

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

22. september 2011 *

I sag C-148/09 P,

angående appel i henhold til artikel 56 i statuten for Domstolen, iværksat den 24. april 2009,

Kongeriget Belgien ved C. Pochet og T. Materne, som befuldmægtigede, bistået af advocaat J. Meyers,

appellant,

de øvrige parter i appelsagen:

Deutsche Post AG, Bonn (Tyskland), ved Rechtsanwälte T. Lübbig og J. Sedemund,

* Processprog: tysk.

DHL International, Diegem (Belgien), ved Rechtsanwalte T. Lubbig og J. Sedemund,

sagsogere i første instans,

Europa-Kommissionen ved B. Martenczuk og D. Grespan, som befuldmægtigede,
og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsogt i første instans,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, A. Tizzano, og dommerne J.-J. Kasel, A. Borg
Barthet, E. Levits (refererende dommer) og M. Safjan,

generaladvokat: N. Jaaskinen
justitssekretar: fuldmægtig B. Fulop,

pa grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 7. september 2010,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 2. december 2010,

afsagt følgende

Dom

- ¹ I appelskriftet har Kongeriget Belgien, støttet af Europa-Kommissionen, nedlagt påstand om ophævelse af den dom, der blev afsagt af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans den 10. februar 2009, Deutsche Post og DHL International mod Kommissionen (sag T-388/03, Sml. II, s. 199, herefter »den appellerede dom«), hvorved Retten annullerede Kommissionens beslutning af 23. juli 2003 om ikke at rejse indsigelser ved afslutningen af den indledende undersøgelsesprocedure i henhold til artikel 88, stk. 3, EF vedrørende forskellige foranstaltninger vedtaget af de belgiske myndigheder til fordel for det belgiske offentlige postvæsen, La Poste SA (K(2003) 2508 endelig, herefter »den omtvistede beslutning«).

Retsforskrifter

- ² Det fremgår af anden betragtning til Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-traktatens artikel [88] (EFT L 83, s. 1), at denne forordning har til formål at kodificere og styrke Kommissionens faste praksis for anvendelsen af artikel 88 EF i overensstemmelse med Domstolens praksis.

3 I den nævnte forordnings artikel 1 fastsættes:

»I denne forordning forstås ved:

[...]

h) »interesserede parter« alle medlemsstater og personer, virksomheder eller sammenslutninger af virksomheder, hvis interesser måtte være berørt af den tildelte støtte, herunder navnlig støttemodtageren, konkurrerende virksomheder og erhvervsorganisationer.«

4 I samme forordnings artikel 4 med overskriften »Foreløbig undersøgelse af anmeldelsen og Kommissionens beslutninger« fastsættes i stk. 2-4:

»2. Konstaterer Kommissionen efter en foreløbig undersøgelse, at en anmeldt foranstaltning ikke udgør støtte, fastslår den dette ved beslutning.

3. Konstaterer Kommissionen efter en foreløbig undersøgelse, at en anmeldt foranstaltning ganske vist er omfattet af [...] artikel [87], stk. 1, [EF], men ikke giver anledning til tvivl om, at den er forenelig med fællesmarkedet, beslutter den, at foranstaltningen er forenelig med fællesmarkedet (herefter »beslutning om ikke at gøre indsigelse«). I beslutningen anføres, hvilken undtagelse i traktaten der er anvendt.

4. Konstaterer Kommissionen efter en foreløbig undersøgelse, at en anmeldt foranstaltning giver anledning til tvivl om, hvorvidt den er forenelig med fællesmarkedet, beslutter den at indlede proceduren efter [...] artikel [88], stk. 2, [EF] (herefter »beslutning om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure«).

5 I artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 659/1999 bestemmes:

»Beslutningen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure skal sammenfatte de relevante faktiske og retlige spørgsmål, indeholde en foreløbig vurdering fra Kommissionens side med hensyn til støttekarakteren af den påtænkte foranstaltning og anføre, om der er tvivl om, hvorvidt den er forenelig med fællesmarkedet. I beslutningen skal den pågældende medlemsstat og andre interesserede parter opfordres til at fremsætte bemærkninger inden for en nærmere fastsat frist, der normalt ikke må overstige en måned. I behørigt begrundede tilfælde kan Kommissionen forlænge denne frist.«

Sagens baggrund

6 I 1992 blev La Poste SA (herefter »La Poste«) ændret til et statsligt aktieselskab, men udgør stadig den almindelige postvirksomhed i Belgien og skal opfylde særlige forpligtelser til at yde tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse. Bestemmelserne om kompensation for nettoekstraomkostningerne for tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse fastsættes i kontrakten om drift, indgået med den belgiske stat.

7 Eksprespakkesektoren udgør 4% af omsætningen for La Poste, hvilket svarer til en markedsandel på 18% i denne sektor. Deutsche Post AG (herefter »Deutsche Post«) og dets belgiske datterselskab DHL International har mellem 35% og 45% af markedsandelene på dette marked.

