



# Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTS (Siebte Kammer)

5. Mai 2021 \*

„Staatliche Beihilfen – Postsektor – Ausgleichsleistung für die Erfüllung der  
Universaldienstverpflichtung – Beschluss, keine Einwände zu erheben – Berechnung der  
Ausgleichsleistung – Net-avoided-cost-Methode – Berücksichtigung der dem Universaldienst  
zurechenbaren immateriellen Vorteile – Verwendung der als Ausgleichsleistung gewährten  
Mittel – Staatliche Garantie für die Zahlung von Entlassungsabfindungen im Fall der Insolvenz –  
Befreiung bestimmter Umsätze des Universaldiensteanbieters von der Mehrwertsteuer –  
Buchhalterische Zuordnung der gemeinsamen Kosten zu Tätigkeiten, die in den Bereich des  
Universaldienstes fallen, und zu Tätigkeiten, die nicht in diesen Bereich fallen –  
Kapitalzuführung eines öffentlichen Unternehmens zur Verhinderung der Insolvenz seiner  
Tochtergesellschaft – Beschwerde eines Wettbewerbers – Beschluss, mit dem am Ende der  
Vorprüfungsphase das Nichtvorliegen einer staatlichen Beihilfe festgestellt wird –  
Bestehende Beihilfe – Regelmäßig wiederkehrende Gewährung von Vorteilen –  
Zurechenbarkeit an den Staat – Kriterium des privaten Kapitalgebers“

In der Rechtssache T-561/18,

**ITD, Brancheorganisation for den danske vejgodstransport A/S** mit Sitz in Padborg  
(Dänemark),

**Danske Fragtmænd A/S** mit Sitz in Åbyhøj (Dänemark),

Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwältin L. Sandberg-Mørch,

Klägerinnen,

unterstützt durch

**Jørgen Jensen Distribution A/S** mit Sitz in Ikast (Dänemark), Prozessbevollmächtigte:  
Rechtsanwälte L. Sandberg-Mørch und M. Honoré,

und durch

**Dansk Distribution A/S** mit Sitz in Karlslunde (Dänemark), Prozessbevollmächtigte:  
Rechtsanwälte L. Sandberg-Mørch und J. Buendía Sierra,

Streithelferinnen,

gegen

\* Verfahrenssprache: Englisch.

**Europäische Kommission**, vertreten durch K. Blanck und D. Recchia als Bevollmächtigte,

Beklagte,

unterstützt durch

**Königreich Dänemark**, vertreten durch J. Nymann-Lindegren und M. Wolff als Bevollmächtigte,  
im Beistand von Rechtsanwalt R. Holdgaard,

Streithelfer,

betreffend eine Klage nach Art. 263 AEUV auf Nichtigerklärung des Beschlusses C(2018) 3169 final der Kommission vom 28. Mai 2018 in der Beihilfesache SA.47707 (2018/N) – Staatliche Ausgleichsleistungen zugunsten von PostNord für die Bereitstellung des Universalpostdiensts – Dänemark

erlässt

DAS GERICHT (Siebte Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten R. da Silva Passos (Berichterstatter) sowie der Richter V. Valančius und L. Truchot,

Kanzler: P. Cullen, Verwaltungsrat,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 22. Oktober 2020

folgendes

## Urteil

### I. Vorgeschichte des Rechtsstreits

- 1 Die ITD, Brancheorganisation for den danske vejgodstransport A/S (im Folgenden: ITD), ist eine Berufsvereinigung von Gesellschaften dänischen Rechts, die auf nationaler und internationaler Ebene auf den Märkten für Straßengüterverkehrsdienstleistungen und Logistikdienstleistungen tätig sind.
- 2 Die Danske Fragtmænd A/S ist eine Gesellschaft dänischen Rechts, die vor allem auf dem dänischen Markt für Straßengüterverkehrsdienstleistungen und Paketzustelldienste präsent ist.
- 3 Das Postlov, lov nr. 1536 (Postgesetz Nr. 1536), vom 21. Dezember 2010 (*Lovtidende* 2010 A) in geänderter Fassung bezeichnete die Post Danmark A/S als Universaldiensteanbieterin für die Zustellung von Postsendungen in Dänemark. In Anwendung dieses Gesetzes betraute das dänische Verkehrsministerium am 30. Mai 2016 Post Danmark mit einem öffentlichen Dienstleistungsauftrag, gemäß dem Post Danmark eine Universaldienstverpflichtung (im Folgenden: Universaldienstverpflichtung) für den Zeitraum vom 1. Juli 2016 bis 31. Dezember 2019 auferlegt wurde (im Folgenden: Universaldienstauftrag). Post Danmark steht zu 100 % im

Eigentum der PostNord AB, deren Gesellschaftskapital wiederum zu 40 % vom Königreich Dänemark und zu 60 % vom Königreich Schweden gehalten wird und deren Stimmrechte im Verwaltungsrat zu je 50 % von den beiden Aktionärsstaaten geteilt werden.

- 4 Nach Punkt 2 des Universaldienstauftrags muss dieser Dienst sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene gewährleistet und an mindestens fünf Arbeitstagen pro Woche garantiert werden. Er umfasst folgende Dienstleistungen:
  - Abholung, Sortieren, Transport und Zustellung von Briefpostsendungen, Zeitschriften (Tageszeitungen, Wochen- und Monatszeitschriften) und Werbesendungen (Katalogen und Prospekten) bis 2 kg;
  - Abholung, Sortieren, Transport und Zustellung von Paketen bis 20 kg mit Hauszustellung oder an einer Selbstbedienungsstelle, wobei Paketsendungen zwischen Unternehmern, die unter einen Zustellvertrag fallen, nicht vom Universaldienst erfasst sind;
  - die Dienste für Einschreib- und Wertsendungen;
  - einen unentgeltlichen Postdienst für Blinde mit Sendungen bis zu 7 kg.
- 5 Was insbesondere die Universaldienstverpflichtung für Sendungen von und zu internationalen Bestimmungsorten anlangt, so wird im Universaldienstauftrag klargestellt, dass sie dem Weltpostvertrag unterliegen.
- 6 Ab Anfang der 2000er Jahre führte die weitverbreitete Nutzung elektronischer Sendungen zu einem Rückgang von Briefpostsendungen, so dass Post Danmark vor allem aus diesem Grund zwischen 2009 und 2016 einen Umsatzrückgang von 38 % verzeichnete. Vor diesem Hintergrund nahm PostNord am 23. Februar 2017 eine Kapitalerhöhung in Höhe von einer Milliarde dänischen Kronen (DKK) (etwa 134 Mio. Euro) zugunsten von Post Danmark vor (im Folgenden: Kapitalerhöhung vom 23. Februar 2017).
- 7 In Anbetracht der Folgen der Digitalisierung der Korrespondenz schlossen das Königreich Dänemark und das Königreich Schweden ferner am 20. Oktober 2017 eine Vereinbarung über die Umwandlung des Produktionsmodells von Post Danmark (im Folgenden: Vereinbarung vom 20. Oktober 2017), die von PostNord erarbeitet und in einem Vorschlag ihres Verwaltungsrats vom 29. September 2017 formalisiert worden war.
- 8 Gemäß der Vereinbarung vom 20. Oktober 2017 waren sich die Vertragsparteien einig über die Notwendigkeit der Einführung dieses neuen Produktionsmodells, um „den Herausforderungen der Digitalisierung in Dänemark die Stirn zu bieten“ und die wirtschaftliche Tragfähigkeit von Post Danmark sicherzustellen. Nach dieser Vereinbarung sollte das von PostNord entwickelte neue Produktionsmodell auf einer Kapitalerhöhung bei Post Danmark und einem Personalabbau von etwa 4 000 Beschäftigten von Post Danmark beruhen, wobei die Gesamtkosten auf ungefähr 5 Mrd. schwedische Kronen (SEK) (ungefähr 491 Mio. Euro) geschätzt wurden.
- 9 Die Umsetzung des neuen Produktionsmodells von Post Danmark beinhaltete insbesondere die Zahlung spezieller Entlassungsabfindungen an ehemalige Beamte von Post Danmark, die zum Zeitpunkt der Umwandlung von Post Danmark von einem unabhängigen öffentlichen Unternehmen in eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung zu Arbeitnehmern von Post

Danmark geworden waren. Insoweit sah die Vereinbarung vom 20. Oktober 2017 vor, dass das Königreich Dänemark diese Kosten durch eine Kapitalzuführung in Höhe von 1,533 Mrd. SEK (ungefähr 150 Mio. Euro) zugunsten von PostNord ausgleichen sollte.

- 10 Die Umsetzung des neuen Produktionsmodells von Post Danmark sollte durch drei verschiedene Maßnahmen erfolgen, und zwar:
  - eine Ausgleichsleistung für die Erbringung des Universaldienstes in Dänemark, die von den dänischen Behörden über PostNord an Post Danmark gezahlt und mit der ein Teil der speziellen Entlassungsabfindungen für ehemalige Beamte von Post Danmark finanziert werden sollte;
  - eine Kapitalerhöhung in Höhe von 667 Mio. SEK (ungefähr 65 Mio. Euro) durch das Königreich Dänemark und das Königreich Schweden zugunsten von PostNord;
  - eine interne Einlage von PostNord zugunsten von Post Danmark in Höhe von ungefähr 2,3 Mrd. DKK (ungefähr 309 Mio. Euro).
- 11 Am 3. November 2017 übermittelten die dänischen Behörden der Europäischen Kommission eine Voranmeldung der ersten dieser drei Maßnahmen, nämlich der Gewährung einer Ausgleichsleistung in Höhe von 1,533 Mrd. SEK, die über PostNord an Post Danmark für die Bereitstellung des Universalpostdienstes in Dänemark zwischen 2017 und 2019 gezahlt werden sollte, wobei dieser Betrag zur Finanzierung eines Teils des oben in Rn. 9 beschriebenen Entlassungskosten verwendet werden sollte.
- 12 Am 27. November 2017 reichte ITD bei der Kommission eine Beschwerde ein, mit der sie geltend machte, dass die dänischen und schwedischen Behörden Post Danmark durch verschiedene frühere oder künftige Maßnahmen rechtswidrige staatliche Beihilfen gewährt hätten oder gewähren würden.
- 13 Der Beschwerde zufolge ergaben sich diese Beihilfen
  - erstens aus dem Vorliegen einer Garantie, mit der sich das Königreich Dänemark im Fall der Insolvenz von Post Danmark verpflichtet habe, für Letztere ohne Gegenleistung die Kosten im Zusammenhang mit der Entlassung ehemaliger Beamter in Höhe von drei Jahresgehältern für jeden Beamten zu zahlen (im Folgenden: in Rede stehende Garantie);
  - zweitens aus einer dänischen Verwaltungspraxis, die eine Mehrwertsteuerbefreiung der Kunden von Versandhäusern ermöglicht habe, wenn sich diese dafür entschieden hätten, von Post Danmark beliefert zu werden, was bei Letzterer zu einem Anstieg der Nachfrage geführt habe;
  - drittens aus einer buchhalterischen Fehlzurordnung der gemeinsamen Kosten zur Universaldienstverpflichtung und zu nicht unter diese Verpflichtung fallenden Tätigkeiten zwischen 2006 und 2013, was zu einem künstlichen Anstieg der Kosten der Universaldienstverpflichtung und einer künstlichen Verringerung der Kosten der kommerziellen Tätigkeiten von Post Danmark geführt habe und somit eine Querfinanzierung der Geschäftstätigkeit von Post Danmark durch die Universaldienstverpflichtung darstelle;

- viertens aus der Kapitalerhöhung vom 23. Februar 2017, da sie dem dänischen und dem schwedischen Staat zurechenbar sei und diese Maßnahme nicht das Kriterium des marktwirtschaftlich handelnden privaten Kapitalgebers erfülle;
  - fünftens aus der durch das Königreich Dänemark am 3. November 2017 vorab angemeldeten Ausgleichsmaßnahme (vgl. Rn. 11 oben);
  - sechstens aus Erhöhungen des Kapitals von Post Danmark durch das Königreich Dänemark, das Königreich Schweden und durch PostNord, wie sie in der Vereinbarung vom 20. Oktober 2017 vorgesehen seien.
- 14 Am 30. November 2017 leitete die Kommission die Beschwerde von ITD an die dänischen und schwedischen Behörden weiter, die ihre gemeinsame Stellungnahme zu einigen Rügen dieser Beschwerde am 20. Dezember 2017 einreichten. Am 21. Dezember 2017 reichten die dänischen Behörden ihre Stellungnahme zu anderen Rügen dieser Beschwerde ein.
- 15 Am 8. Februar 2018 meldeten die dänischen Behörden bei der Kommission die Gewährung einer Ausgleichsleistung für Post Danmark in Höhe von 1,533 Mrd. SEK für die Erbringung des Universalpostdiensts im Zeitraum von 2017 bis 2019 an (im Folgenden: in Rede stehende Ausgleichsleistung).
- 16 Am 7. Mai 2018 teilten die dänischen Behörden mit, dass sich der endgültige Betrag der in Rede stehenden Ausgleichsleistung auf höchstens 1,683 Mrd. SEK (ungefähr 160 Mio. Euro) belaufen werde.
- 17 Am 28. Mai 2018 erließ die Kommission den Beschluss C(2018) 3169 final in der Beihilfesache SA.47707 (2018/N) – Staatliche Ausgleichsleistungen zugunsten von PostNord für die Bereitstellung des Universalpostdiensts – Dänemark (im Folgenden: angefochtener Beschluss).
- 18 Im angefochtenen Beschluss führte die Kommission erstens aus, dass sich ihre Prüfung zum einen auf die in Rede stehende Ausgleichsleistung und zum anderen auf die von ITD in ihrer Beschwerde vorgetragene Rügen beziehe, jedoch mit Ausnahme der in der Vereinbarung vom 20. Oktober 2017 vorgesehenen Kapitalerhöhungen (Rn. 73 des angefochtenen Beschlusses), die Gegenstand eines späteren Beschlusses sein würden.
- 19 Zweitens stellte die Kommission hinsichtlich der in Rede stehenden Ausgleichsleistung zunächst fest, dass diese das vierte der im Urteil vom 24. Juli 2003, Altmark Trans und Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415), genannten Kriterien nicht erfülle, da sie nicht im Rahmen eines wettbewerblichen Vergabeverfahrens gewährt worden sei und der Betrag nicht auf der Grundlage der Kosten eines durchschnittlichen, gut geführten Unternehmens bestimmt worden sei. Daraus leitete die Kommission ab, dass diese Maßnahme eine staatliche Beihilfe im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV darstelle und dass daher die Vereinbarkeit dieser Beihilfe mit Art. 106 Abs. 2 AEUV, wie in der Mitteilung der Kommission über den Rahmen der Europäischen Union für staatliche Beihilfen in Form von Ausgleichsleistungen für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen (2011) (ABl. 2012, C 8, S. 15, im Folgenden: Rahmen für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, DAWI-Rahmen) umgesetzt, zu prüfen sei.
- 20 Sodann prüfte die Kommission im Rahmen der Beurteilung der Vereinbarkeit des in Rede stehenden Ausgleichs mit dem Binnenmarkt vor allem die von den dänischen Behörden vorgenommene Berechnung der für die Erfüllung der Universaldienstverpflichtung notwendigen

Kosten nach der Methode der vermiedenen Nettokosten (im Folgenden: Net-avoided-cost-Methode). Bei ihrer Berechnungsmethode gingen die dänischen Behörden von einem tatsächlichen Szenario aus, wonach Post Danmark, im Rahmen der Erfüllung der Universaldienstverpflichtung im Zeitraum von 2017 bis 2019 erstens mit einer erheblichen Zunahme von Sendungen von Unternehmen an Verbraucher aufgrund des Anstiegs des Online-Handels, zweitens mit einem anhaltenden Rückgang von Briefsendungen infolge der zunehmenden Digitalisierung des Schriftverkehrs, drittens mit einer beträchtlichen Abnahme von Zeitungs- und Zeitschriftensendungen und viertens mit der Umsetzung eines neuen, die Entlassung von Mitarbeitern nach sich ziehenden Produktionsmodells rechnete. Wenn Post Danmark in demselben Zeitraum nicht mit der Erfüllung der Universaldienstverpflichtung betraut gewesen wäre, hätte dies nach dem von den dänischen Behörden vorgeschlagenen kontrafaktischen Szenario erstens die Aufgabe unrentabler Tätigkeiten, wie der Zustellung von Zeitungen und Zeitschriften, nicht adressierter Sendungen und internationaler Postsendungen, zweitens die Optimierung der Zustellung von Geschäftsbriefen, für die es nur noch in den größten Städten eine Hauszustellung geben würde, drittens die Aufgabe der Hauszustellung von Paketen in bestimmten ländlichen Gebieten und viertens eine Reduzierung der Anzahl der Postämter zur Folge gehabt.

- 21 Die dänischen Behörden zogen davon die Kosten ab, die ohne die Universaldienstverpflichtung vermieden worden wären; die Berechnung erfolgte u. a. auf der Grundlage der Personalkosten, die erstens mit der Aufrechterhaltung eines landesweiten Netzes von Briefkästen sowie der Herstellung von Briefmarken, zweitens mit dem Betrieb des internationalen Versandzentrums Kopenhagen (Dänemark), das nach Aufgabe internationaler Postsendungen geschlossen würde, drittens mit Sortierzentren für Briefe und Verteilungsplattformen, die nach der Optimierung der Zustellung von Geschäftsbriefen geschlossen würden, viertens mit der Hauszustellung von Postsendungen in bestimmten Gebieten und fünftens mit dem Betrieb von Postämtern, die geschlossen würden, verbunden waren.
- 22 Andererseits subtrahierten die dänischen Behörden von den vermiedenen Kosten zum einen die Einnahmen aus den Dienstleistungen, die Post Danmark ohne die Universaldienstverpflichtung aufgegeben oder optimiert hätte, und zum anderen die Gewinne, die sie als Universaldiensteanbieterin aus einem Anstieg der Nachfrage aufgrund ihrer Mehrwertsteuerbefreiung und aus den mit der Universaldienstverpflichtung in Zusammenhang stehenden Vermögenswerten des geistigen Eigentums, insbesondere aus der Werbewirkung durch ihre Sichtbarkeit an Kontaktstellen und auf Briefkästen, gezogen hatte.
- 23 Die Kommission erachtete die von den dänischen Behörden vorgeschlagene Methode als zuverlässig und stellte fest, dass sich nach dieser Methode die vermiedenen Nettokosten für die Erfüllung der Universaldienstverpflichtung auf 2,571 Mrd. DKK (ungefähr 345 Mio. Euro) beliefen, was erheblich mehr sei als die mit höchstens 1,192 Mrd. DKK (ungefähr 160 Mio. Euro) festgelegte, in Rede stehende Ausgleichszahlung.
- 24 Nachdem sie die von ITD in ihrer Beschwerde vorgetragene Rügen zurückgewiesen hatte, die sich insbesondere gegen die in Rede stehende Ausgleichsleistung richteten, kam die Kommission schließlich zu dem Schluss, dass diese Ausgleichsleistung mit dem Binnenmarkt vereinbar sei.
- 25 Drittens vertrat die Kommission hinsichtlich der übrigen von ITD in der Beschwerde erhobene Rügen die Ansicht, dass die in Rede stehende Garantie eine staatliche Beihilfe darstellen könne. Diesbezüglich stellte sie fest, dass diese Garantie einen, wenngleich sehr indirekten, Vorteil beinhalten könne, da sie es Post Danmark zum Zeitpunkt ihrer Umwandlung in eine Gesellschaft

mit beschränkter Haftung im Jahr 2002 ermöglicht habe, einen Teil ihres Personals zu behalten. Selbst wenn die in Rede stehende Garantie eine staatliche Beihilfe darstellen sollte, sei sie im Jahr 2002 gewährt worden, da sie nur die Arbeitnehmer betroffen habe, die zu diesem Zeitpunkt auf ihren Beamtenstatus verzichtet hätten. Somit sei die in Rede stehende Garantie mehr als zehn Jahre bevor die Kommission durch die Beschwerde von ITD von dieser Maßnahme in Kenntnis gesetzt worden sei, erteilt worden und stelle daher eine bestehende Beihilfe nach Art. 1 Buchst. b Ziff. iv und Art. 17 Abs. 1 der Verordnung (EU) 2015/1589 des Rates vom 13. Juli 2015 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 108 AEUV (ABl. 2015, L, 248, S. 9) dar.

- 26 Zweitens war die Kommission in Bezug auf die dänische Verwaltungspraxis, die zu einer Mehrwertsteuerbefreiung zugunsten der Kunden von Post Danmark geführt hatte, der Ansicht, dass diese Maßnahme geeignet sei, Post Danmark einen mittelbaren Vorteil zu gewähren. Die Kommission stellte jedoch fest, dass sich die in Rede stehende Steuerbefreiung aus Art. 132 Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem (ABl. 2006, L 347, S. 1, im Folgenden: Mehrwertsteuerrichtlinie) ergebe, der die Befreiung der von der Universaldienstverpflichtung erfassten Dienstleistungen zwingend vorschreibe. Daher war die Mehrwertsteuerbefreiung zugunsten von Post Danmark dem angefochtenen Beschluss zufolge dem dänischen Staat nicht zuzurechnen und konnte deshalb keine staatliche Beihilfe darstellen.
- 27 Was drittens die Zuweisung der auf die Tätigkeiten von Post Danmark entfallenden Kosten und eine möglichen Querfinanzierung anlangt, so schloss sich die Kommission den Erklärungen der dänischen Behörden an und kam zu dem Ergebnis, dass die Zuordnung der gemeinsamen Kosten zu den unter die Universaldienstverpflichtung fallenden Tätigkeiten von Post Danmark und zu den nicht unter diese Verpflichtung fallenden Tätigkeiten angemessen sei. Die Kommission fügte hinzu, dass die von ITD behauptete falsche Kostenzuweisung jedenfalls mit keinem Transfer staatlicher Mittel verbunden sein dürfte. Ferner ist eine solche Zuweisung dem angefochtenen Beschluss zufolge den dänischen Behörden nicht zuzurechnen, da diese zwar die auf Post Danmark anwendbare Kostenrechnungsvorschrift erlassen hätten, ITD jedoch nicht nachgewiesen habe, inwiefern sie an der Festlegung der Preise durch Post Danmark für ihre nicht unter die Universaldienstverpflichtung fallenden Tätigkeiten beteiligt gewesen seien. Schließlich stelle die angebliche Querfinanzierung der kommerziellen Tätigkeiten von Post Danmark durch die im Rahmen der Universaldienstverpflichtung erhaltenen Mittel keinen Vorteil dar, da Post Danmark niemals eine Ausgleichsleistung für die Erfüllung der Universaldienstverpflichtung erhalten habe, die auf der Grundlage der von ITD beanstandeten Kostenzuordnung berechnet worden sei.
- 28 Viertens vertrat die Kommission in Bezug auf die Kapitalerhöhung vom 23. Februar 2017 die Ansicht, dass das Königreich Dänemark und das Königreich Schweden zwar in Anbetracht der Kapitalstruktur von PostNord und der Modalitäten für die Benennung der Mitglieder des Verwaltungsrats dieses Unternehmens in der Lage gewesen seien, einen beherrschenden Einfluss auf diese Gesellschaft auszuüben. Nach Ansicht der Kommission konnte jedoch anhand der von ITD zur Begründung ihrer Beschwerde vorgetragene Gesichtspunkte nicht festgestellt werden, dass das Königreich Dänemark oder das Königreich Schweden tatsächlich an dieser Kapitalerhöhung beteiligt war. Daraus zog die Kommission den Schluss, dass diese Kapitalerhöhung nicht einem Staat zuzurechnen sei und daher keine staatliche Beihilfe darstelle.

29 Darüber hinaus hätte nach Ansicht der Kommission ein privater Kapitalgeber unter Umständen wie denen, mit denen PostNord konfrontiert gewesen sei, die Kapitalerhöhung vom 23. Februar 2017 vorgenommen, anstatt seine Tochtergesellschaft, in diesem Fall Post Danmark, in Insolvenz gehen zu lassen.

30 Schließlich heißt es in den abschließenden Randnummern des angefochtenen Beschlusses:

„(205) Die Kommission hat ... entschieden, dass die zum Ausgleich der Universaldienstverpflichtung für den Zeitraum 2017-2019 angemeldete Beihilfemaßnahme nach Art. 106 Abs. 2 AEUV mit dem Binnenmarkt vereinbar ist und erhebt insoweit keine Einwände gegen diese Maßnahme.

(206) Die Kommission entscheidet zudem, dass

- (i) die [in Rede stehende Garantie] eine bestehende Beihilfe ist;
- (ii) die Mehrwertsteuerbefreiung keine staatliche Beihilfe darstellt;
- (iii) die Querfinanzierung von kommerziellen Dienstleistungen faktisch nicht bestätigt ist und jedenfalls keine staatliche Beihilfe darstellt; und
- (iv) die [Kapitalerhöhung vom 23. Februar 2017] keine staatliche Beihilfe darstellt.“

## II. Verfahren und Anträge der Parteien

31 Mit Klageschrift, die am 20. September 2018 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, haben die Klägerinnen ITD und Danske Fragtmænd die vorliegende Klage erhoben.

32 Die Kommission hat am 7. Dezember 2018 die Klagebeantwortung eingereicht.

33 Die Klägerinnen haben am 15. Februar 2019 eine Erwiderung eingereicht. Die Kommission hat am 17. April 2019 die Gegenerwiderung eingereicht.

34 Mit Schriftsatz, der am 16. Januar 2019 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, hat das Königreich Dänemark beantragt, als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Kommission zugelassen zu werden. Mit Beschluss vom 11. April 2019 hat der Präsident der Neunten Kammer des Gerichts diesem Antrag stattgegeben.

35 Mit Schriftsätzen, die jeweils am 17. Januar bzw. 21. Januar 2019 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen sind, haben die Dansk Distribution A/S und die Jørgen Jensen Distribution A/S beantragt, als Streithelferinnen zur Unterstützung der Anträge der Klägerinnen zugelassen zu werden. Mit Beschlüssen vom 12. April 2019 hat der Präsident der Neunten Kammer des Gerichts diesen Anträgen stattgegeben.

36 Das Königreich Dänemark hat seinen Streithilfeschriftsatz am 1. Juli 2019 eingereicht. Jørgen Jensen Distribution und Dansk Distribution haben ihre Streithilfeschriftsätze am 3. Juli 2019 eingereicht. Die Kommission und die Klägerinnen haben ihre Stellungnahmen zu den Streithilfeschriftsätzen am 15. November bzw. am 18. November 2019 abgegeben.

37 Im Zuge einer Änderung der Besetzung der Kammern des Gerichts gemäß Art. 27 Abs. 5 der Verfahrensordnung des Gerichts ist der Berichterstatter der Siebten Kammer zugeteilt worden, der deshalb die vorliegende Rechtssache am 17. Oktober 2019 zugewiesen worden ist.



- 38 Die Klägerinnen beantragen,
- das Vorbringen des Königreichs Dänemark für unzulässig, jedenfalls aber für unbegründet zu erklären;
  - die Klage für zulässig und begründet zu erklären;
  - den angefochtenen Beschluss für nichtig zu erklären;
  - der Kommission und dem Königreich Dänemark die Kosten aufzuerlegen.
- 39 Die Kommission beantragt,
- die Klage abzuweisen;
  - den Klägerinnen die Kosten aufzuerlegen.
- 40 Das Königreich Dänemark beantragt,
- die Klage abzuweisen.
- 41 Jørgen Jensen Distribution und Dansk Distribution beantragen,
- die Klage für zulässig und begründet zu erklären und den angefochtenen Beschluss für nichtig zu erklären;
  - der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

### **III. Rechtliche Würdigung**

- 42 Die Klägerinnen stützen ihre Klage auf einen einzigen Klagegrund, mit dem sie rügen, dass die Kommission trotz der ernststen Schwierigkeiten bei der Beurteilung der in Rede stehenden Ausgleichsleistung und der sonstigen in der Beschwerde von ITD beanstandeten Maßnahmen nicht das förmliche Prüfverfahren nach Art. 108 Abs. 2 AEUV eingeleitet habe.
- 43 Vorab ist darauf hinzuweisen, dass die in Art. 108 Abs. 3 AEUV vorgesehene und in Art. 4 der Verordnung 2015/1589 geregelte vorläufige Prüfung angemeldeter Beihilfemaßnahmen der Kommission ermöglichen soll, sich eine erste Meinung zu diesen Maßnahmen zu bilden (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 24. Mai 2011, Kommission/Kronoply und Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, Rn. 43).
- 44 Am Ende dieses Verfahrens stellt die Kommission entweder fest, dass eine angemeldete Maßnahme keine Beihilfe darstellt, und erlässt in diesem Fall nach Art. 4 Abs. 2 der Verordnung 2015/1589 eine Entscheidung, keine Einwände zu erheben, oder dass sie in den Anwendungsbereich von Art. 107 Abs. 1 AEUV fällt. Stellt die Kommission nach der Vorprüfung fest, dass die angemeldete Maßnahme, soweit sie in den Anwendungsbereich von Art. 107 Abs. 1 AEUV fällt, keinen Anlass zu Bedenken hinsichtlich ihrer Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt

gibt, erlässt sie nach Art. 4 Abs. 3 der Verordnung 2015/1589 eine Entscheidung, keine Einwände zu erheben (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 24. Mai 2011, Kommission/Kronoply und Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, Rn. 43 und 44).

- 45 Erlässt die Kommission eine Entscheidung, keine Einwände zu erheben, erklärt sie nicht nur, dass die in Rede stehende Maßnahme keine Beihilfe oder eine mit dem Binnenmarkt vereinbare Beihilfe darstellt, sondern lehnt implizit auch die Einleitung des in Art. 108 Abs. 2 AEUV und Art. 6 Abs. 1 der Verordnung 2015/1589 vorgesehenen förmlichen Prüfverfahrens ab (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 24. Mai 2011, Kommission/Kronoply und Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, Rn. 45).
- 46 Stellt die Kommission nach einer vorläufigen Prüfung fest, dass die angemeldete Maßnahme Anlass zu Bedenken hinsichtlich ihrer Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt gibt, ist sie nach Art. 4 Abs. 4 der Verordnung 2015/1589 verpflichtet, eine Entscheidung über die Eröffnung des in Art. 108 Abs. 2 AEUV und Art. 6 Abs. 1 der Verordnung vorgesehenen förmlichen Prüfverfahrens zu erlassen (Urteil vom 24. Mai 2011, Kommission/Kronoply und Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, Rn. 46).
- 47 Ferner verleiht Art. 24 Abs. 2 erster Satz der Verordnung 2015/1589 jedem Beteiligten das Recht, eine Beschwerde einzulegen, um die Kommission über mutmaßliche rechtswidrige Beihilfen zu informieren, was nach Art. 15 Abs. 1 erster Satz dieser Verordnung die Einleitung der Vorprüfungsphase nach Art. 108 Abs. 3 AEUV zur Folge hat und den Erlass eines Beschlusses der Kommission nach Art. 4 Abs. 2, 3 oder 4 der Verordnung 2015/1589 nach sich zieht.
- 48 Das Bestehen von Bedenken, die geeignet sind, die Einleitung des förmlichen Prüfverfahrens nach Art. 108 Abs. 2 AEUV zu rechtfertigen, manifestiert sich darin, dass die Kommission bei der Prüfung des Beihilfecharakters der in Rede stehenden Maßnahme oder ihrer Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt objektiv auf ernste Schwierigkeiten gestoßen ist. Nach der Rechtsprechung ist der Begriff der ernststen Schwierigkeiten nämlich seinem Wesen nach objektiv (Urteil vom 21. Dezember 2016, Club Hotel Loutraki u. a./Kommission, C-131/15 P, EU:C:2016:989, Rn. 31). Ob solche Schwierigkeiten vorliegen, ist anhand der Umstände des Erlasses des angefochtenen Rechtsakts sowie seines Inhalts in objektiver Weise zu beurteilen, wobei die Gründe der Entscheidung zu den Angaben in Beziehung zu setzen sind, über die die Kommission verfügte oder verfügen konnte, als sie sich zur Vereinbarkeit der streitigen Beihilfen mit dem Binnenmarkt äußerte (vgl. Urteil vom 28. März 2012, Ryanair/Kommission, T-123/09, EU:T:2012:164, Rn. 77 und die dort angeführte Rechtsprechung), wobei insoweit darauf hingewiesen wird, dass zu den Informationen, über die die Kommission „verfügen konnte“, diejenigen gehören, die für die Beurteilung erheblich erschienen und die sie in der Vorprüfungsphase auf ihr Ersuchen hin hätte erhalten können (Urteil vom 20. September 2017, Kommission/Frucona Košice, C-300/16 P, EU:C:2017:706, Rn. 71).
- 49 Die Rechtmäßigkeitskontrolle des Gerichts hinsichtlich der Frage, ob ernsthafte Schwierigkeiten vorgelegen haben, kann sich deshalb ihrem Wesen nach nicht auf die Prüfung offensichtlicher Beurteilungsfehler beschränken (vgl. Urteile vom 27. September 2011, 3F/Kommission, T-30/03 RENV, EU:T:2011:534, Rn. 55 und die dort angeführte Rechtsprechung, sowie vom 10. Juli 2012, Smurfit Kappa Group/Kommission, T-304/08, EU:T:2012:351, Rn. 80 und die dort angeführte Rechtsprechung). Wenn solche Schwierigkeiten bestehen, kann eine von der Kommission ohne Einleitung des förmlichen Prüfverfahrens erlassene Entscheidung allein deshalb, wegen Unterlassung der im AEU-Vertrag vorgesehenen kontradiktorischen und eingehenden Prüfung, für nichtig erklärt werden, selbst wenn nicht nachgewiesen ist, dass die Bewertungen, die die

Kommission in der Sache vornahm, Rechts- oder Tatsachenfehler enthielten (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 9. September 2010, British Aggregates u. a./Kommission, T-359/04, EU:T:2010:366, Rn. 58).

