



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (laajennettu neljäs jaosto)

13 päivänä syyskuuta 2023*

Valtiontuki – Postiala ja tavaroiden maantiekuljetus – Kilpailijan tekemä kantelu – Julkisen yrityksen tytäryhtiöön tekemä pääomasijoitus – Alustavan tutkinnan päätteeksi annettu päätös siitä, ettei kyseessä ole valtiontuki – Kahden jäsenvaltion yhteisessä määräysvallassa oleva konsernin emoyhtiö – Konsernin emoyhtiön antama hyväksyntä pääomasijoitukselle – Se, voidaanko toimenpiteen katsoa johtuvan valtiosta

Asiassa T-525/20,

ITD, Brancheorganisation for den danske vejgodstransport, 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), edustajanaan asianajaja Sandberg-Mørch,

ja

Specialforeningen for Logistik og Distribution (SLD), kotipaikka Kööpenhamina (Tanska), edustajanaan asianajaja Sandberg-Mørch,

väliintulijoina,

vastaan

Euroopan komissio, asiamiehenään L. Flynn,

vastaajana,

jota tukevat

Tanskan kuningaskunta, asiamiehenään M. Søndahl Wolff, avustajanaan asianajaja R. Holdgaard,

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

Ruotsin kuningaskunta, asiamiehinään C. Meyer-Seitz, H. Eklinder, A. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, H. Shev, R. Shahsavan Eriksson ja O. Simonsson,

ja

PostNord Logistics A/S, kotipaikka Køge (Tanska),

ja

PostNord Group AB, kotipaikka Solna (Ruotsi),

edustajanaan asianajaja O. Koktvedgaard,

väliintulijoina,

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (laajennettu neljäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja R. da Silva Passos (esittelevä tuomari) sekä tuomarit S. Gervasoni, N. Póltorak, I. Reine ja T. Pynnä,

kirjaaja: hallintovirkamies A. Marghelis,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon 2.2.2023 pidetyssä istunnossa esitetyn,

on antanut seuraavan

tuomion¹

- 1 Kantajat ITD, Brancheorganisation for den danske vejgodstransport (jäljempänä ITD) ja Danske Fragtmænd A/S vaativat SEUT 263 artiklaan perustuvalla kanteellaan valtioneudesta SA.52489 (2018/FC) – Tanska ja valtioneudesta SA.52658 – Ruotsi – PostNord Logisticsille väitetysti myönnetty valtioneutuki – 12.5.2020 annetun komission päätöksen C(2020) 3006 final (jäljempänä riidanalainen päätös) kumoamista.

Asian tausta

- 2 ITD on toimialajärjestö, johon kuuluu Tanskan oikeuden mukaan perustettuja yhtiötä, jotka toimivat valtakunnallisella tai kansainvälisellä tasolla tavaroiden maantiekuljetus- ja logistiikkapalveluiden markkinoilla. Danske Fragtmænd on Tanskan oikeuden mukaan perustettu yhtiö, joka toimii erityisesti tavaroiden maantiekuljetus- ja pakettijakelupalveluiden markkinoilla Tanskassa.

¹ Tuomiosta on otettu tähän vain kohdat, joiden julkaisemista unionin yleinen tuomioistuin pitää aiheellisena.

- 3 PostNord AB on Ruotsin oikeuden mukaan perustettu yhtiö, jonka osakepääomasta 40 prosenttia omistaa Tanskan kuningaskunta ja 60 prosenttia Ruotsin kuningaskunta. Se perustettiin vuonna 2009 nimellä Posten Norden AB Tanskan kuningaskunnan perinteisen postitoiminnan harjoittajan Post Danmark A/S:n ja Ruotsin kuningaskunnan perinteisen postitoiminnan harjoittajan Posten AB:n sulautumisen seurauksena.
- 4 PostNord omistaa 100 prosenttia PostNord Group AB:stä, joka puolestaan omistaa 100 prosenttia Post Danmarkista ja Postenista, jotka vastaavat postin yleispalvelusta Tanskassa ja Ruotsissa. PostNord Group omistaa 100 prosenttia myös Tanskan oikeuden mukaan perustetusta yhtiöstä PostNord Logistics A/S:stä, jonka kotipaikka on Kööpenhamina (Tanska) ja joka huolehtii tavaroiden maantiekuljetuspalveluista Tanskassa.
- 5 ITD teki 22.11.2018 Euroopan komissiolle kantelun, jonka mukaan PostNord Logistics oli vuosia 2017 ja 2018 koskevissa vuosikertomuksissaan ilmoittanut PostNordin korottavan sen pääomaa. ITD:n mukaan nämä pääomankorotukset olivat sääntöjenvastaista ja sisämarkkinoille soveltumatonta valtiontukea.
- 6 PostNord Logisticsin, jonka toiminta oli vuodesta 2015 ollut tappiollista, omat varat olivat tilikauden 2017 päättyessä loppuneet. Tässä yhteydessä PostNord Logistics suositteli 30.11.2018 pidetyssä ylimääräisessä yhtiökokouksessa PostNord Groupin johdolle, että sen pääomaa korotettaisiin 115 miljoonalla Tanskan kruunulla (DKK) (n. 15,4 miljoonaa euroa) (jäljempänä pääomankorotus).
- 7 Pääomankorotuksen määrän vuoksi PostNord Group pyysi 7.12.2018 emoyhtiönsä PostNordin hallitukselta hyväksyntää tälle toimenpiteelle ja periaatteelle, että korotus suoritetaan useammassa osassa.
- 8 PostNordin hallitus hyväksyi pääomankorotuksen 11.12.2018.
- 9 PostNord Logistics sai 20.12.2018 pääomankorotuksen ensimmäisen osan, joka oli suuruudeltaan 70 miljoonaa DKK (n. 9,37 miljoonaa euroa).
- 10 ITD toimitti 7.6.2019 komissiolle kanteluunsa lisähuomautuksia, joissa se väitti muun muassa, että Post Danmark toteutti PostNord Logisticsin toimintaan kohdistuvaa ristisubventiota, mikä antoi PostNord Logisticsille mahdollisuuden hyödyntää vastikkeetta useita Post Danmarkin infrastruktuureita, jotka on rahoitettu sen Tanskan postin yleispalvelun tarjoamisesta saamalla julkisella korvauksella (jäljempänä ristisubventio).
- 11 ITD toimitti 30.3.2020 komissiolle uusia huomautuksia ristisubventiosta sekä vaatimuskirjeen, jonka mukaan se nostaa unionin yleisessä tuomioistuimessa SEUT 265 artiklaan perustuvan laiminlyöntikanteen, jollei komissio ota lopullista kantaa sen kanteluun kahden kuukauden kuluessa.
- 12 Komissio antoi 12.5.2020 riidanalaisen päätöksen. Se katsoi ensinnäkin, etteivät PostNord Logisticsin vuosia 2017 ja 2018 koskeviin vuosikertomuksiin sisältyvät ilmoitukset merkinneet edun myöntämistä eivätkä siten olleet valtiontukea. Toiseksi se katsoi, että pääomankorotus ei johtunut Tanskan ja Ruotsin valtioista ja että näin ollen se ei ollut myöskään valtiontukea. Kolmanneksi komissio katsoi, että ristisubventiota ei ollut näytetty toteen ja että näin ollen Post Danmarkin ja PostNord Logisticsin väliset transaktiot eivät merkinneet valtiontukea.

