



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (seitsemäs jaosto)

5 päivänä toukokuuta 2021 *

Valtiontuet – Postiala – Korvaus yleispalveluvelvoitteen täyttämistä – Vastustamatta jättämistä koskeva päätös – Korvauksen laskeminen – Vältettyjen nettokustannusten menetelmä – Yleispalvelusta aiheutuvien aineettomien hyötyjen huomioon ottaminen – Korvauksena myönnettyjen varojen käyttö – Julkinen takaus irtisanomiskorvausten maksamiselle konkurssitilanteessa – Tiettyjen yleispalvelun tarjoajan suorittamien toimintojen vapauttaminen arvonnäköalasta – Yleiskustannusten laskennallinen kohdentaminen yleispalveluun kuuluviin toimintoihin ja muihin toimintoihin – Julkisen yrityksen pääomanlisäys tytäryhtiön konkurssin estämiseksi – Kilpailijan tekemä kantelu – Alustavan tutkinnan päätteeksi annettu päätös siitä, ettei kyseessä ole valtiontuki – Voimassa oleva tuki – Etujen jaksoittainen myöntäminen – Toimenpiteen johtuminen valtiosta – Yksityinen sijoittaja -arviointiperuste

Asiassa T-561/18,

ITD, Brancheorganisation for den danske vejgodstransport A/S, kotipaikka Padborg (Tanska), ja

Danske Fragtmænd A/S, kotipaikka Åbyhøj (Tanska),

edustajanaan asianajaja L. Sandberg-Mørch,

kantajina,

joita tukevat

Jørgen Jensen Distribution A/S, kotipaikka Ikast (Tanska), edustajinaan asianajajat Sandberg-Mørch ja M. Honoré,

ja

Dansk Distribution A/S, kotipaikka Karlslunde (Tanska), edustajinaan asianajajat Sandberg-Mørch ja J. Buendía Sierra,

väliintulijoina,

vastaan

Euroopan komissio, asiamiehinnään K. Blanck ja D. Recchia,

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

vastaajana,

jota tukee

Tanskan kuningaskunta, asiamiehinnään J. Nymann-Lindegren ja M. Wolff, avustajanaan asianajaja R. Holdgaard,

väliintulijana,

jossa on kyseessä SEUT 263 artiklaan perustuva kanne, jolla vaaditaan kumoamaan valtioneudesta SA.47707 (2018/N) – PostNordille postin yleispalvelun tarjoamisesta myönnettyt korvaukset – Tanska, 28.5.2018 annettu komission päätös C(2018) 3169 final,

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (seitsemäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja R. da Silva Passos (esittelevä tuomari) sekä tuomarit V. Valančius ja L. Truchot,

kirjaaja: hallintovirkamies P. Cullen,

ottaen huomioon asian käsittelyn kirjallisessa vaiheessa ja 22.10.2020 pidetyssä istunnossa esitetyn,

on antanut seuraavan

tuomion

I Asian tausta

- 1 ITD, Brancheorganisation for den danske vejgodstransport A/S (jäljempänä ITD) on toimialajärjestö, johon kuuluu Tanskan oikeuden mukaan perustettuja yhtiötä, jotka toimivat valtakunnallisella tai kansainvälisellä tasolla tavaroiden tiekuljetus- ja logistiikkapalveluiden markkinoilla.
- 2 Danske Fragtmænd A/S on Tanskan oikeuden mukaan perustettu yhtiö, joka toimii erityisesti tavaroiden tiekuljetus- ja pakettijakelupalveluiden markkinoilla Tanskassa.
- 3 Post Danmark A/S on nimetty 21.12.2010 annetussa Tanskan postilaissa nro 1536 (postloven, lov nr. 1536; Lovtidende 2010 A), sellaisena kuin se on muutettuna, postinjakelusta huolehtivaksi yleispalvelun tarjoajaksi Tanskassa. Tanskan liikenneministeriö on antanut 30.5.2016 kyseisen lain mukaisesti julkisen palvelun toimeksiannon, jonka mukaan Post Danmarkilla on yleispalveluvelvoite 1.7.2016–31.12.2019 (jäljempänä yleispalvelua koskeva toimeksianto). PostNord AB omistaa 100 prosenttia Post Danmarkista, ja Tanskan kuningaskunta omistaa puolestaan 40 prosenttia ja Ruotsin kuningaskunta 60 prosenttia PostNord AB:stä; äänioikeudet jakautuvat yhtiön hallituksessa tasan niin, että kummankin osakkaana olevan valtion osuus on 50 prosenttia.

- 4 Yleispalvelua koskevan toimeksiannon 2 kohdan mukaan kyseisestä palvelusta on huolehdittava sekä valtakunnallisesti että kansainvälisesti ja se on taattava vähintään viitenä työpäivänä viikossa. Yleispalvelu käsittää seuraavat palvelut:
- kirjeistä, (päivittäin, viikoittain ja kuukausittain ilmestyvistä) aikakauslehdistä ja mainoksista (mainoslehdet ja -lehtiset) koostuvien, enintään kahden kilogramman painoisten postilähetysten keräily, lajittelu, kuljetus ja jakelu;
 - enintään 20 kilogramman painoisten pakettien keräily, lajittelu, kuljetus ja jakelu toimitettuna kotiin tai noutopisteeseen; yleispalvelu ei sisällä jakelusopimusten piiriin kuuluvia yritysten välisiä pakettilähetyksiä;
 - kirjattuja ja vakuutettuja lähetyksiä koskevat palvelut;
 - sokeille henkilöille tarkoitettu maksuton postipalvelu, jossa lähetyksen enimmäispaino on seitsemän kilogrammaa.
- 5 Ulkomailta saapuviin ja ulkomaille osoitettuihin lähetyksiin liittyvän yleispalveluvelvoitteen osalta yleispalvelua koskevassa toimeksiannossa täsmennetään erityisesti, että niihin sovelletaan Maailman postiliiton yleissopimusta.
- 6 Sähköisen kirjeenvaihdon yleistymisen 2000-luvun alusta alkaen on johtanut kirjelähetysten määrän vähentymiseen niin merkittävästi, että pääosin siitä syystä Post Danmarkin liikevaihto laski 38 prosenttia vuosina 2009–2016. Tässä tilanteessa PostNord suoritti 23.2.2017 Post Danmarkin hyväksi miljardin Tanskan kruunun (noin 134 miljoonan euron) pääomanlisäyksen (jäljempänä 23.2.2017 tehty pääomanlisäys).
- 7 Kirjeenvaihdon digitalisoitumisen seurausten johdosta Tanskan kuningaskunta ja Ruotsin kuningaskunta tekivät lisäksi 20.10.2017 sopimuksen Post Danmarkin toimintamallin muuttamisesta (jäljempänä 20.10.2017 tehty sopimus), siten kuin PostNord oli sen laatinut ja hyväksynyt hallituksensa ehdotuksessa 29.9.2017.
- 8 Kyseisen 20.10.2017 tehdyn sopimuksen mukaan sopimuksen osapuolet olivat yhtä mieltä tarpeesta ottaa uusi toimintamalli käyttöön ”Tanskassa tapahtuneesta digitalisoitumisesta aiheutuvaan haasteeseen vastaamiseksi” ja Post Danmarkin taloudellisen elinkelpoisuuden varmistamiseksi. Saman sopimuksen mukaan PostNordin laatiman uuden toimintamallin tuli perustua Post Danmarkin pääoman lisäykseen ja noin 4 000 työntekijän vähentämiseen; näiden kustannusten kokonaismääräksi arvioitiin noin viisi miljardia Ruotsin kruunua (noin 491 miljoonaa euroa).
- 9 Post Danmarkin uuden toimintamallin toteuttaminen edellytti etenkin erityisten irtisanomiskorvausten maksamista Post Danmarkin entisille virkasuhteisille työntekijöille, joista oli tullut Post Danmarkin työsuhteisia työntekijöitä silloin, kun Post Danmark muuttui riippumattomasta julkisesta yrityksestä rajavastuuyhtiöksi. Tältä osin 20.10.2017 tehdyn sopimuksen mukaan Tanskan kuningaskunnan oli korvattava nämä kustannukset tekemällä 1,533 miljardin Ruotsin kruunun (noin 150 miljoonan euron) pääomanlisäyksen PostNordin hyväksi.
- 10 Post Danmarkin uusi toimintamalli oli määrä toteuttaa kolmella erillisellä toimenpiteellä, joita olivat

- korvaus, jonka Tanskan viranomaiset maksoivat Post Danmarkille PostNordin välityksellä yleispalvelun tarjoamisesta Tanskassa ja jonka määrällä rahoitettaisiin osa Post Danmarkin entisille virkasuhteisille työntekijöille maksettavista erityisistä irtisanomiskorvauksista;
 - Tanskan kuningaskunnan ja Ruotsin kuningaskunnan suorittama 667 miljoonan Ruotsin kruunun (noin 65 miljoonan euron) pääomanlisäys PostNordin hyväksi;
 - PostNordin suorittama noin 2,3 miljardin Tanskan kruunun (noin 309 miljoonan euron) sisäinen siirto Post Danmarkin hyväksi.
- 11 Tanskan viranomaiset kävivät Euroopan komission kanssa 3.11.2017 ilmoitusta edeltävän yhteydenpidon ensimmäisestä edellä mainitusta toimenpiteestä eli 1,533 miljardin Ruotsin kruunun korvauksesta, joka maksettaisiin Post Danmarkille PostNordin välityksellä postin yleispalvelun tarjoamisesta Tanskassa vuosina 2017–2019 ja jolla rahoitettaisiin osa edellä tämän tuomion 9 kohdassa mainituista irtisanomiskustannuksista.
- 12 ITD teki komissiolle 27.11.2017 kantelun ja väitti, että Tanskan ja Ruotsin viranomaiset olivat myöntäneet tai tulisivat myöntämään sääntöjenvastaista valtiontukea Post Danmarkille erilaisilla aiemmilla tai tulevilla toimenpiteillä.
- 13 Kantelun mukaan kyseinen tuki johtui seuraavista:
- ensinnäkin olemassa oli takaus, jonka nojalla Tanskan kuningaskunta oli sitoutunut maksamaan Post Danmarkille konkurssitilanteessa vastikkeetta Post Danmarkin entisten virkasuhteisten työntekijöiden irtisanomiskustannukset, jotka vastasivat kunkin työntekijän kolmen vuoden palkkaa (jäljempänä kyseessä oleva takaus);
 - toiseksi Tanskassa noudatettiin hallinnollista käytäntöä, jonka nojalla voitiin antaa arvonnäkövapautus postimyyntiyhtiöiden asiakkaiden hyväksi, jos nämä valitsivat tavarankuljettajaksi Post Danmarkin, mikä kasvatti Post Danmarkin kysyntää;
 - kolmanneksi yleiskustannusten laskennallinen kohdentaminen yleispalveluvelvoitteeseen kuuluvaan toimintaan ja muuhun toimintaan oli tapahtunut epäasianmukaisella tavalla vuosina 2006–2013, minkä johdosta yleispalveluvelvoitteen kustannuksia oli kasvatettu keinotekoisesti ja Post Danmarkin liiketoiminnan kustannuksia oli pienennetty keinotekoisesti; kyseessä oli siten Post Danmarkin liiketoiminnan ristiinrahoittaminen yleispalveluvelvoitteella;
 - neljänneksi 23.2.2017 tehty pääomanlisäys, koska se johtui Tanskan ja Ruotsin valtiosta eikä se täytä markkinataloudessa toimivaa yksityistä sijoittajaa koskevaa arviointiperustetta;
 - viidenneksi Tanskan kuningaskunnan 3.11.2017 alustavasti ilmoittama korvaustoimenpide (ks. edellä tämän tuomion 11 kohta);
 - kuudenneksi Tanskan kuningaskunnan, Ruotsin kuningaskunnan ja PostNordin suorittamat Post Danmarkin pääoman lisäykset sellaisina kuin niistä sovittiin 20.10.2017 tehdyssä sopimuksessa.

- 14 Komissio välitti ITD:n kantelun 30.11.2017 Tanskan ja Ruotsin viranomaisille, jotka toimittivat yhteiset huomautuksensa muutamista kyseisen kantelun väitteistä 20.12.2017. Tanskan viranomaiset toimittivat huomautuksensa kantelun muista väitteistä 21.12.2017.
- 15 Tanskan viranomaiset ilmoittivat komissiolle 8.2.2018, että Post Danmarkille oli myönnetty 1,533 miljardin Ruotsin kruunun korvaus postin yleispalvelun tarjoamisesta vuosina 2017–2019 (jäljempänä kyseessä oleva korvaus).
- 16 Tanskan viranomaiset ilmoittivat 7.5.2018, että kyseessä olevan korvauksen enimmäismäärä oli lopulta 1,683 miljardia Ruotsin kruunua (noin 160 miljoonaa euroa).
- 17 Komissio antoi 28.5.2018 päätöksen C(2018) 3169 final valtioneudesta SA.47707 (2018/N) – PostNordille postin yleispalvelun tarjoamisesta myönnetyt korvaukset – Tanska (jäljempänä riidanalainen päätös).
- 18 Komissio täsmensi riidanalaisessa päätöksessä ensinnäkin, että sen tutkimus kohdistui yhtäältä kyseessä olevaan korvaukseen ja toisaalta ITD:n kantelussaan esittämiin väitteisiin, lukuun ottamatta kuitenkin 20.10.2017 tehdyn sopimuksen mukaisia pääomanlisäyksiä (riidanalaisen päätöksen 73 kohta), joista annettaisiin päätös myöhemmin.
- 19 Toiseksi komissio katsoi kyseessä olevasta korvauksesta ensinnäkin, ettei korvaus täyttänyt 24.7.2003 annetun tuomion Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415) mukaista neljättä arviointiperustetta, koska sitä ei ollut myönnetty tarjouskilpailumenettelyn yhteydessä eikä sen määrää ollut määritetty hyvin johdetun keskivertoyrityksen kustannusten perusteella. Komissio päätteli tästä, että kyseinen toimenpide oli SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea ja että kyseisen tuen soveltuvuus sisämarkkinoille oli tutkittava suhteessa SEUT 106 artiklan 2 kohtaan, sellaisena kuin se on pantu täytäntöön julkisesta palvelusta maksettavana korvauksena myönnettävää valtiontukea koskevista Euroopan unionin puitteista (2011) annetussa komission tiedoksiannossa (EUVL 2012, C 8, s. 15; jäljempänä yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja koskevat puitteet).
- 20 Arvioidessaan kyseessä olevan korvauksen sisämarkkinoille soveltuvuutta komissio tutki erityisesti laskelman, jonka Tanskan viranomaiset olivat tehneet yleispalveluvelvoitteen täyttämiseen tarvittavista nettokustannuksista vältettyjen nettokustannusten menetelmää käyttäen. Tanskan viranomaiset olivat ottaneet laskentamenetelmässään huomioon tosiasiallisen skenaarion, jossa Post Danmark täyttäessään postin yleispalveluvelvoitteen vuosina 2017–2019 odotti ensinnäkin yritysten kuluttajille lähettämien lähetysten lisääntyvän merkittävästi verkkokaupan kasvun ansiosta, toiseksi kirjelähetysten määrän vähentyvän jatkuvasti kirjeenvaihdon digitalisoitumisen yleistymisen seurauksena, kolmanneksi sanoma- ja aikakauslehtilähetysten vähentyvän merkittävästi ja neljänneksi uuden toimintamallin ja siihen liittyvien työntekijöiden irtisanomisten toteutuvan. Tanskan viranomaisten esittämässä kontrafaktuaalisessa skenaariossa Post Danmark ei huolehtisi yleispalveluvelvoitteesta kyseisinä vuosina, minkä seurauksena ensinnäkin kannattamattomasta toiminnasta, kuten sanoma- ja aikakauslehtien, osoitteettoman suoramarkkinoinnin ja ulkomaan lähetysten jakelusta, luovuttaisiin; toiseksi yritys kirjeiden jakelu optimoitaisiin siten, että kotiintoitimitus olisi saatavilla vain suurimmissa kaupungeissa; kolmanneksi pakettilähetysten kotiinkuljetuksesta luovuttaisiin tietyillä maaseutualueilla ja neljänneksi postitoimistojen määrää vähennettäisiin.

- 21 Tanskan viranomaiset vähensivät tästä ilman yleispalveluvelvoitetta vältettävät kustannukset, joita laskettaessa huomioon otettiin erityisesti henkilöstökustannukset, jotka liittyivät ensinnäkin koko Tanskan alueen käsittävän postilaatikkoverkoston ylläpitoon sekä postimerkkien tuotantoon; toiseksi ulkomaan lähetyksistä luopumisen vuoksi lakkautettavan Kööpenhaminan (Tanska) ulkomaanlähetyksen lajittelukeskuksen toimintaan; kolmanneksi niiden kirjeiden lajittelukeskuksiin ja jakelualustoihin, jotka suljettaisiin yrityskirjeiden jakelun optimoinnin jälkeen; neljänneksi postilähetyksen kotiinkuljetuksiin tietyillä alueella ja viidenneksi suljettavien postitoimistojen toimintaan.
- 22 Näiden vastapainoksi Tanskan viranomaiset vähensivät vältetyistä kustannuksista yhtäältä niihin palveluihin liittyvät tulot, joista Post Danmark luopuisi tai jotka se optimoisi ilman yleispalveluvelvoitetta, ja toisaalta voitot, jotka Post Danmark saisi yleispalvelun tarjoajana sille kuuluvaan arvonlisäverovapautukseen perustuvasta kysynnän kasvusta sekä yleispalveluvelvoitteeseen liittyvästä henkisestä omaisuudesta – erityisesti markkinoinnista, joka perustuu näkyvyyteen toimipisteissä ja postilaatikoissa.
- 23 Komissio piti Tanskan viranomaisten ehdottamaa menetelmää luotettava ja toi esille, että kyseisen menetelmän mukaan yleispalveluvelvoitteen täyttämiseen liittyvät vältetyt nettokustannukset olivat 2,571 miljardia Tanskan kruunua (noin 345 miljoonaa euroa), mikä on huomattavasti kyseessä olevaa korvausta enemmän, sillä korvauksen enimmäismääräksi oli vahvistettu 1,192 miljardia Tanskan kruunua (noin 160 miljoonaa euroa).
- 24 Hylättyään väitteet, jotka ITD oli esittänyt kantelussaan erityisesti kyseessä olevan korvauksen osalta, komissio totesi korvauksen soveltuvan sisämarkkinoille.
- 25 Kolmanneksi komissio katsoi muiden ITD:n tekemässä kantelussa esitettyjen väitteiden osalta ensinnäkin, että kyseessä oleva takaus saattoi olla valtioneutua. Se arvioi tältä osin, että tästä takauksesta saattoi aiheutua etua, joskin vain hyvin välillisesti, koska takauksen avulla Post Danmark saattoi säilyttää osan henkilöstöstään muuttuessaan rajavastuuyhtiöksi vuonna 2002. Komissio totesi kuitenkin, että jos kyseessä oleva takaus olisi valtioneutua, se olisi myönnetty vuonna 2002, sillä se koski ainoastaan työntekijöitä, jotka luopuivat virkasuhteestaan kyseisenä ajankohtana. Kyseessä oleva takaus olisi siis myönnetty yli kymmenen vuotta ennen kuin komissio sai tiedon toimenpiteestä ITD:n kantelun kautta, joten se olisi SEUT 108 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 13.7.2015 annetun neuvoston asetuksen (EU) 2015/1589 (EUVL 2015, L 248, s. 9) 1 artiklan b alakohdan iv luetelmakohdan ja 17 artiklan 1 kohdan mukaista voimassa olevaa tukea.
- 26 Toiseksi komissio katsoi, että Tanskan hallinnollisesta käytännöstä myöntää arvonlisäverovapautus Post Danmarkin asiakkaiden hyväksi saattoi aiheutua välillistä etua Post Danmarkille. Komissio katsoi kuitenkin, että kyseinen vapautus perustui yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä 28.11.2006 annetun neuvoston direktiivin 2006/112/EY (EUVL 2006, L 347, s. 1; jäljempänä arvonlisäverodirektiivi) 132 artiklan 1 kohdan a alakohtaan, jonka mukaan yleispalveluvelvoitteeseen kuuluvat palvelut on vapautettava arvonlisäverosta. Riidanalaisen päätöksen mukaan Post Danmarkin hyväksi myönnetty arvonlisäverovapautus ei siten johtunut Tanskan valtiosta eikä voinut näin ollen olla valtioneutua.
- 27 Kolmanneksi Post Danmarkin toimintaan liittyvien kustannusten kohdentamisen ja sen toiminnan mahdollisen ristiintukemisen osalta komissio yhtyi Tanskan viranomaisten selityksiin ja totesi, että yleiskustannukset oli kohdennettu asianmukaisesti yleispalveluvelvoitteeseen kuuluvaan Post Danmarkin toimintaan ja sen muuhun toimintaan. Komissio lisäsi, että joka

tapauksessa ITD:n väittämään kustannusten virheelliseen kohdentamiseen ei vaikuttanut ensinnäkään liittyvän valtion varojen siirtoa. Riidanalaisen päätöksen mukaan tällainen kohdentaminen ei voinut johtua Tanskan viranomaisista, vaikka Tanskan viranomaiset olivat kiistatta antaneet Post Danmarkiin sovellettavat kustannuslaskentaa koskevat ohjeet, sillä ITD ei ollut kuitenkaan osoittanut, miten Tanskan viranomaiset olisivat osallistuneet Post Danmarkin hintojen asettamiseen niiden palveluiden osalta, jotka eivät kuuluneet yleispalveluvelvoitteeseen. Komissio katsoi vielä, ettei Post Danmarkin liiketoiminnan väitetty ristiintukeminen yleispalveluvelvoitteen nojalla kerätyillä varoilla antanut etua, sillä Post Danmark ei ollut saanut yleispalveluvelvoitteen täyttämistä missään vaiheessa korvausta, joka olisi laskettu ITD:n väittämän mukaisen kustannusten kohdentamisen pohjalta.

- 28 Neljänneksi komissio katsoi 23.2.2017 tehdystä pääomanlisäyksestä, että PostNordin pääomarakenteen ja sen hallituksen jäsenten nimittämistavan perusteella Tanskan kuningaskunta ja Ruotsin kuningaskunta saattoivat kiistatta käyttää määräämisvaltaa yhtiössä. Komission mukaan niiden seikkojen perusteella, jotka ITD esittää kantelunsa tueksi, ei voida kuitenkaan osoittaa Tanskan kuningaskunnan tai Ruotsin kuningaskunnan osallistuneen tosiasiallisesti tällaiseen pääomanlisäykseen. Komissio päätteli tästä, ettei kyseinen pääomanlisäys johtunut valtiosta eikä se siten ollut valtiontukea.
- 29 Lisäksi komissio katsoi, että PostNordin tilanteen kaltaisissa olosuhteissa yksityinen sijoittaja olisi päättänyt mieluummin suorittaa 23.2.2017 tehdyn pääomanlisäyksen kuin antaa tytäryhtiönsä, tässä tapauksessa Post Danmarkin, ajautua konkurssiin.
- 30 Riidanalaisen päätöksen päätelmissä todetaan seuraavaa:
- ”(205) Komissio on – – päättänyt katsoa, että yleispalveluvelvoitteesta vuosina 2017–2019 maksettavan korvauksen osalta ilmoitettu tukitoimenpide soveltuu sisämarkkinoille SEUT 106 artiklan 2 kohdan perusteella, eikä komissio vastusta kyseistä toimenpidettä.
- (206) Lisäksi komissio on päättänyt seuraavaa:
- (i) [kyseessä oleva takaus on] voimassa olevaa tukea;
 - (ii) arvonlisäverovapautus ei ole valtiontukea;
 - (iii) kaupallisten palveluiden ristiintukemista ei ole osoitettu aineellisesti eikä se ole joka tapauksessa valtiontukea; ja
 - (iv) [23.2.2017 tehty pääomanlisäys] ei ole valtiontukea.”

II Asian käsittelyn vaiheet sekä asianosaisten ja väliintulijoiden vaatimukset

- 31 Kantajina olevat ITD ja Danske Fragtmænd nostivat käsiteltävänä olevan kanteen unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 20.9.2018 jättämällä kennekirjelmällä.
- 32 Komissio toimitti vastineensa 7.12.2018.
- 33 Kantajat toimittivat vastauskirjelmänsä 15.2.2019. Komissio toimitti vastauskirjelmänsä 17.4.2019.

- 34 Tanskan kuningaskunta on pyytänyt unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 16.1.2019 jättämällään kirjelmällä saada osallistua oikeudenkäyntiin tukeakseen komission vaatimuksia. Unionin yleisen tuomioistuimen yhdeksännen jaoston puheenjohtaja hyväksyi väliintulohakemuksen 11.4.2019 tekemällään päätöksellä.
- 35 Dansk Distribution A/S ja Jørgen Jensen Distribution A/S toimittivat 17.1.2019 ja 21.1.2019 unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon väliintulohakemukset, joissa ne pyysivät saada osallistua oikeudenkäyntiin tukeakseen kantajien vaatimuksia. Unionin yleisen tuomioistuimen yhdeksännen jaoston puheenjohtaja hyväksyi väliintulohakemukset 12.4.2019 tekemällään päätöksellä.
- 36 Tanskan kuningaskunta jätti väliintulokirjelmänsä 1.7.2019. Jørgen Jensen Distribution ja Dansk Distribution jättivät väliintulokirjelmänsä 3.7.2019. Komissio ja kantajat toimittivat väliintulokirjelmää koskevat huomautuksensa 15. ja 18.11.2019.
- 37 Kun unionin yleisen tuomioistuimen jaostojen kokoonpanoa muutettiin unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 27 artiklan 5 kohdan nojalla, esittelevä tuomari määrättiin seitsemänteen jaostoon, jonka käsiteltäväksi esillä oleva asia tämän vuoksi siirrettiin 17.10.2019.
- 38 Kantajat vaativat, että unionin yleinen tuomioistuin
- toteaa, ettei Tanskan kuningaskunnan esittämiä perusteluja voida tutkia ja että ne ovat joka tapauksessa perusteettomia
 - ottaa kanteen tutkittavaksi ja toteaa sen perustelluksi
 - kumoaa riidanalaisen päätöksen
 - velvoittaa komission ja Tanskan kuningaskunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 39 Komissio vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin
- hylkää kanteen
 - velvoittaa kantajat korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 40 Tanskan kuningaskunta vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin
- hylkää kanteen.
- 41 Jørgen Jensen Distribution ja Dansk Distribution vaativat, että unionin yleinen tuomioistuin
- ottaa kanteen tutkittavaksi, toteaa sen perustelluksi ja kumoaa riidanalaisen päätöksen
 - velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

III Oikeudellinen arviointi

- 42 Kantajat esittävät kanteensa tueksi yhden kanneperusteen, jonka mukaan komissio on jättänyt aloittamatta SEUT 108 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua muodollisen tutkintamenettelyn niistä vakavista vaikeuksista huolimatta, joita se on kohdannut kyseessä olevan korvauksen ja muiden ITD:n kantelussa esille otettujen toimenpiteiden arvioinnissa.
- 43 Aluksi on muistutettava, että ilmoitettujen tukitoimenpiteiden alustavasta tutkinnasta määrätään SEUT 108 artiklan 3 kohdassa, siihen sovelletaan asetuksen 2015/1589 4 artiklaa ja sen tarkoituksena on antaa komissiolle mahdollisuus muodostaa ensimmäinen mielipide kyseisistä toimenpiteistä (ks. vastaavasti tuomio 24.5.2011, komissio v. Kronoply ja Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, 43 kohta).
- 44 Tämän vaiheen päätteeksi komissio toteaa, että ilmoitettu toimenpide ei ole tukea, jolloin se tekee vastustamatta jättämistä koskevan päätöksen asetuksen 2015/1589 4 artiklan 2 kohdan nojalla, tai että toimenpide kuuluu SEUT 107 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan. Jos komissio alustavan tutkinnan jälkeen toteaa, ettei ilmoitetun toimenpiteen – siltä osin kuin se kuuluu SEUT 107 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan – soveltuvuudesta sisämarkkinoille ole epäilyjä, se tekee asetuksen 2015/1589 4 artiklan 3 kohdan nojalla vastustamatta jättämistä koskevan päätöksen (ks. vastaavasti tuomio 24.5.2011, komissio v. Kronoply ja Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, 43 ja 44 kohta).
- 45 Kun komissio tekee vastustamatta jättämistä koskevan päätöksen, se ei pelkästään katso, ettei kyseessä oleva toimenpide ole tukea tai että toimenpide on tukea mutta soveltuu sisämarkkinoille, vaan se myös jättää implisiittisesti aloittamatta SEUT 108 artiklan 2 kohdassa määrätyn ja asetuksen 2015/1589 6 artiklan 1 kohdassa säädetyn muodollisen tutkintamenettelyn (ks. vastaavasti tuomio 24.5.2011, komissio v. Kronoply ja Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, 45 kohta).
- 46 Jos komissio alustavan tutkinnan jälkeen toteaa, että ilmoitetun toimenpiteen soveltuvuudesta sisämarkkinoille on epäilyjä, sen on päätettävä aloittaa asetuksen 2015/1589 4 artiklan 4 kohdan perusteella SEUT 108 artiklan 2 kohdassa määrätty ja mainitun asetuksen 6 artiklan 1 kohdassa säädetty muodollinen tutkintamenettely (tuomio 24.5.2011, komissio v. Kronoply ja Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, 46 kohta).
- 47 Lisäksi asetuksen 2015/1589 24 artiklan 2 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaan asianomaiset osapuolet voivat tehdä kantelun antaakseen komissiolle tietoja oletetuista sääntöjenvastaisista tuista, mistä käynnistyy saman asetuksen 15 artiklan 1 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaisesti SEUT 108 artiklan 3 kohdassa määrätty alustava tutkinta, jonka jälkeen komissio antaa päätöksen asetuksen 2015/1589 4 artiklan 2, 3 tai 4 kohdan mukaisesti.
- 48 Epäilyjen olemassaololla SEUT 108 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua muodollisen tutkintamenettelyn aloittamiseksi tarkoitetaan objektiivisesti olemassa olevia vakavia vaikeuksia, joita komissio on kohdannut tutkiessaan, onko kyseessä oleva toimenpide tukea tai soveltuuko se sisämarkkinoille. Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee nimittäin, että vakavien vaikeuksien käsite on luonteeltaan objektiivinen (tuomio 21.12.2016, Club Hotel Loutraki ym. v. komissio, C-131/15 P, EU:C:2016:989, 31 kohta). Tällaisten vaikeuksien olemassaoloa on arvioitava riidanalaisen päätöksen tekoon liittyvien olosuhteiden ja päätöksen sisällön perusteella objektiivisin perustein ottaen huomioon päätöksessä esitettyjen perustelujen lisäksi ne seikat, jotka komissiolla oli tai saattoi olla käytettävissään, kun se lausui riidanalaisten tukien

soveltuvuudesta sisämarkkinoille (ks. tuomio 28.3.2012, Ryanair v. komissio, T-123/09, EU:T:2012:164, 77 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen), ja tältä osin on muistutettava, että niihin tietoihin, jotka komissiolla ”saattoi olla käytettävissään”, sisältyvät tiedot, jotka näyttivät merkityksellisiltä suoritettavan arvioinnin kannalta ja jotka komissio olisi voinut pyytää toimitettaviksi alustavan tutkinnan aikana (tuomio 20.9.2017, komissio v. Frucona Košice, C-300/16 P, EU:C:2017:706, 71 kohta).

