



Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Tredje Udvidede Afdeling)

19. marts 2019*

»Statsstøtte – postsektoren – kompensation for de nettoomkostninger, der skyldes forsyningspligten – afgørelse, hvorved støtten erklæres forenelig med det indre marked – annullationssøgsmål – søgsmålsinteresse – begrundelsespligt – ligebehandling – proportionalitet – ejendomsret – frihed til at oprette og drive egen virksomhed«

I de forenede sager T-282/16 og T-283/16,

Inpost Paczkomaty sp. z o.o., Krakow (Polen), først ved advokat T. Proć, derefter ved advokat M. Doktor,

sagsøger i sag T-282/16,

Inpost S.A., Krakow, ved advokat W. Knopkiewicz,

sagsøger i sag T-283/16,

mod

Europa-Kommissionen ved K. Herrmann, K. Blanck og D. Recchia, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af:

Republikken Polen ved B. Majczyna, som befuldmægtiget,

intervenient,

angående et søgsmål i henhold til artikel 263 TEUF med påstand om annullation af Kommissionens afgørelse C(2015) 8236 final af 26. november 2015, hvormed Kommissionen ikke gjorde indsigelse mod den foranstaltning, som de polske myndigheder havde anmeldt vedrørende støtte ydet til Poczta Polska i form af en kompensation for de nettoomkostninger, der skyldes dette selskabs opfyldelse af sin postbefordringspligt for perioden fra den 1. januar 2013 til den 31. december 2015,

har

RETTEN (Tredje Udvidede Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, S. Frimodt Nielsen, og dommerne V. Kreuschitz, I.S. Forrester, N. Póltorak og E. Perillo (refererende dommer),

* Processprog: polsk.

justitssekretær: fuldmægtig K. Guzdek,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 24. april 2018,

afsagt følgende

Dom

I. Tvisternes baggrund og de væsentligste retsfor skrifter, der finder anvendelse

- 1 Poczta Polska (herefter »PP«) er et polsk aktieselskab, hvis eneste aktionær er statskassen i Republikken Polen. Dette aktieselskabs virksomhed omfattede på tidspunktet for de faktiske omstændigheder, der er genstand for de foreliggende sager, hovedsageligt beforderingspligtige post- og kurertjenester, idet dette selskab på daværende tidspunkt var den førende udbyder af disse tjenester i Polen.
- 2 I henhold til de relevante bestemmelser i EF-traktaten, der finder anvendelse på de foreliggende tvister, og som vedrører udviklingen af det indre marked, var de omhandlede tjenester, hvilket i øvrigt fortsat er tilfældet, omfattet af en lovgivningskompetence, der var delt mellem Det Europæiske Fællesskab, nu Den Europæiske Union, på den ene side, og medlemsstaterne, på den anden side.
- 3 Hvad angår EU-retten blev de anvendelige regler fastsat i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/67/EF af 15. december 1997 om fælles regler for udvikling af Fællesskabets indre marked for posttjenester og forbedring af disse tjenesters kvalitet (EFT 1998, L 15, s. 14), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/6/EF af 20. februar 2008 om ændring af direktiv 97/67 med henblik på fuld realisering af det indre marked for posttjenester i Fællesskabet (EUT 2008, L 52, s. 3) (herefter »postdirektivet«).
- 4 Hvad navnlig angår de økonomiske konsekvenser, der kan følge af liberaliseringen af sektoren for disse tjenester inden for EU's indre marked, fremgår det fortsat af postdirektivets artikel 7, stk. 3, at hvis beforderingspligten medfører »en urimelig økonomisk byrde«, som alene påhviler den virksomhed, der er udpeget til at levere denne tjeneste, kan den pågældende medlemsstat indføre »en mekanisme, hvorefter nettoomkostningerne ved beforderingspligten fordeles mellem [de forskellige] virksomheder«.
- 5 Det fremgår af postdirektivets artikel 7, stk. 4, at den pågældende medlemsstat, hvis den indfører en sådan mekanisme, kan »oprette en udligningsfond, hvis midler kan skaffes ved bidrag fra [de] virksomheder[, der leverer de omhandlede tjenester]«. Det fremgår af postdirektivets artikel 7, stk. 5, at medlemsstaterne i forbindelse med oprettelsen af den nævnte udligningsfond og fastsættelsen af størrelsen af de økonomiske bidrag, der er nævnt i denne artikels stk. 3 og 4, »sikrer, at det sker i overensstemmelse med principperne om gennemsigtighed, ikke-forskelsbehandling og proportionalitet«.
- 6 Det fremgår af ordlyden af del B, andet afsnit, i bilag I til postdirektivet, at nettoomkostninger i forbindelse med beforderingspligten er alle omkostninger, der er knyttet til at opfylde beforderingspligten. Disse omkostninger svarer til »forskellen mellem nettoomkostningerne for en [...] virksomhed[, der er pålagt beforderingspligt,] ved drift med [denne beforderingspligt, således som den er fastsat i den nationale postlov] og uden denne beforderingspligt«.
- 7 Postdirektivet er i Polen gennemført ved ustawa Prawo pocztowe (postloven) af 23. november 2012 (Dz. U. af 2012, position 1529) (herefter »den polske postlov«). Det fremgår af denne lovs artikel 2, at de tjenester, der i dette land er omfattet af beforderingspligten, er dem, der består i brev- og pakkeforsendelser samt blindeforsendelser, som den udpegede virksomhed ikke udfører til opfyldelse af

befordringspligten. Transport og omdeling af breve og pakker skal i medfør af befordringspligten ske på alle hverdage og ikke mindre end fem dage om ugen. De pågældende postforsendelser må ikke veje mere end 2 000 gram, idet pakker dog må veje op til 10 000 gram (den polske postlovs artikel 45 og 46).

- 8 PP fik i henhold til den polske postlov (artikel 178, stk. 1) til opgave at gennemføre reformen af den polske posttjeneste i første omgang for en periode på tre år fra den 1. januar 2013, idet PP således var forpligtet til at udføre befordringspligtig postvirksomhed på hele det polske område.
- 9 Efter at have tilvejebragt den retlige ramme for denne reform gav de polske myndigheder, idet de gjorde brug af de muligheder, der fulgte af postdirektivet (jf. præmis 3-6 ovenfor) og de relevante bestemmelser i den polske postlov, den 10. juni 2014 Europa-Kommissionen meddelelse om en støtteordning, der vedrørte dels en mekanisme for fordeling af nettoomkostningerne ved befordringspligten, dels oprettelsen af en udligningsfond, der skulle supplere den indførte mekanisme.
- 10 Udligningsfonden blev delvist finansieret ved de bidrag, som de berørte postvirksomheder havde pligt til at betale til den nævnte fond, og delvist over statsbudgettet. Den bidragspligt, der var fastsat i den polske postlovs artikel 108, stk. 2, omfattede bl.a. de postvirksomheder, der leverede tilsvarende befordringspligtige tjenester, og hvis årlige indtægter i denne forbindelse dog skulle overstige 1 mio. PLN. Det beløb, som hver enkelt berørte virksomhed havde pligt til at betale, kunne under alle omstændigheder ikke overstige et loft på 2% om året af indtægterne fra denne virksomheds befordringspligtige tjenester (herefter »procentsatsen for fastsættelse af maksimumsbidraget«).
- 11 Denne mekanisme, der oprindeligt tilsigtede at omfatte perioden fra 2013 til 2026, blev i sidste ende begrænset til perioden fra 2013 til 2015 ved en skrivelse, som de kompetente polske myndigheder fremsendte til Kommissionen den 5. januar 2015 (herefter »den nationale kompensationsordning« eller »den omhandlede foranstaltning«).
- 12 Den 26. november 2015 besluttede Kommissionen i henhold til artikel 4, stk. 3, i Rådets forordning (EU) 2015/1589 af 13. juli 2015 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel 108 [TEUF] (EUT 2015, L 248, p. 9) ikke at gøre indsigelse mod den nationale kompensationsordning med den begrundelse, at der var tale om statsstøtte, som var forenelig med det indre marked (herefter »den anfægtede afgørelse«). Kommissionen var af den opfattelse, at den omhandlede foranstaltning i henhold til de kriterier, der fremgik af afsnit 2.1-2.8 i dens meddelelse om Unionens rammebestemmelser for statsstøtte i form af kompensation for offentlig tjeneste (2011) (EUT 2012, C 8, s. 15, herefter »rammebestemmelserne«), ikke påvirkede samhandelen på en måde, der var i strid med Unionens interesser. Principperne for, hvorledes udligningsfonden skulle fungere, medførte endvidere ikke alvorlige konkurrenceforvridninger, og det var således ikke nødvendigt at opstille yderligere krav for at sikre, at udviklingen i samhandelen ikke blev påvirket på en måde, der ikke var forenelig med Unionens interesser.
- 13 Sagsøgerne er henholdsvis Inpost Paczkomaty sp. z o.o. og Inpost S.A. Disse selskaber indgår i den polske koncern Integer.pl S.A., der i henhold til den polske postlovs artikel 2 bidrager til finansieringen af den udligningsfond, der er oprettet ved den nævnte lov, og som gør det muligt at yde PP en tilsvarende kompensation (jf. præmis 9 ovenfor).

II. Retsforhandlingerne og parternes påstande

- 14 Ved stævninger indleveret til Rettens Justitskontor den 30. maj 2016 har sagsøgerne anlagt nærværende søgsmål, der henholdsvis er blevet registreret under sagsnumrene T-282/16 og T-283/16.
- 15 Ved processkrift indleveret til Rettens Justitskontor den 15. september 2016 har Republikken Polen fremsat anmodning om tilladelse til at intervenere i sagerne til støtte for Kommissionens påstande.

- 16 Ved processkrift indleveret til Rettens Justitskontor den 27. september 2016 har Kommissionen fremsat anmodning om forening af de foreliggende sager.
- 17 Ved afgørelser af 28. oktober 2016 har formanden for Rettens Tredje Afdeling givet Republikken Polen tilladelse til at intervenere.
- 18 Ved afgørelse truffet af formanden for Rettens Tredje Afdeling den 14. november 2016 blev sagerne T-282/16 og T-283/16 forenet med henblik på såvel den skriftlige og mundtlige forhandling som den afgørelse, hvorved sagens behandling afsluttes, i henhold til artikel 68 i Rettens procesreglement.
- 19 Republikken Polen har indgivet interventionsindlæg den 19. januar 2017.
- 20 Efter forslag fra den refererende dommer har Retten (Tredje Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling og har som led i de foranstaltninger med henblik på sagernes tilrettelæggelse, der er omhandlet i procesreglementets artikel 89, stillet parterne skriftlige spørgsmål og opfordret dem til at besvare disse skriftligt, hvilket de har efterkommet inden for den fastsatte frist.
- 21 Efter forslag fra Rettens Tredje Afdeling har Retten i henhold til procesreglementets artikel 28 besluttet at henvise sagen til et udvidet dommerkollegium.
- 22 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret mundtlige spørgsmål fra Retten i retsmødet den 24. april 2018.
- 23 Sagsøgerne har nedlagt følgende påstande:
- Den anfægtede afgørelse annulleres.
 - Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 24 Kommissionen og Republikken Polen har nedlagt følgende påstande:
- Frifindelse.
 - Sagsøgerne tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

III. Retlige bemærkninger

A. Om sagernes genstand og sagsøgernes søgsmålsinteresse

- 25 Hvad angår de foreliggende sagers genstand skal det bemærkes, at den nationale kompensationsordning i modsætning til, hvad sagsøgerne har hævdet, ikke vedrører perioden efter den 31. december 2015, idet finansieringen af befordringspligtige posttjenester i perioden fra 2016 til 2025 ikke er genstand for den anfægtede afgørelse (jf. 2. og 12. betragtning til denne afgørelse og præmis 11 ovenfor).
- 26 Det skal endvidere bemærkes, at sagsøgerne som svar på et skriftligt spørgsmål fra Retten som led i foranstaltningerne med henblik på sagernes tilrettelæggelse har anført, at udligningsfonden hverken blev anvendt i 2014 eller i 2015, og at »[d]en omstændighed, at [PP] faktisk ikke indgav en ansøgning, der gjorde det muligt at gøre brug af denne mekanisme i de [nævnte] år [...], ha[vde] den konsekvens, at den anfægtede afgørelse ikke medfør[te] u hensigtsmæssige retsvirkninger for sagsøger[ne]«. Det følger heraf, at sagsøgerne, således som de selv har medgivet, ikke har godtgjort, at de har en interesse i at anlægge sag til prøvelse af den anfægtede afgørelse, for så vidt som de ikke har fremsat indsigelser

mod anvendelsen af den omhandlede foranstaltning i 2014 og 2015, idet en sådan interesse kun foreligger, såfremt annullation af denne afgørelse i sig selv kan have retsvirkninger, og søgsmålet således med sit resultat kan tilføre parten en fordel (jf. i denne retning dom af 17.9.2015, Mory m.fl. mod Kommissionen, C-33/14 P, EU:C:2015:609, præmis 55 og den deri nævnte retspraksis).

- 27 Det skal under disse omstændigheder fastslås, at de foreliggende sager kun kan antages til realitetsbehandling, for så vidt som den anfægtede afgørelse har haft retsvirkninger for sagsøgerne i 2013, idet den udligningsfond, der er genstand for den omhandlede foranstaltning, og den nævnte afgørelse ikke blev udnyttet i 2014 og 2015.

B. Om realiteten

- 28 Sagsøgerne har til støtte for deres søgsmål fremsat syv anbringender, der for så vidt angår de første fem anbringender nærmere bestemmer vedrører tilsidesættelse af artikel 106, stk. 2, TEUF som følge af, at rammebestemmelserne og postdirektivets artikel 7 ikke er overholdt, for så vidt angår det sjette anbringende tilsidesættelse af artikel 16 og 17 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) og for så vidt angår det sidste anbringende tilsidesættelse af begrundelsespligten.

1. Om det første anbringende om tilsidesættelse af artikel 106, stk. 2, TEUF som følge af, at postdirektivets artikel 7, stk. 2, og rammebestemmelsernes punkt 19 ikke er overholdt

- 29 Sagsøgerne har nærmere bestemt anført, at Kommissionen ikke med føje kunne fastslå, at den omhandlede foranstaltning var forenelig med det indre marked, idet den polske lovgivers afgørelse om at tildele PP opgaven med de omhandlede befordringspligtige posttjenester ikke havde været genstand for en udbudsprocedure, der overholdt de gældende EU-retlige bestemmelser inden for området for offentlige kontrakter, eller under alle omstændigheder en procedure, der var forenelig med gennemsigtighedsprincippet, ligebehandlingsprincippet og princippet om ikke-forskelsbehandling.
- 30 Kommissionen og Republikken Polen har bestridt, at dette anbringende er velbegrundet. Kommissionen tilføjede i øvrigt i retsmødet på dette punkt, at sagsøgerne ikke med føje kan fremsætte et sådant anbringende, der reelt kun vedrører PP's situation og de særlige rettigheder, der tilkommer PP.
- 31 Postdirektivets artikel 7, stk. 2, bestemmer:

»Medlemsstaterne kan sørge for, at befordringspligten opfyldes ved at købe de pågældende tjenester efter de gældende regler for offentlige indkøb, herunder i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv nr. 2004/18/EF af 31. marts 2004 om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige vareindkøbskontrakter, offentlige tjenesteydelseskontrakter og offentlige bygge- og anlægskontrakter, konkurrencepræget dialog eller udbud med forhandling med eller uden offentliggørelse af en udbudsbekendtgørelse.«

- 32 I det foreliggende tilfælde er det ganske vist ubestridt, at PP i den polske postlov er blevet udpeget som befordringspligtig postvirksomhed, uden at de polske myndigheder først har gennemført en udbudsprocedure.
- 33 Som Kommissionen og Republikken Polen med rette har anført, indebærer postdirektivets artikel 7, stk. 2, imidlertid ikke en pligt for den pågældende medlemsstat til at gennemføre en udbudsprocedure for at vælge den enhed, som den påtænker at tildele den befordringspligtige posttjeneste, idet gennemførelsen af en sådan procedure i henhold til denne bestemmelses ordlyd, hvoraf fremgår, at »medlemsstaterne kan sørge for«, kun udgør en mulighed.

