im Gegenteil ausgeführt, dass die Postnetz-Auflage einzig den Universaldienst und die anderen DAWI (Zustellung von Tageszeitungen und Zeitschriften, Konten und Postanweisungen usw.) gewährleisten soll und dass die dazu erforderlichen Netzkosten bereits in den Konten der einzelnen Dienste erfasst wurden<sup>(1)</sup>. Darüber hinaus sehen die Verwaltungsverträge keinen Mechanismus zum Ausgleich einer Flächendeckungsverpflichtung vor. Die Kommission erinnert daran, dass die Verpflichtung zur vorherigen Aufstellung der Parameter, anhand deren der Ausgleich berechnet wird, mit dem DAWI-Gemeinschaftsrahmen von 2005 eingeführt wurde, und dass die Überkompensation der von DPLP bestrittenen Kosten für die DAWI für die Zeit nach festgestellt wurde (siehe Erwägungsgrund 386).
- (366) Es ist darauf hinzuweisen, dass die Mitgliedstaaten ihre etablierten Postunternehmen nach Artikel 3 der Richtlinie 97/67/EG verpflichten müssen, flächendeckend einen Universaldienst einer bestimmten Qualität zu erbringen. Diese Verpflichtung zur Flächendeckung, die im vorliegenden, Belgien betreffenden Fall gegeben ist, ist jedoch nur einer von vielen Aspekten der Universaldienstverpflichtung. In den Verwaltungsverträgen, mit denen DPLP mit dem Universaldienst betraut wird, stellt die Kommission keinen Hinweis auf einen zusätzlichen Auftrag fest, dem gemäß das etablierte Postunternehmen verpflichtet ist, ein größeres Netz mit mehr Postämtern zu betreiben als es die flächendeckende Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen und die Erbringung der damit verbundenen öffentlichen Dienstleistungen erfordern, um einen Beitrag zum territorialen Zusammenhalt und zur regionalen Entwicklung zu leisten. Zweifellos trägt jedes von DPLP zur Gewährleistung des Universaldienstes betriebene Postamt zum territorialen Zusammenhalt bei<sup>(2)</sup>, aber rechtlich gesehen ist die Verpflichtung, dieses Postamt zu unterhalten, mit der Notwendigkeit verknüpft, einen postalischen Universaldienst und weitere verbundene Dienste einer bestimmten Qualität zu erbringen. Nach geltender Rechtsprechung müsste DPLP, um sich auf einen zusätzlichen öffentlichen Auftrag berufen zu können, gesondert und eindeutig damit beauftragt worden sein, Postämter zusätzlich zu dem Postnetz, dessen Größe für den Universaldienst festgelegt wurde, zu unterhalten. In diesem Auftrag müssen die Pflichten, die damit verbundenen Kosten und das Finanzierungssystem für die Nettokosten des zusätzlichen öffentlichen Auftrags genannt werden.

<sup>(1)</sup> Erster Verwaltungsvertrag: Artikel 1 des Nachtrags vom 10.5.1995; zweiter Verwaltungsvertrag: Artikel 4; dritter Verwaltungsvertrag: Artikel 22 und vierter Verwaltungsvertrag: Artikel 19.

<sup>(2)</sup> Richtlinie 2002/39/EG, Erwägungsgrund 6 und Richtlinie 2008/6/EG, Erwägungsgründe 18 bis 22.