Asianosaisten vaatimukset

- 13 Kantajat, joita Jørgen Jensen Distribution A/S ja Specialforeningen for Logistik og Distribution (SLD) tukevat, vaativat, että unionin yleinen tuomioistuin
- kumoaa riidanalaisen päätöksen
 - velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 14 Komissio, jota PostNord Group ja PostNord Logistics tukevat, vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin
- hylkää kanteen
 - velvoittaa kantajat korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 15 Tanskan kuningaskunta ja Ruotsin kuningaskunta, jotka niin ikään tukevat väliintulijoina komission vaatimuksia, vaativat, että unionin yleinen tuomioistuin hylkää kanteen.

Oikeudellinen arviointi

Kanteen kohde

- 16 Komissio ottaa riidanalaisessa päätöksessä kolmen erillisen toimenpiteen osalta kantaa siihen, merkitsevätkö ne tukea (ks. edellä 12 kohta).
- 17 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 arvioidessaan kahta näistä toimenpiteistä eli pääomankorotusta ja ristisubventiota. Sen sijaan ne eivät riitautu tällä kanteellaan komission arviointia PostNord Logisticsin vuosia 2017 ja 2018 koskeviin vuosikertomuksiin sisältyvistä ilmoituksista.
- 18 Vaikka muodollisesti kantajat vaativat siis riidanalaisen päätöksen kumoamista kokonaisuudessaan, käsiteltävällä kanteella on katsottava vaadittavan tämän päätöksen osittaista kumoamista sillä perusteella, että komissio on jättänyt noudattamatta SEUT 108 artiklan 2 kohtaa katsoessaan, ettei pääomankorotus ollut valtiontukea ja ettei ristisubventiota ollut näytetty toteen.

Alustavat toteamukset

- 19 SEUT 108 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 13.7.2015 annetun neuvoston asetuksen (EU) 2015/1589 (EUVL 2015, L 248, s. 9) 24 artiklan 2 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaan asianomaiset osapuolet voivat tehdä kantelun antaakseen komissiolle tietoja oletetuista sääntöjenvastaisista tuista. Kyseisen asetuksen 15 artiklan 1 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaan tällaisen kantelun tekeminen johtaa SEUT 108 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua alustavan tutkinnan aloittamiseen, mikä edellyttää, että komissio tekee päätöksen asetuksen 2015/1589 4 artiklan 2, 3 tai 4 kohdan mukaisesti.