- 49 Näin ollen unionin yleisen tuomioistuimen harjoittamassa laillisuusvalvonnassa, joka kohdistuu vakavien vaikeuksien olemassaoloon, ei luonnollisestikaan rajoituta tarkastelemaan ainoastaan sitä, onko asiassa tehty ilmeinen arviointivirhe (ks. tuomio 27.9.2011, 3F v. komissio, T-30/03 RENV, EU:T:2011:534, 55 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen, ja tuomio 10.7.2012, Smurfit Kappa Group v. komissio, T-304/08, EU:T:2012:351, 80 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Jos tällaisia vaikeuksia olisi olemassa, komission muodollista tutkintamenettelyä aloittamatta tekemä päätös voitaisiin näet kumota jo pelkästään tällä perusteella EUT-sopimuksessa määrätyn kontradiktorisen ja perustellun tutkinnan laiminlyönnin vuoksi siinäkin tapauksessa, että asiassa ei näytettäisi komission arvioineen asian sisältöä oikeudellisesti tai tosiasiallisesti virheellisesti (ks. vastaavasti tuomio 9.9.2010, British Aggregates ym. v. komissio, T-359/04, EU:T:2010:366, 58 kohta).
- 50 On muistutettava, että SEUT 108 artiklan 3 kohdan tarkoituksen ja komissiolle kuuluvan hyvää hallintoa koskevan velvollisuuden mukaisesti komissio voi erityisesti aloittaa keskustelut tuen ilmoittaneen valtion tai kolmansien kanssa ratkaistakseen mahdollisesti ilmenneet vaikeudet alustavan tutkinnan kuluessa. Tämä mahdollisuus merkitsee sitä, että komission on voitava muuttaa kantaansa aloittamiensa keskustelujen tulosten mukaan, eikä tämän muuttamisen lähtökohtaisesti ole tulkittava osoittavan vakavien vaikeuksien olemassaoloa (tuomio 21.12.2016, Club Hotel Loutraki ym. v. komissio, C-131/15 P, EU:C:2016:989, 35 kohta). Kyseiset vaikeudet ovat vakavia ainoastaan, jos niitä ei ole kyetty ratkaisemaan, ja vain tällöin komissiolle jää epäilyksiä ja sen on aloitettava muodollinen tutkintamenettely (tuomio 2.4.2009, Bouygues ja Bouygues Télécom v. komissio, C-431/07 P, EU:C:2009:223, 61 kohta, ja tuomio 27.10.2011, Itävalta v. Scheucher-Fleisch ym., C-47/10 P, EU:C:2011:698, 70 kohta).
- 51 Kantajan on osoitettava vakavien vaikeuksien olemassaolo, minkä se voi tehdä esittämällä joukon yhtäpitäviä todisteita (ks. tuomio 19.9.2018, HH Ferries ym. v. komissio, T-68/15, EU:T:2018:563, 63 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 52 Kantajien väitteet, joilla pyritään osoittamaan sellaisten vakavien vaikeuksien olemassaolo, joiden perusteella komission olisi pitänyt aloittaa muodollinen tutkintamenettely, on tutkittava edellä esitetyt seikat huomioon ottaen.
- 53 Kantajat vetoavat käsiteltävässä asiassa joukkoon aihetodisteita, jotka osoittavat kantajien mukaan niiden vakavien vaikeuksien olemassaolon, jotka johtuvat yhtäältä alustavan tutkinnan kestosta ja sen kulkuun liittyneistä olosuhteista ja toisaalta riidanalaisen päätöksen sisällöstä ja päätöksessä tarkasteltuja erilaisia toimenpiteitä koskevasta komission arvioinnista.

A Alustavan tutkinnan kestoa ja kulkua koskevat aihetodisteet

- 54 Kantajat, joita Jørgen Jensen Distribution ja Dansk Distribution tukevat, väittävät ensinnäkin, että alustavan tutkinnan kesto osoittaa komission kohdanneen vakavia vaikeuksia. Ne korostavat tältä osin, että Tanskan viranomaiset olivat ilmoittaneet kyseessä olevasta korvauksesta 8.2.2018 ja että

riidanalainen päätös annettiin 28.5.2018 eli myöhemmin kuin asetuksen 2015/1589 4 artiklan 5 kohdan mukaisen muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista tai aloittamatta jättämistä koskevan päätöksen antamiselle asetetun kahden kuukauden määräajan kuluessa.

- 55 Kantajat lisäävät, että kyseisen määräajan ylittyminen on sitäkin yllättävämpää, kun huomioon otetaan kyseessä olevasta korvauksesta tehdyn alustavan ilmoituksen ajankohta, 3.11.2017. Ne esittävät tässä yhteydessä yhtäältä, että unionin yleinen tuomioistuin on todennut 15.11.2018 antamassaan tuomiossa Tempus Energy ja Tempus Energy Technology v. komissio (T-793/14, valitus vireillä, EU:T:2018:790), että ilmoitusta edeltävä yhteydenpito on otettava huomioon vakavien vaikeuksien olemassaoloa arvioitaessa. Toisaalta kantajat tuovat esille, että ilmoitusta edeltävän yhteydenpidon kestäminen yli kolme kuukautta on vastoin valtiontuen tarkastusmenettelyissä sovellettavien käytännesääntöjen (EUVL 2009, C 136, s. 13; jäljempänä käytännesäännöt) 14 kohdan mukaista kahden kuukauden enimmäiskesto. Kantajien mukaan näin pitkä kesto johtuu siitä, että komissio on aloittanut kyseessä olevan korvauksen sisämarkkinoille soveltuvuuden arvioinnin ilmoitusta edeltävän yhteydenpidon aikana.
- 56 Lisäksi komissio ylitti vaaditun määräajan antaessaan riidanalaisen päätöksen kuuden kuukauden kuluttua siitä, kun ITD jätti kantelunsa.
- 57 Toiseksi kantajat väittävät, että komission kirjeenvaihto Tanskan ja Ruotsin viranomaisten kanssa niin ilmoitusta edeltävän yhteydenpidon kuin alustavan tutkinnan aikana osoittaa vakavien vaikeuksien olemassaolon. Ne vaativat unionin yleistä tuomioistuinta määräämään prosessinjohtotoimenä kyseisen kirjeenvaihdon esitettäväksi.
- 58 Komissio, jota Tanskan kuningaskunta tukee, kiistää kantajien väitteet.
- 59 Ensinnäkin kantajien väitteestä, joka koskee alustavan tutkinnan liian pitkää kesto, on muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan alustavan tutkinnan kesto voi yhdessä muiden seikkojen kanssa olla osoitus siitä, että komissiolla on ollut vakavia vaikeuksia, jos se ylittää huomattavasti tällaiseen tutkintaan yleensä kuluvan ajan (ks. tuomio 3.12.2014, Castelnou Energía v. komissio, T-57/11, EU:T:2014:1021, 58 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 60 Tässä yhteydessä toisistaan on erotettava jäsenvaltion tekemän ilmoituksen jälkeinen menettely ja se menettely, jonka aikana komissio tutkii kantelun tekemisen jälkeen väitettyä sääntöjenvastaista tukea koskevat tiedot niiden lähteestä riippumatta. Asetuksen 2015/1589 4 artiklan 5 kohdassa säädetään nimittäin, että ensin mainittu ei saa kestää kahta kuukautta pidempään laskettuna täydellisen ilmoituksen vastaanottamista seuraavasta päivästä. Euroopan unionin oikeudessa ei sitä vastoin säädetä mitään määräaikaa jälkimmäisen menettelyn kestolle, vaan asetuksen 2015/1589 12 artiklan 1 kohdassa täsmennetään ainoastaan, että komissio ”tutkii viipymättä – – kantelun” (tuomio 6.5.2019, Scor v. komissio, T-135/17, ei julkaistu, EU:T:2019:287, 106 kohta).
- 61 Käsiteltävässä asiassa komissio vastaanotti yhtäältä ITD:n kantelun 27.11.2017 ja toisaalta Tanskan kuningaskunnan täydellisen ilmoituksen kyseessä olevan korvauksen myöntämistä koskevasta toimenpiteestä 8.2.2018. Komissio antoi näitä kahta menettelyä koskevan riidanalaisen päätöksen 28.5.2018.
- 62 Alustava tutkinta kesti siis kolme kuukautta ja 19 päivää, jos määräajan katsotaan alkaneen kulua Tanskan viranomaisten ilmoituksesta, tai kuusi kuukautta ja yhden päivän, jos määräajan katsotaan alkaneen kulua ITD:n kantelusta.

- 63 Asetuksen 2015/1589 4 artiklan 5 kohdan mukainen kahden kuukauden määräaika on siten ylittynyt yli kuukaudella yhtäältä niiden kolmen kuukauden ja 19 päivän aikana, jotka ovat kuluneet Tanskan viranomaisten antamasta ilmoituksesta riidanalaisen päätöksen antamiseen. Kyseisessä säännöksessä säädetyn määräajan ylittyminen on kuitenkin helppo perustella sillä, että komissio tutki Tanskan viranomaisten ilmoittaman toimenpiteen samaan aikaan kuin neljä niistä viidestä toimenpiteestä, jotka Tanskan viranomaiset olivat ITD:n kantelun mukaan toteuttaneet Post Danmarkin hyväksi, kuten riidanalaisen päätöksen 72 kohdasta ilmenee (ks. edellä tämän tuomion 13 kohta). Komission on siis pitänyt tutkia merkittävä määrä asianosaisten toimittamia tietoja. Lisäksi Tanskan viranomaiset ilmoittivat komissiolle kaksi päivää ennen asetuksen 2015/1589 4 artiklan 5 kohdan mukaisen kahden kuukauden määräajan päättymistä aikovansa muuttaa kyseessä olevan korvauksen määrää niin, että 1,533 miljardin Ruotsin kruunun korvauksen sijaan käytettäisiin 1,683 miljardin Ruotsin kruunun enimmäiskorvausta.
- 64 Se seikka, että alustava tutkinta on ylittänyt asetuksen 2015/1589 4 artiklan 5 kohdan mukaisen määräajan kuukaudella ja 19 päivällä, ei siten viittaa vakavien vaikeuksien olemassaoloon.
- 65 Toisaalta kantajat väittävät ITD:n kantelun ja riidanalaisen päätöksen välillä kuluneiden kuuden kuukauden ja yhden päivän osalta ainoastaan, sen enempää näkemystään täsmentämättä, että tällainen kesto ”ylittää selvästi [määräajan], jossa komission on saatava alustava tutkintansa päätökseen”. Kuten edellä tämän tuomion 60 kohdassa muistutetaan, asiassa sovellettavissa säännöksissä ei säädetä sitovasta määräajasta, jonka kuluessa komissiolle osoitettu valtioneuvoston asiaa koskeva kantelu on käsiteltävä.
- 66 Lisäksi unionin yleinen tuomioistuin on jo todennut, että sen arvioimiseksi, voidaanko tutkinnan kesto pitää osoituksena vakavista vaikeuksista, on syytä viitata komission itsensä laatimiin sisäisiin sääntöihin (ks. vastaavasti tuomio 15.3.2001, Prayon-Rupel v. komissio, T-73/98, EU:T:2001:94, 94 kohta, ja tuomio 9.6.2016, Magic Mountain Kletterhallen ym. v. komissio, T-162/13, ei julkaistu, EU:T:2016:341, 146 kohta). Käytännösääntöjen 47 kohdassa todetaan tältä osin, että ”komissio pyrkii parhaansa mukaan noudattamaan kantelun tutkinnassa ohjeellista aikataulua eli tutkimaan kantelun 12 kuukauden kuluessa sen vastaanottamisesta”, että ”kyseinen määräaika ei ole sitova” ja että ”kunkin asian erityispiirteistä riippuen kantelun tutkinta voi pidentyä silloin kun komission täytyy pyytää lisätietoja kantelijalta, jäsenvaltioilta tai asianomaisilta osapuolilta”.
- 67 Käsiteltävässä asiassa komissio on noudattanut sisäisissä säännöissään vahvistettuja periaatteita, kun se on antanut riidanalaisen päätöksen kuuden kuukauden ja yhden päivän kuluttua siitä, kun ITD jätti kantelunsa.
- 68 Kantajat eivät voi vedota tehokkaasti 10.2.2009 annettuun tuomioon Deutsche Post ja DHL International v. komissio (T-388/03, EU:T:2009:30), sillä kyseisen tuomion 96–98 kohdasta ilmenee unionin yleisen tuomioistuimen katsoneen, että seitsemän kuukauden kulumisen jäsenvaltion tekemästä ilmoituksesta – ei siis kantelusta – ylitti selvästi kahden kuukauden ajan, jossa komission on lähtökohtaisesti saatava alustava tutkinta valmiiksi [SEUT 108] artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 22.3.1999 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 659/1999 (EYVL 1999, L 83, s. 1) 4 artiklan 5 kohdan mukaisesti; kyseisen kohdan sisältö on identtinen asetuksen 2015/1589 4 artiklan 5 kohdan kanssa. Kyseinen tuomio ei ole merkityksellinen myöskään arvioitaessa käsiteltävässä asiassa alustavan tutkinnan kesto laskettuna Tanskan viranomaisten tekemästä kyseessä olevaa korvausta koskevasta ilmoituksesta, sillä kolmen kuukauden ja yhden päivän kulumisen on katsottu kohtuulliseksi edellä tämän tuomion 63 kohdassa esitetystä syistä.

- 69 Näissä olosuhteissa alustavan tutkinnan kesto ei ole aiheodiste vakavien vaikeuksien olemassaolosta.
- 70 Tarkasteltaessa toiseksi alustavaan tutkintaan liittyviä olosuhteita kantajat vetoavat komission sekä Tanskan ja Ruotsin viranomaisien välillä oletetusti käytyyn runsaaseen kirjeenvaihtoon.
- 71 Tältä osin on muistutettava, että pelkästään sitä, että komissio ja asianomainen jäsenvaltio kävivät keskustelua alustavan tutkinnan aikana ja että komissio saattoi tässä yhteydessä pyytää lisätietoja sen tutkittavina olevista toimenpiteistä, ei voida sinänsä pitää osoituksena siitä, että tällä toimielimellä oli vakavia arviointivaikeuksia (ks. vastaavasti tuomio 15.3.2018, Naviera Armas v. komissio, T-108/16, EU:T:2018:145, 69 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). On kuitenkin mahdollista, että komission ja ilmoituksen tehneen jäsenvaltion välillä menettelyn tässä vaiheessa käytyjen keskustelujen sisältö saattaa joissakin olosuhteissa osoittaa tällaisten vaikeuksien olemassaolon, samoin kuin komission ilmoituksen tehneelle jäsenvaltiolle esittämien tietopyyntöjen suuri määrä (ks. vastaavasti tuomio 9.12.2014, Netherlands Maritime Technology Association v. komissio, T-140/13, ei julkaistu, EU:T:2014:1029, 74 kohta, ja tuomio 8.1.2015, Club Hotel Loutraki ym. v. komissio, T-58/13, ei julkaistu, EU:T:2015:1, 47 kohta).
- 72 Käsiteltävässä asiassa riidanalaisen päätöksen 1–10 kohdasta ilmenee, että komissio on ensinnäkin toimittanut ITD:n kantelun Tanskan ja Ruotsin viranomaisille 30.11.2017 ja nämä viranomaiset ovat esittäneet kantelusta huomauksensa 20. ja 21.12.2017. Komissio esitti 5.2.2018 Tanskan viranomaisille tietopyynnön, joka liittyi ITD:n 2.2.2018 esittämään kantelun täydennykseen. Tanskan viranomaiset vastasivat tietopyyntöön 13.2.2018. Sen jälkeen, kun täydellinen ilmoitus kyseessä olevasta korvauksesta oli annettu 8.2.2018, Tanskan viranomaiset ilmoittivat komissiolle 7.5.2018 muuttaneensa kyseisen korvauksen enimmäismäärää.
- 73 Tällaista kirjeenvaihtoa ei voida pitää erityisen tiiviinä tai intensiivisenä, sillä komissio otti Tanskan viranomaisiin yhteyttä ainoastaan saadakseen niiden huomautukset ITD:n kantelusta. Kyseinen kirjeenvaihto ei siten ole aiheodiste vakavien vaikeuksien olemassaolosta.
- 74 Kolmanneksi ja viimeiseksi on todettava, että toisin kuin kantajat väittävät, ilmoitusta edeltävä yhteydenpito ei ole lähtökohtaisesti merkityksellinen arvioitaessa vakavien vaikeuksien olemassaoloa, sillä tällaisten vaikeuksien olemassaoloa arvioidaan suhteessa alustavaan tutkintaan, joka alkaa toimenpidettä koskevasta täydellisestä ilmoituksesta, kuten ilmenee asetuksen 2015/1589 4 artiklan 5 kohdasta (ks. vastaavasti tuomio 28.3.2012, Ryanair v. komissio, T-123/09, EU:T:2012:164, 168 kohta).
- 75 Unionin yleinen tuomioistuin on todennut 15.11.2018 antamassaan tuomiossa Tempus Energy ja Tempus Energy Technology v. komissio (T-793/14, valitus vireillä, EU:T:2018:790), että ilmoitusta edeltävän yhteydenpidon kulku voi olla aiheodiste vakavien vaikeuksien olemassaolosta ainoastaan erityisissä olosuhteissa, joita ovat esimerkiksi ennakoilmoituksen kohteena olevan toimenpiteen monimutkaisuus ja uudensaisuus, ilmoitusta edeltäneen yhteydenpidon kesto ja toimenpiteen sisämarkkinoille soveltuvuuden arviointi tuossa vaiheessa.
- 76 Käsiteltävässä asiassa kantajat eivät kuitenkaan pysty osoittamaan tällaisten erityisten olosuhteiden olemassaoloa.

- 77 Vaikka kantajat esittävät yhtäältä perusteeksi ilmoitusta edeltäneen yhteydenpidon kestäneen yli kolme kuukautta, kesto ei ole kuitenkaan liiallinen, vaikka se ylittääkin käytäntösäännöissä mainitun kahden kuukauden määräajan. Ilmoitusta edeltävän yhteydenpidon aikana komissio nimittäin pyysi Tanskan ja Ruotsin viranomaisilta myös näiden huomautuksia ITD:n kantelusta ja ITD:n täydentävistä huomautuksista (ks. edellä tämän tuomion 14 kohta).
- 78 Toisaalta kantajat ainoastaan olettavat komission sekä Tanskan ja Ruotsin viranomaisten välisen yhteydenpidon sisällön osalta, että kyseessä olevan korvauksen sisämarkkinoille soveltuvuudesta oli keskustelu ilmoitusta edeltäneen yhteydenpidon aikana, esittämättä tästä konkreettista aiheodistetta.
- 79 Vaikka ilmoitusta edeltänyt yhteydenpito otettaisiin huomioon, alustavan tutkinnan kesto ja sen kulkuun liittyvät olosuhteet eivät näin ollen nosta sellaisinaan esille vakavia vaikeuksia, joiden johdosta komissio olisi ollut velvollinen aloittamaan SEUT 108 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua muodollista tutkintamenettelyä.
- 80 Koska unionin yleinen tuomioistuin pystyi lausumaan alustavan tutkinnan kestoja ja olosuhteita koskevista kantajien väitteistä, ei kantajien vaatimusta siitä, että alustavan tutkinnan aikana ja sitä edeltävästi komission sekä Tanskan ja Ruotsin viranomaisten välillä käyty kirjeenvaihto määrättäisiin prosessinjohtotoimena liitettäväksi kokonaisuudessaan asiakirja-aineistoon, ole aiheutta hyväksyä. Kantajat eivät ole joka tapauksessa toimittaneet prosessinjohtotoimeja koskevan vaatimuksensa tueksi mitään todistetta, joka osoittaisi tällaisen toimenpiteen olevan hyödyksi oikeudenkäynnissä (ks. vastaavasti tuomio 11.7.2018, Europa Terra Nostra v. parlamentti, T-13/17, ei julkaistu, EU:T:2018:428, 103 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 81 Näin ollen tutkittavaksi tulevat muut ainoan kanneperusteen tueksi esitetyt kantajien argumentit, joilla pyritään osoittamaan riidanalaisen päätöksen sisällön viittaavan siihen, että kyseessä olevien toimenpiteiden tutkinnassa on ilmennyt vakavia vaikeuksia, joiden johdosta komission olisi pitänyt aloittaa muodollinen tutkintamenettely.

B Riidanalaisen päätöksen sisältöön liittyvät aiheodisteet

- 82 Kantajat pyrkivät perustelemaan ainoan kanneperusteen toista osaa lähinnä korostamalla komission tehneen useita virheitä, jotka osoittavat vakavien vaikeuksien olemassaolon, kun se totesi riidanalaisessa päätöksessä, että
- kyseessä oleva korvaus soveltui sisämarkkinoille;
 - kyseessä oleva takaus oli voimassa olevaa tukea;
 - Post Danmarkin hyväksi myönnetty arvonlisäverovapaus ei johtunut valtiosta;
 - yleispalveluvelvoitteeseen liittyvien kustannusten ja muiden kustannusten virheellistä kohdentamista Post Danmarkin kustannuslaskennassa ei ole osoitettu, siihen ei liittynyt valtion varojen siirtoa eikä se johtunut valtiosta;
 - 23.2.2017 tehty pääomanlisäys ei johtunut valtiosta eikä siitä aiheutunut taloudellista etua.

1. Kyseessä oleva korvaus

- 83 Kantajat, joita Jørgen Jensen Distribution ja Dansk Distribution tukevat, väittävät komission tehneen useita virheitä todetessaan kyseessä olevan korvauksen soveltuvan sisämarkkinoille, mikä osoittaa komission kohdanneen tältä osin vakavia vaikeuksia.
- 84 Kantajat väittävät ensinnäkin komission katsoneen virheellisesti, että Post Danmark olisi luopunut tietyistä toiminnoista ilman yleispalveluvelvoitetta.
- 85 Kantajat korostavat yhtäältä kirjattujen ja vakuutettujen yksittäisten kirje- ja pakettilähetysten sekä sokeille tarkoitetun maksuttoman palvelun osalta, että kyseiset palvelut ovat kannattavia kaupunkialueilla, kuten ilmenee kanteen tueksi esitetystä BDO-nimisen yhtiön laatimasta selvityksestä (jäljempänä BDO:n selvitys). Vältettyjen nettokustannusten laskennassa tarvittavaa kontrafaktuaalista skenaariota arvioidessaan komissio ei erottanut millään tavalla kaupunki- ja maaseutualueita kyseisten palveluiden yhteydessä.
- 86 Kantajat täsmentävät vastauksessaan, että tietyistä palveluista luopumista tai niiden säilyttämistä koskevan päätöksen tulee perustua pitkän aikavälin skenaarioon ja että edellä tämän tuomion 85 kohdassa tarkoitetut palvelut ovat kannattavia pitkällä aikavälillä. Kantajien mukaan Post Danmarkin taloudellinen tilanne ja Post Danmarkille sen rakenneuudistuksesta aiheutuneet kustannukset huomioon ottaen kyseisiä palveluja ei voitu kuitenkaan pitää kannattavina lyhyellä aikavälillä. Koska korvauksen laskenta koskee lyhyttä aikaväliä eli vuosia 2017–2019, komission olisi siis pitänyt ottaa huomioon, että Post Danmark jatkaisi näiden palveluiden tarjoamista myös ilman yleispalveluvelvoitetta, vaikka niistä olisi aiheutunut tappiota tarkastellulla aikavälillä.
- 87 Toisaalta kantajat arvostelevat komissiota siitä, että tämän mukaan Post Danmark lakkauttaisi ulkomaan kirje- ja pakettilähetyspalvelut ilman yleispalveluvelvoitetta. Ne korostavat tältä osin, että PostNordin esitteessä kerrotaan strategisista tavoitteista, joilla pyritään ”globaaliksi toimijaksi” ja ”kansainvälisille markkinoille” ”tarjoamalla kattavia logistisia ratkaisuja”. Ilman yleispalveluvelvoitettakin olisi siis epätodennäköistä, että Post Danmark luopuisi tarjoamasta kyseisiä kansainvälisiä palveluja.
- 88 Sitten kantajat väittävät, ettei komissio ole ottanut huomioon erinäisiä aineettomia hyötyjä, joita Post Danmark sai yleispalveluvelvoitteen ansiosta.
- 89 Yhtäältä komissio on jättänyt virheellisesti ottamatta huomioon sen, että Post Danmarkin maine kasvoi yleispalveluvelvoitteen täyttämisen ansiosta. Yleispalveluvelvoite antoi nimittäin Post Danmarkille monopoliaseman postipalvelujen alalla sekä luvan painaa postimerkkejä, joissa oli sana ”Danmark”, sekä käyttää yleisissä postitoimistoissa tunnusta – kultaista postitorvea, jonka yläpuolella on kruunu. Kantajien mukaan BDO:n selvityksestä, jossa lainataan Ranskan sähköisen viestinnän palvelujen ja postipalvelujen sääntelyviranomaisen (Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, ARCEP) tilaamaa tutkimusta, jonka WIK Consult toteutti vuonna 2010 (jäljempänä WIK:n vuonna 2010 tekemä tutkimus), ilmenee, että tämän aineettoman hyödyn arvo saattoi nousta 81 prosenttiin yleispalveluvelvoitteen määrästä.
- 90 Kantajat lisäävät vastauskirjelmässä, että postipalvelujen tarjoamisen katsotaan yleisesti parantavan niistä huolehtivan yrityksen mainetta ja että näin on myös silloin, kun yrityksellä on talousvaikeuksia. Kantajat esittävät tämän väitteensä tueksi liitteessä C.2 Yhdysvaltain postipalveluiden tarkastusviraston (United States Postal Service Office of Inspector General) laatiman selvityksen, joka on päivätty 28.1.2015 ja joka koskee postialan toimija US Postalin

brändiarvoa (jäljempänä US Postalia koskeva selvitys); liitteessä C.3 WIK:n vuonna 2010 tekemän tutkimuksen ja liitteessä C.4 Irlannin viestinnän sääntelyviranomaisen (Commission for Communications Regulation) selvityksen, joka on päivätty 20.12.2017 ja joka koskee postialan toimija An Postin postitoimintastrategiaa vuosina 2018–2020. Jørgen Jensen Distribution ja Dansk Distribution ovat toimittaneet nämä samat asiakirjat väliintulokirjelmiensä liitteenä.

- 91 Toisaalta koska Post Danmark tarjosi palveluita koko Tanskan alueella, tällainen koko alueen kattaminen antoi sille kantajien mukaan merkittävän edun ja muodosti myyntitekijän erityisesti suhteessa verkkokaupparytyksiin. Tämän edun olemassaolo on myönnetty kantajan mukaan vuotta 2017 koskevassa PostNordin vuosikertomuksessa ja elinkelpoisuusselvityksessä. Komission hyväksymässä vältettyjen nettokustannusten laskelmassa ei ole vähennetty minkäänlaista määrää, joka liittyisi tähän koko alueen kattamiseen.
- 92 Kantajat tuovat vastauksessaan esille, että myös US Postalia koskeva selvitys on merkityksellinen koko alueen kattamisen kannalta, samoin kuin on vastauskirjelmän liitteenä C.5 oleva asiakirja, jonka Yhdistyneen kuningaskunnan talous- ja sosiaalitutkimuslaitos (Economic and Social Research Council, ESRC) laati vuonna 2014 postialan kilpailua Yhdistyneessä kuningaskunnassa koskevan julkisen kuulemisen yhteydessä ja jonka myös Jørgen Jensen Distribution ja Dansk Distribution ovat esittäneet väliintulokirjelmiensä liitteenä. Jørgen Jensen Distribution ja Dansk Distribution korostavat lisäksi, että kaikki yleispalveluvelvoitteesta huolehtivat toimijat hyötyvät koko alueen kattamiseen liittyvästä brändiarvosta, sillä ”yleispalveluvelvoite edellyttää kattavaa ja kaikkialle ulottuvaa yleispalvelua”.
- 93 Kantajat katsovat lisäksi, ettei kyseessä olevassa korvauksessa oteta huomioon tehokkuuskannustimia vastoin yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja koskevien puiteiden 39–43 kohtaa. Kantajat korostavat tästä, että komissio on laskenut yleispalveluvelvoitteen kustannukset Post Danmarkin todellisten kustannusten ja ennakoitujen kustannusten pohjalta. Post Danmark oli konkurssin partaalla kyseessä olevan korvauksen kattamalla ajanjaksolla, ja se olisi tarvinnut mittavan muutoksen tullakseen tehokkaaksi. Kyseistä korvausta ei siis ole laskettu tehokkaan palveluntarjoajan näkökulmasta. Kantajat lisäävät, että mainittu korvaus, joka koskee yleispalveluvelvoitetta vuosina 2017–2019, on myönnetty jälkikäteen kyseisen ajanjakson ensimmäisen puolikkaan osalta, joka käsittää aikavälin vuodesta 2017 riidanalaisen päätöksen antamiseen 28.5.2018. Tarkasteltavan ajanjakson ensimmäisen puolikkaan osalta yleispalvelua koskevassa toimeksiannossa vahvistettujen laatuvaatimusten noudattamista ei siis ollut voitu varmistaa.
- 94 Kantajat väittävät vielä komission tehneen ”oikeudellisen virheen”, kun se katsoi kyseessä olevan korvauksen soveltuvan sisämarkkinoille ja hyväksyi nimenomaisesti sen, että korvauksella rahoitetaan osa sellaisten Post Danmarkin työntekijöiden irtisanomisista, jotka eivät osallistu yleispalveluvelvoitteen täyttämiseen, vaikka kyseinen korvaus olisi pitänyt käyttää ainoastaan yleispalveluvelvoitteen täyttämiseen. Komissiolla on nimittäin velvollisuus tarkistaa tuen sisämarkkinoille soveltuvuus suhteessa tuen tarkoitukseen, mitä komissio ei tehnyt käsiteltävässä asiassa jättäessään tutkimatta, soveltuiko Post Danmarkin työntekijöiden irtisanomiseen liittyvä tarkoitus sisämarkkinoille. Näin ollen komissio on kantajien mukaan hyväksynyt kyseessä olevan korvauksen väärinkäytön.
- 95 Kantajat korostavat vielä, että komissio on hyväksynyt virheellisesti Post Danmarkin työntekijöiden irtisanomiskustannusten ottamisen huomioon vältettyjen nettokustannusten laskennassa, vaikkei kyseisten työntekijöiden ole osoitettu työskennelleen

yleispalveluvelvoitteeseen liittyvissä tehtävissä. Kantajien mukaan niiden argumentin vahvistaa postipalveluja käsittelevän eurooppalaisten sääntelyviranomaisten ryhmän (ERGP) elokuussa 2012 laatima selvitys vältettyjen nettokustannusten laskennasta (jäljempänä ERGP:n selvitys).