34 Denne ordlydsfortolkning af postdirektivets artikel 7, stk. 2, bekræftes af en systematisk fortolkning i lyset af bl.a. 23. betragtning til direktiv 2008/6, der har følgende ordlyd:

»[M]edlemsstaterne bør have et større spillerum, når de skal afgøre, hvad der er den mest effektive og hensigtsmæssige måde at sikre beforderingspligtens opfyldelse på, uden at krænke principperne om saglighed, gennemsigtighed, ikke-forskelsbehandling, proportionalitet og mindst mulig markedsforvridning, [enten ved] opfyldelse af beforderingspligten ved hjælp af markedskræfterne, [ved] udpegning af en eller flere virksomheder, der skal opfylde forskellige dele af beforderingspligten eller dække forskellige dele af området, [eller ved] offentligt indkøb af tjenesterne«.

35 Det følger heraf, at en udbudsprocedure kun udgør en mulighed blandt flere, som den pågældende medlemsstat kan vælge under forudsætning af, at der i forbindelse med dette valg navnlig tages behørigt hensyn til gennemsigtighedsprincippet, ligebehandlingsprincippet og princippet om ikke-forskelsbehandling. Denne fortolkning svarer i øvrigt til den fortolkning, som Kommissionen har anlagt i rammebestemmelsernes punkt 56, hvori Kommissionen har anført, at den pågældende medlemsstat har mulighed for at overdrage »leveringen af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse til en udbyder af offentlige tjenesteydelser uden forudgående udvælgelsesprocedure på et ikke-monopoliseret marked [...]«.

36 Sagsøgerne har imidlertid ikke bestridt, »at det som sådan var lovligt at udpege [PP til beforderingspligtig postvirksomhed] ad lovgivningsvejen«, idet de har begrænset sig til i det væsentlige at hævde, at denne udpegelse skete i strid med kravene om gennemsigtighed, ligebehandling og ikke-forskelsbehandling som følge af, at »de polske myndigheder [i december 2012] vedtog [den polske postlov] under helt andre betingelser end dem, der var blevet redegjort for i forbindelse med den offentlige høring i [september] 2010, navnlig med hensyn til procentsatsen for finansiering af nettoomkostningerne, der var blevet forhøjet fra 1 til 2% af indtægterne«.

37 Det skal imidlertid fastslås, at en sådan argumentation ikke vedrører den måde, hvorpå eller den procedure, hvorved PP for en periode på tre år fra den 1. januar 2013 blev udpeget som den eneste beforderingspligtige postvirksomhed, men har til formål at anfægte – og derved i øvrigt foregribe det andet anbringende – den måde, hvorpå de polske myndigheder i sidste ende beregnede og fastlagde kompensationsatsen. Denne argumentation er derfor ikke relevant, for så vidt som den er baseret på kravene om gennemsigtighed, ligebehandling og ikke-forskelsbehandling.

38 Det er endvidere ubestridt, at overvejselsen om at udpege PP til beforderingspligtig postvirksomhed for en bestemt periode allerede fremgik af den offentlige høring i september 2010, og at dette netop skete inden for rammerne af den relevante nationale lovgivningsproces. Det følger heraf, at sagsøgerne med hensyn til valget af den beforderingspligtige postvirksomhed under alle omstændigheder ikke med føje kan hævde, at den postlov, der blev vedtaget i 2012, blev vedtaget under »helt andre« betingelser end dem, der var genstand for den offentlige høring i september 2010, med henblik på at godtgøre, at kravene om gennemsigtighed, ligebehandling og ikke-forskelsbehandling er blevet tilsidesat.

39 Endelig er den omstændighed, at PP direkte og udelukkende ad lovgivningsvejen blev udpeget til beforderingspligtig postvirksomhed, ikke i sig selv tilstrækkelig til at godtgøre, at gennemsigtighedsprincippet, ligebehandlingsprincippet og princippet om ikke-forskelsbehandling er blevet tilsidesat. Det skal i denne forbindelse præciseres, at den polske postlov blev offentliggjort den 29. december 2012 i landets officielle tidende, og at Republikken Polen ved at udøve sit vide skøn til at fastlægge rækkevidden af beforderingspligten (jf. dom af 20.12.2017, Comunidad Autónoma del País Vasco m.fl. mod Kommissionen, C-66/16 P – C-69/16 P, EU:C:2017:999, præmis 69 og 70 og den deri nævnte retspraksis) og i henhold til forskrifterne i rammebestemmelsernes punkt 15 selv kunne vælge, hvilken retlig form den retsakt, hvorved den udpegede virksomhed tildeles ansvaret for at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, skulle antage.

- 40 Det forholder sig også således, når den udpegede befordringspligtige virksomhed er en offentlig enhed, »der er 100% ejet af staten«, således som det er tilfældet i de foreliggende sager. Den blotte omstændighed, at den nævnte virksomhed er offentlig, kan nemlig ikke rejse tvivl om det forhold, at denne virksomhed er blevet udpeget under iagttagelse af de principper, der gælder for tildeling af en opgave i form af udførelsen af befordringspligtig virksomhed, således som dette er anerkendt i retspraksis (jf. i denne retning dom af 12.2.2008, BUPA m.fl. mod Kommissionen, T-289/03, EU:T:2008:29, præmis 161 ff.).
- 41 På baggrund af samtlige de ovenfor anførte betragtninger, og uden at det er nødvendigt at tage stilling til, om dette anbringende kan antages til realitetsbehandling, således som Kommissionen anførte i retsmødet, skal det første anbringende under alle omstændigheder forkastes som ugrundet.

2. Om det andet anbringende om tilsidesættelse af artikel 106, stk. 2, TEUF, for så vidt som de vilkår, der er fastsat i rammebestemmelsernes punkt 14 og 60, fejlagtigt blev anset for opfyldt

- 42 Sagsøgerne har inden for rammerne af det andet anbringende fremsat to særskilte klagepunkter. Sagsøgerne har for det første anført, at kravet om offentlig høring, således som det følger af rammebestemmelsernes punkt 14, ikke er overholdt i det foreliggende tilfælde. Forslaget til den polske postlov adskilte sig væsentligt fra det oprindelige forslag, som var genstand for en offentlig høring i september 2010, idet bidragsatsen i mellemtiden var blevet ændret fra 1 til 2% af de berørte indtægter. Da der ikke blev gennemført en ny høring, således som det kræves i henhold til rammebestemmelsernes punkt 14, blev denne lovændring gennemført, uden at de polske myndigheder ud over PP's interesser tog behørigt hensyn til andre postvirksomheders interesser, eller til, i hvilket omfang der bestod et behov for befordringspligtige tjenester. Sagsøgerne er for det andet af den opfattelse, at kravet om gennemsigtighed i rammebestemmelsernes punkt 60 ikke er overholdt, idet Kommissionen i den anfægtede afgørelse ikke anførte, at resultatet af den offentlige høring var blevet offentliggjort, uanset om dette måtte være sket via internettet eller ved hjælp af en hvilken som helst anden passende offentliggørelsesmåde.
- 43 Kommissionen og Republikken Polen kan ikke tiltræde denne argumentation. Kommissionen anførte endvidere i retsmødet, at det omhandlede anbringende ikke kan antages til realitetsbehandling, idet det hverken direkte eller individuelt kan påvirke situationen for hver enkelt sagsøger.

a) Om det første klagepunkt

- 44 Hvad angår det første klagepunkt skal det indledningsvis bemærkes, at Kommissionen i forbindelse med udøvelsen af det skøn, som den er tillagt ved artikel 106, stk. 2, TEUF, kan vedtage vejledende regler med henblik på at fastlægge de kriterier, som den har til hensigt at anvende ved vurderingen af, hvorvidt de støtteforanstaltninger, der vedrører udførelsen af en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, som en medlemsstat påtænker at vedtage, er forenelig med det indre marked. Med vedtagelsen af sådanne vejledende regler, såsom de regler, der fremgår af rammebestemmelserne, og med offentliggørelsen heraf, hvorved det tilkendegives, at Kommissionen fremover vil anvende dem på de af reglerne omhandlede tilfælde, pålægger Kommissionen sig selv en begrænsning i udøvelsen af nævnte skøn og kan i princippet ikke fravige disse regler uden i givet fald at blive mødt med en sanktion for en tilsidesættelse af almindelige retsgrundsætninger, såsom ligebehandlingsprincippet eller princippet om beskyttelse af den berettigede forventning (jf. i denne retning dom af 8.3.2016, Grækenland mod Kommissionen, C-431/14 P, EU:C:2016:145, præmis 68-70, af 19.7.2016, Kotnik m.fl., C-526/14, EU:C:2016:570, præmis 38-40 og den deri nævnte retspraksis, og af 16.7.2014, Zweckverband Tierkörperbeseitigung mod Kommissionen, T-309/12, ikke trykt i Sml., EU:T:2014:676, præmis 212).

45 Rammebestemmelsernes punkt 14 har følgende ordlyd:

»Med henblik på anvendelsen af principperne i denne meddelelse bør medlemsstaterne vise, at de har taget et rimeligt hensyn til behovet for offentlige tjenester ved at høre offentligheden eller anvende andre passende instrumenter med henblik på at tage hensyn til brugeres og leverandørers interesser. Det gælder ikke, når det er klart, at en ny høring ikke vil medføre nogen merværdi i forhold til en tidligere høring.«

46 Det fremgår imidlertid klart af denne bestemmelses ordlyd, at det ikke er obligatorisk at gennemføre en offentlig høring, idet en sådan procedure nemlig kun udgør et passende instrument, som medlemsstaten kan anvende for at tage hensyn til behovet for de pågældende offentlige tjenester og til brugeres og leverandørers interesser.

47 Sagsøgerne havde endvidere i forbindelse med den offentlige høring i september 2010 mulighed for på en hensigtsmæssig måde at gøre deres synspunkter gældende med hensyn til betingelserne for udligningsfondens funktion, og navnlig at de ikke var enige i, at bidragssatsen skulle fastsættes til 1%, dvs. til en lavere sats end 2%.

48 Eftersom sagsøgerne havde mulighed for at tilkendegive, at de ikke var enige i en lavere procentsats end den, der i sidste ende blev fastsat, idet de anførte, at de fandt, at denne procentsats allerede var uforholdsmæssig, ville en ny høring på dette punkt ikke »medføre nogen merværdi« i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i rammebestemmelsernes punkt 14. Den omstændighed, at de kompetente nationale myndigheder ikke efterfølgende tog sagsøgernes argumenter til følge, kan i øvrigt ikke indebære, at disse selskaber ikke har haft mulighed for at gøre deres synspunkter gældende vedrørende dette specifikke punkt (jf. i denne retning og analogt dom af 12.12.2014, Crown Equipment (Suzhou) og Crown Gabelstapler mod Rådet, T-643/11, EU:T:2014:1076, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis).

49 Det følger heraf, at den offentlige høring i september 2010 udgjorde et »passende instrument« i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i rammebestemmelsernes punkt 14, der bl.a. gav sagsøgerne mulighed for på en hensigtsmæssig måde at gøre deres synspunkter gældende og gjorde det muligt for den pågældende medlemsstat at tage behørigt hensyn til deres interesser i deres egenskab af tjenesteudbydere.

50 Under disse omstændigheder kunne Kommissionen i 122. betragtning til den anfægtede afgørelse uden at begå en retlig fejl eller anlægge en urigtig vurdering konstatere, at Republikken Polen i det væsentlige havde taget hensyn til behovet for offentlige tjenester, idet de opgaver i form af udførelse af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, som var blevet tildelt PP ved den polske postlov, opfyldte de krav til offentlige tjenester, der er fastsat i postdirektivet, og i hvilken forbindelse der under alle omstændigheder havde været afholdt en offentlig høring i henhold til rammebestemmelsernes punkt 14.

51 Endelig påvirkes denne konklusion ikke af sagsøgernes argumenter om dels den omstændighed, at »forhøjelsen af bidragsloftet til 2% alene [havde] det ene formål at undgå at anmode om midler fra statsbudgettet«, dels den omstændighed, at de virksomheder, der udbyder kurertjenester, også burde have bidraget til finansieringen af udligningsfonden. Det er i denne forbindelse tilstrækkeligt at fastslå, at disse argumenter ikke er relevante i forhold til det første klagepunkt om tilsidesættelse af det krav om en gennemsigtig procedure, der er fastsat i rammebestemmelsernes punkt 14.

52 På baggrund af de ovenfor anførte betragtninger skal det første klagepunkt i det andet anbringende ikke tages til følge.

b) Om det andet klagepunkt

53 Hvad angår det andet klagepunkt skal der henvises til indholdet af rammebestemmelsernes punkt 60, der har følgende ordlyd:

»For hver kompensation for en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, der er omfattet af denne meddelelse, offentliggør den pågældende medlemsstat følgende oplysninger på internettet eller et andet egnet medie:

a) resultatet af den offentlige høring eller andre instrumenter, der er omtalt i punkt 14 [...]

[...]«

54 Det er i denne forbindelse imidlertid tilstrækkeligt at bemærke, at Kommissionen i 158. betragtning til den anfægtede afgørelse uden at begå en fejl med hensyn til de faktiske omstændigheder kunne konstatere, at den polske postlov var blevet offentliggjort. Rammebestemmelsernes punkt 60 indebærer i modsætning til, hvad sagsøgerne har hævdet, endvidere ikke en forpligtelse for medlemsstaten til at foretage en særskilt offentliggørelse af resultatet af de offentlige høringer. Endelig fremgår det af de betragtninger, der er redegjort for i præmis 46-50 ovenfor, at Kommissionen med rette kunne konstatere, at det krav om gennemsigtighed, der er nævnt i rammebestemmelsernes punkt 14, var blevet overholdt, hvilket indebærer, at den konklusion, som Kommissionen i denne forbindelse nåede frem til i 160. betragtning til den anfægtede afgørelse, ikke er behæftet med fejl.

55 Når der henses til de ovenfor anførte betragtninger, skal det andet klagepunkt således heller ikke tages til følge, og det andet anbringende skal derfor, uden at det er nødvendigt at tage stilling til, om det kan antages til realitetsbehandling, forkastes i det hele.