- 8 Ved skrivelse af 3. december 2002 anmeldte de belgiske myndigheder til Kommissionen et forslag om kapitalforøgelse i La Poste på 297,5 mio. EUR.

- 9 Den 22. juli 2003 indgav sagsøgerne i første instans en anmodning til Kommissionen om oplysninger vedrørende procedurens status med henblik på eventuelt at deltage deri.

- 10 Den 23. juli 2003, efter afslutningen af den indledende undersøgelsesprocedure i henhold til artikel 88, stk. 3 EF, vedtog Kommissionen den omtvistede beslutning, idet den fandt, at den anmeldte kapitalforøgelse ikke udgjorde statsstøtte.

Sagens behandling ved Kommissionen og den omtvistede beslutning

- 11 Efter tre møder med de belgiske myndigheder samt forskellige brevvekslinger fandt Kommissionen, at den kapitalforhøjelse, som disse myndigheder havde anmeldt, var forenelig med fællesmarkedet.

- 12 Til grund herfor undersøgte Kommissionen forinden seks ikke anmeldte foranstaltninger, som La Poste har været omfattet af, siden virksomhedens omdannelse til en selvstændig offentlig virksomhed, idet den fandt, at de var en betingelse for lovligheden af den anmeldte kapitalforhøjelse.

- 13 Den første foranstaltning bestod i en fritagelse for selskabsskat. Idet La Poste havde lidt et samlet nettotab på 238,4 mio. EUR mellem 1992 og 2002, fandt Kommissionen, at en sådan fritagelse ikke havde medført nogen overførsel af statsmidler.

- 14 Den anden foranstaltning bestod i den belgiske stats overdragelse af ejendomme, der var nødvendige for den offentlige tjeneste, til La Poste til gengæld for tilbageførsel af en hensættelse til pensioner på 100 mio. EUR, foretaget af La Poste. Kommissionen vurderede, at denne foranstaltning ikke indebar nogen fordel for sidstnævnte.
- 15 Den tredje foranstaltning bestod i en mulighed for at opnå en statsgaranti for optagne lån. Idet Kommissionen havde konstateret, at La Poste aldrig havde gjort brug af denne garanti, fandt den, at der ikke var tale om statsstøtte.
- 16 Den fjerde foranstaltning bestod i en fritagelse for ejendomsskat på ejendomme, som anvendes af en offentlig tjeneste. Kommissionen fandt, at en sådan foranstaltning kunne udgøre en statsstøtte.
- 17 Den femte foranstaltning bestod i en overkompensation for finansielle ydelser af almindelig interesse i perioden 1992-1997. Kommissionen fandt, at en sådan foranstaltning kunne udgøre en statsstøtte.
- 18 Den sjette foranstaltning bestod i to kapitalforhøjelser, som blev gennemført i marts og december 1997, på i alt 62 mio. EUR, og som var beregnet til at modsvare en utilstrækkelig kompensation for tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse. Kommissionen fandt, at en sådan foranstaltning kunne udgøre en statsstøtte.
- 19 Hvad angår den fjerde, femte og sjette ikke anmeldte foranstaltning samt den anmeldte foranstaltning, fandt Kommissionen, at selv om det antages, at disse foranstaltninger omfatter statsstøtteelementer, er de forenelige med fællesmarkedet efter artikel 86, stk. 2, EF, da de ikke indebærer overkompensation for nettomerudgifterne med hensyn til tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse.

- 20 Endelig anførte Kommissionen, at den anmeldte foranstaltning i form af en kapitalforøgelse på 297,5 mio. EUR var et mindre beløb end den »historiske underkompensation« for nettomerudgifterne for tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, således at den ikke udgjorde »statsstøtte« i artikel 87, stk. 1, EF's forstand.

Sagen for Retten og den appellerede dom

- 21 Sagsøgerne i første instans anlagde sag med påstand om annullation af den omtvistede beslutning og anførte til støtte herfor syv anbringender. Kommissionen fremsatte en formalitetsindsigelse, baseret på manglende søgsmålskompetence og søgsmålsinteresse hos sagsøgerne i første instans.
- 22 Ved Rettens kendelse af 15. december 2004 har denne henskudt formalitetsindsigelsen til afgørelse i forbindelse med sagens realitet.
- 23 Hvad angår sagens antagelse til realitetsbehandling har Retten foretaget en efterfølgende undersøgelse af søgsmålskompetencen og søgsmålsinteressen hos sagsøgerne i første instans.
- 24 For det første anførte Retten, at det fremgår af fast retspraksis, at de personer, der er indrømmet de i artikel 88, stk. 2, EF omhandlede processuelle garantier, kun kan opnå, at de respekteres, hvis de har adgang til at indbringe en kommissionsbeslutning vedtaget i medfør af artikel 88, stk. 3, EF, om at erklære en støtte forenelig med fællesmarkedet, uden at indlede den formelle undersøgelsesprocedure, for Unionens retsinstanser.