- (367) In den Verwaltungsverträgen zwischen dem Staat und DPLP findet die Kommission keine dieser Angaben. Die belgischen Behörden und DPLP versuchen im Grunde, im Nachhinein und konstruiert das Bestehen eines gesonderten öffentlichen Auftrags nachzuweisen, indem sie geltend machen, dass die Flächendeckungsverpflichtung in den Verwaltungsverträgen aus zwei Gründen festgelegt wurde, und zwar zum einen aufgrund der Universaldienstverpflichtung und zum anderen aufgrund eines angeblichen öffentlichen Auftrags, der über die Universaldienstverpflichtung hinausgeht. Die entsprechenden Verträge enthalten jedoch keine Bestimmungen über einen angeblichen gesonderten öffentlichen Auftrag, aufgrund dessen DPLP verpflichtet wäre, ein größeres als für die Zwecke der Erbringung des Universaldienstes vorgesehenes Postnetz zu unterhalten.
- (368) Dass das Vorbringen der belgischen Behörden und von DPLP konstruiert ist, geht auch aus ihrer eigenen Argumentation hervor. Zur Verringerung einer möglichen Überkompensation möchten die belgischen Behörden, dass die Kommission die Differenz zwischen den tatsächlichen Kosten eines vollwertigen Postamts und denen eines hypothetischen, dieses Amt ersetzenden Postpunkts als Kosten ansieht, die durch einen zusätzlichen, über die Universaldienstverpflichtung hinausgehenden öffentlichen Auftrag verursacht wurden. Diese Argumentation stützt sich nicht auf ein hypothetisches größeres Netz, das DPLP zum Erreichen der territorialen Ziele unterhalten würde, sondern zeigt lediglich die Mehrkosten auf, die durch die flächendeckende Erbringung des Universaldienstes veranlasst sind, für den gemäß den Verwaltungsverträgen keine Beihilfe gewährt wird. Dass keine territorialen Ziele vorliegen, wird dadurch bestätigt, dass die belgischen Behörden die Zahl der Postpunkte beträchtlich erhöhen müssten, um den Universaldienst erbringen zu können, da er mit der gegenwärtigen Zahl von Postpunkten nicht sichergestellt werden kann.
- (369) Auch wenn es nicht möglich zu sein scheint, das Vorbringen der belgischen Behörden zu akzeptieren, die sich auf eine tatsächliche und gesonderte Flächendeckungsverpflichtung berufen, ist dennoch festzustellen, dass die Postnetz-Auflage des belgischen Staates, mit der die Unterhaltung eines Netzes gefordert wird, das die Sicherstellung des Universaldienstes und der anderen öffentlichen Dienstleistungen ermöglicht, nicht nur diese Dienste betrifft; sie bedingt auch zusätzliche Kosten für die kommerziellen Dienste.
- (370) Gemäß der leistungsorientierten Kostenerfassung und der Rechtsprechung im Fall Chronopost tragen alle Leistungen, die das Postnetz in Anspruch nehmen, zu dessen Gemeinkosten bei, wie unter Erwägungsgrund 354 erläutert wird. Infolgedessen tragen alle Produkte, einschließlich der kommerziellen Produkte, zu den Postnetzskosten bei. Die Kosten, die mit der vom Staat auferlegten Verpflichtung verbunden sind, Postämter zu unterhalten, belasten die kommerziellen Produkte, die dadurch ständig Verluste zu erwirtschaften scheinen, obwohl sie zu marktüblichen Preisen verkauft werden. DPLP bietet ihre kommerziellen Dienste über das Postnetz an, weil sie einen Teil von dessen Fixkosten finanzieren und damit indirekt zum Universaldienst beitragen.
- (371) Wirtschaftlich gesehen wäre es daher bei der Bewertung der Überkompensation von DPLP sinnvoll, die von den

kommerziellen Produkten verzeichneten Verluste, die durch die Universaldienstverpflichtungen und anderen öffentlichen Dienstleistungen bedingt sind, zu berücksichtigen. Während es für DPLP wirtschaftlich von Nutzen ist, das Postnetz für den Vertrieb der kommerziellen Produkte zu nutzen, hat dies unter Kostenrechnungsgesichtspunkten zur Folge, dass ein Teil der Netzkosten, die sonst den öffentlichen Dienstleistungen zugerechnet worden wären, nun den kommerziellen Produkten zugeordnet werden, so dass diese Verluste zu bringen scheinen.

#### System zur Berechnung der Überkompensation

- (372) Infolgedessen lässt sich die Berechnung der Überkompensation im vorliegenden Fall wie folgt zusammenfassen:
- Nettokosten (Kosten – Einnahmen) der DAWI
  - zulässiger angemessener Gewinn für die DAWI
  - + jährliche Ausgleichszahlungen für DAWI
  - + Zusätzliche Gewinnüberschüsse aus dem reservierten Bereich des Universaldienstes (nach Finanzierung des Universaldienstes, einschließlich der Netzmehrkosten für die kommerziellen Dienste)
- 
- = Überkompensation

#### Vereinbarkeit der Kapitalzuführungen

- (373) Die Vereinbarkeit der Kapitalzuführung von 1997 muss im Rahmen der Würdigung der Vereinbarkeit der jährlichen Ausgleichszahlungen für DAWI gewürdigt werden, da es sich nicht um eine gesonderte Kapitalaufstockung handelt, sondern um eine Zahlung im Zusammenhang mit dem gewährten Ausgleich für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen für den Zeitraum 1992-1996.
- (374) Da es sich bei der Kapitalzuführung von 2003 nicht um eine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV handelt, stellt sich die Frage der Vereinbarkeit der Beihilfe nicht.
- (375) Da es sich bei der Kapitalzuführung von 2006 nicht um eine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV handelt, stellt sich die Frage der Vereinbarkeit der Beihilfe nicht.