- 20 SEUT 108 artiklan 3 kohdassa määrätyn ja asetuksen 2015/1589 4 artiklassa säännellyn alustavan tutkinnan tarkoituksena on antaa komissiolle mahdollisuus muodostaa ensimmäinen mielipide sen tutkittavaksi saatetuista toimenpiteistä. Tämän vaiheen päätteeksi komissio toteaa, että toimenpide ei ole tukea, jolloin se tekee asetuksen 2015/1589 4 artiklan 2 kohdan nojalla päätöksen siitä, ettei tukea ole myönnetty, tai että toimenpide kuuluu SEUT 107 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan. Jos komissio alustavan tutkinnan jälkeen toteaa, ettei kyseisen toimenpiteen soveltuvuudesta sisämarkkinoille ole epäilyjä, ja jos toimenpide kuuluu SEUT 107 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan, se tekee asetuksen 2015/1589 4 artiklan 3 kohdan nojalla vastustamatta jättämistä koskevan päätöksen.
- 21 Epäilyjen olemassaololla SEUT 108 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun 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 riidanalaisista tuista, 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 (ks. vastaavasti tuomio 5.5.2021, ITD ja Danske Fragtmænd v. komissio, T-561/18, EU:T:2021:240, 48 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 22 Komission alustavan tutkintamenettelyn vaiheessa suorittaman tutkimuksen riittämättömyys tai epätäydellisyys on viite siitä, että tarkasteltavan toimenpiteen arvioinnissa on vakavia vaikeuksia, joiden vuoksi komissio on velvollinen aloittamaan muodollisen tutkintamenettelyn (ks. tuomio 2.9.2021, komissio v. Tempus Energy ja Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, 41 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 23 Alustavan tutkinnan päätteeksi annetun päätöksen kumoamista vaativan on esitettävä useilla yhtäpitävillä seikoilla näyttö vakavista vaikeuksista (ks. vastaavasti tuomio 17.11.2022, Irish Wind Farmers' Association ym. v. komissio, C-578/21 P, ei julkaistu, EU:C:2022:898, 54 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 24 Kantajien argumentit, joilla pyritään osoittamaan sellaisten vakavien vaikeuksien olemassaolo, joiden perustella komission olisi pitänyt aloittaa muodollinen tutkintamenettely, on tutkittava edellä esitettyjen seikkojen valossa.

Pääomankorotus

- 25 Kantajat, joita Jørgen Jensen Distribution tukee tältä osin, väittävät, että vakavien vaikeuksien olemassaolo on osoitettu komission riidanalaisessa päätöksessä tekemällä johtopäätöksellä, jonka mukaan pääomankorotus ei ole valtiontukea, koska se ei johdu Tanskan ja Ruotsin valtioista.

- 26 Ne väittävät ensinnäkin, että riidanalainen päätös on ristiriitainen pääomankorotuksen myöntäneen yksikön osalta. Vaikka joissakin riidanalaisen päätöksen kohdissa tällaisen toimenpiteen katsotaan johtuvan konsernin emoyhtiöstä eli PostNordista, mikä vastaa tosiseikkoja, komissio on katsonut, että pääomankorotuksesta päätti tämän yhtiön tytäryhtiö PostNord Group.
- 27 Toiseksi kantajat ja Jørgen Jensen Distribution väittävät, että vakavien vaikeuksien olemassaolo on osoitettu useilla eri seikoilla, jotka yhdessä osoittavat, että on epätodennäköistä, etteivät Tanskan ja Ruotsin valtiot olisi olleet mukana päättämässä pääomankorotuksesta, jonka on siis katsottava johtuvan niistä.
- 28 Kantajat vetoavat siihen, että Tanskan ja Ruotsin valtiot nimeävät enemmistön PostNordin hallituksen jäsenistä, joista kaksi on näiden valtioiden korkeita virkamiehiä. PostNordin vuotta 2017 koskevasta vuosikertomuksesta (jäljempänä vuoden 2017 vuosikertomus) ilmenee, että Tanskan ja Ruotsin valtiot kävivät PostNordin kanssa ”vuoropuhelua” pääomankorotuksesta. PostNordilla on myös poliittinen intressi, koska sen tytäryhtiöt Post Danmark ja Posten huolehtivat postin yleispalvelusta Tanskassa ja Ruotsissa, joissa ne ovat perinteisiä postitoiminnan harjoittajia. Kantajat väittävät Ruotsin kuningaskunnan väliintulokirjelmästä sekä PostNord Groupin ja PostNord Logisticsin väliintulokirjelmästä esittämässään huomautuksessa, että sen lisäksi, että pääomankorotus oli itsessään merkittävä, tämä toimenpide liittyi myös useisiin muihin pääomankorotuksiin, joilla pyrittiin poistamaan PostNord Logisticsin tappiot ja estämään sen konkurssi.
- 29 Komissio, jota Tanskan kuningaskunta, Ruotsin kuningaskunta sekä PostNord Group ja PostNord Logistics tukevat, kiistää kantajien väitteet.
- 30 Komissio korostaa ensinnäkin, että se on riidanalaisessa päätöksessä koko ajan katsonut PostNord Groupin päättäneen pääomankorotuksesta. PostNordilta pyydettiin ainoastaan hyväksyntää tälle toimenpiteelle sen määrän vuoksi.
- 31 Toiseksi komissio kiistää, että kantajat olisivat esittäneet seikkoja, joiden perusteella pääomankorotuksen voitaisiin katsoa johtuvan Tanskan ja Ruotsin valtioista.
- 32 Komissio korostaa, että edellytys, joka koskee toimenpiteen katsomista valtiosta johtuvaksi, edellyttää kyseisen valtion aktiivista osallistumista, joka voidaan päätellä arvioimalla konkreettisesti useita täsmällisiä ja yhtäpitäviä indisiä. Tässä tapauksessa kantajat tukeutuvat ennen kaikkea organisatorisiin seikkoihin, mikä ei ole riittävää.
- 33 PostNordin hallituksen kokoonpanosta komissio väittää, ettei Tanskan valtio tai Ruotsin valtio kumpikaan nimeä yksinään tämän elimen jäsenten enemmistöä. Yhdelläkään Tanskan ja Ruotsin valtioiden nimeämisestä PostNordin hallituksen jäsenistä ei myöskään ole veto-oikeutta. Tanskan kuningaskunta lisää, että Tanskan ja Ruotsin valtiot eivät nimitä PostNordin tai PostNord Groupin johtoryhmän jäseniä ja että näiden valtioiden intressit eivät välttämättä ole yhteneväiset. PostNord Group ja PostNord Logistics toteavat vielä, että Tanskan ja Ruotsin valtioiden välinen koordinointi oli epätodennäköistä, kun otetaan huomioon pääomankorotuksen pieni määrä ja PostNord Logisticsin vähäinen poliittinen merkitys.