- 25 I den appellerede doms præmis 43 fremhævede Retten, at de personer, der er indrømmet disse garantier, er interesserede parter i artikel 88, stk. 2, EF's forstand, dvs. navnlig virksomheder, som er i konkurrence med modtagerne af den omtvistede støtte.
- 26 Idet den bemærkede, at søgsmålskompetence kun kan anerkendes i denne sammenhæng, når de interesserede parter med søgsmålet skal sikre deres processuelle garantier, og ikke når de anfægter berettigelsen af en beslutning vedtaget på grundlag af artikel 88, stk. 3, EF, foretog Retten en undersøgelse af de anbringender, som sagsøgerne i første instans havde gjort gældende, og konstaterede, at disse var todelte.
- 27 For så vidt angår de anbringender, der rejser tvivl om berettigelsen af den omtvistede beslutning, fandt Retten i den appellerede doms præmis 49, at sagsøgerne i første instans ikke havde bevist, at den støtteforanstaltning, som den omtvistede beslutning vedrører, i væsentlig grad påvirkede deres konkurrencemæssige stilling på markedet. På denne baggrund fandt Retten, at sagsøgerne i første instans ikke havde søgsmålskompetence til at rejse tvivl om berettigelsen af den omtvistede beslutning.
- 28 For så vidt angår anbringenderne om at sikre deres processuelle garantier fastslog Retten i den appellerede doms præmis 52, at sagsøgerne i første instans som direkte konkurrenter til La Poste kan anses for interesseret part som omhandlet i artikel 88, stk. 2, EF. I denne henseende klassificerede Retten i den appellerede doms præmis 55 for det første det andet anbringende som et anbringende, der udtrykkeligt anfægter tilsidesættelsen af de processuelle rettigheder for sagsøgerne i første instans. For det andet fandt Retten i dommens præmis 56, at det tredje, fjerde, femte og syvende anbringende angiver omstændigheder til støtte for det andet anbringende. Den fastslog herefter, at sagsøgerne i første instans havde søgsmålsinteresse, og at det andet anbringende og argumenter, der fremføres til støtte herfor, kunne antages til realitetsbehandling.

- 29 Retten fastslog for det andet i den appellerede doms præmis 62, at sagsøgerne i første instans i deres egenskab af interesseret part som omhandlet i artikel 88, stk. 2, EF havde en interesse i, at den omtvistede beslutning annulleres, i det omfang en sådan annul-
lation forpligter Kommissionen til at indlede den formelle undersøgelsesprocedure.
- 30 Retten forkastede derfor Kommissionens formalitetsindsigelse.
- 31 Hvad angår sagens realitet har Retten — efter at have fastslået, at begrebet alvorlige
vanskeligheder, der gør, at Kommissionen ved undersøgelsen af en støtteforanstalt-
ning skal indlede den formelle procedure, skal fastlægges objektivt — i den appel-
lerede doms præmis 96-107 fastlagt de indicier, der vidner om tilstedeværelsen af
sådanne alvorlige vanskeligheder ved undersøgelsen af en støtteforanstaltning, dvs.
varigheden af og omstændighederne ved undersøgelsen, den utilstrækkelige og
ufuldstændige karakter af undersøgelsen og indholdet af den omtvistede beslutning.
- 32 For det første konstaterede Retten indledningsvis, at der var forløbet syv måneder
mellem anmeldelsen af den omtvistede støtte og vedtagelsen af den omtvistede be-
slutning, dvs. en frist, der langt oversteg den frist på to måneder, som er fastsat for en
foreløbig undersøgelse i medfør af artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 659/1999.
- 33 Derefter var proceduren markeret af tre møder mellem de belgiske myndigheder og
Kommissionen samt forskellige begæringer om oplysninger, hvorunder Kommissio-
nen ikke undlod at betone sagens kompleksitet og undersøgelsens meget betydelige
omfang, som skulle dækkes, vel vidende, at den gjorde den anmeldte foranstaltnings
forenelighed betinget af foreneligheden af de seks foranstaltninger, der ikke er blevet
anmeldt.