- 96 Tanskan kuningaskunnan väliintulohakemuksesta esittämässään huomautuksissa kantajat tuovat esille, että komission olisi pitänyt käyttää perustana suuntaviivoja valtiontuesta rahoitusalan ulkopuolisten vaikeuksissa olevien yritysten pelastamiseen ja rakenneuudistukseen (EUVL 2014, C 249, s. 1; jäljempänä valtiontuesta yritysten pelastamiseen ja rakenneuudistukseen annetut suuntaviivat), kun se hyväksyi kyseessä olevan korvauksen käyttämisen Post Danmarkin entisten työntekijöiden irtisanomiseen. Sekä kantajat että Dansk Distribution toistivat tämän väitteen istunnossa.
- 97 Komissio, jota Tanskan kuningaskunta tukee, kiistää kantajien väitteet.
- 98 Komissio vastustaa yhtäältä erityisesti liitteiden C.2–C.5 tutkittavaksi ottamista, koska kantajilla ei ollut pätevää syytä esittää niitä ensimmäisen kerran vasta vastauskirjelmässä.
- 99 Toisaalta komissio väittää, että työjärjestyksen 84 artiklan mukaisesti ensimmäisen kirjelmien vaihdon jälkeen esitettyjä väitteitä ei voida ottaa tutkittavaksi. Tämä koskee ensinnäkin väitettä, jolla kantajat korostavat vastauskirjelmässä, että kontrafaktuaalinen skenaario on laadittava tiettyjen toimintojen pitkän aikavälin kannattavuuden pohjalta. Toiseksi komissio esittää vastauksessaan unionin yleisen tuomioistuimen prosessinjohtotoimena esittämään kysymykseen, että väite, jonka mukaan irtisanomissuunnitelman kohteena olleiden Post Danmarkin työntekijöiden työskentelemistä yleispalveluvelvoitteeseen kuuluvissa työtehtävissä ei ollut osoitettu, on jätettävä tutkimatta sillä perusteella, että kantajat esittivät kyseisen väitteen ensin vasta vastauskirjelmässään ja sitten Tanskan kuningaskunnan väliintulokirjelmää koskevissa huomautuksissaan. Kolmanneksi komissio esitti vielä istunnossa, ettei edellä tämän tuomion 96 kohdassa tiivistetyksi esitettyä väitettä, joka liittyy kyseessä olevan korvauksen tutkimiseen valtiontuesta yritysten pelastamiseen ja rakenneuudistukseen annettujen suuntaviivojen valossa, voida ottaa tutkittavaksi.

a) Liitteiden C.2–C.5 tutkittavaksi ottaminen

- 100 Työjärjestyksen 76 artiklan f alakohdan mukaisesti kannekirjelmässä on mainittava tarvittaessa todisteet ja pyynnöt näytön esittämiseksi.
- 101 Lisäksi työjärjestyksen 85 artiklan 1 kohdassa määrätään, että todisteet ja pyynnöt näytön esittämiseksi on esitettävä ensimmäisessä kirjelmien vaihdossa. Saman työjärjestyksen 85 artiklan 2 kohdan mukaan varsinaiset asianosaiset voivat vielä kantajan vastauksessa ja vastaajan vastauksessa esittää lausumiensa tueksi uusia todisteita ja pyytää saada esittää näyttöä, jos niiden esittämiseen vasta silloin on pätevä syy.
- 102 Oikeuskäytännöstä ilmenee tältä osin, ettei työjärjestyksen 85 artiklan 1 kohdassa määrättyä preklusiosääntöä kuitenkaan sovelleta vastaanäytön esittämiseen ja näytön täydentämiseen vastapuolen vastineessaan esittämän vastaanäytön vuoksi. Tämä määräys koskee nimittäin uuden näytön esittämistä, ja sitä on tulkittava mainitun työjärjestyksen 92 artiklan 7 kohdan kanssa, jossa määrätään nimenomaisesti, että vastaanäytön esittäminen ja aiemmin esitetyn näytön täydentäminen on sallittua (ks. tuomio 22.6.2017, Biogena Naturprodukte v. EUIPO (ZOM wohl), T-236/16, EU:T:2017:416, 17 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 103 Käsiteltävässä asiassa kantajat ovat esittäneet vastauskirjelmän liitteissä C.2–C.5 erilaisia asiakirjoja, joiden tutkittavaksi ottamista komissio vastustaa sillä perusteella, että ne on esitetty liian myöhään.
- 104 Tältä osin on todettava, että komissio kiistää vastineessaan yhtäältä sen, että yleispalveluvelvoitteesta huolehtivat postialan toimijat saivat tästä toiminnasta pääsääntöisesti lisämainetta, ja toisaalta sen, että nämä samat toimijat voisivat saada koko alueen kattamiseen liittyviä etuja, kun ne tarjoavat laajan valikoiman monenlaista liiketoimintaa varsinaisten postipalvelujen lisäksi. Liitteissä C.2–C.5 esitetyillä asiakirjoilla pyritään osoittamaan lähinnä, toisin kuin komissio väittää, että maineen paraneminen ja koko alueen kattaminen ovat yleispalveluvelvoitteeseen liittyviä aineettomia etuja, jotka ovat yleisesti tunnustettuja postialalla. Kuten kantajat tuovat esille vastauksena unionin yleisen tuomioistuimen prosessinjohtotoimena esittämään kysymykseen, kyseisten liitteiden esittäminen vastauskirjelmässä voidaan näin ollen perustella siten, että sillä pyritään varmistamaan kontradiktorisen periaatteen noudattaminen erinäisten vastineessa esitettyjen lausumien osalta edellä tämän tuomion 102 kohdassa mieliin palautetun oikeuskäytännön mukaisesti.
- 105 Tämän perusteella liitteet C.2–C.5 on otettava tutkittaviksi.

b) Kyseessä olevaan korvaukseen liittyvien vakavien vaikeuksien olemassaolo

- 106 SEUT 106 artiklan 2 kohdan mukaan yrityksiin, jotka tuottavat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja, sovelletaan kilpailusääntöjä siltä osin kuin ne eivät oikeudellisesti tai tosiasiallisesti estä yrityksiä hoitamasta niille uskottuja erityistehtäviä, kuitenkin sillä varauksella, että kaupan kehitykseen ei saa vaikuttaa tavalla, joka olisi ristiriidassa unionin etujen kanssa (ks. tuomio 1.7.2010, M6 ja TF1 v. komissio, T-568/08 ja T-573/08, EU:T:2010:272, 136 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 107 SEUT 106 artiklan 2 kohdalla voidaan poiketa tietyin edellytyksin EUT-sopimuksen yleissäännöistä, ja sillä pyritään sovittamaan yhteen yhtäältä jäsenvaltioiden intressi käyttää erityisesti julkisella sektorilla tiettyjä yrityksiä talous- tai sosiaalipolitiikan välineinä ja toisaalta unionin intressi siihen, että kilpailusääntöjä noudatetaan ja sisämarkkinoiden yhtenäisyys säilytetään. Tuen oikeasuhteisuuden arvioinnilla pyritään SEUT 106 artiklan 2 kohdassa ehkäisemään se, että yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvää palvelua tuottava toimija saa rahoitusta, joka on suurempi kuin julkisen palvelun nettokustannukset (tuomio 7.11.2012, CBI v. komissio, T-137/10, EU:T:2012:584, 293 kohta; tuomio 16.10.2013, TF1 v. komissio, T-275/11, ei julkaistu, EU:T:2013:535, 131 kohta, ja tuomio 24.9.2015, Viasat Broadcasting UK v. komissio, T-125/12, EU:T:2015:687, 87 kohta).
- 108 SEUT 106 artiklan 2 kohtaan väistämättä liittyvän oikeasuhteisuuden valvonnan perusteella komission on verrattava suunniteltujen valtiontukien määrää kyseisten tukien saajalle oletettavasti julkisen palvelun tehtävästä aiheutuvien nettokustannusten määrään (ks. analogisesti tuomio 10.7.2012, TF1 ym. v. komissio, T-520/09, ei julkaistu, EU:T:2012:352, 121 kohta).
- 109 Tämä on vältettyjen nettokustannusten menetelmän tavoite; yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja koskevien puitteiden 25 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaan vältettyjen nettokustannusten menetelmässä ”nettokustannukset, jotka ovat välttämättömiä tai joiden odotetaan olevan välttämättömiä julkisen palvelun velvoitteiden täyttämiseksi, lasketaan niiden nettokustannusten, jotka aiheutuvat palveluntarjoajalle sen harjoittaessa liiketoimintaa julkisen

palvelun velvoitteen alaisena, ja samalle palveluntarjoajalle ilman kyseistä velvoitetta aiheutuvien nettokustannusten tai voiton välisenä erotuksena”. Vältettyjen nettokustannusten menetelmä edellyttää kontrafaktuaalisen skenaarion laatimista eli sellaisen hypoteettisen tilanteen muodostamista, jossa yleispalvelun tarjoaja ei huolehtisi enää yleispalvelusta, ja tämän kontrafaktuaalisen skenaarion vertaamista tosiasialliseen skenaarioon, jossa kyseinen palveluntarjoaja huolehtii yleispalveluvelvoitteesta.

- 110 Kantajien erilaisia väitteitä, joiden mukaan komissio on kohdannut vakavia vaikeuksia arvioidessaan kyseessä olevan korvauksen soveltuvuutta sisämarkkinoille, on tutkittava nämä seikat huomioon ottaen.
- 111 Tässä tapauksessa kantajat esittävät vakavien vaikeuksien olemassaolosta neljä joukkoa aiheutuneita, jotka koskevat ensinnäkin virheellistä luopumista erinäisistä toiminnoista vältettyjen nettokustannusten laskennassa käytetyssä kontrafaktuaalisessa skenaariossa, toiseksi tiettyjen aineettomien hyötyjen jättämistä vähentämättä vältettyjen nettokustannusten laskelmasta, kolmanneksi yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja koskevien puiteiden 39–43 kohdassa tarkoitettujen tehokkuuskannustimien huomioimatta jättämistä kyseisessä laskelmassa ja neljänneksi kyseessä olevan korvauksen käyttämistä muihin tarkoituksiin kuin yleispalveluvelvoitteen täyttämiseen.

1) Kontrafaktuaalinen skenaario

- 112 Kantajat eivät hyväksy laadittua kontrafaktuaalista skenaariota, koska siinä ei oteta tiettyjä toimintoja huomioon. Ne arvostelevat komissiota tältä osin siitä, että komissio on hyväksynyt Tanskan viranomaisten niille esittämän kontrafaktuaalisen skenaarion, vaikka siinä esitetään muutamista sellaisista toiminnoista luopumista, joita Post Danmark olisi todellisuudessa todennäköisesti jatkanut ilman yleispalveluvelvoitetta.
- 113 Aluksi on muistutettava, että yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja koskevien puiteiden 21–23 kohdassa, jotka sijoittuvat puiteiden 2.8 osaan, jonka otsikko on ”Korvauksen määrä”, todetaan seuraavaa:
- ”21. Korvauksen määrä ei saa ylittää sitä, mikä on tarpeen julkisen palvelun velvoitteiden täyttämiseksi aiheutuvien nettokustannusten kattamiseksi, kohtuullinen voitto mukaan luettuna.
22. Korvauksen määrä voidaan määrittää joko odotettujen kustannusten ja tulojen tai todellisten kustannusten ja tulojen perusteella, tai näiden yhdistelmän perusteella riippuen tehokkuuskannustimista, jotka jäsenvaltio haluaa heti aluksi asettaa 40 ja 41 kohdan mukaisesti.
23. Kun korvaus perustuu kokonaan tai osittain odotettuihin kustannuksiin ja tuloihin, ne on täsmennettävä toimeksiannossa. Niiden on perustuttava uskottaviin ja havaittavissa oleviin parametreihin, jotka kuvaavat sitä taloudellista ympäristöä, jossa yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvä palvelu tuotetaan. Niiden on tarvittaessa perustuttava alan sääntelyviranomaisten tai muiden yrityksestä riippumattomien tahojen asiantuntemukseen. Jäsenvaltioiden on ilmoitettava lähteet, joihin odotukset perustuvat (julkiset tietolähteet, yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tuottajan aikaisemmat kustannustasot,

kilpailijoiden kustannustasot, liiketoimintasuunnitelmat, toimialaraportit jne.). Kustannusarviossa on huomioitava ne tehokkuusedut, joita yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tuottajan odotetaan saavan toimeksiannon aikana.”

- 114 Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja koskevien puitteiden 21–23 kohdan perusteella jäsenvaltiot, joiden on ilmoitettava komissiolle tuen myöntämistä koskevista hankkeistaan, voivat käyttää jonkin verran harkintavaltaa valitessaan vältettyjen nettokustannusten laskennassa huomioon otettavia tietoja ja, kun kyseinen laskelma perustuu ennakoituihin tietoihin, komission on valvottava sen uskottavuutta ja varmistettava, ettei se ylitä sitä, mikä on välttämätöntä julkisen palvelun veloitteen täyttämistä aiheutuvien nettokustannusten kattamiseksi, kohtuullinen voitto mukaan luettuna.
- 115 Tältä osin on muistutettava, että ennakoituihin tietoihin sisältyy luonnollisesti virhemarginaali eikä yksin tämä seikka voi olla aiheutusta vakavista vaikeuksista, jotka komissio olisi kohdannut valtiontukea koskevan alustavan tutkinnan aikana (ks. vastaavasti tuomio 10.7.2012, TF1 ym. v. komissio, T-520/09, ei julkaistu, EU:T:2012:352, 103 ja 139 kohta).
- 116 Käsiteltävässä asiassa komissio tuo riidanalaisen päätöksen 148 kohdassa esille, että tosiasiallinen skenaario perustui ennakoituihin kustannuksiin ja tuloihin aikavälillä 2017–2019, vuoden 2017 kymmentä ensimmäistä kuukautta koskeviin Post Danmarkin tilinpäätöstietoihin, kyseisen vuoden kahta viimeistä kuukautta koskeviin ennusteisiin ja Post Danmarkin vuosia 2018 ja 2019 koskevaan liiketoimintasuunnitelmaan. Komissio täsmentää riidanalaisen päätöksen 151 kohdassa, että kontrafaktuaalinen skenaario perustui arvioon Post Danmarkin liiketoiminnan kustannuksista ja tuloista tilanteessa, jossa Post Danmark ei huolehtisi yleispalveluvelvoitteesta.
- 117 Riidanalaisen päätöksen 151 ja 160 kohdasta ilmenee Tanskan viranomaisten katsoneen, että ilman yleispalveluvelvoitetta Post Danmark olisi luopunut yksittäisistä kirje- ja pakettilähetyksistä, jotka määritellään yleispalvelua koskevan toimeksiannon 3 kohdassa ”satunnaisesti ja/tai pienissä määrissä postitetut maksetut kirjeet ja paketit, jotka kuuluvat yleispalveluvelvoitteeseen ja joita Post Danmarkin kanssa tehty sopimus ei kata”; kirjatusta ja vakuutetuista lähetyksistä; sokeille tarkoitettu maksuttomasta palvelusta; sanoma-, aikakaus- ja mainoslehtien jakamisesta sekä ulkomaan kirje- ja pakettilähetyksistä.
- 118 Kantajat tuovat ensinnäkin esille sen seikan, että yksittäiset kirje- ja pakettilähetykset, kirjatut ja vakuutetut lähetykset, sokeille tarkoitettu maksuton palvelu, sanoma- ja aikakauslehtien jakelu ja ulkomaan kirje- ja pakettiposti ovat kannattavaa toimintaa kaupunkialueilla ja että Post Danmark olisi jatkanut kyseisiä toimintoja kaupunkialueilla, vaikkei sillä olisi enää yleispalveluvelvoitetta.
- 119 Aluksi on huomautettava, että kyseisten toimintojen väitetty kannattavuus perustuu BDO:n selvitykseen.
- 120 Tähän on todettava yhtäältä, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin tuomioistuimen ja unionin yleisen tuomioistuimen toimintaa sääntelee vapaan todistusharkinnan periaate ja että ainoa arviointiperuste esitettyjen todisteiden harkinnassa on niiden uskottavuus. Asiakirjan todistusarvoa arvioitaessa on tutkittava sen sisältämän tiedon todenperäisyys ja on otettava huomioon erityisesti asiakirjan alkuperä, laatimisolosuhteet ja vastaanottaja sekä pohdittava, vaikuttaako se sisällöltään järkeenkäyvältä ja luotettavalta (ks. tuomio 15.9.2016, Ferracci v. komissio, T-219/13, EU:T:2016:485, 42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 121 Toisaalta, kuten edellä tämän tuomion 48 kohdassa muistutetaan, valtiontukiasiassa annetun päätöksen laillisuutta on arvioitava niiden tietojen perusteella, jotka komissiolla on saattanut olla käytettävissään päätöksen antaessaan.
- 122 Käsiteltävässä asiassa BDO:n selvitys on laadittu sen jälkeen, kun riidanalainen päätös on annettu ja ITD:n kantelu tehty. Näin ollen kyseisen selvityksen todistusarvoa vakavien vaikeuksien olemassaolon toteen näyttämässä, joka on kantajien tehtävä, on pidettävä erittäin rajallisena.
- 123 Kuten komissio korostaa, kannattavien toimintojen sisällyttäminen kontrafaktuaaliseen skenaarioon olisi lisännyt Post Danmarkin kyseisessä skenaariossa saamia voittoja ja kasvattanut siten vältettyjen nettokustannusten laskennassa tarvittavaa yleispalveluvelvoitteesta saatavien tulojen ja niiden tulojen, jotka Post Danmark olisi saanut ilman yleispalveluvelvoitetta, välistä eroa. Jos kontrafaktuaalisessa skenaariossa olisi mainittu muiden kannattavien toimintojen jatkaminen, olisi kuitenkin pienennetty entisestään sitä mahdollisuutta, että vältettyjen nettokustannusten laskelma olisi johtanut liian suureen korvaukseen, mikä olisi vähentänyt näin ollen samalla sitä vaaraa, ettei kyseessä oleva korvaus sovellu sisämarkkinoille.
- 124 Tätä päätelmää ei horjuta kantajien vastauskirjelmässä esittämä väite siitä, että kantajien kannattaviksi väittämät toiminnot ovat kannattavia ainoastaan pitkällä aikavälillä, vaikka kontrafaktuaalisen skenaarion laatimista varten tarkastellulla lyhyellä aikavälillä eli vuosina 2017–2019 näistä toiminnoista aiheutuisi tappiota.
- 125 Nimittäin vaikka kyseinen väite otettaisiin tutkittavaksi, se perustuu virheelliseen oletamaan. Tässä yhteydessä on muistettava, että vältettyjen nettokustannusten laskenta, jossa pyritään erittelemään yleispalvelun tarjoamisesta erottamattomasti aiheutuvat kustannukset, edellyttää kontrafaktuaalisen skenaarion laatimista eli sellaisen tilanteen tarkastelua, jossa yleispalvelun tarjoaja ei huolehtisi enää yleispalvelusta (ks. edellä tämän tuomion 109 kohta). Kyseisessä menetelmässä arvioidaan ensinnäkin, muuttaisiko toimija, jolle yleispalveluvelvoite alun perin annetaan, toimintaansa ilman yleispalveluvelvoitetta ja lakkaisiko se tarjoamasta tappiollisia palveluita tai tekisikö se muutoksia tappiollisten palvelujen tarjoamistapaan, ja toiseksi arvioitaisiin näiden toiminnassa tehtävien muutosten vaikutusta toimijan kustannuksiin ja tuloihin mahdollisesti vältettyjen nettokustannusten laskemiseksi ja vähentämiseksi niistä. Toisin sanoen yleispalveluvelvoitteen nettokustannukset selvitetään arvioimalla, miten paljon yleispalveluvelvoitteesta huolehtiva toimija kasvattaisi voittojaan, jollei sillä olisi velvoitetta yleispalvelun tarjoamiseen (ks. vastaavasti tuomio 15.10.2020, První novínová společnost v. komissio, T-316/18, ei julkaistu, EU:T:2020:489, 272 ja 273 kohta).
- 126 Kuten komissio tuo esille, tätä varten kontrafaktuaalisessa skenaariossa on siis välttämätöntä kuvata vakaata tilannetta ottamatta huomioon kuluja, joita yleispalvelun tarjoajalle aiheutuu väistämättä siirtymisestä tilanteeseen, jossa sillä ei ole enää yleispalveluvelvoitetta. Kantajien lausumia ei voida hyväksyä, sillä niissä oletetaan, että kannattavien toimintojen jatkamisesta aiheutuu enemmän tappiota kuin voittoa.
- 127 Toiseksi kantajat väittävät, ettei Tanskan viranomaisten esittämä kontrafaktuaalinen skenaario ollut realistinen, koska siinä ajateltiin, että ilman yleispalveluvelvoitetta Post Danmark luopuisi ulkomaan kirje- ja pakettipostista, vaikka Post Danmarkin ilmoittamiin strategisiin tavoitteisiin kuului ”vankka kansainvälinen asema” ja kattavien logististen ratkaisujen tarjoaminen tavarantoimittamiseksi ulkomaille loppuasiakkaalle asti.

- 128 Kuten Tanskan kuningaskunta tuo perustellusti esille, kontrafaktuaalisessa skenaariossa on kyse ainoastaan siitä, että ilman yleispalveluvelvoitetta Post Danmark luopuisi yleispalvelua koskevaan toimeksiantoon kuuluvista toiminnoista eli Maailman postiliiton yleissopimuksen, johon yleispalvelua koskevan toimeksiannon 2 kohdassa viitataan (ks. edellä tämän tuomion 5 kohta), mukaisesti yksityisille osoitetuista enintään 20 kilogrammaa painavista ”kirjelähetyksistä” ja ”postipaketeista”.
- 129 Kontrafaktuaalisesta skenaariosta ei kuitenkaan ilmene Tanskan viranomaisten katsoneen, että Post Danmark vähentäisi ulkomaan toimintaansa tai olisi kykenemätön huolehtimaan tavarantoimituksista kansainvälisellä tasolla, jollei sillä olisi enää yleispalveluvelvoitetta. Tästä seuraa, ettei kontrafaktuaalinen skenaario ole ristiriidassa niiden Post Danmarkin tavoitteiden kanssa, jotka liittyvät sen kansainvälisen aseman vahvistamiseen ja täydellisten, loppuasiakkaisiin asti ulottuvien logististen ratkaisujen tarjoamiseen.
- 130 Edellä esitetyn perusteella kantajien esittämä kontrafaktuaalisen skenaarion laatimista koskeva arvostelu ei paljasta komission kohdanneen vakavia vaikeuksia.

2) Aineettomien hyötyjen vähentäminen

- 131 Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja koskevien puitteiden 25 kohdan viimeisen virkkeen mukaan ”nettokustannuksia laskettaessa olisi arvioitava yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottajan saamia hyötyjä, mukaan lukien aineettomat hyödyt, jos mahdollista”.
- 132 Postin yleispalvelun osalta on tuotava erityisesti esille, että direktiivin 97/67/EY muuttamisesta yhteisön postipalvelujen sisämarkkinoiden täysimääräisen toteuttamisen osalta 20.2.2008 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2008/6/EY (EUVL 2008, L 52, s. 3) lisättiin yhteisön postipalvelujen sisämarkkinoiden kehittämistä ja palvelun laadun parantamista koskevista yhteisistä säännöistä 15.12.1997 annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 97/67/EY (EYVL 1998, L 15, s. 14) liite I, jonka otsikko on ”Yleispalvelun mahdollisten nettokustannusten laskemista koskevat ohjeet”. Kyseisen liitteen B osan kolmannen ja neljännen kohdan mukaan aineettomat hyödyt on otettava huomioon yleispalvelun nettokustannuksia laskettaessa.
- 133 Yleispalveluvelvoitteesta aiheutuvat aineettomat hyödyt on siten lähtökohtaisesti vähennettävä vältettyjen nettokustannusten laskelmasta (ks. vastaavasti tuomio 25.3.2015, Slovenská pošta v. komissio, T-556/08, ei julkaistu, EU:T:2015:189, 373 kohta), mutta yhdessäkään säännöksessä ei täsmennetä, minkä tyyppisiä aineettomia hyötyjä yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvistä palveluista tai erityisesti postialan yleispalveluvelvoitteesta yleensä aiheutuu.
- 134 Käsiteltävässä asiassa komissio muistuttaa riidanalaisen päätöksen 157 kohdassa, että postialan aineettomiin hyötyihin kuuluvat mittakaavaedut ja monipuolisen palveluvalikoiman edut, immateriaalioikeuksiin liittyvät mainosedut, arvonlisäverosta vapauttamisen vaikutukset kysyntään, koko alueen kattamiseen liittyvät edut, neuvottelulta ja asiakaskunnan laajentuminen.
- 135 Komissio tuo riidanalaisen päätöksen 158 kohdassa esille, että Tanskan viranomaisten esittämään vältettyjen nettokustannusten laskelmaan sisältyi kaksi aineettomien hyötyjen ryhmää. Laskelmassa otettiin yhtäältä huomioon kysynnän kasvu Post Danmarkin hyväksi niiden asiakkaiden osalta, jotka joutuvat maksamaan arvonlisäveron pystymättä vähentämään sitä, koska

yleispalveluvelvoitteeseen kuuluvat palvelut on vapautettu kyseisestä verosta. Toisaalta komissio tuo esille, että Tanskan viranomaiset olivat vähentäneet yleispalveluvelvoitteeseen liittyvän henkisen omaisuuden, erityisesti postilaatikkojen ja pakettien noutopisteiden kaltaisiin näkyviin pisteisiin liittyvästä mainosvaikutuksesta muodostuvan henkisen omaisuuden.

- 136 Komissio toteaa riidanalaisen päätöksen 159 kohdassa, että Tanskan viranomaiset olivat sitä vastoin jättäneet yleispalveluvelvoitteen nettokustannusten laskelmasta pois kolme aineettomien hyötyjen ryhmää, jotka liittyvät mittakaavaetuun, neuvotteluvallan kasvuun sekä koko alueen kattamiseen aikakaus- ja mainoslehtien postijakelumarkkinoilla.
- 137 Kantajat arvostelevat komissiota lähinnä siitä, että komissio on hyväksynyt vältettyjen nettokustannusten laskentamenetelmän, jossa ei vähennetä lainkaan aineetonta hyötyä, joka liittyy Post Danmarkin maineen paranemiseen ja koko Tanskan alueen kattamiseen.

i) Post Danmarkin maineen paraneminen

- 138 Kantajat väittävät, että yleispalvelun tarjoajan maineen paranemista pidetään postialalla aina aineettomana hyötynä ja että sen arvo voi ylittää 81 prosenttiin yleispalveluvelvoitteen kustannuksista. Post Danmarkin tapauksessa Post Danmark sai yleispalveluvelvoitteensa nojalla luvan painaa postimerkkejä, joissa oli sana ”Danmark”, ja käyttää yleisissä postitoimipisteissä tunnusta, jossa oli kultainen postitorvi ja sen yläpuolella kruunu, mikä vahvistaa kyseisen yrityksen monopoliasemassa syntynyttä brändiarvoa.
- 139 Aluksi on tuotava esille komission tavoin, että kantajien esittämä 81 prosentin osuus yleispalveluvelvoitteen kustannuksista perustuu televiestintäalaa koskevaan WIK Consultin vuonna 1997 toteuttamaan tutkimukseen, jota lainataan WIK:n vuonna 2010 tekemän tutkimuksen 2.2 kohdassa, jonka otsikko on ”Aineettomat hyödyt sähköisen viestinnän alalla”. Tällaisesta numerotiedosta, joka ei koske postin yleispalvelua, ei siis voida päätellä, että komissio oli kohdannut vakavia vaikeuksia, koska se ei ollut ottanut huomioon yleispalveluvelvoitteen vaikutusta Post Danmarkin maineeseen.
- 140 Kantajien toimittamista erilaisista todisteista ilmenee kuitenkin, että yleispalvelun tarjoajan maineen paranemista voidaan pitää yleispalveluvelvoitteesta aiheutuvana aineettomana hyötynä postialalla. WIK:n vuonna 2010 tekemässä tutkimuksessa ja ERGP:n selvityksessä todetaan samanlaisin sanankääntein erityisesti seuraavaa:
- ”Valtaosa perinteisistä toimijoista / [yleispalvelun tarjoajista] tuottaa erittäin laadukkaita postipalveluja koko alueellaan (maassaan). Tätä kautta niillä on erinomainen maine, ja siten niiden brändiarvo on suuri. Tämän havaitseva asiakaskunta (joka myöntää myös sen, että [yleispalvelun tarjoaja] antaa asiakkaiden käyttöön palveluja tappiolla) on taipuvainen ostamaan (muita kuin yleispalveluvelvoitteeseen kuuluvia) palveluja [yleispalvelun tarjoajalta] muiden toimijoiden vahingoksi. Palvelun laadun laskeminen alle yleispalveluvelvoitteen mukaisten laatuvaatimusten saattaisi johtaa yrityksen maineen ja brändiarvon menettämiseen.”
- 141 Tässä yhteydessä on korostettava, että kyseinen lainaus sisältyy WIK:n vuonna 2010 tekemässä tutkimuksessa ja ERGP:n selvityksessä osaan, jossa on kartoitettu postialan yleispalvelun tarjoajan saamiin etuihin liittyviä saatavilla olevia asiakirjoja ja julkaisuja. Kyseisissä asiakirjoissa täsmennetään, että yleispalvelun tarjoajan maineen paranemiseen liittyvä etu perustuu vuosina 2001, 2002 ja 2008 tehtyihin tutkimuksiin.

- 142 Käsiteltävässä asiassa kantajat eivät pysty selittämään, miten edellä tämän tuomion 140 kohdassa esitettyjä seikkoja, jotka voivat osoittaa yleispalveluvelvoitteen parantavan yleispalveluvelvoitteesta huolehtivan toimijan mainetta, voidaan soveltaa Post Danmarkiin, jonka kohdalla sähköisen kirjeenvaihdon yleistymisen laski liikevaihtoa 38 prosenttia vuosina 2009–2016. Tästä viimeksi mainitusta seikasta on todettava, kuten komissio korostaa, että Post Danmarkin kyseisellä aikavälillä kohtaamat talousvaikeudet johtivat yhtäältä yleispalveluvelvoitteen nojalla tarjottujen palvelusuoritusten vähentymiseen ja toisaalta kyseisiin palveluihin liittyvien maksujen nostamiseen, mikä voi sulkea pois vakavien vaikeuksien olemassaolon siltä osin kuin kyseessä on Post Danmarkin maineen paranemiseen liittyvien hyötyjen jättäminen vähentämättä vältettyjen nettokustannusten laskelmassa.
- 143 Tätä päätelmää ei horjuta US Postalia koskeva selvitys, jonka mukaan yleispalveluvelvoitteesta Yhdysvalloissa huolehtivan postitoimijan, US Postalin, brändiarvo on pysynyt talousvaikeuksista huolimatta hyvin korkeana, yleispalveluvelvoitteen kustannusten tasolla. Tältä osin on todettava, että vaikka US Postalin toiminnanharjoittamisen taustalla oleva asiayhteys olisi sovellettavissa Post Danmarkin tilanteessa, sen brändiarvon merkittävyys ja brändiarvon vertaaminen yleispalveluvelvoitteen kustannuksiin eivät ole lainkaan merkityksellisiä pyrittäessä osoittamaan yrityksen maineen olevan heikompi ilman yleispalveluvelvoitetta. Vähennettäessä aineettomia hyötyjä vältettyjen nettokustannusten laskennan yhteydessä ei nimittäin pidä arvioida yleispalvelun tarjoajan brändiarvoa, vaan on selvitettävä, onko yleispalvelun tarjoajan maine parantunut siksi, että se huolehtii tällaisesta palvelusta.
- 144 Sitä kantajien esille ottamaa seikkaa, että yleispalveluvelvoitteen ansiosta Post Danmark voi painaa postimerkkejä, joissa on nimi ”Danmark”, ja käyttää tunnusta, jossa on kultainen postitorvi ja sen yläpuolella kruunu, ei voida pitää sen enempää aiheutusteena vakavista vaikeuksista, jotka liittyisivät Post Danmarkin maineen paranemisesta muodostuvan aineettoman hyödyn huomioimatta jättämiseen. Nimittäin vaikka tällainen seikka voi osoittaa Tanskan valtion ja Post Danmarkin välisen liittymän, kantajat eivät osoita, että tuo liittymä katkeaisi ilman yleispalveluvelvoitetta. Koska nimi ”Danmark” on osa Post Danmarkin yritysnimeä; koska Post Danmark on perinteinen tanskalainen toimija, joka on ollut tässä ominaisuudessa monopoliasemassa kansallisella alueella, ja koska Tanskan valtio on toinen Post Danmarkin emoyhtiön kahdesta osakkaasta, on todennäköistä, että vaikei Post Danmarkilla olisi enää yleispalveluvelvoitetta, sen yrityskuva yhdistettäisiin edelleen Tanskan valtioon.
- 145 Kantajat eivät voi tehdä päteviä päätelmiä WIK:n vuonna 2010 tekemästä tutkimuksesta, joka koskee ranskalaista toimijaa, La Postea, eivätkä selvityksestä, joka koskee irlantilaista toimijaa, An Postia.
- 146 Vaikka yhtäältä WIK:n vuonna 2010 tekemässä tutkimuksessa todetaan, että La Posten kohdalla yleispalvelun tarjoajana toimiminen saattoi parantaa sen mainetta, tämä päätelmä liittyi kyseiselle toimijalle ominaisiin olosuhteisiin, mikä ilmenee seuraavasta toteamuksesta: ”La Postella on asiakkaiden keskuudessa yhteiskunnan parhaaksi toimivan yrityksen maine”, ja ”kaikki, mikä liittyy Ranskassa julkisen palvelun käsitteeseen, on ollut kansan silmissä perinteisesti hyvin tärkeässä asemassa” ja ”ihmiset luottavat La Posten posti- ja rahaliikennepalveluihin ja muutokset näiden palvelujen tarjoamisessa vaikuttavat heihin herkästi”. Kantajat eivät osoita eivätkä edes väitä, että tällaiset olosuhteet olisivat sovellettavissa Post Danmarkiin.

- 147 Toisaalta An Postia koskevan selvityksen osalta kantajien mainitsema tekstiosuus, jonka mukaan yleispalvelun tarjoaminen parantaa mainetta, sisältyy ”kirjelähetyksiä” käsittelevään osaan. Kyseisen tekstinosan perusteella yleispalveluvelvoitteen voidaan päätellä parantavan mainetta ainoastaan kyseisen palvelun osalta.
- 148 Riidanalaisen päätöksen 151 ja 160 kohdasta ilmenee, että ilman yleispalveluvelvoitetta Post Danmark luopuisi kirjelähetyksistä kyseisen palvelun tappiollisuuden vuoksi. Kirjelähetysten alaan rajoittuva maineen mahdollinen heikentyminen ei siis vaikuttaisi Post Danmarkin tilanteeseen ilman yleispalveluvelvoitetta, sillä Post Danmark ei olisi enää mukana kyseisellä alalla.
- 149 Edellä esitetystä seuraa, ettei yhdenkään kantajien esittämän seikan perusteella voida katsoa, että sen, etteivät Tanskan viranomaiset ottaneet yleispalveluvelvoitteesta johtuvaa yrityskuvan paranemista huomioon vältettyjen nettokustannusten laskelmassa, olisi pitänyt herättää komissiossa epäilyjä tämän tutkiessa kyseessä olevan korvauksen soveltuvuutta sisämarkkinoille.

ii) Koko alueen kattaminen

- 150 Kantajien mukaan komissio on myös hyväksynyt virheellisesti Tanskan viranomaisten ehdottaman vältettyjen nettokustannusten laskelman, vaikkei laskelmassa ole vähennetty mitään määrää koko alueen kattamisen perusteella.
- 151 Kantajien toimittamista erilaisista asiakirjoista, erityisesti WIK:n vuonna 2010 tekemästä tutkimuksesta ja ERGP:n selvityksestä, ilmenee tältä osin, että postialalla koko alueen kattaminen merkitsee uskollisen asiakaskunnan laajentumista, kun kuluttajat kääntyvät mieluummin yleispalvelun tarjoajan kuin sen kilpailijoiden puoleen tietäessään yleispalveluvelvoitteen johdosta kyseisen palveluntarjoajan tarjoavan palveluja koko alueella.
- 152 Aluksi onkin tuotava esille yhtäältä, ettei koko alueen kattamisesta aiheutuva etu hyödytä yksinomaan pankki- tai vakuutuspalveluja tarjoavia toimijoita, toisin kuin komissio väittää, vaikka tällainen etu voi olla sitä merkittävämpi, mitä useampia ja monipuolisempia palveluja on tarjolla. Toisaalta päinvastoin kuin Tanskan kuningaskunta väittää, koko alueen kattamiseen liittyvä etu eroaa tehokkaasta mainonnasta, jolla tarkoitetaan sitä, että yleispalveluvelvoitteeseen liittyvä alueella toimiminen tarjoaa yleispalvelun tarjoajalle näkyvyyttä koko alueella, kun taas muiden toimijoiden olisi käytettävä varoja mainontaan saadakseen vastaavan näkyvyyden.
- 153 Tämän perusteella se seikka, että koko alueen kattamista voitaisiin pitää postialan yleispalveluun liittyvänä aineettomana hyötynä, ei ole ristiriidassa riidanalaisen päätöksen sisällön kanssa, sillä komissio on tuonut esille riidanalaisen päätöksen 157 kohdassa, että tyyppillisiin aineettomiin ja kaupallisiin hyötyihin sisältyvät ”yleiseen kattavuuteen [liittyvät] edut” sekä ”asiakaskunnan laajentuminen”.
- 154 Lisäksi kuten Tanskan kuningaskunta korostaa, koko alueen kattamiseen liittyvää aineetonta etua ei vähennetä järjestelmällisesti vältettyjen nettokustannusten laskelmassa, minkä osoittaa kantajien esittämä WIK:n vuonna 2010 tekemä tutkimus, jonka mukaan yleispalveluvelvoitteesta ei aiheutunut ranskalaiselle toimijalle, La Postelle, minkäänlaista koko alueen kattamiseen liittyvää aineetonta etua.