- 34 Tanskan kuningaskunta ja Ruotsin kuningaskunta huomauttavat, että niiden julkisten yritysten omistajaohjaukseen sovellettavat periaatteet edellyttävät, että yhtiön hallituksen jäsenet valitaan pätevyyden perusteella yhtiön hyvän hallinnon varmistamiseksi, täysin riippumattomasti omistajista. Vaikka on mahdollista, että yhtiön osakkeenomistajat antavat sen hallitukselle ohjeita yhtiökokouksessa, näin ei ole tapahtunut tässä tapauksessa.
- 35 Siitä, että PostNordin hallituksessa on yksi Tanskan kuningaskunnan ja yksi Ruotsin kuningaskunnan virkamies, komissio väittää, että kantajat eivät ole esittäneet yhtään seikkaa, joka osoittaisi näiden virkamiesten, joiden odotetaan toimivan riippumattomasti, vastaanottaneen ohjeita omilta valtioiltaan tai voivan vaikuttaa PostNordin päätöksentekoprosessiin.
- 36 Vuoden 2017 vuosikertomuksessa mainitun, PostNordin hallituksen ja sen omistajien välisen ”rahoitusta koskevan vuoropuhelun” osalta Tanskan kuningaskunta sekä PostNord Group ja PostNord Logistics kiistävät tämän seikan merkitsevän Tanskan ja Ruotsin valtioiden antamia ohjeita pääomankorotuksesta, koska tällainen vuoropuhelu koski ainoastaan Post Danmarkin uudelleenjärjestelyä eikä pääomankorotusta.
- 37 Komissio pitää merkityksettömänä kantajien esille tuomaa seikkaa, jonka mukaan PostNordin kaksi tytäryhtiötä huolehtii postin yleispalvelusta, koska tämä ei koske pääomankorotuksen edunsaajaa PostNord Logisticsia, jonka palvelut on suunnattu yksinomaan ammattilaisille. Vastaavasti PostNord Group ja PostNord Logistics korostavat, että pääomankorotus oli taloudellisesti järkevä toimenpide, sillä logistiikkamarkkinat kasvavat nopeasti.
- 38 Aluksi on todettava, että toisin kuin kantajat väittävät, riidanalainen päätös ei ole ristiriitainen pääomankorotuksen myöntäneen yksikön määrittämisen osalta.
- 39 Riidanalaisen päätöksen 26 kohdassa komissio kylläkin toteaa, että PostNord oli 11.12.2018 ”päättänyt toteuttaa pääomankorotuksen”.
- 40 Heti seuraavassa virkkeessä se toteaa kuitenkin, että PostNord AB:n ”hallituksen hyväksyntää edellytettiin” pääomankorotuksen määrän vuoksi, ja viittaa riidanalaisen päätöksen 20 kohtaan, jonka viimeisessä virkkeessä se toteaa, että ”yli – – suuruisia konsernin sisäisiä pääomasijoituksia koskevat päätökset edellyttävät PostNord AB:n hallituksen hyväksyntää”. Toisaalta arvioidessaan sitä, onko pääomankorotuksen katsottava johtuvan valtiosta, komissio viittaa riidanalaisen päätöksen 76 kohdassa ”[PostNord Groupin] päätökseen sijoittaa pääomaa [PostNord Logisticsiin]”, ja tuo sen jälkeen seuraavassa kohdassa esille, että PostNord osallistui päätöksentekoprosessiin pääomankorotuksen määrän vuoksi konsernin sisäisten sääntöjen mukaisesti.
- 41 Yhtiön vuotta 2018 koskevasta vuosikertomuksesta ilmenee, että PostNord Logistics palautti oman pääomansa emoyhtiönsä PostNord Groupin suorittaman siirron seurauksena.
- 42 Riidanalaisesta päätöksestä kokonaisuudessaan ja asiakirja-aineistoon sisältyvistä seikoista yhdessä tarkasteluna käy ilmi, että komissio on katsonut perustellusti, että PostNord Group toteutti PostNord Logisticsin pääomankorotuksen ja että sen määrän vuoksi edellytettiin PostNordin hallituksen hyväksyntää PostNord-konsernin sisäisten sääntöjen mukaisesti.