- 34 Endelig fremhævede Retten i den appellerede doms præmis 103, at Kommissionen havde tøvet ved valget af hjemmel for vedtagelsen af den omtvistede beslutning mellem en tilgang, der bygger på artikel 87 EF, og en tilgang, der bygger på artikel 86, stk. 2, EF.
- 35 Retten har i den appellerede doms præmis 106 konkluderet, at den procedure, som Kommissionen har iværksat, varede betydeligt længere end den tid, der normalt er påkrævet for at foretage en første undersøgelse inden for rammerne af artikel 88, stk. 3, EF.
- 36 For det andet undersøgte Retten, om oplysningerne vedrørende indholdet af den omtvistede beslutning også kunne udgøre indicier, som viser, at Kommissionen stødte på alvorlige vanskeligheder ved undersøgelsen af de pågældende foranstaltninger.
- 37 For det første fastslog Retten i denne forbindelse, at Kommissionens undersøgelse af den anden ikke anmeldte foranstaltning til La Postes fordel, nemlig undersøgelsen af tilbageførslen af hensættelsen til pensioner, er utilstrækkelig, med henvisning til, at Kommissionen ikke var i besiddelse af de nødvendige oplysninger, der kunne have gjort det muligt at vurdere den fordel, som den belgiske stats vederlagsfrie tilrådgivelsesstilling af fast ejendom medførte.
- 38 Efter for det andet at have gengivet, at Kommissionen i henhold til ordlyden af præmis 93 i dom af 24. juli 2003, Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg (sag C-280/00, Sml. I, s. 7774), der blev afsagt efter vedtagelsen af den omtvistede beslutning, skal undersøge, om de udgifter til tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, som blev kompenseret af staten, svarer til eller var lavere end udgifterne for en veldreven gennemsnitsvirksomhed (kriteriet om »benchmarking«), fastslog Retten, at en sådan undersøgelse ikke forelå. Herefter fastslog den, at undersøgelsen af den anmeldte foranstaltning var ufuldstændig.

39 Retten annullerede derfor den omtvistede beslutning.

Retsforhandlingerne for Domstolen

40 I appelskriftet har Kongeriget Belgien nedlagt følgende påstande:

— Den appellerede dom ophæves.

— Deutsche Post AG og DHL International tilpligtes at betale sagens omkostninger.

41 Deutsche Post og DHL International har nedlagt følgende påstande:

— Appellen forkastes.

— Kongeriget Belgien og Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Om appellen

- 42 Kongeriget Belgien gør tre anbringender gældende til støtte for appellen, vedrørende for det første en fejlagtig kvalifikation af den konkrete sags omstændigheder, for det andet om, at Retten begik en retlig fejl og, for det tredje, tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet. Kommissionen, der støtter Kongeriget Belgiens påstande, har endvidere fremsat et selvstændigt anbringende, idet den har gjort gældende, at Retten har tilsidesat artikel 230, stk. 4, EF.
- 43 Indledningsvis skal der tages stilling til de anbringender, hvormed Kongeriget Belgien og Kommissionen har anfægtet Rettens bedømmelse af, om sagen skulle antages til realitetsbehandling i første instans, samt bedømmelsen af nogle af de anbringender, der blev taget til følge.

Om det andet appelanbringende og Kommissionens selvstændige anbringende

Parternes argumenter

- 44 Kongeriget Belgien har gjort gældende, at Retten har begået en retlig fejl ved at fastslå, at det fjerde og syvende anbringende kunne antages til realitetsbehandling, selv om appellanterne ved hjælp af sidstnævnte anbringender anfægter, at den omtvistede beslutning var velbegrundet.

- 45 Ifølge Kommissionen har Retten tilsidesat artikel 230, stk. 4, EF ved at have fastslået, at sagsøgerne i første instans' sag kunne antages til realitetsbehandling med den begrundelse, at disse påberåber sig beskyttelsen af de processuelle garantier, der følger af artikel 88, stk. 3, EF. En sådan påstand fremgår således ikke af nogen af de anbringender, som sagsøgerne i første instans havde gjort gældende, således at det tilkommer Domstolen af egen drift at ophæve den appellerede dom på dette grundlag.
- 46 Desuden har Retten dermed foregrebet spørgsmålet om lovligheden af den omtvistede støtte.
- 47 Deutsche Post og DHL International gør indledningsvis gældende, at Kommissionens selvstændige anbringende ikke kan antages til realitetsbehandling.
- 48 Med hensyn til sagens realitet har appellanterne påpeget, at Retten blot har taget samtlige de omstændigheder, der er relevante for at vurdere forekomsten af eventuelle alvorlige vanskeligheder, i betragtning. Endvidere er det med urette, at Kommissionen har antaget, at anbringendet om beskyttelse af processuelle rettigheder ikke var påberåbt i første instans. Appellanterne nævner i denne henseende de forskellige afsnit i deres stævning, hvori der henvises til denne problematik.

Domstolens bemærkninger

— Formaliteten med hensyn til Kommissionens selvstændige anbringende

- 49 Indledningsvis skal det undersøges, om Domstolen kan admittere Kommissionens selvstændige anbringende om Rettens tilsidesættelse af artikel 230, stk. 4, EF.