- 50 Es ist darauf hinzuweisen, dass die Kommission nach dem Zweck des Art. 108 Abs. 3 AEUV und ihrer Pflicht zu ordnungsgemäßer Verwaltung insbesondere einen Dialog mit dem anmeldenden Staat oder Dritten führen kann, um etwaige Schwierigkeiten im Verlauf der vorläufigen Prüfung auszuräumen. Diese Befugnis setzt voraus, dass die Kommission ihre Haltung je nach den Ergebnissen des geführten Dialogs anpassen kann, ohne dass eine solche Anpassung von vornherein als Beleg für ernste Schwierigkeiten zu verstehen wäre (Urteil vom 21. Dezember 2016, Club Hotel Loutraki u. a./Kommission, C-131/15 P, EU:C:2016:989, Rn. 35). Nur wenn diese Schwierigkeiten nicht ausgeräumt werden konnten, erweisen sie sich als ernst und müssen bei der Kommission Zweifel erwecken, so dass sie das förmliche Prüfverfahren einleitet (Urteile vom 2. April 2009, Bouygues und Bouygues Télécom/Kommission, C-431/07 P, EU:C:2009:223, Rn. 61, und vom 27. Oktober 2011, Österreich/Scheucher-Fleisch u. a., C-47/10 P, EU:C:2011:698, Rn. 70).
- 51 Die klagende Partei hat das Vorliegen ernster Schwierigkeiten nachzuweisen, wobei dieser Beweis durch ein Bündel übereinstimmender Anhaltspunkte erbracht werden kann (vgl. Urteil vom 19. September 2018, HH Ferries u. a./Kommission, T-68/15, EU:T:2018:563, Rn. 63 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 52 Das Vorbringen der Klägerinnen, mit dem das Vorliegen ernster Schwierigkeiten nachgewiesen werden soll, die die Kommission zur Einleitung des förmlichen Prüfverfahrens hätten veranlassen müssen, ist anhand der vorstehenden Erwägungen zu prüfen.
- 53 Im vorliegenden Fall führen die Klägerinnen ein Bündel von Anhaltspunkten an, die ihrer Ansicht nach das Vorliegen ernster Schwierigkeiten belegen und sich zum einen aus der Dauer des Vorprüfungsverfahrens und aus den Umständen der Durchführung dieses Verfahrens und zum anderen aus dem Inhalt des angefochtenen Beschlusses und der Beurteilung der verschiedenen in diesem Beschluss geprüften Maßnahmen durch die Kommission ergeben.

#### **A. Anhaltspunkte betreffend Dauer und Ablauf der Vorprüfung**

- 54 Erstens machen die Klägerinnen, unterstützt von Jørgen Jensen Distribution und Dansk Distribution, geltend, die Dauer der Vorprüfungsphase zeige, dass die Kommission auf ernste Schwierigkeiten gestoßen sei. Insoweit weisen sie darauf hin, dass die dänischen Behörden die in Rede stehende Ausgleichsleistung am 8. Februar 2018 angemeldet hätten und dass der angefochtene Beschluss am 28. Mai 2018 erlassen worden sei, also nach Ablauf der Zweimonatsfrist, die nach Art. 4 Abs. 5 der Verordnung 2015/1589 für den Erlass einer Entscheidung über die Einleitung des förmlichen Prüfverfahrens vorgesehen sei.
- 55 Die Klägerinnen fügen hinzu, die Überschreitung dieser Frist sei angesichts des Zeitpunkts der Voranmeldung der in Rede stehenden Ausgleichsleistung, die am 3. November 2017 erfolgt sei, umso auffälliger. Insoweit tragen sie zum einen vor, im Urteil vom 15. November 2018, Tempus Energy und Tempus Energy Technology/Kommission (T-793/14, Rechtsmittel anhängig, EU:T:2018:790), habe das Gericht festgestellt, dass die Phase der Voranmeldung bei der Beurteilung des Vorliegens ernster Schwierigkeiten zu berücksichtigen sei. Zum anderen stelle eine mehr als drei Monate dauernde Voranmeldephase einen Verstoß gegen die in Rn. 14 des Verhaltenskodex für die Durchführung von Beihilfverfahren (ABl. 2009, C 136, S. 13, im

- Folgenden: Verhaltenskodex) vorgesehene Frist von zwei Monaten dar. Diese Dauer ergebe sich daraus, dass die Kommission ihre Beurteilung der Vereinbarkeit der in Rede stehenden Ausgleichsleistung in der Voranmeldephase begonnen habe.
- 56 Zudem habe die Kommission die vorgeschriebene Frist dadurch überschritten, dass sie den angefochtenen Beschluss sechs Monate nach Einreichung der Beschwerde durch ITD erlassen habe.
- 57 Zweitens machen die Klägerinnen geltend, der Schriftwechsel zwischen der Kommission und den dänischen und schwedischen Behörden sowohl in der Voranmeldephase als auch in der Vorprüfungsphase zeige, dass ernste Schwierigkeiten bestanden hätten. Sie beantragen beim Gericht den Erlass einer auf die Vorlage dieses Schriftwechsels gerichteten prozessleitenden Maßnahme.
- 58 Die Kommission, unterstützt durch das Königreich Dänemark, tritt dem Vorbringen der Klägerinnen entgegen.
- 59 Was erstens das Vorbringen der Klägerinnen anlangt, mit dem sie die übermäßige Dauer der Vorprüfung rügen, so ist darauf hinzuweisen, dass nach ständiger Rechtsprechung eine solche Dauer in Verbindung mit weiteren Elementen einen Anhaltspunkt dafür darstellen kann, dass die Kommission auf ernsthafte Schwierigkeiten stieß, wenn sie die normalerweise mit der Vorprüfung einer Maßnahme verbundene Zeitdauer beträchtlich überschreitet (vgl. Urteil vom 3. Dezember 2014, *Castelnuovo Energia/Kommission*, T-57/11, EU:T:2014:1021, Rn. 58 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 60 Insoweit ist zwischen dem Verfahren, das auf eine Anmeldung eines Mitgliedstaats folgt, und dem Verfahren, in dem die Kommission nach der Einreichung einer Beschwerde die Angaben gleich welcher Herkunft über eine mutmaßlich rechtswidrige Beihilfe prüft, zu unterscheiden. Art. 4 Abs. 5 der Verordnung 2015/1589 sieht vor, dass die Dauer ersteren Verfahrens zwei Monate ab dem Tag nach dem Eingang der vollständigen Anmeldung nicht überschreiten darf. Dagegen sieht das Unionsrecht für den Abschluss des zweiten Verfahrens keine Frist vor. In Art. 12 Abs. 1 der Verordnung 2015/1589 heißt es bloß, dass die Kommission „ohne ungebührliche Verzögerung jede ... Beschwerde [prüft]“ (Urteil vom 6. Mai 2019, *Scor/Kommission*, T-135/17, nicht veröffentlicht, EU:T:2019:287, Rn. 106).
- 61 Im vorliegenden Fall wurde die Kommission zum einen mit der Beschwerde von ITD vom 27. November 2017 befasst und erhielt zum anderen die am 8. Februar 2018 erfolgte vollständige Anmeldung der Maßnahme zur Gewährung der in Rede stehenden Ausgleichsleistung vom Königreich Dänemark. Die Kommission erließ den angefochtenen Beschluss, der beide Verfahren betrifft, am 28. Mai 2018.
- 62 Die Vorprüfung dauerte somit drei Monate und 19 Tage, wenn der Tag nach der Anmeldung durch die dänischen Behörden als Ausgangspunkt genommen wird, oder sechs Monate und einen Tag, wenn die Beschwerde von ITD als Ausgangspunkt genommen wird.
- 63 So wurde erstens mit dem Zeitraum von drei Monaten und 19 Tagen, der zwischen der Einreichung der Anmeldung durch die dänischen Behörden und dem Erlass des angefochtenen Beschlusses verstrichen ist, die in Art. 4 Abs. 5 der Verordnung 2015/1589 vorgesehene Zweimonatsfrist um mehr als einen Monat überschritten. Diese Überschreitung der in dieser Vorschrift vorgesehenen Frist lässt sich jedoch leicht dadurch erklären, dass die Kommission,

wie aus Rn. 72 des angefochtenen Beschlusses hervorgeht, gleichzeitig die von den dänischen Behörden angemeldete Maßnahme und vier der fünf Maßnahmen geprüft hat, die die dänischen Behörden zugunsten von Post Danmark durchgeführt haben sollen und auf die sich ITD in ihrer Beschwerde bezieht (vgl. Rn. 13 oben). Die Kommission hatte daher eine große Menge von Informationen zu prüfen, die von den Parteien vorgelegt wurden. Außerdem teilten die dänischen Behörden der Kommission kurz vor Ablauf der in Art. 4 Abs. 5 der Verordnung 2015/1589 vorgesehenen Frist von zwei Monaten mit, dass sie beabsichtigten, den Betrag der in Rede stehenden Ausgleichsleistung von einem Festbetrag von 1,533 Mrd. SEK auf einen Höchstbetrag von 1,683 Mrd. SEK zu ändern.

- 64 Folglich stellt der Umstand, dass die Dauer der Vorprüfung um einen Monat und 19 Tage über der in Art. 4 Abs. 5 der Verordnung 2015/1589 vorgesehenen Frist lag, keinen Anhaltspunkt für das Bestehen ernster Schwierigkeiten dar.
- 65 Zum anderen beschränken sich die Klägerinnen in Bezug auf den Zeitraum von sechs Monaten und einem Tag, der zwischen der Einreichung der Beschwerde von ITD und der angefochtenen Entscheidung verstrichen ist, ohne nähere Angaben auf die Behauptung, dass diese Dauer „eindeutig die [Frist überschreitet], innerhalb deren die Kommission ihre vorläufige Prüfung abschließen muss“. Wie oben in Rn. 60 ausgeführt, sehen die einschlägigen Vorschriften keine zwingende Frist für die Bearbeitung einer im Bereich staatlicher Beihilfen an die Kommission gerichteten Beschwerde vor.
- 66 Zudem ist bereits entschieden worden, dass für die Prüfung, ob die Prüfungsdauer ein Anhaltspunkt für das Bestehen ernsthafter Schwierigkeiten ist, die internen Regeln heranzuziehen sind, die sich die Kommission gegeben hat (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 15. März 2001, Prayon-Rupel/Kommission, T-73/98, EU:T:2001:94, Rn. 94, und vom 9. Juni 2016, Magic Mountain Kletterhallen u. a./Kommission, T-162/13, nicht veröffentlicht, EU:T:2016:341, Rn. 146). Insoweit bestimmt Rn. 47 des Verhaltenskodex, dass sich „[d]ie Kommission ... nach Kräften [bemüht], eine Beschwerde innerhalb eines voraussichtlichen Zeitrahmens von 12 Monaten nach ihrem Eingang zu prüfen“, dass es sich „[d]abei ... nicht um eine verbindliche Frist [handelt]“ und dass „[j]e nach den Gegebenheiten des Einzelfalls ... die Prüfung einer Beschwerde einen längeren Zeitraum in Anspruch nehmen [kann], wenn der Beschwerdeführer, der Mitgliedstaat oder Beteiligte um die Übermittlung ergänzender Informationen ersucht werden müssen“.
- 67 Im vorliegenden Fall hat die Kommission mit dem Erlass des angefochtenen Beschlusses sechs Monate und einen Tag nach Einreichung der Beschwerde von ITD die in ihren internen Regeln festgelegten Grundsätze beachtet.
- 68 Die Klägerinnen können sich nicht mit Erfolg auf das Urteil vom 10. Februar 2009, Deutsche Post und DHL International/Kommission (T-388/03, EU:T:2009:30), berufen, da aus den Rn. 96 bis 98 dieses Urteils hervorgeht, dass das Gericht davon ausgegangen ist, dass eine Dauer von sieben Monaten ab Anmeldung einer Maßnahme durch einen Mitgliedstaat und nicht ab Einreichung einer Beschwerde den Zeitraum erheblich überschritt, den die Kommission für die Durchführung ihrer Vorprüfung grundsätzlich nach Art. 4 Abs. 5 der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates vom 22. März 1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel [108 AEUV] (ABl. 1999, L 83, S. 1), dessen Inhalt dem von Art. 4 Abs. 5 der Verordnung 2015/1589 entsprach, einzuhalten hatte. Dieses Urteil ist im vorliegenden Fall auch für die Beurteilung der Dauer der Vorprüfungsphase ab Anmeldung der in Rede stehenden

Ausgleichsleistung durch die dänischen Behörden nicht relevant, da diese Dauer von drei Monaten und einem Tag aus den oben in Rn. 63 aufgeführten Gründen als angemessen erachtet worden ist.

- 69 Unter diesen Umständen stellt die Dauer der Vorprüfung keinen Anhaltspunkt für das Vorliegen ernster Schwierigkeiten dar.
- 70 Was zweitens die Begleitumstände der Vorprüfung angeht, so stützen sich die Klägerinnen auf einen umfangreichen Schriftwechsel, der zwischen der Kommission und den dänischen und schwedischen Behörden stattgefunden haben soll.
- 71 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass die bloße Tatsache, dass in der Vorprüfungsphase Erörterungen zwischen der Kommission und dem betreffenden Mitgliedstaat stattgefunden haben und die Kommission in diesem Rahmen unter Umständen zusätzliche Informationen über die ihrer Kontrolle unterliegenden Maßnahmen verlangt hat, für sich allein nicht als Beweis dafür angesehen werden kann, dass die Kommission auf ernsthafte Beurteilungsschwierigkeiten gestoßen ist (vgl. Urteil vom 15. März 2018, Naviera Armas/Kommission, T-108/16, EU:T:2018:145, Rn. 69 und die dort angeführte Rechtsprechung). Es lässt sich jedoch nicht ausschließen, dass der Inhalt der Erörterungen zwischen der Kommission und dem betreffenden Mitgliedstaat während dieser Phase des Verfahrens unter bestimmten Umständen das Vorliegen solcher Schwierigkeiten erkennen lassen kann, ebenso wie eine große Zahl von Auskunftersuchen, die die Kommission an den anmeldenden Mitgliedstaat richtet (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 9. Dezember 2014, Netherlands Maritime Technology Association/Kommission, T-140/13, nicht veröffentlicht, EU:T:2014:1029, Rn. 74, und vom 8. Januar 2015, Club Hotel Loutraki u. a./Kommission, T-58/13, nicht veröffentlicht, EU:T:2015:1, Rn. 47).
- 72 Im vorliegenden Fall ergibt sich aus den Rn. 1 bis 10 des angefochtenen Beschlusses, dass die Kommission zunächst die Beschwerde von ITD am 30. November 2017 an die dänischen und schwedischen Behörden übermittelte, zu der diese am 20. und 21. Dezember 2017 Stellung nahmen. Sodann richtete die Kommission am 5. Februar 2018 zu einer ergänzenden Beschwerde von ITD vom 2. Februar 2018 ein Auskunftersuchen an die dänischen Behörden. Die dänischen Behörden antworteten darauf am 13. Februar 2018. Nach der vollständigen Anmeldung der in Rede stehenden Ausgleichsleistung am 8. Februar 2018 teilten die dänischen Behörden der Kommission schließlich am 7. Mai 2018 mit, dass sie den Höchstbetrag dieser Ausgleichsleistung geändert hätten.
- 73 Bei diesem Schriftwechsel kann jedoch nicht davon ausgegangen werden, dass er eine besondere Häufigkeit oder Intensität aufweist, da sich die Kommission nur an die dänischen Behörden gewandt hat, um ihre Stellungnahmen zur Beschwerde von ITD einzuholen. Er stellt daher keinen Anhaltspunkt für das Vorliegen ernster Schwierigkeiten dar.
- 74 Drittens ist die Voranmeldephase schließlich entgegen dem Vorbringen der Klägerinnen bei der Beurteilung des Vorliegens ernster Schwierigkeiten grundsätzlich irrelevant, da das Vorliegen solcher Schwierigkeiten anhand der Vorprüfungsphase zu beurteilen ist, die mit der vollständigen Anmeldung der Maßnahme beginnt, wie sich aus Art. 4 Abs. 5 der Verordnung 2015/1589 ergibt (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 28. März 2012, Ryanair/Kommission, T-123/09, EU:T:2012:164, Rn. 168).

- 75 Nur aufgrund bestimmter Umstände, wie der Komplexität und Unvorhersehbarkeit der vorab angemeldeten Maßnahme, der Dauer der Phase der Voranmeldung und der Beurteilung der Vereinbarkeit einer solchen Maßnahme während dieser Phase, hat das Gericht im Urteil vom 15. November 2018, *Tempus Energy und Tempus Energy Technology/Kommission* (T-793/14, mit Rechtsmittel angefochten, EU:T:2018:790), entschieden, dass die Durchführung der Voranmeldephase ein Anhaltspunkt für das Vorliegen ernster Schwierigkeiten sein kann.
- 76 Im vorliegenden Fall sind die Klägerinnen jedoch nicht in der Lage, das Vorliegen besonderer Umstände dieser Art nachzuweisen.
- 77 Zum einen argumentieren sie zwar mit der Dauer der Voranmeldephase von mehr als drei Monaten, doch erweist sich diese als nicht übermäßig lang, auch wenn sie die im Verhaltenskodex genannte Frist von zwei Monaten überschreitet. Während der Voranmeldephase ersuchte die Kommission nämlich auch die dänischen und schwedischen Behörden um ihre Stellungnahmen zur Beschwerde von ITD und zu deren ergänzender Stellungnahme (vgl. Rn. 14 oben).
- 78 Zum anderen stellen die Klägerinnen hinsichtlich des Inhalts des Schriftwechsels zwischen der Kommission und den dänischen und schwedischen Behörden nur die Vermutung auf, dass die Vereinbarkeit der in Rede stehenden Ausgleichsleistung in der Voranmeldephase erörtert worden sei, ohne diesbezüglich konkrete Hinweise zu liefern.
- 79 Folglich lassen die Dauer und die Umstände der Durchführung der Vorprüfung selbst unter Berücksichtigung der Voranmeldephase für sich genommen keine ernsten Schwierigkeiten erkennen, die die Kommission verpflichten würden, das förmliche Prüfverfahren nach Art. 108 Abs. 2 AEUV einzuleiten.
- 80 Da das Gericht über das Vorbringen der Klägerinnen zur Dauer und zu den Umständen der Vorprüfung befinden konnte, braucht ihrem Antrag auf Erlass einer prozessleitenden Maßnahme, der darauf gerichtet ist, den gesamten Schriftwechsel, der in der Vorprüfungsphase und der vorhergehenden Phase zwischen der Kommission einerseits und den dänischen und schwedischen Behörden andererseits stattgefunden hat, zu den Akten zu nehmen, nicht stattgegeben zu werden. Jedenfalls haben die Klägerinnen zur Stützung ihres Antrags auf Erlass einer prozessleitenden Maßnahme keinen Anhaltspunkt dafür geliefert, dass die Maßnahme für das Verfahren zweckdienlich ist (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 11. Juli 2018, *Europa Terra Nostra/Parlament*, T-13/17, nicht veröffentlicht, EU:T:2018:428, Rn. 103 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 81 Folglich sind die übrigen von den Klägerinnen zur Stützung des einzigen Klagegrundes vorgebrachten Argumente zu prüfen, mit denen dargetan werden soll, dass der Inhalt des angefochtenen Beschlusses Anhaltspunkte dafür bietet, dass die Prüfung der in Rede stehenden Maßnahmen ernste Schwierigkeiten aufgeworfen habe, die die Kommission hätten veranlassen müssen, das förmliche Prüfverfahren zu eröffnen.

## **B. Anhaltspunkte zum Inhalt des angefochtenen Beschlusses**

- 82 Zur Stützung des zweiten Teils ihres einzigen Klagegrundes machen die Klägerinnen im Wesentlichen geltend, die Kommission habe mehrere Fehler begangen, die das Vorliegen ernster Schwierigkeiten belegten, als sie im angefochtenen Beschluss festgestellt habe, dass

- die in Rede stehende Ausgleichsleistung mit dem Binnenmarkt vereinbar sei;
- die in Rede stehende Garantie eine bestehende Beihilfe darstelle;
- die Befreiung von Post Danmark von der Mehrwertsteuer dem Staat nicht zuzurechnen sei;
- der Fehler bei der Zuordnung der Kosten der unter die Universaldienstverpflichtung fallenden Tätigkeiten und der nicht unter diese Verpflichtung fallenden Tätigkeiten durch die Buchführung von Post Danmark nicht erwiesen, mit keinem Transfer staatlicher Mittel verbunden und dem Staat nicht zuzurechnen sei;
- die Kapitalerhöhung vom 23. Februar 2017 dem Staat nicht zuzurechnen sei und keinen wirtschaftlichen Vorteil darstelle.

### ***1. Zu der in Rede stehenden Ausgleichsleistung***

- 83 Die Klägerinnen, unterstützt von Jørgen Jensen Distribution und von Dansk Distribution, machen geltend, die Kommission habe mehrere Fehler begangen, als sie die Vereinbarkeit der in Rede stehenden Ausgleichsleistung mit dem Binnenmarkt festgestellt habe, die zeigten, dass sie insoweit auf ernste Schwierigkeiten gestoßen sei.
- 84 Zunächst machen die Klägerinnen geltend, die Kommission habe zu Unrecht angenommen, dass Post Danmark ohne Universaldienstverpflichtung bestimmte Tätigkeiten nicht mehr erbringen würde.
- 85 Was zum einen einzelne eingeschriebene oder versicherte Brief- und Paketsendungen und den kostenlosen Dienst für Blinde angehe, so seien diese Dienstleistungen in städtischen Gebieten rentabel, wie sich aus einem Bericht der Gesellschaft BDO ergebe, der zur Stützung der Klage vorgelegt worden sei (im Folgenden: BDO-Bericht). Bei ihrer Bewertung des für die Berechnung der vermiedenen Nettokosten erforderlichen kontrafaktischen Szenarios habe die Kommission in Bezug auf diese Dienste keinen Unterschied zwischen den städtischen und den ländlichen Gebieten gemacht.
- 86 In der Erwiderung führen die Klägerinnen aus, dass die Entscheidung über die Einstellung oder Aufrechterhaltung der Erbringung bestimmter Dienstleistungen auf einem langfristigen Szenario beruhen müsse und die oben in Rn. 85 genannten Dienstleistungen langfristig rentabel seien. In Anbetracht der wirtschaftlichen Lage von Post Danmark und der ihr im Hinblick auf ihre Umstrukturierung entstandenen Kosten könnten die in Rede stehenden Dienstleistungen jedoch nicht als kurzfristig rentabel angesehen werden. Da die Berechnung der Ausgleichsleistung einen kurzfristigen Zeitraum, nämlich den Zeitraum von 2017 bis 2019, betreffe, hätte die Kommission berücksichtigen müssen, dass Post Danmark auch ohne Universaldienstverpflichtung weiterhin solche Dienstleistungen erbringen würde, obwohl diese Dienstleistungen im fraglichen Zeitraum zu Verlusten geführt hätten.
- 87 Zum anderen werfen die Klägerinnen der Kommission vor, davon ausgegangen zu sein, dass Post Danmark ohne die Universaldienstverpflichtung die internationalen Brief- und Paketsdienste einstellen würde. Insoweit weisen sie darauf hin, dass in einer Broschüre von PostNord auf strategische Ziele verwiesen werde, mit denen die „Globalisierung“ und eine „internationale



Präsenz“ durch die „Erbringung von logistischen Komplettlösungen“ angestrebt werde. Daher sei es auch ohne eine Universaldienstverpflichtung wenig wahrscheinlich, dass Post Danmark die in Rede stehenden internationalen Dienstleistungen einstelle.

- 88 Sodann werfen die Klägerinnen der Kommission vor, bestimmte immaterielle Vorteile, über die Post Danmark wegen der Universaldienstverpflichtung verfüge, nicht berücksichtigt zu haben.
- 89 Zum einen habe die Kommission nicht berücksichtigt, dass das Ansehen von Post Danmark aufgrund der Erfüllung der Universaldienstverpflichtung gestärkt werde. Die Universaldienstverpflichtung verleihe Post Danmark ein Monopol für Postdienste und ermächtige sie, Briefmarken mit dem Wort „Danmark“ zu drucken sowie das Symbol des goldgekrönten Posthorns in den öffentlichen Postämtern zu verwenden. Nach Ansicht der Klägerinnen ergibt sich aus dem BDO-Bericht, in dem eine Studie zitiert werde, die von WIK Consult im Jahr 2010 auf Ersuchen der Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Behörde für die Regulierung der elektronischen Kommunikation und der Post, „ARCEP“, Frankreich) durchgeführt worden sei (im Folgenden: WIK-Studie von 2010), dass der Wert dieses immateriellen Vorteils bis zu 81 % des Betrags der Universaldienstverpflichtung betragen könne.
- 90 In der Erwiderung fügen die Klägerinnen hinzu, es werde im Allgemeinen davon ausgegangen, dass die Erbringung von Postdiensten das Ansehen des damit betrauten Unternehmens verbessere und dass dies auch dann der Fall sei, wenn sich dieses Unternehmen in finanziellen Schwierigkeiten befinde. Zur Stützung dieses Vorbringens legen sie als Anlage C.2 einen Bericht des United States Postal Service Office of Inspector General (Büro des Generalinspektors des Postdienstes der Vereinigten Staaten von Amerika) vom 28. Januar 2015 über den Wert der Marke des Betreibers US Postal (im Folgenden: US-Postal-Bericht), als Anlage C.3 die WIK-Studie von 2010 und als Anlage C.4 einen Bericht der Commission for Communications Regulation (Kommunikationsregulierungskommission, Irland) vom 20. Dezember 2017 über die Poststrategie des Betreibers An Post für den Zeitraum von 2018 bis 2020 vor. Die gleichen Dokumente werden von Jørgen Jensen Distribution und von Dansk Distribution als Anlagen zu ihren Streithilfeschriftsätzen vorgelegt.
- 91 Zum anderen verleihe die Allgegenwart von Post Danmark, deren Dienste das gesamte dänische Hoheitsgebiet abdeckten, diesem Unternehmen einen bedeutenden Vorteil und stelle einen Verkaufsfaktor dar, insbesondere in Bezug auf Online-Handelsgesellschaften. Das Vorliegen dieses Vorteils sei im Jahres- und Nachhaltigkeitsbericht von PostNord für das Jahr 2017 anerkannt worden. Bei der von der Kommission akzeptierten Berechnung der vermiedenen Nettokosten sei kein mit dieser Allgegenwart in Zusammenhang stehender Betrag abgezogen worden.
- 92 In der Erwiderung führen die Klägerinnen aus, der US-Postal-Bericht sei auch hinsichtlich der Allgegenwart relevant, ebenso wie ein Dokument, das im Jahr 2014 vom Economic and Social Research Council (ESRC, Rat für Wirtschafts- und Sozialforschung, Vereinigtes Königreich) im Rahmen einer öffentlichen Konsultation zum Wettbewerb auf dem Postsektor im Vereinigten Königreich erstellt worden sei, das als Anlage C.5 der Erwiderung beigelegt und auch von Jørgen Jensen Distribution und von Dansk Distribution als Anlage ihrer Streithilfeschriftsätze vorgelegt wurde. Ferner weisen Letztere darauf hin, dass jeder mit einer Universaldienstverpflichtung betraute Anbieter von einem Markenwert im Zusammenhang mit der Allgegenwart profitiere, da „die Universaldienstverpflichtung ... einen umfassenden Universaldienst an jedem Ort [erfordert]“.

- 93 Im Übrigen berücksichtigt die in Rede stehende Ausgleichsleistung nach Ansicht der Klägerinnen entgegen den Bestimmungen von Rn. 39 bis 43 des DAWI-Rahmens keine Effizienzreize. Die Kommission habe die Kosten der Universaldienstverpflichtung auf der Grundlage der tatsächlichen Kosten und der voraussichtlichen Kosten von Post Danmark berechnet. Letztere habe jedoch während des Zeitraums, für den die in Rede stehende Ausgleichsleistung gewährt worden sei, am Rande der Insolvenz gestanden und eine größere Umwandlung benötigt, um effizient zu werden. Daher sei bei der Berechnung dieser Ausgleichsleistung kein effizienter Anbieter zugrunde gelegt worden. Die Klägerinnen fügen hinzu, diese Ausgleichsleistung, die die Universaldienstverpflichtung für den Zeitraum von 2017 bis 2019 betreffe, sei in Bezug auf die erste Hälfte dieses Zeitraums, also den Zeitraum zwischen dem Jahr 2017 und dem Erlass des angefochtenen Beschlusses am 28. Mai 2018, im Nachhinein gewährt worden. Somit habe für diese erste Hälfte des in Rede stehenden Zeitraums die Einhaltung der im Universaldienstauftrag festgelegten Qualitätsstandards nicht überprüft werden können.
- 94 Schließlich machen die Klägerinnen einen „Rechtsfehler“ geltend, den die Kommission begangen habe, als sie die in Rede stehende Ausgleichsleistung als mit dem Binnenmarkt vereinbar erachtet und ausdrücklich akzeptiert habe, dass sie dazu diene, einen Teil der Entlassungskosten von nicht mit der Universaldienstverpflichtung betrauten Arbeitnehmern von Post Danmark zu decken, obwohl diese Ausgleichsleistung ausschließlich für die Erfüllung der Universaldienstverpflichtung hätte verwendet werden müssen. Die Kommission sei verpflichtet, die Vereinbarkeit einer Beihilfe im Hinblick auf das mit ihr verfolgte Ziel zu prüfen, was sie im vorliegenden Fall nicht getan habe, da sie nicht untersucht habe, ob das Ziel der Entlassung von Arbeitnehmern von Post Danmark mit dem Binnenmarkt vereinbar sei. Unter diesen Umständen hat die Kommission nach Ansicht der Klägerinnen eine missbräuchliche Verwendung der in Rede stehenden Ausgleichsleistung akzeptiert.
- 95 Außerdem habe die Kommission zu Unrecht die Berücksichtigung der Kosten der Entlassung von Arbeitnehmern von Post Danmark bei der Berechnung der vermiedenen Nettokosten akzeptiert, ohne dass nachgewiesen worden sei, dass die fraglichen Arbeitnehmer im Rahmen der Universaldienstverpflichtung gearbeitet hätten. Ihre Argumentation werde durch einen Bericht vom August 2012 der Gruppe der europäischen Regulierungsbehörden für Postdienste (ERGP) über die Berechnung der vermiedenen Nettokosten (im Folgenden: ERGP-Bericht) untermauert.
- 96 In ihrer Stellungnahme zum Streithilfeschriftsatz des Königreichs Dänemark machen die Klägerinnen geltend, die Kommission hätte sich bei der Genehmigung der fraglichen Ausgleichsleistung im Zusammenhang mit der Entlassung ehemaliger Beamter von Post Danmark auf die Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung nichtfinanzieller Unternehmen in Schwierigkeiten (ABl. 2014, C. 249, S. 1, im Folgenden: Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung) stützen müssen. Dieses Argument ist in der mündlichen Verhandlung sowohl von den Klägerinnen als auch von Dansk Distribution aufgegriffen worden.
- 97 Die Kommission, unterstützt durch das Königreich Dänemark, tritt dem Vorbringen der Klägerinnen entgegen.
- 98 Insbesondere stellt die Kommission zum einen die Zulässigkeit der Anlagen C.2 bis C.5 in Abrede, deren erstmalige Vorlage im Stadium der Erwidern von den Klägerinnen nicht gerechtfertigt worden sei.

99 Zum anderen macht die Kommission geltend, verschiedene Argumente, die nach dem ersten Schriftsatzwechsel vorgebracht worden seien, seien nach Art. 84 der Verfahrensordnung unzulässig. Dies gelte erstens für das Argument, mit dem die Klägerinnen in der Erwiderung darauf hinwiesen, dass das kontrafaktische Szenario auf der Grundlage der langfristigen Rentabilität bestimmter Tätigkeiten ermittelt werden müsse. Zweitens hat die Kommission in Beantwortung einer Frage des Gerichts im Rahmen einer prozessleitenden Maßnahme die Zulässigkeit des Arguments, wonach die Zuordnung von Arbeitnehmern von Post Danmark, die entlassen werden sollten, zur Universaldienstverpflichtung nicht nachgewiesen worden sei, mit der Begründung in Abrede gestellt, dass dieses Argument von den Klägerinnen erst im Stadium der Erwiderung, sodann im Stadium ihrer Stellungnahmen zu dem vom Königreich Dänemark vorgelegten Streithilfeschriftsatz dargelegt worden sei. Drittens hat die Kommission schließlich in der mündlichen Verhandlung die Zulässigkeit der in Rn. 96 oben zusammengefassten Argumentation zur Prüfung der in Rede stehenden Ausgleichsleistung im Licht der Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung in Frage gestellt.

***a) Zur Zulässigkeit der Anlagen C.2 bis C.5***

100 Nach Art. 76 Buchst. f der Verfahrensordnung muss die Klageschrift gegebenenfalls Beweise und Beweisangebote enthalten.

101 Darüber hinaus bestimmt Art. 85 Abs. 1 der Verfahrensordnung, dass Beweise und Beweisangebote im Rahmen des ersten Schriftsatzwechsels vorzulegen sind. Nach Art. 85 Abs. 2 der Verfahrensordnung können die Hauptparteien für ihr Vorbringen noch in der Erwiderung oder in der Gegenerwiderung Beweise oder Beweisangebote vorlegen, sofern die Verspätung der Vorlage gerechtfertigt ist.