- 43 Vaikka komissio katsoi, että pääomankorotus oli PostNord Groupin päätös, se ei kuitenkaan jättänyt huomiotta PostNordin roolia, koska se otti riidanalaisen päätöksen 69 kohdassa ja sitä seuraavissa kohdissa huomioon tähän yhtiön ja Tanskan ja Ruotsin valtioiden väliset yhteydet selvittääkseen, johtuiko pääomankorotus näistä valtioista.
- 44 Tarkasteltaessa sitä, oliko komissiolla vakavia vaikeuksia sen arvioidessa, johtuuko toimenpide valtiosta, on muistettava, että jotta etuja voidaan pitää SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna valtiontukena, niiden on muun muassa katsottava johtuvan valtiosta (ks. vastaavasti tuomio 2.3.2021, komissio v. Italia ym., C-425/19 P, EU:C:2021:154, 58 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 45 SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua toimenpiteen valtiosta johtumista ei voida päätellä vain siitä, että julkinen yritys on toteuttanut tämän toimenpiteen. Vaikka valtio voikin käyttää määräysvaltaa julkisessa yrityksessä ja käyttää määräävää vaikutusvaltaa sen toteuttamiin toimenpiteisiin nähden, määräysvallan tosiasiallista käyttöä konkreettisessa tapauksessa ei voida automaattisesti olettaa. Lisäksi on tutkittava, onko katsottava, että viranomaiset ovat tavalla tai toisella osallistuneet kyseisestä toimenpiteestä päättämiseen (ks. tuomio 2.3.2021, komissio v. Italia ym., C-425/19 P, EU:C:2021:154, 59 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 46 Julkisen yrityksen toteuttaman tukitoimenpiteen voidaan nimittäin päätellä johtuvan valtiosta kaikkien sellaisten indiisien perusteella, jotka ilmenevät käsiteltävän asian olosuhteista ja asiayhteydestä, jossa kyseinen toimenpide toteutetaan. Tältä osin ei voida vaatia, että osoitettaisiin, että viranomaiset ovat täsmällisellä määräyksellä konkreettisesti kannustaneet julkista yritystä toteuttamaan asianomaisen tukitoimenpiteen (ks. tuomio 2.3.2021, komissio v. Italia ym., C-425/19 P, EU:C:2021:154, 60 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 47 Erityisesti merkitystä on kaikilla indiiseillä, jotka konkreettisessa tapauksessa osoittavat joko sen, että viranomaiset ovat osallistuneet toimenpiteestä päättämiseen tai että on epätodennäköistä, että ne eivät ole osallistuneet siihen, kun otetaan huomioon myös toimenpiteen laajuus, sen sisältö tai sen sisältämät ehdot, tai sen, että viranomaiset eivät ole osallistuneet kyseisestä toimenpiteestä päättämiseen (ks. tuomio 2.3.2021, komissio v. Italia ym., C-425/19 P, EU:C:2021:154, 61 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 48 Lisäksi indiiseihin, joiden perusteella voidaan katsoa, että tukitoimenpide johtuu valtiosta, kuuluu se, että kyseessä oleva julkinen yritys ei voinut tehdä riidanalaisista päätöistä ottamatta huomioon julkisen vallan vaatimuksia tai viranomaisten antamia toiminta-ohjeita, julkisen yrityksen integroituminen julkishallinnon rakenteeseen, yrityksen toiminnan luonne, toiminnan harjoittaminen markkinoilla yksityisten toimijoiden kanssa tavanomaisissa kilpailuolosuhteissa, yrityksen oikeudellinen asema ja viranomaisten harjoittaman yrityksen hallinnointia koskevan ohjauksen määrä (ks. tuomio 2.3.2021, komissio v. Italia ym., C-425/19 P, EU:C:2021:154, 62 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 49 Tässä tapauksessa komissio korostaa riidanalaisessa päätöksessä, että se, että PostNord on julkinen yritys, ei ole riittävä peruste katsoa, että sen toteuttamat toimenpiteet johtuisivat sen osakkeenomistajista eli Tanskan ja Ruotsin valtioista. Tämän jälkeen komissio tarkastelee eri

tekijöitä, joiden perusteella se päättlee, että pääomankorotus ei johtunut Tanskan ja Ruotsin valtioista eikä näin ollen ole valtiontukea. Tämä johtopäätös perustuu lähinnä seuraaviin 12 seikkaan:

- pääomankorotuksesta päätettiin sen edunsaajan, PostNord Logisticsin, pyynnöstä, ja sen toteutti PostNord Group eikä PostNord (riidanalaisen päätöksen 76 ja 78 kohta)
- PostNordin hyväksyntä pääomankorotukselle oli tarpeen sen määrän vuoksi, mutta Tanskan ja Ruotsin valtiot tai niiden PostNordin hallitukseen nimeämät virkamiehet eivät näytä ilmaisseen erityistä tätä toimenpidettä puoltavaa näkemystä (riidanalaisen päätöksen 77 kohta)
- se, että Tanskan ja Ruotsin valtiot nimeävät PostNordin hallituksen jäseniä, ei itsessään ole riittävä peruste katsoa, että pääomankorotus johtuisi näistä valtioista, koska mikään ei viittaa siihen, etteivät nämä virkamiehet toimisi riippumattomasti, koska heillä ei ole erityistä äänivaltaa tai veto-oikeutta ja koska muut PostNordin hallituksen jäsenet eivät työskentele osakkeenomistajina olevien valtioiden palveluksessa ja ovat näin ollen riippumattomia (riidanalaisen päätöksen 79 ja 80 kohta)
- PostNordin hallituksen jäsenillä ei ollut velvollisuutta noudattaa osakkeenomistajina olevien valtioiden erityisiä ohjeita, eikä mikään viittaa siihen, että pääomankorotuksesta olisi annettu tällaisia ohjeita (riidanalaisen päätöksen 86 ja 88 kohta)
- pääomankorotuksen hyväksymiseen edellytettiin PostNordin hallituksen yksinkertaista enemmistöä, minkä vuoksi Tanskan tai Ruotsin valtio ei voinut saada tahtoaan läpi hallituksessa (riidanalaisen päätöksen 95 kohta)
- PostNord ja sen tytäryhtiöt eivät ole osa Tanskan tai Ruotsin julkishallintoa (riidanalaisen päätöksen 89 kohta)
- PostNordin ja sen tytäryhtiöiden toiminta on puhtaasti kaupallista, lukuun ottamatta Post Danmarkin postin yleispalveluvelvoitteeseen liittyvää toimintaa, joka ei kuitenkaan liity PostNord Logisticsin toimintaan (riidanalaisen päätöksen 90 ja 91 kohta)
- PostNord Group on yksityisoikeudellinen yhtiö (riidanalaisen päätöksen 92 kohta)
- PostNord Group, jota valvoo PostNord eikä Tanskan tai Ruotsin hallitus, on riippumaton näistä valtioista (riidanalaisen päätöksen 93 ja 94 kohta)
- PostNord Logistics on suhteellisen pieni yhtiö, joka ei ole poliittisesti, yhteiskunnallisesti tai taloudellisesti merkittävä, minkä vuoksi sen konkurssilla ei olisi ollut sellaista erityistä vaikutusta, joka olisi oikeuttanut valtion toimet sen estämiseksi (riidanalaisen päätöksen 97 ja 99 kohta)
- pääomankorotuksen määrä on varmasti merkittävä PostNord Logisticsille mutta ei PostNord Groupille sen liikevaihtoon nähden (riidanalaisen päätöksen 98 kohta)
- pääomankorotus on taloudellisesti järkevä, sillä logistiikkamarkkinat kasvavat (riidanalaisen päätöksen 100 kohta).