- 155 Käsiteltävässä asiassa komissio tuo riidanalaisen päätöksen 159 kohdan iii) alakohdassa esille, että mainos- ja aikakauslehtien julkaisijat saattoivat Tanskan viranomaisten mukaan valita vapaasti jakelijoita, jotka eivät tarjonneet yleistä kattavuutta koko alueella. Tämä seikka, jota kantajat eivät kiistä, vaikuttaa osoittavan, ettei Post Danmark hyödy yleispalvelun tarjoajan asemassa koko alueen kattamiseen liittyvästä aineettomasta edusta.
- 156 Kantajan esittämistä todisteista, joilla pyritään osoittamaan, että yleispalveluvelvoitteesta aiheutuu Post Danmarkille koko alueen kattamiseen liittyvää aineetonta hyötyä, on todettava, että PostNord on tuonut vuotta 2017 koskevassa vuosikertomuksessaan ja elinkelpoisuus selvityksessään esille, että yleispalveluvelvoitteen saaminen Ruotsissa ja Tanskassa antoi sille mahdollisuuden ulottaa palvelunsa kaikkiin kotitalouksiin näissä kahdessa valtiossa, mikä on voimatekijä verkkokaupan kasvun suhteen.
- 157 Kyseinen ote ei ole kuitenkaan ristiriidassa riidanalaisen päätöksen sisällön kanssa siltä osin kuin siinä käsitellään koko alueen kattamiseen liittyvän aineettoman hyödyn vähentämättä jättämistä. Komissio tuo nimittäin riidanalaisen päätöksen 149 kohdan i alakohdassa esille, että Post Danmark oli odottanut aikavälillä 2017–2019 yritysten kuluttajille osoittamien lähetysten merkittävää lisääntymistä verkkokaupan kasvun perusteella. Toisaalta riidanalaisen päätöksen 151 kohdasta ilmenee, että ilman yleispalveluvelvoitetta Post Danmark olisi jatkanut muiden pakettien kuin yksittäispakettien jakelua tekemällä joitakin muutoksia kotiintoimitukseen, joka olisi loppunut joiltakin erityisen harvaanasuuilta maaseutualueilta. Kuten komissio ja Tanskan kuningaskunta korostavat, Post Danmarkin koko alueen kattamisessa ei siten olisi tapahtunut merkittäviä muutoksia verkkokauppaan liittyvien palvelujen osalta myöskään ilman yleispalveluvelvoitetta, sillä Post Danmark olisi jatkanut koko Tanskan alueella muiden kuin yksittäispakettien jakelua alueen mukaan joko kotiin toimitettuna tai ilman kotiintoimitusta.
- 158 Lisäksi kuten komissio perustellusti huomauttaa, US Postalia koskevasta selvityksestä ja ESRC:n asiakirjasta poimitut otteet, joita kantajat lainaavat, koskevat yleispalvelun tarjoajan yrityskuvan näkymistä kaikkialla eli koko alueen kattamisen vaikutusta kyseisen palveluntarjoajan maineeseen. Kuten edellä tämän tuomion 142–149 kohdassa tuodaan esille, Post Danmarkin tilanne oli sellainen, että komissio saattoi sulkea pois sen mahdollisuuden, että yleispalveluvelvoite paransi sen mainetta.
- 159 Näissä olosuhteissa kantajien esittämien seikkojen perusteella ei voida katsoa, että koko alueen kattamiseen liittyvää aineetonta hyötyä koskevan yksittäisen vähennyksen tekemättä jättämisen Tanskan viranomaisten esittämässä vältettyjen nettokustannusten laskelmassa olisi pitänyt aiheuttaa komissiolle vakavia vaikeuksia kyseessä olevan korvauksen sisämarkkinoille soveltuvuuden arvioinnissa.

3) Tehokkuuskannustinten huomioon ottaminen

- 160 Kantajat arvostelevat komissiota siitä, että tämä on katsonut kyseessä olevan korvauksen soveltuvan sisämarkkinoille, vaikka kantajien mukaan kyseisen korvauksen taustalla olevassa vältettyjen nettokustannusten laskelmassa sivuutetaan kahdelta kannalta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja koskevien puitteiden 39–43 kohta, jotka koskevat tehokkuuskannustimia. Yhtäältä vältettyjen nettokustannusten laskelmaa ei ole laadittu tehokkaan palveluntarjoajan näkökulmasta, eikä yleispalvelun laatua ole voitu toisaalta valvoa millään tavalla, koska kyseessä oleva korvaus on maksettu osittain jälkikäteen.

161 Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja koskevien puitteiden 39–43 kohdassa todetaan seuraavaa:

- ”39. Suunnitellessaan korvausmenetelmää jäsenvaltioiden on otettava käyttöön kannustimia, joilla varmistetaan korkealaatuisen yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tehokas tuottaminen, jolleivät ne pysty asianmukaisesti perustelevaan, ettei se ole mahdollista tai tarkoituksenmukaista.
40. Tehokkuuskannustimet voivat olla erityyppisiä kunkin tapauksen tai alan erityispiirteiden huomioon ottamiseksi. Jäsenvaltiot voivat esimerkiksi määrittellä etukäteen kiinteän korvaustason, jossa ennakoidaan ja otetaan huomioon tehokkuusedut, joita yrityksen voidaan odottaa saavan toimeksiannon aikana.
41. Vaihtoehtoisesti jäsenvaltiot voivat määrittää toimeksiannossa tuotannollisia tehokkuustavoitteita, joiden yhteydessä korvauksen taso riippuu siitä, missä määrin tavoitteet on saavutettu. Jos yritys ei saavuta tavoitteita, korvausta olisi pienennettävä toimeksiannossa määritellyn laskentamenetelmän mukaisesti. – – Tuotannollisiin tehokkuusetuihin liittyvät palkinnot on asetettava sellaiselle tasolle, että kyseiset edut on mahdollista jakaa tasapainoisesti yrityksen ja jäsenvaltion ja/tai käyttäjien kesken.
42. Kaikkien menetelmien, joilla kannustetaan parantamaan tehokkuutta, on perustuttava objektiivisiin ja mitattavissa oleviin arviointiperusteisiin, jotka on määritetty toimeksiannossa, ja yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottajasta riippumattoman yksikön on arvioitava menetelmiä jälkikäteen läpinäkyvällä tavalla.
43. Tehokkuusedut olisi saavutettava heikentämättä tuotetun palvelun laatua ja niiden olisi täytettävä unionin lainsäädännön vaatimukset.”

162 Käsiteltävässä asiassa komissio toteaa riidanalaisen päätöksen 166–169 kohdassa sekä 181 kohdan vi alakohdassa, että Tanskan viranomaiset olivat ottaneet käyttöön riittävät yleispalvelun tehokkuuskannustimet. Yhtäältä komissio arvioi, että tärkeä tehokkuuskannustin voidaan johtaa siitä seikasta, että kyseessä oleva korvaus maksettaisiin ennakoon ja sen osuus olisi 46 prosenttia vältetyistä nettokustannuksista, minkä perusteella Post Danmark saattoi säilyttää kaikki tehokkuusedut edellyttäen, etteivät ne johtaisi ylisuureen korvaukseen. Toisaalta komissio tuo esille, että yleispalvelua koskevassa toimeksiannossa Post Danmarkille asetut laatuvaatimukset ja kyseisten vaatimusten täyttämättä jättämiseen liittyvä seuraamusjärjestelmä sulki pois sen mahdollisuuden, että nämä tehokkuusedut vaikuttaisivat yleispalvelun laatuun.

163 Kantajien esittämien lausumien perusteella ei voida päätellä, että tällaiset seikat olisivat aiheutuneet vakavien vaikeuksien olemassaolosta kyseessä olevan korvauksen sisämarkkinoille soveltuvuuden arvioinnin osalta.

164 Ensinnäkin kantajat väittävät virheellisesti, ettei kyseessä olevaan korvaukseen sisälly tehokkuuskannustinta, sillä korvauksen saaja, Post Danmark, oli konkurssin partaalla eikä sitä voitu siten pitää tehokkaana palveluntarjoajana. Tällainen argumentti perustuu nimittäin sekaannukseen yhtäältä yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja koskevien puitteiden 39–43 kohdassa vaaditun kaltaisten tehokkuuskannustimien, joilla pyritään siihen, että yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tarjonnassa saadaan aikaan tehokkuusetuja takaamalla samalla laadukkaat palvelut, ja toisaalta sen ajatuksen välillä, että vältetyt nettokustannukset on laskettava tehokkaan palveluntarjoajan näkökulmasta.

165 Tältä osin kysymys siitä, onko tarvittavan korvauksen määrä määritettävä arvioimalla kustannukset, joita tehokkaalle palveluntarjoajalle aiheutuisi yleispalveluvelvoitteen täyttämistä, ei ole merkityksellinen arvioitaessa tuen soveltuvuutta sisämarkkinoille SEUT 106 artiklan 2 kohdan soveltamisen yhteydessä. Yleispalvelun tarjoajan taloudellisen tehokkuuden huomioon ottaminen edellyttäisi nimittäin, että tällaista palvelua tarjotaan tavanomaisten markkinoilla sovellettavien ehtojen mukaan, mihin liittyy se vaara, että yrityksiä, jotka tuottavat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja, estettäisiin oikeudellisesti tai tosiasiallisesti hoitamasta niille uskottua erityistehtävää. Tällaista tilannetta pyritään nimenomaan estämään SEUT 106 artiklan 2 kohdalla (ks. vastaavasti tuomio 24.9.2015, Viasat Broadcasting UK v. komissio, T-125/12, EU:T:2015:687, 90 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

166 Toiseksi kantajien väite, jonka mukaan osa kyseessä olevasta korvauksesta maksettiin, vaikei yleispalvelua koskevien laatuvaatimusten noudattamista voitu varmistaa, ei perustu tosiseikkoihin. Kyseiset laatuvaatimukset sekä niihin liittyvät valvonta- ja seuraamusjärjestelmät on nimittäin vahvistettu yleispalvelua koskevassa toimeksiannossa, joka on päivätty 30.5.2016 eli ennen kyseessä olevaan korvaukseen liittyvän ajanjakson alkamista.

4) Kyseessä olevan korvauksen käyttö

167 Kantajat arvostelevat komissiota ensinnäkin siitä, että tämä on tehnyt oikeudellisen virheen katsoessaan kyseessä olevan korvauksen soveltuvan sisämarkkinoille yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja koskevien puitteiden perusteella ja antaessaan samalla nimenomaisesti luvan siihen, että korvausta käytettäisiin yleispalveluvelvoitteen täyttämisen sijaan entisten virkasuhteisten työntekijöiden irtisanomisesta aiheutuvien kustannusten maksamiseen.

168 Tältä osin on kiistatonta, kuten komissio tuo esille riidanalaisen päätöksen 23 kohdassa, että kyseessä oleva korvaus on Post Danmarkin uuden toimintamallin osatekijä. Tanskan viranomaiset ovat todenneet erityisesti, että kyseessä olevan korvauksen määrällä rahoitetaan osa Post Danmarkin entisten virkasuhteisten työntekijöiden erityisistä irtisanomiskorvauksista.

169 Edellä tämän tuomion 106–108 kohdassa kerratun oikeuskäytännön mukaan SEUT 106 artiklan 2 kohdan taustalla olevana tavoitteena on välttää se, etteivät kilpailusäännöt estä julkisesta palvelusta huolehtivia yrityksiä hoitamasta niille uskottuja erityistehtäviä, ja antaa samalla jäsenvaltioille mahdollisuus myöntää niille tukea edellyttäen, ettei rahoitus ylitä kyseisen julkisen palvelun nettokustannuksia, kohtuullinen voitto mukaan luettuna.

170 Kun komissio tutkii julkisesta palvelusta maksettavan korvauksen soveltuvuutta sisämarkkinoille, se siis tarkistaa kyseisen korvauksen määrän tosiasiallisesta käyttökohteesta riippumatta, onko tällainen julkinen palvelu olemassa ja aiheutuuko siitä nettokustannuksia siitä huolehtivalle yritykselle.

171 Tällaisen arvioinnin vahvistaa se seikka, että julkisesta palvelusta maksettavassa korvauksessa voidaan ottaa huomioon kohtuullinen voitto, ja siten se voi ylittää julkisen palvelun nettokustannusten tiukan määrän.

172 Näin on etenkin postialalla, sillä direktiivin 97/67 liitteessä I olevan C osan ensimmäisen kohdan säännösten mukaan ”yleispalveluvelvoitteista mahdollisesti aiheutuvien nettokustannusten kattaminen tai rahoittaminen voi edellyttää, että nimetyt yleispalvelun tarjoajat saavat korvauksen palvelujen tarjoamisesta muin kuin kaupallisin ehdoin”. Kyseisessä kohdassa käytetty

- ilmaisu ”kattaminen tai rahoittaminen” sulkee nimittäin pois kaikki edellytykset siitä, että yleispalvelusta maksettavana korvauksena siirretyt varat olisi käytettävä tosiasiallisesti tällaisen palvelun tuottamiseen.
- 173 Näin ollen se, että kyseessä olevana korvauksena myönnetty summa käytetään muuhun tarkoitukseen kuin yleispalveluvelvoitteeseen, ei sellaisenaan merkitse sitä, että komissio olisi kohdannut vakavia vaikeuksia tällaisen toimenpiteen sisämarkkinoille soveltuvuutta arvioidessaan (ks. vastaavasti tuomio 15.10.2020, První novinová společnost v. komissio, T-316/18, ei julkaistu, EU:T:2020:489, 187 kohta).
- 174 Tätä päätelmää eivät horjuta kantajien väitteet, jotka koskevat valtiontukien väärinkäytön kieltäviä oikeussäännöksiä.
- 175 Asetuksen 2015/1589 1 artiklan g alakohdasta ilmenee tältä osin, että väärinkäytetty tuki on tukea, jota tuensaaja on käyttänyt komission päätöksen vastaisesti.
- 176 Käsiteltävässä asiassa riidanalaisessa päätöksessä tarkastelun kohteena on kyseessä olevan korvauksen soveltuvuus sisämarkkinoille, kun korvaus on myönnetty yleispalvelua koskevan toimeksiannon mukaisesta yleispalveluvelvoitteesta aiheutuvien nettokustannusten kattamiseen. On riidatonta, että Tanskassa kyseisestä yleispalveluvelvoitteesta huolehtii Post Danmark. Kyseessä olevan korvauksen väärinkäyttö voitaisiin näin ollen todeta vain siinä tapauksessa, että osoitetaan, ettei Post Danmark ole täyttänyt yleispalveluvelvoitteesta johtuvia velvollisuuksiaan.
- 177 Toiseksi kantajat väittävät lähinnä, ettei komissio voinut hyväksyä sitä, että Post Danmarkin entisten virkasuhteisten työntekijöiden irtisanomiskustannukset sisältyivät kyseessä olevan korvauksen laskelmaan. Kantajien mukaan ei ole etenkään osoitettu, että entiset virkasuhteiset työntekijät, joiden irtisanominen katettiin kyseessä olevalla korvauksella, olivat tosiasiallisesti työssä yleispalveluvelvoitteen täyttämistä varten (ks. edellä tämän tuomion 95 kohta).
- 178 Kuten edellä tämän tuomion 114 kohdassa on jo tuotu esille, jäsenvaltioilla on tässä yhteydessä ensinnäkin laaja harkintavaltia, kun ne valitsevat vältettyjen nettokustannusten laskennassa merkityksellisiä tietoja, eikä mikään estä niitä käyttämästä laskentaperusteena yleispalvelun tarjoajan aiempia kustannuksia tai liiketoimintasuunnitelmaa, kuten Tanskan viranomaiset ovat käsiteltävässä asiassa tehneet. Kuten 20.10.2017 tehdyn sopimuksen 1 ja 10 kohdasta sekä riidanalaisen päätöksen 2.2 osasta ilmenee, yhtäältä uuden toimintamallin käyttöönotto Post Danmarkissa oli välttämätöntä postialan markkinoiden luonteen muuttuessa Tanskassa kirjeenvaihdon digitalisoitumisen lisääntymisen seurauksena, ja toisaalta kyseinen uusi malli perustui suurelta osin tiettyjen postinjakeluhenkilöstöstä aiheutuvien kustannusten järjeistämiseen. On siis osoitettu, toisin kuin kantajat väittävät, että Post Danmarkin entiset virkasuhteiset työntekijät, joiden irtisanominen oli suunnitteilla, liittyivät erottamattomasti postinjakeluun, joka on keskeinen yleispalveluvelvoitteeseen kuuluva toiminto. Kuten komissio korostaa – mitä kantajat eivät tässä kohti kiistä – Tanskan viranomaiset ovat noudattaneet varovaista lähestymistapaa katsoessaan kontrafaktuaalisessa skenaariossa, että Post Danmarkin olisi maksettava entisten virkasuhteisten työntekijöiden irtisanomiskustannukset myös ilman yleispalveluvelvoitetta samassa suhteessa kuin tosiasiallisessa skenaariossa, mikä vähentää kyseisten irtisanomiskulujen vaikutusta vältettyjen nettokustannusten määrään.
- 179 Kaiken tämän perusteella on todettava, että Post Danmarkin entisten virkasuhteisten työntekijöiden irtisanomiskustannusten huomioon ottaminen vältettyjen nettokustannusten laskelmassa ei voi osoittaa komission kohdanneen vakavia vaikeuksia tässä yhteydessä.

- 180 ERGP:n selvitys ei horjuta tätä päätelmää. Nimittäin tästä kantajien esittämästä selvityksestä lainatun otteen mukaan ”henkilöstön vähentämistä koskevia rajoituksia – ei pitäisi asettaa osana postialan yleispalveluvelvoitetta”. Kuten komissio korostaa, Post Danmarkille ei ole asetettu käsiteltävässä asiassa mitään henkilöstön vähentämistä koskevaa rajoitusta yleispalveluvelvoitteen perusteella. Kyseinen yritys päinvastoin suunnitteli henkilöstövähennyksiä tosiasiallisessa skenaariossa.
- 181 Väite, joka koskee irtisanomiskustannusten huomioon ottamista vältettyjen nettokustannusten laskelmassa, on siis hylättävä, eikä lausuminen sen tutkittavaksi ottamisesta, jota komissio on vastustanut vastatessaan unionin yleisen tuomioistuimen prosessinjohtotoimena esittämään kysymykseen, ole tarpeen.
- 182 Kolmanneksi kantajat ja Dansk Distribution väittävät komission tehneen virheen jättäessään tutkimatta kyseessä olevan korvauksen sisämarkkinoille soveltuvuuden valtiontuesta yritysten pelastamiseen ja rakenneuudistukseen annettujen suuntaviivojen pohjalta.
- 183 Tältä osin on huomautettava, että työjärjestyksen 84 artiklan 1 kohdan mukaisesti asian käsittelyn kuluessa ei saa vedota uuteen perusteeseen, ellei se perustu asian käsittelyn aikana ilmenneisiin oikeudellisiin seikkoihin ja tosiseikkoihin. Peruste, jolla laajennetaan aikaisemmin – nimenomaisesti tai implisiittisesti – kannekirjelmässä esitettyä perustetta ja jolla on läheinen yhteys tähän perusteeseen, on kuitenkin otettava tutkittavaksi. Uuden argumentin pitäminen aikaisemmin esitetyn kanneperusteen tai väitteen laajentamisena edellyttää sitä, että tällainen argumentti on riittävän läheisessä yhteydessä kannekirjelmässä alun perin esitettyihin kanneperusteisiin tai väitteisiin siten, että sen voitaisiin katsoa seuranneen oikeudenkäyntimenettelyssä käydyn näkemystenvaihdon tavanomaisesta kehityksestä (ks. tuomio 20.11.2017, Petrov ym. v. parlamentti, T-452/15, EU:T:2017:822, 46 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 184 On todettava, että kantajat väittivät ensimmäisen kerran vasta esittäessään huomautuksensa Tanskan kuningaskunnan väliintulokirjelmästä, että komission olisi pitänyt soveltaa valtiontuesta yritysten pelastamiseen ja rakenneuudistukseen annettuja suuntaviivoja, eikä kannekirjelmässä viitata lainkaan kyseisiin suuntaviivoihin. Toisin kuin kantajat väittivät istunnossa, kyseistä argumenttia ei siten voida liittää kannekirjelmän osassa, jonka otsikko on ”Varojen käyttö”, olevaan väitteeseen, jolla ne arvostelevat komissiota siitä, että tämä on todennut kyseessä olevan korvauksen virheellisesti sisämarkkinoille soveltuvaksi yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja koskevien puitteiden perusteella ja antanut samalla luvan siihen, että osa korvauksesta käytettäisiin Post Danmarkin entisten virkasuhteisten työntekijöiden irtisanomiseen.
- 185 Argumentin, joka koskee valtiontuesta yritysten pelastamiseen ja rakenneuudistukseen annettujen suuntaviivojen soveltamatta jättämistä, ei siten pitäisi katsoa laajentavan kannekirjelmässä esitettyä kanneperustetta työjärjestyksen 84 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla, vaan sitä olisi pidettävä kyseisessä säännöksessä tarkoitettuna uutena perusteena. Koska kyseinen argumentti ei perustu seikkoihin, jotka ovat ilmenneet esillä olevan kanteen nostamisen jälkeen, se on katsottava esitetyksi myöhässä ja jätettävä siten tutkimatta. Kyseistä argumenttia ei voida tutkia myöskään sillä perustella, että Dansk Distribution toisti sen istunnossa, koska sitä ei ollut esitetty Dansk Distributionin väliintulokirjelmässä.

5) Välipäätelmä

- 186 Kaikkien edellä tutkittujen seikkojen perusteella kantajat eivät ole näyttäneet toteen vakavien vaikeuksien olemassaoloa kyseessä olevan korvauksen sisämarkkinoille soveltuvuuden osalta.
- 187 Tämän päätelmän vahvistaa se seikka, joka tuodaan esille riidanalaisen päätöksen 160 kohdassa, että vältettyjen nettokustannusten laskettu määrä, 2,571 miljardia Tanskan kruunua (noin 345 miljoonaa euroa), oli selvästi suurempi kuin kyseessä olevan korvauksen enimmäismäärä, 1,192 miljardia Tanskan kruunua (noin 160 miljoonaa euroa). Näin on etenkin siitä syystä, etteivät kantajat ole riitauttaneet kyseisiä määriä, jotka sisältyvät riidanalaisen päätöksen julkiseen versioon. Lisäksi vaikka komissio korostaa vastineessa kyseessä olevan korvauksen määrän ja vältettyjen nettokustannusten määrän välistä eroa, kantajat eivät ole riitauttaneet myöskään kyseistä eroa vastauksessaan.

2. Kyseessä oleva takaus

- 188 Kantajat, joita Jørgen Jensen Distribution ja Dansk Distribution tukevat, väittävät, ettei kyseessä olevaa takausta, jonka nojalla Tanskan valtio on sitoutunut maksamaan Post Danmarkin entisten virkasuhteisten työntekijöiden irtisanomiskorvaukset Post Danmarkin konkurssitilanteessa, voida katsoa myönnetyn silloin, kun se hyväksyttiin vuonna 2002. Kyseinen takaus ei siis olisi asetuksen 2015/1589 17 artiklassa tarkoitettua voimassa olevaa tukea.
- 189 Kantajien mukaan tuki ei ensinnäkään muodostu edusta, joka aiheutuisi varsinaisesti takauksen olemassaolosta, vaan edusta, jonka Post Danmark saa, kun se ei suorita valtiolle maksua vastineena kyseessä olevan takauksen antamasta hyödyistä. Tältä osin kantajat korostavat, että [SEUT 107] ja [SEUT 108] artiklan soveltamisesta valtioon tukiin takauksina annetun komission tiedonannon (EUVL 2008, C 155, s. 10, jäljempänä takauksia koskeva tiedonanto) 2.2 kohdasta ilmenee, että takauksesta on aina maksettava asianmukainen takausmaksu, tai muussa tapauksessa takauksen saaja, tässä tapauksessa Post Danmark, saa edun.
- 190 Takausmaksu veloitetaan yleensä toistuvasti ja vähintään kerran vuodessa, joten kantajien ilmoittama tukitoimenpide on myönnetty Post Danmarkille vähintäänkin vuosittain vuodesta 2002 lähtien. Asianmukaisen vuosittaisen maksun toistuva suorittamatta jättäminen kyseessä olevan takauksen vastineena on siis etujen jaksoittaista myöntämistä 8.12.2011 annetussa tuomiossa France Télécom v. komissio (C-81/10 P, EU:C:2011:811, 82 kohta) tarkoitettulla tavalla.
- 191 Kantajat ovat täsmentäneet vastatessaan unionin yleisen tuomioistuimen prosessinjohtotoimena esittämään kysymyksen, että niiden mukaan kyseessä oleva takaus on tukijärjestelmä ja että unionin tuomioistuimen 8.12.2011 antamassa tuomiossa France Télécom v. komissio (C-81/10 P, EU:C:2011:811) esitetyt seikat ovat merkityksellisiä, vaikkei sitä sellaiseksi katsottaisi.
- 192 Toiseksi kantajat huomauttavat, että pelkästään se, että komissio on ilmaissut epäilyjä edun olemassaolosta, riittää osoittamaan, että komissio on kohdannut vakavia vaikeuksia sen suhteen, onko Post Danmarkille takauksena myönnetty tuki voimassa olevaa vai uutta tukea.
- 193 Kolmanneksi Jørgen Jensen Distribution ja Dansk Distribution väittävät, että markkinataloudessa toimivaa yksityistä sijoittajaa koskevan periaatteen mukaisesti takauksen myöntäminen ilman maksua on taloudellinen hyöty, jota toimija ei olisi saanut tavanomaisten markkinoilla sovellettavien ehtojen mukaan. Tämä toteamus on pätevä riippumatta siitä, mistä syystä takaus on

- myönnetty, ja vaikei takaus hyödyttäisi yhtään velkojaa. Jørgen Jensen Distribution ja Dansk Distribution korostavat tässä yhteydessä, että oikeuskäytännön mukaan vapauttaminen yritykselle tavallisesti aiheutuvista toimintakustannuksista antaa aina edun.
- 194 Komissio, jota Tanskan kuningaskunta tukee, kiistää nämä väitteet.
- 195 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan voimassa olevia tukia koskevassa tutkimuksessa voidaan päätyä vain sellaiseen päätökseen, joka tuottaa vaikutuksia tulevaisuudessa (tuomio 11.3.2009, TF1 v. komissio, T-354/05, EU:T:2009:66, 166 kohta, ja tuomio 15.11.2018, Stichting Woonlinie ym. v. komissio, T-202/10 RENV II ja T-203/10 RENV II, EU:T:2018:795, 120 kohta).
- 196 Tältä osin asetuksen 2015/1589 1 artiklan b alakohdan iv luetelmakohdassa säädetään, että voimassa olevaa tukea ovat tuet, jotka voidaan kyseisen asetuksen 17 artiklan nojalla katsoa voimassa olevaksi tueksi.
- 197 Asetuksen 2015/1589 17 artiklan mukaan tuki, jonka osalta kymmenen vuoden vanhentumisaika on kulunut umpeen, katsotaan voimassa olevaksi tueksi. Saman artiklan 1 ja 2 kohdassa täsmennetään puolestaan, että komission toimivaltuuksiin periä tuki takaisin sovelletaan kymmenen vuoden vanhentumisaikaa ja että tämä vanhentumisaika alkaa päivästä, jona sääntöjenvastainen tuki on myönnetty tuen saajalle joko yksittäisenä tukena tai tukiohjelmaan kuuluvana tukena.
- 198 Näistä säännöksistä ilmenee, että voimassa olevaksi tueksi luokittelu riippuu asetuksen 2015/1589 17 artiklassa tarkoitetun vanhentumisajan, joka alkaa kulua siitä päivästä, jona kyseinen tuki on myönnetty, umpeen kulumisesta.
- 199 Oikeuskäytännön mukaan tuet on katsottava myönnettyiksi silloin, kun oikeus niiden saamiseen myönnetään tuensaajalle sovellettavan kansallisen säännösten nojalla (ks. vastaavasti tuomio 21.3.2013, Magdeburger Mühlenwerke, C-129/12, EU:C:2013:200, 40 ja 41 kohta, ja tuomio 29.11.2018, ARFEA v. komissio, T-720/16, ei julkaistu, EU:T:2018:853, 177 ja 178 kohta).
- 200 Käsiteltävässä asiassa oikeus saada kyseessä oleva takaus, jolla Tanskan valtio oli sitoutunut kattamaan Post Danmarkin konkurssitilanteessa niiden Post Danmarkin työntekijöiden irtisanomiskorvaukset, jotka ovat säilyttäneet virkasuhteisen työntekijän asemansa 1.1.2002, jolloin Post Danmarkista tuli rajavastuuyhtiö, myönnettiin Post Danmarkista 6.6.2002 annetun lain nro 409 (lov nr. 409 om Post Danmark A/S; Lovtidende 2002 A) 9 §:n perusteella.
- 201 Komissio katsoo riidanalaisessa päätöksessä, että juuri kyseisenä päivänä on myönnetty se ainoa etu, joka on voinut kyseisestä takauksesta aiheutua ja joka muodostuu siitä, että Post Danmark välttyy henkilöstön lähtemiseltä muuttuessaan rajavastuuyhtiöksi (kyseisen päätöksen 187 kohta). Komissio päättelee tästä, että koska kyseessä oleva takaus tuli komission tietoon 27.11.2017 toimitetun ITD:n kantelun perusteella, kyseisellä takauksella mahdollisesti myönnetty tuki on asetuksen 2015/1589 1 artiklan b alakohdan iv luetelmakohdassa tarkoitettua voimassa olevaa tukea (riidanalaisen päätöksen 189–192 kohta).
- 202 Kantajien mukaan Post Danmarkista annetun lain nro 409 antopäivä ei voi olla ajankohta, josta kyseessä olevasta takauksesta johtuvan tuen takaisinperimistä koskeva vanhentumisaika alkaisi kulua. Kantajien mukaan kyseessä oleva takaus parantaa Post Danmarkin taloudellista tilannetta,

- kun Post Danmarkin ei tarvitse maksaa vähintään vuosittain takausmaksua, mikä merkitsee etujen jaksottaista myöntämistä; tällöin vanhentumisaika voi alkaa kulua alusta jokaisen tämän tyyppisen maksuvapautuksen yhteydessä.
- 203 Kuten kantajat korostavat, tältä osin tuen myöntämispäivän määrittäminen voi vaihdella kyseessä olevan tuen luonteen mukaan (ks. vastaavasti tuomio 8.12.2011, France Télécom v. komissio, C-81/10 P, EU:C:2011:811, 82 kohta, ja määräys 5.10.2016, Diputación Foral de Bizkaia v. komissio, C-426/15 P, ei julkaistu, EU:C:2016:757, 29 kohta). Unionin tuomioistuin on siis todennut 8.12.2011 antamassaan tuomiossa France Télécom v. komissio (C-81/10 P, EU:C:2011:811, 80–84 kohta), johon kantajat vetoavat, että sellaisen monivuotisen tukijärjestelmän, jossa on kyse maksusuorituksista tai etujen jaksoittaisesta myöntämisestä, tapauksessa tuki on katsottava myönnetyn tuensaajalle vasta päivänä, jona se on tosiasiallisesti myönnetty tälle, niin että vanhentumisaika alkaa kulua alusta kunkin edun tosiasiallisen, mahdollisesti vuosittaisen, myöntämisen yhteydessä.
- 204 Tällainen ratkaisu voidaan perustella siten, että tukijärjestelmissä ja erityisesti verotukijärjestelmissä tukijärjestelmän perustamispäivän ja päivän, jona yksittäinen tuki myönnetään kyseisen järjestelmän mukaisesti, välillä voi kulua merkittävä aika. Vanhentumisaika voi siis alkaa alusta joka kerta, kun yksittäinen tuki myönnetään uudelleen kyseisen tukijärjestelmän mukaisesti, mikä vastaa verotukijärjestelmässä jokaista myönnettyä vapautusta veron erääntyessä eli pääsääntöisesti vuosittain.
- 205 Tässä yhteydessä asetuksen 2015/1589 1 artiklan d alakohdan mukaan ”tukiohjelmalla” tarkoitetaan säädöstä tai päätöstä, jonka perusteella yksittäisiä tukia voidaan myöntää yrityksille, jotka määritellään säädöksessä tai päätöksessä yleisesti ja käsitteellisesti ilman, että edellytetään muita täytäntöönpanotoimenpiteitä, sekä säädöstä tai päätöstä, jonka perusteella erityiseen hankkeeseen liittymätöntä tukea voidaan myöntää yhdelle tai useammalle yritykselle toistaiseksi tai rajoittamaton määrä.
- 206 Tässä tapauksessa kyseessä olevalla takauksella vain myönnetään ilman takausmaksua tietyille oikeushenkilöille, Post Danmarkille, hyöty valtioneuvoksesta, josta maksetaan Post Danmarkin tiettyjen työntekijöiden irtisanomiskorvaukset konkurssitilanteessa. Kyseessä on siis yksittäinen toimenpide, joka ei kuulu monivuotiseen tukijärjestelmään.
- 207 Riippumatta siitä, luokitellaanko kyseessä oleva takaus tukijärjestelmäksi vai yksittäiseksi tueksi, käsiteltävän asian tilanne ei ole rinnastettavissa tilanteeseen, jonka perustella unionin tuomioistuin katsoi 8.12.2011 antamassaan tuomiossa France Télécom v. komissio (C-81/10 P, EU:C:2011:811), että vanhentumisaika alkoi uudelleen alusta joka vuosi. Tuossa asiassa kyseessä ollut etu riippui nimittäin joka vuosi erityisistä olosuhteista, sillä etu aiheutui tapauksen mukaan verotuksessa olevasta erosta yhtäältä sen määrän, joka France Télécomin olisi pitänyt maksaa elinkeinoverona ja josta kukin Ranskan paikallisyhteisöistä äänesti vuosittain, ja toisaalta sen määrän, joka sen maksettavaksi tosiasiallisesti määrättiin poikkeusjärjestelyssä, välillä (ks. vastaavasti tuomio 30.11.2009, Ranska ja France Télécom v. komissio, T-427/04 ja T-17/05, EU:T:2009:474, 200–203 kohta sekä 321–324 kohta, pysytetty valitusasiassa 8.12.2011 annetulla tuomiolla France Télécom v. komissio, C-81/10 P, EU:C:2011:811). Käsiteltävässä asiassa kantajat eivät ole esittäneet mitään seikkaa, joka voisi osoittaa, että sen takausmaksun määrä, joka Post Danmarkin olisi pitänyt maksaa vuosittain vastineena kyseessä olevasta takauksesta, olisi pitänyt määrittää jaksoittain kullekin jaksolle ominaisten olosuhteiden perusteella, tai että näin tapahtuisi yleisesti takausmaksun määrän kohdalla.