102 Insoweit ergibt sich aus der Rechtsprechung, dass der Gegenbeweis und die Erweiterung der Beweisangebote im Anschluss an einen Gegenbeweis der Gegenpartei in der Klagebeantwortung von der Präklusionsvorschrift des Art. 85 Abs. 1 der Verfahrensordnung nicht erfasst sind. Diese Vorschrift betrifft nämlich neue Beweismittel und ist im Zusammenhang mit Art. 92 Abs. 7 der Verfahrensordnung zu sehen, der ausdrücklich vorsieht, dass Gegenbeweis und Erweiterung des Beweisantritts vorbehalten bleiben (vgl. Urteil vom 22. Juni 2017, Biogena Naturprodukte/EUIPO [ZUM wohl], T-236/16, EU:T:2017:416, Rn. 17 und die dort angeführte Rechtsprechung).

103 Im vorliegenden Fall haben die Klägerinnen als Anlagen C.2 bis C.5 der Erwiderung verschiedene Dokumente vorgelegt, deren Zulässigkeit von der Kommission mit der Begründung in Abrede gestellt wird, dass sie verspätet seien.

104 Insoweit ist festzustellen, dass die Kommission in der Klagebeantwortung zum einen einwendet, dass die mit einer Universaldienstverpflichtung betrauten Postbetreiber aufgrund dieser Verpflichtung über kein höheres Ansehen verfügten, und zum anderen, dass diese Betreiber möglicherweise aufgrund der Allgegenwart Vorteile hätten, wenn sie zusätzlich zur eigentlichen Posttätigkeit eine breite Palette kommerzieller Tätigkeiten anböten. Mit den als Anlagen C.2 bis C.5 vorgelegten Dokumenten soll indessen entgegen dem Vorbringen der Kommission im Wesentlichen nachgewiesen werden, dass die Verbesserung des Ansehens und die Allgegenwart immaterielle Vorteile im Zusammenhang mit der Universaldienstverpflichtung darstellten, die im Postsektor allgemein anerkannt seien. Daher kann, wie die Klägerinnen in Beantwortung einer Frage des Gerichts im Rahmen einer prozessleitenden Maßnahme dargelegt haben, die Vorlage dieser Anlagen im Stadium der Erwiderung damit gerechtfertigt werden, dass im

Einklang mit der oben in Rn. 102 angeführten Rechtsprechung die Beachtung des Grundsatzes des kontradiktorischen Verfahrens in Bezug auf bestimmte in der Klagebeantwortung entwickelte Argumente sichergestellt wird.

105 Unter diesen Umständen sind die Anlagen C.2 bis C.5 zulässig.

***b) Zum Vorliegen von ernststen Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der in Rede stehenden Ausgleichsleistung***

106 Nach Art. 106 Abs. 2 AEUV gelten für Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI) betraut sind, die Wettbewerbsregeln, soweit die Anwendung dieser Vorschriften nicht die Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgabe rechtlich oder tatsächlich verhindert, wobei die Entwicklung des Handelsverkehrs nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt werden darf, das dem Interesse der Union zuwiderläuft (vgl. Urteil vom 1. Juli 2010, M6 und TF1/Kommission, T-568/08 und T-573/08, EU:T:2010:272, Rn. 136 und die dort angeführte Rechtsprechung).

107 Dadurch, dass Art. 106 Abs. 2 AEUV unter bestimmten Voraussetzungen Ausnahmen von den allgemeinen Vorschriften des Vertrags zulässt, soll das Interesse der Mitgliedstaaten am Einsatz bestimmter Unternehmen, insbesondere solcher des öffentlichen Sektors, als Instrument der Wirtschafts- oder Sozialpolitik mit dem Interesse der Union an der Einhaltung der Wettbewerbsregeln und der Wahrung der Einheit des Binnenmarkts in Einklang gebracht werden. Das Ziel von Art. 106 Abs. 2 AEUV besteht darin, durch die Prüfung der Verhältnismäßigkeit der Beihilfe zu verhindern, dass dem mit der Gemeinwohldienstleistung betrauten Betreiber eine über die Nettokosten der Gemeinwohldienstleistung hinausgehende Finanzierung gewährt wird (Urteile vom 7. November 2012, CBI/Kommission, T-137/10, EU:T:2012:584, Rn. 293, vom 16. Oktober 2013, TF1/Kommission, T-275/11, nicht veröffentlicht, EU:T:2013:535, Rn. 131, und vom 24. September 2015, Viasat Broadcasting UK/Kommission, T-125/12, EU:T:2015:687, Rn. 87).

108 Im Rahmen der Verhältnismäßigkeitskontrolle, die sich aus Art. 106 Abs. 2 AEUV ergibt, obliegt es der Kommission somit, die Höhe der vorgesehenen staatlichen Beihilfen mit der Höhe der Nettokosten zu vergleichen, die durch die vom Empfänger dieser Beihilfen übernommenen Gemeinwohlaufgaben entstehen (vgl. entsprechend Urteil vom 10. Juli 2012, TF1 u. a./Kommission, T-520/09, nicht veröffentlicht, EU:T:2012:352, Rn. 121).

109 Dieses Ziel wird mit der Net-avoided-cost-Methode verfolgt, nach der gemäß Rn. 25 erster Satz des DAWI-Rahmens „die Nettokosten, die zur Erfüllung der Verpflichtungen zur Erbringung von öffentlichen Dienstleistungen erforderlich sind oder erforderlich sein dürften, als Differenz zwischen den Nettokosten des Dienstleistungserbringers aus der Erfüllung der Verpflichtung zur Erbringung von öffentlichen Dienstleistungen und den Nettokosten desselben Dienstleistungserbringers ohne eine solche Verpflichtung berechnet [werden]“. Daher wird bei der Net-avoided-cost-Methode ein kontrafaktisches Szenario erstellt, d. h. eine hypothetische Situation, in der der Universaldiensteanbieter nicht mehr mit einem solchen Dienst betraut wäre, und dieses wird mit dem tatsächlichen Szenario verglichen, in dem dieser Anbieter die Universaldienstverpflichtung erfüllt.

110 Im Licht dieser Erwägungen sind die verschiedenen Argumente der Klägerinnen zu prüfen, mit denen geltend gemacht wird, die Kommission sei bei der Beurteilung der Vereinbarkeit der in Rede stehenden Ausgleichsleistung mit dem Binnenmarkt auf ernste Schwierigkeiten gestoßen.

111 Im vorliegenden Fall machen die Klägerinnen vier Reihen von Anhaltspunkten für das Vorliegen ernster Schwierigkeiten geltend, und zwar erstens die unzutreffende Einstellung bestimmter Tätigkeiten in dem der Berechnung der vermiedenen Nettokosten zugrunde liegenden kontrafaktischen Szenario, zweitens den Nichtabzug bestimmter immaterieller Vorteile bei der Berechnung der vermiedenen Nettokosten, drittens die fehlende Berücksichtigung von Effizianzanreizen im Sinne der Rn. 39 bis 43 des DAWI-Rahmens bei dieser Berechnung und viertens die Verwendung der in Rede stehenden Ausgleichsleistung zu anderen Zwecken als zur Erfüllung der Universaldienstverpflichtung.

*1) Zum kontrafaktischen Szenario*

112 Die Klägerinnen beanstanden die Erstellung des kontrafaktischen Szenarios, da es bestimmte Tätigkeiten nicht berücksichtige. Insoweit werfen sie der Kommission vor, das ihr von den dänischen Behörden unterbreitete kontrafaktische Szenario akzeptiert zu haben, obwohl darin von der Einstellung bestimmter Tätigkeiten ausgegangen worden sei, die in Wirklichkeit wahrscheinlich auch ohne Universaldienstverpflichtung von Post Danmark fortgeführt worden wären.

113 Vorab ist darauf hinzuweisen, dass es in den Rn. 21 bis 23 in Abschnitt 2.8 („Höhe der Ausgleichsleistungen“) des DAWI-Rahmens heißt:

„21. Die Höhe der Ausgleichsleistung darf nicht über das hinausgehen, was erforderlich ist, um die Nettokosten ... für die Erfüllung der Verpflichtungen zur Erbringung von öffentlichen Dienstleistungen einschließlich eines angemessenen Gewinns zu decken.

22. Die Höhe der Ausgleichsleistungen kann auf der Grundlage der erwarteten Kosten und Einnahmen oder auf der Grundlage der tatsächlich angefallenen Kosten und erzielten Einnahmen oder aber entsprechend den Effizianzanreizen, die der Mitgliedstaat im Einklang mit den Randnummern 40 und 41 von Beginn an setzen will, auf der Grundlage einer Kombination aus beiden Modellen festgelegt werden.

23. Basieren die Ausgleichsleistungen ganz oder teilweise auf den erwarteten Kosten und Einnahmen, sind diese im Betrauungsakt anzugeben. Die erwarteten Kosten und Einnahmen müssen auf schlüssigen und nachvollziehbaren Parametern im Hinblick auf das wirtschaftliche Umfeld, in dem die Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erbracht wird, beruhen. Diese müssen gegebenenfalls auf der Sachkenntnis der für den Sektor zuständigen Aufsichtsbehörden oder anderer, unternehmensunabhängiger Stellen basieren. Die Mitgliedstaaten müssen die Quellen angeben, auf denen ihre Annahmen beruhen [(öffentliche Informationsquellen, Höhe der Kosten, die Erbringern von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse in der Vergangenheit entstanden sind, Höhe der Kosten von Wettbewerbern, Geschäftspläne, Branchenberichte usw.)]. In die Kostenschätzung müssen die während der Dauer des Betrauungszeitraums zu erwartenden Effizienzgewinne des Erbringers der Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse einfließen.“

114 Aus den Rn. 21 bis 23 des DAWI-Rahmens ergibt sich, dass die Mitgliedstaaten, die verpflichtet sind, die Kommission über die beabsichtigte Einführung oder Umgestaltung von Beihilfen zu unterrichten, bei der Auswahl der für die Berechnung der vermiedenen Nettokosten relevanten Daten über einen gewissen Spielraum verfügen und dass die Kommission, wenn diese Berechnung auf prognostizierten Daten beruht, ihre Plausibilität prüft und sicherstellt, dass [die

Ausgleichsleistung] nicht über das hinausgeht, was erforderlich ist, um die Nettokosten für die Erfüllung der Verpflichtungen zur Erbringung von öffentlichen Dienstleistungen einschließlich eines angemessenen Gewinns zu decken.

- 115 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass prognostizierte Daten ihrer Natur nach ein Fehlerrisiko bergen und dass dieser Umstand allein kein Anhaltspunkt für ernste Schwierigkeiten der Kommission bei der Vorprüfung einer staatlichen Beihilfe sein kann (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 10. Juli 2012, TF1 u. a./Kommission, T-520/09, nicht veröffentlicht, EU:T:2012:352, Rn. 103 und 139).
- 116 Im vorliegenden Fall führte die Kommission in Rn. 148 des angefochtenen Beschlusses aus, dass das tatsächliche Szenario auf den voraussichtlichen Kosten und Einnahmen im Zeitraum von 2017 bis 2019 auf der Grundlage der Finanzkonten von Post Danmark (für die ersten zehn Monate des Jahres 2017), auf Prognosen (für die letzten beiden Monate des Jahres 2017) und auf dem Geschäftsplan von Post Danmark (für die Jahre 2018 und 2019) beruhe. In Rn. 151 des angefochtenen Beschlusses stellte die Kommission fest, dass das kontrafaktische Szenario auf der Schätzung der Kosten und Einnahmen aus der kommerziellen Tätigkeit von Post Danmark in einem Szenario beruhe, in dem sie nicht mit der Universaldienstverpflichtung betraut sei.
- 117 Aus den Rn. 151 und 160 des angefochtenen Beschlusses geht hervor, dass die dänischen Behörden die Auffassung vertraten, dass Post Danmark ohne die Universaldienstverpflichtung einzelne Briefsendungen und Paketsendungen, die in Rn. 3 des Universaldienstauftrags als „von der Universaldienstverpflichtung erfasste frankierte Briefe und Pakete, die gelegentlich und/oder in geringen Mengen aufgegeben werden und nicht durch einen mit Post Danmark abgeschlossenen Vertrag abgedeckt werden“, definiert werden, sowie Einschreib- und Wertsendungen, den kostenlosen Dienst für Blinde, die Zustellung von Zeitungen, Zeitschriften und Katalogen sowie internationale Paket- und Briefpostsendungen beendet hätte.
- 118 Erstens weisen die Klägerinnen darauf hin, dass einzelne Brief- und Paketsendungen, Einschreib- und Wertsendungen, der kostenlose Dienst für Blinde, die Zustellung von Zeitungen, Zeitschriften und Katalogen sowie internationale Paket- und Briefpostsendungen in städtischen Gebieten rentabel seien und dass Post Danmark diese Tätigkeiten daher in diesen Gebieten weiterhin erbracht hätte, auch wenn sie nicht mehr mit der Universaldienstverpflichtung betraut gewesen wäre.
- 119 Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass die angebliche Rentabilität der in Rede stehenden Tätigkeiten dem BDO-Bericht entnommen ist.
- 120 Insoweit gilt für den Gerichtshof und das Gericht nach ständiger Rechtsprechung der Grundsatz der freien Beweiswürdigung, so dass für die Würdigung der vorgelegten Beweise allein deren Glaubhaftigkeit maßgeblich ist. Zur Beurteilung des Beweiswerts eines Dokuments ist die Wahrscheinlichkeit der darin enthaltenen Information zu untersuchen, wobei insbesondere die Herkunft des Dokuments, die Umstände seiner Ausarbeitung und sein Adressat zu berücksichtigen sind und die Frage zu beantworten ist, ob es seinem Inhalt nach vernünftig und glaubhaft erscheint (vgl. Urteil vom 15. September 2016, Ferracci/Kommission, T-219/13, EU:T:2016:485, Rn. 42 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 121 Zum anderen ist die Rechtmäßigkeit einer Entscheidung im Bereich staatlicher Beihilfen, wie oben in Rn. 48 ausgeführt, aufgrund der Informationen zu beurteilen, über die die Kommission bei Erlass der Entscheidung verfügen konnte.

- 122 Im vorliegenden Fall wurde der BDO-Bericht jedoch nach Erlass des angefochtenen Beschlusses und nach dem Antrag von ITD erstellt. Der Beweiswert dieses Berichts für die Zwecke des von den Klägerinnen zu erbringenden Nachweises von ernststen Schwierigkeiten ist somit als stark eingeschränkt anzusehen.
- 123 Sodann hätte, wie die Kommission hervorhebt, die Einbeziehung rentabler Tätigkeiten in das kontrafaktische Szenario dazu geführt, dass der von Post Danmark in einem solchen Szenario erzielte Gewinn höher und damit die für die Berechnung der vermiedenen Nettokosten erforderliche Differenz zwischen den Einnahmen aus der Universaldienstverpflichtung und den Einnahmen von Post Danmark ohne Universaldienstverpflichtung größer gewesen wäre. Wenn daher im kontrafaktischen Szenario die Fortführung anderer rentabler Tätigkeiten enthalten gewesen wäre, wäre die Möglichkeit, dass die Berechnung der vermiedenen Nettokosten eine Überkompensation ergibt, und damit auch das Risiko der Unvereinbarkeit der Ausgleichsleistung mit dem Binnenmarkt weiter verringert worden.
- 124 Diese Schlussfolgerung wird durch das von den Klägerinnen in der Erwiderung vorgebrachte Argument nicht in Frage gestellt, wonach die von ihnen als rentabel erachteten Tätigkeiten in Wirklichkeit nur langfristig rentabel seien, so dass für die Erstellung des kontrafaktischen Szenarios, das für den kurzfristigen Zeitraum von 2017 bis 2019 geschaffen worden sei, davon auszugehen sei, dass diese Tätigkeiten zu Verlusten führten.
- 125 Selbst wenn man davon ausgeht, dass dieses Vorbringen zulässig ist, beruht es auf einer falschen Prämisse. Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass bei der Berechnung der vermiedenen Nettokosten, bei der die mit der Erbringung des Universaldienstes verbundenen Kosten herausgerechnet werden sollen, ein kontrafaktisches Szenario zu erstellen ist, d. h. eine hypothetische Situation, in der der Erbringer einer solchen Dienstleistung nicht mehr damit betraut wäre (vgl. Rn. 109 oben). Diese Methode besteht darin, in einem ersten Schritt zu beurteilen, ob der ursprünglich mit dieser Universaldienstverpflichtung betraute Betreiber ohne die Universaldienstverpflichtung sein Verhalten ändern und die defizitären Dienstleistungen nicht mehr erbringen oder die Modalitäten für die Erbringung defizitärer Dienstleistungen ändern würde, und in einem zweiten Schritt zu beurteilen, wie sich diese Verhaltensänderung auf seine Kosten und Einnahmen auswirken würde, um daraus die möglicherweise vermiedenen Nettokosten abzuleiten und zu berechnen. Mit anderen Worten geht es darum, die Nettokosten der Universaldienstverpflichtung zu schätzen, indem bewertet wird, inwiefern der mit der Universaldienstverpflichtung betraute Betreiber seinen Gewinn steigern würde, wenn er nicht verpflichtet wäre, den Universaldienst zu erbringen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 15. Oktober 2020, První novinová společnost/Kommission, T-316/18, nicht veröffentlicht, EU:T:2020:489, Rn. 272 und 273).
- 126 Wie die Kommission ausführt, ist es daher zu diesem Zweck notwendig, dass das kontrafaktische Szenario eine stabile Lage beschreibt, in der die Kosten nicht berücksichtigt werden, die dem Universaldiensteanbieter mit dem Übergang in eine Lage entstehen, in der er nicht mehr mit einer Universaldienstverpflichtung betraut ist. Der Argumentation der Klägerinnen kann nicht gefolgt werden, da sie von der Annahme ausgeht, dass die Fortführung rentabler Tätigkeiten zu mehr Verlusten als Gewinnen führt.
- 127 Zweitens machen die Klägerinnen geltend, das von den dänischen Behörden vorgeschlagene kontrafaktische Szenario sei nicht realistisch, da es davon ausgehe, dass Post Danmark ohne Universaldienstverpflichtung internationale Paket- und Briefpostsendungen einstellen würde,

obwohl eine „starke internationale Präsenz“ und die Erbringung von logistischen Komplettlösungen für die Lieferung von Gegenständen aus dem Ausland bis zum Endkunden zu den erklärten strategischen Zielen von Post Danmark gehöre.

- 128 Wie das Königreich Dänemark jedoch zu Recht vorträgt, betrifft das kontrafaktische Szenario nur die vom Universaldienstauftrag umfassten Tätigkeiten, die Post Danmark ohne Universaldienstverpflichtung einstellen würde, d. h. gemäß dem Weltpostvertrag, auf den in Rn. 2 des Universaldienstauftrags verwiesen wird (vgl. Rn. 5 oben), die an Privatpersonen verschickten „Paket- und Briefpostsendungen“ bis 20 kg.
- 129 Daher ergibt sich aus dem kontrafaktischen Szenario nicht, dass die dänischen Behörden der Ansicht waren, dass Post Danmark, wenn sie nicht mehr mit der Universaldienstverpflichtung betraut wäre, ihre internationale Präsenz verringern würde oder nicht mehr in der Lage wäre, die Lieferungen von Gegenständen auf internationaler Ebene zu gewährleisten. Daraus folgt, dass das kontrafaktische Szenario nicht im Widerspruch zu den Zielen von Post Danmark steht, die internationale Präsenz zu stärken und dem Endkunden logistische Komplettlösungen anzubieten.
- 130 Nach alledem ist die Kritik der Klägerinnen an der Erstellung des kontrafaktischen Szenarios nicht für den Nachweis geeignet, dass die Kommission auf ernste Schwierigkeiten gestoßen sei.

## 2) Zum Abzug der immateriellen Vorteile

- 131 Nach Rn. 25 letzter Satz des DAWI-Rahmens sollten „[b]ei der Berechnung der Nettokosten ... die Vorteile zugunsten des Erbringers der Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, nach Möglichkeit einschließlich der immateriellen Vorteile, geprüft werden“.
- 132 Was speziell den Universalpostdienst anlangt, so wurde mit der Richtlinie 2008/6/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Februar 2008 zur Änderung der Richtlinie 97/67/EG im Hinblick auf die Vollendung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft (ABl. 2008, L 52, S. 3) in die Richtlinie 97/67/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 1997 über gemeinsame Vorschriften für die Entwicklung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft und die Verbesserung der Dienstqualität (ABl. 1998, L 15, S. 14) der Anhang I („Leitlinien zur Berechnung etwaiger Nettokosten des Universaldienstes“) eingefügt. Dieser Anhang sieht in seinem Teil B Abs. 3 und 4 auch die Berücksichtigung der immateriellen Vorteile bei der Berechnung der Nettokosten des Universaldienstes vor.
- 133 Somit müssen grundsätzlich bei jeder Berechnung der vermiedenen Nettokosten die der Universaldienstverpflichtung zurechenbaren immateriellen Vorteile subtrahiert werden (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 25. März 2015, Slovenská pošta/Kommission, T-556/08, nicht veröffentlicht, EU:T:2015:189, Rn. 373), wobei es keine Vorschrift gibt, die die Arten von immateriellen Vorteilen auflistet, die im Allgemeinen einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI) oder insbesondere der Universaldienstverpflichtung im Postwesen zurechenbar sind.
- 134 Im vorliegenden Fall wies die Kommission in Rn. 157 des angefochtenen Beschlusses darauf hin, dass die immateriellen Vorteile im Postsektor Skalen- und Verbundeffekte, mit dem geistigem Eigentum verbundene Werbevorteile, Auswirkungen auf die Nachfrage wegen der Mehrwertsteuerbefreiung, Vorteile im Zusammenhang mit der vollständigen geografischen Abdeckung, Verhandlungsmacht sowie eine bessere Kundenakquise umfassten.



- 135 In Rn. 158 des angefochtenen Beschlusses führte die Kommission aus, dass in die von den dänischen Behörden vorgeschlagene Berechnung der vermiedenen Nettokosten zwei Kategorien von immateriellen Vorteilen eingeflossen seien. Zum einen werde bei dieser Berechnung der erhöhten Nachfrage von mehrwertsteuerpflichtigen Kunden, die die Mehrwertsteuer nicht absetzen könnten, Rechnung getragen, die bei Post Danmark aufgrund der Mehrwertsteuerbefreiung von unter die Universaldienstverpflichtung fallenden Dienstleistungen entstanden sei. Zum anderen wies die Kommission darauf hin, dass die dänischen Behörden die mit der Universaldienstverpflichtung zusammenhängenden Vermögenswerte des geistigen Eigentums abgezogen hätten, vor allem jene, die sich aus den Reklamevorteilen aufgrund sichtbarer Kontaktstellen wie Briefkästen und Selbstbedienungsstellen für Pakete ergäben.
- 136 In Rn. 159 des angefochtenen Beschlusses stellte die Kommission fest, dass die dänischen Behörden bei der Berechnung der Nettokosten der Universaldienstverpflichtung dagegen drei Kategorien von immateriellen Vorteilen ausgeschlossen hätten, und zwar Skaleneffekte, die erhöhte Verhandlungsmacht und eine vollständige geografische Abdeckung auf dem Markt für die Postzustellung von Zeitungen, Zeitschriften und Katalogen.
- 137 Im Wesentlichen werfen die Klägerinnen der Kommission vor, sie habe eine Berechnungsmethode für die vermiedenen Nettokosten akzeptiert, bei der kein Abzug für den immateriellen Vorteil im Zusammenhang mit der Verbesserung des Ansehens von Post Danmark und ihrer Allgegenwart im gesamten dänischen Hoheitsgebiet vorgenommen worden sei.

*i) Zur Verbesserung des Ansehens von Post Danmark*

- 138 Die Klägerinnen machen geltend, die Verbesserung des Ansehens des Universaldiensteanbieters werde stets als immaterieller Vorteil im Postsektor angesehen und könne bis zu 81 % der Kosten der Universaldienstverpflichtung ausmachen. Im Fall von Post Danmark ermögliche es die Universaldienstverpflichtung diesem Unternehmen, Briefmarken mit dem Wort „Danmark“ zu drucken und das Symbol des goldgekrönten Posthorns in den öffentlichen Postämtern zu verwenden, wodurch der Wert der zu Zeiten des Monopols von Post Danmark geschaffenen Marke dieses Unternehmens gestärkt werde.
- 139 Vorab ist mit der Kommission darauf hinzuweisen, dass die von den Klägerinnen angeführte Zahl von 81 % der Kosten der Universaldienstverpflichtung einer von WIK Consult im Jahr 1997 erstellten Telekommunikationsstudie entstammt, die in Punkt 2.2 („Immaterielle Vorteile im elektronischen Kommunikationssektor“) der WIK-Studie von 2010 erneut angeführt wird. Aus dieser Angabe, die nicht den Universalpostdienst betrifft, kann daher nicht abgeleitet werden, dass die Kommission wegen der Nichtberücksichtigung der Auswirkungen der Universaldienstverpflichtung auf das Ansehen von Post Danmark auf ernste Schwierigkeiten gestoßen ist.
- 140 Aus den verschiedenen von den Klägerinnen vorgelegten Beweisen geht jedoch hervor, dass die Verbesserung des Ansehens des Universaldiensteanbieters als immaterieller Vorteil angesehen werden kann, der der Universaldienstverpflichtung im Postsektor zuzurechnen ist. Insbesondere heißt es in der WIK-Studie von 2010 und im ERGP-Bericht gleichlautend:

„Die meisten etablierten Betreiber/[Universaldiensteanbieter] bieten in ihrem gesamten Gebiet (Land) Postdienste hoher Qualität an. Aus diesem Grund ist ihr Ansehen hervorragend und der Wert ihrer Marke hoch. Die Kunden, die dies erkennen (und auch anerkennen, dass der

[Universaldiensteanbieter] ihnen Dienste mit Verlust zur Verfügung stellt), neigen dazu, (nicht unter die Universaldienstverpflichtung fallende) Dienstleistungen – zum Nachteil anderer Betreiber – beim [Universaldiensteanbieter] zu kaufen. Eine Reduzierung der Qualität der Dienstleistungen unter die Standards der Universaldienstverpflichtung könnte zu einem Verlust des Ansehens des Unternehmens und des Markenwerts führen.“

- 141 Insoweit ist hervorzuheben, dass dieses Zitat aus den Abschnitten der WIK-Studie von 2010 und des ERGP-Berichts stammt, die der Bestandsaufnahme der verfügbaren Unterlagen und Veröffentlichungen über die Vorteile des Universaldiensteanbieters im Postsektor gewidmet sind. In diesen Unterlagen wird präzisiert, dass der Vorteil hinsichtlich der Verbesserung des Ansehens des Universaldiensteanbieters aufgrund von Studien aus den Jahren 2001, 2002 und 2008 ermittelt wurde.
- 142 Im vorliegenden Fall sind die Klägerinnen nicht in der Lage, zu erklären, inwiefern die oben in Rn. 140 dargelegten Erwägungen, mit denen belegt werden kann, dass die Universaldienstverpflichtung das Ansehen des damit betrauten Betreibers verbessert, auf Post Danmark anwendbar sind, bei der der allgemeine Rückgriff auf elektronische Sendungen zwischen 2009 und 2016 zu einem Umsatzrückgang von 38 % geführt hat. Was das letztgenannte Faktum betrifft, so führten die finanziellen Schwierigkeiten von Post Danmark in diesem Zeitraum, wie die Kommission hervorhebt, zum einen zu einer Verringerung der im Rahmen der Universaldienstverpflichtung angebotenen Dienstleistungen und zum anderen zu einer Erhöhung der mit diesen Dienstleistungen verbundenen Tarife; dies ist geeignet, das Vorliegen ernster Schwierigkeiten hinsichtlich des Nichtabzugs der Vorteile im Zusammenhang mit der Verbesserung des Ansehens von Post Danmark bei der Berechnung der vermiedenen Nettokosten auszuschließen.
- 143 Diese Schlussfolgerung wird durch den US-Postal-Bericht nicht in Frage gestellt, aus dem sich ergibt, dass sich der Wert der Unternehmensmarke des Betreibers US Postal, der in den Vereinigten Staaten mit einer Universaldienstverpflichtung betraut ist, trotz finanzieller Schwierigkeiten auf einem sehr hohen, den Kosten der Universaldienstverpflichtung entsprechenden Niveau gehalten hat. Selbst wenn man davon ausgeht, dass der Kontext, in dem US Postal tätig ist, auf denjenigen von Post Danmark übertragbar ist, sind die Bedeutung des Wertes ihrer Unternehmensmarke und der Vergleich dieser Marke mit den Kosten der Universaldienstverpflichtung für die Feststellung, dass das Ansehen des Unternehmens ohne die Universaldienstverpflichtung beeinträchtigt würde, nicht relevant. Für den Abzug der immateriellen Vorteile im Rahmen der Berechnung der vermiedenen Nettokosten ist nämlich nicht der Wert der Unternehmensmarke des Universaldiensteanbieters zu ermitteln, sondern es ist zu ermitteln, ob das Ansehen eines Universaldiensteanbieters dadurch verbessert wird, dass er einen solchen Dienst erbringt.
- 144 Im Übrigen kann der von den Klägerinnen vorgetragene Umstand, dass die Universaldienstverpflichtung Post Danmark dazu veranlasst, Briefmarken mit dem Wort „Danmark“ herauszugeben und das Logo des goldgekrönten Posthorns zu verwenden, auch nicht als Hinweis auf ernste Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Nichtberücksichtigung eines immateriellen Vorteils aus der Verbesserung des Ansehens von Post Danmark angesehen werden. Wenngleich ein solcher Umstand geeignet ist, eine Verbindung zwischen dem dänischen Staat und Post Danmark herzustellen, weisen die Klägerinnen nicht nach, dass diese Verbindung ohne Universaldienstverpflichtung wegfiel. In Anbetracht der Tatsache, dass das Wort „Danmark“ ein Bestandteil des Firmennamens von Post Danmark ist, die die etablierte dänische Betreiberin ist und in dieser Eigenschaft im dänischen Hoheitsgebiet eine

Monopolstellung hat, und dass der dänische Staat einer der beiden Aktionäre der Muttergesellschaft von Post Danmark ist, ist es wahrscheinlich, dass deren Image, auch wenn sie nicht mehr mit der Universaldienstverpflichtung betraut wäre, mit dem dänischen Staat in Verbindung gebracht würde.

145 Schließlich können sich die Klägerinnen nicht mit Erfolg auf die WIK-Studie von 2010 über den französischen Betreiber La Poste und auf einen Bericht über den irischen Betreiber An Post berufen.

146 Zum einen ist die WIK-Studie von 2010 zwar zu dem Schluss gelangt, dass die Tatsache, dass La Poste Universaldiensteanbieterin ist, ihr Ansehen verbessern kann, doch hing diese Schlussfolgerung mit Umständen zusammen, die für den betreffenden Anbieter spezifisch sind, wie aus der Feststellung hervorgeht, dass „La Poste ... von ihren Kunden als guter Unternehmensbürger wahrgenommen [wird]“, dass „alles, was in Frankreich mit dem Begriff ‚öffentliche Dienstleistung‘ zu tun hat“, traditionell in den Augen der Bevölkerung einen sehr wichtigen Platz einnimmt und eine sehr wichtige Rolle spielt, dass „[d]ie Menschen ... den Post- und Finanzdiensten von La Poste [vertrauen] und ... auf jede Änderung des Angebots dieser Dienstleistungen sehr sensibel [reagieren]“. Die Klägerinnen weisen jedoch nicht nach und behaupten nicht einmal, dass solche Umstände auf Post Danmark übertragbar seien.

147 Was zum anderen den Bericht über An Post anlangt, so stammt die von den Klägerinnen angeführte Passage, wonach die Erbringung des Universaldienstes eine Verbesserung des Ansehens ermögliche, aus einem Abschnitt, der sich auf die „Briefsendungen“ bezieht. Nur in Bezug auf diese Dienstleistung könnte aus dieser Passage eine Verbesserung des Ansehens aufgrund der Universaldienstverpflichtung abgeleitet werden.

148 Aus den Rn. 151 und 160 des angefochtenen Beschlusses geht hervor, dass Post Danmark ohne Universaldienstverpflichtung die Versendung von Briefen einstellen würde, weil diese Dienstleistung defizitär sei. Daher würde sich ein auf den Briefversand beschränkter Ansehensverlust auf die Lage von Post Danmark ohne Universaldienstverpflichtung nicht auswirken, da diese auf diesem Sektor nicht mehr präsent wäre.

149 Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass keiner der von den Klägerinnen vorgebrachten Gesichtspunkte die Annahme zulässt, dass der Umstand, dass die dänischen Behörden die Verbesserung des Markenimages aufgrund der Universaldienstverpflichtung bei der Berechnung der vermiedenen Nettokosten nicht berücksichtigt haben, bei der Kommission im Rahmen der Prüfung der Vereinbarkeit der fraglichen Ausgleichsleistung mit dem Binnenmarkt Zweifel hätte wecken müssen.

*ii) Zur Allgegenwart*

150 Nach Ansicht der Klägerinnen hat die Kommission auch zu Unrecht die von den dänischen Behörden vorgeschlagene Berechnung der vermiedenen Nettokosten akzeptiert, obwohl bei dieser Berechnung kein Betrag für die Allgegenwart abgezogen worden sei.

151 Insoweit geht aus verschiedenen von den Klägerinnen vorgelegten Schriftstücken, insbesondere der WIK-Studie von 2010 und dem ERGP-Bericht, hervor, dass die Allgegenwart im Postsektor Kunden anzieht und die Loyalität der Verbraucher verstärkt, die eher dazu neigen, den

Universaldiensteanbieter in Anspruch zu nehmen als seine Wettbewerber, da sie wissen, dass dieser Anbieter aufgrund der Universaldienstverpflichtung Dienstleistungen im gesamten Hoheitsgebiet erbringt.