- 50 Kantajat esittävät useita seikkoja, jotka niiden mukaan osoittavat olleen epätodennäköistä, että Tanskan ja Ruotsin valtiot eivät olisi osallistuneet pääomankorotukseen, ja väittävät, että komission analyysi osoittaa sillä olleen vakavia vaikeuksia, joita se ei ole voittanut.

PostNordin ja Tanskan ja Ruotsin valtioiden väliset organisatoriset yhteydet

- 51 Kantajat korostavat PostNordin hallituksen kokoonpanoa ja sitä, että Tanskan ja Ruotsin valtiot nimeävät enemmistön sen jäsenistä ja että kumpikin valtio on myös päättänyt nimetä siihen yhden virkamiehensä.
- 52 Hallituksen jäsenten nimeäminen on toki yhtiön omistajien oikeus, eikä yksin sillä perusteella voida lähtökohtaisesti olettaa, että julkisen yrityksen toteuttama toimenpide johtuisi siinä määräysvaltaa käyttävästä valtiosta (ks. vastaavasti tuomio 25.6.2015, SACE ja Sace BT v. komissio, T-305/13, EU:T:2015:435, 42 ja 61 kohta).
- 53 Arvioitaessa sitä, voidaanko julkisen yrityksen hallituksen toteuttaman toimenpiteen katsoa johtuvan valtiosta, on kuitenkin otettava asianmukaisesti huomioon tämän elimen jäsenten nimeäminen, jos se osoittaa, että kyseisen julkisen yrityksen ja siinä määräysvaltaa käyttävän valtion välillä on erityisiä yhteyksiä (ks. vastaavasti tuomio 28.1.2016, Slovenia v. komissio, T-507/12, ei julkaistu, EU:T:2016:35, 102–107 kohta). Nämä erityiset yhteydet voivat olla edellä 47 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitettulla tavalla indiisi siitä, että on epätodennäköistä, ettei valtio olisi osallistunut kyseisestä toimenpiteestä päättämiseen.
- 54 Erityisesti tietyissä tapauksissa julkisen yrityksen johtoelinten jäsenten nimeämiseen liittyvät olosuhteet voivat osoittaa, että tämä yritys on rajoitetusti riippumaton siinä määräysvaltaa käyttävästä valtiosta, minkä vuoksi tällainen nimeäminen on merkittävä indiisi siitä, että toimenpide johtuu valtiosta (ks. vastaavasti tuomio 25.6.2015, SACE ja Sace BT v. komissio, T-305/13, EU:T:2015:435, 63 kohta), tai voi jopa osoittaa toimenpiteen johtuvan valtiosta (ks. vastaavasti tuomio 17.9.2014, Commerz Nederland, C-242/13, EU:C:2014:2224, 35 kohta).
- 55 Tässä tapauksessa on ensinnäkin todettava, että kuten riidanalaisen päätöksen 20 kohdasta ilmenee, PostNordin hallitus muodostuu 11 jäsenestä, joista neljä on Tanskan kuningaskunnan, neljä Ruotsin kuningaskunnan ja kolme PostNordin tytäryhtiöiden Post Danmarkin ja Postenin työntekijöiden nimeämiä.
- 56 PostNordin eri vuosikertomuksista, jotka kantajat ovat toimittaneet kannekirjelmän liitteinä, ilmenee erityisesti, että Tanskan ja Ruotsin valtioiden nimeämät kahdeksan jäsentä nimitetään vuotuisessa yhtiökokouksessa, jossa Tanskan kuningaskuntaa edustaa sen liikenneministeri ja Ruotsin kuningaskuntaa sen elinkeino- ja innovaatioministeri.
- 57 Lisäksi asianosaisten kesken on riidatonta, että pääomankorotuksen ajankohtana yksi niistä neljästä PostNordin hallituksen jäsenestä, jotka Tanskan valtio oli nimennyt, oli samanaikaisesti kyseisen valtion korkea virkamies ja että myös yksi niistä neljästä tämän hallituksen jäsenestä, jotka Ruotsin hallitus oli nimennyt, oli samanaikaisesti kyseisen valtion korkea virkamies. Tanskalainen virkamies toimi Tanskan valtiovarainministeriön elinkeino-, tuottavuus-, hankinta-, energia- ja unionin budjettiosaston varapääjohtajana. Ruotsalainen virkamies oli Ruotsin elinkeino- ja innovaatioministeriön julkisista yrityksistä vastaavan osaston apulaisjohtaja.