- 50 Herved bemærkes, at i henhold til artikel 56, stk. 2, i statuten for Domstolen kan en appel iværksættes til denne af enhver part, som helt eller delvis ikke har fået medhold for Retten. Da Kommissionen var sagsøgt for Retten, kan den i henhold til artikel 115, stk. 1, i Domstolens procesreglement indgive svarskrift inden to måneder efter appel-skriftets forkyndelse i overensstemmelse med de krav, der følger af artikel 115, stk. 2, og procesreglementets artikel 116.
- 51 Det følger heraf, at Kommissionens selvstændige anbringende bør antages til realitetsbehandling.

— Om realiteten

- 52 Hvad angår realiteten har Kommissionen gjort gældende, at der er sket tilsidesættelse af artikel 230, stk. 4, EF, for så vidt som Retten ved ud fra stævningens argumenter kunstigt at opstille et anbringende om tilsidesættelse af de processuelle rettigheder har ændret sagen i første instans, der var anlagt til prøvelse af berettigelsen af den omtvistede beslutning. Kongeriget Belgien bemærker ligeledes, at appellanterne med det fjerde og syvende anbringende alene anfægter beslutningens berettigelse, således at Retten med urette har fastslået, at anbringenderne kan antages til realitetsbehandling.
- 53 Hvad for det første angår klagepunktet om tilsidesættelse af betingelserne i artikel 230, stk. 4, EF skal det indledningsvis bemærkes, at artikel 4 i forordning nr. 659/1999 indfører en foreløbig undersøgelse af de anmeldte støtteforanstaltninger, som skal gøre det muligt for Kommissionen at danne sig en første opfattelse af, om den pågældende støtte er forenelig med fællesmarkedet. Efter forløbet af denne fase konstaterer Kommissionen, at denne foranstaltning enten ikke er en støtte eller falder ind under anvendelsesområdet for artikel 87, stk. 1, EF. I sidstnævnte tilfælde kan foranstaltningen

ikke rejse tvivl om, hvorvidt den er forenelig med fællesmarkedet, eller den kan derimod rejse en sådan tvivl (dom af 24.5.2011, sag C-83/09P, Kommissionen mod Kronoply og Kronotex, Sml. I, s. 4441, præmis 43).

- 54 Den anfægtede beslutning er i det foreliggende tilfælde en beslutning om ikke at gøre indsigelse, jf. artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 695/1999, hvis lovlighed afhænger af, om der hersker tvivl om, hvorvidt støtten er forenelig med fællesmarkedet. Da en sådan tvivl skal føre til, at der indledes en formel undersøgelsesprocedure, hvori de interesserede parter som omhandlet i artikel 1, litra h), i forordning nr. 659/1999 kan deltage, må det antages, at enhver interesseret part som omhandlet i sidstnævnte bestemmelse er umiddelbart og individuelt berørt af en sådan beslutning. De interesserede parter, der er indrømmet de i artikel 88, stk. 2, EF og artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 659/1999 fastsatte processuelle garantier, kan kun opnå, at disse respekteres, hvis de har adgang til at indbringe beslutningen om ikke at gøre indsigelse for Unionens retsinstanser (jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Kronoply og Kronotex, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis).
- 55 Ved at nedlægge påstand om annullation af den omtvistede beslutning om ikke at gøre indsigelse, kritiserer en sagsøger i det væsentlige, at Kommissionens beslutning vedrørende den pågældende støtte er blevet vedtaget, uden at Kommissionen har indledt den formelle undersøgelsesprocedure, hvorved den har tilsidesat sagsøgerens processuelle rettigheder. Sagsøgeren kan for at få taget sin påstand om annullation til følge påberåbe sig ethvert anbringende, der kan godtgøre, at vurderingen af de oplysninger, Kommissionen råder over, under den foreløbige undersøgelse af den anmeldte foranstaltning burde have rejst tvivl med hensyn til dens forenelighed med fællesmarkedet. Anvendelsen af sådanne argumenter kan dog ikke bevirke en ændring af sagsgenstanden eller betingelserne for at antage søgsmålet til realitetsbehandling. Den omstændighed, at der foreligger tvivl med hensyn til foranstaltningens forenelighed, er derimod netop det bevis, som kræves ført for at godtgøre, at Kommissionen var forpligtet til at indlede den formelle undersøgelsesprocedure i henhold til artikel 88,

stk. 2, EF og artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 659/1999 (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Kronoply og Kronotex, præmis 59).