3. Om det tredje anbringende om dels tilsidesættelse af artikel 106, stk. 2, TEUF, for så vidt som Kommissionen har tilsidesat rammebestemmelsernes punkt 52, dels tilsidesættelse af postdirektivets artikel 7, stk. 1 og 3-5

56 Sagsøgerne har med tredje anbringende anført, at Kommissionen har tilsidesat rammebestemmelsernes punkt 52 og postdirektivets artikel 7, stk. 1 og 3-5. De nærmere bestemmelser for udligningsfonden er i det væsentlige diskriminerende, uforholdsmæssige og vedtaget i henhold til en ikke-gennemsigtig procedure. Sagsøgerne er endvidere af den opfattelse, at Kommissionen ikke foretog en formelt korrekt undersøgelse med henblik på at afgøre, om befordringspligten medførte en nettoomkostning for PP og udgjorde en »urimelig« økonomisk byrde for denne virksomhed i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i postdirektivets artikel 7, stk. 3.

57 Det skal indledningsvis bemærkes, at det fremgår af den anfægtede afgørelse, at størrelsen af det bidrag, som postvirksomhederne skal betale til udligningsfonden, er fastsat til en vis procentsats af deres relevante omsætning. Den omsætning, der skal tages i betragtning, er den omsætning i referenceåret, der hidrører fra befordringspligtige tjenester (for en befordringspligtig virksomhed) og tilsvarende tjenester (for en befordringspligtig virksomhed og for samtlige de andre postvirksomheder, som skal bidrage til udligningsfonden). De postvirksomheder, der har haft en relevant omsætning på mindre end 1 mio. PLN i referenceåret, er imidlertid fritaget fra at betale bidrag til udligningsfonden. Hvad angår procentsatsen for fastsættelse af maksimumsbidraget er denne procentsats den samme for alle de virksomheder, der skal betale bidrag til udligningsfonden, idet den højst kan udgøre 2% af deres relevante omsætning. Denne procentsats beregnes som forholdet mellem den samlede kompensation, som den befordringspligtige virksomhed har krav på, og den samlede relevante omsætning, der er opnået for samtlige de postvirksomheder, der har pligt til at bidrage til udligningsfonden i referenceåret (164., 165. og 170. betragtning til den anfægtede afgørelse).

- 58 Det fremgår af den polske postlov, at beregningen af den samlede kompensation fastsættes ved afgørelse, som træffes af den polske posttilsynsmyndighed (herefter »UKE«), når en uafhængig ekspert har kontrolleret beregningerne og de regnskabsdokumenter, som PP har fremlagt (18. betragtning til den anfægtede afgørelse). Nettoomkostningerne ved PP's beforderingspligt giver i denne forbindelse kun ret til kompensation, hvis de beforderingspligtige tjenester faktisk har medført et regnskabsmæssigt tab (16. betragtning til den anfægtede afgørelse). Såfremt der skal udbetales kompensation til PP, fastsætter UKE også det individuelle kompensationsbeløb for hver enkelt postvirksomhed, der har pligt til at betale bidrag til udligningsfonden (19. betragtning til den anfægtede afgørelse).
- 59 På baggrund af disse nærmere bestemmelser fandt Kommissionen, at den metode, der var anvendt til at beregne det kompensationsbeløb, som PP havde krav på, opfyldte kravene i rammebestemmelserne, idet PP kun ville modtage kompensation, såfremt beforderingspligten medførte en nettoomkostning for PP og udgjorde en urimelig byrde (152. betragtning til den anfægtede afgørelse). Kommissionen var endvidere af den opfattelse, at kompensationens størrelse og procentsatsen for fastsættelse af maksimumsbidraget opfyldte princippet om ikke-forskelsbehandling og proportionalitetsprincippet (166. og 171. betragtning til den anfægtede afgørelse). Kommissionen fandt i øvrigt, at de nærmere bestemmelser for udligningsfonden var gennemsigtige, idet de var blevet offentliggjort forud for vedtagelsen af den polske postlov (176. betragtning til den anfægtede afgørelse).
- 60 Kommissionen konkluderede derfor, at den omhandlede foranstaltning ikke medførte alvorlige konkurrenceforvridninger, og at den var forenelig med reglerne om statsstøtte (177. betragtning til den anfægtede afgørelse).

a) Om det tredje anbringendes rækkevidde og relevans for klagepunktet om tilsidesættelse af postdirektivets artikel 7

- 61 Sagsøgerne har med det tredje anbringende bl.a. anført, at Kommissionen tilsidesatte postdirektivets artikel 7, stk. 1 og 3-5.
- 62 Kommissionen har nedlagt påstand om, at dette anbringende forkastes i sin helhed. Kommissionen har navnlig anført, at det tredje anbringende ikke er relevant, for så vidt som det vedrører en mulig tilsidesættelse af postdirektivets artikel 7. Når der henses til indholdet og rækkevidden af den kontrol af en statsstøttes forenelighed, som Kommissionen foretager, skal den nemlig kun anvende de specifikke regler inden for dette område uden samtidig at skulle kontrollere, om den meddelte foranstaltning er forenelig med andre EU-retlige regler, såsom i det foreliggende tilfælde postdirektivet.
- 63 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at når Kommissionen anvender proceduren for kontrol af statsstøtte, er den i medfør af traktatens almindelige opbygning forpligtet til at respektere sammenhængen mellem de bestemmelser, der regulerer statsstøtte, og de andre særlige bestemmelser end dem, der vedrører statsstøtte, og således vurdere den pågældende støttes forenelighed med disse særlige bestemmelser (jf. dom af 3.12.2014, *Castelnuovo Energia mod Kommissionen*, T-57/11, EU:T:2014:1021, præmis 181 og den deri nævnte retspraksis).
- 64 Der gælder dog kun en sådan forpligtelse for Kommissionen med hensyn til de vilkår for en støtte, der er uløseligt forbundet med støttens formål i en sådan grad, at det ikke ville være muligt at vurdere dem isoleret. Denne forpligtelse gælder derimod ikke med hensyn til betingelser eller elementer ved en støtte, som – skønt de indgår i støtten – kan anses for unødvendige for gennemførelsen af dens formål eller for dens forvaltning (jf. dom af 3.12.2014, *Castelnuovo Energia mod Kommissionen*, T-57/11, EU:T:2014:1021, præmis 182 og den deri nævnte retspraksis).

- 65 En forpligtelse for Kommissionen til, i forbindelse med en procedure for kontrol af statsstøtte – uanset forbindelsen mellem støttemåden og formålet med den pågældende støtte – at tage endelig stilling til, om der foreligger en tilsidesættelse af andre EU-retlige bestemmelser end dem, der er indeholdt i artikel 107 TEUF og 108 TEUF, i givet fald sammenholdt med artikel 106 TEUF, ville nemlig være i strid med for det første de proceduremæssige regler og garantier, der til dels er meget divergerende og indebærer forskellige retsfølger, og som er særlige for de procedurer, der er specielt fastsat for kontrollen med anvendelsen af disse bestemmelser, og for det andet med princippet om autonomien af de administrative procedurer og søgsmålsadgangen. En sådan forpligtelse ville ligeledes være i strid med den fravigelse af traktatens regler, der er foreskrevet i artikel 106, stk. 2, TEUF, hvilken fravigelse aldrig kunne have en virkning, hvis anvendelsen heraf samtidig fuldt ud skulle overholde de regler, som bestemmelsen fraviger (jf. dom af 3.12.2014, *Castelnuo Energía mod Kommissionen*, T-57/11, EU:T:2014:1021, præmis 183 og den deri nævnte retspraksis).
- 66 Hvis den pågældende støttemåde er uløseligt forbundet med støttens formål, vil dens forenelighed med andre bestemmelser end dem, der vedrører statsstøtte, således blive vurderet af Kommissionen inden for rammerne af den procedure, der er fastsat i artikel 108 TEUF, og denne vurdering vil kunne føre til, at det bliver fastslået, at den omhandlede støtte er uforenelig med det indre marked. Hvis den pågældende støttemåde kan udskilles fra støttens formål, er Kommissionen derimod ikke forpligtet til at vurdere dens forenelighed med andre bestemmelser end dem, der vedrører statsstøtte, inden for rammerne af den procedure, der er fastsat i artikel 108 TEUF (jf. dom af 3.12.2014, *Castelnuo Energía mod Kommissionen*, T-57/11, EU:T:2014:1021, præmis 184 og den deri nævnte retspraksis).
- 67 Det skal i øvrigt bemærkes, at det allerede er blevet fastslået, at en støttes finansieringsmåde kan gøre hele den pågældende statslige støtteordning uforenelig med det indre marked, hvilket i så fald vil indebære, at Kommissionen vil være forpligtet til at undersøge støtten, i hvilken forbindelse der endvidere skal tages hensyn til de økonomiske virkninger og retsvirkninger, som dens finansiering kan have (jf. i denne retning dom af 21.7.2011, *Alcoa Trasformazioni mod Kommissionen*, C-194/09 P, EU:C:2011:497, præmis 48).
- 68 Det skal i det foreliggende tilfælde fastslås, at den omhandlede støtteforanstaltning har til formål at dække de nettoomkostninger, der for PP er forbundet med befordringspligten, ved hjælp af en udligningsfond, der finansieres ved bidrag, som visse postvirksomheder er pålagt at betale.
- 69 Kommissionen anførte imidlertid udtrykkeligt i 163. betragtning til den anfægtede afgørelse, at det ikke var nødvendigt at foretage en detaljeret undersøgelse af de nærmere bestemmelser for udligningsfonden for at vurdere den omhandlede foranstaltnings forenelighed. Kommissionen fandt navnlig, at det var »særlig vigtigt, at postvirksomhedernes bidrag [blev fastsat] til et passende niveau (dvs. et forholdsmæssigt og ikke-diskriminerende niveau)« (163. betragtning til den anfægtede afgørelse).
- 70 Kommissionen henviste endvidere selv udtrykkeligt ikke blot til postdirektivet, men også til den omhandlede foranstaltnings forenelighed med det nævnte direktiv, i den del af den anfægtede afgørelse, der vedrører vurderingen af den omhandlede foranstaltnings forenelighed (122., 137., 139., 152. og 163. betragtning til den anfægtede afgørelse).
- 71 De nærmere vilkår for den finansiering, der er nødvendig for udligningsfondens funktion, er i modsætning til, hvad Kommissionen har anført, derfor uløseligt forbundet med selve støttens formål, nemlig at yde kompensation til PP for befordringspligten. Kommissionens argument om, at det tredje anbringende ikke er relevant, for så vidt som det vedrører tilsidesættelse af postdirektivets artikel 7, kan således ikke tages til følge, uden at dette påvirker rækkevidden af den kontrol, som Kommissionen havde pligt til at foretage i denne forbindelse i det foreliggende tilfælde.

72 Det tredje anbringende, der i det væsentlige indeholder fire led, skal derfor undersøges i sin helhed. Sagsøgerne har med det første led gjort gældende, at Kommissionen tilsidesatte princippet om ikke-forskelsbehandling og andre bestemmelser, idet den fandt, at det ikke var muligt at anvende den samme procentsats for fastsættelse af maksimumsbidraget for de beforderingspligtige virksomheder og udbydere af tilsvarende tjenester (jf. 166. betragtning til den anfægtede afgørelse). Sagsøgerne har med det andet led anført, at Kommissionen tilsidesatte proportionalitetsprincippet, idet den fandt, at procentsatsen for fastsættelse af maksimumsbidraget og indtægtsgrænsen på 1 mio. PLN var passende (jf. 168.-171. betragtning til den anfægtede afgørelse). Sagsøgerne har med det tredje led anfægtet Kommissionens konklusion, hvorefter mekanismen for udligningsfonden var gennemsigtig (jf. 176. betragtning til den anfægtede afgørelse). Sagsøgerne har med det fjerde led anført, at Kommissionen handlede urigtigt dels ved ikke at foretage en passende undersøgelse af foranstaltningen med henblik på at fastslå, om beforderingspligten medførte nettoomkostninger for PP og udgjorde en »urimelig« økonomisk byrde for denne virksomhed, dels ved at finde, at PP's tab udgjorde en sådan urimelig økonomisk byrde (152. betragtning til den anfægtede afgørelse).

b) Om det første led om, at procentsatsen for fastsættelse af maksimumsbidraget angiveligt udgør forskelsbehandling

73 Sagsøgerne har i det væsentlige anført, at Kommissionen anlagde et urigtig skøn, da den fastslog, at det var foreneligt med princippet om ikke-forskelsbehandling at anvende den samme procentsats for fastsættelse af maksimumsbidraget på beforderingspligtige virksomheder og udbydere af tilsvarende tjenester (166. betragtning til den anfægtede afgørelse). Kommissionen tilsidesatte derved rammebestemmelsernes punkt 52, postdirektivets artikel 7, stk. 3-5, og princippet om ikke-forskelsbehandling.

74 Sagsøgerne har til støtte for dette først led fremsat to argumenter. For det første har de anført, at de beforderingspligtige virksomheder og udbydere af tilsvarende tjenester ikke befinder sig i en sammenlignelig situation, og at en ensartet anvendelse af procentsatsen for fastsættelse af maksimumsbidraget derfor er i strid med princippet om ikke-forskelsbehandling. For det andet har sagsøgerne anført, at udbydere af kurertjenester i form af ekspresttjenester befinder sig i en situation, der er sammenlignelig med situationen for de postvirksomheder, der har pligt til at bidrage til udligningsfonden, og at det derfor var i strid med princippet om ikke-forskelsbehandling at fritage dem fra forpligtelsen til at bidrage til udligningsfonden.

75 I det foreliggende tilfælde følger det af såvel 163. betragtning til den anfægtede afgørelse, der er udtryk for en anvendelse af rammebestemmelsernes punkt 52, som postdirektivets artikel 7, stk. 5, at fastlæggelsen af, hvilke postvirksomheder der har pligt til at betale bidrag til udligningsfonden, skal ske i overensstemmelse med princippet om ikke-forskelsbehandling.

76 Det fremgår i denne forbindelse af fast retspraksis, at ensartede situationer ifølge princippet om ikke-forskelsbehandling, der også benævnes ligebehandlingsprincippet, og som er et generelt princip i EU-retten, ikke må behandles forskelligt og forskellige situationer ikke behandles ens, medmindre forskelsbehandlingen er objektivt begrundet. Spørgsmålet om den ensartede karakter af forskellige situationer skal vurderes under hensyn til alle de forhold, som kendetegner dem. Disse omstændigheder skal navnlig fastlægges og vurderes på grundlag af indholdet af og formålet med den EU-retsakt, der indfører en forskellig behandling. Endvidere skal der tages hensyn til de principper, der gælder inden for det område, som den pågældende retsakt henhører under, og de formål, der forfølges på det pågældende område (jf. dom af 12.12.2014, Banco Privado Português og Massa Insolvente do Banco Privado Português mod Kommissionen, T-487/11, EU:T:2014:1077, præmis 139 og den deri nævnte retspraksis).