- 152 Somit ist zunächst festzustellen, dass der Vorteil aus der Allgegenwart zum einen entgegen dem Vorbringen der Kommission nicht nur den Betreibern nützt, die Bank- oder Versicherungsdienstleistungen anbieten, obwohl ein solcher Vorteil umso bedeutsamer sein kann, je zahlreicher und vielfältiger die angebotenen Dienstleistungen sind. Zum anderen unterscheidet sich der mit der Allgegenwart verbundene Vorteil entgegen dem Vorbringen des Königreichs Dänemark von der Werbewirksamkeit, bei der es darum geht, dass die mit der Universaldienstverpflichtung in Zusammenhang stehende territoriale Präsenz dem Universaldiensteanbieter eine Sichtbarkeit im gesamten Hoheitsgebiet bietet, während jeder andere Betreiber Werbeausgaben tätigen müsste, um eine vergleichbare Sichtbarkeit zu erreichen.
- 153 Die Tatsache, dass die Allgegenwart als immaterieller Vorteil im Zusammenhang mit dem Universalpostdienst angesehen werden kann, steht daher nicht im Widerspruch zum Inhalt des angefochtenen Beschlusses, da die Kommission in dessen Rn. 157 feststellte, dass zu den typischen immateriellen und kommerziellen Vorteilen die „Vorteile im Zusammenhang mit der universellen Abdeckung“ sowie eine „bessere Kundenakquise“ gehörten.
- 154 Wie das Königreich Dänemark betont, wird zudem ein mit der Allgegenwart verbundener immaterieller Vorteil nicht systematisch bei der Berechnung der vermiedenen Nettokosten abgezogen, wie die von den Klägerinnen vorgelegte WIK-Studie von 2010 zeigt, in der es hieß, dass die Universaldienstverpflichtung dem französischen Betreiber La Poste keinen mit der Allgegenwart verbundenen immateriellen Vorteil verschafft habe.
- 155 Im vorliegenden Fall führte die Kommission in Rn. 159 Ziff. iii des angefochtenen Beschlusses aus, dass die Vertreiber von Katalogen, Zeitschriften und Zeitungen nach den Angaben der dänischen Behörden durchaus bereit seien, Zusteller zu wählen, die keine universelle territoriale Abdeckung böten. Diese Erwägung, die von den Klägerinnen nicht bestritten wird, spricht dafür, dass Post Danmark aufgrund ihres Status als Universaldiensteanbieterin über keinen immateriellen Vorteil im Zusammenhang mit der Allgegenwart verfügt.
- 156 Was die von den Klägerinnen vorgelegten Beweise anlangt, mit denen nachgewiesen werden soll, dass die Universaldienstverpflichtung Post Danmark einen mit ihrer Allgegenwart verbundenen Vorteil verleiht, ist festzustellen, dass PostNord zwar in ihrem Jahres- und Nachhaltigkeitsbericht für das Jahr 2017 angegeben hat, dass ihr die Übernahme der Universaldienstverpflichtung in Schweden und Dänemark einen Zugang zu allen Haushalten in diesen beiden Staaten ermögliche, was im Hinblick auf den Anstieg des Online-Handels ein Faktor der Stärke sei.
- 157 Dieser Auszug steht jedoch nicht im Widerspruch zum Inhalt des angefochtenen Beschlusses in Bezug auf den Nichtabzug eines immateriellen Vorteils im Zusammenhang mit der Allgegenwart. Zum einen stellte die Kommission in Rn. 149 Ziff. i des angefochtenen Beschlusses fest, dass Post Danmark für den Zeitraum von 2017 bis 2019 wegen des Anstiegs des Online-Handels mit einer beträchtlichen Zunahme der Sendungen von Unternehmen an Verbraucher rechnete. Zum anderen geht aus Rn. 151 des angefochtenen Beschlusses hervor, dass Post Danmark ohne Universaldienstverpflichtung weiterhin andere Pakete als Stückgut zugestellt hätte, vorbehaltlich bestimmter Anpassungen betreffend die Hauszustellung, die in bestimmten besonders dünn besiedelten ländlichen Gebieten eingestellt worden wäre. Wie die

Kommission und das Königreich Dänemark betont haben, hätte sich daher die Allgegenwart von Post Danmark auch ohne Universaldienstverpflichtung in Bezug auf mit dem Online-Handel zusammenhängende Dienstleistungen nicht grundlegend geändert, da Post Danmark weiterhin im gesamten dänischen Hoheitsgebiet die Zustellung anderer Pakete als Stückgut je nach Gebiet mit oder ohne Hauszustellung angeboten hätte.

158 Wie die Kommission zu Recht anmerkt, betreffen die von den Klägerinnen angeführten Auszüge des US-Postal-Berichts und des von ESRC erstellten Dokuments im Übrigen die Allgegenwart der Unternehmensmarke eines Universaldiensteanbieters, d. h. die Auswirkungen der vollständigen territorialen Abdeckung auf das Ansehen dieses Anbieters. Wie jedoch oben in den Rn. 142 bis 149 ausgeführt, stellte sich die Lage von Post Danmark so dar, dass die Kommission ausschließen konnte, dass die Universaldienstverpflichtung ihr Ansehen verbessern würde.

159 Unter diesen Umständen lassen die von den Klägerinnen vorgelegten Beweise nicht den Schluss zu, dass das Fehlen eines speziellen Abzugs für einen mit der Allgegenwart verbundenen immateriellen Vorteil bei der von den dänischen Behörden vorgelegten Berechnung der vermiedenen Nettokosten dazu geführt hätte, dass die Kommission hinsichtlich der Vereinbarkeit der in Rede stehenden Ausgleichsleistung mit dem Binnenmarkt vor ernststen Schwierigkeiten stand.

### *3) Zur Berücksichtigung von Effizianzanreizen*

160 Die Klägerinnen werfen der Kommission vor, sie habe die in Rede stehende Ausgleichsleistung als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen, obwohl bei der Berechnung der vermiedenen Nettokosten, auf der ein solcher Ausgleich beruhe, in zweifacher Hinsicht gegen die Rn. 39 bis 43 des DAWI-Rahmens verstoßen worden sei. Zum einen sei man bei der Berechnung der vermiedenen Nettokosten nicht von einem effizienten Anbieter ausgegangen und zum anderen habe keine Kontrolle der Qualität des Universaldienstes durchgeführt werden können, da die in Rede stehende Ausgleichsleistung teilweise nachträglich gezahlt worden sei.

161 In den Rn. 39 bis 43 des DAWI-Rahmens heißt es:

„39. Die Mitgliedstaaten müssen bei der Ausarbeitung des Modells für die zu leistenden Ausgleichszahlungen Anreize vorsehen, damit in effizienter Weise hochwertige Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erbracht werden, es sei denn, sie können begründen, dass dies nicht möglich oder angemessen ist.

40. Effizianzanreize können unterschiedlich ausgestaltet sein, um so den spezifischen Gegebenheiten eines jeden Vertrages oder Wirtschaftszweigs bestmöglich Rechnung zu tragen. So können die Mitgliedstaaten vorab eine pauschale Ausgleichshöhe festlegen, die die Effizienzgewinne, die das Unternehmen während der Laufzeit des Vertrags erzielen dürfte, antizipiert und berücksichtigt.

41. Die Mitgliedstaaten können aber auch im Betrauungsakt konkrete Ziele für Effizienzgewinne festlegen und die Ausgleichshöhe davon abhängig machen, inwieweit diese Ziele erreicht wurden. Erreicht ein Unternehmen diese Ziele nicht, so sollten die Ausgleichsleistungen anhand einer im Betrauungsakt festgelegten Berechnungsmethode gekürzt werden. ... Prämien, die an Produktivitätsgewinne geknüpft sind, sind so festzulegen, dass eine ausgewogene Aufteilung dieser Gewinne zwischen dem Unternehmen und dem Mitgliedstaat und/oder den Nutzern möglich ist.

42. Alle Mechanismen, die Anreize für Effizienzverbesserungen schaffen sollen, müssen auf objektiven und messbaren Daten und Kriterien beruhen, die im Betrauungsakt festzulegen und einer transparenten Ex-post-Prüfung durch eine vom Erbringer der Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse unabhängigen Einheit zu unterziehen sind.
43. Effizienzgewinne sollten unbeschadet der zu erbringenden Qualität der Dienstleistungen erreicht werden und sollten die in den EU-Rechtsvorschriften verankerten Normen erfüllen.“
- 162 Im vorliegenden Fall stellte die Kommission in den Rn. 166 bis 169 des angefochtenen Beschlusses sowie in seiner Rn. 181 Ziff. vi fest, dass die dänischen Behörden ausreichende Anreize für die Effizienz des Universaldienstes geschaffen hätten. Zum einen vertrat die Kommission die Auffassung, dass ein bedeutender Effizienzreiz daraus hergeleitet werden könne, dass die in Rede stehende Ausgleichsleistung im Voraus geleistet werde und 46 % der vermiedenen Nettokosten ausmache, was Post Danmark erlaube, alle Effizienzgewinne zu behalten, sofern es zu keiner Überkompensation komme. Zum anderen wies die Kommission darauf hin, dass die Post Danmark im Universaldienstauftrag auferlegten Qualitätsstandards und das für den Fall der Nichtbeachtung dieser Standards eingeführte Sanktionssystem geeignet seien, die Möglichkeit einer Beeinträchtigung der Qualität des Universaldienstes durch diese Effizienzgewinne auszuschließen.
- 163 Das Vorbringen der Klägerinnen lässt nicht den Schluss zu, dass solche Erwägungen einen Anhaltspunkt für das Vorliegen ernster Schwierigkeiten bei der Beurteilung der Vereinbarkeit der in Rede stehenden Ausgleichsleistung böten.
- 164 Erstens machen die Klägerinnen zu Unrecht geltend, die in Rede stehende Ausgleichsleistung stelle keinen Effizienzreiz dar, weil die Begünstigte dieser Ausgleichsleistung, Post Danmark, vor der Insolvenz gestanden habe und daher nicht als effiziente Anbieterin anzusehen sei. Dieses Argument beruht auf einer Verwechslung zwischen den gemäß den Rn. 39 bis 43 des DAWI-Rahmens erforderlichen Effizienzreizen, die sicherstellen sollen, dass die Erbringung einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse Effizienzgewinne mit sich bringt und gleichzeitig eine qualitativ hochwertige Dienstleistung gewährleistet ist, und zum anderen dem Gedanken, dass bei der Berechnung der vermiedenen Nettokosten von einem effizienten Anbieter auszugehen ist.
- 165 Insoweit ist die Frage, ob die Höhe der erforderlichen Ausgleichsleistung auf der Grundlage einer Analyse der Kosten zu bestimmen ist, die einem effizienten Anbieter bei der Erfüllung der Universaldienstverpflichtung entstanden wären, für die Beurteilung der Vereinbarkeit der Beihilfe im Rahmen der Anwendung von Art. 106 Abs. 2 AEUV irrelevant. Die Berücksichtigung der wirtschaftlichen Effizienz des Universaldiensteanbieters käme der Forderung gleich, dass eine solche Dienstleistung stets unter normalen Marktbedingungen zu erbringen ist, wodurch die Gefahr bestünde, dass die Erfüllung der besonderen Aufgaben der Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind, rechtlich oder tatsächlich verhindert wird. Eine solche Situation soll durch Art. 106 Abs. 2 AEUV gerade vermieden werden (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 24. September 2015, Viasat Broadcasting UK/Kommission, T-125/12, EU:T:2015:687, Rn. 90 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 166 Zweitens ist das Vorbringen der Klägerinnen, wonach ein Teil der in Rede stehenden Ausgleichsleistung gezahlt worden sei, ohne dass die Einhaltung der Qualitätsstandards des Universaldienstes habe überprüft werden können, sachlich unzutreffend. Diese

Qualitätsstandards wurden ebenso wie der Kontroll- und Sanktionsmechanismus im Universaldienstauftrag vom 30. Mai 2016 festgelegt, also vor Beginn des Zeitraums, auf den sich die in Rede stehende Ausgleichsleistung bezieht.

*4) Zur Verwendung der in Rede stehenden Ausgleichsleistung*

- 167 Erstens werfen die Klägerinnen der Kommission vor, einen Rechtsfehler begangen zu haben, als sie angenommen habe, dass die in Rede stehende Ausgleichsleistung nach dem DAWI-Rahmen mit dem Binnenmarkt vereinbar sei, und dabei ausdrücklich zugelassen habe, dass eine solche Ausgleichsleistung nicht für die Erfüllung der Universaldienstverpflichtung, sondern für die Begleichung der durch die Entlassung ehemaliger Beamter entstandenen Kosten verwendet werde.
- 168 Insoweit ist unstrittig, dass die in Rede stehende Ausgleichsleistung, wie die Kommission in Rn. 23 des angefochtenen Beschlusses feststellte, ein Bestandteil des neuen Produktionsmodells von Post Danmark ist. Insbesondere sahen die dänischen Behörden vor, dass der Betrag, der der in Rede stehenden Ausgleichsleistung entspricht, zur Finanzierung eines Teils der speziellen Entlassungsabfindungen ehemaliger Beamter von Post Danmark verwendet werden soll.
- 169 Nach der oben in den Rn. 106 bis 108 angeführten Rechtsprechung liegt Art. 106 Abs. 2 AEUV das Ziel zugrunde, zu verhindern, dass die Wettbewerbsvorschriften die mit öffentlichen Dienstleistungen betrauten Unternehmen an der Erfüllung ihrer Aufgaben hindern, indem diese Bestimmung es den Mitgliedstaaten erlaubt, diesen Unternehmen eine Finanzierung zu gewähren, sofern diese die der betreffenden öffentlichen Dienstleistung zuzurechnenden Nettokosten einschließlich eines angemessenen Gewinns nicht überschreitet.
- 170 Daher besteht die Prüfung der Kommission, ob eine Ausgleichsleistung für eine öffentliche Dienstleistung mit dem Binnenmarkt vereinbar ist, darin, unabhängig von der tatsächlichen Zuweisung des entsprechenden Betrags zu prüfen, ob eine solche öffentliche Dienstleistung vorliegt und ob sie dem Unternehmen, das mit ihrer Erbringung betraut ist, Nettokosten verursacht.
- 171 Diese Beurteilung wird dadurch bestätigt, dass bei einer Ausgleichsleistung für die Erbringung einer öffentlichen Dienstleistung ein angemessener Gewinn berücksichtigt und damit der genaue Betrag der Nettokosten der öffentlichen Dienstleistung überschritten werden kann.
- 172 Dies gilt umso mehr im Postsektor, da die Vorschriften von Anhang I Teil C Abs. 1 der Richtlinie 97/67 vorsehen, dass „[b]ei der Anlastung oder Finanzierung etwaiger Nettokosten von Universaldienstverpflichtungen ... ein Ausgleich für Dienste von benannten Universaldiensteanbietern zu leisten sein [kann], die diese unter nichtkommerziellen Bedingungen erbringen“. Der in dieser Vorschrift verwendete Ausdruck „Anlastung oder Finanzierung“ schließt jegliches Erfordernis aus, dass die als Ausgleichsleistung für den Universaldienst übertragenen Mittel tatsächlich für die Erbringung einer solchen Dienstleistung verwendet werden müssen.
- 173 Folglich bedeutet der Umstand, dass der als Ausgleichsleistung gewährte Betrag für einen anderen Zweck als die Universaldienstverpflichtung verwendet wird, an sich nicht, dass die Kommission bei der Beurteilung der Vereinbarkeit einer solchen Maßnahme auf ernste Schwierigkeiten gestoßen ist (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 15. Oktober 2020, První novinová společnost/Kommission, T-316/18, nicht veröffentlicht, EU:T:2020:489, Rn. 187).

- 174 Diese Schlussfolgerung kann durch das Vorbringen der Klägerinnen nicht in Frage gestellt werden, das sich auf Rechtsvorschriften stützt, die die missbräuchliche Anwendung staatlicher Beihilfen verbieten.
- 175 Insoweit geht aus Art. 1 Buchst. g der Verordnung 2015/1589 hervor, dass man von einer missbräuchlichen Anwendung von Beihilfen spricht, wenn Beihilfen vom Empfänger unter Verstoß gegen einen Beschluss der Kommission verwendet werden.
- 176 Im vorliegenden Fall ist Gegenstand des angefochtenen Beschlusses die Beurteilung der Vereinbarkeit der in Rede stehenden Ausgleichsleistung, die gewährt wurde, um die durch die Universaldienstverpflichtung, wie sie im Universaldienstauftrag vorgesehen ist, verursachten Nettokosten zu decken. Es ist unstrittig, dass die Universaldienstverpflichtung durch Post Danmark erfüllt wird. Somit könnte nur dann eine missbräuchliche Verwendung der in Rede stehenden Ausgleichsleistung festgestellt werden, wenn Post Danmark ihre Pflichten aus der Universaldienstverpflichtung nicht erfüllt hätte.
- 177 Zweitens machen die Klägerinnen im Wesentlichen geltend, die Kommission könne nicht akzeptieren, dass in die Berechnung der in Rede stehenden Ausgleichsleistung der Betrag der Entlassungskosten der ehemaligen Beamten von Post Danmark einfließe. Insbesondere sei nicht erwiesen, dass die ehemaligen Beamten, deren Entlassung[s]kosten durch die in Rede stehende Ausgleichsleistung gedeckt sei[en], tatsächlich im Rahmen der Erfüllung der Universaldienstverpflichtung beschäftigt gewesen seien (vgl. Rn. 95 oben).
- 178 Zunächst ist festzustellen, dass die Mitgliedstaaten insoweit, wie oben in Rn. 114 dargelegt, über ein Ermessen bei der Auswahl der für die Berechnung der Universaldienstverpflichtung relevanten Daten verfügen und nichts dagegenspricht, auf die zuvor vom Universaldiensteanbieter getragenen Kosten oder auf seinen Geschäftsplan abzustellen, wie dies die dänischen Behörden im vorliegenden Fall getan haben. Sodann ist zu konstatieren, dass, wie aus den Rn. 1 und 10 der Vereinbarung vom 20. Oktober 2017 und aus Abschnitt 2.2 des angefochtenen Beschlusses hervorgeht, durch die Veränderung der Natur des Postmarktes aufgrund der steigenden Digitalisierung des Schriftverkehrs in Dänemark bei Post Danmark zum einen die Einführung eines neuen Produktionsmodells nötig wurde und sich das fragliche neue Modell zum anderen weitgehend auf die Rationalisierung bestimmter Personalkosten im Zusammenhang mit der Postzustellung konzentriert. Somit steht fest, dass zwischen den ehemaligen Beamten von Post Danmark, deren Entlassung geplant war, und der Postzustellung, der zentralen Tätigkeit im Rahmen der Universaldienstverpflichtung, entgegen dem Vorbringen der Klägerinnen ein unmittelbarer Zusammenhang bestand. Wie die Kommission betonte, ohne dass ihr die Klägerinnen in diesem Punkt widersprochen haben, haben die dänischen Behörden schließlich einen vorsichtigen Ansatz gewählt, indem sie im kontrafaktischen Szenario davon ausgingen, dass Post Danmark, auch wenn sie nicht mit der Universaldienstverpflichtung betraut gewesen wäre, die Entlassungskosten der ehemaligen Beamten in dem im tatsächlichen Szenario vorgesehenen Ausmaß zu tragen gehabt hätte, was die Auswirkungen dieser Entlassungskosten auf den Betrag der vermiedenen Nettokosten verringert.
- 179 Aus all diesen Gründen ist der Schluss zu ziehen, dass die Berücksichtigung der Entlassungskosten der ehemaligen Beamten von Post Danmark bei der Berechnung der vermiedenen Nettokosten nicht erkennen lässt, dass die Kommission insoweit auf ernste Schwierigkeiten gestoßen ist.



- 180 Diese Schlussfolgerung vermag durch den ERGP-Bericht nicht in Frage gestellt zu werden. Gemäß dem Auszug aus diesem Bericht, auf den sich die Klägerinnen berufen, sind „die Beschränkungen des Personalabbaus ... nicht als Teil der Universaldienstverpflichtung im Postsektor zu definieren“. Im vorliegenden Fall wurde Post Danmark, wie die Kommission betont, keine Beschränkung des Personalabbaus aufgrund der Universaldienstverpflichtung auferlegt. Vielmehr beabsichtigte dieses Unternehmen einen Personalabbau im tatsächlichen Szenario.
- 181 Die Rüge betreffend die Berücksichtigung der Entlassungskosten bei der Berechnung der Höhe der vermiedenen Nettokosten ist daher zurückzuweisen, ohne dass über ihre Zulässigkeit entschieden zu werden braucht, die von der Kommission auf eine Frage des Gerichts im Rahmen prozessleitender Maßnahmen in Abrede gestellt worden ist.
- 182 Drittens machen die Klägerinnen und Dansk Distribution geltend, die Kommission habe dadurch einen Fehler begangen, dass sie die Vereinbarkeit der in Rede stehenden Ausgleichsleistung nicht auf der Grundlage der Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung geprüft habe.
- 183 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass nach Art. 84 Abs. 1 der Verfahrensordnung das Vorbringen neuer Klage- und Verteidigungsgründe im Laufe des Verfahrens unzulässig ist, es sei denn, dass sie auf rechtliche oder tatsächliche Gesichtspunkte gestützt werden, die erst während des Verfahrens zutage getreten sind. Jedoch muss ein Vorbringen, das eine Erweiterung eines bereits unmittelbar oder mittelbar in der Klageschrift vorgetragenen Angriffsmittels darstellt und das in engem Zusammenhang mit diesem steht, für zulässig erklärt werden. Um als Erweiterung eines bereits zuvor vorgetragenen Angriffsmittels oder einer bereits zuvor vorgebrachten Rüge betrachtet werden zu können, muss ein neues Argument mit den ursprünglich in der Klageschrift dargelegten Angriffsmitteln oder Rügen einen so engen Zusammenhang aufweisen, dass es als Bestandteil der üblichen sich in einem streitigen Verfahren entwickelnden Erörterung angesehen werden kann (vgl. Urteil vom 20. November 2017, Petrov u. a./Parlament, T-452/15, EU:T:2017:822, Rn. 46 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 184 Die Klägerinnen haben erst im Stadium ihrer Stellungnahme zum Streithilfeschriftsatz des Königreichs Dänemark erstmals vorgebracht, dass die Kommission verpflichtet gewesen sei, die Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung anzuwenden, während die Klageschrift keinen Hinweis auf diese Leitlinien enthält. Entgegen ihrem Vorbringen in der mündlichen Verhandlung kann ein solches Argument nicht mit der Rüge in Verbindung gebracht werden, die in dem mit „Verwendung der Mittel“ überschriebenen Teil der Klageschrift enthalten ist, und in dem der Kommission vorgeworfen wird, sie habe die in Rede stehende Ausgleichsleistung zu Unrecht gemäß dem DAWI-Rahmen für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt und gleichzeitig zugelassen, dass ein Teil davon für die Entlassung ehemaliger Beamter von Post Danmark ausgegeben werde.
- 185 Daher kann das Vorbringen, mit dem die Nichtanwendung der Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung gerügt wird, nicht als Erweiterung des in der Klageschrift vorgetragenen Angriffsmittels im Sinne von Art. 84 Abs. 1 der Verfahrensordnung angesehen werden und ist daher als neues Vorbringen im Sinne dieser Vorschrift zu betrachten. Da dieses Vorbringen nicht auf Gesichtspunkte gestützt wird, die nach Einreichung der vorliegenden Klage zutage getreten sind, ist es als verspätet anzusehen und daher als unzulässig zurückzuweisen. Die Wiederholung dieses Arguments durch Dansk Distribution in der mündlichen Verhandlung kann auch nicht gestattet werden, da sie es in ihrem Streithilfeschriftsatz nicht vorgebracht hatte.

## 5) Schlussfolgerung

- 186 Aus allen vorstehend geprüften Gesichtspunkten ergibt sich, dass die Klägerinnen nicht den Nachweis erbracht haben, dass hinsichtlich der Vereinbarkeit der in Rede stehenden Ausgleichsleistung mit dem Binnenmarkt ernsthafte Schwierigkeiten bestanden.
- 187 Diese Schlussfolgerung wird durch den in Rn. 160 des angefochtenen Beschlusses angeführten Umstand gestützt, dass der Betrag der vermiedenen Nettokosten, der mit 2,571 Mrd. DKK (ungefähr 345 Mio. Euro) berechnet wurde, deutlich über dem Höchstbetrag der in Rede stehenden Ausgleichsleistung von 1,192 Mrd. DKK (ungefähr 160 Mio. Euro) lag. Dies gilt umso mehr, als die Klägerinnen keine Einwände erhoben haben, um diese Beträge, die in der öffentlichen Fassung des angefochtenen Beschlusses aufgeführt sind, in Frage zu stellen. Während die Kommission in der Klagebeantwortung die Differenz zwischen der Höhe der in Rede stehenden Ausgleichsleistung und der Höhe der vermiedenen Nettokosten hervorgehoben hat, haben die Klägerinnen diese Differenz auch in der Erwiderung nicht beanstandet.

## 2. Zu der in Rede stehenden Garantie

- 188 Die Klägerinnen, unterstützt durch Jørgen Jensen Distribution und durch Dansk Distribution, machen geltend, die in Rede stehende Garantie, wonach sich der dänische Staat verpflichtet habe, die Entlassungsabfindung für die ehemaligen Beamten von Post Danmark zu zahlen, wenn Letztere in Insolvenz gehe, könne zum Zeitpunkt ihrer Übernahme im Jahr 2002 nicht als gewährt angesehen werden. Somit stelle diese Garantie keine bestehende Beihilfe nach Art. 17 der Verordnung 2015/1589 dar.
- 189 Erstens bestehe die Beihilfe nicht in dem Vorteil, der durch das Vorliegen der Garantie an sich gewährt werde, sondern darin, dass Post Danmark an den Staat keine Prämie als Gegenleistung für den aus der in Rede stehenden Garantie gezogenen Vorteil zahle. Insoweit gehe aus Nr. 2.2 der Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Artikel [107] und [108 AEUV] auf staatliche Beihilfen in Form von Haftungsverpflichtungen und Bürgschaften (ABl. 2008, C 155, S. 10, im Folgenden: Mitteilung über Garantien) hervor, dass jede Garantie durch eine angemessene Prämie vergütet werden sollte, andernfalls werde dem Begünstigten, und zwar im vorliegenden Fall Post Danmark, ein Vorteil verschafft.
- 190 Da eine Garantieprämie im Allgemeinen wiederkehrend oder zumindest jährlich erhoben werde, sei die von den Klägerinnen beanstandete Beihilfemaßnahme Post Danmark seit 2002 zumindest jährlich gewährt worden. Die wiederholte jährliche Nichtzahlung einer angemessenen Prämie als Gegenleistung für die in Rede stehende Garantie stelle daher eine regelmäßig wiederkehrende Gewährung von Vorteilen im Sinne des Urteils vom 8. Dezember 2011, France Télécom/Kommission (C-81/10 P, EU:C:2011:811, Rn. 82), dar.
- 191 In Beantwortung einer Frage des Gerichts im Rahmen einer prozessleitenden Maßnahme haben die Klägerinnen klargestellt, dass die in Rede stehende Garantie ihrer Meinung nach eine Beihilferegelung darstelle und dass die vom Gerichtshof im Urteil vom 8. Dezember 2011, France Télécom/Kommission (C-81/10 P, EU:C:2011:811), entwickelten Erwägungen auch dann relevant blieben, wenn dies nicht der Fall sei.

- 192 Zweitens machen die Klägerinnen geltend, die bloße Tatsache, dass die Kommission Zweifel am Vorliegen eines Vorteils geäußert habe, reiche für die Feststellung aus, dass sie hinsichtlich der Frage, ob es sich bei der Post Danmark in Form von Garantien gewährten Beihilfe um eine bestehende oder um eine neue Beihilfe handele, auf ernste Schwierigkeiten gestoßen sei.
- 193 Drittens machen Jørgen Jensen Distribution und Dansk Distribution geltend, nach dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden privaten Kapitalgebers stelle die Gewährung einer Garantie ohne Prämie einen wirtschaftlichen Vorteil dar, den ein Betreiber unter normalen Marktbedingungen nicht erhalten hätte. Dies gelte unabhängig davon, aus welchem Grund die Garantie gewährt worden sei, selbst wenn sie keinem Gläubiger zugutekomme. Insoweit betonen Jørgen Jensen Distribution und Dansk Distribution, dass jede Befreiung von den Betriebskosten, die ein Unternehmen normalerweise zu tragen habe, nach der Rechtsprechung einen Vorteil darstelle.
- 194 Die Kommission, unterstützt vom Königreich Dänemark, tritt diesem Vorbringen entgegen.
- 195 Nach ständiger Rechtsprechung kann die Überprüfung bestehender Beihilfen gegebenenfalls nur zu einer Unvereinbarkeitsentscheidung führen, die Wirkungen für die Zukunft erzeugt (Urteile vom 11. März 2009, TF1/Kommission, T-354/05, EU:T:2009:66, Rn. 166, und vom 15. November 2018, Stichting Woonlinie u. a./Kommission, T-202/10 RENV II und T-203/10 RENV II, EU:T:2018:795, Rn. 120).
- 196 Insoweit bestimmt Art. 1 Buchst. b Ziff. iv der Verordnung 2015/1589, dass unter bestehenden Beihilfen solche zu verstehen sind, die gemäß Art. 17 dieser Verordnung als bereits bestehende Beihilfen gelten.
- 197 Nach Art. 17 Abs. 3 der Verordnung 2015/1589 gilt jede Beihilfe, für die die Verjährungsfrist von zehn Jahren ausgelaufen ist, als bestehende Beihilfe. In den Abs. 1 und 2 dieses Artikels heißt es, dass die Befugnisse der Kommission zur Rückforderung von Beihilfen für eine Frist von zehn Jahren gelten und dass diese Frist erst mit dem Tag beginnt, an dem die rechtswidrige Beihilfe dem Empfänger entweder als Einzelbeihilfe oder im Rahmen einer Beihilferegulierung gewährt wird.
- 198 Aus diesen Vorschriften ergibt sich, dass die Einstufung als bestehende Beihilfe vom Ablauf der in Art. 17 der Verordnung 2015/1589 genannten Verjährungsfrist abhängt, die mit dem Zeitpunkt der Gewährung dieser Beihilfe zu laufen beginnt.
- 199 Nach der Rechtsprechung gilt als Zeitpunkt der Gewährung von Beihilfen der Zeitpunkt, in dem der Beihilfeempfänger nach dem geltenden nationalen Recht einen Rechtsanspruch auf die Beihilfe erwirbt (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 21. März 2013, Magdeburger Mühlenwerke, C-129/12, EU:C:2013:200, Rn. 40 und 41, und vom 29. November 2018, ARFEA/Kommission, T-720/16, nicht veröffentlicht, EU:T:2018:853, Rn. 177 und 178).
- 200 Im vorliegenden Fall wurde der Anspruch auf die in Rede stehende Garantie, mit der sich der dänische Staat verpflichtete, im Fall der Insolvenz von Post Danmark die Entlassungsabfindungen für ihre Arbeitnehmer zu zahlen, die zum 1. Januar 2002, dem Zeitpunkt der Umwandlung von Post Danmark in eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung, ihren Beamtenstatus behalten hatten, gemäß Art. 9 des Lov nr. 409 om Post Danmark A/S (Gesetz Nr. 409 über Post Danmark) vom 6. Juni 2002 (*Lovtidende* 2002 A) eingeräumt.

- 201 Im angefochtenen Beschluss stellte die Kommission fest, dass der einzige mögliche Vorteil aus dieser Garantie, der darin bestanden habe, zu verhindern, dass Post Danmark zum Zeitpunkt ihrer Umwandlung in eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung Mitarbeiter verliere, zu diesem Zeitpunkt gewährt worden sei (Rn. 187). Da sie am 27. November 2017 mit der von ITD eingereichten Beschwerde befasst worden sei, schloss die Kommission daraus, dass jede möglicherweise durch diese Garantie gewährte Beihilfe eine bestehende Beihilfe im Sinne von Art. 1 Buchst. b Ziff. iv der Verordnung 2015/1589 sei (Rn. 189 bis 192).
- 202 Nach Auffassung der Klägerinnen kann der Zeitpunkt des Erlasses des Gesetzes Nr. 409 über Post Danmark nicht den Beginn der Verjährungsfrist für die Rückforderung der sich aus der in Rede stehenden Garantie ergebenden Beihilfe darstellen. Die in Rede stehende Garantie verbessere die finanzielle Lage von Post Danmark dadurch, dass sie sie zumindest jährlich von der Zahlung einer Garantieprämie befreie, was eine regelmäßig wiederkehrende Vorteilsgewährung darstelle, aufgrund deren die Verjährungsfrist bei jeder Befreiung dieser Art neu beginne.
- 203 Insoweit ist, wie die Klägerinnen hervorheben, die Bestimmung des Zeitpunkts der Gewährung der Beihilfe nach Maßgabe ihrer Natur veränderlich (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 8. Dezember 2011, France Télécom/Kommission, C-81/10 P, EU:C:2011:811, Rn. 82, und Beschluss vom 5. Oktober 2016, Diputación Foral de Bizkaia/Kommission, C-426/15 P, nicht veröffentlicht, EU:C:2016:757, Rn. 29). So hat der Gerichtshof im Urteil vom 8. Dezember 2011, France Télécom/Kommission (C-81/10 P, EU:C:2011:811, Rn. 80 bis 84), auf das sich die Klägerinnen berufen, entschieden, dass im Fall von mehrjährigen Beihilferegulungen, die sich durch Zahlungen oder die regelmäßig wiederkehrende Gewährung von Vorteilen äußern, die Beihilfe für die Zwecke der Berechnung der Verjährungsfrist als dem Empfänger erst zu dem Zeitpunkt gewährt gilt, zu dem sie tatsächlich an ihn vergeben wurde, so dass die Verjährungsfrist bei jeder tatsächlichen, gegebenenfalls jährlichen, Vorteilsgewährung neu beginnt.
- 204 Ein solcher Ansatz ist dadurch gerechtfertigt, dass im Rahmen von Beihilferegulungen, insbesondere von steuerlichen Beihilferegulungen, zwischen dem Zeitpunkt der Einführung einer Beihilferegelung und dem Zeitpunkt, zu dem eine Einzelbeihilfe in Anwendung dieser Regelung gewährt wird, eine erhebliche Zeit liegen kann. Daher kann die Verjährungsfrist jedes Mal wieder zu laufen beginnen, wenn eine Einzelbeihilfe erneut aufgrund einer Beihilferegelung gewährt wird, was im Rahmen einer steuerlichen Beihilferegelung jeder Befreiung entspricht, die gewährt wird, wenn die Steuer fällig ist, d. h. in der Regel jährlich.
- 205 Insoweit ist nach Art. 1 Buchst. d der Verordnung 2015/1589 eine „Beihilferegelung“ eine Regelung, wonach Unternehmen, die in der Regelung in einer allgemeinen und abstrakten Weise definiert werden, ohne nähere Durchführungsmaßnahmen Einzelbeihilfen gewährt werden können, beziehungsweise eine Regelung, wonach einem oder mehreren Unternehmen nicht an ein bestimmtes Vorhaben gebundene Beihilfen für unbestimmte Zeit und/oder in unbestimmter Höhe gewährt werden können.
- 206 Im vorliegenden Fall beschränkt sich die in Rede stehende Garantie jedoch darauf, einer bestimmten juristischen Person, nämlich Post Danmark, ohne Prämie eine staatliche Garantie für die Zahlung von Abfindungen an bestimmte Arbeitnehmer im Insolvenzfall zu gewähren. Es handelt sich daher um eine individuelle Maßnahme, die nicht unter eine mehrjährige Beihilferegelung fällt.