- 56 Det er på baggrund af disse principper, at Rettens bedømmelse af, hvorvidt anbringenderne i annullationssøgsmålet skal antages til realitetsbehandling, skal undersøges.
- 57 I det foreliggende tilfælde fastslog Retten i den appellerede doms præmis 45, at det andet anbringende i stævningen i første instans vedrørte tilsidesættelse af bestemmelserne i artikel 88, stk. 3, EF, idet Kommissionen havde besluttet ikke at indlede proceduren i henhold til artikel 88, stk. 2, EF, selv om den stødte på alvorlige vanskeligheder ved undersøgelsen af de omtvistede foranstaltningers forenelighed med fællesmarkedet.
- 58 Retten bemærkede således korrekt i den appellerede doms præmis 54, at det ikke tilkommer Unionens retsinstanser at fortolke et søgsmål — hvorunder det udelukkende er den materielle rigtighed af en beslutning om vurdering af støtten som sådan, der anfægtes — som et søgsmål, der reelt må opfattes som en påstand om at beskytte de processuelle rettigheder, der tilkommer sagsøgeren ifølge artikel 88, stk. 2, EF og artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 659/1999, når sagsøgeren ikke udtrykkeligt har anført et anbringende til støtte for denne påstand. I et sådant tilfælde vil en fortolkning af anbringendet faktisk medføre en ændret afgrænsning af sagens genstand (jf. i denne retning dom af 29.11.2007, sag C-176/06 P, Stadtwerke Schwäbisch Hall m.fl. mod Kommissionen, præmis 25, og dommen i sagen Kommissionen mod Kronoply og Kronotex, præmis 55).
- 59 Under disse omstændigheder fandt Retten i den appellerede doms præmis 55, at sagsøgerne i første instans med det andet anbringende udtrykkeligt gjorde gældende, at deres processuelle rettigheder i henhold til artikel 88, stk. 2, EF var blevet tilsidesat ved vedtagelsen af den omtvistede beslutning.

- 60 Hermed har Retten dog ikke foretaget en urigtig retsanvendelse.
- 61 For det første er det ubestridt, at sagens genstand for sagsøgerne i første instans' søgsmål ganske rigtigt vedrører annullation af en beslutning fra Kommissionen om ikke at indlede den formelle undersøgelsesprocedure fastsat i artikel 88, stk. 2, EF og artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 659/1999.
- 62 Selv om stævningen i første instans for det andet ikke særlig tydeligt fremfører sagsøgernes anbringender, og specifikt et anbringende, der søger at sikre overholdelsen af de processuelle rettigheder ifølge artikel 88, stk. 2, EF og artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 659/1999, forholder det sig ikke desto mindre således, at det fremgår af selve ordlyden af stævningen, at sagsøgerne i første instans har gjort gældende, at den manglende indledning af undersøgelsesproceduren forhindrede dem i at være omfattet af de processuelle garantier, som de har ret til ifølge disse bestemmelser, ligesom de fremfører argumenter, der tilsigter at påvise, at Kommissionen burde have indledt den deri fastsatte procedure.
- 63 Under disse omstændigheder har Retten med føje kunnet fastslå, at stævningen indeholdt et anbringende, hvorefter sagsøgerne i første instans tilsigtede at forsvare de processuelle rettigheder, som følger af artikel 88, stk. 2, EF og artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 659/1999, uden derved at tilsidesætte artikel 230, stk. 4, EF.
- 64 For det andet kan Retten ikke kritiseres for i forbindelse med det andet anbringende at have taget hensyn til de oplysninger i stævningen i første instans, hvorefter sagsøgerne tilsigter at påvise, at Kommissionen burde have næret tvivl vedrørende de omtvistede foranstaltningers forenelighed med fællesmarkedet.

- 65 Retten understregede i denne forbindelse i den appellerede doms præmis 45, at sagsøgerne i første instans i det fjerde og syvende anbringende gjorde gældende, at Kommissionens undersøgelse af de foranstaltninger, der udgør de omtvistede foranstaltninger, var utilstrækkelig og mangelfuld. Efter således i den appellerede doms præmis 52 at have fastslået, at sagsøgerne i første instans i deres egenskab af direkte konkurrenter til La Poste på markedet for eksprespakkeforsendelser kun havde søgsmålskompetence som interesseret part som omhandlet i artikel 88, stk. 2, EF, og artikel 1, litra h), i forordning nr. 659/1999, har Retten med føje antaget i den appellerede doms præmis 69, at den bl.a. kunne undersøge det fjerde og syvende anbringende i stævningen, idet de alene tager sigte på at få fastslået, at Kommissionen burde have indledt den formelle undersøgelsesfase.
- 66 Retten kan heller ikke under disse omstændigheder foreholdes, at den antog anbringender til realitetsbehandling, hvorved sagsøgerne i første instans gjorde gældende, at Kommissionen begik en fejl ved at antage, at de undersøgte foranstaltninger ikke udgjorde statsstøtte. Tværtimod afviste Retten udtrykkeligt disse anbringender i den appellerede doms præmis 67.
- 67 Kongeriget Belgiens andet anbringende og Kommissionens selvstændige anbringende skal derfor forkastes som ugrundet.

Om det første og tredje anbringende

Parternes argumenter

- 68 Kongeriget Belgien gør med sit første anbringende gældende, at Retten har foretaget en fejlagtig kvalifikation af den foreliggende sags omstændigheder.