- 77 Hvad for det første angår den omhandlede foranstaltnings formål er det ubestridt, at den har til formål at yde kompensation til PP for de nettoomkostninger, der følger af den beforderingspligt, som denne virksomhed er pålagt, og at finansiere denne kompensation ved hjælp af en udligningsfond, som visse postvirksomheder har pligt til at betale bidrag til (12. betragtning til den anfægtede afgørelse).
- 78 For det andet skal det for at afgøre, hvilke virksomheder der kan pålægges pligt til at bidrage til udligningsfonden, bemærkes, at det fremgår af 27. betragtning til postdirektivet, at medlemsstaterne bør overveje, om de pågældende virksomheders ydelser set fra brugernes synsvinkel kan anses for at kunne træde i stedet for ydelser, der er omfattet af beforderingspligt, da de i tilstrækkeligt omfang fungerer på samme måde som ydelser, der er omfattet af beforderingspligt, under hensyntagen til ydelsernes egenskaber, herunder deres værdiforøgende egenskaber samt tilsigtede anvendelse og prissætning.
- 79 Det skal i lyset af disse principper undersøges, dels om den beforderingspligtige virksomhed og udbyderne af tilsvarende ydelser befinder sig i en sammenlignelig situation, dels om de postvirksomheder, der har pligt til at bidrage til udligningsfonden, og udbyderne af kurertjenester i form af eksprestjenester befinder sig i en sammenlignelig situation.

1) Om sammenligningen mellem den beforderingspligtige virksomhed og udbyderne af tilsvarende tjenester

- 80 Sagsøgerne har anført, at anvendelsen af den samme procentsats for fastsættelse af maksimumsbidraget for såvel beforderingspligtige virksomheder som udbydere af tilsvarende tjenester udgør forskelsbehandling, idet de førstnævnte ikke befinder sig i den samme situation som de sidstnævnte.
- 81 Det forholder sig navnlig således, når der inden for det marked, hvorpå de beforderingspligtige virksomheder opererer, i sidste ende kun findes en enkelt virksomhed, såsom i det foreliggende tilfælde PP, og hvor der således ikke reelt foreligger konkurrence, i modsætning til et marked, som udbyderne af tilsvarende tjenester kan tilgå, og hvor de kan udøve deres virksomhed. Eftersom PP har fået til opgave at varetage beforderingspligten, vil denne virksomhed i øvrigt forholdsmæssigt oppebære flere indtægter end de virksomheder, der udbyder tilsvarende tjenester, som kun kan give en langt mindre fortjeneste, idet de er konkurrenceudsatte. Inden for disse to forskellige markedstyper er det således ikke muligt at anvende den samme bidragssats på de berørte virksomheder. De nærmere bestemmelser for udligningsfondens funktion medfører så meget desto mere forskelsbehandling, idet de indebærer, at PP gennem finansieringen af nettoomkostningerne ved beforderingspligten kan indhente den fortjeneste, som denne samme virksomhed i givet fald ville miste på markedet for tilsvarende tjenester, hvilket således indebærer, at virksomheden kan tilbyde unormalt lave priser og i praksis udelukke enhver form for konkurrence, bl.a. i forbindelse med offentlige udbudsprocedurer, i hvilken forbindelse de interesserede virksomheder skal konkurrere med hinanden.
- 82 Kommissionen har heroverfor anført, at sagsøgerne tværtimod befinder sig i en situation, der i det væsentlige kan sammenlignes med PP's situation, idet de beforderingspligtige posttjenester og de tilsvarende tjenester udgør et og samme marked, idet alle de berørte virksomheder i sidste ende udøver den samme form for økonomisk virksomhed.
- 83 Republikken Polen har anført, at anvendelsen af den samme procentsats for fastsættelse af maksimumsbidraget i det foreliggende tilfælde ikke medfører forskelsbehandling, idet en sådan kompensation, der finder anvendelse på virksomheder, der afhængigt af, hvilke tilsvarende tjenester de udbyder, har forskellige indtægter, ikke kan medføre forskelsbehandling, eftersom disse virksomheder opererer under forskellige markedsforhold.

- 84 Det skal i denne forbindelse for det første fastslås, at de beforderingspligtige posttjenester og de tilsvarende posttjenester har de samme egenskaber. Det skal således konstateres, at det fremgår af den polske postlovs artikel 2, at tilsvarende posttjenester bl.a. omfatter brev- og pakkeforsendelser, hvis vægt og størrelse svarer til den vægt og størrelse, der er fastsat for beforderingspligtige tjenester. Selv om udbyderne af tilsvarende tjenester kan forsøge at adskille sig fra de beforderingspligtige tjenester ved at tilbyde tillægstjenester og rabatter, forholder det sig stadig således, at de beforderingspligtige tjenester og de tilsvarende tjenester på grund af deres væsentligste egenskaber set fra forbrugernes synsvinkel må anses for substituerbare.
- 85 For det andet skal det bemærkes, at formålet med den omhandlede foranstaltning er at yde kompensation til den beforderingspligtige virksomhed for de nettoomkostninger, der følger af beforderingspligten. Eftersom den omhandlede foranstaltning kun giver ret til kompensation, såfremt de beforderingspligtige tjenester medfører et regnskabsmæssigt tab, kan kompensationen for dette tab imidlertid pr. definition kun opnås gennem andre indtægter end dem, der hidrører fra beforderingspligtige tjenester. Eftersom størrelsen af det bidrag, som PP skal betale, beregnes ud fra den omsætning, der følger ikke blot af virksomhedens levering af tilsvarende tjenester, men også af dens forpligtelse til at opfylde beforderingspligten, indebærer den omhandlede foranstaltning derfor i praksis, at PP skal bidrage til udligningsfonden med en højere procentsats af den omsætning, der hidrører fra virksomhedens levering af tilsvarende tjenester, end det bidrag på 2%, der er fastsat for andre udbydere af tilsvarende tjenester.
- 86 For det tredje skal det fastslås, at sagsøgernes argument om, at PP angiveligt anvendte underbudspriser og krydssubsidiering, ikke er relevant i de foreliggende sager. En sådan adfærd, der kan prøves i henhold til artikel 101 TEUF og 102 TEUF, er ikke relevant for undersøgelsen af, om den omhandlede foranstaltning er forenelig med statsstøttekontrolordningen.
- 87 Klagepunktet om, at den samme procentsats for fastsættelse af maksimumsbidraget er blevet anvendt på såvel beforderingspligtige virksomheder som udbydere af tilsvarende tjenester, skal derfor i lyset af de ovenfor anførte betragtninger ikke tages til følge.

2) Om sammenligningen med kurertjenester

- 88 Sagsøgerne har anført, at den forpligtelse, de er blevet pålagt, til at bidrage til udligningsfonden, medfører forskelsbehandling, idet udbydere af kurertjenester i form af ekspresttjenester ikke er omfattet af denne forpligtelse, selv om de befinder sig i en situation, der kan sammenlignes med sagsøgernes situation.
- 89 Sagsøgerne har navnlig anført, at sådanne tjenester »omfatter brev- og pakkeforsendelser, hvis vægt og størrelse svarer til den vægt og størrelse, der er fastsat for beforderingspligtige tjenester«. Når der henses til de kriterier, der er opstillet i postdirektivet, navnlig 27. betragtning til dette direktiv, er disse kurertjenester således substituerbare med de beforderingspligtige tjenester. Dette gælder således for deres anvendelse, deres priser og de vilkår, hvorunder de udbydes, såsom forpligtelsen til at overholde en bestemt frist for omdelingen af forsendelser, som gælder for samtlige posttjenester, i lighed med opsporing af forsendelser, som ikke længere er forbeholdt disse kurertjenester, men indgår i de standardtjenester, som leveres af de beforderingspligtige virksomheder eller af udbyderne af tilsvarende tjenester. Endelig er priserne for kurertjenesterne ikke »væsentligt forskellige fra priserne for de beforderingspligtige tjenester, og endog i mange tilfælde lavere«.
- 90 Kommissionen og Republikken Polen har anført, at disse kurertjenester ikke er sammenlignelige med de tilsvarende tjenester. Kommissionen er således af den opfattelse, at det kun er de førstnævnte tjenester, der indebærer dels afhentning af brevforsendelsen direkte hos afsenderen, dels at samme forsendelse afleveres til modtageren personligt. Republikken Polen har endvidere anført, at forskellen

mellem de to former for tjenester bl.a. skal findes i prisen. Prisen adskiller kurertjenesterne fra de beforderingspligtige posttjenester, idet de førstnævnte tjenester nødvendigvis er dyrere end de sidstnævnte.

- 91 Det skal i denne forbindelse for det første bemærkes, at kurertjenester i form af ekspresttjenester som følge af deres egenskaber adskiller sig fra de beforderingspligtige posttjenester.
- 92 Ekspres- og kurertjenester adskiller sig fra postbeforderingspligten ved den merværdi, der gives hver enkelt kunde, og for hvilken denne bruger således accepterer at betale et højere beløb. Sådanne tjenester svarer derfor til særlige kommercielle tilbud, der ikke står i forbindelse med tjenesteydelser af almindelig interesse, og som imødekommer særlige behov, der kræver visse supplerende ydelser, som den traditionelle posttjeneste ikke tilbyder (dom af 15.6.2017, *Ilves Jakelu*, C-368/15, EU:C:2017:462, præmis 24).
- 93 Det fremgår således af fast retspraksis, at afhentning på bopælen, der er kendetegnet ved en større hurtighed og fleksibilitet i omdelingen og afleveringen af postforsendelsen til modtageren, udgør særlige tjenesteydelser, der klart adskiller sig fra »den traditionelle posttjeneste«, idet denne posttjeneste defineres som en tjenesteydelse, der leveres i forhold til samtlige brugere på hele den berørte medlemsstats område til ensartede takster og efter ensartede kvalitetskrav (jf. i denne retning dom af 19.5.1993, *Corbeau*, C-320/91, EU:C:1993:198, præmis 15 og 19).
- 94 En sådan bedømmelse er i modsætning til, hvad sagsøgerne har anført, fortsat gyldig. Sagsøgerne har i øvrigt ikke godtgjort, hvorledes »de ændringer og omlægninger [...], der er indtruffet på markedet for posttjenester« efter 1993, hvor den dom, der er nævnt i præmis 93 ovenfor blev afsagt, skulle kunne gøre denne bedømmelse irrelevant.
- 95 For det første er det kun ekspresttjenester, der indebærer, at en postforsendelse afhentes direkte hos afsenderen og afleveres personligt til den pågældende modtager. Disse tjenester udgør en merværdi for brugeren i forhold til de beforderingspligtige posttjenester, der indebærer, at brugerne selv skal aflevere forsendelsen på et indsamlingssted, og at den nævnte forsendelse alene afleveres i postkassen på den angivne modtageradresse.
- 96 Hverken muligheden for at sende anbefalede forsendelser med modtagelsesbevis og sporing af forsendelsen eller »udbredelsen [på markedet] af steder for indlevering- og afhentning af forsendelser«, der anvendes i forbindelse med kurertjenester, giver i modsætning til, hvad sagsøgerne har hævdet, mulighed for at fastslå, at de beforderingspligtige tjenester og kurertjenesterne har en sådan tilstrækkelig grad af substituerbarhed til, at de kan anses for at udgøre en del af det samme marked. Dels udgør anbefalede forsendelser med modtagelsesbevis ikke den største del af de forsendelser, der er omfattet af beforderingspligten, og brugerne skal fortsat selv aflevere forsendelsen på et indsamlingssted. Dels udgør indsamlings- og afhentningsstederne kun tillægstjenester i forhold til den tjeneste, der består i afhentning på afsenderens bopæl og aflevering til modtageren personligt af den postforsendelse, som er blevet overgivet.
- 97 For det andet skal det konstateres, at selv om samtlige posttjenester, herunder kurertjenesterne, var underlagt et krav om overholdelse af en frist for behandling af forsendelsen, giver kurertjenester desuden mulighed for at behandle en forsendelse langt hurtigere. Disse tjenester har imidlertid ud fra brugerens synsvinkel også en merværdi, når de sammenlignes med de beforderingspligtige posttjenester.
- 98 Ekspres- og kurertjenester kan derfor netop på grund af disse tjenesters særlige egenskaber og merværdi ikke anses for substituerbare med beforderingspligtige posttjenester.

- 99 For det andet har sagsøgerne endvidere anført, at forpligtelsen til at finansiere nettoomkostningerne ved den beforderingspligtige posttjeneste i visse medlemsstater påhviler samtlige beforderingspligtige virksomheder, og at udbydere af kurertjenester derfor befinder sig i en situation, der kan sammenlignes med situationen for de andre udbydere af tjenester, der er omfattet af beforderingspligten.
- 100 Den rapport, der har overskriften »Indførelse af begrebet udpeget postvirksomhed i Den Europæiske Union«, og som er udfærdiget af Instytut Pocztowy og vedlagt som bilag til stævningen, er imidlertid ikke tilstrækkelig til at underbygge dette argument. Selv om det af denne rapport fremgår, at et krav om betaling af bidrag til en udligningsfond i Frankrig og Spanien kan fremsættes over for »samtlige virksomheder«, i Portugal over for »samtlige licenserede virksomheder«, i Østrig over for »samtlige licenserede virksomheder, hvis indtægter overstiger 1 mio. EUR« og i Grækenland over for »samtlige godkendte postvirksomheder«, skal det bemærkes, at denne rapport ikke indeholder oplysninger, der gør det muligt præcist at identificere de udbydere, der rent faktisk har mulighed for at bidrage til de forskellige udligningsfonde, såsom f.eks. en beregning af hver enkelt udbyders bidrag i de enkelte lande. Selv om samtlige postvirksomheder havde pligt til at bidrage til udligningsfonden, ville udbyderne af kurertjenester således rent faktisk blive fritaget for at bidrage, såfremt hver enkelt udbyders bidrag skulle beregnes i forhold til antallet af postforsendelser, som denne udbyder behandler inden for området for beforderingspligtige tjenester. Kommissionen bekræftede i øvrigt som svar på et spørgsmål, som den i denne forbindelse blev stillet i retsmødet, at den havde undersøgt medlemsstaternes praksis på dette punkt og var nået til den konklusion, som sagsøgerne i øvrigt ikke har bestridt, at ingen af de stater, som Kommissionen rådede over oplysninger om, indtil daværende tidspunkt havde været af den opfattelse, at kurertjenester i form af ekspresttjenester kunne sammenlignes med beforderingspligtige posttjenester. Det skal under alle omstændigheder fastslås, at de betragtninger, der fremgår af præmis 91-98 ovenfor, og som vedrører disse tjenesters særlige egenskaber i sig selv er tilstrækkelige til ikke at tage det argument, som sagsøgerne har fremsat i denne forbindelse, til følge.
- 101 For det tredje er argumentet om, at den forpligtelse til at bidrage til den udligningsfond, der er oprettet inden for den parallelle telekommunikationssektor, er mere ligeligt fordelt end den forpligtelse, der gælder inden for postsektoren, ikke relevant for vurderingen af, om princippet om ikke-forskelsbehandling er overholdt. Selv om det er muligt at tage hensyn til en sådan omstændighed, såfremt den måtte anses for relevant, i forbindelse med vurderingen af, om den fastsatte bidragssats er forholdsmæssig (jf. præmis 135 ff. nedenfor), har den til gengæld ingen betydning i forhold til klagepunktet om, at den udligningsfond, der er oprettet inden for postsektoren, og som skal vurderes alene ud fra forholdet mellem de virksomheder, der er aktive inden for denne sektor, angiveligt medfører forskelsbehandling.
- 102 Det skal under disse omstændigheder fastslås, at den manglende mulighed for at opnå finansiering af kurertjenester under udligningsfonden ikke har medført en tilsidesættelse af princippet om ikke-forskelsbehandling. Det var således med rette og uden at begå en fejl, at Kommissionen i 166. betragtning til den anfægtede afgørelse konstaterede, at den omstændighed, at procentsatsen for fastsættelse af maksimumsbidraget blev anvendt på samtlige virksomheder inden for markedet for posttjenester på deres levering af beforderingspligtige eller tilsvarende tjenester, sikrede, at bidraget ikke medførte forskelsbehandling, idet hver virksomhed således bidrog i forhold til indtægterne fra deres egen virksomhed.
- 103 Det følger af det ovenstående, at det første led skal forkastes i sin helhed.