- 207 Unabhängig von der Einstufung der in Rede stehenden Garantie als Beihilferegulierung oder Einzelbeihilfe ist die Lage in der vorliegenden Rechtssache nicht mit der vergleichbar, die im Urteil vom 8. Dezember 2011, France Télécom/Kommission (C-81/10 P, EU:C:2011:811), die Feststellung des Gerichtshofs gerechtfertigt hat, dass der Beginn der Verjährungsfrist jedes Jahr erneut zu laufen beginne. In dieser Rechtssache hing der in Rede stehende Vorteil jedes Jahr von besonderen Umständen ab, da sich ein solcher Vorteil gegebenenfalls aus der Differenz zwischen der Gewerbesteuer, die France Télécom hätte zahlen müssen, deren Höhe und Steuersatz jährlich von den französischen Gebietskörperschaften beschlossen wurden, und dem Betrag, mit dem sie nach einer Ausnahmeregelung tatsächlich belastet wurde, ergab (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 30. November 2009, Frankreich und France Télécom/Kommission, T-427/04 und T-17/05, EU:T:2009:474, Rn. 200 bis 203 und 321 bis 324, im Rechtsmittelverfahren bestätigt durch Urteil vom 8. Dezember 2011, France Télécom/Kommission, C-81/10 P, EU:C:2011:811). Im vorliegenden Fall haben die Klägerinnen jedoch nichts vorgetragen, was belegen könnte, dass die Höhe der Prämie, die Post Danmark jährlich als Gegenleistung für die in Rede stehende Garantie hätte zahlen müssen, in regelmäßigen Abständen unter Berücksichtigung der für jeden Zeitraum spezifischen Umstände zu bestimmen wäre, oder dass dies im Allgemeinen bei einer Garantieprämie der Fall wäre.
- 208 Die Argumentation der Klägerinnen beruht somit auf einer Verwechslung zwischen der regelmäßig wiederkehrenden Gewährung von Vorteilen infolge einer wiederholten individuellen Anwendung einer Beihilferegulierung und der Gewährung einer Einzelgarantie, die eine ständige Verbesserung der Lage des Begünstigten bewirken kann. In letzterem Fall ist der Zeitpunkt der Gewährung der Beihilfe jener ihres Erlasses, wobei sie, falls sie eine bestehende Beihilfe ist, nach der oben in Rn. 195 angeführten Rechtsprechung Gegenstand einer Entscheidung der Kommission [mit Wirkungen] für die Zukunft sein könnte.
- 209 Im Übrigen führte die Kommission in der Mitteilung über Garantien, auf die sich die Klägerinnen berufen, am Ende von Nr. 2.1 Folgendes aus:
- „Die Beihilfe wird bei Übernahme der Garantie gewährt und nicht erst dann, wenn die Garantie in Anspruch genommen wird oder aufgrund der Garantie Zahlungen erfolgen. Ob eine Garantie eine staatliche Beihilfe darstellt und, falls dies der Fall ist, auf welchen Betrag sie sich beläuft, muss zum Zeitpunkt der Übernahme der Garantie beurteilt werden.“
- 210 Daher konnte die Kommission, ohne dass sich daraus ernste Schwierigkeiten ergaben, als Zeitpunkt der Gewährung der in Rede stehenden Garantie und damit als Beginn der Verjährungsfrist für jede möglicherweise durch diese Garantie gewährte Beihilfe den Zeitpunkt ihrer Übernahme, d. h. den 6. Juni 2002, festlegen (vgl. Rn. 201 oben).
- 211 Jedenfalls beruht das oben in Rn. 202 wiedergegebene Vorbringen der Klägerinnen auf der falschen Prämisse, dass die in Rede stehende Garantie Post Danmark einen Vorteil verschafft, der sich ausschließlich daraus ergibt, dass keine – zumindest jährliche – Zahlung einer Garantieprämie erfolgte.
- 212 Wie die Klägerinnen hervorheben und wie aus den Nrn. 2.1 und 2.2 der Mitteilung über Garantien hervorgeht, trifft es insoweit zwar zu, dass die Nichtzahlung einer angemessenen Prämie als Gegenleistung für eine staatliche Garantie eine notwendige Voraussetzung für den Vorteil ist, den diese Garantie ihrem Begünstigten verschafft.

- 213 Für die Feststellung, dass eine Zahlung als Gegenleistung für die Gewährung einer Garantie erforderlich gewesen wäre, damit diese nicht als staatliche Beihilfe eingestuft wird, ist jedoch zunächst zu prüfen, ob diese Garantie einen Vorteil verschafft, indem sie die Lage des Begünstigten verbessert. So hat der Gerichtshof entschieden, dass die Feststellung des Gerichts fehlerfrei war, dass der Vorteil, der dem öffentlichen französischen Unternehmen La Poste durch eine unbeschränkte Bürgschaft des Staates verschafft wurde, zum einen auf der fehlenden Gegenleistung für diese Bürgschaft und zum anderen auf einer Verbesserung der Kreditbedingungen für dieses öffentliche Unternehmen beruhte (Urteil vom 3. April 2014, Frankreich/Kommission, C-559/12 P, EU:C:2014:217, Rn. 102).
- 214 Somit kann entgegen dem Vorbringen der Klägerinnen sowie von Jørgen Jensen Distribution und Dansk Distribution der Gegenstand einer staatlichen Garantie bei der Prüfung ihrer Auswirkungen auf die Lage ihres Begünstigten nicht außer Acht gelassen werden.
- 215 Diese Beurteilung wird durch Nr. 2.2 der Mitteilung über Garantien gestützt, auf den sich die Klägerinnen berufen, aus dem hervorgeht, dass die Feststellung des Vorliegens eines durch eine staatliche Garantie ohne Gegenleistung verschafften Vorteils die Prüfung der konkreten Auswirkung der fraglichen stehenden Garantie auf die Lage ihres Begünstigten im Vergleich zu der seiner Wettbewerber voraussetzt.
- 216 Im vorliegenden Fall ist erstens darauf hinzuweisen, dass die in Rede stehende Garantie den dänischen Staat verpflichtet, die besonderen Entlassungsabfindungen der ehemaligen Beamten, die zum 1. Januar 2002 Arbeitnehmer von Post Danmark wurden, nur im Fall der Insolvenz von Post Danmark zu zahlen. Es ist jedoch nicht ersichtlich, dass eine solche Garantie die Lage von Post Danmark verbessert, da sie erst in Anspruch genommen werden kann, wenn dieses Unternehmen nicht mehr existiert. Mit anderen Worten muss Post Danmark die besonderen Abfindungen für die Entlassung ihrer ehemaligen Beamten zahlen, solange sie zahlungsfähig ist.
- 217 Zweitens ist auch darauf hinzuweisen, dass die in Rede stehende Garantie ausschließlich ehemalige Beamte von Post Danmark betrifft, die zum Zeitpunkt der Umwandlung von Post Danmark in eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung am 1. Januar 2002 bereit waren, Arbeitnehmer dieses Unternehmens zu werden. Somit kann diese Garantie dem nach diesem Zeitpunkt eingestellten Personal nicht zugutekommen, so dass auch nicht davon ausgegangen werden kann, dass diese Garantie die Attraktivität von Post Danmark bei potenziellen neuen Arbeitnehmern verstärkt.
- 218 Drittens werden zwar, wie Jørgen Jensen Distribution und Dansk Distribution vorbringen, Maßnahmen als Beihilfen angesehen, die in verschiedener Form die Belastungen vermindern, die ein Unternehmen regelmäßig zu tragen hat, zu denen die Kosten für die Entlohnung der Beschäftigten gehören (Urteil vom 12. Dezember 2002, Belgien/Kommission, C-5/01, EU:C:2002:754, Rn. 32 und 39). Allerdings wird im vorliegenden Fall weder von Jørgen Jensen Distribution und Dansk Distribution noch von den Klägerinnen behauptet und geht auch nicht aus der Akte hervor, dass die in Rede stehende Garantie Post Danmark von regelmäßigen Beiträgen befreit, die ihre Wettbewerber zahlen müssen, um im Insolvenzfall Entlassungsabfindungen sicherzustellen, und auch nicht, dass ihre regelmäßigen Personalkosten aufgrund dieser Garantie verringert werden.
- 219 Unter diesen Umständen ist das Gericht der Ansicht, dass die in Rede stehende Garantie, wie die Kommission zu Recht hervorhebt, vor allem den ehemaligen Beamten von Post Danmark, die zum Zeitpunkt der Umwandlung von Post Danmark in eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung

Arbeitnehmer von Post Danmark wurden, einen Vorteil verschafft, da diese Arbeitnehmer im Fall der Insolvenz von Post Danmark die Gewissheit haben, ihre besonderen Entlassungsabfindungen in voller Höhe zu erhalten.

- 220 Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass die Klägerinnen entgegen ihrem Vorbringen nicht nachweisen, dass die in Rede stehende Garantie die Lage von Post Danmark ständig verbessert. Aus den gleichen Gründen kann das Vorbringen von Jørgen Jensen Distribution und von Dansk Distribution keinen Erfolg haben, wonach in Anwendung des Kriteriums des marktwirtschaftlich handelnden privaten Kapitalgebers jeder Garantiegeber die Zahlung einer regelmäßigen Prämie für die in Rede stehende Garantie verlangt hätte, ohne dass über die von der Kommission in Abrede gestellte Zulässigkeit dieses Vorbringens entschieden zu werden braucht.
- 221 Schließlich ist auch das Vorbringen der Klägerinnen unbegründet, wonach die Kommission hinsichtlich des Vorliegens eines Vorteils, der sich aus der in Rede stehenden Garantie ergebe, Zweifel geäußert habe. Die Kommission wies nämlich die Beschwerde, soweit sie die in Rede stehende Garantie betraf, mit der Begründung zurück, dass das Vorliegen eines Vorteils aufgrund dieser Garantie sehr ungewiss sei und dass, selbst wenn ein solcher Vorteil bestanden hätte, die damit verbundene Beihilfe eine bestehende Beihilfe sei, deren Rückforderung nicht mehr angeordnet werden könne (vgl. Rn. 201 oben).
- 222 Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass keiner der von den Klägerinnen zum Inhalt des angefochtenen Beschlusses vorgetragenen Anhaltspunkte das Vorliegen ernster Schwierigkeiten erkennen lässt, die in Bezug auf die in Rede stehende Garantie die Einleitung des förmlichen Prüfverfahrens rechtfertigen.

### ***3. Zur Befreiung von der Mehrwertsteuer***

- 223 Die Klägerinnen, unterstützt von Jørgen Jensen Distribution und von Dansk Distribution, wenden sich gegen die Schlussfolgerung der Kommission, wonach die Mehrwertsteuerbefreiung der von Post Danmark erbrachten Dienstleistungen der Güterbeförderung im Rahmen von Umsätzen zwischen einer Versandhandelsgesellschaft und einem Endkunden (im Folgenden: in Rede stehende Verwaltungspraxis) keine staatliche Beihilfe darstelle, da sie auf Art. 132 Abs. 1 Buchst. a der Mehrwertsteuerrichtlinie und nicht auf den dänischen Staat zurückzuführen sei. Sie machen insoweit geltend, die von der Kommission durchgeführte Prüfung sei unzureichend bzw. unvollständig und habe daher ernste Schwierigkeiten aufgeworfen.
- 224 Zunächst tragen die Klägerinnen vor, die Kommission habe im angefochtenen Beschluss nicht bestritten, dass die in Rede stehende Verwaltungspraxis Post Danmark einen wirtschaftlichen Vorteil verschafft habe, der sich aus einer vermehrten Nachfrage zu ihren Gunsten ergebe, und führen sodann aus, dass der Umstand, dass dieses Unternehmen nur mittelbar von dieser Praxis profitiert habe, für eine Einstufung als Vorteil im Sinne der Vorschriften über staatliche Beihilfen ausreiche. Sie geben an, ihre Argumentation auf die Frage der Zurechenbarkeit der sich aus der in Rede stehenden Verwaltungspraxis ergebenden Befreiung zu konzentrieren.
- 225 Insoweit heben die Klägerinnen hervor, dass die dänische Verwaltung die in Rede stehende Verwaltungspraxis durch den Verwaltungsbeschluss Nr. 1306/90 und durch die Verwaltungsverordnung F 6742/90 von 1990 eingeführt habe, bevor sie diese durch die Anweisung Nr. 14-2926872/SKM2016.306.SKAT vom 30. Juni 2016 mit Wirkung vom 1. Januar 2017 aufgehoben habe.

- 226 Die Klägerinnen weisen auch darauf hin, dass die in Rede stehende Verwaltungspraxis als Rechtsgrundlage nicht Art. 13 Abs. 13 Buchst. a der Lov om merværdiafgift (momsloven) nr. 106 (Gesetz Nr. 106 über die Mehrwertsteuer) vom 23. Januar 2013 (*Lovtidende* 2013 A) (im Folgenden: dänisches Mehrwertsteuergesetz) habe, mit dem die in Art. 132 Abs. 1 Buchst. a der Mehrwertsteuerrichtlinie vorgesehene Befreiung in nationales Recht umgesetzt worden sei, sondern Art. 27 Abs. 3 Nr. 3 dieses Gesetzes, mit dem Art. 79 Abs. 1 Buchst. c der Mehrwertsteuerrichtlinie umgesetzt worden sei, der es ermögliche, die Beträge, die eine Gesellschaft vom Kunden als Erstattung der in seinem Namen und für seine Rechnung verauslagten Beträge erhalte, von der Steuerbemessungsgrundlage auszunehmen. Sie machen sodann geltend, aufgrund letzterer Vorschriften ermögliche es die in Rede stehende Verwaltungspraxis den Versandhandelsgesellschaften, Zahlungen an Gütertransportunternehmen, darunter Post Danmark, als Kosten anzusehen, die im Namen und für Rechnung ihrer Endkunden verauslagt worden seien. Aufgrund der in Rede stehenden Verwaltungspraxis sei die Fiktion begründet worden, dass zwischen den Endkunden der Versandhandelsgesellschaften und dem Spediteur eine Transaktion, die die Beförderung von Gütern betreffe, stattgefunden habe, obwohl zwischen ihnen keine Rechtsbeziehung bestehe.
- 227 In einer solchen Konstellation seien die von Post Danmark erbrachten Beförderungsleistungen gemäß der verpflichtenden Mehrwertsteuerbefreiung für von öffentlichen Posteinrichtungen erbrachte Tätigkeiten nach Art. 132 Abs. 1 Buchst. a der Mehrwertsteuerrichtlinie, die durch Art. 13 Abs. 13 des dänischen Mehrwertsteuergesetzes umgesetzt worden sei, von der Mehrwertsteuer befreit. Daher habe sich die Nachfrage von Versandhandelsgesellschaften automatisch auf den Transportdienst von Post Danmark übertragen. Dagegen wäre ohne die in Rede stehende Verwaltungspraxis die von einer Versandhandelsgesellschaft in Auftrag gegebene Beförderungsleistung von der Mehrwertsteuer befreit gewesen, während auf die von dieser Gesellschaft dem Endkunden verrechneten Beförderungskosten ein Mehrwertsteuersatz hätte angewandt werden müssen.
- 228 Es liege auf der Hand, dass die in Rede stehende Verwaltungspraxis keine Durchführung von Art. 13 Abs. 13 Buchst. a des dänischen Mehrwertsteuergesetzes sei, der Art. 132 Abs. 1 Buchst. a der Mehrwertsteuerrichtlinie umsetze, und damit in keinem Zusammenhang stehe. Die Kommission habe durch die Herstellung einer solchen Verbindung die spezielle Mehrwertsteuerbefreiung, die durch die in Rede stehende Verwaltungspraxis für die Umsätze von Versandhandelsgesellschaften gewährt werde, mit der gesonderten obligatorischen Mehrwertsteuerbefreiung der von öffentlichen Posteinrichtungen erbrachten Leistungen verwechselt.
- 229 Die Klägerinnen fügen hinzu, die in Rede stehende Verwaltungspraxis sei durch einen Verwaltungsbeschluss und eine Verwaltungsverordnung eingeführt und dann durch eine Anweisung aufgehoben worden. Diese Praxis beruhe somit auf einem unmittelbar von den dänischen Steuerbehörden erlassenen Rechtsinstrument und sei daher dem dänischen Staat zuzurechnen.
- 230 Schließlich weisen die Klägerinnen darauf hin, dass die in Rede stehende Verwaltungspraxis zwar auf der Regelung des Art. 79 Abs. 1 Buchst. c der Mehrwertsteuerrichtlinie beruhe, dass sie diese Regelung jedoch weder auslege noch klarstelle noch anwende. Insoweit führen sie aus, die dänischen Steuerbehörden hätten selbst eingeräumt, dass der Grund für die Aufhebung der in Rede stehenden Verwaltungspraxis die fehlende Rechtsgrundlage dieser Praxis im dänischen Mehrwertsteuergesetz bzw. der Mehrwertsteuerrichtlinie gewesen sei.



- 231 Daher sei Post Danmark mittelbar Nutznießerin der Mehrwertsteuerbefreiung für Beförderungsleistungen, mit deren Durchführung sie von Versandhandelsgesellschaften beauftragt werde, und diese Befreiung sei nur der in Rede stehenden Verwaltungspraxis und somit dem dänischen Staat zuzurechnen. Folglich sei die Prüfung dieser Maßnahme, die eine staatliche Beihilfe zugunsten von Post Danmark darstellen könne, von der Kommission unzureichend und unvollständig vorgenommen worden, wodurch ernste Schwierigkeiten entstanden seien.
- 232 Die Kommission, unterstützt vom Königreich Dänemark, tritt diesem Vorbringen entgegen.
- 233 Zum einen betont sie, die Mehrwertsteuerbefreiung, die Post Danmark für ihre Dienste im Zusammenhang mit der Universaldienstverpflichtung zugutekomme, ergebe sich unmittelbar aus Art. 132 Abs. 1 Buchst. a der Mehrwertsteuerrichtlinie. Diese Mehrwertsteuerbefreiung sei nicht dem dänischen Staat, sondern dieser Richtlinie zuzurechnen. Insoweit dürfe Post Danmark unabhängig von der in Rede stehenden Verwaltungspraxis den Versandhandelsgesellschaften keine Mehrwertsteuer für ihre unter die Universaldienstverpflichtung fallenden Sendungen in Rechnung stellen.
- 234 Zum anderen macht die Kommission geltend, die in Rede stehende Verwaltungspraxis sei eine Maßnahme, die auf die Versandhandelsgesellschaften und Verbraucher als wichtigste Begünstigte und nicht auf Post Danmark abziele. In diesem Sinne führt das Königreich Dänemark unter Berufung auf die Arbeiten, die der Annahme der in Rede stehenden Verwaltungspraxis vorausgegangen sind, aus, dass diese Praxis nicht darauf abgezielt habe, mehr Kunden für Post Danmark zu gewinnen, sondern darauf, das Ziel der Mehrwertsteuerrichtlinie umzusetzen, für die Verbraucher kostengünstigere Postsendungen sicherzustellen. Aufgrund dieser Praxis seien Verbraucher und Versandhandelsgesellschaften in den Genuss der in der Mehrwertsteuerrichtlinie vorgesehenen Befreiung für die unter die Universaldienstverpflichtung fallenden Sendungen gekommen.
- 235 Die Kommission macht geltend, die Versandhandelsgesellschaften könnten zwar ihren Kunden niedrigere Kosten für die Beförderung anbieten, wenn sie sich für eine Belieferung durch Post Danmark entschieden, dies sei jedoch nur der Fall, weil Post Danmark aufgrund ihrer Eigenschaft als Universaldiensteanbieterin bereits von der Mehrwertsteuerbefreiung im Rahmen der Universaldienstverpflichtung profitiere.
- 236 Nach Ansicht der Kommission und des Königreichs Dänemark war daher der „unmittelbare und zufällige Vorteil“ für Post Danmark, nämlich die vermehrte Nachfrage zu ihren Gunsten, nur eine Nebenwirkung der Kombination der in Rede stehenden Verwaltungspraxis und der Mehrwertsteuerbefreiung im Zusammenhang mit der Universaldienstverpflichtung, die der Mehrwertsteuerrichtlinie und somit der Union zuzurechnen sei.
- 237 Schließlich weist das Königreich Dänemark zum einen darauf hin, dass Post Danmark nicht die tatsächlich von der in Rede stehenden Verwaltungspraxis Begünstigte gewesen sei, da ihr durch diese Verwaltungspraxis keine Befreiung von den Lasten, die sie normalerweise zu tragen habe, möglich geworden sei. Zum anderen habe die in Rede stehende Verwaltungspraxis angesichts der geringen Auswirkungen dieser Praxis auf den Umsatz von Post Danmark nicht dazu geführt, dass Post Danmark auf Mittel verzichtet habe.

- 238 Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs verlangt die Einstufung einer nationalen Maßnahme als „staatliche Beihilfe“ im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV, dass alle folgenden Voraussetzungen erfüllt sind. Erstens muss es sich um eine staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Maßnahme handeln. Die Maßnahme muss zweitens geeignet sein, den Handel zwischen den Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen. Drittens muss dem Empfänger durch sie ein selektiver Vorteil verschafft werden. Viertens muss sie den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen (vgl. Urteil vom 10. Juni 2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-140/09, EU:C:2010:335, Rn. 31 und die dort angeführte Rechtsprechung; Urteile vom 21. Dezember 2016, Kommission/Hansestadt Lübeck, C-524/14 P, EU:C:2016:971, Rn. 40, und vom 21. Dezember 2016, Kommission/World Duty Free Group u. a., C-20/15 P und C-21/15 P, EU:C:2016:981, Rn. 53).
- 239 Insoweit steht es der Kommission gegebenenfalls frei, ein Beschwerdeverfahren am Ende des Vorprüfungsverfahrens einzustellen, wenn sie die Einstufung einer Maßnahme als staatliche Beihilfe von vornherein ausschließen kann, nachdem sie festgestellt hat, dass eine der wesentlichen Voraussetzungen für die Anwendung von Art. 107 Abs. 1 AEUV nicht erfüllt ist (vgl. Urteil vom 15. März 2018, Naviera Armas/Kommission, T-108/16, EU:T:2018:145, Rn. 113 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 240 Insbesondere in Bezug auf die erste der oben in Rn. 238 genannten Voraussetzungen ist darauf hinzuweisen, dass Vorteile, damit sie als „Beihilfen“ im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV eingestuft werden können, zum einen unmittelbar oder mittelbar aus staatlichen Mitteln gewährt werden und zum anderen dem Staat zuzurechnen sein müssen, und dass es sich dabei um zwei unterschiedliche Voraussetzungen handelt, die kumulativ vorliegen müssen (vgl. Urteil vom 16. Januar 2020, Iberpotash/Kommission, T-257/18, EU:T:2020:1, Rn. 50 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 241 Hinsichtlich der Voraussetzung betreffend die Zurechenbarkeit zum Staat ist zu prüfen, ob angenommen werden kann, dass öffentliche Stellen am Erlass der in Rede stehenden Maßnahme beteiligt waren (Urteile vom 19. Dezember 2013, Association Vent De Colère! u. a., C-262/12, EU:C:2013:851, Rn. 17, vom 13. September 2017, ENEA, C-329/15, EU:C:2017:671, Rn. 21, und vom 11. Dezember 2014, Österreich/Kommission, T-251/11, EU:T:2014:1060, Rn. 86).
- 242 Insoweit ist das Erfordernis der Zurechenbarkeit zum Staat als erfüllt anzusehen, wenn ein Vorteil in einer Vorschrift des nationalen Rechts vorgesehen ist (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 19. Dezember 2013, Association Vent De Colère! u. a., C-262/12, EU:C:2013:851, Rn. 18, und vom 13. September 2017, ENEA, C-329/15, EU:C:2017:671, Rn. 22). Dieses Erfordernis ist auch erfüllt, wenn von der Regierung eines Staates eine Steuerregelung erlassen wird (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 22. Juni 2006, Belgien und Forum 187/Kommission, C-182/03 und C-217/03, EU:C:2006:416, Rn. 128).
- 243 Vor allem bei einer nationalen Maßnahme, die getroffen wird, um die Umsetzung einer sich aus einer Richtlinie ergebenden Verpflichtung in nationales Recht zu gewährleisten, kann die Zurechenbarkeit einer solchen Maßnahme nicht von vornherein ausgeschlossen werden. Es ist nämlich bereits entschieden worden, dass eine Entscheidung eines Organs, mit der dieses einem Mitgliedstaat genehmigt hat, gemäß einer Richtlinie eine Steuerbefreiung einzuführen, nicht zur Folge haben kann, dass die Kommission an der Ausübung der ihr vom Vertrag eingeräumten Befugnisse und folglich daran gehindert wird, das Verfahren nach Art. 108 AEUV zur Prüfung, ob diese Befreiung eine staatliche Beihilfe darstellt, einzuleiten (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 10. Dezember 2013, Kommission/Irland u. a., C-272/12 P, EU:C:2013:812, Rn. 49).

- 244 Anders verhält es sich hingegen im Fall einer Steuerbefreiung, die in einer nationalen Maßnahme vorgesehen ist, mit der eine Bestimmung einer Richtlinie umgesetzt wird, die den Mitgliedstaaten eine klare und genaue Verpflichtung auferlegt, einen bestimmten Geschäftsvorgang nicht der Steuer zu unterwerfen. In einem solchen Fall stellt die Umsetzung der Befreiung in nationales Recht eine bloße Erfüllung der den Staaten aus den Verträgen erwachsenden Verpflichtungen dar. Daraus folgt, dass eine Maßnahme, die in Anwendung einer in einer Richtlinie vorgesehenen klaren und genauen Verpflichtung getroffen wird, nicht dem Mitgliedstaat zuzurechnen, sondern auf einen Rechtsakt des Unionsgesetzgebers zurückzuführen ist (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 5. April 2006, Deutsche Bahn/Kommission, T-351/02, EU:T:2006:104, Rn. 102).
- 245 Zusammenfassend ist eine nationale Verwaltungspraxis, mit der eine Steuerbefreiung eingeführt wird, der Union zuzurechnen, wenn sie lediglich eine in einer Richtlinie vorgesehene klare und genaue Verpflichtung aufgreift, während davon auszugehen ist, dass sie im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV dem Staat zuzurechnen ist, wenn der Staat bei ihrer Annahme in Umsetzung einer Richtlinie von seinem Ermessensspielraum Gebrauch macht.
- 246 Im vorliegenden Fall räumen die Parteien ein, dass die in Rede stehende Verwaltungspraxis von der dänischen Steuerverwaltung auf der Grundlage von Art. 27 Abs. 3 Nr. 3 des dänischen Mehrwertsteuergesetzes beschlossen wurde, das wiederum erlassen wurde, um die Umsetzung von Art. 79 Abs. 1 Buchst. c der Mehrwertsteuerrichtlinie in nationales Recht zu gewährleisten. Ebenso unstrittig ist, dass mit dieser Verwaltungspraxis bezweckt wurde, die von Versandhandelsgesellschaften an Transportunternehmen für Beförderungsleistungen entrichteten Gebühren den im Namen und für Rechnung der Endabnehmer dieser Gesellschaften entrichteten Gebühren gleichzustellen. So bestreitet keine der Parteien, dass diese Regelung es den Versandhandelsgesellschaften ermöglichte, die Mehrwertsteuerbefreiung, die ihnen nach Art. 132 Abs. 1 Buchst. a der Mehrwertsteuerrichtlinie zugutegekommen war, als sie die Dienstleistungen von Post Danmark für die Beförderung von Gütern zu diesen Kunden in Anspruch nahmen, an ihre Endkunden weiterzugeben, sofern eine solche Beförderung in den Anwendungsbereich der Universaldienstverpflichtung fiel.
- 247 Im angefochtenen Beschluss stellte die Kommission zunächst in Rn. 193 fest, dass die in Rede stehende Verwaltungspraxis Post Danmark wahrscheinlich einen mittelbaren Vorteil verschafft habe, der sich aus einer erhöhten Nachfrage ergebe, da die Endkunden von Versandhandelsgesellschaften in Anwendung dieser Praxis davon profitiert hätten, dass auf die Beförderungskosten keine Mehrwertsteuer in Rechnung gestellt worden sei, wenn Post Danmark die Beförderungsleistungen erbracht habe.
- 248 Zweitens vertrat die Kommission in Rn. 194 des angefochtenen Beschlusses die Ansicht, dass sich dieser mittelbare Vorteil vor allem aus der Mehrwertsteuerbefreiung von Post Danmark für die unter die Universaldienstverpflichtung fallenden Dienstleistungen nach Art. 132 Abs. 1 Buchst. a der Mehrwertsteuerrichtlinie ergebe. Daraus leitete die Kommission ab, dass die Mehrwertsteuerbefreiung für die Beförderung von Gegenständen durch Post Danmark, die von den Endkunden bei Versandhandelsgesellschaften bestellt worden seien, dem dänischen Staat nicht zuzurechnen sei, und zog in Rn. 195 des angefochtenen Beschlusses den Schluss, dass die in Rede stehende Verwaltungspraxis keine staatliche Beihilfe darstelle.
- 249 Vorab ist darauf hinzuweisen, dass das Königreich Dänemark, da die Kommission das Vorliegen einer staatlichen Beihilfe im angefochtenen Beschluss mit der Begründung verneint hat, dass die Auswirkungen der in Rede stehenden Verwaltungspraxis dem dänischen Staat nicht zurechenbar seien, nicht mit Erfolg argumentieren kann, dass die Klage abzuweisen sei, weil diese Praxis Post

Danmark keinen Vorteil verschafft und nicht zu einem Verzicht des dänischen Staates auf Mittel geführt habe. Würde man einem solchen Vorbringen folgen, führte dies dazu, dass das Gericht die Begründung des angefochtenen Beschlusses entgegen der ständigen Rechtsprechung ändern würde, wonach der Unionsrichter im Rahmen einer Nichtigkeitsklage die vom Urheber der angefochtenen Handlung gegebene Begründung nicht durch seine eigene ersetzen darf (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 26. Oktober 2016, PT Musim Mas/Rat, C-468/15 P, EU:C:2016:803, Rn. 64 und die dort angeführte Rechtsprechung).

- 250 Die Klägerinnen bestreiten die Schlussfolgerung, zu der die Kommission im angefochtenen Beschluss hinsichtlich der in Rede stehenden Verwaltungspraxis gekommen ist, und machen geltend, Post Danmark sei durch diese Praxis sehr wohl ein dem Staat zuzurechnender Vorteil verschafft worden.
- 251 Insoweit ist erstens festzustellen, dass die in Rede stehende Verwaltungspraxis im Jahr 1990 durch den Verwaltungsbeschluss Nr. 1306/90 und durch die Verwaltungsverordnung F 6742/90 der dänischen Steuerverwaltung eingeführt wurde und dass diese Praxis von dieser Verwaltung durch die Anweisung Nr. 14-2926872/SKM2016.306.SKAT vom 30. Juni 2016 mit Wirkung vom 1. Januar 2017 aufgehoben wurde. Somit erscheint die in Rede stehende Verwaltungspraxis gemäß den Ausführungen oben in den Rn. 241 und 242 in formaler Hinsicht dem dänischen Staat zurechenbar.
- 252 Zweitens ist zu prüfen, ob die Kommission davon ausgehen konnte, dass die Mehrwertsteuerbefreiung für Beförderungsdienste von Post Danmark in materieller Hinsicht der Union zuzurechnen war, da sich eine solche Befreiung aus der Mehrwertsteuerrichtlinie ergab, ohne dass dies das Bestehen ernsthafter Schwierigkeiten erkennen ließe.
- 253 Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass Art. 132 Abs. 1 Buchst. a der Mehrwertsteuerrichtlinie, auf den die Kommission ihre Feststellung in Rn. 194 des angefochtenen Beschlusses gestützt hat, die Befreiung der von den öffentlichen Posteinrichtungen erbrachten Dienstleistungen von der Mehrwertsteuer gebietet.
- 254 Insoweit hat der Gerichtshof bereits entschieden, dass der Begriff „öffentliche Posteinrichtungen“ im Sinne von Art. 132 Abs. 1 Buchst. a der Mehrwertsteuerrichtlinie die ausführenden Einrichtungen bezeichnet, die die zu befreienden Dienstleistungen erbringen, und dass der Wortlaut der Bestimmung also nur Leistungen deckt, die von einer Stelle erbracht werden, die als „öffentliche Posteinrichtung“ im organisatorischen Sinne dieses Begriffs angesehen werden kann (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 23. April 2009, TNT Post UK, C-357/07, EU:C:2009:248, Rn. 27 und die dort angeführte Rechtsprechung). Zum anderen hat der Gerichtshof entschieden, dass unter den von Art. 132 Abs. 1 Buchst. a der Mehrwertsteuerrichtlinie erfassten Dienstleistungen diejenigen zu verstehen sind, die die öffentlichen Posteinrichtungen als solche ausführen, also gerade in ihrer Eigenschaft als öffentliche Posteinrichtungen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 23. April 2009, TNT Post UK, C-357/07, EU:C:2009:248, Rn. 44).
- 255 Der Wortlaut von Art. 132 Abs. 1 Buchst. a der Mehrwertsteuerrichtlinie ist somit klar und genau, da er die Mehrwertsteuerbefreiung für Umsätze eines Universaldiensteanbieters, die in den Anwendungsbereich der Universaldienstverpflichtung fallen, abweichend von der allgemeinen Regel festlegt, wonach die Mehrwertsteuer auf jede von einem Steuerpflichtigen gegen Entgelt erbrachte Leistung erhoben wird.