- 208 Kantajien esittämissä lausumissa onkin sekoitettu toisiinsa yhtäältä peräkkäisten etujen jaksoittainen myöntäminen, kun tukijärjestelmää sovelletaan toistuvasti yksittäistapauksissa, ja toisaalta yksittäisen takauksen myöntäminen, joka saattaa parantaa jatkuvalla tavalla takauksen saajan tilannetta. Viimeksi mainitussa tapauksessa tuen myöntämispäivä on päivä, jona se hyväksytään, ja siinä tapauksessa, että kyseinen toimenpide olisi voimassa olevaa tukea, siitä voitaisiin tehdä tulevaisuudessa vaikuttava komission päätös edellä tämän tuomion 195 kohdassa lainatun oikeuskäytännön mukaisesti.
- 209 Lisäksi komissio toteaa takauksia koskevan tiedonannon, johon kantajat vetoavat, 2.1 kohdan lopussa seuraavaa:
- ”Tuen myöntäminen tapahtuu, kun takaus annetaan, ei silloin kun vaaditaan takaussuoritusta tai kun suoritetaan takaussitoumuksen mukaisia maksuja. Takausta myönnettäessä on arvioitava, onko takaus valtiontukea ja jos on, mikä on tuen määrä.”
- 210 Komissio saattoi näin ollen vahvistaa kyseessä olevan takauksen myöntämispäiväksi ja sitä kautta kyseisellä takauksella mahdollisesti myönnettyä tukea koskevan vanhentumisajan kulumisen alkamisajankohdaksi takauksen hyväksymispäivän eli 6.6.2002 (ks. edellä tämän tuomion 201 kohta).
- 211 Edellä tämän tuomion 202 kohdassa toistettu kantajien lausuma perustuu joka tapauksessa virheelliseen oletukseen siitä, että kyseessä oleva takaus antaa Post Danmarkille edun, joka aiheutuu yksinomaan vähintään vuosittain perittävien takausmaksujen maksamatta jäämisestä.
- 212 Tältä osin on kiistatonta, kuten kantajat korostavat ja kuten takauksia koskevan tiedonannon 2.1 ja 2.2 kohdasta ilmenee, että asianmukaisen maksun puuttuminen julkisen takauksen vastikkeena on välttämätön edellytys sille, että takaus tuottaa edun saajalleen.
- 213 Sen toteamiseksi, että maksun suorittaminen takauksen myöntämisen vastikkeena olisi ollut välttämätöntä, jotta takauksen myöntämistä ei katsottaisi valtiontueksi, edellyttää kuitenkin, että ensin on tutkittava, antaako kyseinen takaus edun parantamalla saajansa tilannetta. Unionin tuomioistuimien onkin todennut, ettei unionin yleinen tuomioistuin ole tehnyt virhettä katsoessaan, että ranskalaiselle julkiselle laitokselle, La Postelle, valtion rajattomana takauksena myönnetty etu perustuu yhtäältä siihen, että takaus myönnetään ilman vastiketta, ja toisaalta siihen, että se tekee kyseisen julkisen laitoksen rahoitusehdoista edullisempia (tuomio 3.4.2014, Ranska v. komissio, C-559/12 P, EU:C:2014:217, 102 kohta).
- 214 Päinvastoin kuin kantajat sekä Jørgen Jensen Distribution ja Dansk Distribution väittävät, julkisen takauksen kohde on otettava huomioon tutkittaessa sen vaikutusta takauksen saajan tilanteeseen.
- 215 Tämä arvio vahvistetaan takauksia koskevan tiedonannon, johon kantajat vetoavat, 2.2 kohdassa, josta ilmenee, että vastikkeettomasta julkisesta takauksesta saatavan edun olemassaolon selvittämiseksi on tutkittava, mikä on kyseessä olevan takauksen konkreettinen vaikutus takauksen saajan tilanteeseen sen kilpailijoihin verrattuna.
- 216 Käsiteltävässä asiassa on korostettava, että ensinnäkin kyseessä olevalla takauksella Tanskan valtio sitoutui kattamaan Post Danmarkin entisten virkasuhteisten työntekijöiden, joista oli tullut Post Danmarkin työsuhteisia työntekijöitä 1.1.2002, erityiset irtisanomiskorvaukset ainoastaan Post Danmarkin konkurssitilanteessa. Tällainen takaus ei vaikuta parantavan Post Danmarkin

tilannetta, koska se pannaan täytäntöön ainoastaan siinä tilanteessa, että yritys lopettaisi toimintansa. Toisin sanoen niin kauan kuin Post Danmark on maksukykyinen, sen on maksettava itse entisten virkasuhteisten työntekijöidensä erityiset irtisanomiskorvaukset.

- 217 Toiseksi on korostettava niin ikään, että kyseessä oleva takaus koskee yksinomaan niitä Post Danmarkin entisiä virkasuhteisia työntekijöitä, jotka ovat suostuneet tulemaan työsuhteisiksi työntekijöiksi, kun Post Danmark muuttui rajavastuuyhtiöksi 1.1.2002. Kyseinen takaus ei siis voi hyödyttää henkilöstöä, joka on otettu työhön kyseisen päivämäärän jälkeen, joten sen ei voida myöskään katsoa lisänneen Post Danmarkin houkuttelevuutta mahdollisten uusien työntekijöiden silmissä.
- 218 Kolmanneksi, kuten Jørgen Jensen Distribution ja Dansk Distribution tuovat esille, tueksi katsotaan kiistatta toimenpiteet, jotka eri tavoin alentavat yritysten vastattavaksi tavallisesti kuuluvia kustannuksia, joihin kuuluvat työntekijöiden palkkakustannukset (tuomio 12.12.2002, Belgia v. komissio, C-5/01, EU:C:2002:754, 32 ja 39 kohta). Tässä tapauksessa Jørgen Jensen Distribution ja Dansk Distribution tai kantajat eivät kuitenkaan väitä eikä myöskään asiakirja-aineistosta ilmene, että kyseessä oleva takaus vapauttaisi Post Danmarkin säännöllisestä maksusta, joka sen kilpailijoiden olisi maksettava irtisanomiskorvauksien varmistamiseksi konkurssitilanteessa, eivätkä myöskään Post Danmarkin vastattavaksi tavallisesti kuuluvat henkilöstökustannukset alenisi mainitun takauksen johdosta.
- 219 Näissä olosuhteissa unionin yleinen tuomioistuin katsoo, että kyseessä oleva takaus antaa edun ennen kaikkea Post Danmarkin entisille virkasuhteisille työntekijöille, joista on tullut työsuhteisia työntekijöitä Post Danmarkin muuttuessa rajavastuuyhtiöksi, kuten komissio perustellusti korostaa, sillä kyseisillä työntekijöillä on ollut varmuus erityisten irtisanomiskorvaustensa saamisesta täysimääräisinä Post Danmark konkurssitilanteessa.
- 220 Edellä esitetyn perusteella on todettava, etteivät kantajat osoita, toisin kuin ne väittävät, että kyseessä oleva takaus parantaa Post Danmarkin tilannetta jatkuvalla tavalla. Samoista syistä Jørgen Jensen Distributionin ja Dansk Distributionin argumentti, jonka mukaan markkinataloudessa toimivaa yksityistä sijoittajaa koskevan arviointiperusteen mukaisesti on niin, että mikä tahansa takaaja olisi asettanut säännöllisen takausmaksun suorittamisen kyseessä olevan takauksen myöntämisen edellytykseksi, ei voi menestyä, eikä lausuminen kyseisen argumentin tutkittavaksi ottamisesta, jota komissio on vastustanut, ole tarpeen.
- 221 Kantajien argumentti, jonka mukaan komissio on ilmaissut epäilyksiä kyseessä olevasta takauksesta aiheutuvan edun olemassaolosta, on niin ikään perusteeton. Komissio nimittäin hylkäsi kantelun kyseessä olevaa takausta koskevilta osin sillä perusteella, että tällaisesta takauksesta aiheutuvan edun olemassaolo oli hyvin epävarmaa, ja koska joka tapauksessa, vaikka tällainen etu olisi ollut olemassa, siitä seurannut tuki olisi voimassa olevaa tukea, jota ei voitaisi määrätä enää takaisinperittäväksi (ks. edellä tämän tuomion 201 kohta).
- 222 Kaiken edellä esitetyn perusteella yksikään kantajien esille ottamista riidanalaisen päätöksen sisältöön liittyvistä aiheutuneista ei osoita vakavien vaikeuksien olemassaoloa, minkä perusteella muodollinen tutkintamenettely olisi pitänyt aloittaa kyseessä olevan takauksen osalta.

3. *Vapautus arvonlisäverosta*

- 223 Kantajat, joita Jørgen Jensen Distribution ja Dansk Distribution tukevat, kiistävät komission päätelmän, jonka mukaan Post Danmarkin hoitamien tavarankuljetussuoritusten vapauttaminen arvonlisäverosta postimyyntiyhtiön ja loppuasiakkaan välisten liiketoimien yhteydessä (jäljempänä kyseessä oleva hallinnollinen käytäntö) ei ole valtioneutua, koska se johtui arvonlisäverodirektiivin 132 artiklan 1 kohdan a alakohdasta eikä Tanskan valtiosta. Ne väittävät tässä yhteydessä, ettei komission suorittama tutkinta ollut riittävä eikä kattava ja siten siinä ilmeni vakavia vaikeuksia.
- 224 Kantajat tuovat aluksi esille, ettei komissio ole kiistänyt riidanalaisessa päätöksessä sitä, että kyseisestä hallinnollisesta käytännöstä oli aiheutunut taloudellista etua Post Danmarkille siten, että kysyntä oli kasvanut sen hyväksi; komissio täsmentää kuitenkin, että kyseisen yrityksen välillinen hyötyminen tästä käytännöstä riittää siihen, että käytäntöä voidaan pitää valtioneutisäännöissä tarkoitettuna etuna. Kantajat ilmoittavat keskittyvänsä näin ollen lausumassaan siihen kysymykseen, johtuuko kyseessä olevaan hallinnolliseen käytäntöön perustuva vapautus valtiosta.
- 225 Kantajat korostavat tältä osin, että Tanskan verohallinto otti kyseessä olevan hallinnollisen käytännön käyttöön vuonna 1990 antamalla hallintopäätöksen nro 1306/90 ja hallintoasetuksen F 6742/90, ja käytäntö kumottiin 1.1.2017 alkaen 30.6.2016 annetulla määräyksellä nro 14-2926872 /SKM2016.306.SKAT.
- 226 Kantajat korostavat niin ikään, että kyseessä olevan hallinnollisen käytännön oikeusperustana ei ollut arvonlisäverosta 23.1.2013 annetun lain nro 106 (lov om merværdiafgift (momsloven) nr. 106; Lovtidende 2013 A; jäljempänä Tanskan arvonlisäverolaki) 13 §:n 13 momentin a kohta, jolla on saatettu arvonlisäverodirektiivin 132 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädetty vapautus kansallisen lainsäädännön osaksi, vaan Tanskan arvonlisäverolain 27 §:n 3 momentin 3 kohta, jolla on saatettu arvonlisäverodirektiivin 79 artiklan ensimmäisen kohdan c alakohta kansallisen lainsäädännön osaksi ja jonka mukaan arvonlisäveron perusteesta voidaan jättää pois yhtiön asiakkaaltaan saamat määrät, joilla korvataan asiakkaan nimissä ja lukuun aiheutuneet kustannukset. Ne tuovat esille, että kyseessä oleva hallinnollinen käytäntö antoi viimeksi mainittujen säännösten perusteella postimyyntiyhtiöille mahdollisuuden katsoa tavarankuljetusyhtiöille, kuten Post Danmarkille, suorittamansa maksut loppuasiakkaidensa nimissä ja lukuun aiheutuneiksi kustannuksiksi. Kantajien mukaan kyseessä olevan hallinnollisen käytännön johdosta tavarankuljetuksesta muodostuvan liiketoimen oletettiin siis tapahtuvan postimyyntiyhtiön loppuasiakkaan ja kuljetusyhtiön välillä, vaikka näiden välillä ei ollut mitään oikeudellista suhdetta.
- 227 Tällaisessa järjestelmässä Post Danmarkin suorittamat kuljetuspalvelut oli vapautettu arvonlisäverosta arvonlisäverodirektiivin 132 artiklan 1 kohdan a alakohdassa, joka on saatettu kansallisen lainsäädännön osaksi Tanskan arvonlisäverolain 13 §:n 13 momentilla, säädetyn, julkisen postilaitoksen toimintaan liittyvästä arvonlisäverovelvollisuudesta vapauttamisen perusteella. Postimyyntiyhtiöiden kysyntä siirtyi siis automaattisesti Post Danmarkin suorittamiin kuljetuspalveluihin. Sen sijaan ilman kyseessä olevaa hallinnollista käytäntöä postimyyntiyhtiön Post Danmarkilta tilaama kuljetuspalvelu olisi vapautettu arvonlisäverosta, mutta arvonlisävero olisi pitänyt kantaa kuljetuskustannuksista, jotka postimyyntiyhtiö laskutti loppuasiakkaalta.

- 228 Kantajien mukaan on selvää, että kyseessä olevalla hallinnollisella käytännöllä ei pantu täytäntöön Tanskan arvonlisäverolain 13 §:n 13 momentin a kohtaa, jolla on saatettu arvonlisäverodirektiivin 132 artiklan 1 kohdan a alakohhta kansallisen lainsäädännön osaksi, eikä sillä ollut tähän mitään liittymää. Kantajat väittävät, että tällaisen liittymän todetessaan komissio on sekoittanut kyseessä olevalla hallinnollisella käytännöllä postimyyntiyhtiöille nimenomaisesti myönnetyn arvonlisäverovapautuksen toiseen velvoittavaan arvonlisäverovapautukseen, joka koskee julkisen postilaitoksen palvelusuorituksia.
- 229 Kantajat lisäävät, että kyseessä oleva hallinnollinen käytäntö on otettu käyttöön päätöksellä ja hallintoasetuksella ja kumottu sittemmin määräyksellä. Kantajien mukaan tämä käytäntö perustuu siis säädökseen, jonka Tanskan veroviranomaiset ovat hyväksyneet suoraan, joten se johtuu näin ollen Tanskan valtiosta.
- 230 Kantajat korostavat vielä, että kyseessä oleva hallinnollinen käytäntö perustuu kiistatta arvonlisäverodirektiivin 79 artiklan ensimmäisen kohdan c alakohdan sääntöön, mutta sillä ei tulkita, selkiytetä eikä sovelleta kyseistä sääntöä. Ne korostavat tästä, että Tanskan veroviranomaiset ovat itse myöntäneet, että kyseessä olevan hallinnollisen käytännön kumoamisen syynä oli käytännön oikeusperustan puuttuminen Tanskan arvonlisäverolaista tai arvonlisäverodirektiivistä.
- 231 Kantajat väittävät tämän perusteella, että Post Danmark sai välillistä hyötyä postimyyntiyhtiöiden siltä tilaamien kuljetuspalveluiden arvonlisäverovapautuksesta ja että tämä vapautus johtui yksinomaan kyseessä olevasta hallinnollisesta käytännöstä ja siten Tanskan valtiosta. Ne katsovat näin ollen, ettei komissio ole tutkinut riittävästi eikä kattavasti kyseistä toimenpidettä, joka saattaa olla Post Danmarkin hyväksi myönnettyä valtiotukea, ja siten on ilmennyt vakavia vaikeuksia.
- 232 Komissio, jota Tanskan kuningaskunta tukee, kiistää nämä väitteet.
- 233 Komissio korostaa yhtäältä, että yleispalveluveloitteeseen kuuluvien palvelujen vapauttaminen arvonlisäverosta, mistä Post Danmark hyötyi, johtuu suoraan arvonlisäverodirektiivin 132 artiklan 1 kohdan a alakohdasta. Kyseinen arvonlisäverovapautus ei johdu Tanskan valtiosta vaan tästä direktiivistä. Tanskan kuningaskunta lisää tältä osin, ettei Post Danmarkin tarvinnut veloittaa arvonlisäveroa postimyyntiyhtiöiltä yleispalveluveloitteeseen kuuluvien lähetysten osalta kyseessä olevasta hallinnollisesta käytännöstä riippumatta.
- 234 Toisaalta komissio väittää, että kyseessä oleva hallinnollinen käytäntö oli toimenpide, joka kohdistui ensisijaisina edunsaajina oleviin postimyyntiyhtiöihin ja kuluttajiin, ei Post Danmarkiin. Tanskan kuningaskunta tuo vastaavasti esille kyseessä olevan hallinnollisen käytännön valmisteluun viitaten, ettei hallinnollisella käytännöllä pyritty varmistamaan Post Danmarkille laajempaa asiakaskuntaa vaan panemaan täytäntöön arvonlisäverodirektiivin tavoite, lähetysten toimittaminen kuluttajille edullisesti. Tämän toteuttamiseksi kyseinen käytäntö antoi kuluttajien ja postimyyntiyhtiöiden hyötyä edusta, joka aiheutuu arvonlisäverodirektiivin mukaisesta yleispalveluveloitteeseen kuuluvien lähetysten arvonlisäverovapautuksesta.
- 235 Komissio tuo esille, että vaikka postimyyntiyhtiöt saattoivat tarjota asiakkailleen alempia kuljetuskustannuksia, kun nämä päättivät valita Post Danmarkin toimituksen, tämä johtui ainoastaan siitä, että Post Danmark hyötyi jo yleispalveluveloitetta koskevasta arvonlisäverovapautuksesta yleispalvelun tarjoajan asemassa.

- 236 Komission ja Tanskan kuningaskunnan mukaan ”välillinen ja johdannainen” etu, josta Post Danmark hyötyi, eli kysynnän kasvu sen hyödyksi oli pelkkä toissijainen seuraus kyseessä olevan hallinnollisen käytännön ja arvonlisäverodirektiivistä ja siten unionista johtuvan, yleispalveluvelvoitetta koskevan arvonlisäverovapautuksen yhdistelmästä.
- 237 Tanskan kuningaskunta korostaa vielä yhtäältä, ettei Post Danmark ollut kyseessä olevan hallinnollisen käytännön tosiasiallinen edunsaaja, koska hallinnollinen käytäntö ei vapauttanut sitä sen vastattavaksi tavallisesti kuuluvista kustannuksista. Toisaalta kyseessä oleva hallinnollinen käytäntö ei johtanut Tanskan kuningaskunnan mukaan valtion varoista luopumiseen, kun huomioon otetaan käytännön vähäinen vaikutus Post Danmarkin liikevaihtoon.
- 238 Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallisen toimenpiteen luokittelu SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna valtiontueksi edellyttää, että kaikki seuraavat edellytykset täyttyvät. Ensinnäkin kyse on oltava valtion toimenpiteestä tai valtion varoilla toteutetusta toimenpiteestä. Toiseksi kyseisen toimenpiteen on oltava omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Kolmanneksi toimenpiteellä on annettava valikoivaa etua sille, joka on toimenpiteen kohteena. Neljänneksi toimenpiteen on vääristettävä tai uhattava vääristää kilpailua (ks. tuomio 10.6.2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-140/09, EU:C:2010:335, 31 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen; tuomio 21.12.2016, komissio v. Hansestadt Lübeck, C-524/14 P, EU:C:2016:971, 40 kohta, ja tuomio 21.12.2016, komissio v. World Duty Free Group ym., C-20/15 P ja C-21/15 P, EU:C:2016:981, 53 kohta).
- 239 Tässä yhteydessä komissio saa tilanteen mukaan lopettaa kantelun käsittelyn alustavan tutkinnan päätteeksi, kun se pystyy heti aluksi sulkemaan pois toimenpiteen luokittelun valtiontueksi todettuaan, että jokin 107 artiklan 1 kohdan soveltamisen olennaisista edellytyksistä ei täyty (ks. tuomio 15.3.2018, Naviera Armas v. komissio, T-108/16, EU:T:2018:145, 113 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 240 Edellä tämän tuomion 238 kohdassa mainituista edellytyksistä ensimmäisen osalta on muistutettava erityisesti, että jotta etuja voidaan pitää SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna valtiontuekena, niiden on yhtäältä oltava suoraan tai välillisesti valtion varoista myönnettyjä ja toisaalta niiden on katsottava johtuvan valtiosta; nämä kaksi edellytystä ovat erillisiä ja kumulatiivisia (ks. tuomio 16.1.2020, Iberpotash v. komissio, T-257/18, EU:T:2020:1, 50 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 241 Toimenpiteen johtumista valtiosta koskevan edellytyksen osalta on tutkittava, ovatko viranomaiset olleet osallisia siihen, että kyseisestä toimenpiteestä päätettiin (tuomio 19.12.2013, Association Vent De Colère! ym., C-262/12, EU:C:2013:851, 17 kohta; tuomio 13.9.2017, ENEA, C-329/15, EU:C:2017:671, 21 kohta, ja tuomio 11.12.2014, Itävalta v. komissio, T-251/11, EU:T:2014:1060, 86 kohta).
- 242 Tässä yhteydessä on todettava, että kun edusta on säädetty kansallisen lainsäädännön säännöksellä, on toimenpiteen johtumista valtiosta koskevan edellytyksen katsottava täyttyvän (ks. vastaavasti tuomio 19.12.2013, Association Vent De Colère! ym., C-262/12, EU:C:2013:851, 18 kohta, ja tuomio 13.9.2017, ENEA, C-329/15, EU:C:2017:671, 22 kohta). Kyseinen vaatimus täyttyy myös silloin, kun verojärjestelmästä on säätänyt valtion hallitus (ks. vastaavasti tuomio 22.6.2006, Belgia ja Forum 187 v. komissio, C-182/03 ja C-217/03, EU:C:2006:416, 128 kohta).

- 243 Erityisesti kun kyseessä on kansallinen toimenpide, jolla pyritään varmistamaan direktiivistä johtuvan velvoitteen saattaminen osaksi kansallista oikeusjärjestystä, ei toimenpiteen johtumista valtiosta pidä lähtökohtaisesti sulkea pois. Oikeuskäytännössä on nimittäin todettu, että toimielimen päätöksellä, jonka nojalla jäsenvaltio voi ottaa käyttöön direktiivin mukaisesti verovapautuksen, ei voida estää komissiota käyttämästä sille perustamissopimuksessa myönnettyä toimivaltaa eikä sillä näin ollen voida estää komissiota aloittamasta SEUT 108 artiklassa määrättyä menettelyä sen selvittämiseksi, onko kyseinen vapautus valtiontukea (ks. vastaavasti tuomio 10.12.2013, komissio v. Irlanti ym., C-272/12 P, EU:C:2013:812, 49 kohta).
- 244 Tilanne on kuitenkin toinen, kun kansallisessa toimenpiteessä säädetään verovapaudesta sellaisen direktiivin säännöksen täytäntöönpanemiseksi, jossa asetetaan jäsenvaltioille selkeä ja täsmällinen velvollisuus olla kantamatta veroa tietyistä liiketoimista. Tällaisessa tilanteessa verovapautuksen saattaminen kansallisen lainsäädännön osaksi on nimittäin pelkkää perussopimuksista johtuvien jäsenvaltion velvoitteiden täytäntöönpanoa. Tästä seuraa, että direktiivissä säädetyn selkeän ja täsmällisen velvollisuuden mukaisesti toteutettu toimenpide ei johdu jäsenvaltiosta vaan tosiasiaa unionin lainsäätäjän toimesta (ks. vastaavasti tuomio 5.4.2006, Deutsche Bahn v. komissio, T-351/02, EU:T:2006:104, 102 kohta).
- 245 Tiivistettynä voidaan todeta, että kansallisen hallinnollisen käytännön, jolla otetaan käyttöön verovapautus, on katsottava johtuvan unionista, jos sillä ainoastaan toistetaan direktiivissä säädetty selkeä ja täsmällinen velvollisuus, mutta sen on katsottava johtuvan valtiosta SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla, jos se on hyväksytty niin, että jäsenvaltio on käyttänyt itselleen kuuluvaa harkintavaltaa saattaessaan direktiivin kansallisen lainsäädäntönsä osaksi.
- 246 Käsiteltävässä asiassa asianosaiset ja väliintulijat myöntävät, että Tanskan verohallinto on hyväksynyt kyseessä olevan hallinnollisen käytännön Tanskan arvonlisäverolain 27 §:n 3 momentin 3 kohdan nojalla, ja tämä lainkohta on puolestaan annettu arvonlisäverodirektiivin 79 artiklan ensimmäisen kohdan c alakohdan saattamiseksi kansallisen lainsäädännön osaksi. On niin ikään riidatonta, että kyseisen hallinnollisen käytännön tarkoituksena on rinnastaa kustannukset, jotka postimyyntiyhtiöt maksavat kuljetusyriyksille kuljetuspalveluista, kustannuksiin, joita syntyy postimyyntiyhtiöiden loppuasiakkaiden nimissä ja lukuun. Yksikään osapuolista ei siis kiistä sitä, että tällaisen järjestelyn ansiosta postimyyntiyhtiöt ovat voineet vyöryttää niitä itseään arvonlisäverodirektiivin 132 artiklan 1 kohdan a alakohdan nojalla hyödyttävän arvonlisäverovapautuksen loppuasiakkailleen, kun ne ovat tilanneet Post Danmarkin palveluja tavaroiden kuljettamiseksi kyseisille asiakkaille edellyttäen, että tällainen kuljetus on kuulunut yleispalveluvelvoitteen soveltamisalaan.
- 247 Komissio katsoo riidanalaisen päätöksen 193 kohdassa ensinnäkin olevan todennäköistä, että kyseessä oleva hallinnollinen käytäntö on antanut Post Danmarkille välillisen edun, joka on johtunut sen kysynnän kasvusta, kun otetaan huomioon, että kyseisen käytännön mukaisesti postimyyntiyhtiöiden loppuasiakkaat ovat hyötäneet siitä, ettei arvonlisäveroa ole laskutettu kuljetuskustannuksista siinä tapauksessa, että kuljetuspalvelun on tarjonnut Post Danmark.
- 248 Toiseksi komissio katsoo riidanalaisen päätöksen 194 kohdassa, että kyseinen välillinen etu aiheutui pääosin Post Danmarkin hyväksi arvonlisäverodirektiivin 132 artiklan 1 kohdan a alakohdan nojalla myönnetystä yleispalveluvelvoitteeseen kuuluvien palvelujen arvonlisäverovapaudesta. Komissio päättelee tästä, että Post Danmarkin suorittamien kuljetusten

arvonlisäverovapautus, kun kuljetettavina olivat loppuasiakkaiden postimyyntiyhtiöiltä tilaamat tavarat, ei johtunut Tanskan valtiosta, ja toteaa sen jälkeen riidanalaisen päätöksen 195 kohdassa, ettei kyseessä oleva hallinnollinen käytäntö ollut valtioneuvoston tukea.

- 249 Aluksi on korostettava, että koska komissio toteaa riidanalaisessa päätöksessä, ettei kyseessä ole valtioneuvoston tukea, sillä perusteella, etteivät kyseessä olevan hallinnollisen käytännön vaikutukset johdu Tanskan valtiosta, Tanskan kuningaskunnan ei ole perusteltua väittää lähinnä kanteen hylkäämisvaatimuksen tueksi, ettei käytännöstä aiheutunut etua Post Danmarkille eikä siihen liittynyt Tanskan valtion varoista luopumista. Jos tällaiset perustelut hyväksyttäisiin, joutuisi unionin yleinen tuomioistuin nimittäin muuttamaan riidanalaisen päätöksen perusteluja, mikä on vastoin vakiintuneen oikeuskäytännön näkemystä, jonka mukaan unionin tuomioistuimet eivät voi kumoamiskanteen yhteydessä korvata riidanalaisen toimen toteuttajan perusteluja omillaan (ks. vastaavasti tuomio 26.10.2016, PT Musim Mas v. neuvosto, C-468/15 P, EU:C:2016:803, 64 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 250 Kantajat kiistävät päätelmän, jonka komissio esittää riidanalaisessa päätöksessä kyseessä olevasta hallinnollisesta käytännöstä, ja väittävät, että hallinnollisesta käytännöstä on aiheutunut Post Danmarkille etua, joka johtuu Tanskan valtiosta.
- 251 Tältä osin on tuotava ensinnäkin esille, että kyseessä oleva hallinnollinen käytäntö on otettu käyttöön vuonna 1990 hallintopäätöksellä nro 1306/90 ja hallintomääräyksellä F 6742/90, jotka Tanskan verohallinto antoi, ja käytännöstä luovuttiin 1.1.2017 alkaen saman verohallinnon antamalla määräyksellä nro 14-2926872/SKM2016.306.SKAT. Kuten edellä tämän tuomion 241 ja 242 kohdassa tuodaan esille, kyseessä oleva hallinnollinen käytäntö vaikuttaa johtuvan muodolliselta kannalta Tanskan valtiosta.
- 252 Toiseksi on tutkittava, saattoiko komissio todeta vakavia vaikeuksia kohtaamatta, että Post Danmarkin kuljetuspalvelusuoritusten arvonlisäverovapautus johtui aineelliselta kannalta unionista, siltä osin kuin sen perusteena oli arvonlisäverodirektiivi.
- 253 Ensinnäkin on muistettava, että arvonlisäverodirektiivin 132 artiklan 1 kohdan a alakohdassa, jonka perusteella komissio esittää riidanalaisen päätöksen 194 kohdassa arviointinsa, vapautetaan arvonlisäverosta julkisen postilaitoksen palvelujen suoritukset.
- 254 Tältä osin unionin tuomioistuin on todennut jo yhtäältä, että arvonlisäverodirektiivin 132 artiklan 1 kohdan a alakohdan käsite ”julkinen postilaitos” tarkoittaa toimijoita, jotka suorittavat verosta vapautettavia palvelusuorituksia, joiden on kyseisen säännöksen sanamuodon soveltamisalaan kuuluakseen oltava sellaisen toimijan toteuttamia, joka voidaan luokitella ”julkiseksi postilaitokseksi” termin organisatorisessa merkityksessä (ks. vastaavasti tuomio 23.4.2009, TNT Post UK, C-357/07, EU:C:2009:248, 27 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Toisaalta unionin tuomioistuin on todennut, että arvonlisäverodirektiivin 132 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettujen palvelujen suoritukset ovat suorituksia, joita julkinen postilaitos suorittaa tässä ominaisuudessaan eli juuri julkisena postilaitoksena (ks. vastaavasti tuomio 23.4.2009, TNT Post UK, C-357/07, EU:C:2009:248, 44 kohta).
- 255 Arvonlisäverodirektiivin 132 artiklan 1 kohdan a alakohdan sanamuoto on siis selkeä ja täsmällinen, kun siinä säädetään yleispalvelun tarjoajan toteuttamien yleispalveluvelvoitteen soveltamisalaan kuuluvien suoritusten arvonlisäverovapautuksesta poiketen siitä pääsäännöstä, jonka mukaan arvonlisävero kannetaan jokaisesta verovelvollisen vastikkeellisesta palvelusuorituksesta.