- 69 Hvad i det foreliggende tilfælde angår omstændighederne for undersøgelsesproceduren er den referencefrist på to måneder, som Retten har anvendt, kun vejledende, således at en overskridelse heraf ikke automatisk kan medføre, at Kommissionen er stødt på alvorlige vanskeligheder. Kommissionen har tilføjet, at under de særlige omstændigheder i den foreliggende sag var den indledende undersøgelsesperiode ikke for lang.
- 70 Ifølge Kongeriget Belgien har Retten heller ikke fastslået nogen sammenhæng mellem undersøgelsens meget betydelige omfang, der omfattede en undersøgelse af de omtvistede foranstaltninger samt dens åbenlyse kompleksitet, og forekomsten af alvorlige vanskeligheder. Ifølge Kommissionen indebærer vanskeligheder vedrørende faktum ikke nødvendigvis alvorlige vanskeligheder.
- 71 Endelig har Kongeriget Belgien fremhævet, at usikkerheden om retsgrundlaget snarere vidner om det valg, som Kommissionen havde i henseende til at afslutte sagen, end om alvorlige vanskeligheder. Dette fremgår af, at Kommissionen har gjort gældende, at den endelige beslutning uanset retsgrundlaget ville have været den samme.
- 72 Hvad angår indholdet af den omtvistede beslutning har Kongeriget Belgien i sin analyse af, om undersøgelsen af de omtvistede foranstaltninger var tilstrækkelig, fundet, at Retten er nået til et andet resultat med hensyn til realiteten end det resultat, som Kommissionen nåede frem til. En sådan forskel gør det imidlertid ikke muligt at fastslå, at der foreligger alvorlige vanskeligheder. Dette kan under ingen omstændigheder føre til den antagelse, at Kommissionens undersøgelse var mangelfuld.
- 73 Kongeriget Belgien og Kommissionen har endvidere med det tredje anbringende gjort gældende, at Retten har tilsidesat retssikkerhedsprincippet ved at have foretaget en vurdering med tilbagevirkende kraft af det fjerde kriterium, som er fastslået i dommen i sagen Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg.

- 74 Kommissionen har herved i øvrigt tilføjet, at undersøgelsen af det såkaldte »benchmarking«-kriterium, udledt i dommen i sagen Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg, ikke er relevant i forbindelse med prøvelsen af, om de procesuelle garantier i henhold til artikel 88, stk. 2, EF er sikret.
- 75 Set ud fra et generelt perspektiv mener Deutsche Post og DHL International, at Kommissionens undersøgelsesprocedurer i forbindelse med privatiseringen af statslige postvirksomheder traditionelt set behandles af Kommissionen inden for rammerne af en formel undersøgelsesprocedure. Sådanne privatiseringer kendetegnes ved en kompliceret faktisk sammenhæng, hvilket uundgåeligt indebærer alvorlige vanskeligheder.
- 76 Appellanterne har først og fremmest anført, at Kommissionen under undersøgelsesproceduren selv har fremhævet kompleksiteten i den sag, den er forelagt. Dernæst har Kongeriget Belgien ikke svaret på Rettens konstateringer, i henhold til hvilke Kommissionen ikke havde rådighed over samtlige faktuelle oplysninger til at kunne undersøge salget af fast ejendom og tilbageførsel af en hensættelse til pensioner. Endelig har appellanterne henvist til, at »benchmarking« af omkostningerne for tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, jf. det fjerde kriterium, der er omhandlet i dommen i sagen Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg, på det pågældende tidspunkt opfyldte en forventning, navnlig hos Kommissionen selv.

Domstolens bemærkninger

- 77 Det bemærkes indledningsvis, at det følger af artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 659/1999, at konstaterer Kommissionen efter den foreløbige undersøgelse, at den omtvistede foranstaltning giver anledning til tvivl om, at den er forenelig med fællesmarkedet, har den pligt til at træffe en beslutning om at indlede den formelle

undersøgelsesprocedure i henhold til artikel 88, stk. 2, EF og artikel 6, stk. 1, i forordningen (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Kronoply og Kronotex, præmis 46).