- 256 Aus diesem Grund darf Post Danmark, wie die Parteien einräumen, einer Versandhandelsgesellschaft, die ihre Dienste für die Beförderung eines Gegenstands in Anspruch nimmt, als Universaldiensteanbieterin in Dänemark keine Mehrwertsteuer in Rechnung stellen, wenn die verlangte Dienstleistung in den Anwendungsbereich der Universaldienstverpflichtung fällt.
- 257 Wird die gleiche Güterbeförderungsleistung sodann von der Versandhandelsgesellschaft ihrem Endkunden in Rechnung gestellt, ist eine solche Leistung jedoch eine Nebentätigkeit zur Haupttätigkeit des Verkaufs dieses Gegenstands durch diese Gesellschaft und kann nicht einer Leistung gleichgestellt werden, die im Sinne von Art. 132 Abs. 1 Buchst. a der Mehrwertsteuerrichtlinie „von einer öffentlichen Posteinrichtung erbracht“ wird.
- 258 Mit anderen Worten muss eine Versandhandelsgesellschaft nach Art. 132 Abs. 1 Buchst. a der Mehrwertsteuerrichtlinie an Post Danmark keine Mehrwertsteuer auf den Gütertransport an ihren Endkunden zahlen, wenn diese Leistung unter die Universaldienstverpflichtung fällt. Wird die gleiche Leistung hingegen anschließend von der Versandhandelsgesellschaft ihrem Endkunden in Rechnung gestellt, fällt sie nicht mehr in den Anwendungsbereich der in dieser Vorschrift vorgesehenen Befreiung, so dass der Endkunde sehr wohl die Mehrwertsteuer auf die von ihm an dieses Unternehmen gezahlten Versandkosten zu zahlen hat.
- 259 Anders als dem angefochtenen Beschluss zu entnehmen ist und die Kommission und das Königreich Dänemark im Rahmen des vorliegenden Rechtsstreits vorbringen, kann daher nicht davon ausgegangen werden, dass sich die Mehrwertsteuerbefreiung, die aufgrund der in Rede stehenden Verwaltungspraxis für die von Post Danmark durchgeführten, aber von Versandhandelsgesellschaften ihren Endkunden in Rechnung gestellten Gütertransporte erlaubt ist, unmittelbar aus Art. 132 Abs. 1 Buchst. a der Mehrwertsteuerrichtlinie ergibt.
- 260 Zweitens ist das Vorbringen der Klägerinnen zu prüfen, wonach die Mehrwertsteuerbefreiung für die von Versandhandelsgesellschaften ihren Endkunden in Rechnung gestellten Güterbeförderungsleistungen, wenn diese Leistungen von Post Danmark erbracht worden seien, nicht als der Union nach Art. 79 Abs. 1 Buchst. c der Mehrwertsteuerrichtlinie zurechenbar anzusehen seien.
- 261 Nach Art. 79 Abs. 1 Buchst. c der Mehrwertsteuerrichtlinie sind Beträge, die ein Steuerpflichtiger vom Erwerber oder vom Dienstleistungsempfänger als Erstattung der in ihrem Namen und für ihre Rechnung verauslagten Beträge erhält und die in seiner Buchführung als durchlaufende Posten behandelt sind, nicht in die Bemessungsgrundlage einzubeziehen.
- 262 Art. 79 Abs. 1 Buchst. c der Mehrwertsteuerrichtlinie schreibt somit vor, dass von der Bemessungsgrundlage für die Mehrwertsteuer Beträge auszuschließen sind, die nicht dem Preis einer von einem Steuerpflichtigen angebotenen Leistung entsprechen, sondern der Erstattung einer von Letzterem im Namen und für Rechnung seines Kunden geleisteten Zahlung. Insoweit ist übereinstimmend mit den Parteien darauf hinzuweisen, dass diese klare und genaue Verpflichtung durch Art. 27 Abs. 3 Nr. 3 des dänischen Mehrwertsteuergesetzes in dänisches Recht umgesetzt worden ist.
- 263 Anders als die Kommission und das Königreich Dänemark im Wesentlichen vortragen, ist jedoch aus Art. 79 Abs. 1 Buchst. c der Mehrwertsteuerrichtlinie nicht ableitbar, dass die Mitgliedstaaten davon ausgehen müssen, dass die Beförderungskosten, die eine Versandhandelsgesellschaft ihrem

Endkunden in Rechnung stellt, in jedem Fall eine Erstattung der dieser Gesellschaft im Namen und für Rechnung des Kunden entstandenen Kosten darstellen und daher von der Bemessungsgrundlage für die Mehrwertsteuer auszuschließen sind.

- 264 Vielmehr schreibt Art. 78 Abs. 1 Buchst. b der Mehrwertsteuerrichtlinie vor, dass in die Steuerbemessungsgrundlage Nebenkosten wie Provisions-, Verpackungs-, Beförderungs- und Versicherungskosten, die der Lieferer oder Dienstleistungserbringer vom Erwerber oder Dienstleistungsempfänger fordert, einzubeziehen sind.
- 265 Wie die Klägerinnen zu Recht ausführen und wie das Königreich Dänemark in Beantwortung einer vom Gericht im Rahmen einer prozessleitenden Maßnahme gestellten Frage eingeräumt hat, hat die dänische Steuerverwaltung in ihrer Anweisung Nr. 14-2926872/SKM2016.306.SKAT vom 30. Juni 2016, mit der die streitige Verwaltungspraxis aufgehoben wurde, die Ansicht vertreten, dass diese Praxis „weder im dänischen Mehrwertsteuergesetz noch in der [Mehrwertsteuerrichtlinie] eine Rechtsgrundlage [besitzt]“, und sodann festgestellt, dass „es ... nicht möglich [ist], das bestehende System beizubehalten“. Wie aus Rn. 49 des angefochtenen Beschlusses hervorgeht, hatte die Kommission Kenntnis von dieser Aufhebung, auf die ITD in ihrer Beschwerde Bezug genommen hatte.
- 266 Unter diesen Umständen kann nicht ausgeschlossen werden, dass die dänische Steuerverwaltung, indem sie es durch die in Rede stehende Verwaltungspraxis ermöglicht hat, die Beförderungskosten, die Versandhandelsgesellschaften ihren Endkunden in Rechnung stellen, als Erstattungen der von diesen Gesellschaften im Namen und für Rechnung dieser Kunden gezahlten Beträge zu behandeln, nicht bloß eine klare und genaue Vorgabe des Unionsrechts übernommen hat, sondern vielmehr ihr Ermessen im Rahmen der Umsetzung einer Richtlinie ausgeübt hat. Dieser Umstand spricht gemäß den oben in den Rn. 243 bis 245 genannten Grundsätzen dafür, dass diese Maßnahme dem dänischen Staat und nicht der Union zurechenbar ist. Diese Beurteilung wird durch die Schriftsätze der Kommission und des Königreichs Dänemark selbst gestützt, aus denen hervorgeht, dass die in Rede stehende Verwaltungspraxis auf der „Auslegung“ der in Art. 79 Abs. 1 Buchst. c der Mehrwertsteuerrichtlinie vorgesehenen Regelung durch die dänischen Behörden beruhte (vgl. Rn. 86 der Klagebeantwortung, Rn. 65 des Streithilfeschriftsatzes des Königreichs Dänemark und Rn. 28 der Beantwortung von Fragen, die dem Königreich Dänemark vom Gericht im Rahmen einer prozessleitenden Maßnahme gestellt worden sind).
- 267 Die in Rede stehende Verwaltungspraxis erlaubte es den Versandhandelsgesellschaften, die Mehrwertsteuerbefreiung für Beförderungsdienste von Post Danmark, von der diese Gesellschaften gemäß Art. 132 Abs. 1 Buchst. a der Mehrwertsteuerrichtlinie profitierten, an ihre Endkunden weiterzugeben. Im Übrigen hat die Kommission in Rn. 89 der Klagebeantwortung sowie in Rn. 67 der Gegenerwiderung betont, dass die erhöhte Nachfrage, von der Post Danmark mittelbar profitiert habe, durch die „Kombination“ der in Art. 132 Abs. 1 Buchst. a der Mehrwertsteuerrichtlinie vorgesehenen Mehrwertsteuerbefreiung mit der aufgrund der in Rede stehenden Verwaltungspraxis erlaubten Weitergabe dieser Befreiung an die Endkunden der Versandhandelsgesellschaften ermöglicht worden sei. Mit anderen Worten wären die Versandhandelsgesellschaften, wie die Klägerinnen zu Recht ausführen, ohne die in Rede stehende Verwaltungspraxis verpflichtet gewesen, ihren Endkunden die Mehrwertsteuer auf die verrechneten Beförderungskosten in Rechnung zu stellen, unabhängig von dem mit dieser Beförderung betrauten Betreiber. Daher hätten die Versandhandelsgesellschaften in einem

solchen Fall keinen Anreiz gehabt, die Dienstleistungen von Post Danmark in Anspruch zu nehmen, so dass Post Danmark wahrscheinlich nicht von einem Anstieg der Nachfrage profitiert hätte.

- 268 In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen konnte die Kommission in Bezug auf die Frage, ob die Auswirkungen der in Rede stehenden Verwaltungspraxis auf die Nachfrage zugunsten von Post Danmark dem dänischen Staat zuzurechnen sind, das Vorliegen ernster Schwierigkeiten nicht ausschließen, indem sie sich darauf beschränkte, auf die in Art. 132 Abs. 1 Buchst. a der Mehrwertsteuerrichtlinie vorgesehene Mehrwertsteuerbefreiung für die von öffentlichen Posteinrichtungen erbrachten Dienstleistungen hinzuweisen; wie im Übrigen ebenfalls festgestellt worden ist, kann diese Befreiung nicht auf die Kosten für die Güterbeförderung angewandt werden, wenn diese von einem Versandhandelsunternehmen seinen Endkunden in Rechnung gestellt wurden (vgl. Rn. 257 oben). Damit hat die Kommission bei der Prüfung, ob die Auswirkungen der in Rede stehenden Verwaltungspraxis der Union oder dem dänischen Staat zuzurechnen waren, den Zusammenhang zwischen dieser Praxis und der in Art. 79 Abs. 1 Buchst. c der Mehrwertsteuerrichtlinie vorgesehenen Regelung, auf der sie beruhte, nicht geprüft. Ebenso hat die Kommission die Aufhebung dieser Praxis durch die dänische Steuerverwaltung mit der Begründung, dass diese Aufhebung keine Grundlage im Unionsrecht habe, nicht geprüft, obwohl diese Aufhebung in der Beschwerde von ITD erwähnt worden war.
- 269 Diese Beurteilung kann durch das Vorbringen des Königreichs Dänemark nicht in Frage gestellt werden, wonach die in Rede stehende Verwaltungspraxis jedenfalls darauf gerichtet gewesen sei, den Verbrauchern günstigere Versandkosten zu sichern, und nicht darauf, die Nachfrage zugunsten von Post Danmark zu erhöhen. Art. 107 Abs. 1 AEUV unterscheidet staatliche Maßnahmen nicht nach ihren Gründen oder Zielen, sondern beschreibt sie nach ihren Wirkungen, und der Beihilfebegriff ist somit ein objektiver Begriff (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 15. März 2018, Naviera Armas/Kommission, T-108/16, EU:T:2018:145, Rn. 86 und die dort angeführte Rechtsprechung). Somit ist das Ziel einer staatlichen Maßnahme unerheblich für deren Einstufung als staatliche Beihilfe (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 8. Dezember 2011, France Télécom/Kommission, C-81/10 P, EU:C:2011:811, Rn. 17 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 270 Folglich ist festzustellen, dass die Klägerinnen zu Recht geltend machen, dass die Kommission keine vollständige und ausreichende Prüfung der Frage vorgenommen hat, ob die erhöhte Nachfrage, von der Post Danmark aufgrund der Anwendung der in Rede stehenden Verwaltungspraxis mittelbar habe profitieren können, dem dänischen Staat zuzurechnen sei.
- 271 Folglich ist der vorliegenden Klage stattzugeben, soweit sie sich gegen den Teil des angefochtenen Beschlusses richtet, in dem die Kommission, ohne das förmliche Prüfverfahren nach Art. 108 Abs. 2 AEUV einzuleiten, zu dem Ergebnis gelangt ist, dass die fragliche Verwaltungspraxis dem dänischen Staat nicht zuzurechnen sei und dass diese Praxis daher keine staatliche Beihilfe darstelle.

#### ***4. Zur buchhalterischen Zuordnung der gemeinsamen Kosten der unter die Universaldienstverpflichtung fallenden und der nicht unter diese Verpflichtung fallenden Tätigkeiten von Post Danmark***

- 272 Nach Ansicht der Klägerinnen, die von Jørgen Jensen Distribution und Dansk Distribution unterstützt werden, ist die Kommission zu Unrecht zu dem Ergebnis gelangt, dass die Zuordnung der Kosten der kommerziellen Tätigkeiten von Post Danmark und der mit der

Universaldienstverpflichtung in Verbindung stehenden Tätigkeiten angemessen sei, und dass diese Zuordnung jedenfalls weder eine Zurechenbarkeit zum Staat noch eine Gewährung staatlicher Mittel oder eines Vorteils impliziere.

- 273 Zur Stützung dieses Vorbringens machen die Klägerinnen erstens geltend, die Begründung, aufgrund deren die Kommission zu einer solchen Schlussfolgerung gekommen sei, erscheine nicht im angefochtenen Beschluss, und mangels Veröffentlichung einer solchen Begründung sei davon auszugehen, dass die für Post Danmark zwischen 2006 und 2013 geltenden Buchhaltungsvorschriften dieser eine falsche Zuordnung der gemeinsamen Kosten der unter die Universaldienstverpflichtung fallenden und der nicht unter diese Verpflichtung fallenden Dienstleistungen (im Folgenden: gemeinsame Kosten) auferlegt hätten.
- 274 Zweitens machen die Klägerinnen im Wesentlichen geltend, die zwischen 2006 und 2013 geltenden Buchhaltungsvorschriften hätten es Post Danmark ermöglicht, sämtliche gemeinsame Kosten auf die Universaldienstverpflichtung umzulegen, ohne zu prüfen, ob ein Teil dieser Kosten für nicht mit der Universaldienstverpflichtung in Zusammenhang stehende Dienstleistungen angefallen sei. Folglich kann nach Ansicht der Klägerinnen nicht davon ausgegangen werden, dass die gemeinsamen Kosten in der Praxis auf der Grundlage einer direkten Analyse ihres Ursprungs zugeordnet worden seien, was einen Verstoß gegen Art. 14 Abs. 3 Buchst. b Ziff. i der Richtlinie 97/67 darstelle, wonach gemeinsame Kosten „wenn möglich aufgrund einer direkten Analyse des Kostenursprungs“ umgelegt werden. Insbesondere seien die für Post Danmark geltenden Buchhaltungsvorschriften im Jahr 2014 mit dem besonderen Ziel geändert worden, die Unvereinbarkeit der alten Fassungen mit der Richtlinie 97/67 zu beenden.
- 275 Die Klägerinnen fügen hinzu, das Vorbringen der Kommission, mit dem die Rechtmäßigkeit der für Post Danmark geltenden Buchhaltungsvorschriften dargetan werden solle, beruhe fälschlicherweise auf der ab 2014 anwendbaren Fassung dieser Vorschriften. In ihrer Beschwerde habe ITD jedoch die beiden Buchhaltungsvorschriften in Frage gestellt, die nacheinander von 2006 bis 2011 (im Folgenden: Buchhaltungsvorschriften von 2006), sodann von 2011 bis 2013 (im Folgenden: Buchhaltungsvorschriften von 2011) anwendbar gewesen und mit dem Erlass neuer Buchhaltungsvorschriften im Jahr 2014 aufgehoben worden seien.
- 276 Drittens habe die Zuordnung der Kosten in Bezug auf die verschiedenen Tätigkeiten von Post Danmark, die sich aus den zwischen 2006 und 2013 anwendbaren Buchhaltungsvorschriften ergeben habe, Post Danmark einen Vorteil verschafft, indem ihr ermöglicht worden sei, die Kosten ihrer nicht unter die Universaldienstverpflichtung fallenden kommerziellen Tätigkeiten künstlich zu reduzieren und somit für diese Tätigkeiten Kampfpfeile zu berechnen. Insoweit habe diese Kostenzuordnung zu den Tätigkeiten von Post Danmark zu einem Anstieg der Preise der von der Universaldienstverpflichtung erfassten Postdienste um 280 Mio. DKK (ungefähr 37,5 Mio. Euro) pro Jahr geführt. Zudem habe eine Prüfung des Geschäftsjahrs nach Erlass der neuen Buchhaltungsvorschriften im Jahr 2014 ergeben, dass 4,2 % der ehemals im Rahmen der Universaldienstverpflichtung getragenen Kosten zu den Kosten der nicht unter die Universaldienstverpflichtung fallenden Tätigkeiten transferiert worden seien.
- 277 Viertens machen die Klägerinnen geltend, die falsche Zuordnung der gemeinsamen Kosten habe zu einer Übertragung staatlicher Mittel an Post Danmark geführt. Der dänische Staat sei in der Lage gewesen, Anweisungen zu erteilen und die Verwendung der Mittel von Post Danmark zu steuern. Insoweit weisen die Klägerinnen darauf hin, dass interne Übertragungen an eine juristische Person eine staatliche Beihilfe darstellen könnten.



- 278 Zudem habe Post Danmark aufgrund der falschen Zuordnung der gemeinsamen Kosten erhöhte Einnahmen aus der „Stempelabgabe“ lukrieren können. In diesem Sinne weisen die Klägerinnen darauf hin, dass Post Danmark als Universaldiensteanbieterin Briefmarken ausbebe, deren Preis festgelegt sei, um die durch die Universaldienstverpflichtung entstehenden Kosten zu decken, und sie dürfe die Einnahmen aus dem Verkauf der Briefmarken nur insoweit behalten, als diese Einnahmen die durch die Universaldienstverpflichtung verursachten Kosten deckten, wobei ein etwaiger Überschuss an den dänischen Staat abzuführen sei. Dadurch, dass Post Danmark diese Kosten zu hoch angesetzt habe, habe sie von einer Überzahlung der Stempelabgabe profitiert, was einen Einnahmenverlust für den dänischen Staat und eine Bereitstellung staatlicher Mittel zugunsten von Post Danmark darstelle. In ihrer Stellungnahme zum Streithilfeschriftsatz des Königreichs Dänemark führen die Klägerinnen aus, der Verkehrsminister müsse die Preise der Briefmarken für frankierte Inlandspost genehmigen, wodurch die Einnahmen aus dem Verkauf dieser Briefmarken als staatliche Mittel einzustufen seien.
- 279 Fünftens machen die Klägerinnen geltend, die Kommission hätte eingehender prüfen müssen, ob die Maßnahme, die Gegenstand der vorliegenden Rüge sei, dem Staat zurechenbar sei. Insoweit habe die Kommission keinen der relevanten Anhaltspunkte geprüft, die von der Rechtsprechung herausgearbeitet worden seien, um feststellen zu können, ob eine von einem öffentlichen Unternehmen getroffene Entscheidung dem Staat zuzurechnen sei. Zudem hätten die dänischen Behörden die Buchhaltungsvorschriften von 2006 und 2011 erlassen und diese Buchhaltungsvorschriften Post Danmark verpflichtet, eine Zuordnungsmethode anzuwenden, bei der die gemeinsamen Kosten in die Kosten im Zusammenhang mit der Universaldienstverpflichtung einzubeziehen gewesen seien.
- 280 Diese Fehler hätten dazu geführt, dass die Prüfung der Kommission im Vorprüfungsverfahren unzureichend bzw. unvollständig gewesen sei, und stellten den Nachweis für das Vorliegen ernster Schwierigkeiten dar, angesichts deren die Kommission das förmliche Prüfverfahren hätte eröffnen müssen.
- 281 Die Kommission, unterstützt durch das Königreich Dänemark, tritt dem Vorbringen der Klägerinnen entgegen.
- 282 Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass die Kommission in Rn. 196 des angefochtenen Beschlusses feststellte, dass die für Post Danmark geltenden Buchhaltungsvorschriften eine angemessene Trennung der unter die Universaldienstverpflichtung fallenden Tätigkeiten von den nicht unter diese Verpflichtung fallenden Tätigkeiten ermöglicht hätten. Insoweit verwies sie auf den Teil des angefochtenen Beschlusses, der ihre Prüfung der Vereinbarkeit dieser Regeln mit ihrer Richtlinie 2006/111/EG vom 16. November 2006 über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen sowie über die finanzielle Transparenz innerhalb bestimmter Unternehmen (ABl. 2006, L 318, S. 17) betraf, die im Rahmen der Beurteilung der Vereinbarkeit der in Rede stehenden Ausgleichsleistung mit dem Binnenmarkt durchgeführt wurde. In Rn. 197 des angefochtenen Beschlusses führte die Kommission aus, dass die Abschlüsse von Post Danmark zwischen 2006 und 2013 Gegenstand einer jährlichen Prüfung ihrer Vereinbarkeit mit den Buchhaltungsvorschriften durch einen staatlich zugelassenen Buchprüfer, einer regelmäßigen Kontrolle durch die nationale Regulierungsbehörde sowie einer Prüfung durch einen unabhängigen Wirtschaftsprüfer gewesen seien, in dessen am 4. Dezember 2014 veröffentlichtem Bericht festgestellt worden sei, dass der Kostenzuordnungsschlüssel bei Post Danmark berechtigt gewesen sei.

- 283 Sodann stellte die Kommission in einem Abschnitt des angefochtenen Beschlusses mit der Überschrift „Zurechenbarkeit und staatliche Mittel“ in Rn. 198 erstens fest, dass die angeblich falsche Zuordnung der Kosten nicht zu einer Übertragung staatlicher Mittel zu führen scheine, zweitens, dass die Beteiligung der dänischen Behörden an der Festlegung der Preise von nicht unter die Universaldienstverpflichtung fallenden Dienstleistungen nicht erwiesen sei, und drittens, dass die angebliche Querfinanzierung Post Danmark keinen Vorteil verschafft zu haben scheine, da insbesondere feststehe, dass Post Danmark keine Ausgleichsleistung auf der Grundlage der in Rede stehenden Kostenzuordnung im betreffenden Zeitraum erhalten habe. Die Kommission schloss daraus in Rn. 199 des angefochtenen Beschlusses, dass die angeblich falsche Zuordnung der gemeinsamen Kosten in der Buchführung von Post Danmark keine staatliche Beihilfe darstelle.
- 284 Schließlich kam die Kommission in Rn. 206 Ziff. iii des angefochtenen Beschlusses zu dem Ergebnis, dass die Querfinanzierung der kommerziellen Dienstleistungen sachlich nicht erwiesen sei und dass sie jedenfalls keine staatliche Beihilfe darstelle (vgl. Rn. 30 oben).
- 285 Aus dem angefochtenen Beschluss ergibt sich daher, dass die Kommission ihre Schlussfolgerung hauptsächlich auf die Unrichtigkeit der Behauptung gestützt hat, dass die für Post Danmark geltenden Buchhaltungsvorschriften zu einer falschen Zurechnung der gemeinsamen Kosten geführt hätten, und jedenfalls darauf, dass mehrere der in Art. 107 Abs. 1 AEUV vorgesehenen Kriterien nicht erfüllt seien.
- 286 Somit werfen die Klägerinnen der Kommission zu Unrecht vor, ihre Schlussfolgerung nicht begründet zu haben. Sie waren folglich auch in der Lage, die verschiedenen Gesichtspunkte dieser Schlussfolgerung in ihrer Klageschrift zu beanstanden.
- 287 Was die angebliche Unzulänglichkeit und Unvollständigkeit der von der Kommission durchgeführten Prüfung anlangt, so ist vorab auf den Wortlaut von Art. 14 Abs. 2 bis 4 der Richtlinie 97/67 hinzuweisen:

„(2) Die Universaldiensteanbieter führen in ihren internen Kostenrechnungssystemen getrennte Konten, um eindeutig zu unterscheiden zwischen allen Diensten und Produkten, die Teil des Universaldienstes sind, und jenen, bei denen dies nicht der Fall ist. Die Mitgliedstaaten beziehen diese getrennte Kostenrechnung in ihre Berechnung der Nettokosten des Universaldienstes mit ein. Die internen Kostenrechnungssysteme basieren auf einheitlich angewandten und objektiv zu rechtfertigenden Grundsätzen der Kostenrechnung.

(3) Bei den Kostenrechnungssystemen im Sinne von Absatz 2 werden die Kosten unbeschadet des Absatzes 4 wie folgt zugeordnet:

- a) Kosten, die sich einem bestimmten Dienst oder Produkt unmittelbar zuordnen lassen, werden entsprechend zugeordnet;
- b) gemeinsame Kosten, d. h. Kosten, die sich nicht unmittelbar einem bestimmten Dienst oder Produkt zuordnen lassen, werden wie folgt umgelegt:
  - i) wenn möglich aufgrund einer direkten Analyse des Kostenursprungs;

- ii) ist eine direkte Analyse nicht möglich, so werden die gemeinsamen Kostenkategorien aufgrund einer indirekten Verknüpfung mit einer anderen Kostenkategorie oder einer Gruppe von Kostenkategorien umgelegt, für die eine direkte Zuordnung oder Aufschlüsselung möglich ist; die indirekte Verknüpfung stützt sich auf vergleichbare Kostenstrukturen;
- iii) lassen sich weder direkte noch indirekte Maßnahmen der Kostenaufschlüsselung anwenden, so wird die Kostenkategorie aufgrund eines allgemeinen Schlüssels umgelegt, der aus dem Verhältnis zwischen allen direkt oder indirekt umgelegten oder zugeordneten Ausgaben für den einzelnen reservierten Dienst einerseits und den anderen Diensten andererseits errechnet wird;
- iv) gemeinsame Kosten, die sowohl für den Universaldienst als auch für Dienste, die nicht zum Universaldienst gehören, notwendig sind, werden angemessen aufgeteilt; dieselben Kostenfaktoren sind sowohl für den Universaldienst als auch für Dienste, die nicht zum Universaldienst gehören, anzuwenden.

(4) Andere Kostenrechnungssysteme dürfen angewendet werden, wenn sie mit Absatz 2 vereinbar sind und von der nationalen Regulierungsbehörde genehmigt wurden. Vor ihrer Anwendung ist die Kommission zu unterrichten.“

288 In Art. 4 Abs. 3 der Buchhaltungsvorschriften von 2011 hieß es:

- „a) Die inkrementellen Kosten für einen bestimmten Dienst werden ihm zugewiesen. Dies gilt sowohl für die variablen als auch für die Fixkosten.
- b) Kosten, die sich nicht unmittelbar einem bestimmten Dienst zuordnen lassen, werden, so weit wie möglich, einer Gruppe von Diensten aufgrund einer direkten Analyse des Kostenursprungs zugeordnet (zurechenbare gemeinsame Kosten).
- c) Bei der Festlegung der Zuordnung der in den Buchst. a und b genannten Kosten sind die für die Erfüllung der Universaldienstverpflichtung notwendigen Kosten jedes unter die Universaldienstverpflichtung fallenden Dienstes bzw. jeder Gruppe von unter die Universaldienstverpflichtung fallenden Diensten zuzuordnen.
- d) Die Kosten, die nicht aufgrund einer direkten Analyse zugeordnet werden können, werden den betreffenden Dienstleistungsgruppen aufgrund einer indirekten Verknüpfung mit einer anderen Kostenkategorie oder einer Gruppe von Kostenkategorien zugeordnet, für die eine direkte Zuweisung oder Zuteilung möglich ist. Eine derartige indirekte Verbindung muss auf vergleichbaren Kostenstrukturen beruhen.
- e) Im Fall von gemeinsamen Kosten, die nicht zugeordnet werden können, für die es keine direkte oder indirekte Kostenzuordnungsmethode gibt, müssen die Kostenkategorien aufgrund eines allgemeinen Zuordnungsschlüssels aufgeteilt werden, der anhand des Verhältnisses zwischen allen Kosten berechnet wird, die einerseits jedem von der Universaldienstverpflichtung erfassten Dienst und andererseits den anderen Diensten direkt oder indirekt zugeordnet oder zugerechnet werden.
- f) Die gemeinsamen Kosten, die sowohl für den Universaldienst als auch für Dienste, die nicht zum Universaldienst gehören, notwendig sind, sind angemessen aufzuteilen. Auf den Universaldienst und auf Dienste, die nicht zum Universaldienst gehören, sind dieselben Kosteneinflussgrößen anzuwenden.“

- 289 Art. 4 Abs. 3 Buchst. a bis e der Buchhaltungsvorschriften von 2011 war mit Art. 4 Abs. 4 Buchst. a bis e der Buchhaltungsvorschriften von 2006 identisch.
- 290 Vorab ist darauf hinzuweisen, dass zwar feststeht, dass Art. 4 Abs. 3 Buchst. c der Buchhaltungsvorschriften von 2011 nicht denselben Wortlaut hat wie der Teil von Art. 14 Abs. 3 der Richtlinie 97/67, in dem die buchhalterischen Grundsätze aufgeführt sind, die von den in den Mitgliedstaaten benannten Universaldiensteanbietern zu beachten sind.
- 291 Allein dieser Unterschied genügt jedoch nicht für die Feststellung, dass die Buchhaltungsvorschriften von 2006 und von 2011 gegen die buchhalterischen Grundsätze verstoßen, die in der Richtlinie 97/67 vorgesehen sind. Im Übrigen lässt Art. 14 Abs. 4 der Richtlinie 97/67 den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, den Universaldiensteanbietern andere Kostenrechnungssysteme als die in Abs. 3 dieser Bestimmung vorgesehenen vorzuschreiben.
- 292 Entgegen dem Vorbringen der Klägerinnen, die sich diesbezüglich auf eine bloße Behauptung beschränken, ergibt sich insbesondere aus dem oben in Rn. 288 wiedergegebenen Wortlaut von Art. 4 Abs. 4 Buchst. c der Buchhaltungsvorschriften von 2006 und Art. 4 Abs. 3 Buchst. c der Buchhaltungsvorschriften von 2011 nicht, dass diese Bestimmungen Post Danmark dazu verpflichtet oder es ihr auch nur erlaubt hätten, alle gemeinsamen Kosten den im Rahmen der Erfüllung der Universaldienstverpflichtung entstandenen Kosten zuzurechnen. Hinsichtlich der gemeinsamen Kosten wurde in diesen Bestimmungen der Grundsatz einer Zuordnung aufgrund einer direkten Analyse ihres Ursprungs festgelegt.
- 293 Insoweit macht das Königreich Dänemark zu Recht geltend, dass mit diesen Bestimmungen klargestellt wurde, wie die Kosten in der internen Buchführung von Post Danmark nach ihrer Zuordnung zur Universaldienstverpflichtung zu verbuchen waren. Insbesondere geht aus den Erläuterungen des Königreichs Dänemark in Beantwortung einer im Rahmen einer prozessleitenden Maßnahme gestellten Frage des Gerichts hervor, dass die buchhalterische Zuordnung der Kosten von Post Danmark auf einer Zurechnungsmethode beruhte, die auf „inkrementelle Kosten“ Bezug nahm, die in den Anhängen der Kostenrechnungsvorschriften als „sowohl feste als auch variable Kosten, die kurz- oder mittelfristig (in drei bis fünf Jahren) aufhören zu existieren, wenn ein Dienst eingestellt wird“, definiert wurden; die solcherart als inkrementell angesehenen Kosten wurden als Kosten erachtet, die dem bestimmten Dienst, auf den sie sich bezogen, direkt zuzurechnen waren. Die von den Klägerinnen angegriffenen Art. 4 Abs. 4 Buchst. c der Buchhaltungsvorschriften von 2006 und Art. 4 Abs. 3 Buchst. c der Buchhaltungsvorschriften von 2011 legten lediglich fest, dass Kosten, wenn sie der Universaldienstverpflichtung aufgrund der Methode der inkrementellen Kosten zugerechnet wurden, innerhalb der Universaldienstverpflichtung gemäß der in Buchst. a aufgestellten Regel dem relevanten Dienst bzw. gemäß der in Buchst. b aufgestellten Regel der relevanten Gruppe von Diensten zuzuordnen waren. Mit anderen Worten stellten Art. 4 Abs. 4 Buchst. c der Buchhaltungsvorschriften von 2006 und Art. 4 Abs. 3 Buchst. c der Buchhaltungsvorschriften von 2011 nur eine spezielle Anwendung der in den Buchst. a und b dieser Bestimmungen aufgestellten Grundsätze auf die Universaldienstverpflichtung dar.
- 294 Die Angemessenheit der buchhalterischen Zuordnung der gemeinsamen Kosten wird durch den von der Kommission in Rn. 197 des angefochtenen Beschlusses angeführten Umstand verstärkt, dass die Buchführung von Post Danmark regelmäßig von einem staatlich zugelassenen Buchprüfer und der nationalen Regulierungsbehörde kontrolliert wurde (vgl. entsprechend Urteil vom 15. Oktober 2020, První novinová společnost/Kommission, T-316/18, nicht veröffentlicht, EU:T:2020:489, Rn. 253).