c) Om det andet led om den angiveligt uforholdsmæssige karakter af procentsatsen for fastsættelse af maksimumsbidraget og af indtægtsgrænsen for bidragspligten

- 104 Sagsøgerne har nærmere bestemt anført, at Kommissionen anlagde et urigtigt skøn, da den konkluderede, at procentsatsen for fastsættelse af maksimumsbidraget, dvs. 2% af den relevante omsætning, og indtægtsgrænsen på 1 mio. PLN var passende (jf. 168. og 171. betragtning til den anfægtede afgørelse). Sagsøgerne har anført, at de nærmere bestemmelser for den påtænkte ordning medførte en »afskærmning af markedet for posttjenester eller [gav] i det mindste [anledning til] betydelige konkurrencefordrejninger«.
- 105 Sagsøgerne har i denne forbindelse anført, at procentsatsen for fastsættelse af maksimumsbidraget blev fastsat, uden at de polske myndigheder havde indhentet tilstrækkelige oplysninger, navnlig ved ikke at gennemføre en seriøs markedsundersøgelse, og uden at de havde hørt samtlige de berørte aktører. Denne procentsats blev kun fastsat med det formål at undgå offentlig finansiering for at sikre udligningsfondens levedygtighed.
- 106 Den omstændighed, at der i forbindelse med den udligningsfond, der er fastsat inden for rammerne af det parallelle marked for telekommunikationstjenester, er fastsat et maksimumsbidrag, der kun er på 1% og ikke 2%, bekræfter i øvrigt, at procentsatsen for fastsættelse af maksimumsbidraget ikke er forholdsmæssig.
- 107 Sagsøgerne har tilføjet, at satsen på 2% i modsætning til, hvad Kommissionen anførte i 167. betragtning til den anfægtede afgørelse, ikke blev fastsat i den periode, hvor den offentlige høring blev gennemført, men efter denne høringsperiode.
- 108 Hvad angår indtægtsgrænsen for, hvornår bidragspligten indtræder, har sagsøgerne endvidere bestridt relevansen af den metode, som de polske myndigheder anvendte, og som Kommissionen har godkendt. Denne metode består i at foretage en vurdering af denne grænse i forhold til den grænse, der er fastsat for telekommunikationsoperatører og ved at anvende en korrektionskoefficient for at tage hensyn til postmarkedets mere begrænsede størrelse, der er kendetegnet ved lavere afkast og indtægter. Sagsøgerne er imidlertid af den opfattelse, at de polske myndigheder ikke burde have anvendt en korrektionskoefficient, og at de burde have valgt den samme indtægtsgrænse som den, der gælder inden for det parallelle telekommunikationsmarked, dvs. 4 mio. PLN. Indtægtsgrænsen burde i lighed med den løsning, der er valgt for telekommunikationsmarkedet, have omfattet indtægter fra samtlige aktiviteter inden for postsektoren, og ikke kun de aktiviteter, der er omfattet af befodringspligten. Endelig indebærer den valgte indtægtsgrænse, at de aktiviteter, som sagsøgerne udfører inden for sektoren for tilsvarende tjenester, bliver mindre rentable, samtidig med, at de ikke desto mindre pålægges at bidrage til udligningsfonden.
- 109 Endelig har sagsøgerne foreholdt Kommissionen, at den ikke hørte dem om, hvilke indtægter og overskud de oppebar fra de tilsvarende tjenester, hvilket indebærer, at denne institution også af denne grund foretog en fejlagtig læsning af de oplysninger, som de polske myndigheder havde fremsendt.
- 110 Kommissionen har påstået dette klagepunkt forkastet. Kommissionen har anført, at det ikke er muligt at anvende den samme procentsats for fastsættelse af maksimumsbidraget, der er valgt med henblik på at finansiere befodringspligten inden for sektoren for telekommunikationstjenester, og den indtægtsgrænse, der anvendes på selskaber, som opererer på dette marked, som den procentsats, der anvendes i forbindelse med finansieringen af den befodringspligtige posttjeneste, idet den parallelle telekommunikationssektor som følge af sin art og omfanget af dens tjenester genererer højere indtægter og overskud end postsektoren.
- 111 Den omstændighed, at de polske myndigheder ikke gennemførte en høring af samtlige virksomheder, kan ikke, såfremt dette må anses for godtgjort, med føje påberåbes i forhold til den anfægtede afgørelse. Når der henses til de oplysninger, som Kommissionen råder over på det tidspunkt, hvor den

traf den anfægtede afgørelse, var det under alle omstændigheder muligt at anse de nærmere bestemmelser for kompensationen for tilstrækkeligt passende. Disse oplysninger vedrørte bl.a. en afkastningsgrad på 7,6% for koncernen Integer.pl, som sagsøgerne indgår i, en afkastningsgrad på 5,5% for PP og indtægtsgrænsen, for så vidt som den grænse på 1 mio. PLN gjorde det muligt for enhver ny virksomhed under hensyn til bl.a. den konkrete struktur på markedet for posttjenester at udskyde tidspunktet for, hvornår de skulle betale deres bidrag til udligningsfonden, og dermed ikke afskrækkede andre virksomheder fra eventuelt at indtræde på markedet.

- 112 Republikken Polen har i det væsentlige anført, at bidragsatsen ikke var uforholdsmæssig, idet den ikke medførte en risiko for, at konkurrenterne ville blive udelukket fra markedet for posttjenester og heller afskrækkede nye virksomheder fra frit at indtræde på markedet.
- 113 Det skal indledningsvis bemærkes, at sagsøgernes argumentation ikke vedrører spørgsmålet om, hvorvidt den kompensation, som PP som befordringspligtig virksomhed blev indrømmet, var forholdsmæssig, men udelukkende de nærmere bestemmelser for finansieringen af denne kompensation. Sagsøgerne har navnlig bestridt rigtigheden af Kommissionens vurdering, hvorefter procentsatsen for fastsættelse af maksimumsbidraget (dvs. 2%) og en indtægtsgrænse på 1 mio. PLN er forenelig med proportionalitetsprincippet.
- 114 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at kontrollen med forholdsmæssigheden udgør en af de kontroller, som det påhviler Kommissionen at foretage inden for rammerne af sin efterprøvelse af, om en statsstøtteforanstaltning er forenelig med bestemmelserne i artikel 106, stk. 2, TEUF (dom af 3.12.2014, *Castelnou Energía mod Kommissionen*, T-57/11, EU:T:2014:1021, præmis 147).
- 115 Det fremgår i øvrigt fast retspraksis, at kontrollen med den forholdsmæssige karakter af en foranstaltning, der tilsigter at gennemføre en opgave i form af en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, begrænser sig til en efterprøvelse af, om den fastsatte foranstaltning er nødvendig, for at den omhandlede opgave i form af en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse kan gennemføres på økonomisk acceptable vilkår, eller om den omhandlede foranstaltning omvendt er åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til det forfulgte formål (jf. dom af 3.12.2014, *Castelnou Energía mod Kommissionen*, T-57/11, EU:T:2014:1021, præmis 150 og den deri nævnte retspraksis).
- 116 Hvad angår Rettens prøvelse af de vurderinger, som Kommissionen har foretaget i en afgørelse, der er truffet efter den foreløbige undersøgelsesprocedure, skal det endvidere bemærkes, at denne prøvelse skal foretages på grundlag af de oplysninger, som Kommissionen rådede over på det tidspunkt, hvor den traf en sådan afgørelse (jf. dom af 22.12.2008, *Régie Networks*, C-333/07, EU:C:2008:764, præmis 81 og den deri nævnte retspraksis).

1) Om den forholdsmæssige karakter af procentsatsen for fastsættelse af maksimumsbidraget

- 117 Det fremgår af sagsakterne, at Kommissionen efter den foreløbige undersøgelsesprocedure og i mangel af detaljerede oplysninger om afkastningsgraden for de postvirksomheder, der havde pligt til at bidrage til udligningsfonden, hovedsageligt baserede sig på PP's afkastningsgrad med hensyn til tilsvarende tjenester og på tidligere afgørelser vedrørende andre medlemsstater, for at fastslå, at procentsatsen for fastsættelse af maksimumsbidraget var forholdsmæssig (167.-169. betragtning til den anfægtede afgørelse).
- 118 For det første var det med rette, at Kommissionen i denne forbindelse tog hensyn til PP's afkastningsgrad med hensyn til tilsvarende tjenester. Det er korrekt, således som Kommissionen anførte i fodnote 66 i 168. betragtning til den anfægtede afgørelse, at en sådan sammenligning kan synes mangelfuld, når der henses til, at PP udnytter stordriftsfordele, som de andre virksomheder, der bidrager til udligningsfonden, ikke kan udnytte. Kommissionen kunne ikke desto mindre med

rimelighed være af den opfattelse, at de andre virksomheder kunne opnå den samme afkastningsgrad som PP, der er den oprindelige offentlige virksomhed, som følge af en større effektivitet, produktivitet og fleksibilitet og dermed også en større kapacitet til at koncentrere sig om de mere rentable markedssegmenter (jf. fodnote 66 i den anfægtede afgørelse).

- 119 Denne vurdering er så meget desto mere sandsynlig, som den afkastningsgrad, som Kommissionen tog i betragtning, dvs. et afkast på ca. 5,5%, kunne sammenlignes med den afkastningsgrad, der fremgik af de undersøgelser, der blev gennemført i forbindelse med Kommissionens tidligere afgørelser vedrørende Grækenland og Belgien, og som omhandlede de oprindelige postvirksomheder i andre medlemsstater, hvortil der er henvist i fodnote 67 i 168. betragtning til den anfægtede afgørelse. Selv om det antages, at Kommissionen ikke havde stor erfaring inden for sektoren for posttjenester, havde den ikke desto mindre adgang til oplysninger i form af de erfaringer, der var opnået i forbindelse med disse afgørelser. Kommissionen konstaterede eksempelvis i forbindelse med undersøgelsen af den græske udligningsfond, at det maksimumsbidrag, som konkurrenterne til den oprindelige postvirksomhed blev opkrævet, var højere end de nævnte virksomheders egne overskud i byområderne, og at det desuden udgjorde et ikke-monopoliseret område, hvilket førte Kommissionen til i denne forbindelse at indlede den formelle undersøgelsesprocedure. I det foreliggende tilfælde var det til gengæld med føje, at Kommissionen fastslog, at procentsatsen for fastsættelse af maksimumsbidraget ikke oversteg afkastningsgraden på 5,5%.
- 120 Det skal endvidere fastslås, at den kritik, som sagsøgerne har fremsat af, at der i forbindelse med vurderingen af procentsatsen for fastsættelse af maksimumsbidraget blev taget hensyn til PP's afkastningsgrad, modsiges af de afkastningsgrader, som sagsøgerne selv har nævnt i deres stævninger. Sagsøgerne har således anført, at de opnåede en afkastningsgrad på 5,6% for deres virksomhed inden for levering af posttjenester i 2013, som er det eneste relevante år i forhold til de foreliggende tvister, og for hvilket sagsøgerne havde pligt til at bidrage til udligningsfonden. Selv om disse afkastningsgrader vedrører hele sagsøgernes postvirksomhed og ikke blot deres levering af tilsvarende tjenester, har sagsøgerne imidlertid medgivet, at disse afkastningsgrader »også gør det muligt at vise resultaterne for denne virksomhedsgren«, dvs. leveringen af tilsvarende tjenester som følge af den »homogene omkostningsstruktur«.
- 121 I modsætning til, hvad sagsøgerne har anført, fremgår det i denne forbindelse ikke af den anfægtede afgørelse, og navnlig ikke af 168. betragtning hertil, at Kommissionen var af den opfattelse, at de virksomheder, der havde pligt til at bidrage til udligningsfonden, skulle have en afkastningsgrad på 5,5% for deres levering af tilsvarende tjenester efter fradrag af bidraget til udligningsfonden. Det fremgår tværtimod af de omhandlede sagsakter, at Kommissionen i forbindelse med sin analyse tog hensyn til afkastningsgraden for sådanne tjenester før og ikke efter anvendelsen af bidragsatsen.
- 122 Den omstændighed, at afkastningsgraden for koncernen Integer.pl, som Kommissionen til støtte for sin argumentation har nævnt i fodnote 68, vedrører hele den virksomhed, som denne koncern udøver, og ikke kun den virksomhed, der vedrører tilsvarende tjenester, er endvidere ikke tilstrækkelig til at anfægte sandsynligheden af den vurdering, som Kommissionen foretog i den anfægtede afgørelse. Det skal bemærkes, at Kommissionen ikke har hævdet, at der er tale om afkastningsgraden for sektoren for tilsvarende tjenester, men om afkastningsgraden for hele koncernen, som omfatter otte selskaber, hvoraf to er i direkte konkurrence med PP, idet de udbyder tilsvarende tjenester. Selv om den samlede afkastningsgrad for koncernen Integer.pl ikke i sig selv gør det muligt at bekræfte det af Kommissionen anførte argument om procentsatsen for fastsættelse af maksimumsbidraget, udgør det derfor et indicium, der styrker sandsynligheden af argumentet om, at PP's konkurrenter kunne opnå et afkast på ca. 5,5% inden for sektoren for tilsvarende tjenester.
- 123 For det andet begik Kommissionen ikke en fejl ved ikke at ændre sin argumentation som følge af de oplysninger, som Ogólnopolski Związek Pracodawców Niepublicznych Operatorów Pocztowych (national arbejdsgiverorganisation for ikke-offentlige postvirksomheder, herefter »OZPNOP«) redegjorde for i en skrivelse til denne institutions tjenestegrene den 24. juli 2015, hvori der er henvist

til dels en skrivelse, som Inpost fremsendte til de polske myndigheder i forbindelse med det lovgivningsarbejde, der førte til vedtagelsen af postloven, hvori Inpost anførte, at »afkastningsgraden[for posttjenester i Polen] på nuværende tidspunkt ligger mellem 1 og 2,5% af overskuddet«, dels en udtalelse, som en repræsentant for OZPNOP fremsatte over for de polske myndigheder den 5. december 2012, og i hvilken forbindelse den pågældende oplyste, at »afkastet eller afkastningsgraden for de erhvervsdrivende [...] svinge[ede] mellem 1 og 2,5%«.