#### Unvereinbarkeit der Staatsgarantie

- (376) Die Staatsgarantie ist im Verwaltungsvertrag nicht als Ausgleich für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen aufgeführt, so dass ihre Vereinbarkeit nicht auf der Grundlage von Artikel 106 Absatz 2 AEUV gewürdigt werden kann. Da die belgischen Behörden keine andere Grundlage für die Feststellung der Vereinbarkeit genannt haben und die Kommission keine gefunden hat, stellt die Maßnahme eine Betriebsbeihilfe dar, die nicht mit dem Binnenmarkt vereinbar ist und demzufolge zurückgefordert werden muss.

#### Steuerliche Maßnahmen

- (377) Wie bereits angegeben, ist DPLP aus der Befreiung von der Körperschaftsteuer kein Vorteil erwachsen, so dass diese keine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV darstellt.



(378) Die Befreiungen von der Grundsteuer und den lokalen Steuern stellen staatliche Beihilfen im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV dar, müssen jedoch als bestehende Beihilfen betrachtet werden, weil sie vor dem Inkrafttreten des Vertrags eingeführt wurden. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass diese steuerlichen Maßnahmen in den Verwaltungsverträgen nicht als Ausgleich für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen aufgeführt werden.

(379) Infolgedessen wirken sich die Steuerbefreiungen nicht auf die Berechnung der Überkompensation aus, die auf den von DPLP tatsächlich bestrittenen Kosten beruht (die bereits die Auswirkungen dieser Steuerbefreiungen enthalten).

(380) Die Steuerbefreiungen werden daher im Rahmen eines gesonderten Verfahrens für bestehende Beihilferegelungen gemäß den Artikeln 17, 18 und 19 der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates vom 22. März 1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 93 EG-Vertrag behandelt <sup>(1)</sup>.

#### 6.3.3.3. Berechnung der Höhe der Überkompensation

(381) Die Höhe der Überkompensation lässt sich auf der Grundlage der Würdigung in Unterabschnitt 6.3.3.2 berechnen. Gemäß dem von den belgischen Behörden in den Verwaltungsverträgen eingeführten Finanzierungsmechanismus für öffentliche Dienstleistungen wird die Überkompensation für jede Vertragslaufzeit getrennt berechnet.

#### Erster Verwaltungsvertrag: 1992-1996

(in Tausend EUR)

- Nettokosten der öffentl. Dienstleistungen :	-	[...]	
- Dadurch bedingte Netzkosten :	-	[...]	
- Zulässiger angemessener Gewinn :	-	[...]	(Umsatzrendite von 4,8 %)
+ Staatliche Ausgleichszahlungen :	+	[...]	
+ Kapitalzuführung (1997) :	+	62 000	(nachträglicher Ausgleich für DAWI)
+ Übertragung von Immobilien :	+	112 209	
<hr/>			
= Überkompensation	=	[...]	

#### Zweiter Verwaltungsvertrag: 1997-2002

Berechnung der zusätzlichen Gewinnüberschüsse aus dem reservierten Bereich des Universaldienstes (UDP R)

(in Tausend EUR)

+ Gewinnüberschüsse UDP R :	+	[...]	(Gewinne UDP R, die über eine Umsatzrendite von 4,8 % hinausgehen)
Durch die UDP bedingte Netzkosten :		[...]	
Nettokosten UDP NR :		[...]	(USO NR is loss making)
Angemessener Gewinn UDP NR :		[...]	(Umsatzrendite von 4,8 %)
<hr/>			
= Kosten des Universaldienstes, die vom reservierten Bereich finanziert werden müssen	=	[...]	
<b>Zusätzliche Gewinnüberschüsse, die vom reservierten Bereich erwirtschaftet werden und die Nettokosten der DAWI mindern</b>	=	[...]	