- 295 Ebenso bringen die Klägerinnen, die die Beweislast für das Vorliegen ernster Schwierigkeiten tragen (vgl. Rn. 51 oben), nichts vor, um ihre Behauptung zu untermauern, dass Post Danmark die gemeinsamen Kosten in der Praxis systematisch den Kosten der Universaldienstverpflichtung zugerechnet habe. Insoweit tragen die Klägerinnen bloß vor, dass nach Erlass neuer Buchhaltungsvorschriften im Jahr 2014, die den Wortlaut von Art. 14 Abs. 3 der Richtlinie 97/67 genau wiedergäben, die Kosten im Zusammenhang mit der Universaldienstverpflichtung gegenüber dem Vorjahr gesunken seien, während die Kosten im Zusammenhang mit anderen Tätigkeiten von Post Danmark gestiegen seien. Dieses Vorbringen beruht jedoch zum einen auf einer Behauptung, die nicht untermauert wird. Zum anderen reicht das von den Klägerinnen behauptete Vorliegen einer unterschiedlichen Verteilung der verschiedenen Kosten in einem Jahr im Vergleich zu einem anderen Jahr, selbst wenn man davon ausginge, dass dies erwiesen wäre, für sich genommen nicht für die Annahme aus, dass die gemeinsamen Kosten im früheren Zeitraum systematisch den Kosten der Universaldienstverpflichtung zugerechnet wurden.
- 296 Unter diesen Umständen konnte die Kommission davon ausgehen, dass die Zurechnung der gemeinsamen Kosten zu den Kosten der Universaldienstverpflichtung nicht erwiesen war und dass die für Post Danmark zwischen 2006 und 2013 geltenden Buchhaltungsvorschriften zu einer angemessenen Zuordnung der verschiedenen Kostenarten führten.
- 297 Folglich ist der Schluss zu ziehen, dass die Klägerinnen nicht nachgewiesen haben, dass die Kommission mit ernststen Schwierigkeiten konfrontiert war, die sie nicht ausgeräumt hat, als sie ausschloss, dass die Buchhaltungsvorschriften von Post Danmark zwischen 2006 und 2013 zum Vorliegen einer staatlichen Beihilfe führten, und dies insbesondere damit begründete, dass mögliche Unregelmäßigkeiten bei der buchhalterischen Zuordnung der gemeinsamen Kosten nicht erwiesen seien. Daher ist es nicht notwendig, die Rügen zu prüfen, die gegen die hilfsweise von der Kommission vorgetragenen Erwägungen gerichtet sind, wonach sich jedenfalls aufgrund der Kostenzuordnung in der Buchführung von Post Danmark keine staatliche Beihilfe ergebe.

##### ***5. Zur Kapitalerhöhung vom 23. Februar 2017***

- 298 Die Klägerinnen, unterstützt durch Jørgen Jensen Distribution und Dansk Distribution, machen geltend, die Schlussfolgerung, dass die Kapitalerhöhung vom 23. Februar 2017 keine staatliche Beihilfe darstelle, zeige, dass die Prüfung der Kommission in Bezug auf diese Maßnahme unzureichend und unvollständig gewesen sei.
- 299 Als Erstes wenden sich die Klägerinnen gegen die Feststellung der Kommission, dass die Kapitalerhöhung vom 23. Februar 2017 dem dänischen Staat nicht zuzurechnen sei.
- 300 In diesem Sinne weisen sie zunächst darauf hin, dass ITD in ihrer Beschwerde ausgeführt habe, dass die dänischen und die schwedischen Behörden PostNord zu einer solchen Kapitalerhöhung veranlasst hätten, und zwar aus den gleichen wie den in der Vereinbarung vom 20. Oktober 2017 dargestellten Gründen. Außerdem habe ITD in der Vorprüfungsphase zwei vom dänischen Verkehrsministerium erstellte Präsentationen vom 9. und 22. Februar 2017 vorgelegt, wonach die wirtschaftliche Tragfähigkeit von Post Danmark von Erhöhungen des Kapitals von PostNord abhängig gewesen sei, was darauf hindeute, dass die dänischen Behörden über die Kapitalerhöhung vom 23. Februar 2017 informiert gewesen seien, und daher einen Anhaltspunkt für die Zurechenbarkeit dieser Maßnahme zum Staat darstelle.

- 301 Sodann werfen die Klägerinnen der Kommission vor, sie habe sich für ihre Feststellung, dass die Kapitalerhöhung vom 23. Februar 2017 dem Staat nicht zugerechnet werden könne, auf den Hinweis beschränkt, dass die bloße Tatsache, dass PostNord ein öffentliches Unternehmen unter staatlicher Kontrolle sei, nicht ausreiche, um die von ihr ergriffenen Maßnahmen ihren Aktionärsstaaten zuzurechnen. Die Kommission hätte die etwaige Zurechenbarkeit der Kapitalerhöhung vom 23. Februar 2017 zum Staat anhand der in der Rechtsprechung, insbesondere im Urteil vom 16. Mai 2002, Frankreich/Kommission (C-482/99, EU:C:2002:294), aufgestellten Kriterien beurteilen müssen.
- 302 Schließlich werfen die Klägerinnen der Kommission vor, ITD nicht über ihren Standpunkt zum Fehlen von Anhaltspunkten informiert zu haben, die geeignet seien, die Zurechenbarkeit der Kapitalerhöhung vom 23. Februar 2017 zum Staat zu belegen, und sie nicht aufgefordert habe, hierzu Stellung zu nehmen, wodurch sie gegen Art. 24 Abs. 2 der Verordnung 2015/1589 verstoßen habe.
- 303 Zweitens wenden sich die Klägerinnen gegen die Auffassung, dass ein privater Kapitalgeber die Kapitalerhöhung vom 23. Februar 2017 vorgenommen hätte.
- 304 Insoweit sei die Kommission zum einen zu Unrecht zu dem Ergebnis gelangt, dass durch die Kapitalerhöhung vom 23. Februar 2017 die Insolvenz von Post Danmark habe vermieden werden können, da diese Insolvenz nur um einige Jahre hinausgeschoben worden sei.
- 305 Zu den angeblich negativen Auswirkungen, die durch die Kapitalerhöhung vom 23. Februar 2017 hätten vermieden werden können, stellen die Klägerinnen zunächst den Vermerk des Verwaltungsrats von PostNord (im Folgenden: Vermerk des Verwaltungsrats) in Frage, von dem sie nicht in Kenntnis gesetzt worden seien und auf den sich die Kommission gestützt habe. Insbesondere gebe es keinen Beleg für das Datum, die Relevanz oder Zuverlässigkeit der Daten, die für die in diesem Vermerk enthaltene Bewertung verwendet worden seien. Die Klägerinnen beantragen daher beim Gericht den Erlass einer prozessleitenden Maßnahme, die auf die Vorlage dieses Vermerks gerichtet ist.
- 306 Die Klägerinnen betonen, die negativen Auswirkungen, die durch die Kapitalerhöhung vom 23. Februar 2017 hätten vermieden werden können, seien im angefochtenen Beschluss sehr allgemein zusammengefasst und reichten nicht aus, um die Schlussfolgerung zu stützen, dass sich ein privater Kapitalgeber dafür entschieden hätte, solche Auswirkungen durch diese Kapitalerhöhung zu verhindern. Die Kommission habe keine Gesamtwürdigung aller relevanten Anhaltspunkte vorgenommen, anhand deren festgestellt werden könne, ob der Staat die in Rede stehende Maßnahme in seiner Eigenschaft als Anteilseigner oder als Träger öffentlicher Gewalt getroffen habe, da sie sich ausschließlich auf die Erklärungen der schwedischen und der dänischen Behörden gestützt habe.
- 307 Außerdem könne die Beurteilung der Kommission nicht auf wirtschaftlicher Vernunft beruhen, es sei denn, man gehe davon aus, dass der Grundsatz des privaten Kapitalgebers jede Kapitalerhöhung umfasse, die eine Muttergesellschaft für ihre vor der Insolvenz stehende Tochtergesellschaft vornehme. Dies gelte schon deshalb, weil es angesichts der erheblichen wirtschaftlichen Schwierigkeiten von Post Danmark in den Jahren vor der Kapitalerhöhung vom 23. Februar 2017 nach der Veröffentlichung des Jahresabschlussberichts von Post Danmark keine Dringlichkeit gegeben habe.

- 308 Hinsichtlich dieser im angefochtenen Beschluss zusammengefassten negativen Auswirkungen weisen die Klägerinnen ferner darauf hin, dass die Kommission die Rechtsprechung zum Kriterium des marktwirtschaftlich handelnden privaten Kapitalgebers verkannt habe, wonach objektive und nachprüfbare Faktoren zu berücksichtigen seien. Die Kommission habe sich mit allgemeinen Erklärungen begnügt und es verabsäumt, erstens die Marktteilnehmer, deren Vertrauen in die PostNord-Gruppe durch die Insolvenz von Post Danmark beeinträchtigt worden wäre, zweitens die Finanzierungsvereinbarungen der PostNord-Gruppe, die im Fall der Insolvenz von Post Danmark gekündigt werden könnten, drittens die Vereinbarungen von PostNord mit Immobilieneigentümern oder Lieferanten, auf die sich die Insolvenz von Post Danmark ausgewirkt hätte, sowie die Garantien, die PostNord in diesem Fall hätte in Anspruch nehmen müssen, und viertens die Aufgaben, die dem verbleibenden dänischen Teil der PostNord-Gruppe verloren gegangen wären, zu benennen. Keiner dieser angeblichen Verluste sei beziffert worden, so dass sie nicht zum Nachweis der Verluste verwendet werden könnten, die der PostNord-Gruppe im Fall der Insolvenz von Post Danmark entstünden.
- 309 Darüber hinaus machen die Klägerinnen geltend, die negativen Auswirkungen, die durch die Kapitalerhöhung vom 23. Februar 2017 vermieden worden seien, seien eng mit der Verschlechterung des Markenimages der gesamten PostNord-Gruppe durch eine mögliche Insolvenz von Post Danmark verbunden. Nach der Rechtsprechung könne die Beeinträchtigung des Markenimages des Staates jedoch nur ausnahmsweise und unter besonderen Umständen im Fall der Insolvenz eines öffentlichen Unternehmens eine Kapitalerhöhung zur Vermeidung der Insolvenz rechtfertigen. Es sei allgemein bekannt, dass das Königreich Dänemark und das Königreich Schweden die beiden Aktionäre von PostNord seien, so dass der Schutz ihres Markenimages der Grund für die Kapitalerhöhung vom 23. Februar 2017 gewesen sei.
- 310 Schließlich werfen die Klägerinnen der Kommission vor, sie habe nicht geprüft, ob einige mit einer möglichen Insolvenz von Post Danmark verbundene Kosten aus der Gewährung staatlicher Beihilfen stammten. Dies treffe vor allem auf von PostNord gewährte Darlehen oder Garantien zu, die angesichts der finanziellen Schwierigkeiten von Post Danmark von einem umsichtigen marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsteilnehmer wahrscheinlich nicht gewährt worden wären.
- 311 Die Kommission, unterstützt durch das Königreich Dänemark, tritt dem Vorbringen der Klägerinnen entgegen.
- 312 Erstens führt die Kommission aus, sie habe in einer Besprechung am 19. Januar 2018 ihren vorläufigen Standpunkt zur Beschwerde von ITD mitgeteilt, und dieser vorläufige Standpunkt sei auch mit der Vertreterin der Klägerinnen in einem späteren Telefongespräch erörtert worden. Somit könne der Kommission nicht vorgeworfen werden, gegen eine Informationspflicht nach Art. 24 Abs. 2 der Verordnung 2015/1589 verstoßen zu haben.
- 313 Zweitens betont sie, sie sei ihrer Verpflichtung zur sorgfältigen Prüfung der Beschwerde von ITD dadurch nachgekommen, dass sie von den dänischen Behörden die Informationen angefordert habe, die für die Beurteilung nicht nur der in dieser Beschwerde, sondern auch der in dem ergänzenden Schriftsatz von ITD vorgetragene Gesichtspunkte erforderlich seien. Die Kommission fügt hinzu, die bloße Tatsache, dass die Klägerinnen das Ergebnis dieser Beurteilung in Frage stellten, könne kein Hinweis auf das Vorliegen ernster Schwierigkeiten sein.

- 314 Drittens weist die Kommission die von den Klägerinnen vorgetragene Anhaltspunkte zurück, mit denen die Zurechenbarkeit der Kapitalerhöhung vom 23. Februar 2017 zum Staat dargetan werden soll. Insbesondere zeigten die Präsentationen des dänischen Verkehrsministers, dass der dänische Staat ein „passiver Zuschauer“ eines solchen Vorgangs gewesen sei. In diesen Präsentationen werde auf die unmittelbar drohende Gefahr einer Insolvenz von Post Danmark nicht eingegangen und würden nur langfristige Lösungen in Bezug auf Post Danmark in Betracht gezogen, die keinen Bezug zur Kapitalerhöhung vom 23. Februar 2017 hätten. Außerdem macht die Kommission unter Berufung auf den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit geltend, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet seien, ihr alle erforderlichen Informationen zu übermitteln, damit sie prüfen könne, ob eine Maßnahme eine Beihilfe darstelle und ob sie gegebenenfalls mit dem Binnenmarkt vereinbar sei. Somit habe sich die Kommission, die klarstellt, dass es ihr durch die Einleitung des förmlichen Prüfverfahrens nicht möglich gewesen wäre, weitere Informationen zu erhalten, auf die Erklärungen der dänischen und der schwedischen Behörden stützen können, wonach ihnen die Kapitalerhöhung vom 23. Februar 2017 nicht zuzurechnen sei, um mangels gegenteiliger Anhaltspunkte zu dem Schluss zu gelangen, dass dies tatsächlich der Fall gewesen sei.
- 315 Das Königreich Dänemark, das seinerseits bestätigt, dass es von der Kapitalerhöhung vom 23. Februar 2017 erst Kenntnis erlangt habe, nachdem diese durchgeführt worden sei, macht geltend, dass nichts darauf hinweise, dass die Geschäfte von PostNord generell den dänischen oder den schwedischen Behörden zuzurechnen seien. In diesem Sinne betont es, dass diese Gesellschaft unabhängig und mit einem hohen Maß an Autonomie auf dem Markt tätig sei, dass sie nach kaufmännischen Grundsätzen geführt werde und mit privaten Betreibern auf einem vollständig liberalisierten Markt im Wettbewerb stehe, dass sie keiner Verpflichtung unterliege, bestimmte Umsätze von ihren Eigentümern genehmigen zu lassen, und dass alle ihre Umsätze einer rein wirtschaftlichen Logik folgten.
- 316 Viertens trägt die Kommission zum Vorbringen der Klägerinnen betreffend das Kriterium des marktwirtschaftlich handelnden privaten Kapitalgebers vor, dass die Kapitalerhöhung vom 23. Februar 2017 eine unmittelbare Folge des am 10. Februar 2017 veröffentlichten Jahresabschlussberichts von PostNord gewesen sei, aus dem die unmittelbar drohende Gefahr einer Insolvenz von Post Danmark ableitbar gewesen sei. So könnten zahlreiche Gründe, wie ein Zeitgewinn im Hinblick auf eine Umstrukturierung der Tochtergesellschaft – was die Position von PostNord gegenüber Post Danmark gewesen sei – sowie die Aufrechterhaltung von Geschäftsbeziehungen und Finanzierungsbedingungen auf den Finanzmärkten rechtfertigen, dass ein privater Kapitalgeber angesichts einer solchen Gefahr für seine Tochtergesellschaft deren Kapital kurzfristig um einen begrenzten Betrag erhöhe.
- 317 Die Kommission bestreitet somit, dass ihre Argumentation zu der Annahme führe, dass jegliche Kapitalerhöhung einer Muttergesellschaft zugunsten einer Tochtergesellschaft gerechtfertigt sei.
- 318 Insoweit betont die Kommission, indem sie sich auf das Urteil vom 25. Juni 2015, SACE und Sace BT/Kommission (T-305/13, EU:T:2015:435), stützt, dass man für die Beurteilung, ob sich ein Mitgliedstaat wie ein privater Kapitalgeber verhalten habe, feststellen müsse, ob die in Rede stehende Maßnahme wirtschaftlich vernünftig sei, und dass man sich in den Kontext zurückversetzen müsse, in dem die Maßnahme erlassen worden sei. Dazu müsse die Kommission über möglichst vollständige und verlässliche Angaben verfügen, die von den Umständen des Einzelfalls sowie von der Art und Komplexität der Maßnahme abhingen.



- 319 Daher reiche der bloße Umstand, dass PostNord vor der Kapitalerhöhung vom 23. Februar 2017 keine eingehende wirtschaftliche Analyse durch unabhängige Sachverständige veranlasst habe, nicht aus, um davon auszugehen, dass sie nicht wie ein privater Kapitalgeber gehandelt habe, da keine Gesellschaft angesichts einer plötzlichen und unmittelbar bevorstehenden Insolvenzgefahr ihrer Tochtergesellschaft die Zeit gehabt hätte, so zu handeln.
- 320 Die Kommission gelangt daher zu dem Schluss, dass sie mit der Feststellung, dass die Kapitalerhöhung vom 23. Februar 2017 nicht geeignet gewesen sei, Post Danmark einen Vorteil zu verschaffen, die von den dänischen und schwedischen Behörden übermittelten Informationen sowie die von ITD vorgelegten Informationen im Licht der wirtschaftlichen Vernunft und Logik bewertet habe. Insbesondere sei diese Kapitalerhöhung angesichts der Kosten, die die Insolvenz von Post Danmark der Muttergesellschaft verursacht hätte, und der Möglichkeit, diese in Zukunft in ein effizientes Unternehmen umzuwandeln, Ausdruck eines vernünftigen Verhaltens einer Muttergesellschaft gewesen. Es sei daher falsch, zu behaupten, dass die Kommission der Auffassung der dänischen und schwedischen Behörden und insbesondere den in Rn. 80 des angefochtenen Beschlusses beschriebenen, in dem Vermerk enthaltenen Angaben blind gefolgt sei.
- 321 Insoweit weist das Königreich Dänemark zum einen darauf hin, dass die Vermögenswerte von Post Danmark zwischen Ende 2016 und Anfang 2017 erhebliche Wertminderungen erlitten hätten, die in diesem Jahr zu einer Verschlechterung der Ergebnisse um 733 Mio. DKK geführt hätten, die zusammen mit den von Post Danmark ebenfalls erlittenen Betriebsverlusten zu einem plötzlichen Verlust von mehr als der Hälfte ihres Eigenkapitals geführt habe. Zum anderen macht das Königreich Dänemark geltend, bei der Kapitalerhöhung vom 23. Februar 2017 sei die Tatsache berücksichtigt worden, dass durch die Umwandlung von Post Danmark Effizienzgewinne dieses Unternehmens möglich werden sollten, auch wenn die Finanzierungsmodalitäten für diese Umwandlung erst nach Abschluss der Vereinbarung vom 20. Oktober 2017 festgelegt worden seien.
- 322 Schließlich sind die Klägerinnen nach Ansicht der Kommission bei ihrer Argumentation von der falschen Prämisse ausgegangen, dass sie in Betracht gezogen und akzeptiert habe, dass PostNord die Kapitalerhöhung vom 23. Februar 2017 vorgenommen habe, um ihr Markenimage zu erhalten. Jedenfalls sei die Rechtsprechung zur Wahrung des Markenimages eines Mitgliedstaats als Wirtschaftsteilnehmer nicht entsprechend auf PostNord anwendbar, die eine Betreiberin mit eigener Marke sei.

***a) Zum Vorliegen eines Verstoßes gegen Art. 24 Abs. 2 der Verordnung 2015/1589***

- 323 Die Klägerinnen machen geltend, die Kommission habe gegen Art. 24 Abs. 2 der Verordnung 2015/1589 verstoßen, da sie ITD nicht von ihrer Absicht in Kenntnis gesetzt habe, ihre Beschwerde mit der Begründung zurückzuweisen, dass es keine Beweise dafür gebe, dass die Kapitalerhöhung vom 23. Februar 2017 dem Staat zuzurechnen sei, und da sie ITD nicht aufgefordert habe, zu dieser Frage erneut Stellung zu nehmen.
- 324 In Art. 24 Abs. 2 Unterabs. 2 erster Satz der Verordnung 2015/1589 heißt es: „Wenn die Kommission nach einer ersten Prüfung zu der Auffassung gelangt, dass der Beteiligte dem vorgeschriebenen Beschwerdeformular nicht entsprochen hat oder die von ihm vorgebrachten sachlichen und rechtlichen Gesichtspunkte auf der Grundlage einer Prima-facie-Prüfung nicht

als Nachweis für das Vorliegen oder die missbräuchliche Nutzung einer Beihilfe ausreichen, setzt sie ihn davon in Kenntnis und fordert ihn auf, innerhalb einer vorgeschriebenen Frist von höchstens einem Monat dazu Stellung zu nehmen.“

- 325 Darüber hinaus bestimmt Art. 24 Abs. 2 Unterabs. 3 dieser Verordnung, dass „[d]ie Kommission ... dem Beschwerdeführer eine Kopie des Beschlusses zu einer Beihilfesache [übermittelt], die den Gegenstand der Beschwerde betrifft.“
- 326 Aus Art. 24 Abs. 2 Unterabs. 2 und 3 der Verordnung 2015/1589, der die Rechte der Beteiligten regelt, ergibt sich, dass die Kommission, wenn ihr von einem Beteiligten Mitteilung über mutmaßlich rechtswidrige Beihilfen gemacht wurde, entweder befindet, dass für sie in Anbetracht der ihr vorliegenden Informationen keine ausreichenden Gründe bestehen, sich zu dem Fall zu äußern, und den betreffenden Beteiligten hiervon unterrichtet oder dass sie in einem Fall, zu dem ihr eine solche Mitteilung zugegangen ist, eine Entscheidung trifft (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 18. November 2010, NDSHT/Kommission, C-322/09 P, EU:C:2010:701, Rn. 55).
- 327 Im vorliegenden Fall hat die Kommission in Bezug auf die Frage, ob die Kapitalerhöhung vom 23. Februar 2017 dem Staat zuzurechnen ist, nach Prüfung der Beschwerde von ITD einen Beschluss erlassen und festgestellt, dass eine solche Zurechenbarkeit nicht feststellbar sei.
- 328 Unter diesen Umständen war die Kommission nicht verpflichtet, ITD von ihrer Absicht, deren Beschwerde zurückzuweisen, vor Erlass des angefochtenen Beschlusses in Kenntnis zu setzen. Die Rüge eines Verstoßes gegen Art. 24 Abs. 2 der Verordnung 2015/1589 ist daher zurückzuweisen.

#### ***b) Zur Zurechenbarkeit der Kapitalerhöhung vom 23. Februar 2017***

- 329 Wie sich aus der oben in den Rn. 239 und 240 angeführten Rechtsprechung ergibt, ist die Zurechenbarkeit einer Maßnahme zu einem Mitgliedstaat eine eigenständige Voraussetzung für die Einstufung als staatliche Beihilfe im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV; die Kommission kann, wenn sie diese Zurechenbarkeit hinsichtlich einer ihr unterbreiteten Maßnahme ausschließen kann, einen Beschluss erlassen, dagegen keine Einwände zu erheben.
- 330 Insoweit ist eine Maßnahme nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs dem Staat nicht allein deshalb zurechenbar, weil sie von einem öffentlichen Unternehmen getroffen wurde (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 16. Mai 2002, Frankreich/Kommission, C-482/99, EU:C:2002:294, Rn. 51 und 57).
- 331 Auch wenn der Staat in der Lage ist, ein öffentliches Unternehmen zu kontrollieren und einen beherrschenden Einfluss auf dessen Tätigkeiten auszuüben, kann nicht ohne Weiteres vermutet werden, dass diese Kontrolle in einem konkreten Fall tatsächlich ausgeübt wird. Ein öffentliches Unternehmen kann je nach dem Maß an Selbständigkeit, das ihm der Staat belässt, mehr oder weniger unabhängig handeln. Die bloße Tatsache, dass ein öffentliches Unternehmen unter staatlicher Kontrolle steht, genügt daher nicht, um Maßnahmen dieses Unternehmens dem Staat zuzurechnen. Es muss außerdem geprüft werden, ob davon auszugehen ist, dass die Behörden in irgendeiner Weise am Erlass dieser Maßnahmen beteiligt waren (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 16. Mai 2002, Frankreich/Kommission, C-482/99, EU:C:2002:294, Rn. 52).

- 332 Insoweit kann nicht verlangt werden, dass auf der Grundlage einer genauen Anweisung nachgewiesen wird, dass die Behörden das öffentliche Unternehmen konkret veranlasst haben, die fraglichen Beihilfemaßnahmen zu treffen. Zum einen besteht angesichts der engen Beziehungen zwischen dem Staat und den öffentlichen Unternehmen die tatsächliche Gefahr, dass staatliche Beihilfen über diese Unternehmen in wenig transparenter Weise und unter Verstoß gegen die im Vertrag vorgesehene Regelung über staatliche Beihilfen gewährt werden. Zum anderen wird es im Allgemeinen gerade wegen der privilegierten Beziehungen zwischen dem Staat und einem öffentlichen Unternehmen für einen Dritten sehr schwierig sein, in einem konkreten Fall nachzuweisen, dass Beihilfemaßnahmen eines solchen Unternehmens tatsächlich auf Anweisung der Behörden erlassen wurden (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 16. Mai 2002, Frankreich/Kommission, C-482/99, EU:C:2002:294, Rn. 53 und 54).
- 333 Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof in Rn. 55 des Urteils vom 16. Mai 2002, Frankreich/Kommission (C-482/99, EU:C:2002:294), festgestellt, dass die Zurechenbarkeit einer Beihilfemaßnahme eines öffentlichen Unternehmens an den Staat aus einem Komplex von Indizien abgeleitet werden kann, die sich aus den Umständen des konkreten Falles und aus dem Kontext ergeben, in dem diese Maßnahme ergangen ist. Insoweit ist bereits berücksichtigt worden, dass die fragliche Einrichtung die beanstandete Entscheidung nicht treffen konnte, ohne den Anforderungen der öffentlichen Stellen Rechnung zu tragen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 2. Februar 1988, Kwekerij van der Kooy u. a./Kommission, 67/85, 68/85 und 70/85, EU:C:1988:38, Rn. 37), oder dass, abgesehen von organisationsrechtlichen Faktoren, die die öffentlichen Unternehmen mit dem Staat verbunden haben, diese Unternehmen, über die die Beihilfen gewährt worden waren, die Richtlinien der Regierung zu beachten hatten (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 21. März 1991, Italien/Kommission, C-303/88, EU:C:1991:136, Rn. 11 und 12, und vom 21. März 1991, Italien/Kommission, C-305/89, EU:C:1991:142, Rn. 13 und 14).
- 334 Zudem sind gegebenenfalls weitere Indizien von Bedeutung, um auf die Zurechenbarkeit einer Beihilfemaßnahme eines öffentlichen Unternehmens an den Staat schließen zu können, wie insbesondere seine Eingliederung in die Strukturen der öffentlichen Verwaltung, die Art seiner Tätigkeit und deren Ausübung auf dem Markt unter normalen Bedingungen des Wettbewerbs mit privaten Wirtschaftsteilnehmern, der Rechtsstatus des Unternehmens, ob es also dem öffentlichen Recht oder dem allgemeinen Gesellschaftsrecht unterliegt, die Intensität der behördlichen Aufsicht über die Unternehmensführung oder jedes andere Indiz, das im konkreten Fall auf eine Beteiligung der Behörden oder auf die Unwahrscheinlichkeit einer fehlenden Beteiligung am Erlass einer Maßnahme hinweist, wobei auch deren Umfang, Inhalt oder Bedingungen zu berücksichtigen sind (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 16. Mai 2002, Frankreich/Kommission, C-482/99, EU:C:2002:294, Rn. 56).
- 335 Jedoch kann die bloße Tatsache, dass ein öffentliches Unternehmen in Form einer allgemeinrechtlichen Kapitalgesellschaft gegründet worden ist, nicht in Anbetracht der Selbständigkeit, die ihm diese Rechtsform möglicherweise verleiht, als ausreichend angesehen werden, um auszuschließen, dass eine Beihilfemaßnahme einer solchen Gesellschaft dem Staat zuzurechnen ist. Denn die Existenz einer Kontrollsituation und die tatsächlichen Möglichkeiten der Ausübung eines beherrschenden Einflusses, die sie in der Praxis mit sich bringt, verhindern es, von vornherein auszuschließen, dass eine Maßnahme einer solchen Gesellschaft dem Staat zugerechnet werden kann und die Gefahr einer Umgehung der Vertragsbestimmungen über staatliche Beihilfen besteht, auch wenn die Rechtsform des öffentlichen Unternehmens als Indiz unter anderen an sich erheblich ist, um in einem konkreten Fall festzustellen, ob der Staat beteiligt ist oder nicht (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 16. Mai 2002, Frankreich/Kommission, C-482/99, EU:C:2002:294, Rn. 57 und die dort angeführte Rechtsprechung).

- 336 Im vorliegenden Fall stellte die Kommission in den Rn. 200 bis 202 des angefochtenen Beschlusses, nachdem sie die oben in Rn. 331 wiedergegebene Rn. 52 des Urteils vom 16. Mai 2002, Frankreich/Kommission (C-482/99, EU:C:2002:294), angeführt hatte, zunächst fest, dass sich aus der Kapitalstruktur von PostNord und den Regeln für die Ernennung ihres Verwaltungsrats ergebe, dass es dem dänischen und dem schwedischen Staat möglich gewesen wäre, auf diese Gesellschaft einen beherrschenden Einfluss auszuüben. Sodann stellte die Kommission fest, dass diese Umstände weder die Feststellung erlaubten, dass diese Staaten zum Zeitpunkt der Kapitalerhöhung vom 23. Februar 2017 eine tatsächliche Kontrolle über PostNord ausübten, noch, dass die Behörden in irgendeiner Weise am Erlass dieser Maßnahme beteiligt gewesen seien. Schließlich vertrat die Kommission die Auffassung, dass ITD keinerlei Beweise dafür vorgelegt habe, dass die Kapitalerhöhung von 23. Februar 2017 dem dänischen oder dem schwedischen Staat zuzurechnen sei.
- 337 Die Klägerinnen machen geltend, diese Beurteilung zeuge davon, dass die von der Kommission durchgeführte Prüfung unzureichend und unvollständig gewesen sei.
- 338 Insoweit ist festzustellen, dass die Kommission zu Recht darauf hingewiesen hat, dass die bloße Tatsache, dass sich eine Gesellschaft im öffentlichen Eigentum befindet, gemäß den vom Gerichtshof im Urteil vom 16. Mai 2002, Frankreich/Kommission (C-482/99, EU:C:2002:294), aufgestellten Grundsätzen nicht genügt, um davon auszugehen, dass jede von dieser Gesellschaft getroffene Entscheidung dem Staat als Anteilseigner zuzurechnen ist (vgl. Rn. 330 und 331 oben).
- 339 Aus dem Urteil vom 16. Mai 2002, Frankreich/Kommission (C-482/99, EU:C:2002:294), geht jedoch auch hervor, dass die Kommission im Fall eines Unternehmens, auf das ein Mitgliedstaat einen beherrschenden Einfluss ausüben kann, auf der Grundlage eines Bündels hinreichend präziser und übereinstimmender Indizien prüfen muss, ob der Staat an einer von diesem Unternehmen getroffenen Maßnahme konkret beteiligt ist oder das Fehlen einer solchen Beteiligung im Hinblick auf die Umstände und den Kontext des einzelnen Falles unwahrscheinlich ist (vgl. Rn. 334 oben) (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 25. Juni 2015, SACE und Sace BT/Kommission, T-305/13, EU:T:2015:435, Rn. 51 und 52).
- 340 Da die Kommission im vorliegenden Fall feststellte, dass PostNord ein Unternehmen sei, auf das der dänische und der schwedische Staat einen beherrschenden Einfluss ausüben konnten, durfte sie sich nicht auf die Feststellung beschränken, dass sie nicht von einer Zurechenbarkeit der Kapitalerhöhung vom 23. Februar 2017 an den Staat ausgehen konnte. Nach dem oben in Rn. 339 angeführten Grundsatz war die Kommission verpflichtet, gegebenenfalls auf der Grundlage der Indizien, die sie aufgrund der ihr zur Verfügung stehenden Informationen zusammentragen konnte, konkret festzustellen, ob es wahrscheinlich war, dass die Kapitalerhöhung vom 23. Februar 2017 dem dänischen und dem schwedischen Staat zuzurechnen war.
- 341 Daraus folgt, dass die Kommission dadurch, dass sie bloß feststellte, dass PostNord ein öffentliches Unternehmen sei, eine unzureichende Analyse der Beteiligung des Staates am Erlass der streitigen Maßnahme vorgenommen hat. Dieser Ansatz läuft nämlich darauf hinaus, die Zurechenbarkeit der Kapitalerhöhung vom 23. Februar 2017 an den Staat unter Verstoß gegen den vom Gerichtshof aufgestellten und oben in Rn. 335 angeführten Grundsatz allein deshalb auszuschließen, weil PostNord in Form einer Handelsgesellschaft gegründet wurde.
- 342 Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass ITD zur Stützung ihrer Beschwerde zwei Präsentationen des dänischen Transportministeriums vom 9. und 22. Februar 2017 erwähnt hatte.