- 256 Kuten asianosaiset ja väliintulijat myöntävät, tästä syystä on niin, että kun postimyyntiyhtiö tilaa Post Danmarkin palveluja tavarankuljettamista varten, Post Danmark ei voi laskuttaa Tanskan yleispalvelun tarjoajana postimyyntiyhtiöltä arvonlisäveroa, jos tilattu palvelusuoritus kuuluu yleispalveluvelvoitteen soveltamisalaan.
- 257 Kun postimyyntiyhtiö laskuttaa sitten tämän, tavarankuljetuksesta muodostuvan palvelusuorituksen loppuasiakkaaltaan, palvelusuoritus on kyseisen tavarankuljetuksen myynnistä muodostuvan pääsuorituksen liitännäinen suoritus, eikä sitä voida rinnastaa arvonlisäverodirektiivin 132 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettuun julkisen postilaitoksen palvelujen suoritukseen.
- 258 Toisin sanoen arvonlisäverodirektiivin 132 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaisesti postimyyntiyhtiön ei tarvitse maksaa Post Danmarkille arvonlisäveroa loppuasiakkaalle osoitetun tavarankuljetuksen muodostamasta palvelusuorituksesta silloin, kun kyseinen suoritus kuuluu yleispalveluvelvoitteeseen. Kun postimyyntiyhtiö sitten laskuttaa saman palvelusuorituksen loppuasiakkaaltaan, palvelusuoritus ei sitä vastoin kuulu enää kyseisessä säännöksessä säädetyn vapautuksen soveltamisalaan, joten loppuasiakas joutuu maksamaan arvonlisäveron tälle yhtiölle maksamistaan toimituskuluista.
- 259 Toisin kuin riidanalaisesta päätöksestä ilmenee ja toisin kuin komissio ja Tanskan kuningaskunta antavat ymmärtää esillä olevassa asiassa, kyseessä olevan hallinnollisen käytännön mukaisen arvonlisäverovapautuksen, joka koskee Post Danmarkin toteuttamia mutta postimyyntiyhtiön loppuasiakkailtaan laskuttamia tavarankuljetuksesta muodostuvia palvelusuorituksia, ei näin ollen voida katsoa johtuvan suoraan arvonlisäverodirektiivin 132 artiklan 1 kohdan a alakohdasta.
- 260 Toiseksi on tutkittava kantajien lausuma, jonka mukaan postimyyntiyhtiöiden loppuasiakkailtaan laskuttamien tavarankuljetuksesta muodostuvien palvelusuoritusten arvonlisäverovapautta silloin, kun palvelusuorituksen toteuttaa Post Danmark, ei voida pitää unionista johtuvana arvonlisäverodirektiivin 79 artiklan ensimmäisen kohdan c alakohdan nojalla.
- 261 Arvonlisäverodirektiivin 79 artiklan ensimmäisen kohdan c alakohdan mukaan veron perusteeseen ei sisällytetä verovelvollisen hankkijalta saamia eriä, jotka ovat jälkimmäisen nimissä ja lukuun kertyneiden kustannusten korvausta ja jotka verovelvollisen kirjanpidossa käsitellään läpikulkuerinä.
- 262 Arvonlisäverodirektiivin 79 artiklan ensimmäisen kohdan c alakohdan mukaan arvonlisäveron perusteeseen ei siis sisällytetä määriä, jotka eivät vastaa verovelvollisen tarjoaman suorituksen hintaa, vaan ovat korvaus verovelvollisen asiakkaansa nimissä ja lukuun suorittamasta maksusta. Tältä osin on tuotava osapuolten tavoin esille, että kyseinen selkeä ja täsmällinen velvollisuus on saatettu Tanskan lainsäädännön osaksi Tanskan arvonlisäverolain 27 §:n 3 momentin 3 kohdalla.
- 263 Toisin kuin komissio ja Tanskan kuningaskunta olennaisin osin väittävät, arvonlisäverodirektiivin 79 artiklan ensimmäisen kohdan c alakohdasta ei voida kuitenkaan päätellä, että jäsenvaltioiden olisi katsottava postimyyntiyhtiön loppuasiakkaaltaan laskuttamat kuljetuskustannukset kaikissa tilanteissa korvaukseksi kyseiselle yhtiölle loppuasiakkaan nimissä ja lukuun aiheutuvista kustannuksista ja jätettävä ne näin ollen sisällyttämättä arvonlisäveron perusteeseen.
- 264 Arvonlisäverodirektiivin 78 artiklan ensimmäisen kohdan b alakohdassa säädetään päinvastoin, että arvonlisäveron perusteeseen on sisällytettävä sivukustannukset, kuten luovuttajan hankkijalta veloittamat provisio-, pakkaus-, kuljetus- ja vakuutuskustannukset.

- 265 Lisäksi kuten kantajat tuovat perustellusti esille ja kuten Tanskan kuningaskunta on myöntänyt unionin yleisen tuomioistuimen prosessinjohtotoimena esittämään kysymykseen vastatessaan, Tanskan verohallinto katsoo kyseessä olevan hallinnollisen käytännön kumoamisesta 30.6.2016 antamassaan määräyksessä nro 14-2926872/SKM2016.306.SKAT, että käytännöllä ”ei ole oikeusperustaa Tanskan arvonlisäverolaissa eikä [arvonlisäverodirektiivissä], jolla käytäntö kumottiin”, ja toteaa sitten, ettei ”nykyisen järjestelmän säilyttäminen [ollut] mahdollista”. Kuten riidanalaisen päätöksen 49 kohdasta ilmenee, komissio oli tietoinen tästä kumoamisesta, jonka ITD mainitsi kantelussaan.
- 266 Näissä olosuhteissa on mahdollista, ettei Tanskan verohallinto ole pelkästään toistanut unionin oikeudessa säädettyä selkeää ja täsmällistä vaatimusta, kun se on antanut kyseessä olevalla hallinnollisella käytännöllä rinnastaa postimyyntiyhtiöiden loppuasiakkailtaan laskuttamat kuljetuskustannukset korvauksiin maksuista, joita nämä yhtiöt ovat suorittaneet loppuasiakkaidensa nimissä ja lukuun, vaan verohallinto on pikemminkin käyttänyt harkintavaltaansa direktiivin kansallisen lainsäädännön osaksi saattamisen yhteydessä. Tällainen seikka voi osoittaa toimenpiteen johtuvan Tanskan valtiosta eikä unionista edellä tämän tuomion 243–245 kohdassa läpi käytyjen periaatteiden mukaisesti. Tällainen arviointi saa tukea komission ja Tanskan kuningaskunnan kirjelmistä, joista ilmenee, että kyseessä oleva hallinnollinen käytäntö perustui Tanskan viranomaisten ”tulkintaan” arvonlisäverodirektiivin 79 artiklan ensimmäisen kohdan c alakohdassa säädetystä säännöstä (ks. vastinekirjelmän 86 kohta, Tanskan kuningaskunnan väliintulokirjelmän 65 kohta ja Tanskan kuningaskunnan unionin yleisen tuomioistuimen prosessinjohtotoimena esittämiin kysymyksiin antamien vastausten 28 kohta).
- 267 Kyseessä olevan hallinnollisen käytännön mukaisesti postimyyntiyhtiöillä on ollut lupa siirtää loppuasiakkailleen Post Danmarkin toteuttamia kuljetuspalvelusuorituksia koskeva arvonlisäverovapautus, josta kyseiset yhtiöt olivat hyötäneet arvonlisäverodirektiivin 132 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaisesti. Lisäksi komissio korostaa vastineensa 89 kohdassa sekä vastauksensa 67 kohdassa, että kysynnän kasvun, josta Post Danmark on voinut hyötymä välillisesti, on saanut aikaan ”yhdistelmä”, jonka muodostavat yhtäältä arvonlisäverodirektiivin 132 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädetty arvonlisäverovapautus ja toisaalta tämän verovapautuksen siirtäminen postimyyntiyhtiöiden loppuasiakkaille kyseessä olevassa hallinnollisessa käytännössä sallitun mukaisesti. Toisin sanoen, kuten kantajat perustellusti esittävät, ilman kyseessä olevaa hallinnollista käytäntöä postimyyntiyhtiöiden olisi pitänyt kantaa arvonlisävero kuljetuskustannuksista, jotka ne laskuttivat loppuasiakkailtaan, kuljetuksen toteuttavasta toimijasta riippumatta. Tällaisessa tilanteessa postimyyntiyhtiöillä ei näin ollen olisi ollut kannustimia tilata palveluja Post Danmarkilta eikä Post Danmark olisi siten hyötynyt kysyntänsä kasvusta.
- 268 Edellä esitetyn perusteella komissio ei voinut sulkea pois vakavien vaikeuksien olemassaolon mahdollisuutta sen kysymyksen osalta, johtuivatko Post Danmarkin hyväksi kysyntään kohdistuneet kyseessä olevan hallinnollisen käytännön vaikutukset Tanskan valtiosta, pelkästään muistuttamalla arvonlisäverodirektiivin 132 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädetystä julkisen postilaitoksen palvelujen suoritusten arvonlisäverovapautuksesta, jonka osalta on lisäksi osoitettu, ettei sitä voida soveltaa tavaran kuljetuskustannuksiin, kun kustannukset laskuttaa postimyyntiyhtiö loppuasiakkailtaan (ks. edellä tämän tuomion 257 kohta). Kun se teki näin tarkastellessaan, johtuivatko kyseessä olevan hallinnollisen käytännön vaikutukset unionista vai Tanskan valtiosta, komissio jätti tutkimatta kyseisen käytännön ja perusteenaan käyttämän, arvonlisäverodirektiivin 79 artiklan ensimmäisen kohdan c alakohdassa säädetyn säännön välisen

liittymän. Komissio ei ottanut huomioon myöskään sitä, että Tanskan verohallinto kumosi kyseisen käytännön sillä perusteella, ettei käytäntö perustunut unionin oikeuteen, vaikka tämä kumoaminen mainittiin ITD:n kantelussa.

- 269 Tätä arviointia ei horjuta Tanskan kuningaskunnan esittämä argumentti, jonka mukaan kyseessä olevan hallinnollisen käytännön tavoitteena oli joka tapauksessa varmistaa kuluttajalle edulliset lähetyskustannukset eikä kasvattaa kysyntää Post Danmarkin hyväksi. SEUT 107 artiklan 1 kohdassa ei nimittäin tehdä valtion toimenpiteiden välille eroa niiden syiden tai tavoitteiden perusteella, vaan määritellään toimenpiteet niiden vaikutusten perusteella, joten tuen käsite on objektiivinen käsite (ks. vastaavasti tuomio 15.3.2018, Naviera Armas v. komissio, T-108/16, EU:T:2018:145, 86 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Valtion toimenpiteiden tavoitteet eivät siten vaikuta niiden luokitteluun valtioneuoksi (ks. vastaavasti tuomio 8.12.2011, France Télécom v. komissio, C-81/10 P, EU:C:2011:811, 17 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 270 Tämän perusteella on siis pääteltävä, että kantajien on perusteltua väittää, ettei komissio ole tutkinut kattavasti eikä riittävästi kysymystä siitä, johtuiko kyseessä olevan hallinnollisen käytännön soveltamisesta aiheutunut kysynnän kasvu, josta Post Danmark on voinut hyötyä välillisesti, Tanskan valtiosta.
- 271 Tästä seuraa, että käsiteltävä kanne on hyväksyttävä siltä osin kuin se koskee riidanalaisen päätöksen osaa, jossa komissio toteaa SEUT 108 artiklan 2 kohdassa määrättyä muodollista tutkintamenettelyä aloittamatta, ettei kyseessä oleva hallinnollinen käytäntö johdu Tanskan valtiosta ja ettei kyseinen käytäntö näin ollen ole valtioneuoa.

4. Yleiskustannusten laskennallinen kohdentaminen yleispalveluvelvoitteeseen kuuluviin Post Danmarkin toimintoihin ja muihin toimintoihin

- 272 Kantajat, joita Jørgen Jensen Distribution ja Dansk Distribution tukevat, väittävät komission todenneen virheellisesti yhtäältä, että kustannusten kohdentaminen Post Danmarkin liiketoiminnan toimintojen ja yleispalveluvelvoitteeseen kuuluvien toimintojen välillä on ollut asianmukaista, ja toisaalta, ettei tällainen kohdentaminen joka tapauksessa johtunut valtiosta eikä siihen liittynyt valtion varoja eikä edun myöntämistä.
- 273 Näiden väitteiden tueksi kantajat esittävät ensinnäkin, ettei riidanalaisesta päätöksestä ilmene, minkä päättelyn perusteella komissio on päätenyt tähän ratkaisuun, ja että tämän päättelyn julkistamatta jättämisen vuoksi oli katsottava, että Post Danmarkiin vuosina 2006–2013 sovelletuissa kustannuslaskentaa koskeissa ohjeissa edellytettiin Post Danmarkilta yleiskustannusten (jäljempänä yleiskustannukset) virheellistä kohdentamista yleispalveluvelvoitteeseen kuuluviin palveluihin ja muihin palveluihin.
- 274 Kantajat väittävät toiseksi lähinnä, että vuosina 2006–2013 sovelletut kustannuslaskentaa koskevat ohjeet antoivat Post Danmarkille mahdollisuuden sisällyttää kaikki yleiskustannukset yleispalveluvelvoitteeseen selvittämättä, oliko osa näistä kustannuksista yhteisiä yleispalveluvelvoitteeseen kuulumattomien kustannusten kanssa. Kantajien mukaan näin ollen on mahdotonta todeta, että yleiskustannukset olisi kohdennettu käytännössä niiden alkuperän välittömän selvittämisen perusteella, mikä on vastoin direktiivin 97/67 14 artiklan 3 kohdan b alakohdan i luetelmakohtaa, jonka mukaan ”yleiskustannukset kohdennetaan aina kun se on mahdollista niiden alkuperän välittömän selvittämisen perusteella”. Post Danmarkiin

- sovellettavia kustannuslaskentaa koskevia ohjeita muutettiin vuonna 2014 kantajien mukaan nimenomaan siksi, etteivät ohjeet olisi enää aiempien ohjeiden tavoin yhteensopimattomia direktiivin 97/67 kanssa.
- 275 Kantajat lisäävät, että argumentit, joilla komissio pyrkii osoittamaan Post Danmarkiin sovellettavien kustannuslaskentaa koskevien ohjeiden sääntöjenmukaisuuden, perustuvat virheellisesti vuodesta 2014 alkaen sovellettuihin ohjeisiin. ITD on kyseenalaistanut kustannuslaskentaa koskevat ohjeet, joita sovellettiin peräkkäin, ensin vuosina 2006–2011 (jäljempänä vuoden 2006 ohjeet) ja sitten vuosina 2011–2013 (jäljempänä vuoden 2011 ohjeet) ja jotka kumottiin, kun uudet kustannuslaskentaa koskevat ohjeet hyväksyttiin vuonna 2014.
- 276 Kolmanneksi kantajat väittävät, että Post Danmarkin eri toimintoihin liittyvien kustannusten kohdentaminen vuosina 2006–2013 sovellettujen kustannuslaskentaa koskevien ohjeiden perusteella antoi Post Danmarkille edun, sillä Post Danmark pystyi vähentämään keinotekoisesti kustannuksia, jotka aiheutuivat sen yleispalveluvelvoitteeseen kuulumattomista liiketoiminnoista, ja harjoittamaan siten saalistushinnoittelua näiden toimintojen yhteydessä. Tältä osin Post Danmarkin toiminnoista aiheutuvien kustannusten kohdentaminen tällä tavoin on nostanut yleispalveluvelvoitteeseen kuuluvista postipalveluista perittäviä hintoja 280 miljoonalla Tanskan kruunulla (noin 37,5 miljoonalla eurolla) vuodessa. Lisäksi kun tarkastellaan uusien kustannuslaskentaa koskevien ohjeiden hyväksymistä vuonna 2014 seurannutta tilivuotta, voidaan havaita, että 4,2 prosenttia kustannuksista, jotka katettiin aiemmin yleispalveluvelvoitteesta, oli siirretty kustannuksiin, jotka aiheutuivat yleispalveluvelvoitteeseen kuulumattomista toiminnoista.
- 277 Neljänneksi kantajat väittävät, että yleiskustannusten virheellinen kohdentaminen on merkinnyt valtion varojen siirtoa Post Danmarkin hyväksi. Tanskan valtio on nimittäin pystynyt antamaan määräyksiä ja ohjaamaan Post Danmarkin varojen käyttöä. Kantajat korostavat tältä osin, että sisäiset siirrot oikeudelliseen yksikköön voivat olla valtiontukea.
- 278 Lisäksi kantajat väittävät, että yleiskustannusten virheellisen kohdentamisen johdosta Post Danmark on hyötynyt postimerkkitulojensa kasvusta. Kantajat tuovat tältä osin esille, että Post Danmark julkaisee yleispalvelun tarjoajana postimerkkejä, joiden hinta on asetettu kattamaan yleispalveluvelvoitteesta aiheutuvat kustannukset, ja se voi pitää itsellään postimerkkien myynnistä saadut tulot vain siltä osin kuin näillä tuloilla katetaan ainoastaan yleispalveluvelvoitteesta aiheutuvat kustannukset; mahdollinen ylijäämä oli tilitettävä Tanskan valtiolle. Kirjaamalla kyseiset kustannukset liian suuriksi Post Danmark on hyötynyt tulojen ylijäämästä, ja näin Tanskan valtiolta on jäänyt saamatta voittoa ja valtion varoja on annettu käyttöön Post Danmarkin hyväksi. Kantajat täsmentävät Tanskan kuningaskunnan väliintulokirjelmästä esittämissään huomautuksissa, että liikenneministerin on hyväksyttävä kotimaan kirjelähetysten postimaksut, joten näiden postimerkkien myynnistä saadut tulot luokitellaan valtion varoiksi.
- 279 Viidenneksi kantajat väittävät, että komission olisi pitänyt tutkia perusteellisemmin tarkasteltavan väitteen kohteena olevan toimenpiteen johtumista valtiosta. Komissio ei tutkinut tältä osin yhtäkään niistä aihetodisteista, jotka ovat oikeuskäytännön mukaan merkityksellisiä selvittäessä, johtuuko julkisen yrityksen tekemä päätös valtiosta. Kantajat korostavat lisäksi, että Tanskan viranomaiset ovat antaneet vuosien 2006 ja 2011 ohjeet ja että kyseisten ohjeiden mukaan Post Danmarkin oli noudatettava kohdentamismenetelmää, jossa yleiskustannukset sisällytettiin yleispalveluvelvoitteesta aiheutuviin kustannuksiin.

- 280 Kantajien mukaan nämä virheet viittaavat näin ollen siihen, että komission alustavan tutkinnan aikana suorittama tutkinta ei ollut riittävä eikä kattava, ja ne todistavat vakavien vaikeuksien olemassaolon, minkä johdosta komission olisi pitänyt aloittaa muodollinen tutkintamenettely.
- 281 Komissio, jota Tanskan kuningaskunta tukee, kiistää kantajien väitteet.
- 282 Ensinnäkin on tuotava esille, että komissio toteaa riidanalaisen päätöksen 196 kohdassa, että Post Danmarkiin sovellettaviin kustannuslaskentaa koskeviin ohjeisiin perustuva yleispalveluvelvoitteeseen kuuluvien toimintojen ja muiden toimintojen erittely on ollut asianmukaista. Komissio viittaa tässä yhteydessä riidanalaisen päätöksen osaan, jossa käsitellään kyseessä olevan korvauksen sisämarkkinoille soveltuvuuden arvioinnin yhteydessä komission tekemää tutkimusta kyseisten sääntöjen yhdenmukaisuudesta jäsenvaltioiden ja julkisten yritysten välisten taloudellisten suhteiden avoimuudesta sekä tiettyjen yritysten taloudellisen toiminnan avoimuudesta 16.11.2006 annetun komission direktiivin 2006/111/EY (EUVL 2006, L 318, s. 17) kanssa. Komissio täsmentää riidanalaisen päätöksen 197 kohdassa, että vuosina 2006–2013 valtion hyväksymä tilintarkastaja tutki vuosittain, että Post Danmarkin kustannuslaskenta oli tehty kustannuslaskentaa koskevien ohjeiden mukaisesti, ja kansallinen sääntelyviranomainen tarkasti sen säännöllisesti, kuten teki myös riippumaton tarkastusyhteisö, jonka 4.12.2014 antamassa kertomuksessa todetaan, että Post Danmarkin kustannuslaskennassa käytetty kustannusten kohdentamisperuste on asianmukainen.
- 283 Komissio toteaa riidanalaisessa päätöksessä olevan otsikon ”Toimenpiteen johtuminen valtiosta ja valtion varat” alla 198 kohdassa ensinnäkin, että väitetty kustannusten epäasianmukainen kohdentaminen ei vaikuta johtaneen valtion varojen siirtoon; toiseksi, että Tanskan viranomaisten osallistumista yleispalveluvelvoitteeseen kuulumattomien palvelujen hintojen asettamiseen ei ole näytetty toteen, ja kolmanneksi, että väitetty ristiintukeminen ei vaikuta antaneen Post Danmarkille etua etenäkään siksi, ettei Post Danmark vaikuta saaneen kyseisellä aikavälillä mitään korvausta riitautetun kustannusten kohdentamisen perusteella. Komissio pääättelee tästä riidanalaisen päätöksen 199 kohdassa, ettei yleiskustannusten väitetyksi epäasianmukainen kohdentaminen Post Danmarkin kustannuslaskennassa ollut valtioneutua.
- 284 Komissio toteaa vielä riidanalaisen päätöksen 206 kohdan iii alakohdassa, ettei kaupallisten palvelujen ristiintukemista ollut vahvistettu aineellisesti ja ettei se joka tapauksessa ollut valtioneutua (ks. edellä tämän tuomion 30 kohta).
- 285 Riidanalaisesta päätöksestä ilmenee siis, että komissio on perustanut päätelmänsä pääosin siihen, että väite, jonka mukaan Post Danmarkiin sovellettavat kustannuslaskentaa koskevat ohjeet olivat johtaneet yleiskustannusten epäasianmukaiseen kohdentamiseen, on virheellinen, sekä siihen, että joka tapauksessa useampi SEUT 107 artiklan 1 kohdan edellytyksistä jää täyttymättä.
- 286 Kantajat arvostelevat siis komissiota virheellisesti siitä, ettei tämä ole perustellut päätelmänsä, jonka eri osia kantajat ovat kuitenkin pystyneet riitauttamaan kannekirjelmässään.
- 287 Komission suorittaman tutkinnan väitetyistä riittämättömyydestä ja puutteellisuudesta on muistutettava aluksi, että direktiivin 97/67 14 artiklan 2–4 kohdassa säädetään seuraavaa:
- ”2. Yleispalvelun tarjoajien on sisäisessä laskennassaan pidettävä selkeästi erillään kukin sellainen palvelu ja tuote, joka on osa yleispalvelua, ja ne, jotka eivät ole osa sitä. Tätä eriytettyä laskentaa käytetään apuna jäsenvaltioiden laskiessa yleispalvelun nettokustannuksia. Näitä sisäisiä

laskentajärjestelmiä on hoidettava johdonmukaisesti sovellettävien ja objektiivisesti perusteltavissa olevien kustannuslaskennan perusteiden mukaisesti.

3. Edellä 2 kohdassa tarkoitetuissa laskentajärjestelmissä kustannukset on kohdennettava seuraavasti, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 4 kohdan soveltamista:

- a) tiettyyn palveluun tai tuotteeseen suoraan kohdistettavissa olevat kustannukset kohdistetaan siihen;
- b) yleiskustannukset, joita ei voida suoraan kohdistaa tiettyyn palveluun tai tuotteeseen, kohdennetaan seuraavasti:
 - i) yleiskustannukset kohdennetaan aina kun se on mahdollista niiden alkuperän välittömän selvittämisen perusteella,
 - ii) jos välitön selvittäminen ei ole mahdollista, yleiset kustannusluokat kohdistetaan niiden epäsuorien yhteyksien perusteella, joita niillä on sellaiseen toiseen kustannusluokkaan tai kustannusluokkien ryhmään, joihin tapahtuva suora osoittaminen tai kohdistaminen ei ole mahdollista; epäsuoran yhteyden on perustuttava vertailtavissa oleviin kustannusrakenteisiin,
 - iii) kun ei voida löytää suoraa eikä epäsuoraa kustannusten kohdentamiskeinoja, kustannusluokka kohdistetaan yleisen kustannusten kohdentamisperusteen mukaan, joka lasketaan käyttämällä kaikkien toisaalta kuhunkin yleispalveluun ja toisaalta muihin palveluihin suoraan tai epäsuorasti osoitettujen tai kohdistettujen kustannusten välistä suhdelukua,
 - iv) yleiskustannukset, jotka ovat tarpeen sekä yleispalvelun että muun kuin yleispalvelun tarjoamiseksi, kohdennetaan asianmukaisesti; samoja kustannustekijöitä on sovellettava sekä yleispalveluun että muuhun kuin yleispalveluun.

4. Muita laskentamenetelmiä voidaan käyttää vain, jos ne ovat 2 kohdan säännösten mukaisia ja kansallinen sääntelyviranomaisella on ne hyväksynyt. Komissiolle tehdään niistä ilmoitus ennen niiden käyttöönottoa.”

288 Vuoden 2011 ohjeiden 4 §:n 3 momentissa säädettiin seuraavaa:

- a) Tietyn palvelun lisäkustannukset kohdistetaan siihen. Tätä sovelletaan sekä muuttuviin että kiinteisiin kustannuksiin.
- b) Kustannukset, joita ei voida kohdistaa suoraan tiettyyn palveluun, kohdistetaan mahdollisuuksien mukaan palvelujen ryhmään niiden alkuperän välittömän selvittämisen perusteella (yleiskustannukset, jotka voidaan kohdistaa).
- c) Edellä a ja b kohdassa tarkoitettujen kustannusten kohdistamista määritettäessä yleispalveluvelvoitteen täyttämiseksi välttämättömät kustannukset on kohdistettava kuhunkin niistä palveluista, jotka kuuluvat yleispalveluvelvoitteeseen, tai yleispalveluvelvoitteeseen kuuluvien palvelujen ryhmään.
- d) Kustannukset, joita ei voida kohdistaa välittömän selvittämisen perusteella (yleiskustannukset, joita ei voida kohdistaa), kohdistetaan asiaankuuluviin palvelujen ryhmiin sellaisen epäsuoran yhteyden perusteella, joka kustannuksella on toiseen kustannusluokkaan tai kustannusluokkien ryhmään, jonka osalta suora ohjaus tai erottaminen on mahdollista. Tällaisen epäsuoran yhteyden tulee perustua vertailtavissa oleviin kustannusrakenteisiin.

- e) Yleiskustannukset, joita ei voida kohdistaa ja joiden osalta ei ole mitään suoraa tai epäsuoraa kustannusten kohdistamismenetelmää, kustannusluokat on kohdennettava käyttämällä yleistä kohdentamisperustetta, joka lasketaan käyttämällä toisaalta kuhunkin yleispalveluun ja toisaalta muihin palveluihin suoraan tai epäsuorasti osoitettujen tai kohdistettujen kustannusten välistä suhdelukua.
- f) Yleiskustannukset, jotka ovat välttämättömiä sekä yleispalvelujen että muiden palvelujen tarjoamiseksi (yleiskustannukset, joita ei voida kohdistaa), on kohdennettava asianmukaisesti. Samoja kustannusten aiheuttajia on sovellettava sekä yleispalveluihin että muihin palveluihin.”
- 289 Vuoden 2011 ohjeiden 4 §:n 3 momentin a–e kohta olivat täsmälleen samanlaiset kuin vuoden 2006 ohjeiden 4 §:n 4 momentin a–e kohta.
- 290 Aluksi on tuotava esille olevan tosin riidatonta, että vuoden 2011 ohjeiden 4 §:n 3 momentin c kohdan sanamuoto poikkeaa siitä direktiivin 97/67 14 artiklan 3 kohdan osasta, jossa säädetään laskentaperiaatteista, joita jäsenvaltioiden nimeämien yleispalvelun tarjoajien on noudatettava.
- 291 Tämä ainoa ero ei kuitenkaan riitä osoittamaan, että vuosien 2006 ja 2011 ohjeissa ei olisi otettu huomioon direktiivin 97/67 mukaisia laskentaperiaatteita. Sitä paitsi direktiivin 97/67 14 artiklan 4 kohdassa varataan jäsenvaltioille mahdollisuus velvoittaa yleispalvelun tarjoajat käyttämään muita laskentamenetelmiä kuin saman artiklan 3 kohdassa säädettyjä.
- 292 Kantajat tyytyvät esittämään tästä pelkän väittämän, jonka osalta on todettava erityisesti, että edellä tämän tuomion 288 kohdassa toistetusta vuoden 2006 ohjeiden 4 §:n 4 momentin c kohdan ja vuoden 2011 ohjeiden 4 §:n 3 momentin c kohdan sanamuodosta ei ilmene, päinvastoin kuin kantajat väittävät, että kyseisissä säännöksissä olisi asetettu Post Danmarkille velvollisuus tai edes annettu lupa kohdistaa kaikki yleiskustannukset yleispalveluvelvoitteen täyttämistä aiheutuviin kustannuksiin. Yleiskustannusten osalta kyseisissä säännöksissä vahvistettu periaate on kohdentaminen alkuperän välittömän selvittämisen perusteella.
- 293 Tanskan kuningaskunta tuo tältä osin perustellusti esille, että kyseiset säännökset selventävät tapaa, jolla kustannukset oli merkittävä Post Danmarkin sisäiseen laskentaan sen jälkeen, kun ne oli kohdistettu yleispalveluvelvoitteeseen. Täsmennyksistä, jotka Tanskan kuningaskunta antaa vastauksessaan unionin yleisen tuomioistuimen prosessinjohtotoimena esittämään kysymykseen, ilmenee erityisesti, että Post Danmarkin kustannusten laskennallinen kohdentaminen perustui ”lisäkustannuksiin” liittyvään kohdistamismenetelmään; lisäkustannuksilla tarkoitetaan kustannuslaskentaa koskevien ohjeiden liitteissä annetun määritelmän mukaisesti ”sekä kiinteitä että muuttuvia kustannuksia, jotka lakkaavat lyhyellä tai keskipitkällä aikavälillä (kolmesta viiteen vuoden kuluessa), jos palvelun tarjoaminen lakkaa”, ja tällä tavoin lisäkustannuksiksi luokiteltujen kustannusten katsotaan kohdistuvan suoraan siihen palveluun, johon ne liittyvät. Vuoden 2006 ohjeiden 4 §:n 4 momentin c kohdasta ja vuoden 2011 ohjeiden 4 §:n 3 momentin 3 kohdasta, jotka kantajat ovat riitauttaneet, ilmeni ainoastaan, että kun kustannukset kohdennettiin yleispalveluvelvoitteeseen lisäkustannusmenetelmän pohjalta, kyseiset kustannukset oli kohdistettava yleispalveluvelvoitteen sisällä asiaankuuluvaan palveluun a kohdan sääntöä noudattaen tai asiaankuuluvaan palvelujen ryhmään b kohdan sääntöä noudattaen. Toisin sanoen vuoden 2006 ohjeiden 4 §:n 4 momentin c kohta ja vuoden 2011 ohjeiden 4 §:n 3 momentin c kohta ovat ainoastaan näiden samojen momenttien a ja b kohdissa säädettyjen periaatteiden soveltamista yleispalveluvelvoitteeseen.