Berechnung der Überkompensation:

(in Tausend EUR)

- Nettokosten der öffentlichen Dienstleistungen :	-	[...]	
- Zulässiger angemessener Gewinn :	-	[...]	(Umsatzrendite von 4,8 %)

<sup>(1)</sup> ABl. L 83 vom 27.3.1999, S. 1.

+ Staatliche Ausgleichszahlungen :	+ 1 286 461
+ Zusätzliche Gewinnüberschüsse UDP R	+ [...]
<hr/>	
= Überkompensation	= [...]

**Dritter Verwaltungsvertrag: 2003-2005**

Berechnung der zusätzlichen Gewinnüberschüsse aus dem reservierten Bereich des Universaldienstes (UDP R)

		(in Tausend EUR)
+ Gewinnüberschüsse UDP R :	+ [...]	(Gewinne UDP R, die über eine Umsatzrendite von 4,8 % hinausgehen)
Durch die UDP bedingte Netzkosten :	[...]	
Nettokosten UDP NR :	- [...]	(begünstigte UDP NR)
Angemessener Gewinn UDP :	[...]	(Umsatzrendite von 4,8 %)
<hr/>		
= Durch die UDP verursachte Kosten, die vom reservierten Bereich finanziert werden müssen	= [...]	(keine zu finanzierenden Verluste)
<b>Zusätzliche Gewinnüberschüsse, die vom reservierten Bereich erwirtschaftet werden und die Nettokosten der DAWI mindern</b>	= [...]	

Berechnung der Überkompensation:

		(in Tausend EUR)
- Nettokosten der öffentlichen Dienstleistungen :	- [...]	
- Zulässiger angemessener Gewinn :	- [...]	(Umsatzrendite von 4,8 %)
+ Staatliche Ausgleichszahlungen :	+ 677 985	
+ Zusätzliche Gewinnüberschüsse UDP R :	+ [...]	
<hr/>		
= Überkompensation	= [...]	

**Vierter Verwaltungsvertrag: 2006-2010**

Berechnung der zusätzlichen Gewinnüberschüsse aus dem reservierten Bereich des Universaldienstes (UDP R)

		(in Tausend EUR)
+ Gewinnüberschüsse UDP R :	+ [...]	(Gewinne UDP R, die über eine Umsatzrendite von 7,4 % hinausgehen)
Durch die UDP bedingte Netzkosten :	[...]	
Nettokosten UDP NR :	[...]	(begünstigte UDP NR)
Angemessener Gewinn UDP :	[...]	(Umsatzrendite von 7,4 %)
<hr/>		
= Durch die UDP verursachte Kosten, die vom reservierten Bereich finanziert werden müssen	= [...]	(keine zu finanzierenden Verluste)
<b>Zusätzliche Gewinnüberschüsse, die vom reservierten Bereich finanziert werden müssen und die Nettokosten der DAWI mindern</b>	= [...]	

## Berechnung der Überkompensation:

(in Tausend EUR)

– Nettokosten der öffentlichen Dienstleistungen :	–	[...]	
– Zulässiger angemessener Gewinn :	–	[...]	(Umsatzrendite von 7,4 %)
+ Staatliche Ausgleichszahlungen :	+	1 568 787	
+ Zusätzliche Gewinnüberschüsse UDP R :	+	[...]	
<hr/>		<hr/>	
= Überkompensation	=	[...]	

## Sonstige Maßnahmen

## Staatsgarantie

(in Tausend EUR)