- 124 Den afkastningsgrad, der er henvist til i OZPNOP's skrivelse til Kommissionen, var nemlig beregnet under hensyntagen til samtlige postvirksomheder, selv om de eneste virksomheder, der havde pligt til at bidrage til udligningsfonden, var sektorens største aktører, dvs. dem, der havde en omsætning på mere end 1 mio. PLN. Det var således med føje, at Kommissionen fandt, at en sådan afkastningsgrad var en mindre troværdig beskrivelse af den situation, der skulle vurderes, end PP's afkastningsgrader med hensyn til tilsvarende tjenester eller de afkastningsgrader, der var konstateret i andre medlemsstater. Det er i øvrigt ubestridt, at den af OZPNOP påberåbte afkastningsgrad kun vedrører 2012 og således ikke omfatter den periode, der er omhandlet i den anfægtede afgørelse.
- 125 Sagsøgerne har under sagens behandling under alle omstændigheder ikke fremlagt oplysninger, der kan godtgøre, at den gennemsnitlige afkastningsgrad, der er nævnt i OZPNOP's skrivelse til Kommissionen, var korrekt og relevant. Sagsøgerne har navnlig ikke på noget tidspunkt redegjort for sin egen afkastningsgrad i forhold til bl.a. de afkastningsgrader, som Kommissionen anvendte for at vurdere procentsatsen for fastsættelse af maksimumsbidraget.
- 126 Hvad for det tredje angår argumentet om, at den procentsats for fastsættelse af maksimumsbidraget til udligningsfonden, der er fastsat for den parallelle telekommunikationssektor, kun udgør 1%, er en sådan omstændighed ikke tilstrækkelig til at godtgøre, at en procentsats på 2% er uforholdsmæssig inden for postsektoren.
- 127 Det fremgår nemlig ikke af sagsakterne, at disse sektorer er sammenlignelige med hensyn til såvel virksomheder som genererede indtægter. En lavere indtægtsgrænse ville i modsætning til, hvad sagsøgerne har argumenteret for i deres replik, i denne forbindelse ikke kunne begrunde anvendelsen af en lavere procentsats, men ville omvendt medføre anvendelsen af en højere procentsats netop for at kompensere for et lavere grundlag.
- 128 Det var derfor med føje, at Kommissionen fandt, at det var rimeligt at tage hensyn til en afkastningsgrad på ca. 5,5% for befordringspligtige og tilsvarende tjenester i Polen, og at procentsatsen for fastsættelse af maksimumsbidraget, dvs. højst 2% af indtægterne fra disse tjenester, således var forholdsmæssig.
- 129 Denne vurdering påvirkes ikke af sagsøgernes argument om, at procentsatsen for fastsættelse af maksimumsbidraget til udligningsfonden ikke var blevet fastsat i forbindelse med den indledende nationale høringsprocedure, men først blev besluttet i slutningen af denne procedure. En sådan processuel argumentation gør det nemlig ikke muligt at fastslå, at den således fastsatte procentsats af denne grund var uforholdsmæssig.
- 130 Det af sagsøgerne anførte argument, der har til formål at anfægte den nationale procedure, som de polske myndigheder gennemførte, og hvorefter disse myndigheder ikke indsamlede tilstrækkelige oplysninger, er ikke relevant for undersøgelsen af, om Kommissionens vurdering var korrekt, og om foranstaltningen var forenelig med statsstøtteordningen.
- 131 De oplysninger om PP's prispolitik, som sagsøgerne har henvist til i deres svar på foranstaltningerne med henblik på sagernes tilrettelæggelse og efterfølgende i retsmødet, er heller ikke relevante for spørgsmålet om procentsatsen for fastsættelse af maksimumsbidraget. Disse oplysninger vedrører endvidere perioden fra 2016 til 2018, dvs. år, der ligger efter den relevante periode.

- 132 Hvad angår argumentet om, at afkastningsgraden alene blev fastsat med henblik på at undgå at finansiere den omhandlede udligningsfond over statsbudgettet, indebærer dette argument, såfremt det måtte anses for begrundet, ikke, at en sådan afkastningsgrad nødvendigvis er uforholdsmæssig, for så vidt som den indebærer, at PP kan opnå finansiering, der overstiger nettoomkostningerne ved den tjeneste, som denne virksomhed har fået til opgave at varetage.
- 133 Det er nemlig i denne forbindelse tilstrækkelig at bemærke, at postdirektivet netop foreskriver mulighed for, at en sådan fond kan finansieres ved »bidrag fra postvirksomhederne og [...] brugerne« af den berørte tjeneste ud over eventuelle bidrag fra statsbudgettet. Det fremgår i øvrigt af 174. betragtning til den anfægtede afgørelse, at de polske statslige myndigheder under alle omstændigheder havde pligt til at bidrage til udligningsfonden i 2013 med et beløb på 1,5 mio. EUR, dvs. mere end de 1 mio. EUR, som de andre postvirksomheder end PP havde pligt til at betale til denne fond for det samme år.
- 134 Under disse omstændigheder skal klagepunktet om, at den procentsats for fastsættelse af maksimumsbidraget, der er fastsat ved den omhandlede foranstaltning, angiveligt er uforholdsmæssig, ikke tages til følge.

2) Om indtægtsgrænsen for de bidragspligtige virksomheder

- 135 Det skal indledningsvis konstateres, at Kommission var af den opfattelse, at fastsættelsen af indtægtsgrænsen på 1 mio. PLN med henblik på at identificere de virksomheder, der havde pligt til at bidrage til udligningsfonden, var i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet (170. og 171. betragtning til den anfægtede afgørelse). Kommissionen konkluderede således med henvisning til de polske myndigheders argumentation og under hensyn til den konkrete struktur på markedet for posttjenester, at det var hensigtsmæssigt at anvende en indtægtsgrænse, der var højere end den grænse på 0,6 mio. PLN, som skulle have været anvendt, såfremt der inden for sektoren for posttjenester var blevet anvendt det samme forhold mellem de samlede indtægter på markedet for telekommunikationstjenester og den indtægtsgrænse, som virksomheder inden for denne sektor var blevet bevilget. Kommissionen fandt nemlig, at en sådan indtægtsgrænse gjorde det muligt for enhver ny virksomhed at udskyde tidspunktet for, hvornår denne virksomhed skulle bidrage til fonden, og således styrkede bidragssatsens forholdsmæssighed. Kommissionen fandt i øvrigt i 173. betragtning til den anfægtede afgørelse, at den fremtidige lovændring, som Republikken Polen påtænkte at vedtage, og som bestod i at undtage samtlige de virksomheder, der lå under den første mio. PLN, kunne forbedre udligningsfondens udformning, for så vidt som denne fond på det tidspunkt, hvor den anfægtede afgørelse blev truffet, havde en begrænset indvirkning på konkurrencen som følge af, at der var tale om små beløb, og den meget begrænsede tidsmæssige udstrækning heraf.
- 136 Hvad for det første angår argumentet om, at der inden for sektoren for posttjenester burde have været anvendt den samme indtægtsgrænse som den, der blev anvendt i den parallelle telekommunikationssektor, skal det i denne forbindelse fastslås, at sagsøgerne ikke logisk kan hævde, at en indtægtsgrænse på 4 mio. PLN var begrundet i det foreliggende tilfælde, og samtidig anføre, at det bidrag, som hver enkelt virksomhed blev opkrævet, var uforholdsmæssigt som følge af, at kun meget få virksomheder havde mulighed for at nå indtægtsgrænsen på 1 mio. PLN. Såfremt dette havde været tilfældet, ville det af samme grund og i højere grad forholde sig således, også selv om der var blevet fastsat en højere indtægtsgrænse. Sagsøgerne har omvendt ikke fremlagt nogen oplysninger, der kan begrunde, at en højere indtægtsgrænse ville indebære, at et betydeligt lavere antal virksomheder ville være forpligtet til at bidrage til fonden, idet Kommissionen er af den opfattelse, at en højere indtægtsgrænse ikke ville have ført til et fald i antallet af virksomheder, der havde pligt til at betale det omhandlede bidrag.

- 137 Det skal endvidere tilføjes, at kun 10 af de 71 virksomheder, der var aktive inden for sektoren for tilsvarende tjenester i 2013, og som repræsenterede ca. 5% af indtægterne i denne sektor, på grundlag af de kriterier, der er fastsat i den polske postlov, skulle bidrage til fonden (jf. præmis 10 ovenfor). Det fremgår endvidere af sagsakterne, at PP i 2013 bidrog med 95% af fondens finansiering.
- 138 Hvad for det andet angår argumentet om, at indtægtsgrænsen burde have omfattet samtlige postindtægter, skal dette argument ikke tages til følge, for så vidt som det er baseret på en urigtig antagelse om, at kurertjenester udgør tjenester, der svarer til befordringspligtige tjenester (jf. præmis 91-98 ovenfor).
- 139 Endelig er det ubestridt, at mekanismen for udligningsfonden inden for postsektoren i de foreliggende tilfælde udgør en ny løsning, hvilket indebærer, at der endnu ikke foreligger erfaringer, som kan inddrages i forbindelse med den vurdering, der skal foretages heraf. Det var således med rette, at Kommissionen også under hensyntagen til oplysninger om telekommunikationssektoren fandt, at en indtægtsgrænse på 1 mio. PLN ikke var uforholdsmæssig, når der henses til postsektorens særlige kendetegn, idet den opretholdt konkurrencen på markedet for tilsvarende posttjenester, og sikrede, at et passende antal virksomheder blev omfattet af pligten til at bidrage til fonden.
- 140 Når der henses til de ovenfor anførte betragtninger begik Kommissionen ikke en fejl ved i den anfægtede afgørelse at fastslå, at den indtægtsgrænse, der var afgørende for, hvilke virksomheder der var omfattet af bidragspligten, var forenelig med proportionalitetsprincippet.
- 141 Dette klagepunkt skal derfor ikke tages til følge, og følgelig skal det andet led forkastes i sin helhed.

d) Om det tredje led om tilsidesættelse af gennemsigthedsprincippet

- 142 Sagsøgerne har i det væsentlige anført, at Kommissionen anlagde et urigtigt skøn, da den fastslog, at mekanismen for udligningsfonden var gennemsigtig (jf. 176. betragtning til den anfægtede afgørelse). Sagsøgerne er af den opfattelse, at Kommissionen ikke kunne konkludere, at den nationale kompensationsordning var forenelig med gennemsigthedsprincippet, idet der i modsætning til, hvad de polske myndigheder har hævdet, ikke blev gennemført en effektiv offentlig høring til trods for postvirksomhedernes indsigelser. Det var nemlig kun de oprindelige formål med den polske postlov, der var genstand for en sådan offentlig høring, og ikke den endelige version af lovforslaget, herunder navnlig den del, der vedrører bidragsatsen, som blev forhøjet fra 1% til 2% under et møde for lukkede døre i landets ministerråd.
- 143 Kommissionen har heroverfor anført, at de interesserede parter havde mulighed for at fremsætte deres synspunkter om forhøjelsen af procentsatsen til 2% i forbindelse med det parlamentariske arbejde, der fandt sted forud for vedtagelsen af den polske postlov, idet sagsøgerne i øvrigt selv har medgivet, at fastsættelsen af denne sats mødte hård modstand fra de berørte postvirksomheder i forbindelse med lovgivningsarbejdet i Republikken Polens parlament.
- 144 Republikken Polen har endvidere anført, at denne argumentation savner grundlag.
- 145 Det er i denne forbindelse tilstrækkeligt at henvise til de betragtninger, der er redegjort for i præmis 44-55 ovenfor som svar på det andet anbringende, og som i vidt omfang er sammenfaldende med nærværende anbringende. Det følger heraf, at der faktisk blev gennemført en offentlig høring som omhandlet i rammebestemmelsernes punkt 14, hvorved der blev taget hensyn til postvirksomhedernes bemærkninger, og at kravene om gennemsigthed blev overholdt, hvilket indebærer, at den vigtigste forudsætning for nærværende anbringende savner grundlag i de faktiske omstændigheder.
- 146 Det tredje led skal derfor forkastes.

e) Om det fjerde led om tilsidesættelse af den betingelse om en urimelig økonomiske byrde, der er fastsat i postdirektivets artikel 7, stk. 3

- 147 Sagsøgerne har i det væsentlige anført, at Kommissionen anlagde et urigtigt skøn dels ved ikke at foretage en formelt korrekt undersøgelse for at afgøre, om beforderingspligten medførte nettoomkostninger for PP og udgjorde en »urimelig« økonomisk byrde for denne virksomhed, dels ved at fastslå, at de tab, som PP har lidt, udgjorde en sådan urimelig økonomisk byrde (152. betragtning til den anfægtede afgørelse).
- 148 Sagsøgerne har således anført, at Kommissionen med urette fastslog, at de polske myndigheder havde foretaget en korrekt gennemførelse af postdirektivet, selv om disse myndigheder ikke havde opfyldt de kriterier, der er opstillet i Domstolens praksis med henblik på at afgøre, hvornår en økonomisk byrde skal anses for urimelig for den virksomhed, der er udpeget til at varetage den beforderingspligtige posttjeneste i henhold til postdirektivets artikel 7, stk. 3, og således give anledning til kompensation.
- 149 Sagsøgerne er i denne forbindelse af den opfattelse, at et underskud ikke er tilstrækkeligt til at begrunde finansiering af nettoomkostningerne, men at dette underskud også skal være uforholdsmæssigt stort, dvs. at det skal overstige den berørte virksomheds mulighed for at dække underskuddet med virksomhedens egne midler, navnlig virksomhedens udstyr, dens økonomiske og finansielle situation og dens markedsandel.
- 150 Sagsøgerne er endvidere af den opfattelse, at den omstændighed, at spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en urimelig byrde, alene vurderes på grundlag af de tab, som den virksomhed, der er pålagt beforderingspligten, har lidt, for at kunne finansiere disse tab gennem en udligningsfond, fører til en uhensigtsmæssig forvaltning af beforderingspligten, idet virksomhedens mulighed for at opnå finansiering af nettoomkostningerne ved beforderingspligten er større, jo større tab denne virksomhed har lidt.
- 151 Kommissionen har heroverfor i det væsentlige anført, at det ikke tilkom den inden for rammerne af den kontrol af foreneligheden af den kompensation for offentlig tjeneste, som PP blev indrømmet, at vurdere, om de polske myndigheder havde foretaget en korrekt gennemførelse af postdirektivet på dette punkt, og heller ikke, om der forelå en urimelig økonomiske byrde, der kunne begrunde oprettelsen af udligningsfonden. Kommissionens kontrol bestod nemlig i at undersøge, om betingelserne for kompensationen var forenelige med det indre marked, dvs. om forpligtelsen til at bidrage ikke skader konkurrencen på markedet for posttjenester. Finansieringen af nettoomkostningerne ved en beforderingspligt, der er indført uafhængigt af, om der foreligger en urimelig økonomisk byrde for den udpegede virksomhed, er ikke af denne grund nødvendigvis uforenelig med det indre marked, når der henses til EUF-traktatens bestemmelser om statsstøtte. Eftersom disse spørgsmål er uafhængige af hinanden, er dette klagepunkt derfor ikke relevant.
- 152 Det skal i denne forbindelse først bemærkes, at postdirektivets artikel 7, stk. 3, har følgende ordlyd:
- »Hvis en medlemsstat fastslår, at beforderingspligten som omhandlet i dette direktiv medfører en nettoomkostning, der, beregnet under hensyn til bilag I, udgør en urimelig økonomisk byrde for den eller de beforderingspligtige virksomheder, kan den indføre:
- [...]
- b) en mekanisme, hvorefter nettoomkostningerne ved beforderingspligten fordeles mellem postbefordrende virksomheder og/eller brugere.«
- 153 For det første, og uden at dette berører spørgsmålet om, i hvilket omfang Kommissionen i det foreliggende tilfælde havde pligt til at kontrollere foreneligheden af den omhandlede foranstaltning med andre EU-retlige regler, herunder bestemmelserne i postdirektivet (jf. den retspraksis, der er

nævnt i præmis 63-66 ovenfor), fremgår det af ordlyden af det nævnte direktivs artikel 7, stk. 3, at det påhviler den pågældende medlemsstat at afgøre, om den pågældende beforderingspligt udgør en urimelig byrde for den udpegede udbyder. Dette er tilfældet i den foreliggende sag, idet det påhviler UKE at foretage denne vurdering i henhold til den polske postlov, ved hvilken postdirektivet er blevet gennemført (16. betragtning til den anfægtede afgørelse).