- 58 Näiden kahden virkamiehen osalta komissio totesi, että he eivät olleet ilmaisseet mitään erityistä näkemystä pääomankorotuksesta (riidanalaisen päätöksen 77 kohta), että he eivät olleet saaneet Tanskan ja Ruotsin valtioilta mitään erityisiä ohjeita tältä osin (riidanalaisen päätöksen 86 kohta), että heidän oletettiin toimivan riippumattomasti ja että he eivät voineet saada tahtoaan läpi, koska heillä ei ollut erityistä äänivaltaa tai veto-oikeutta (riidanalaisen päätöksen 80 kohta).
- 59 Arvioitaessa, voidaanko pääomankorotuksen katsoa johtuvan Tanskan ja Ruotsin valtioista, sitä, että PostNordin hallituksessa on virkamiehiä, ei voida osoittaa merkityksettömäksi pelkästään näillä perusteilla, koska näyttö siitä, että julkisen yrityksen toteuttama toimenpide johtuu siinä määräysvaltaa käyttävästä valtiosta, ei edellytä sen osoittamista, että viranomaiset ovat täsmällisellä määräyksellä konkreettisesti kannustaneet tätä yritystä toteuttamaan kyseisen toimenpiteen (ks. edellä 46 kohta).
- 60 Tältä osin sillä perusteella, että PostNordin hallitukseen nimitettiin jäseniä, jotka samaan aikaan toimivat ylemmissä johtotehtävissä Tanskan ja Ruotsin ministeriöissä aloilla, jotka liittyvät suoraan julkisiin yrityksiin, joihin PostNord lukeutuu, voidaan katsoa, että nämä virkamiehet nauttivat kyseisten valtioiden luottamusta ja että he näin ollen saattoivat ylläpitää epävirallisia yhteyksiä omien ministeriöidensä virkamiehiin ja siten antaa näiden valtioiden vaikuttaa PostNordin päätöksentekoprosessiin.
- 61 Komissio korostaa riidanalaisen päätöksen 77 kohdassa, että ”oli erittäin todennäköistä, että Tanska ja Ruotsi olivat tietoisia suunnitellusta pääomankorotuksesta (erityisesti siksi, että kaksi hallituksen jäsentä oli myös Tanskan ja Ruotsin virkamiehiä)”. Lisäksi istunnossa Tanskan kuningaskunta selitti, että se oli nimenomaisesti nimennyt PostNordin hallitukseen virkamiehen, jotta valtiovarainministeriölle ja liikenneministeriölle tiedotettaisiin tässä elimessä käytävistä keskusteluista, jotka koskevat postin yleispalvelua Post Danmarkin uudelleenjärjestelyn yhteydessä.
- 62 Tässä tilanteessa kantajien esittämillä organisatorisilla seikoilla pyritään osoittamaan, että pääomankorotuksen ajankohtana PostNord oli rajoitetusti riippumaton Tanskan ja Ruotsin valtioista, koska sen hallituksen 11 jäsenestä kahdeksan oli näiden valtioiden ministerien nimeämiä, ja lisäksi kaksi näistä oli korkeita virkamiehiä (ks. analogisesti tuomio 25.6.2015, SACE ja Sace BT v. komissio, T-305/13, EU:T:2015:435, 61–63 kohta).
- 63 Tätä johtopäätöstä tukee riidanalaisen päätöksen 21 kohdassa esitetty toteamus, jonka mukaan PostNordin hallituksen kokoukset on pidettävä vähintään yhden Tanskan valtion nimeämän ja yhden Ruotsin valtion nimeämän jäsenen läsnä ollessa.
- 64 Tästä seuraa, että organisatoriset seikat oli otettava asianmukaisesti huomioon ja saattoivat merkitä huomattavaa indiisiä siitä, että pääomankorotus johtui Tanskan ja Ruotsin valtioista.
- 65 Komissio tyytyy riidanalaisen päätöksen 79 ja 80 kohdassa toteamaan, että PostNordin ja Tanskan ja Ruotsin valtioiden väliset organisatoriset yhteydet eivät olleet riittävä peruste katsoa pääomankorotuksen johtuvan näistä valtioista, antamatta näille seikoille erityistä painoarvoa muihin tarkasteltuihin toimenpiteen valtiosta johtumista koskeviin indiiseihin nähden.
- 66 Komission perusteluihin ei voida yhtyä siltä osin kuin se vetoaa siihen, että PostNordin omistaa kaksi jäsenvaltiota ja että kumpikaan niistä ei voi yksinään nimetä pääomankorotuksen hyväksymiseksi tarvittavaa enemmistöä kyseisen yhtiön hallituksen jäsenistä.