Vom Staat 2004 gewährte Garantie:	1 500
<hr/>	
=	1 500

Bei der Berechnung der Überkompensation berücksichtigt Zeitraum

- (382) Wie mit den belgischen Behörden vereinbart<sup>(1)</sup>, ist die „objektivste und ausgewogenste“ Methode zur Ermittlung des Zeitraums, der bei der Berechnung der gesamten Kompensation im vorliegenden Fall zu berücksichtigen ist, der Ansatz „Vertrag für Vertrag“. Die Kommission hat keine Einwände dagegen, dem Antrag der belgischen Behörden stattzugeben. Denn diese Methode bietet den Parteien ein Höchstmaß an Berechenbarkeit und Rechtssicherheit und dient somit dazu, die Gefahr der Überkompensation zu verringern. Jeder Vertragszeitraum wird daher gesondert geprüft, und keine Über- oder Unterkompensation wird auf einen anderen Zeitraum übertragen.
- (383) Die belgischen Behörden machen allerdings geltend, dass die Kommission vor dem Inkrafttreten des DAWI-Gemeinschaftsrahmens von 2005 stets eine Methode zur Gesamtberechnung der Unter-/Überkompensation angewandt habe. Auf dieser Grundlage ersuchten die belgischen Behörden darum, die Jahre vor 2005<sup>(2)</sup> im Hinblick auf eine Gesamtberechnung der Unter-/Überkompensation zusammenzufassen.
- (384) Die Kommission merkt an, dass für die drei Verwaltungsverträge aus der Zeit vor 2005 eine Unterkompensation festgestellt wurde, so dass sich eine Zusammenfassung nicht auf die Höhe der zurückzufordernden Überkompensation auswirken würde.
- (385) Darüber hinaus weist die Kommission darauf hin, dass „die Parameter für die Berechnung, Überwachung und etwaige Änderung der Ausgleichszahlungen“ seit der Annahme des DAWI-Gemeinschaftsrahmens von 2005 zuvor in dem Betrauungsakt oder den Betrauungsakten aufgestellt werden müssen<sup>(3)</sup>. Da der vierte Verwaltungsvertrag keinen Ausgleich für Kosten irgendeiner Art vorsah,

die außerhalb seines Gültigkeitszeitraums (2006-2010) bestritten wurden, können Unterkompensationen für die nicht unter diesen Vertrag fallenden Zeiten nicht mit einer möglichen Überkompensation an DPLP verrechnet werden.

## Ergebnis der Berechnung der Überkompensation

- (386) Die Kommission gelangt zu dem Ergebnis, dass DPLP — insbesondere während des Gültigkeitszeitraums des vierten Verwaltungsvertrags — eine Überkompensation in Höhe von 415 Mio. EUR für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen erhalten hat. Da die Überkompensation eine nicht mit dem Binnenmarkt vereinbare Beihilfe darstellt, muss sie zurückgefordert werden.

## 7. SCHLUSSFOLGERUNG

- (387) Bei der Übernahme der Pensionen, den jährlichen staatlichen Ausgleichszahlungen, den Immobilienübertragungen, der Kapitalzuführung von 1997, den Steuerbefreiungen und der Staatsgarantie handelt es sich um Beihilfemaßnahmen im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV, da sie DPLP von Kosten entlastet haben, die Privatunternehmen normalerweise zu tragen haben.
- (388) Die Kapitalzuführungen von 2003 und 2006 stellen keine Beihilfen im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV dar, weil der Staat nach dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden privaten Kapitalgebers gehandelt hat.
- (389) Die Kommission stellt fest, dass Belgien die Maßnahmen mit Ausnahme der Kapitalzuführung von 2003, die vor der Durchführung ordnungsgemäß bei der Kommission angemeldet wurde, und der Steuerbefreiungen, bei denen es sich um bestehende Beihilfen handelt, rechtswidrig unter Verstoß gegen Artikel 108 Absatz 2 AEUV durchgeführt hat.
- (390) Durch die Übernahme der Pensionen ist DPLP im Hinblick auf die Sozialversicherungsbeiträge nicht in einer günstigeren Lage als ihre Wettbewerber gewesen. Die Maßnahme kann daher als nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden.

<sup>(1)</sup> Schreiben der belgischen Behörden vom 20. Dezember 2011.

<sup>(2)</sup> Die belgischen Behörden vertreten insbesondere die Auffassung, dass die Annahme eines Gesamtansatzes für die Zeiten vor 2006 durch den Beschluss (2011/747/EU) der Kommission vom 24. Mai 2011 über die staatliche Beihilfe C 88/97, die die Französische Republik zugunsten von Crédit mutuel durchgeführt hat, bestätigt werde (ABl. L 309 vom 24.11.2011, S. 23).

<sup>(3)</sup> DAWI-Gemeinschaftsrahmen, Ziffer 12 Buchstabe d.