- 154 Hvad for det andet angår argumentet om, at UKE's kvalificering af det regnskabsmæssige tab, som PP er blevet påført som følge af beforderingspligten, som en urimelig økonomisk byrde er i strid med postdirektivets artikel 7, stk. 3, er det tilstrækkeligt at konstatere, at det hviler på en sammenblanding af begrebet nettoomkostning og begrebet regnskabsmæssige tab i denne bestemmelses forstand, idet nettoomkostningerne ved beforderingspligten kun giver ret til kompensation, for så vidt som den udgør en urimelig økonomisk byrde for den virksomhed, der pålægges disse forpligtelser.
- 155 I dom af 6. oktober 2010, Kommissionen mod Belgien (C-222/08, EU:C:2010:583), og af 6. oktober 2010, Base m.fl. (C-389/08, EU:C:2010:584), som sagsøgerne har henvist til støtte for deres argument, begrænsede Domstolen sig til at præcisere, at alle nettoomkostninger ikke automatisk udgør en urimelig økonomiske byrde, der automatisk giver ret til kompensation.
- 156 Det skal imidlertid fastslås, at den omhandlede foranstaltning ikke automatisk giver ret til kompensation for PP's nettoomkostninger ved beforderingspligten. Det fremgår nemlig af 16., 84.-87. og 144. betragtning til den anfægtede afgørelse, at PP kun har ret til kompensation, såfremt beforderingspligten medfører regnskabsmæssige tab. Denne ret til kompensation svarer endvidere til det laveste af de beløb, der vedrører de regnskabsmæssige tab, som skyldes udførelsen af beforderingspligten, eller nettoomkostningerne ved beforderingspligten. Som Kommissionen anførte i 144. betragtning til den anfægtede afgørelse, er den omhandlede foranstaltning mere restriktiv end rammebestemmelserne, der potentielt ville have gjort det muligt at opnå kompensation for alle nettoomkostningerne ved beforderingspligten. Den omstændighed, at retten til kompensation for nettoomkostningerne ved beforderingspligten indtræder ved og er begrænset til de tab, der følger af udførelsen af beforderingspligten, kan derfor under alle omstændigheder ikke være i strid med postdirektivets artikel 7, stk. 3.
- 157 Hvad for det tredje angår argumentet om, at den valgte metode ikke tilskynder PP til at være effektiv, skal det først fastslås, at der i forbindelse med beregningen af nettoomkostningerne ved beforderingspligten er taget hensyn til effektivitetsjusteringer, hvilket indebærer, at der ikke er taget hensyn til visse effektivitetsmangler hos PP, der er nævnt i 34. betragtning til den anfægtede afgørelse. PP har endvidere pligt til hvert år at fremsende en plan for afhjælpende foranstaltninger, der har til formål at fjerne eller i det mindste begrænse tab, der følger af udførelsen af beforderingspligten (15. betragtning til den anfægtede beslutning). Sagsøgernes argument om, at de nærmere bestemmelser for finansieringen af udligningsfonden i sidste ende vil indebære, at denne kompensation dækker mulig mangelfuld forvaltning af beforderingspligten, kan derfor ikke tages til følge.
- 158 For det fjerde har sagsøgerne i det væsentlige anført, at PP's »økonomiske formåen« gav selskabet mulighed for at opfylde beforderingspligten, idet liberaliseringen af sektoren gjorde det muligt for selskabet at reducere sine omkostninger betydeligt, bl.a. ved at lukke flere hundrede postkontorer.
- 159 Sagsøgerne har imidlertid med disse bemærkninger ikke på nogen måde godtgjort, at en sådan reduktion af omkostningerne ved beforderingspligten gjorde nettoomkostningerne til en rimelig byrde, og at finansieringen af de regnskabsmæssige tab, der fulgte af udførelsen af beforderingspligten, derfor var uforenelig med udviklingen af samhandelen. Sådanne bemærkninger bekræfter blot, at PP tilstræbte at foretage effektiviseringer ved at reducere sine omkostninger, der var forbundet med beforderingspligten, og således opfyldte kravene i rammebestemmelserne.

160 I det foreliggende tilfælde havde Kommissionen nemlig pligt til bl.a. at vurdere, om størrelsen af denne kompensation ikke oversteg, hvad der var nødvendigt for at dække nettoomkostningerne ved at opfylde befodringspligten under hensyntagen til de reelle omkostninger, der faktisk var forbundet med opfyldelsen af befodringspligten, og ikke de omkostninger, der kunne eller ville opstå (jf. i denne retning dom af 24.9.2015, Viasat Broadcasting UK mod Kommissionen, T-125/12, EU:T:2015:687, præmis 87 og 88). Sagsøgerne har imidlertid ikke godtgjort, at den kompensation, der blev indrømmet for den omhandlede foranstaltning, selv om den ikke nødvendigvis dækker samtlige nettoomkostninger ved befodringspligten, har haft en negativ indvirkning på det pågældende marked.

161 Under disse omstændigheder skal det fjerde led, og dermed det tredje anbringende i det hele, forkastes.

4. Om det fjerde anbringende om tilsidesættelse af postdirektivets artikel 7, stk. 1, og artikel 8

162 Sagsøgerne har i det væsentlige anført, at Kommissionen ved at have »accepteret finansieringen af nettoomkostningerne ved befodringspligten [ved] at indrømme [PP] de ene- og særrettigheder«, der er opregnet i 51.-56. betragtning til den anfægtede afgørelse, har begået en retlig fejl ved ikke at have overholdt postdirektivets artikel 7, stk. 1, og artikel 8. Sagsøgerne er under alle omstændigheder af den opfattelse, at det ikke var begrundet at indrømme disse rettigheder.

163 Kommissionen har først og fremmest anført, at det ikke påhvilede den inden for rammerne af dens pligt til at kontrollere støttens forenelighed at undersøge, om den polske postlov var i overensstemmelse med bestemmelserne i postdirektivet. Kommissionen har under alle omstændigheder ikke på nogen måde ved den anfægtede afgørelse accepteret at indrømme PP sådanne rettigheder, men har blot undersøgt, om de polske myndigheders metode til beregning af nettoomkostningerne var i overensstemmelse med rammebestemmelserne.

164 Republikken Polen har påstået dette anbringende forkastet. Republikken Polen har i denne forbindelse forklaret, at Kommissionens undersøgelse af de forskellige ene- og særrettigheder ikke havde til formål at indrømme PP bestemte fordele, men at beregne nettoomkostningerne ved befodringspligten. Værdien af disse rettigheder blev i øvrigt trukket fra nettoomkostningerne ved befodringspligten, hvilket indebærer, at dette anbringende er irrelevant.

165 Det bemærkes i denne forbindelse, at postdirektivets artikel 7, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne undlader at udstede eller opretholde ene- eller særrettigheder for etablering og udførelsen af posttjenesterne. Medlemsstaterne kan finansiere varetagelsen af tjenester, der er omfattet af befodringspligten, med et eller flere af de midler, der er anført i stk. 2, 3 og 4, eller med andre midler, der er i overensstemmelse med traktaten.«

166 Det fremgår endvidere af postdirektivets artikel 8, at artikel 7 ikke »berører [...] medlemsstaternes ret til at foranstalte opstilling af postkasser på offentlige steder, udstedelse af frimærker og postforkyndelse som led i retlige eller administrative procedurer i henhold til deres nationale lovgivning«.

167 Uafhængigt af spørgsmålet om, hvorvidt og i hvilket omfang Kommissionen i de foreliggende tilfælde havde pligt til at undersøge, om den omhandlede foranstaltning var forenelig med andre EU-retlige regler, herunder bestemmelserne i postdirektivet (jf. den retspraksis, der er nævnt i præmis 63-66 ovenfor), skal det konstateres, at sagsøgerne ikke har fremsat noget argument, der kan godtgøre, at de rettigheder, som PP blev indrømmet, og som er præciseret i 51.-56. betragtning til den anfægtede afgørelse, ikke var omfattet af den undtagelse, der udtrykkeligt er fastsat i postdirektivets artikel 8, og som derfor kan udgøre bevis for den fejl, der bestod i den påståede tilsidesættelse af dette direktiv.

168 Henset til de ovenfor anførte betragtninger skal dette anbringende forkastes.

5. Om det femte anbringende om tilsidesættelse af artikel 102 TEUF og artikel 106, stk. 1, TEUF

- 169 Sagsøgerne har anført, at den kompensation for offentlig tjeneste, som PP er blevet indrømmet, styrker selskabets dominerende stilling, hvilket medfører en konkurrenceskadelig afskærmning af markedet som omhandlet i Kommissionens meddelelse om vejledning om prioritering af håndhævelsen i forbindelse med anvendelsen af artikel [102 TEUF] på virksomheders misbrug af dominerende stilling gennem ekskluderende adfærd (EUT 2009, C 45, s. 7). Den anfægtede afgørelse er under disse omstændigheder i strid med artikel 102 TEUF, sammenholdt med artikel 106, stk. 1, TEUF.
- 170 Kommissionen har påstået dette anbringende forkastet.
- 171 Det er i denne forbindelse tilstrækkeligt at fastslå, at dette anbringende, således som det er formuleret i stævningerne, og såfremt det må anses for relevant, under alle omstændigheder ikke kan antages til realitetsbehandling, idet det ikke er tilstrækkelig præcist til at vurdere, om det er begrundet.
- 172 De argumenter, der er fremsat i replikken til støtte for dette anbringende, kan ikke afkræfte denne konklusion.
- 173 Hvad for det første angår argumentet om de tab, som Inpost forventede at oppebære i 2015, eller argumentet om, at dette selskab i 2016 besluttede ikke længere at udøve postbefordrende virksomhed, er disse argumenter i de foreliggende tilfælde ikke relevante, idet udligningsfonden, således som det fremgår af præmis 26 ovenfor, ikke var aktiv i 2015, og eftersom den anfægtede afgørelse, således som det fremgår af præmis 25 ovenfor, ikke vedrører perioden efter 2015.
- 174 Såfremt det for det andet antages, at Kommissionen ikke kunne fastsætte afkastningsgraden for den virksomhed, der bestod i at udbyde tilsvarende tjenester, til 5,5%, for så vidt som den samtidig var af den opfattelse, at den gennemsnitlige vægtede kapitalomkostning var betydeligt højere, idet den var fastsat til 10,82%, og såfremt det antages, at sagsøgerne faktisk havde til hensigt at fremsætte et sådant argument, har sagsøgerne i mangel af yderligere præciseringer ikke godtgjort, hvorledes en sådan omstændighed kan bidrage til at fastslå, at PP har misbrugt sin dominerende stilling, hvilket sagsøgerne i denne forbindelse ønsker at anfægte.
- 175 Henset til de ovenfor anførte betragtninger skal det femte anbringende derfor forkastes.

6. Om det sjette anbringende om tilsidesættelse af chartrets artikel 16 og artikel 17, stk. 1, sammenholdt med artikel 52

- 176 Sagsøgerne har anført, at den anfægtede afgørelse indebærer, at de pålægges en pligt til at betale et uforholdsmæssigt bidrag, og at den medfører en ubegrundet begrænsning af deres frihed til at oprette og drive egen virksomhed og deres ejendomsret, som sikret ved chartrets artikel 16 og artikel 17, stk. 1, sammenholdt med artikel 52.
- 177 Kommissionen og Republikken Polen kan ikke tiltræde denne argumentation.
- 178 Det skal bemærkes, at sagsøgerne ikke i tilstrækkelig grad har præciseret de faktiske omstændigheder, der kan underbygge et sådant anbringende og godtgøre, hvorledes den omhandlede kompensation uforholdsmæssigt har begrænset deres ejendomsret eller deres frihed til at oprette og drive egen virksomhed, dvs. på en måde, der går ud over, hvad der er passende og nødvendigt for at sikre gennemførelsen af den pågældende befordringspligt.
- 179 En eventuel begrænsning af disse grundlæggende rettigheder er endvidere ikke en konsekvens af den anfægtede afgørelse, hvorved Kommissionen ikke anfægtede den støtteforanstaltning, som den havde modtaget meddelelse om, men af den polske postlov i sig selv, eller i sidste ende den individuelle

afgørelse, der blev truffet i henhold til denne lov, hvilket sagsøgerne ifølge sagsakterne ikke ud fra dette synspunkt har bestridt for de kompetente nationale retter. Det skal endvidere fastslås, at den omhandlede udligningsordning, idet det ikke er godtgjort, at den er til hinder for, at de virksomheder, der udbyder posttjenester, i Polen markedsfører tjenester, der svarer til de beforderingspligtige tjenester, heller ikke kan udgøre et indgreb i sagsøgernes frihed til at oprette og drive egen virksomhed eller i deres ejendomsret. En sådan bidragsforanstaltning er nemlig på ingen måde til hinder for, at sagsøgerne kan udøve deres ret til at drive økonomisk virksomhed på det relevante marked, og heller ikke til hinder for, at de kan udøve deres ejendomsret i forbindelse med udformningen og markedsføringen af disse tjenester, herunder navnlig deres intellektuelle ejendomsret.