- 294 Yleiskustannusten laskennallisen kohdentamisen asianmukaisuuden vahvistaa se komission riidanalaisen päätöksen 197 kohdassa esille ottama seikka, että valtion hyväksymä tilintarkastaja ja kansallinen sääntelyviranomaisena ovat tarkastaneet Post Danmarkin kustannuslaskennan säännöllisesti (ks. analogisesti tuomio 15.10.2020, První novinová společnost v. komissio, T-316/18, ei julkaistu, EU:T:2020:489, 253 kohta).
- 295 Kantajat, joilla on vakavien vaikeuksien olemassaoloon liittyvä todistustaakka (ks. edellä tämän tuomion 51 kohta), eivät myöskään esitä mitään todistetta, joka tukisi niiden väitettä siitä, että käytännössä Post Danmark on kohdistanut yleiskustannukset järjestelmällisesti yleispalveluvelvoitteeseen liittyviin kustannuksiin. Tältä osin kantajat ainoastaan väittävät, että sen jälkeen, kun uudet kustannuslaskentaa koskevat ohjeet, jossa toistetaan täsmälleen direktiivin 97/67 14 artiklan 3 kohdan sanamuoto, hyväksyttiin vuonna 2014, yleispalveluvelvoitteeseen liittyvät kustannukset vähentyivät edelliseen vuoteen verrattuna, kun taas muuhun Post Danmarkin toimintaan liittyvät kustannukset kasvoivat. Tämä argumentti perustuu kuitenkin väitteeseen, jonka tueksi ei ole esitetty todisteita. Toisaalta vaikka oletettaisiin toteen näytetyksi, että eri kustannusten kohdentamisessa on kantajien esille ottamaa vaihtelua eri vuosien välillä, tämä seikka ei yksin anna aiheutta olettaa, että yleiskustannukset oli kohdistettu aiemmin järjestelmällisesti yleispalveluvelvoitteeseen liittyviin kustannuksiin.
- 296 Näissä olosuhteissa komissio saattoi katsoa, ettei ole osoitettu, että yleiskustannukset on kohdistettu yleispalveluvelvoitteeseen liittyviin kustannuksiin, ja että Post Danmarkiin vuosina 2006–2013 sovelletut kustannuslaskentaa koskevat ohjeet johtivat erityyppisten kustannusten asianmukaiseen kohdentamiseen.
- 297 On siis todettava, etteivät kantajat ole osoittaneet komission kohdanneen vakavia vaikeuksia, joita se ei ole pystynyt ratkaisemaan, kun se on sulkenut pois sen mahdollisuuden, että Post Danmarkin kustannuslaskentaa koskevat ohjeet ovat johtaneet vuosina 2006–2013 valtiontuen olemassaolon, lähinnä sillä perusteella, ettei yleiskustannusten mahdollisesti sääntöjenvastaista laskennallista kohdentamista ole näytetty toteen. Näin ollen on tarpeetonta tutkia väitteitä, jotka koskevat komission toissijaisesti esittämää päätelmää, jonka mukaan kustannusten kohdentamiseen Post Danmarkin kustannuslaskennassa ei joka tapauksessa liity valtiontukea.

5. 23.2.2017 tehty pääomanlisäys

- 298 Kantajat, joita Jørgen Jensen Distribution ja Dansk Distribution tukevat, väittävät, että päätelmä, jonka mukaan 23.2.2017 tehty pääomanlisäys ei ole valtiontukea, osoittaa kyseessä olevaa toimenpidettä koskevan komission tutkinnan olleen riittämätön ja puutteellinen.
- 299 Kantajat kiistävät ensinnäkin komission päätelmän siitä, ettei 23.2.2017 tehty pääomanlisäys johdu Tanskan valtiosta.
- 300 Ne muistuttavat tältä osin ensinnäkin, että ITD on tuonut kantelussaan esille, että Tanskan ja Ruotsin viranomaiset olivat kannustaneet PostNordia tekemään tällaisen pääomanlisäyksen niistä täsmälleen samoista syistä, jotka on kirjattu 20.10.2017 tehtyyn sopimukseen. Lisäksi ITD oli esittänyt kantajien mukaan alustavassa tutkinnassa kaksi selvitystä, jotka Tanskan liikenneministeriö oli laatinut 9.2.2017 ja 22.2.2017 ja joiden mukaan Post Danmarkin elinkelpoisuus edellytti PostNordin tekemiä pääomanlisäyksiä, mikä osoitti Tanskan viranomaisten olleen tietoisia 23.2.2017 tehdystä pääomanlisäyksestä ja oli näin ollen aiheutuste kyseessä olevan toimenpiteen johtumisesta valtiosta.

- 301 Sitten kantajat väittävät komission todenneen, ettei 23.2.2017 tehty pääomanlisäys johdu valtiosta, ja perustelleen tätä ainoastaan sillä, ettei yksin se, että PostNord oli julkinen yritys, jossa valtio käytti määräysvaltaa, riitä osoittamaan PostNordin toteuttamien toimenpiteiden johtumista sen osakkaina olevista valtioista. Komission olisi pitänyt tarkastella 23.2.2017 tehdyn pääomanlisäyksen mahdollista johtumista valtiosta ottamalla huomioon oikeuskäytännössä ja erityisesti 16.5.2002 annetussa tuomiossa Ranska v. komissio (C-482/99, EU:C:2002:294) vahvistetut arviointiperusteet.
- 302 Kantajat arvostelevat komissiota vielä siitä, ettei komissio ilmoittanut ITD:lle kantaansa, jonka mukaan 23.2.2017 tehdyn pääomanlisäyksen johtumista valtiosta osoittavia todisteita ei ollut, eikä komissio kehottanut ITD:tä esittämään tästä huomautuksiaan, mikä on vastoin asetuksen 2015/1589 24 artiklan 2 kohtaa.
- 303 Toiseksi kantajat kiistävät sen näkemyksen, että yksityinen sijoittaja olisi toteuttanut 23.2.2017 tehdyn pääomanlisäyksen.
- 304 Tältä osin komissio on yhtäältä todennut virheellisesti, että 23.2.2017 tehty pääomanlisäys oli auttanut välttämään Post Danmarkin konkurssin, koska konkurssi vain siirtyi muutamilla vuosilla.
- 305 Toisaalta kantajat kyseenalaistavat 23.2.2017 tehdyllä pääomanlisäyksellä väitetysti vältettyjen kielteisten vaikutusten osalta PostNordin hallituksen muistion (jäljempänä hallituksen muistio), jota ei ole annettu kantajille tiedoksi ja johon komissio on tukeutunut. Yksikään todiste ei etenkään osoita kyseiseen muistioon sisältyvän arvioinnin pohjana käytettyjen tietojen päiväystä, merkityksellisyyttä tai luotettavuutta. Kantajat vaativat näin ollen unionin yleistä tuomioistuinta määräämään prosessinjohtotoimena, että kyseinen muistio on esitettävä.
- 306 Sitten kantajat korostavat, että 23.2.2017 tehdyllä pääomanlisäyksellä väitetysti vältetyt kielteiset vaikutukset käydään riidanalaisessa päätöksessä läpi lyhyesti hyvin yleisellä tavalla eivätkä ne ole riittäviä tukemaan päätelmää, jonka mukaan yksityinen sijoittaja olisi päättänyt välttää kyseiset vaikutukset suorittamalla kyseisen pääomanlisäyksen. Komissio ei nimittäin tehnyt kaikista merkityksellisistä seikoista kokonaisarviointia, jonka perusteella olisi voitu selvittää, johtuiko kyseessä oleva toimenpide osakkaan asemasta vai valtion julkisen vallan käytöstä, koska komissio tukeutui ainoastaan Ruotsin ja Tanskan viranomaisten antamiin selityksiin.
- 307 Kantajat korostavat vielä, ettei komission esittämä arviointi voi perustua taloudelliseen järkipärisyyteen, ellei katsota, että yksityinen sijoittaja -periaate kattaa kaikki emoyhtiön tekemät pääomanlisäykset konkurssin partaalla olevan tytäryhtiönsä hyväksi. Näin on erityisesti siksi, ettei mitään kiirettä Post Danmarkin vuositilinpäätöksen julkaisemisen jälkeen ollut, kun huomioon otetaan Post Danmarkin 23.2.2017 tehtyä pääomanlisäystä edeltävien vuosien merkittävät talousvaikeudet.
- 308 Lisäksi kantajat huomauttavat näistä kielteisistä vaikutuksista, sellaisina kuin ne on käyty lyhyesti läpi riidanalaisessa päätöksessä, ettei komissio ole ottanut huomioon markkinataloudessa toimivaa yksityistä sijoittajaa koskevaan arviointiperusteeseen liittyvää oikeuskäytäntöä, jossa edellytetään objektiivisten ja todennettavissa olevien seikkojen huomioon ottamista. Komissio esittää nimittäin vain yleisiä toteamuksia, eikä se yksilöi ensinnäkään osapuolia, joiden PostNord-konserniin kohdistuva luottamus olisi menetetty Post Danmarkin konkurssin seurauksena; toiseksi PostNord-konsernin rahoitussopimuksia, jotka olisi voitu irtisanoa Post Danmarkin konkurssitilanteessa; kolmanneksi sopimuksia, jotka PostNord oli tehnyt niiden kiinteistönomistajien tai tavarantoimittajien kanssa, joihin Post Danmarkin konkurssi olisi

- vaikuttanut, eikä takauksia, jotka PostNord olisi joutunut ottamaan käyttöön tuossa tilanteessa, eikä neljänneksi tehtäviä, jotka PostNord-konserniin jäljelle jäävä tanskalainen osa olisi menettänyt. Kantajat lisäävät, ettei minkään näiden väitettyjen tappioiden määrää ole määritetty, joten niitä ei voitu käyttää osoittamaan PostNord-konsernille Post Danmarkin konkurssista aiheutuvia tappioita.
- 309 Lisäksi kantajat väittävät, että 23.2.2017 tehdyllä pääomanlisäyksellä vältetyt kielteiset vaikutukset liittyvät läheisesti koko PostNord-konsernin yrityskuvan heikkenemiseen Post Danmarkin mahdollisen konkurssin seurauksena. Oikeuskäytännöstä ilmenee, että valtion yrityskuvan heikkeneminen julkisen yrityksen konkurssin seurauksena voi olla konkurssin välttämiseksi tehdyn pääomanlisäyksen perusteena ainoastaan poikkeustapauksessa tietyin edellytyksin. Kantajat korostavat vastaavasti, että on yleisesti tunnettua, että Tanskan kuningaskunta ja Ruotsin kuningaskunta ovat PostNordin kaksi osakasta, joten 23.2.2017 tehdyn pääomanlisäyksen perusteena on Tanskan ja Ruotsin yrityskuvan suojeleminen.
- 310 Kantajat arvostelevat komissiota vielä siitä, ettei tämä ole arvioinut, kuuluiko Post Danmarkin mahdollisesta konkurssista aiheutuviin kustannuksiin joitakin kustannuksia, jotka johtuivat valtiontukien myöntämisestä. Näin on erityisesti PostNordin sopimien lainojen tai takausten kohdalla, joita asiantunteva markkinataloustoimija ei todennäköisesti olisi antanut Post Danmarkin taloudelliset vaikeudet huomioon ottaen.
- 311 Komissio, jota Tanskan kuningaskunta tukee, kiistää kantajien väitteet.
- 312 Komissio toteaa ensinnäkin esittäneensä alustavan kantansa ITD:n kanteluun 19.1.2018 pidetyssä kokouksessa ja kertoo alustavasta kannasta keskustellun myös kantajien edustajien kanssa myöhemmin käydyssä puhelinkeskustelussa. Komissiota ei siis voi moittia siitä, että se olisi laiminlyönyt asetuksen 2015/1589 24 artiklan 2 kohdasta johtuvan ilmoitusvelvollisuuden.
- 313 Toiseksi komissio korostaa noudattaneensa velvollisuuttaan tutkia ITD:n kantelu huolellisesti pyytämällä Tanskan viranomaisilta tiedot, jotka se tarvitsi paitsi kyseisessä kantelussa, myös ITD:n toimittamassa täydentävässä kirjelmässä, esitettyjen seikkojen arvioimiseksi. Komissio lisää, ettei pelkästään se, että kantajat kyseenalaistavat kyseisen arvioinnin tuloksen, voi viitata vakavien vaikeuksien olemassaoloon.
- 314 Kolmanneksi komissio kiistää kantajien esittämät aihetodisteet, joilla pyritään osoittamaan 23.2.2017 tehdyn pääomanlisäyksen johtuvan valtiosta. Erityisesti Tanskan liikenneministeriön selvitykset osoittavat Tanskan valtion olleen kyseisessä toimenpiteessä ”passiivinen sivustaseuraaja”. Selvityksissä ei nimittäin mainita sanallakaan Post Danmarkin välitöntä konkurssin vaaraa, vaan niissä käydään läpi vain kyseiseen yhtiöön liittyviä pitkän aikavälin ratkaisuja, jotka eivät vastaa 23.2.2017 tehtyä pääomanlisäystä. Komissio vetoaa myös vilpittömän yhteistyön periaatteeseen väittäessään, että jäsenvaltioiden on annettava sille kaikki tarvittavat tiedot, jotta se voi tutkia, onko toimenpide valtiontukea ja, jos on, soveltuuko tuki sisämarkkinoille. Täsmentäessään, että muodollisen tutkintamenettelyn aloittaminen ei olisi tuonut sille lisää tietoja, komissio saattoi siis käyttää perusteena Tanskan ja Ruotsin viranomaisten lausumia, joiden mukaan 23.2.2017 tehty pääomanlisäys ei johtunut kyseisistä valtioista, kun se totesi, että vastakkaisten todisteiden puuttuessa näin todella oli.
- 315 Tanskan kuningaskunta vahvistaa puolestaan saaneensa tiedon 23.2.2017 tehdystä pääomanlisäyksestä vasta sen toteuttamisen jälkeen ja tuo esille, ettei mikään viittaa siihen, että PostNordin toimien olisi katsottava johtuvan yleisesti Tanskan tai Ruotsin viranomaisista. Se

- korostaa tältä osin, että kyseinen yhtiö toimii riippumattomasti ja hyvin autonomisesti markkinoilla, että yhtiötä johdetaan kaupallisia periaatteita noudattaen ja se kilpailee yksityisten toimijoiden kanssa täysin vapailla markkinoilla, ettei yhtiö ole velvollinen hyväksyttämään tiettyjä toimia omistajillaan ja että kaikki yhtiön toimet perustuvat puhtaasti talouden logiikkaan.
- 316 Neljänneksi komissio väittää kantajien lausumista, jotka liittyvät markkinataloudessa toimivaa yksityistä sijoittajaa koskevaan arviointiperusteeseen, että 23.2.2017 tehty pääomanlisäys oli suora seuraus 10.2.2017 julkaistusta PostNordin vuositilinpäätöksestä, josta ilmeni Post Danmarkiin kohdistuvan välitön konkurssin vaara. Monet perusteet, kuten ajan voittaminen tytäryhtiön rakenneuudistuksen turvaamiseksi – mikä oli PostNordin suhtautuminen Post Danmarkiin – sekä ammattisuhteiden ja rahoitusedellytysten säilyttäminen rahoitusmarkkinoilla, saattoivat näin ollen olla perusteena sille, että yksityinen sijoittaja olisi tällaisen riskin kohdistuessa tytäryhtiönsä tehnyt tietyn suuruisen pääomanlisäyksen tytäryhtiölleen lyhyellä aikavälillä.
- 317 Komissio kiistää siis, että sen perustelut johtaisivat siihen, että kaikkia emoyhtiön tytäryhtiölleen tekemiä pääomanlisäyksiä pidettäisiin perusteltuina.
- 318 Komissio tukeutuu tässä 25.6.2015 annettuun tuomioon SACE ja Sace BT v. komissio (T-305/13, EU:T:2015:435) ja korostaa, että sen arvioimiseksi, onko jäsenvaltio toiminut yksityisen sijoittajan tavoin, on selvitettävä kyseessä olevan toimenpiteen taloudellinen järkevyyden tarkastelemalla sitä asiayhteyttä, jossa toimenpide on hyväksytty. Tätä varten komissiolla olisi oltava käytettävissään mahdollisimman kattavat ja luotettavat tiedot, jotka riippuvat käsiteltävän asian olosuhteista sekä toimenpiteen luonteesta ja monimutkaisuudesta.
- 319 Komission mukaan pelkästään se, ettei PostNord ollut teettänyt perusteellista taloudellista analyysia riippumattomilla asiantuntijoilla ennen 23.2.2017 tehtyä pääomanlisäystä, ei näin ollen riitä sen toteamiseen, ettei PostNord ole toiminut yksityisen sijoittajan tavoin, koska yhdelläkään yhtiöllä ei olisi ollut aikaa toimia sillä tavalla, jos sen tytäryhtiöön olisi kohdistunut äkillisesti välitön konkurssin vaara.
- 320 Komissio toteaa näin ollen, että katsoessaan, ettei 23.2.2017 tehdystä pääomanlisäyksestä aiheutunut etua Post Danmarkille, se on tarkastellut yhtäältä Tanskan ja Ruotsin viranomaisten toimittamia tietoja ja toisaalta ITD:n esittämiä tietoja taloudellisen järkevyyden ja talouden logiikan kannalta. Komissio on arvioinut erityisesti, että kyseinen pääomanlisäys vastaa emoyhtiön järkevää menettelyä, kun huomioon otetaan kustannukset, joista sen olisi pitänyt vastata, jos Post Danmarkin olisi annettu ajautua konkurssiin, sekä mahdollisuus muuttaa kyseinen yritys tehokkaaksi tulevaisuudessa. Olisi siis virheellistä väittää komission uskoneen sokeasti Tanskan ja Ruotsin viranomaisten näkemystä ja erityisesti yhtiön hallituksen muistiosta ilmeneviä tietoja, jotka on käyty läpi riidanalaisen päätöksen 80 kohdassa.
- 321 Tanskan kuningaskunta korostaa tältä osin, että yhtäältä vuoden 2016 lopun ja vuoden 2017 alun välisenä aikana Post Danmarkin varojen arvo väheni merkittävästi, mikä johti kyseisen vuoden aikana tuloksen heikkenemiseen 733 miljoonaa Tanskan kruunua, ja tämä yhdistettynä Post Danmarkille niin ikään aiheutuneisiin liiketappioihin aiheutti sen, että Post Danmark menetti äkillisesti yli puolet omasta pääomastaan. Toisaalta Tanskan kuningaskunta tuo esille, että 23.2.2017 tehdyn pääomanlisäyksen yhteydessä on otettu huomioon, että Post Danmarkin muutoksen piti turvata Post Danmarkille tehokkuusedut, vaikka kyseisen muutoksen rahoitusmenetelmistä päätettiin vasta 20.10.2017 tehdyn sopimuksen tekemisen jälkeen.

322 Komission mukaan kantajien päättelyn taustalla oleva oletama siitä, että komissio on tutkinut ja hyväksynyt, että PostNord suoritti 23.2.2017 tehdyn pääomanlisäyksen yrityskuvansa säilyttämiseksi, on virheellinen. Joka tapauksessa oikeuskäytännössä tarkastellut analogiset tapaukset, joissa on ollut kyseessä jäsenvaltion yrityskuvan säilyttäminen talouden toimijana, eivät ole sovellettavissa PostNordin tapauksessa, jolla on toimijana oma yrityskuvansa.

a) Asetuksen 2015/1589 24 artiklan 2 kohdan rikkominen

323 Kantajat väittävät komission rikkoneen asetuksen 2015/1589 24 artiklan 2 kohtaa, koska se ei ilmoittanut ITD:lle aikovansa hylätä tämän tekemän kantelun sillä perusteella, ettei ollut todisteita, jotka olisivat osoittaneet 23.2.2017 tehdyn pääomanlisäyksen johtuneen valtiosta, ja koska se ei kehottanut ITD:tä esittämään uusia huomautuksia tästä seikasta.

324 Asetuksen 2015/1589 24 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan ensimmäisen virkkeen mukaan on niin, että ”jos komissio katsoo, että asianomainen osapuoli ei ole noudattanut kantelulle säädettyä lomakepakkoa tai että asianomaisen osapuolen esittämät tosiseikat ja oikeudelliset seikat eivät riitä osoittamaan alustavan tarkastelun perusteella sääntöjenvastaisen tuen olemassaoloa tai tuen väärinkäyttöä, se ilmoittaa tästä asianomaiselle osapuolelle ja kehottaa sitä esittämään huomautuksensa asetetussa määräajassa, joka ei yleensä ylitä yhtä kuukautta.”

325 Lisäksi saman asetuksen 24 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdassa täsmennetään, että ”komissio lähettää kantelijalle jäljennöksen kantelun aiheesta koskevassa asiassa annetusta päätöksestä”.

326 Asetuksen 2015/1589 24 artiklan 2 kohdan toisesta ja kolmannesta alakohdasta, joissa säädetään asianomaisten osapuolten oikeuksista, seuraa, että kun komissio on saanut asianomaiselta osapuolelta tietoja oletetuista sääntöjenvastaisista tuista, se joko katsoo, että sillä ei ole riittävä syytä ottaa kantaa asiaan ja ilmoittaa tästä asianomaiselle osapuolelle, tai tekee päätöksen asiassa, jota toimitetut tiedot koskevat (ks. vastaavasti tuomio 18.11.2010, NDSHT v. komissio, C-322/09 P, EU:C:2010:701, 55 kohta).

327 Käsiteltävässä asiassa komissio antoi päätöksen kysymyksestä, joka koski 23.2.2017 tehdyn pääomanlisäyksen johtumista valtiosta, tutkittuaan ITD:n kantelun ja katsottuaan, ettei tätä valtiosta johtumista voitu osoittaa kantelun perusteella.

328 Näissä olosuhteissa komissiolla ei ollut velvollisuutta ilmoittaa ITD:lle aikomuksestaan hylätä kantelu ennen riidanalaisen päätöksen antamista. Asetuksen 2015/1589 24 artiklan 2 kohdan rikkomista koskeva väite on siis hylättävä.

b) 23.2.2017 tehdyn pääomanlisäyksen johtuminen valtiosta

329 Kuten edellä tämän tuomion 239 ja 240 kohdassa mieliin palautetusta oikeuskäytännöstä ilmenee, toimenpiteen johtuminen jäsenvaltiosta on SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi valtioneuvoksi luokittelemista koskeva itsenäinen edellytys, ja kun komissio pystyy sulkemaan pois valtiosta johtumisen käsiteltäväkseen saatetun toimenpiteen osalta, se voi tehdä toimenpiteestä vastustamatta jättämistä koskevan päätöksen.

- 330 Tästä on todettava, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan toimenpiteen johtumista valtiosta ei voida päätellä ainoastaan siitä seikasta, että toimenpiteen on toteuttanut julkinen yritys (ks. vastaavasti tuomio 16.5.2002, Ranska v. komissio, C-482/99, EU:C:2002:294, 51 ja 57 kohta).
- 331 Vaikka valtio voikin nimittäin valvoa julkista yritystä ja käyttää määräysvaltaa sen toteuttamiin toimenpiteisiin nähden, tosiasiallista valvontaa konkreettisessa tapauksessa ei voida automaattisesti olettaa. Julkinen yritys voi toimia enemmän tai vähemmän itsenäisesti riippuen siitä, kuinka paljon valtio on jättänyt sille itsenäistä määräämisvaltaa. Näin ollen se, että julkinen yritys on valtion valvonnassa, ei riitä osoittamaan, että yrityksen toteuttamat toimenpiteet johtuvat valtiosta. Lisäksi on tutkittava, ovatko viranomaiset tavalla tai toisella olleet osallisia siihen, että kyseisistä toimenpiteistä päätettiin (ks. vastaavasti tuomio 16.5.2002, Ranska v. komissio, C-482/99, EU:C:2002:294, 52 kohta).
- 332 Tältä osin ei voida vaatia osoittamaan, että viranomaiset ovat täsmällisellä määräyksellä konkreettisesti kannustaneet julkista yritystä toteuttamaan kyseessä olevat tukitoimenpiteet. Kun nimittäin otetaan huomioon valtion ja julkisten yritysten läheinen suhde, on olemassa todellinen vaara, että valtiontuki myönnetään julkisten yritysten kautta tavalla, joka ei ole avoin ja joka on perustamissopimuksessa määrätyn valtiontukia koskevan sääntelyn vastainen. Toisaalta kolmansien henkilöiden on yleensä lisäksi hyvin vaikea osoittaa konkreettisessa tapauksessa nimenomaan valtion ja julkisen yrityksen välisen etuoikeutetun suhteen takia, että julkisen yrityksen toteuttamat tukitoimenpiteet johtuvat tosiasiasa viranomaisten määräyksestä (ks. vastaavasti tuomio 16.5.2002, Ranska v. komissio, C-482/99, EU:C:2002:294, 53 ja 54 kohta).
- 333 Näistä syistä unionin tuomioistuin toteaa 16.5.2002 annetun tuomion Ranska v. komissio (C-482/99, EU:C:2002:294) 55 kohdassa, että julkisen yrityksen toteuttaman tukitoimenpiteen voidaan päätellä johtuvan valtiosta kaikkien käsiteltävänä olevaa asiaa koskevien seikkojen ja kyseisen toimenpiteen toteuttamishetkellä vallinneiden olosuhteiden perusteella. Tältä osin huomioon on jo otettu, ettei kyseinen elin voinut tehdä riitautettua päätöstä ottamatta huomioon julkisen vallan asettamia vaatimuksia (ks. vastaavasti tuomio 2.2.1988, Van der Kooy ym. v. komissio, 67/85, 68/85 ja 70/85, EU:C:1988:38, 37 kohta) tai että sen lisäksi, että julkiset yritykset, joiden kautta tuet myönnettiin, ovat elimellisesti sidoksissa valtioon, huomioon oli otettava hallituksen antamat toimintaohjeet (ks. vastaavasti tuomio 21.3.1991, Italia v. komissio, C-303/88, EU:C:1991:136, 11 ja 12 kohta, ja tuomio 21.3.1991, Italia v. komissio, C-305/89, EU:C:1991:142, 13 ja 14 kohta).
- 334 Myös muiden seikkojen perusteella voi olla mahdollista katsoa, että julkisen yrityksen toteuttama tukitoimenpide johtuu valtiosta: tällaisia seikkoja voivat olla muun muassa julkisen yrityksen integroituminen julkishallinnon rakenteeseen; yrityksen toiminnan luonne; toiminnan harjoittaminen markkinoilla yksityisten toimijoiden kanssa tavanomaisissa kilpailuolosuhteissa; yrityksen oikeudellinen asema; se, sovelletaanko yritykseen julkisoikeutta vai yksityisoikeudellisia yhtiöoikeutta koskevia säännöksiä; viranomaisten harjoittaman yrityksen hallinnointia koskevan ohjauksen määrä tai muu seikka, joka osoittaa konkreettisessa tilanteessa, että viranomaiset ovat osallistuneet toimenpiteestä päättämiseen tai että on epätodennäköistä, että tästä ei ollut kyse, kun otetaan huomioon myös toimenpiteen laajuus, sen sisältö tai sen edellytykset (ks. vastaavasti tuomio 16.5.2002, Ranska v. komissio, C-482/99, EU:C:2002:294, 56 kohta).
- 335 Pelkästään se, että julkinen yritys on perustettu yksityisoikeudellisen pääomayhtiön muodossa, ottaen huomioon itsenäinen määräämisvalta, joka yrityksellä tämän johdosta voi olla, ei kuitenkaan riitä sulkemaan pois sitä mahdollisuutta, että tällaisen yhtiön toteuttama

- tukitoimenpide voi johtua valtiosta. Kun kyseessä on valvonta ja kun tähän käytännössä liittyy tosiasiallinen mahdollisuus harjoittaa määräämisvaltaa, ei voida sulkea kokonaan pois mahdollisuutta, että yhtiön toteuttama toimenpide johtuu valtiosta, eikä näin ollen myöskään vaaraa perustamissopimuksen valtioneuvoston koskevien määräysten kiertämisestä, vaikka julkisen yrityksen oikeudellinen muoto voi sinänsä muiden seikkojen ohella olla merkityksellinen sen osoittamiseksi, onko jossakin konkreettisessa tilanteessa kyseessä valtion osallistuminen (ks. vastaavasti tuomio 16.5.2002, Ranska v. komissio, C-482/99, EU:C:2002:294, 57 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 336 Käsiteltävässä asiassa toistettuaan ensin 16.5.2002 annetun tuomion Ranska v. komissio (C-482/99, EU:C:2002:294) 52 kohdan, joka on kerrattu tämän tuomion 331 kohdassa, komissio tuo riidanalaisen päätöksen 200–202 kohdassa aluksi esille, että PostNordin pääomarakenne ja hallituksen nimittämistapa osoittavat, että Tanskan ja Ruotsin valtio ovat voineet käyttää määräämisvaltaa yhtiössä. Sitten komissio katsoo, ettei näiden seikkojen perusteella voida osoittaa kyseisten valtioiden käyttäneen tosiasiallista määräysvaltaa PostNordissa 23.2.2017 tehdyn pääomanlisäyksen yhteydessä eikä julkisen vallan olleen jollain tavalla osallisena kyseisen toimenpiteen hyväksymisessä. Komissio katsoo vielä, ettei ITD ole esittänyt mitään todistetta, joka osoittaisi 23.2.2017 tehdyn pääomanlisäyksen johtuneen Tanskan tai Ruotsin valtiosta.
- 337 Kantajat väittävät, että tällainen arviointi osoittaa komission suorittaman tutkinnan olleen riittämätön ja puutteellinen.
- 338 Tässä yhteydessä on tuotava esille komission viitanneen perustellusti siihen, ettei pelkästään se seikka, että yhtiön omistajina on julkisia toimijoita, ole riittävää sen olettamiseksi, että kaikki yhtiön tekemät päätöksen johtuisivat osakkaana olevasta valtiosta unionin tuomioistuimen 16.5.2002 antamaan tuomioon Ranska v. komissio (C-482/99, EU:C:2002:294) perustuvien periaatteiden mukaisesti (ks. edellä tämän tuomion 330 ja 331 kohta).
- 339 Kyseisestä 16.5.2002 annetusta tuomiosta Ranska v. komissio (C-482/99, EU:C:2002:294) ilmenee kuitenkin niin ikään, että kun kyseessä on yritys, jossa jäsenvaltio voi käyttää määräämisvaltaa, komission on tutkittava riittävän täsmällisten ja yhtäpitävien aihetodisteiden joukon perusteella, että valtion osallistuminen kyseisen yrityksen toteuttamaan toimenpiteeseen on ollut konkreettista tai että tällaisen osallistumisen puuttuminen oli epätodennäköistä, kun huomioon otetaan käsiteltävän asian olosuhteet ja asiayhteys (ks. edellä tämän tuomion 334 kohta) (ks. vastaavasti tuomio 25.6.2015, SACE ja Sace BT v. komissio, T-305/13, EU:T:2015:435, 51 ja 52 kohta).
- 340 Koska komissio on todennut käsiteltävässä asiassa, että Tanskan ja Ruotsin valtiot saattoivat käyttää määräämisvaltaa PostNordissa, se ei siis olisi pystynyt toteamaan pelkästään, ettei se voinut olettaa 23.2.2017 tehdyn pääomanlisäyksen johtuneen valtiosta. Edellä tämän tuomion 339 kohdassa kerratun periaatteen mukaisesti komission oli osoitettava tarvittaessa konkreettisesti käytettävissä olevien tietojen pohjalta kokoamiensa aihetodisteiden perusteella, oliko todennäköistä, että 23.2.2017 tehty pääomanlisäys johtui Tanskan ja Ruotsin valtioista.
- 341 Tästä seuraa, että todetessaan pelkästään, että PostNord on julkinen yritys, komissio arvioi riittämättömällä tavalla valtion osallisuutta riidanalaisen toimenpiteen hyväksymisessä. Tällainen näkemys johtaa nimittäin siihen, että 23.2.2017 tehdyn pääomanlisäyksen johtuminen valtiosta poissuljetaan ainoastaan sillä perusteella, että PostNord oli perustettu kaupalliseksi yhtiöksi, mikä on vastoin unionin tuomioistuimen esittämää, edellä tämän tuomion 335 kohdassa mainittua periaatetta.