- 78 Den anfægtede beslutning er i det foreliggende tilfælde en beslutning om ikke at gøre indsigelse, jf. artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 695/1999, hvis lovlighed afhænger af, om der hersker tvivl om, hvorvidt den pågældende støtte er forenelig med fællesmarkedet.
- 79 Begrebet »tvivl« som omhandlet i artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 659/1999 har en objektiv karakter, hvis eksistens skal undersøges med udgangspunkt ikke blot i omstændighederne ved vedtagelsen af den anfægtede retsakt, men ligeledes i de vurderinger, som Kommissionen har lagt til grund (jf. i denne retning dom af 2.4.2009, sag C-431/07 P, Bouygues og Bouygues Télécom mod Kommissionen, Sml. I, s. 2665, præmis 63).
- 80 I det foreliggende tilfælde undersøgte Retten først og fremmest varigheden af og omstændighederne ved den indledende undersøgelsesprocedure i den appellerede doms præmis 96-107. Derpå fastslog Retten i forbindelse med undersøgelsen af oplysningerne vedrørende indholdet af den omtvistede beslutning for det første i den appellerede doms præmis 108-110 den ufuldstændige karakter af undersøgelsen af tilbageførslen af hensættelsen til pensioner, for det andet i dommens præmis 111-117 den ufuldstændige karakter af undersøgelsen af udgiften til levering af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse. Den fastslog i den appellerede doms præmis 118, at alle disse forhold udgjorde objektive og samstemmende indicier, der viser, at Kommissionen burde have indledt den formelle undersøgelsesprocedure.
- 81 Hvad for det første angår varigheden af og omstændighederne ved den indledende undersøgelsesprocedure, selv om det er korrekt, at en varighed, der overskrider den frist på to måneder, som er fastsat i artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 659/1999, og antallet af begæringer om oplysninger til de belgiske myndigheder ikke i sig selv gør

det muligt at udlede, at Kommissionen burde have indledt den formelle undersøgelsesprocedure, forholder det sig ikke desto mindre således, som fremhævet af Retten i den appellerede doms præmis 106, at disse forhold udgør indicier for, at Kommissionen var i tvivl om, hvorvidt den pågældende støtte er forenelig med fællesmarkedet.

- 82 Det bemærkes især i denne forbindelse, at det for at erklære den anmeldte foranstaltning forenelig med fællesmarkedet påhvilede Kommissionen at undersøge foreneligheden af de seks ikke anmeldte foranstaltninger, der blev vedtaget mellem 1992 og 1997.
- 83 Hvad for det andet angår indholdet af den omtvistede beslutning gør Retten navnlig gældende, at det vidnede om en utilstrækkelig undersøgelse af de omtvistede foranstaltninger.
- 84 Herefter bemærkede Retten i den appellerede doms præmis 109, at Kommissionen vedtog den omtvistede beslutning uden at være i besiddelse af oplysninger, der kunne have gjort det muligt for den at vurdere den fordel, som en gratis tilrådgivelsesstillelse af fast ejendom til gengæld for tilbageførsel af reserven for pensioner medførte.
- 85 Det fremgår i denne forbindelse af den omtvistede beslutning, at La Poste for at dække de fastansatte medarbejders pensionsrettigheder i 1992 hensatte 100 mio. EUR ved dens omdannelse til en selvstændig virksomhed, der blev tilbageført i 1997. Modydelsen for denne hensættelse var overdragelse af ejendomme, der var nødvendige for den offentlige tjeneste.
- 86 Retten har under disse omstændigheder med rette kunnet fastslå, at Kommissionen burde have anmodet de belgiske myndigheder om nogle præciseringer, især for så vidt angår værdien af aktiver i form af fast ejendom, der blev stillet gratis til rådighed for La Poste af den belgiske stat.

- 87 Retten kan således ikke kritiseres for at have antaget, at en sådan omstændighed kan udgøre et indicium for, at Kommissionen burde have næret tvivl vedrørende den omtvistede foranstaltnings forenelighed med fællesmarkedet. Dette fremgår af, at det ikke kan udelukkes, at La Poste afhængig af værdien af den pågældende faste ejendom, der stilles til rådighed, opnår en væsentlig økonomisk fordel af denne transaktion, der udgør statsstøtte. For at nå til vished om det modsatte resultat burde Kommissionen imidlertid i det mindste råde over evalueringer om den økonomiske fordel, som denne tilrådgivelsesstilling udgør for La Poste.
- 88 For så vidt angår det tredje anbringende om den påståede tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet bemærkes, at som det fremgår af denne doms præmis 81 og 87, har den af Retten foretagne analyse af omstændighederne ved vedtagelsen og indholdet af den omtvistede beslutning fremhævet den tvivl, som Kommissionen skulle have nævnt vedrørende den anmeldte foranstaltnings forenelighed med fællesmarkedet, der er tilstrækkelig til at støtte den konklusion, at den skulle have indledt den formelle undersøgelsesprocedure fastsat i artikel 88, stk. 2, EF og artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 659/1999.
- 89 På denne baggrund er det uforholdsmæssigt at undersøge dette anbringende.
- 90 Det følger af disse betragtninger, at det første anbringende må forkastes som ubegrundet og det tredje anbringende som værende uden relevans.
- 91 Følgelig skal appellen forkastes i det hele.

Sagens omkostninger

- ⁹² I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, som i medfør af samme reglements artikel 118 finder anvendelse i en appelsag, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kongeriget Belgien og Kommissionen har tabt sagen, bør det pålægges dem at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Første Afdeling):

- 1) **Appellen forkastes.**

- 2) **Kongeriget Belgien og Europa-Kommissionen betaler sagens omkostninger.**

Underskrifter