180 Under disse omstændigheder skal det sjette anbringende forkastes.

7. Om det syvende anbringende om tilsidesættelse af begrundelsespligten

181 Sagsøgerne har anført, at den anfægtede afgørelse ikke er tilstrækkelig begrundet, og de har i denne forbindelse fremsat følgende ni klagepunkter: For det første har Kommissionen »ikke indhentet oplysninger om det overskud, som andre virksomheder end PP har oppebåret ved salg«, for det andet har »[den] med urette fastslået, at den ikke rådede over oplysninger om det operationelle afkast, som andre virksomheder end PP har oppebåret[,] hvilket indebar, at den kun lagde vægt på oplysningerne fra PP«, for det tredje har »[den] med urette accepteret en afkastningsgrad på kapital på 10,82% for PP, og samtidig anerkendt, at en operationel afkastningsgrad på 5,5% var tilstrækkelig for konkurrenterne«, for det fjerde har den »ikke i begrundelsen for [den anfægtede afgørelse] forklaret, hvorfor en bidragsats på højst 2% af indtægterne var passende«, for det femte har den heller ikke »i begrundelsen for [den anfægtede afgørelse] præciseret, hvorfor den ikke fandt, at pligten til at bidrage til fonden var udtryk for forskelsbehandling«, for det sjette »[har den] med urette fastslået, at forslaget til postloven havde været genstand for en offentlig høring i 2012«, for det syvende »[har den også med urette] fastslået, at de polske myndigheder havde fastsat satsen for bidraget til [udlignings]fonden til 2%, og den nedre grænse til 1 mio. PLN«, for det ottende »[har den] med urette fastslået, at postvirksomhederne ikke havde fremsat bemærkninger«, og endelig, for det niende, »[har den] i forbindelse med vurderingen af indvirkningen på konkurrencen ikke anset en beslutning om ikke at gennemføre en udbudsprocedure for en skærpende omstændighed«.

182 Kommissionen og Republikken Polen har påstået dette anbringende forkastet i sin helhed.

183 Det skal indledningsvis bemærkes, at den begrundelse for en afgørelse om statsstøtte, som træffes af Kommissionen, og som kræves i henhold til artikel 296, stk. 2, TEUF, klart og utvetydigt skal angive de betragtninger, som denne institution i denne forbindelse har lagt til grund, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og således at den kompetente ret kan udøve sin prøvelsesret. Det nærmere indhold af begrundelseskravet skal fastlægges i lyset af den konkrete sags omstændigheder, navnlig indholdet af den pågældende retsakt, arten af de anførte grunde samt den interesse, som adressater samt andre, der må anses for umiddelbart og individuelt berørt af retsakten, kan have i begrundelsen. Det kræves ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige momenter, da spørgsmålet, om en beslutnings begrundelse opfylder kravene efter artikel 296, stk. 2, TEUF, ikke blot skal vurderes i forhold til ordlyden, men ligeledes i forhold til den sammenhæng, hvori den indgår, samt under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område (jf. dom af 2.12.2009, Kommissionen mod Irland m.fl., C-89/08 P, EU:C:2009:742, præmis 77 og den deri nævnte retspraksis). En afgørelse fra Kommissionen om ikke at gøre indsigelse, der er vedtaget ved udløbet af den indledende undersøgelsesfase, skal indeholde de væsentligste grunde, der giver tredjemand mulighed for at forstå de oplysninger, der ligger til grund for, at Kommissionen finder, at bedømmelsen af, om den pågældende støtte er forenelig med det indre marked, ikke giver anledning til alvorlige vanskeligheder (jf. i denne retning dom af 22.12.2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, præmis 64 og 65 og den deri nævnte retspraksis).

- 184 Det fremgår klart af en samlet læsning af syv af de ni grunde, der er sammenfattet i præmissen ovenfor, at sagsøgerne i det væsentlige har sammenblandet spørgsmålet om, hvorvidt de faktiske og retlige omstændigheder, der ligger til grund for den anfægtede afgørelse, er begrundede, med spørgsmålet om, hvorvidt denne retsakt er behæftet med en manglende eller utilstrækkelig begrundelse, hvilket indebærer, at sådanne klagepunkter skal anses for irrelevante (jf. i denne retning dom af 2.4.1998, Kommissionen mod Sytraval og Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, præmis 65-67). Selv om det fastslås, at der foreligger en »dårlig begrundelse«, kan dette nemlig ikke automatisk indebære, at der foreligger en »manglende« eller »utilstrækkelig« begrundelse (jf. i denne retning dom af 18.6.2015, Ipatau mod Rådet, C-535/14 P, EU:C:2015:407, præmis 37).
- 185 Det forholder sig således for så vidt angår de tre første klagepunkter og de fire sidste klagepunkter, der er nævnt i præmis 180 ovenfor, og som i det væsentlige har til formål at rejse tvivl om begrundelsen for den anfægtede afgørelse som følge af manglen på tilstrækkelige beviser (det første klagepunkt), en fejlagtig fastlæggelse af de faktiske omstændigheder (det andet, det sjette og det ottende klagepunkt), og anlæggelsen af et urigtigt skøn og en retlig fejl (det tredje, det syvende og det niende klagepunkt).
- 186 Hvad angår det fjerde klagepunkt, hvorefter Kommissionen ifølge sagsøgernes opfattelse »ikke i begrundelsen for [den anfægtede afgørelse har] forklaret, hvorfor en bidragsats på højst 2% af indtægterne var passende«, skal det bemærkes, at det fremgår af 168. betragtning til den anfægtede afgørelse, at Kommissionen fandt, at procentsatsen for fastsættelse af maksimumsbidraget, der var fastsat til 2% af omsætningen, kunne anses for forholdsmæssig, idet den øvre grænse var fastsat til et niveau, der kun udgjorde en lille del af PP's afkastningsgrad inden for området for tilsvarende tjenester. Kommissionen har præciseret, at den havde en forventning om, at PP's konkurrenter også ville kunne opnå et sådant afkast, og at det derfor med rimelighed kunne konkluderes, at dette bidragsniveau ikke ville føre til at fjerne eller udelukke effektive konkurrenter fra markedet.
- 187 Det fremgår af denne præmis, at Kommissionen redegjorde for grundene til, at den fandt, at procentsatsen for fastsættelse af maksimumsbidraget var passende i de foreliggende tilfælde. Eftersom Kommissionen anførte, at procentsatsen kun udgjorde en lille del af PP's afkastningsgrad inden for området for tilsvarende tjenester – en afkastningsgrad, som det ifølge Kommissionen var muligt at opnå for de udbydere, der skulle bidrage til udligningsfonden – og som således ikke ville føre til at fjerne eller udelukke effektive konkurrenter fra markedet, redegjorde den behørigt for grundene til, at den fandt, at den nævnte procentsats var passende. Dette punkt i den anfægtede afgørelse indebar i øvrigt, dels at sagsøgerne fik mulighed for at få kendskab til begrundelsen for den trufne foranstaltning, således at de kunne forsvare deres rettigheder, dels at Unionens retsinstanser kunne efterprøve afgørelsens lovlighed. Sagsøgerne har nemlig haft mulighed for at anfægte, at disse vurderinger var begrundede, bl.a. ved at foreholde Kommissionen, at den anvendte PP's afkastningsgrad som det eneste referencepunkt til at vurdere, om procentsatsen på 2% var passende, selv om OZPNOP havde underrettet Kommissionen om, at PP's konkurrenter havde en afkastningsgrad på 1-2,5%. Som det fremgår af præmis 113 ff. ovenfor, har Retten endvidere kunnet tage stilling til dette argument. Det er således med urette, at sagsøgerne i denne forbindelse har gjort gældende, at begrundelsen ikke er tilstrækkelig.
- 188 Hvad endelig angår det femte klagepunkt om, at Kommissionen heller ikke »i begrundelsen for [den anfægtede afgørelse har] præciseret, hvorfor den ikke fandt, at pligten til at bidrage til fonden var udtryk for forskelsbehandling«, skal det bemærkes, at 10., 11. og 166. betragtning til den anfægtede afgørelse har følgende ordlyd:
- »(10) Postloven indeholder desuden en definition af »tjenester, der er omfattet af befordringspligten« (herefter »tilsvarende tjenester«). Det fremgår af postlovens artikel 3, nr. 30), at sådanne tjenester omfatter »brev- og pakkeforsendelser, hvis vægt og størrelse svarer til den vægt og størrelse, der gælder for de befordringspligtige tjenester, og blindforsendelser, der ikke

håndteres af den udpegede virksomhed som et led i den pågældendes udførelse af beforderingspligten«. De tilsvarende tjenester omfatter ikke posttjenester, der består i indsamling, sortering, transport og omdeling af postforsendelser.

(11) De polske myndigheder har bekræftet, at disse tjenester svarer til de beforderingspligtige tjenester, således som det fremgår af 27. betragtning til tredje postdirektiv, der har følgende ordlyd: »For at afgøre, hvilke virksomheder der kan pålægges pligt til at bidrage til en udligningsfond, bør medlemsstaterne overveje, om de pågældende virksomheders ydelser set fra brugernes synsvinkel kan anses for at kunne træde i stedet for ydelser, der er omfattet af beforderingspligt, da de i tilstrækkeligt omfang fungerer på samme måde som ydelser, der er omfattet af beforderingspligt, under hensyntagen til ydelsernes egenskaber, herunder deres værdiforøgende egenskaber samt tilsigtede anvendelse og prissætning. De pågældende ydelser behøver ikke at besidde alle beforderingspligtgydelsernes egenskaber som f.eks. daglig udbringning eller landsdækkende omfang.«

(166) Såfremt den ensartede bidragssats, der opnås, overstiger 2%, skal det bidrag, som hver enkelt virksomhed skal betale, udgøre 2% (øvre grænse) af de relevante indtægter for hver enkelt tjenesteudbyder, der har pligt til at bidrage. Eftersom denne bidragssats skal anvendes på samme måde på alle markedsaktører, bidrager hver enkelt virksomhed med samme andel af indtægterne i segmentet for beforderingspligtige tjenester og tilsvarende tjenester. Under disse omstændigheder kan det bidrag, som hver enkelt virksomhed skal betale, ikke anses for at udgøre forskelsbehandling.«

¹⁸⁹ Eftersom Kommissionen oplyste, at de tilsvarende tjenester i henhold til den polske postlov ikke omfatter kurertjenester, og redegjorde for, at det, for at afgøre, hvilke virksomheder der skulle bidrage til fonden, var nødvendigt at undersøge, om de tjenester, som disse virksomheder leverede, ud fra brugerens synsvinkel kunne anses for tjenester, der er omfattet af beforderingspligten, var den implicit, men nødvendigvis, af den opfattelse, at kurertjenester ikke ud fra brugernes synsvinkel udgjorde tjenester, der var omfattet af beforderingspligten. Kommissionen anførte, at eftersom procentsatsen for fastsættelse af maksimumsbidraget fandt ensartet anvendelse på alle markedsaktører, udgjorde det bidrag, som hver enkelt tjenesteudbyder skulle betale, ikke forskelsbehandling. Disse punkter i den anfægtede afgørelse indebar i øvrigt dels, at sagsøgerne havde mulighed for at få kendskab til begrundelsen for den trufne afgørelse med henblik på at forsvare deres rettigheder, dels at Unionens retsinstanter havde mulighed for at efterprøve lovligheden af den anfægtede afgørelse i denne forbindelse. Sagsøgerne havde således mulighed for at anfægte, at disse vurderinger var begrundede, idet de i stævningernes punkt 58 og 59 har anført, at det ikke var vanskeligt at identificere de kurertjenester, der ud fra brugernes synsvinkel var sammenlignelige med de tjenester, der var omfattet af beforderingspligten, og at kurertjenesterne som følge af deres anvendelse og priser samt vilkårene for leveringen heraf kunne træde i stedet for de tjenester, der er omfattet af beforderingspligten. Som det fremgår af præmis 91 ff. ovenfor, har Retten endvidere kunnet tage stilling til dette argument. Sagsøgerne kan således ikke med rette hævde, at der foreligger en utilstrækkelig begrundelse i denne forbindelse.

¹⁹⁰ Henset til det ovenfor anførte skal det syvende anbringende forkastes, og Kommissionen skal frifindes i det hele.

Sagsomkostninger

¹⁹¹ Ifølge procesreglementets artikel 134 pålægges det den tabende part at betale omkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom.

¹⁹² Sagsøgerne har tabt sagen og pålægges derfor at betale de af Kommissionen afholdte sagsomkostninger i overensstemmelse med dennes påstand herom.

193 Republikken Polen bærer sine egne omkostninger i henhold til procesreglementets artikel 138, stk. 1.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RET TEN (Tredje Udvidede Afdeling):

- 1) **Europa-Kommissionen frifindes.**
- 2) **Inpost Paczkomaty sp. z o.o. og Inpost S.A. bærer hver deres egne omkostninger og betaler de af Kommissionen afholdte omkostninger.**
- 3) **Republikken Polen bærer sine egne omkostninger.**

Frimodt Nielsen

Kreuschitz

Forrester

Póltorak

Perillo

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 19. marts 2019.

Underskrifter

Indhold

I. Tvisternes baggrund og de væsentligste retsfor skrifter, der finder anvendelse	2
II. Retsforhandlingerne og parternes påstande.....	3
III. Retlige bemærkninger	4
A. Om sagernes genstand og sagsøgernes søgsmålsinteresse	4
B. Om realiteten	5
1. Om det første anbringende om tilsidesættelse af artikel 106, stk. 2, TEUF som følge af, at postdirektivets artikel 7, stk. 2, og rammebestemmelsernes punkt 19 ikke er overholdt	5
2. Om det andet anbringende om tilsidesættelse af artikel 106, stk. 2, TEUF, for så vidt som de vilkår, der er fastsat i rammebestemmelsernes punkt 14 og 60, fejlagtigt blev anset for opfyldt	7
a) Om det første klagepunkt	7
b) Om det andet klagepunkt	9
3. Om det tredje anbringende om dels tilsidesættelse af artikel 106, stk. 2, TEUF, for så vidt som Kommissionen har tilsidesat rammebestemmelsernes punkt 52, dels tilsidesættelse af postdirektivets artikel 7, stk. 1 og 3-5	9
a) Om det tredje anbringendes rækkevidde og relevans for klagepunktet om tilsidesættelse af postdirektivets artikel 7	10
b) Om det første led om, at procentsatsen for fastsættelse af maksimumsbidraget angiveligt udgør forskelsbehandling	12
1) Om sammenligningen mellem den befordringspligtige virksomhed og udbyderne af tilsvarende tjenester	13
2) Om sammenligningen med kurertjenester	14
c) Om det andet led om den angiveligt uforholdsmæssige karakter af procentsatsen for fastsættelse af maksimumsbidraget og af indtægtsgrænsen for bidragspligten	17
1) Om den forholdsmæssige karakter af procentsatsen for fastsættelse af maksimumsbidraget	18
2) Om indtægtsgrænsen for de bidragspligtige virksomheder	21
d) Om det tredje led om tilsidesættelse af gennemsigtighedsprincippet	22
e) Om det fjerde led om tilsidesættelse af den betingelse om en urimelig økonomiske byrde, der er fastsat i postdirektivets artikel 7, stk. 3	23
4. Om det fjerde anbringende om tilsidesættelse af postdirektivets artikel 7, stk. 1, og artikel 8 .	25
5. Om det femte anbringende om tilsidesættelse af artikel 102 TEUF og artikel 106, stk. 1, TEUF	26

6. Om det sjette anbringende om tilsidesættelse af chartrets artikel 16 og artikel 17, stk. 1, sammenholdt med artikel 52	26
7. Om det syvende anbringende om tilsidesættelse af begrundelsespligten	27
Sagsomkostninger	29