- 342 Lisäksi on tuotava esille ITD:n maininnee kantelunsa tueksi kaksi Tanskan liikenneministeriön selvitystä, jotka on annettu 9.2.2017 ja 22.2.2017.
- 343 Kuten komissio ja Tanskan kuningaskunta korostavat, on totta, että kyseisissä selvityksissä tarkasteltiin pitkän aikavälin ratkaisuja, joiden avulla Post Danmarkissa voitaisiin ottaa käyttöön uusi toimintamalli, eikä niissä mainittu 23.2.2017 tehdyn pääomanlisäyksen kaltaista välitöntä pääomanlisäystä. Kyseisistä selvityksistä ilmenee kuitenkin, että Tanskan hallitus oli tietoinen Post Danmarkin vuonna 2016 kohtaamista ja vuodelle 2017 ennakoituista talousvaikeuksista, kyseisen yrityksen konkurssin vaarasta sekä sen konkurssista valtiolle aiheutuvista kustannuksista, toisin kuin komissio väittää. Kuten komissio esittää sekä riidanalaisessa päätöksessä ja kirjelmässään, 23.2.2017 tehty pääomanlisäys perusteltiin nimenomaan viimeksi mainituilla seikoilla.
- 344 Se, että Tanskan valtio oli tietoinen kyseisistä seikoista, olisi kuitenkin antanut komissiolle myös aiheen tutkia perusteellisemmin 23.2.2017 tehdyn pääomanlisäyksen johtumista valtiosta, sillä kun huomioon otetaan valtioiden ja julkisten yritysten välinen tiivis suhde, ei ollut tarpeen osoittaa, että julkiset viranomaiset olisivat täsmällisen määräyksen perusteella kannustaneet konkreettisesti PostNordia toteuttamaan kyseisen toimenpiteen (ks. edellä tämän tuomion 332 kohta).
- 345 Tältä osin on tärkeää muistuttaa niin ikään, että komission on joissakin olosuhteissa tutkittava kantelu tarkemmin pelkkien kantelijan esille ottamien tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen tutkimisen lisäksi. Komission on nimittäin valtioneuvoston tukea koskevien perustamissopimuksen perustavanlaatuisien sääntöjen asianmukaiseksi soveltamiseksi tutkittava kantelu huolellisesti ja puolueettomasti, mikä saattaa edellyttää, että se tutkii sellaisia seikkoja, joihin kantelija ei ole nimenomaisesti vedonnut (ks. tuomio 15.3.2018, Naviera Armas v. komissio, T-108/16, EU:T:2018:145, 101 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 346 Asiakirja-aineistosta ilmenee, että komissio on ainoastaan välittänyt ITD:n kantelun Tanskan ja Ruotsin viranomaisille ja tyytynyt niiden vastaukseen, joka on päivätty 20.12.2017 ja jonka mukaan ne olivat saaneet 23.2.2017 tehdystä pääomanlisäyksestä tiedon vasta sen toteuttamisen jälkeen osakkeenomistajina.
- 347 Komissio ei voi vedota tässä yhteydessä tehokkaasti vilpittömän yhteistyön periaatteeseen, sellaisena kuin sitä tulkitaan 21.12.2016 annetussa tuomiossa Club Hotel Loutraki ym. v. komissio (C-131/15 P, EU:C:2016:989, 34 kohta). Unionin tuomioistuin on todennut kyseisessä tuomiossa, että SEU 4 artiklan 3 kohdasta ilmenevän jäsenvaltioiden ja toimielinten välisen vilpittömän yhteistyön periaatteen puitteissa ja menettelyn viivästymisen estämiseksi on jäsenvaltion, joka katsoo, että komission alustavan tutkinnan kohteena oleva toimenpide ei ole tukea, toimitettava komissiolle mahdollisimman pian siitä hetkestä lähtien, jona komissio ottaa siihen yhteyttä kyseisen toimenpiteen osalta, tämän näkemyksen perusteena olevat seikat. Jäsenvaltioiden toimittavat lausumat eivät tosin ole sellaisenaan merkityksettömiä valtioneuvoston valvontamenettelyssä (ks. vastaavasti tuomio 26.6.2008, SIC v. komissio, T-442/03, EU:T:2008:228, 104 kohta). Käsiteltävässä asiassa vilpittömän yhteistyön periaatteesta, sellaisena kuin unionin tuomioistuin sitä tulkitsee, ei voida kuitenkaan päätellä, että komissio saattoi tukeutua alustavan tutkinnan aikana ratkaisevasti Tanskan ja Ruotsin viranomaisten esittämiin väitteisiin todetessaan, ettei 23.2.2017 tehty pääomanlisäys johtunut valtiosta, vaikka kyseisen toimenpiteen oli toteuttanut PostNord, jonka komissio oli todennut olevan julkinen yritys, jossa Tanskan ja Ruotsin valtiot saattoivat käyttää määräämisvaltaa.

- 348 Edellä esitetyn perusteella on todettava, että kantajien on perusteltua väittää, ettei komissio ole suorittanut kattavaa ja riittävää tutkintaa siitä kysymyksestä, johtuiko 23.2.2017 tehty pääomanlisäys Tanskan ja Ruotsin valtioista.
- 349 Tätä päätelmää ei horjuta Tanskan kuningaskunnan argumentti, jonka mukaan PostNordin toimissa noudatetaan puhtaasti talouden logiikkaa eivätkä ne edellytä sen omistajina olevien valtioiden hyväksyntää, kuten on muissakin yksityisissä yrityksissä. Komissio ei ole nimittäin ottanut mitenkään huomioon tätä seikkaa katsoessaan, ettei 23.2.2017 tehty pääomanlisäys johtunut valtiosta, sillä komissio tuo esille ainoastaan, ettei PostNordin pääomarakenteen eikä sen hallituksen nimittämistavan perusteella voitu osoittaa sen osakkaina olevien valtioiden osallisuutta kyseisessä pääomanlisäyksessä. Joka tapauksessa PostNordin toiminnan harjoittamisen edellytyksiä koskevalle Tanskan kuningaskunnan argumentille ei ole esitetty mitään todistetta.
- 350 Edellä esitetyn perusteella on tutkittava toinen peruste, jonka komissio esittää sen päätelmänsä tueksi, jonka mukaan 23.2.2017 tehty pääomanlisäys ei ole valtioneuvoston tukea, ja joka perustuu siihen, ettei kyseisestä toimenpiteestä ole aiheutunut etua siksi, että se on markkinataloudessa toimivaa yksityistä sijoittajaa koskevan arviointiperusteen mukainen.

c) Markkinataloudessa toimivaa yksityistä sijoittajaa koskeva arviointiperuste

- 351 Oikeuskäytännön mukaan kysymystä siitä, onko komissio soveltanut virheellisesti markkinataloudessa toimivaa yksityistä sijoittajaa koskevaa arviointiperustetta, ei pidä sekoittaa kysymykseen muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista edellyttävien vakavien vaikeuksien olemassaolosta. Sen tutkimisella, onko vakavia vaikeuksia olemassa, ei nimittäin pyritä selvittämään, onko komissio soveltanut SEUT 107 artiklaa asianmukaisesti, vaan sillä pyritään selvittämään, oliko komissiolla ajankohtana, jolloin se teki riidanalaisen päätöksen, käytettävissään riittävän täydelliset tiedot sen arvioimiseksi, oliko kyseessä valtioneuvoston tuki ja, jos oli, soveltuiko se sisämarkkinoille (ks. tuomio 28.3.2012, Ryanair v. komissio, T-123/09, EU:T:2012:164, 129 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen, ja tuomio 12.6.2014, Sarc v. komissio, T-488/11, ei julkaistu, EU:T:2014:497, 93 kohta).
- 352 Periaatteet, joita unionin tuomioistuimet ovat esittäneet markkinataloudessa toimivaa yksityistä sijoittajaa koskevan arviointiperusteen soveltamiseen liittyvässä oikeuskäytännössään, ovat aivan yhtä hyödyllisiä sen arvioimiseksi, onko komissio kohdannut alustavassa tutkinnassa sellaisia vakavia vaikeuksia, joita se ei ole pystynyt ratkaisemaan, kun se on katsonut, ettei 23.2.2017 tehdystä pääomanlisäyksestä ole aiheutunut etua Post Danmarkille.
- 353 Aluksi on muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan edellytykset, jotka toimenpiteen on täytettävä, jotta se kuuluisi SEUT 107 artiklassa tarkoitetun tuen käsitteen piiriin, eivät täyty, jos tukea saanut yritys saattoi saada saman edun kuin etu, joka sille annettiin valtion varoista, olosuhteissa, jotka vastaavat tavanomaisia markkinaedellytyksiä; tämä arviointi tehdään lähtökohtaisesti soveltamalla markkinataloudessa toimivaa yksityistä sijoittajaa koskevaa arviointiperustetta (ks. tuomio 24.1.2013, Frucona Košice v. komissio, C-73/11 P, EU:C:2013:32, 70 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen, ja tuomio 21.12.2016, Club Hotel Loutraki ym. v. komissio, C-131/15 P, EU:C:2016:989, 71 kohta).
- 354 Markkinataloudessa toimivaa yksityistä sijoittajaa koskevan arviointiperusteen soveltaminen edellyttää siis sen arvioimista, olisiko kooltaan julkisen sektorin organisaatioihin rinnastettavissa oleva markkinoilla tavanomaisin ehdoin toimiva yksityinen sijoittaja saattanut tehdä

- samanlaisissa olosuhteissa yhtä suuren pääomasijoituksen samoin ehdoin (ks. vastaavasti tuomio 4.9.2014, SNCM ja Ranska v. Corsica Ferries France, C-533/12 P ja C-536/12 P, EU:C:2014:2142, 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 355 Tässä on tärkeää muistaa, että vaikka yksityisen sijoittajan käyttäytyminen, johon julkisen sijoittajan toimenpiteitä on verrattava, ei välttämättä ole sellaisen tavanomaisen sijoittajan käyttäytymistä, joka sijoittaa pääomaa saadakseen sijoituksestaan voittoa jokseenkin lyhyellä aikavälillä, sen on kuitenkin oltava ainakin sellaisen yksityisen holdingyhtiön tai yksityisen konsernin käyttäytymistä, joka noudattaa kokonaisvaltaista tai alakohtaista rakennepolitiikkaa ja jota ohjaavat pidemmän aikavälin kannattavuusnäkömöt (tuomio 21.3.1991, Italia v. komissio, C-305/89, EU:C:1991:142, 20 kohta, ja tuomio 24.9.2008, Kahla/Thüringen Porzellan v. komissio, T-20/03, EU:T:2008:395, 238 kohta). Jos siis julkisen sijoittajan pääomasijoituksissa ei lainkaan oteta huomioon edes pitkän aikavälin kannattavuusnäköymiä, kyseisiä sijoituksia on pidettävä SEUT 107 artiklassa tarkoitettuna tukena, ja arvioitaessa niiden soveltuvuutta sisämarkkinoille on käytettävä ainoastaan kyseisessä määräyksessä esitettyjä perusteita (ks. tuomio 4.9.2014, SNCM ja Ranska v. Corsica Ferries France, C-533/12 P ja C-536/12 P, EU:C:2014:2142, 39 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 356 Unionin tuomioistuin on todennut erityisesti, että yksityinen osakkeenomistaja voi järkevästi tukea tilapäisissä vaikeuksissa olevaa yritystä sen olemassaolon turvaamiseen tarvittavilla pääomasijoituksilla, jos yritys voi mahdollisesti tarvittavan rakenneuudistuksen jälkeen tulla uudelleen kannattavaksi. Myös emoyhtiö voi näin ollen tietynä ajankohtana ottaa kantaakseen jonkin tytäryhtiönsä tappiot mahdollistaakseen sen toiminnan lakkauttamisen parhaiden mahdollisten edellytysten mukaisesti (tuomio 21.3.1991, Italia v. komissio, C-303/88, EU:C:1991:136, 21 ja 22 kohta; tuomio 18.12.2008, Componenta v. komissio, T-455/05, ei julkaistu, EU:T:2008:597, 87 kohta, ja tuomio 28.1.2016, Slovenia v. komissio, T-507/12, ei julkaistu, EU:T:2016:35, 221 kohta).
- 357 Tässä yhteydessä jäsenvaltion tai kyseisen julkisen yksikön on ilmoitettava komissiolle ne objektiiviset ja tarkastettavissa olevat seikat, joista ilmenee, että sen päätös perustuu ennalta tehtyihin taloudellisiin arviointeihin, jotka rinnastuvat arviointeihin, joita samoissa olosuhteissa järkevästi toimiva yksityinen toimija, jonka tilanne vastaa mahdollisimman tarkasti kyseisen valtion tai yksikön tilannetta, olisi laadituttanut ennen tällaisen toimenpiteen toteuttamista arvioidakseen toimenpiteen tulevan kannattavuuden. Jäsenvaltiolta vaaditun taloudellisen ennakoarvion osatekijöitä on kuitenkin muunneltava kyseessä olevan liiketoimen luonteen ja monimutkaisuuden, kyseessä olevien varojen, omaisuuden tai palvelujen sekä asiaan liittyvien olosuhteiden perusteella (tuomio 25.6.2015, SACE ja Sace BT v. komissio, T-305/13, EU:T:2015:435, 97 ja 98 kohta, ja tuomio 11.12.2018, BTB Holding Investments ja Dufercor Participations Holding v. komissio, T-100/17, ei julkaistu, EU:T:2018:900, 79 ja 80 kohta).
- 358 Myös tällaisten taloudellisten ennakoarviointien sisältö ja tarkkuusaste voivat riippua muun muassa kyseessä olevan asian olosuhteista, markkinatilanteesta ja taloudellisesta suhdanteesta, niin että joissakin tapauksissa tytäryhtiön sellaisen yksityiskohtaisen liiketoimintasuunnitelman puuttumisesta, joka sisältää täsmälliset ja täydelliset arviot sen tulevasta kannattavuudesta sekä yksityiskohtaiset kustannus/hyötyanalyysit, ei yksinään voida päätellä, ettei julkinen sijoittaja ole toiminut yksityisen sijoittajan tavoin (tuomio 25.6.2015, SACE ja Sace BT v. komissio, T-305/13, EU:T:2015:435, 178 ja 179 kohta).

- 359 Tämän perusteella oikeuskäytännössä on todettu, että järkevä yksityinen sijoittaja, jonka on mahdotonta tehdä yksityiskohtaisia ja täydellisiä ennusteita, ei päättäisi tehdä lisäsijoituksia yhteen tytäryhtiönsä, joka on kirjannut merkittäviä tappioita, tekemättä edes likimääräisiä ennakoarviointeja, joista voidaan päätellä tulevien voittojen järkevät todennäköisyydet, ja analysoimatta eri näkymiä ja eri vaihtoehtoja, mukaan lukien tytäryhtiön mahdollinen myyminen tai selvitystilaan asettaminen. Se, että on mahdotonta laatia yksityiskohtaisia ja täydellisiä ennusteita, ei siis voi vapauttaa julkista sijoittajaa tekemästä sijoituksensa kannattavuudesta sellaista asianmukaista ennakoarviointia, joka on verrattavissa siihen, jonka samanlaisessa tilanteessa oleva yksityinen sijoittaja olisi tehnyt käytettävissä ja ennustettavissa olevien seikkojen perusteella (tuomio 25.6.2015, SACE ja Sace BT v. komissio, T-305/13, EU:T:2015:435, 180–182 kohta).
- 360 Oikeuskäytännöstä ilmenee erityisesti, että kun järkevällä yksityisellä sijoittajalla on useita vaihtoehtoja ennen toimen suorittamista, sen on arvioitava jokaisen vaihtoehdon edut ja haitat ja valittava niistä se, josta aiheutuu eniten etua (ks. vastaavasti ja analogisesti tuomio 24.1.2013, Frucona Košice v. komissio, C-73/11 P, EU:C:2013:32, 79 ja 80 kohta, ja tuomio 21.3.2013, komissio v. Buczek Automotive, C-405/11 P, ei julkaistu, EU:C:2013:186, 56–58 kohta).
- 361 Näiden seikkojen perusteella on arvioitava, onko komissio tutkinut käsiteltävässä asiassa kattavasti ja riittävästi kysymyksen siitä, olisiko yksityinen sijoittaja suorittanut 23.2.2017 tehdyn pääomanlisäyksen, ja selvitettävä siten, onko komissio kohdannut tässä yhteydessä vakavia vaikeuksia, joita se ei ole pystynyt voittamaan.
- 362 Komissio katsoo riidanalaisen päätöksen 203 kohdassa, että PostNordin tilanteessa oleva yksityinen sijoittaja olisi hyvin todennäköisesti suorittanut 23.2.2017 tehdyn pääomanlisäyksen mieluummin kuin antanut tytäryhtiönsä ajautua konkurssiin. Komissio korostaa yhtäältä tämän näkemyksensä tueksi, että oli selvää, että Post Danmark olisi ajautunut konkurssiin ilman kyseistä pääomanlisäystä, sillä yhtiön oma pääoma oli supistunut 1,29 miljardista Tanskan kruunusta vuoden 2015 lopussa 108 miljoonaan Tanskan kruunuun seuraavan vuoden lopussa ja vuodelle 2017 ennakoitiin uusia tappioita. Toisaalta komissio viittaa Tanskan ja Ruotsin viranomaisten antamiin selityksiin, jotka on käyty läpi riidanalaisen päätöksen 5.1 osassa, ja tuo esille, että Post Danmarkin konkurssista olisi aiheutunut PostNord-konsernille paljon suurempi kustannus kuin 23.2.2017 tehdystä pääomanlisäyksestä.
- 363 Riidanalaisen päätöksen 5.1 osasta ja erityisesti sen 80 kohdasta ilmenee, että Tanskan ja Ruotsin viranomaiset ovat tuoneet hallinnollisen menettelyn aikana esille yhtiön hallituksen muistioon viitaten, että Post Danmarkin konkurssilla olisivat olleet seuraavat kielteiset vaikutukset:
- luotto- ja pääomamarkkinoiden, asiakkaiden, tavarantoimittajien, omistajien, työntekijöiden ja muiden konsernitason sidosryhmien luottamus menetettäisiin;
 - PostNordin voimassa olevat rahoitussopimukset irtisanottaisiin, mikä vaikeuttaisi rahoitusta ja pääoman hankintaa;
 - PostNordin kiinteistöjen vuokraamista ja tavarantoimituksia koskevat ehdot ja PostNordin tarjoamiin erilaisiin takauksiin liittyvät vaatimukset kiristyisivät;
 - PostNordin asema ja maine vaarantuisivat Pohjoismaiden logistiikkamarkkinoilla, joilla on suurin osa useissa maissa toimivista asiakkaista;

- negatiivinen kassavirtavaikutus PostNord-konsernissa sekä kirjanpidollinen tappio.
- 364 Komission perusteli päätelmänsä siis sillä tosiseikalla, että Post Danmarkin konkurssista olisi aiheutunut PostNord-konsernille tietty määrä kielteisiä seurauksia.
- 365 Tältä osin on todettava olevan mahdollista, että tytäryhtiön konkurssista aiheutuvat kielteiset seuraukset voivat saada yksityisen sijoittajan, jonka toimintaa ohjaa talouden logiikka, tekemään pääomasijoituksia, joilla varmistetaan kyseisen tytäryhtiön pelastuminen.
- 366 Pystyäkseen sulkemaan alustavassa tutkinnassa pois valtiontuen olemassaolon sellaisen julkisen sijoittajan osalta, joka pyrkii varmistamaan tytäryhtiönsä pelastumisen, sillä perusteella, että tämä vastaa järkevästi toimivan yksityisen sijoittajan käyttäytymistä, komission täytyy kuitenkin edellä tämän tuomion 355–360 kohdassa kerratun oikeuskäytännön mukaisesti pystyä osoittamaan tällaisen sijoituksen olevan kaikkia muita toimenpiteitä, esimerkiksi kyseisen yrityksen konkurssiin asettamista, parempi vaihtoehto. Kuten edellä mainitusta oikeuskäytännöstä ilmenee, tätä varten komission on tarkasteltava huolellisesti hallussaan olevien luotettavien tietojen perusteella yhtäältä sen vaihtoehdon edut ja haitat, että tytäryhtiö asetettaisiin konkurssiin, ja toisaalta sen vaihtoehdon edut ja haitat, että julkisella sijoituksella pyritään varmistamaan yrityksen pelastuminen; viimeksi mainitun kohdalla komission on tutkittava erityisesti tuotto-odotukset, joita julkisella sijoittajalla voi olla.
- 367 Vaikka komissio on katsonut käsiteltävässä asiassa, että 23.2.2017 tehdyn pääomanlisäyksen kustannus oli tullut PostNordille edullisemmaksi kuin Post Danmarkin konkurssi, riidanalaisesta päätöksestä ilmenee, että komissio on todennut tämän yksinomaan Post Danmarkin konkurssimenettelystä aiheutuvien kielteisten seurausten perusteella sulkematta pois sitä mahdollisuutta, että kyseinen menettely saattaisi kaikesta huolimatta olla edullisempi kuin pääomanlisäys, joka ei esimerkiksi tarjoaisi mitään tuotto-odotuksia edes pitkällä aikavälillä.
- 368 Tältä osin komissio ei voi pätevällä tavalla väittää, ettei sen esittämä päätelmä, jonka mukaan 23.2.2017 tehty pääomanlisäys vastaa yksityisen sijoittajan käyttäytymistä, perustunut yhtiön hallituksen muistioon ja edellä tämän tuomion 363 kohdassa lueteltuihin seikkoihin, vaan talouden logiikkaan, joka edellyttää, että emoyhtiö, jonka tytäryhtiötä uhkaa äkillisesti välitön konkurssin vaara, päättäisi varmistaa kyseisen tytäryhtiön pelastumisen sen tappiot kattamalla.
- 369 Ensinnäkin tällainen argumentti on nimittäin ristiriidassa riidanalaisen päätöksen 203 kohdassa esitetyn komission arvioinnin kanssa; kyseinen arviointi on ainoa, joka koskee 23.2.2017 tehdystä pääomanlisäyksestä aiheutuvan edun olemassaoloa, ja komissio viittaa siinä Tanskan ja Ruotsin viranomaisten lausumiin, jotka on käyty läpi riidanalaisen päätöksen 5.1 osassa.
- 370 Toiseksi riidanalaisesta päätöksestä ei ilmene, että komissio olisi ottanut huomioon sen kiireellisyyden, joka liittyi Post Danmarkin konkurssin vaaraan, joka ilmeni 10.2.2017 tapahtuneen PostNordin vuositilinpäätöksen julkaisemisen johdosta. Sitä paitsi siinäkin tapauksessa, että riidanalaisesta päätöksestä voitaisiin päätellä komission ottaneen kyseisen tilanteen kiireellisyyden huomioon, ei ole osoitettu, että konkurssin vaara olisi ilmennyt edellä mainitun vuositilinpäätöksen julkaisemisen yhteydessä. PostNordin pääjohtaja tuo vuositilinpäätöksen johdannossa tältä osin esille, että PostNordin tulokseen ”[vaikutti] edelleen postilähetysten määrän jyrkkä lasku erityisesti Tanskassa” ja että ”digitalisoitumisen nopea eteneminen [oli aiheuttanut] postilähetysten määrien ja niistä saatavien tulojen huiman laskun Tanskan markkinoilla”, minkä jälkeen pääjohtaja esittelee päätöksen taloudellisesti kestäväen uuden toimintamallin käyttöönotosta tulevaisuudessa. Kuten kantajat korostavat, Post

Danmarkin konkurssin vaara oli näin ollen aiheutunut ainoastaan kyseisen yrityksen pitkäaikaisten talousvaikeuksien seurauksena, ja nämä vaikeudet johtuivat postilähetysten määrän jatkuvasta vähenemisestä sähköisen kirjeenvaihdon yleistymisen vuoksi (ks. edellä tämän tuomion 6 kohta).

- 371 Kolmanneksi komissio ei joka tapauksessa voinut vapautua velvollisuudestaan tutkia, saattoiko 23.2.2017 tehty pääomanlisäys olla kannattava edes pitkällä aikavälillä, sillä perusteella, että PostNordin ratkaistavana oli kiireellinen hätätilanne. Edellä tämän tuomion 355–359 kohdassa kerratusta oikeuskäytännöstä ilmenee nimittäin, että järkevänsä yksityisen sijoittajan on lähtökohtaisesti ennen pääomanlisäyksen tekemistä yhtiön hyväksi arvioitava tällaisen toimen kannattavuus myös siinä tapauksessa, ettei yksityiskohtaisia ja täydellisiä ennusteita voida laatia ennen toimen toteuttamista.
- 372 Komissio myöntää tältä osin implisiittisesti, ettei se ole ottanut huomioon 23.2.2017 tehdyn pääomanlisäyksen kannattavuuteen liittyviä näkökohtia, todetessaan vastineessa, että yksityinen sijoittaja voi tytäryhtiönsä äkillisen ja ilmeisen konkurssin vaaran edessä varmistaa tytäryhtiön pelastamisen ”ainakin voittaakseen riittävästi aikaa tilanteen arvioimiseksi läpikotaisin”.
- 373 Neljänneksi vaikka 23.2.2017 tehdyn pääomanlisäyksen katsottaisiin olleen Post Danmarkin rakenneuudistuksen välttämätön edellytys, komissio ei vaikuta arvioineen edes lyhykäisesti sen väitteen uskottavuutta, että Post Danmarkin uudella toimintamallilla voitaisiin palauttaa kyseisen yrityksen taloudellinen tehokkuus.
- 374 Näissä olosuhteissa komission ei voida todeta tehneen kattavaa ja riittävää tutkintaa, jonka perusteella se olisi todennut 23.2.2017 tehdyn pääomanlisäyksen olevan parempi vaihtoehto kuin Post Danmarkin konkurssiin asettaminen.
- 375 Kuten kantajat tuovat esille, komission riidanalaisessa päätöksessä esittämässä ratkaisussa hyväksytään se, että julkisen pääomayhtiön suorittama pääomasijoitus äkilliseen konkurssin vaaraan joutuneen tytäryhtiönsä hyväksi täyttää lähtökohtaisesti markkinataloudessa toimivaa yksityistä sijoittajaa koskevan arviointiperusteen.
- 376 Käsiteltävä kanne on siis hyväksyttävä siltä osin kuin se koskee riidanalaisen päätöksen osaa, jossa komissio toteaa SEUT 108 artiklan 2 kohdassa määrättyä muodollista tutkintamenettelyä aloittamatta, että 23.2.2017 tehty pääomanlisäys ei ollut valtiontukea, koska se ei johtunut Tanskan eikä Ruotsin valtiosta eikä siitä aiheutunut etua.
- 377 Kantajien esittämää prosessinjohtotoimea koskevaa vaatimusta yhtiön hallituksen muistion esittämisestä ei siten ole tarpeen hyväksyä.

IV Koko kannetta koskevat päätelmät

- 378 Oikeuskäytännön mukaan unionin yleinen tuomioistuin ei voi pelkästään sen seikan perusteella, että se pitää perusteltuna kantajan kanteensa tueksi esittämää kanneperustetta, automaattisesti kumota riitautettua toimea kokonaisuudessaan. Kumoaminen kokonaisuudessaan ei nimittäin ole mahdollista silloin, kun on ilmeisen selvää, että kyseinen kanneperuste, joka koskee vain erityistä osaa riitautetusta toimesta, voi johtaa vain osittaiseen kumoamiseen (ks. tuomio 11.12.2008, komissio v. Département du Loiret, C-295/07 P, EU:C:2008:707, 104 kohta).

- 379 Unionin toimen osittainen kumoaminen on kuitenkin mahdollista vain silloin, kun osat, joiden kumoamista on vaadittu, ovat sellaisia, että ne voidaan erottaa muusta toimesta. Tämä erotettavuutta koskeva edellytys ei täyty, jos toimen osittaisella kumoamisella muutetaan sen pääsisältöä (ks. tuomio 11.12.2008, komissio v. Département du Loiret, C-295/07 P, EU:C:2008:707, 105 ja 106 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 380 Käsiteltävässä asiassa komissio on tutkinut riidanalaisessa päätöksessä viisi erillistä toimenpidettä eli kyseessä olevan korvauksen, kyseessä olevan takauksen, kyseessä olevan hallinnollisen käytännön, Post Danmarkin kustannusten laskennallinen kohdentaminen ja 23.2.2017 tehdyn pääomanlisäyksen. Nämä toimenpiteet, joiden komissio on todennut istunnossa olevan toisistaan erillisiä, tutkittiin riidanalaisessa päätöksessä erikseen, ja niistä jokaisesta on tehty oma päätelmänsä riidanalaisen päätöksen 205 ja 206 kohdassa, jotka on toistettu edellä tämän tuomion 30 kohdassa.
- 381 Edellä tämän tuomion 271 ja 376 kohdassa todetaan tältä osin, että käsiteltävä kanne on perusteltu siltä osin kuin se koskee niitä riidanalaisen päätöksen osia, joissa komissio toteaa SEUT 108 artiklan 2 kohdassa määrättyä muodollista tutkintamenettelyä aloittamatta, että kyseessä oleva hallinnollinen käytäntö ja 23.2.2017 tehty pääomanlisäys eivät ole olleet valtiontukea. Riidanalainen päätös on siis kumottava tämän mukaisesti osittain, ja muilta osin kanne on hylättävä.

V Oikeudenkäyntikulut

- 382 Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 134 artiklan 3 kohdan mukaan silloin, jos asiassa osa vaatimuksista ratkaistaan toisen asianosaisen ja osa toisen asianosaisen hyväksi, unionin yleinen tuomioistuin voi määrätä, että kukin asianosainen vastaa omista kuluistaan tai että oikeudenkäyntikulut jaetaan asianosaisten kesken.
- 383 Koska kanne hyväksytään osittain, on asian olosuhteissa kohtuullista määrätä kantajat vastaamaan puolikkaasta omista oikeudenkäyntikuluistaan ja velvoittaa komissio korvaamaan loput kantajien oikeudenkäyntikuluista ja vastaamaan lisäksi omista oikeudenkäyntikuluistaan.
- 384 Työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaisesti Tanskan kuningaskunta vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan. Työjärjestyksen 138 artiklan 3 kohdan mukaisesti Jørgen Jensen Distribution ja Dansk Distribution vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (seitsemäs jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) **Valtiontuesta SA.47707 (2018/N) – PostNordille postin yleispalvelun tarjoamisesta myönnettyt korvaukset – Tanska, 28.5.2018 annettu komission päätös C(2018) 3169 final kumotaan siltä osin kuin siinä todetaan alustavan tutkinnan päätteeksi, ettei yhtäältä Tanskan verohallinnon antamalla hallintopäätöksellä nro 1306/90 ja hallintoasetuksella F 6742/90 käyttöön otettu arvonlisäverovapaus eikä toisaalta PostNord AB:n 23.2. 2017 tekemä miljardin Tanskan kruunun (DKK) pääomanlisäys Post Danmark A/S:n hyväksi ole valtiontukea.**
- 2) **Kanne hylätään muilta osin.**
- 3) **ITD, Brancheorganisation for den danske vejgodstransport A/S sekä Danske Fragtmænd A/S vastaavat puolikkaasta omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja Euroopan komissio veloitetaan korvaamaan loput niiden oikeudenkäyntikuluista.**
- 4) **Komissio, Tanskan kuningaskunta, Jørgen Jensen Distribution A/S ja Dansk Distribution A/S vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

da Silva Passos

Valančius

Truchot

Julistettiin Luxemburgissa 5 päivänä toukokuuta 2021.

Allekirjoitukset

Sisällys

I	Asian tausta	2
II	Asian käsittelyn vaiheet sekä asianosaisten ja väliintulijoiden vaatimukset	7
III	Oikeudellinen arviointi	9
	A Alustavan tutkinnan kestoa ja kulkua koskevat aihetodisteet	10
	B Riidanalaisen päätöksen sisältöön liittyvät aihetodisteet	14
	1. Kyseessä oleva korvaus	15
	a) Liitteiden C.2–C.5 tutkittavaksi ottaminen	17
	b) Kyseessä olevaan korvaukseen liittyvien vakavien vaikeuksien olemassaolo	18
	1) Kontrafaktuaalinen skenaario	19
	2) Aineettomien hyötyjen vähentäminen	22
	i) Post Danmarkin maineen paraneminen	23
	ii) Koko alueen kattaminen	25
	3) Tehokkuuskannustinten huomioon ottaminen	26
	4) Kyseessä olevan korvauksen käyttö	28
	5) Välipäätelmä	31
	2. Kyseessä oleva takaus	31
	3. Vapautus arvonlisäverosta	36
	4. Yleiskustannusten laskennallinen kohdentaminen yleispalveluvelvoitteeseen kuuluviin Post Danmarkin toimintoihin ja muihin toimintoihin	43
	5. 23.2.2017 tehty pääomanlisäys	48
	a) Asetuksen 2015/1589 24 artiklan 2 kohdan rikkominen	52
	b) 23.2.2017 tehdyn pääomanlisäyksen johtuminen valtiosta	52
	c) Markkinataloudessa toimivaa yksityistä sijoittajaa koskeva arviointiperuste	56
IV	Koko kannetta koskevat päätelmät	60
V	Oikeudenkäyntikulut	61
	ECLI:EU:T:2021:240	63