- 343 Zwar ging es in diesen Präsentationen, wie die Kommission und das Königreich Dänemark hervorheben, um langfristige Lösungen, die die Einführung eines neuen Produktionsmodells bei Post Danmark ermöglichen sollten, und es war darin nicht die Rede von einer sofortigen Kapitalerhöhung wie der vom 23. Februar 2017. Aus diesen Präsentationen geht jedoch entgegen dem Vorbringen der Kommission hervor, dass sich die dänische Regierung der Tragweite der finanziellen Schwierigkeiten von Post Danmark im Jahr 2016 und jener, die für das Jahr 2017 erwartet wurden, der Gefahr einer Insolvenz dieses Unternehmens sowie der Kosten einer Insolvenz für den Staat bewusst war. Wie die Kommission sowohl im angefochtenen Beschluss als auch in ihren Schriftsätzen festgestellt hat, waren die letztgenannten Faktoren der Grund für die Kapitalerhöhung vom 23. Februar 2017.
- 344 Daher rechtfertigte die Kenntnis des dänischen Staates von diesen Umständen auch eine vertiefte Prüfung der Frage der Zurechenbarkeit der Kapitalerhöhung vom 23. Februar 2017 durch die Kommission, da es angesichts der engen Beziehungen zwischen Staaten und öffentlichen Unternehmen nicht notwendig war, dass auf der Grundlage einer genauen Anweisung nachgewiesen wurde, dass die Behörden PostNord konkret veranlasst hatten, diese Maßnahme zu treffen (siehe oben Rn. 332).
- 345 Insoweit ist auch darauf hinzuweisen, dass die Kommission unter bestimmten Umständen verpflichtet sein kann, bei der Prüfung einer Beschwerde über eine bloße Prüfung der ihr vom Beschwerdeführer zur Kenntnis gebrachten rechtlichen und tatsächlichen Gesichtspunkte hinauszugehen. Die Kommission hat nämlich im Interesse einer ordnungsgemäßen Anwendung der grundlegenden Vorschriften des Vertrags auf dem Gebiet der staatlichen Beihilfen die Beschwerde sorgfältig und unvoreingenommen zu prüfen, was eine Prüfung von Gesichtspunkten erforderlich machen kann, die der Beschwerdeführer nicht ausdrücklich erwähnt hat (vgl. Urteil vom 15. März 2018, Naviera Armas/Kommission, T-108/16, EU:T:2018:145, Rn. 101 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 346 Aus der Akte geht hervor, dass sich die Kommission darauf beschränkt hat, die Beschwerde von ITD an die dänischen und schwedischen Behörden weiterzuleiten, und dass sie sich mit ihrer Antwort vom 20. Dezember 2017 zufriedengegeben hat, wonach diese Behörden von der Kapitalerhöhung vom 23. Februar 2017 erst nach deren Durchführung in ihrer Eigenschaft als Anteilseigner Kenntnis erlangt hätten.
- 347 Insoweit kann sich die Kommission nicht mit Erfolg auf den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit in seiner Auslegung durch das Urteil vom 21. Dezember 2016, Club Hotel Loutraki u. a./Kommission (C-131/15 P, EU:C:2016:989, Rn. 34), berufen. In diesem Urteil hat der Gerichtshof entschieden, dass es dem Mitgliedstaat, der eine der Vorprüfung durch die Kommission unterzogene Maßnahme nicht für eine Beihilfe hält, obliegt, nach dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten und Organen, wie er sich aus Art. 4 Abs. 3 EUV ergibt, und zur Vermeidung einer Verfahrensverzögerung der Kommission so schnell wie möglich nachdem sie ihn mit dieser Maßnahme konfrontiert hat, die für seine Auffassung sprechenden Gesichtspunkte mitzuteilen. Zwar sind die Erklärungen der Mitgliedstaaten an sich im Rahmen der Verfahren zur Kontrolle staatlicher Beihilfen nicht unerheblich (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 26. Juni 2008, SIC/Kommission, T-442/03, EU:T:2008:228, Rn. 104). Jedoch kann im vorliegenden Fall aus dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit in seiner Auslegung durch den Gerichtshof nicht abgeleitet werden, dass sich die Kommission in der Vorprüfungsphase in erster Linie auf Behauptungen der dänischen und schwedischen Behörden stützen konnte, um zu dem Ergebnis zu gelangen, dass die Kapitalerhöhung vom 23. Februar 2017 nicht dem Staat zuzurechnen sei, obwohl diese

Maßnahme von PostNord getroffen worden war, von der die Kommission festgestellt hatte, dass sie ein öffentliches Unternehmen sei, auf das der dänische und der schwedische Staat einen beherrschenden Einfluss ausüben konnten.

- 348 Nach alledem ist festzustellen, dass die Klägerinnen zu Recht geltend machen, dass die Kommission die Frage, ob die Kapitalerhöhung vom 23. Februar 2017 dem dänischen und dem schwedischen Staat zuzurechnen ist, nicht vollständig und ausreichend geprüft hat.
- 349 Diese Schlussfolgerung kann durch das Vorbringen des Königreichs Dänemark nicht in Frage gestellt werden, wonach die Geschäfte von PostNord, wie dies bei jedem privaten Unternehmen der Fall sei, einer rein wirtschaftlichen Logik folgten und von den Staaten als Eigentümer nicht genehmigt zu werden brauchten. Die Kommission hat diesen Umstand in keiner Weise berücksichtigt, als sie feststellte, dass die Kapitalerhöhung vom 23. Februar 2017 dem Staat nicht zuzurechnen sei, da sie sich auf den Hinweis beschränkte, dass die Kapitalstruktur von PostNord und die Regeln für die Ernennung ihres Verwaltungsrats nicht die Feststellung erlaubten, dass diese Aktionärsstaaten an dieser Kapitalerhöhung beteiligt gewesen seien. Jedenfalls wird das Vorbringen des Königreichs Dänemark zu den Bedingungen, unter denen PostNord ihre Tätigkeit ausübte, durch keine Belege gestützt.
- 350 Nach alledem ist der zweite Grund zu prüfen, den die Kommission für ihre Schlussfolgerung anführt, dass die Kapitalerhöhung vom 23. Februar 2017 keine staatliche Beihilfe darstelle, nämlich dass aus dieser Maßnahme kein Vorteil gezogen werden könne, da sie das Kriterium des marktwirtschaftlich handelnden privaten Kapitalgebers erfülle.

***c) Zum Kriterium des marktwirtschaftlich handelnden privaten Kapitalgebers***

- 351 Nach der Rechtsprechung deckt sich die Frage, ob die Kommission das Kriterium des marktwirtschaftlich handelnden privaten Kapitalgebers fehlerhaft angewandt hat, nicht mit der Frage, ob ernste Schwierigkeiten bestehen, die die Einleitung des förmlichen Prüfverfahrens erforderlich machen. Die Prüfung, ob ernste Schwierigkeiten bestehen, zielt nämlich nicht darauf ab, ob die Kommission Art. 107 AEUV korrekt angewandt hat, sondern auf die Feststellung, ob die Kommission bei Erlass der angefochtenen Entscheidung über ausreichende Informationen verfügte, um das Vorliegen einer staatlichen Beihilfe und gegebenenfalls ihre Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt beurteilen zu können (vgl. Urteil vom 28. März 2012, Ryanair/Kommission, T-123/09, EU:T:2012:164, Rn. 129 und die dort angeführte Rechtsprechung, Urteil vom 12. Juni 2014, Sarc/Kommission, T-488/11, nicht veröffentlicht, EU:T:2014:497, Rn. 93).
- 352 Die Grundsätze, die die Unionsgerichte in ihrer Rechtsprechung zur Anwendung des Kriteriums des marktwirtschaftlich handelnden privaten Kapitalgebers aufgestellt haben, sind dennoch bei der Beurteilung der Frage von Nutzen, ob die Kommission in der Vorprüfungsphase mit ernststen Schwierigkeiten konfrontiert war, die sie nicht ausgeräumt hat, als sie feststellte, dass die Kapitalerhöhung vom 23. Februar 2017 nicht geeignet sei, Post Danmark einen Vorteil zu verschaffen.
- 353 Vorab ist darauf hinzuweisen, dass nach gefestigter Rechtsprechung die Voraussetzungen, die eine Maßnahme erfüllen muss, um unter den Begriff „Beihilfe“ im Sinne von Art. 107 AEUV zu fallen, nicht erfüllt sind, wenn das begünstigte öffentliche Unternehmen denselben Vorteil, der ihm aus Staatsmitteln gewährt wurde, unter Umständen, die normalen Marktbedingungen entsprechen, hätte erhalten können, wobei diese Beurteilung grundsätzlich unter Anwendung des Kriteriums

des privaten Kapitalgebers erfolgt (vgl. Urteil vom 24. Januar 2013, Frucona Košice/Kommission, C-73/11 P, EU:C:2013:32, Rn. 70 und die dort angeführte Rechtsprechung, Urteil vom 21. Dezember 2016, Club Hotel Loutraki u. a./Kommission, C-131/15 P, EU:C:2016:989, Rn. 71).

- 354 Daher ist im Rahmen der Anwendung des Kriteriums des marktwirtschaftlich handelnden privaten Kapitalgebers zu prüfen, ob ein unter normalen marktwirtschaftlichen Bedingungen tätiger privater Investor von vergleichbarer Größe wie die Einrichtung des öffentlichen Sektors in vergleichbarer Lage und unter den gleichen Umständen hätte veranlasst werden können, Kapitalhilfen dieses Umfangs zu gewähren (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 4. September 2014, SNCM und Frankreich/Corsica Ferries France, C-533/12 P und C-536/12 P, EU:C:2014:2142, Rn. 32 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 355 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass mit dem Verhalten des privaten Kapitalgebers, mit dem das Verhalten des öffentlichen Kapitalgebers verglichen werden muss, nicht zwangsläufig das eines gewöhnlichen Kapitalgebers gemeint ist, der Kapital zum Zweck seiner mehr oder weniger kurzfristigen Rentabilisierung anlegt, aber doch wenigstens das Verhalten einer privaten Holding oder einer privaten Unternehmensgruppe, die eine globale oder sektorale Strukturpolitik verfolgt und sich von längerfristigen Rentabilitätsaussichten leiten lässt (Urteile vom 21. März 1991, Italien/Kommission, C-305/89, EU:C:1991:142, Rn. 20, und vom 24. September 2008, Kahla/Thüringen Porzellan/Kommission, T-20/03, EU:T:2008:395, Rn. 238). Wenn somit die Kapitalzuschüsse eines öffentlichen Kapitalgebers selbst langfristig von jeder Aussicht auf Rentabilität absehen, sind sie gemäß der Rechtsprechung als Beihilfen im Sinne des Art. 107 AEUV anzusehen; sie sind mit dem Binnenmarkt nur dann vereinbar, wenn sie den Kriterien dieser Bestimmung gerecht werden (vgl. Urteil vom 4. September 2014, SNCM und Frankreich/Corsica Ferries France, C-533/12 P und C-536/12 P, EU:C:2014:2142, Rn. 39 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 356 Insbesondere hat der Gerichtshof entschieden, dass ein privater Anteilseigner vernünftigerweise einem Unternehmen das Kapital zuführen kann, das zur Sicherstellung seines Fortbestandes erforderlich ist, wenn es sich in vorübergehenden Schwierigkeiten befindet, aber seine Rentabilität – gegebenenfalls nach einer Umstrukturierung – wieder zurückgewinnen kann. Daher kann eine Muttergesellschaft während eines beschränkten Zeitraums auch Verluste einer ihrer Tochtergesellschaften übernehmen, um dieser die Einstellung ihrer Tätigkeit unter möglichst günstigen Bedingungen zu ermöglichen (Urteile vom 21. März 1991, Italien/Kommission, C-303/88, EU:C:1991:136, Rn. 21 und 22, vom 18. Dezember 2008, Componenta/Kommission, T-455/05, nicht veröffentlicht, EU:T:2008:597, Rn. 87, und vom 28. Januar 2016, Slowenien/Kommission, T-507/12, nicht veröffentlicht, EU:T:2016:35, Rn. 221).
- 357 Insoweit obliegt es dem Mitgliedstaat oder der betreffenden öffentlichen Einrichtung, der Kommission diejenigen objektiven und nachprüfbaren Anhaltspunkte mitzuteilen, die zeigen, dass die Entscheidung, in das Kapital eines Unternehmens einzugreifen, auf wirtschaftlichen Bewertungen beruht, die mit jenen vergleichbar sind, die ein vernünftig handelnder privater Kapitalgeber unter ähnlichen Umständen in einer möglichst ähnlichen Lage wie dieser Mitgliedstaat oder diese Einrichtung vor dem Erlass dieser Maßnahme hätte erstellen lassen, um die künftige Rentabilität einer solchen Maßnahme zu bestimmen. Welche Angaben zur vorherigen wirtschaftlichen Bewertung der Mitgliedstaat mitzuteilen hat, hängt jedoch von der Art und Komplexität der fraglichen Maßnahme, dem Wert der betroffenen Aktiva, Vermögensgegenstände oder Dienstleistungen und den Umständen des Einzelfalls ab (Urteile

vom 25. Juni 2015, SACE und Sace BT/Kommission, T-305/13, EU:T:2015:435, Rn. 97 und 98, und vom 11. Dezember 2018, BTB Holding Investments und Duferco Participations Holding/Kommission, T-100/17, nicht veröffentlicht, EU:T:2018:900, Rn. 79 und 80).

- 358 Auch der Inhalt und der Präzisionsgrad solcher vorheriger wirtschaftlicher Bewertungen können insbesondere von den Umständen des Falles, der Marktsituation und der wirtschaftlichen Konjunktur abhängen, so dass in bestimmten Fällen das Fehlen eines detaillierten Geschäftsplans des Tochterunternehmens, der genaue und vollständige Schätzungen der künftigen Rentabilität und detaillierte Kosten-Nutzen-Analysen enthält, für sich genommen noch nicht den Schluss zulässt, der öffentliche Kapitalgeber habe sich nicht so verhalten, wie ein privater Kapitalgeber es getan hätte (Urteil vom 25. Juni 2015, SACE und Sace BT/Kommission, T-305/13, EU:T:2015:435, Rn. 178 und 179).
- 359 Es ist entschieden worden, dass ein vernünftig handelnder privater Kapitalgeber, der sich nicht in der Lage sieht, detaillierte und vollständige Voraussagen zu treffen, einer seiner Tochtergesellschaften, die erhebliche Verluste verzeichnet hat, kein weiteres Kapital bereitstellen würde, ohne zuvor eine zumindest überschlägige Bewertung vorgenommen zu haben, der sich die hinreichende Wahrscheinlichkeit künftiger Gewinne entnehmen lässt, und ohne verschiedene Szenarien und Optionen, darunter gegebenenfalls den Verkauf oder die etwaige Liquidation der Tochtergesellschaft, geprüft zu haben. Die Unmöglichkeit, detaillierte und vollständige Voraussagen zu treffen, kann somit einen öffentlichen Kapitalgeber nicht davon entbinden, eine angemessene vorherige Bewertung der Rentabilität seiner Investition vorzunehmen, die mit derjenigen vergleichbar ist, die ein privater Kapitalgeber in einer ähnlichen Situation anhand der verfügbaren und vorhersehbaren Daten hätte erstellen lassen (Urteil vom 25. Juni 2015, SACE und Sace BT/Kommission, T-305/13, EU:T:2015:435, Rn. 180 bis 182).
- 360 Insbesondere ergibt sich aus der Rechtsprechung, dass ein rationaler privater Kapitalgeber, der vor der Durchführung einer Transaktion mehrere Alternativen zur Auswahl hat, die Vor- und Nachteile jeder dieser Alternativen beurteilen muss, um die günstigste Alternative zu ermitteln (vgl. in diesem Sinne und entsprechend Urteile vom 24. Januar 2013, Frucona Košice/Kommission, C-73/11 P, EU:C:2013:32, Rn. 79 und 80, und vom 21. März 2013, Kommission/Buczek Automotive, C-405/11 P, nicht veröffentlicht, EU:C:2013:186, Rn. 56 bis 58).
- 361 Im Licht dieser Erwägungen ist zu beurteilen, ob die Kommission im vorliegenden Fall eine vollständige und ausreichende Prüfung der Frage vorgenommen hat, ob ein privater Kapitalgeber die Kapitalerhöhung vom 23. Februar 2017 vorgenommen hätte, und somit zu prüfen, ob sie insoweit auf ernste Schwierigkeiten gestoßen ist, die sie nicht ausgeräumt hat.
- 362 In Rn. 203 des angefochtenen Beschlusses stellte die Kommission fest, dass ein privater Kapitalgeber in der Situation von PostNord sehr wahrscheinlich die Kapitalerhöhung vom 23. Februar 2017 vorgenommen hätte, anstatt seine Tochtergesellschaft in Insolvenz gehen zu lassen. Sie stützte diese Beurteilung zum einen darauf, dass es kaum Zweifel gebe, dass Post Danmark ohne diese Kapitalerhöhung in Insolvenz gegangen wäre, da das Eigenkapital dieser Gesellschaft von 1,29 Mrd. DKK Ende 2015 auf 108 Mio. DKK im folgenden Jahr gesunken sei und für 2017 ein weiterer Verlust erwartet worden sei. Zum anderen stellte die Kommission unter Verweis auf die in Abschnitt 5.1 des angefochtenen Beschlusses wiedergegebenen Erläuterungen der dänischen und der schwedischen Behörden fest, dass die Insolvenz von Post Danmark für die PostNord-Gruppe wesentlich höhere Kosten verursacht hätte als die Kapitalerhöhung vom 23. Februar 2017.



- 363 Aus Abschnitt 5.1 des angefochtenen Beschlusses, insbesondere dessen Rn. 80, geht hervor, dass die dänischen und schwedischen Behörden im Verwaltungsverfahren unter Bezugnahme auf den Vermerk des Verwaltungsrats geltend gemacht haben, dass die Insolvenz von Post Danmark folgende negative Auswirkungen gehabt hätte:
- einen Vertrauensverlust bei den Kredit- und Kapitalmärkten, Kunden, Lieferanten, Eigentümern, Beschäftigten und anderen Interessenträgern der gesamten Gruppe;
  - die Kündigung bestehender Finanzierungsvereinbarungen der PostNord-Gruppe, die die Refinanzierung und die Kapitalbeschaffung erschwere;
  - eine Verschlechterung der Bedingungen, unter denen PostNord Immobilien mieten und von den Lieferanten beliefert werden könne, sowie der Anforderungen an die verschiedenen von PostNord angebotenen Garantien;
  - eine Gefährdung der Position und des Namens von PostNord auf den nordischen Logistikmärkten, auf denen sich die meisten ihrer Kunden befänden, die in mehreren Ländern tätig seien;
  - einen negativen Cashflow-Effekt innerhalb der PostNord-Gruppe sowie einen Bilanzverlust.
- 364 Die Kommission hat daher ihre Schlussfolgerungen auf die Tatsache gestützt, dass die Insolvenz von Post Danmark für die PostNord-Gruppe eine Reihe von negativen Auswirkungen gehabt hätte.
- 365 Insoweit kann nicht ausgeschlossen werden, dass die durch die Insolvenz einer Tochtergesellschaft verursachten negativen Auswirkungen einen privaten Kapitalgeber, dessen Verhalten von wirtschaftlicher Vernunft geleitet wird, dazu veranlassen, Kapitalhilfen zu gewähren, um das Überleben dieser Tochtergesellschaft sicherzustellen.
- 366 Um jedoch in der Vorprüfungsphase die Einstufung einer öffentlichen Investition, die das Überleben einer Tochtergesellschaft sichern soll, als staatliche Beihilfe mit der Begründung auszuschließen, dass sie dem Verhalten eines rational handelnden privaten Kapitalgebers entspricht, muss die Kommission im Einklang mit der oben in den Rn. 355 bis 360 genannten Rechtsprechung in der Lage sein, nachzuweisen, dass dieser Investition gegenüber allen alternativen Maßnahmen, wie etwa der Insolvenz der genannten Tochtergesellschaft, der Vorzug zu geben ist. Zu diesem Zweck muss die Kommission, wie sich aus dieser Rechtsprechung ergibt, auf der Grundlage der ihr vorliegenden zuverlässigen Beweise eine sorgfältige Prüfung der Vor- und Nachteile vornehmen, die sich zum einen aus der Möglichkeit, die Tochtergesellschaft in Insolvenz gehen zu lassen, und zum anderen aus der Möglichkeit, eine öffentliche Investition zu tätigen, um das Überleben des Unternehmens sicherzustellen, ergeben, und dabei insbesondere in letzterem Fall die Rentabilitätsaussichten prüfen, mit denen der öffentliche Kapitalgeber rechnen kann.
- 367 Auch wenn die Kommission im vorliegenden Fall davon ausgegangen ist, dass die Kosten der Kapitalerhöhung vom 23. Februar 2017 für PostNord niedriger gewesen seien als die Kosten einer Insolvenz von Post Danmark, geht aus dem angefochtenen Beschluss hervor, dass sie sich in Wirklichkeit ausschließlich auf die negativen Folgen eines Insolvenzverfahrens über Post

Danmark gestützt hat, ohne auszuschließen, dass ein solches Verfahren trotz allem günstiger sein könnte als eine Kapitalerhöhung, die beispielsweise auch langfristig keine Aussicht auf Rentabilität geboten hätte.

- 368 Insoweit kann die Kommission nicht mit Erfolg geltend machen, dass ihre Schlussfolgerung, wonach die Kapitalerhöhung vom 23. Februar 2017 dem Verhalten eines privaten Kapitalgebers entsprochen habe, nicht auf dem Vermerk des Verwaltungsrats und den oben in Rn. 363 genannten Faktoren beruht habe, sondern auf der wirtschaftlichen Logik, die es mit sich bringe, dass eine Muttergesellschaft, die plötzlich mit der unmittelbar bevorstehenden Insolvenz einer ihrer Tochtergesellschaften konfrontiert sei, beschließen würde, deren Überleben sicherzustellen, indem sie ihre Verluste trage.
- 369 Erstens widerspricht die Kommission mit diesem Argument ihrer Beurteilung in Rn. 203 des angefochtenen Beschlusses, die als einzige der Prüfung des Vorliegens eines aus der Kapitalerhöhung vom 23. Februar 2017 resultierenden Vorteils gewidmet ist und in der sie auf das Vorbringen der dänischen und schwedischen Behörden in dessen Abschnitt 5.1 Bezug nahm.
- 370 Zweitens geht aus dem angefochtenen Beschluss nicht hervor, dass die Kommission die Notlage im Zusammenhang mit der nach der Veröffentlichung des Jahresabschlussberichts von PostNord am 10. Februar 2017 entstandenen Insolvenzgefahr von Post Danmark berücksichtigt hätte. Selbst wenn dem angefochtenen Beschluss entnommen werden könnte, dass sich die Kommission auf eine solche Notlage berufen hat, ist im Übrigen nicht nachgewiesen, dass diese mit der Veröffentlichung des genannten Jahresabschlussberichts eingetreten ist. Insoweit stellte der CEO von PostNord in der Einleitung zu diesem Bericht fest, dass die Ergebnisse von PostNord „weiterhin von einem starken Rückgang des Postvolumens, vor allem in Dänemark, betroffen [sind]“, dass „das rasante Tempo der Digitalisierung ... zu einem dramatischen Rückgang der Mengen und Einnahmen auf dem dänischen Markt geführt [hat]“, und kündigte sodann für die Zukunft an, dass eine Entscheidung über die Einführung eines neuen finanziell tragfähigen Produktionsmodells getroffen würde. Wie die Klägerinnen hervorheben, war daher die Gefahr einer Insolvenz von Post Danmark nur die Folge der finanziellen Schwierigkeiten, in denen sich dieses Unternehmen seit langer Zeit aufgrund des Rückgangs der Postsendungen infolge der verbreiteten Nutzung elektronischer Sendungen befunden hatte (siehe oben Rn. 6).
- 371 Drittens wurde die Kommission dadurch, dass sich PostNord in einer Notlage befand, jedenfalls nicht von der Pflicht entbunden, zu prüfen, ob die Kapitalerhöhung vom 23. Februar 2017 auch langfristig einen rentablen Vorgang darstellen konnte. Aus der oben in den Rn. 355 bis 359 angeführten Rechtsprechung geht nämlich hervor, dass ein rationaler privater Kapitalgeber grundsätzlich vor der Zuführung von Kapital an eine Gesellschaft die Rentabilität eines solchen Vorgangs selbst dann beurteilen muss, wenn ihr keine detaillierten und vollständigen Prognosen vorausgehen können.
- 372 Insoweit gesteht die Kommission implizit ein, Erwägungen zur Rentabilität der Kapitalerhöhung vom 23. Februar 2017 außer Acht gelassen zu haben, wenn sie in der Klagebeantwortung einräumt, dass ein privater Kapitalgeber, wenn er mit der plötzlichen und unmittelbar bevorstehenden Insolvenz einer Tochtergesellschaft konfrontiert wird, deren Überleben sichern kann, „um zumindest die Zeit zu gewinnen, die erforderlich ist, um die Lage richtig zu beurteilen“.

- 373 Viertens scheint die Kommission, selbst wenn davon auszugehen wäre, dass die Kapitalerhöhung vom 23. Februar 2017 eine notwendige Voraussetzung für die Umstrukturierung von Post Danmark war, die Plausibilität der Behauptung, dass das neue Produktionsmodell von Post Danmark die Wiederherstellung der wirtschaftlichen Effizienz dieses Unternehmens ermöglichen würde, nicht einmal summarisch geprüft zu haben.
- 374 Unter diesen Umständen kann nicht der Schluss gezogen werden, dass die Kommission als Grundlage für ihre Feststellung, dass der Maßnahme der Kapitalerhöhung vom 23. Februar 2017 der Vorzug gegenüber der Insolvenz von Post Danmark zu geben sei, eine vollständige und ausreichende Prüfung vorgenommen hat.
- 375 Wie die Klägerinnen geltend machen, läuft die von der Kommission im angefochtenen Beschluss gewählte Lösung darauf hinaus, anzuerkennen, dass jede Kapitalzuführung eines öffentlichen Unternehmens an seine Tochtergesellschaft, bei der eine plötzliche Insolvenzgefahr besteht, grundsätzlich dem Kriterium des marktwirtschaftlich handelnden privaten Kapitalgebers entspricht.
- 376 Folglich ist der vorliegenden Klage stattzugeben, soweit sie sich gegen den Teil des angefochtenen Beschlusses richtet, in dem die Kommission, ohne das förmliche Prüfverfahren nach Art. 108 Abs. 2 AEUV einzuleiten, zu dem Ergebnis gelangt ist, dass die Kapitalerhöhung vom 23. Februar 2017 keine staatliche Beihilfe darstelle, da sie nicht dem dänischen und dem schwedischen Staat zuzurechnen sei und nicht zum Vorliegen eines Vorteils geführt habe.
- 377 Daher ist es nicht erforderlich, dem Antrag der Klägerinnen auf Erlass einer prozessleitenden Maßnahme stattzugeben, der auf die Vorlage des Vermerks des Verwaltungsrats abzielt.

#### **IV. Schlussfolgerungen in Bezug auf die Klage insgesamt**

- 378 Allein die Tatsache, dass das Gericht einen von der klagenden Partei zur Stützung ihrer Nichtigkeitsklage geltend gemachten Klagegrund für begründet hält, erlaubt es dem Gericht nach der Rechtsprechung nicht, den angefochtenen Rechtsakt ohne Weiteres insgesamt für nichtig zu erklären. Eine vollständige Nichtigkeitsklärung kann nicht erfolgen, wenn der betreffende Klagegrund, der nur einen spezifischen Aspekt des angefochtenen Rechtsakts betrifft, ganz offensichtlich allein eine teilweise Nichtigkeitsklärung rechtfertigen kann (Urteil vom 11. Dezember 2008, Kommission/Département du Loiret, C-295/07 P, EU:C:2008:707, Rn. 104).
- 379 Die teilweise Nichtigkeitsklärung eines Unionsakts ist jedoch nur möglich, soweit sich die Teile, deren Nichtigkeitsklärung beantragt wird, vom Rest des Rechtsakts abtrennen lassen. Dieses Erfordernis der Abtrennbarkeit ist nicht erfüllt, wenn die teilweise Nichtigkeitsklärung eines Rechtsakts zur Folge hätte, dass der Wesensgehalt dieses Aktes verändert würde (vgl. Urteil vom 11. Dezember 2008, Kommission/Département du Loiret, C-295/07 P, EU:C:2008:707, Rn. 105 und 106 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 380 Im vorliegenden Fall prüfte die Kommission im angefochtenen Beschluss fünf verschiedene Maßnahmen, nämlich die in Rede stehende Ausgleichsleistung, die in Rede stehende Garantie, die in Rede stehende Verwaltungspraxis, die buchhalterische Zuordnung der Kosten von Post Danmark und die Kapitalerhöhung vom 23. Februar 2017. Diese Maßnahmen, deren jeweilige

Eigenständigkeit die Kommission in der mündlichen Verhandlung anerkannt hat, wurden im angefochtenen Beschluss getrennt geprüft und sind jeweils Gegenstand einer eigenen Schlussfolgerung in den oben in Rn. 30 wiedergegebenen Rn. 205 und 206 dieses Beschlusses.

381 Insoweit ist oben in den Rn. 271 und 376 festgestellt worden, dass die vorliegende Klage begründet ist, soweit sie sich gegen die Teile des angefochtenen Beschlusses richtet, in denen die Kommission, ohne das förmliche Prüfverfahren nach Art. 108 Abs. 2 AEUV einzuleiten, zu dem Ergebnis gelangt ist, dass die in Rede stehende Verwaltungspraxis und die Kapitalerhöhung vom 23. Februar 2017 keine staatliche Beihilfe darstellten. Folglich ist der angefochtene Beschluss insoweit teilweise für nichtig zu erklären und die Klage im Übrigen abzuweisen.

## **V. Kosten**

382 Wenn jede Partei teils obsiegt, teils unterliegt, kann das Gericht nach Art. 134 Abs. 3 der Verfahrensordnung beschließen, dass jede Partei ihre eigenen Kosten trägt, oder die Kosten teilen.

383 Da der Klage teilweise stattgegeben worden ist, erscheint es bei angemessener Berücksichtigung der Umstände des Falles geboten, den Klägerinnen die Hälfte ihrer eigenen Kosten und der Kommission die übrigen Kosten der Klägerinnen sowie ihre eigenen Kosten aufzuerlegen.

384 Nach Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung trägt das Königreich Dänemark seine eigenen Kosten. Nach Art. 138 Abs. 3 der Verfahrensordnung tragen Jørgen Jensen Distribution und Dansk Distribution ihre eigenen Kosten.

Aus diesen Gründen hat

DAS GERICHT (Siebte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

- 1. Der Beschluss C(2018) 3169 final der Kommission vom 28. Mai 2018 in der Beihilfesache SA.47707 (2018/N) – Staatliche Ausgleichsleistungen zugunsten von PostNord für die Bereitstellung des Universalpostdiensts – Dänemark wird für nichtig erklärt, soweit am Ende der Vorprüfungsphase festgestellt wurde, dass zum einen die durch den Verwaltungsbeschluss Nr. 1306/90 und die Verwaltungsverordnung F 6742/90 der dänischen Steuerverwaltung eingeführte Mehrwertsteuerbefreiung und zum anderen die von der PostNord AB zugunsten der Post Danmark A/S am 23. Februar 2017 durchgeführte Kapitalerhöhung um eine Milliarde dänische Kronen (DKK) keine staatlichen Beihilfen darstellten.**
- 2. Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.**
- 3. Die ITD, Brancheorganisation for den danske vejgodstransport A/S und die Danske Fragtmænd A/S tragen die Hälfte ihrer eigenen Kosten. Ihre restlichen Kosten werden von der Europäischen Kommission getragen.**
- 4. Die Kommission, das Königreich Dänemark, die Jørgen Jensen Distribution A/S und die Dansk Distribution A/S tragen ihre eigenen Kosten.**

da Silva Passos

Valančius

Truchot

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 5. Mai 2021.

Unterschriften

## Inhaltsverzeichnis

I.	Vorgeschichte des Rechtsstreits . . . . .	2
II.	Verfahren und Anträge der Parteien . . . . .	8
III.	Rechtliche Würdigung . . . . .	9
	A. Anhaltspunkte betreffend Dauer und Ablauf der Vorprüfung . . . . .	11
	B. Anhaltspunkte zum Inhalt des angefochtenen Beschlusses . . . . .	15
	1. Zu der in Rede stehenden Ausgleichsleistung . . . . .	16
	a) Zur Zulässigkeit der Anlagen C.2 bis C.5 . . . . .	19
	b) Zum Vorliegen von ernststen Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der in Rede stehenden Ausgleichsleistung . . . . .	20
	1) Zum kontrafaktischen Szenario . . . . .	21
	2) Zum Abzug der immateriellen Vorteile . . . . .	24
	i) Zur Verbesserung des Ansehens von Post Danmark . . . . .	25
	ii) Zur Allgegenwart . . . . .	27
	3) Zur Berücksichtigung von Effizianzanreizen . . . . .	29
	4) Zur Verwendung der in Rede stehenden Ausgleichsleistung . . . . .	31
	5) Schlussfolgerung . . . . .	34
	2. Zu der in Rede stehenden Garantie . . . . .	34
	3. Zur Befreiung von der Mehrwertsteuer . . . . .	39
	4. Zur buchhalterischen Zuordnung der gemeinsamen Kosten der unter die Universaldienstverpflichtung fallenden und der nicht unter diese Verpflichtung fallenden Tätigkeiten von Post Danmark . . . . .	47
	5. Zur Kapitalerhöhung vom 23. Februar 2017 . . . . .	53
	a) Zum Vorliegen eines Verstoßes gegen Art. 24 Abs. 2 der Verordnung 2015/1589 . . . . .	57
	b) Zur Zurechenbarkeit der Kapitalerhöhung vom 23. Februar 2017 . . . . .	58
	c) Zum Kriterium des marktwirtschaftlich handelnden privaten Kapitalgebers . . . . .	62
IV.	Schlussfolgerungen in Bezug auf die Klage insgesamt . . . . .	67
V.	Kosten . . . . .	68