- (391) Die im Rahmen des vierten Verwaltungsvertrags gewährten jährlichen Ausgleichszahlungen stellen Beihilfen dar, die nach Artikel 106 Absatz 2 AEUV nicht mit dem Binnenmarkt vereinbar sind, da DPLP überkompensiert wurde.
- (392) Bei der Staatsgarantie handelt es sich um eine mit dem Binnenmarkt unvereinbare Beihilfe.
- (393) Die Befreiung von der Grundsteuer und die Befreiung von den lokalen Steuern stellen bestehende Beihilfen dar und werden im Rahmen eines gesonderten Verfahrens für bestehende Beihilferegelungen gemäß den Artikeln 17, 18 und 19 der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 behandelt.
- (394) Gemäß Ziffer 5 des DAWI-Gemeinschaftsrahmens werden die für das öffentliche Auftragswesen und den Wettbewerb geltenden Gemeinschaftsvorschriften von dem vorliegenden Beschluss nicht berührt —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

#### Artikel 1

Die Übernahme der Pensionen, die Belgien De Post-La Poste (DPLP, jetzt bpost) gewährt hat, stellt nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union eine mit dem Binnenmarkt vereinbare Beihilfe dar.

#### Artikel 2

Der Ausgleich für die Kosten öffentlicher Dienstleistungen zugunsten von De Post-La Poste (DPLP, jetzt bpost) stellt eine nicht mit dem Binnenmarkt vereinbare Beihilfe dar und wurde von Belgien rechtswidrig unter Verstoß gegen Artikel 108 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union gewährt.

#### Artikel 3

Das Kapital, das De Post-La Poste (DPLP, jetzt bpost) von Belgien 2003 und 2006 zuführt wurde, stellt keine Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 des Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union dar.

#### Artikel 4

Die Staatsgarantie zugunsten von De Post-La Poste (DPLP, jetzt bpost) stellt eine nicht mit dem Binnenmarkt vereinbare Beihilfe dar und wurde von Belgien rechtswidrig unter Verstoß gegen Artikel 108 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union gewährt.

#### Artikel 5

- (1) Belgien fordert die mit dem Binnenmarkt unvereinbaren Beihilfen, die im Rahmen der in den Artikeln 2 und 4 genannten Maßnahmen gewährt wurden, zurück.
- (2) Die zurückzufordernden Beträge umfassen Zinsen, die ab dem Zeitpunkt, zu dem die Beihilfe dem Begünstigten zur Ver-

fügung gestellt wurde, bis zu deren tatsächlicher Rückzahlung berechnet werden.

(3) Die Zinsen werden nach Kapitel V der Verordnung (EG) Nr. 794/2004 der Kommission<sup>(1)</sup> und nach der Verordnung (EG) Nr. 271/2008 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 794/2004 nach der Zinseszinsformel berechnet.

(4) Belgien stellt mit dem Tag des Erlasses dieses Beschlusses alle aufgrund der in den Artikeln 2 und 4 genannten Maßnahmen ausstehenden Zahlungen ein.

#### Artikel 6

(1) Die Beihilfen, die im Rahmen der in den Artikeln 2 und 4 genannten Maßnahmen gewährt wurden, werden sofort und tatsächlich zurückgefordert.

(2) Belgien stellt sicher, dass dieser Beschluss binnen vier Monaten nach seiner Bekanntgabe umgesetzt wird.

#### Artikel 7

(1) Belgien übermittelt der Kommission binnen zwei Monaten nach Bekanntgabe dieses Beschlusses die folgenden Informationen:

- Gesamtbetrag (Hauptforderung und Zinsen), der vom Begünstigten zurückzufordern ist;
- ausführliche Beschreibung der Maßnahmen, die ergriffen wurden bzw. beabsichtigt sind, um diesem Beschluss nachzukommen;
- Unterlagen, aus denen hervorgeht, dass an den Begünstigten eine Rückzahlungsanordnung ergangen ist.

(2) Belgien unterrichtet die Kommission über den Fortgang seiner Maßnahmen zur Umsetzung dieses Beschlusses, bis die Rückzahlung der Beihilfen, die im Rahmen der in Artikel 2 und 4 genannten Maßnahmen gewährt wurden, abgeschlossen ist. Auf Anfrage der Kommission legt Belgien unverzüglich Informationen über die Maßnahmen vor, die ergriffen wurden bzw. beabsichtigt sind, um diesem Beschluss nachzukommen. Ferner übermittelt Belgien ausführliche Angaben über die Beihilfebeträge und die Zinsen, die vom Begünstigten bereits zurückgezahlt wurden.

#### Artikel 8

Dieser Beschluss ist an das Königreich Belgien gerichtet.

Brüssel, den 25. Januar 2012

Für die Kommission  
Joaquín ALMUNIA  
Vizepräsident

<sup>(1)</sup> ABl. L 140 vom 30.4.2004, S. 1.