- 67 Komission riidanalaisen päätöksen 95 kohdassa mainitsemasta ja sen hallinnollisessa menettelyssä käytettävissä olleesta PostNordin osakassopimuksesta nimittäin ilmenee, että Tanskan ja Ruotsin valtioiden on toimittava tiiviissä yhteistyössä puuttuessaan PostNordin asioihin. Tämän asiakirjan 3.1.1 kohdan mukaan Tanskan ja Ruotsin valtiot ovat sitoutuneet toimimaan vilpittömässä mielessä toisiaan ja PostNordia kohtaan. Kyseisen asiakirjan 3.11 kohdan mukaan silloin, jos hallituksen toimivaltaan kuuluvan päätöksen tekemisessä ajaututaan umpikujaan, Tanskan ja Ruotsin valtioiden on kummankin nimettävä korkea edustaja tilanteen ratkaisemiseksi.
- 68 Missään tapauksessa ei voida hyväksyä sitä, että komissio voisi alustavan tutkintamenettelyn vaiheessa sulkea pois mahdollisuuden, että kahden valtion määräysvallassa olevan yrityksen toteuttaman toimenpiteen katsotaan johtuvan näistä valtioista, pelkästään toteamalla, ettei kummallakaan näistä kahdesta valtiosta ole yksinkertaista ääntenenemmistöä hallituksessa, tutkimatta tätä kysymystä tarkemmin. Tällaisen näkemyksen hyväksyminen merkitsisi sitä, että useat jäsenvaltiot voisivat liittyä tasavertaisesti edustettuina monikansallisiin instituutioihin, jotka vastaavat tuen myöntämisestä, kiertääkseen valtioneuvoston sääntöjä.
- 69 Sillä Tanskan kuningaskunnan korostamalla seikalla, että Tanskan ja Ruotsin valtioilla ei ole toimivaltaa nimittää PostNordin tai PostNord Groupin johtoryhmän jäseniä, ei ole merkitystä, koska tässä tapauksessa pääomankorotus oli hyväksyttävä toisessa elimessä eli PostNordin hallituksessa, jonka jäsenten enemmistön nämä valtiot nimesivät.
- 70 Edellä esitetystä seuraa, että komission arviointi yhtäältä Tanskan ja Ruotsin valtioiden ja toisaalta PostNordin välisistä organisatorisista yhteyksistä osoittaa, että sen tarkastelu, joka koski pääomankorotuksen johtumista näistä valtioista, oli puutteellinen ja riittämätön, ja on näin ollen indisi vakavista vaikeuksista.
- 71 Koska julkisen yrityksen ja sen omistavan valtion väliset organisatoriset yhteydet eivät lähtökohtaisesti voi riittää osoittamaan, että kyseisen yrityksen toteuttama toimenpide johtuu valtiosta (ks. edellä 52 kohta), on kuitenkin vielä tutkittava, voivatko muut seikat, jotka saattoivat olla komission käytettävissä, merkitä indisiä vakavista vaikeuksista.

Muut indisit siitä, että on epätodennäköistä, etteivät Tanskan ja Ruotsin valtiot olisi osallistuneet pääomankorotukseen

– PostNordin hallituksen jäsenten ja Tanskan ja Ruotsin valtioiden välinen vuoropuhelu

- 72 Kantajat vetoavat vuoden 2017 vuosikertomukseen, jossa mainitaan ”rahoitusta koskeva vuoropuhelu omistajien kanssa”.
- 73 Tästä on todettava, että pelkästään tämän maininnan perusteella ei voida olettaa, että Tanskan ja Ruotsin valtiot olisivat käsitelleet PostNordin johtoelinten kanssa kaikkia rahoitukseen liittyviä näkökohtia tai, vaikka näin olisi, että näihin näkökohtiin olisi välttämättä kuulunut PostNord-konsernin tytäryhtiöiden pääomapohjan vahvistaminen ja siten pääomankorotus.
- 74 Kuten Tanskan kuningaskunta sekä PostNord Group ja PostNord Logistics korostavat, kun luetaan kokonaan virke, josta edellä 72 kohdassa toistettu kohta on poimittu, käy ilmi, että siinä käytetty sana ”rahoitus” ei viittaa kaikkiin PostNord-konserniin kuuluvien yhtiöiden rahoitukseen liittyviin näkökohtiin vaan tiettyyn toimenpiteeseen eli ”Tanskan liiketoiminnan uudelleenjärjestelyyn”.

- 75 Vaikka Tanskan kuningaskunta sekä PostNord Group ja PostNord Logistics myöntävät, että Tanskan ja Ruotsin valtiot osallistuivat tähän uudelleenjärjestelyyn, nämä väliintulijat väittävät kyseisen uudelleenjärjestelyn koskeneen yksinomaan vuonna 2017 päätettyä ja vuonna 2018 rahoitettua mallin muutosta Post Danmarkissa, eikä sillä ollut siten mitään yhteyttä PostNord Logisticsin pääomankorotukseen.
- 76 Kantajat kiistävät nämä argumentit ja väittävät, että ilmaisulla ”Tanskan liiketoiminta” viitataan myös PostNord Logisticsin tilanteeseen. Väitteensä tueksi ne esittävät McKinsey & Companyn laatiman asiakirjan ”Analyysiraportti vuoden 2020 postineuvotteluja varten” (jäljempänä McKinseyn analyysiraportti), joka on komission mukaan jätettävä tutkimatta, koska se on toimitettu liian myöhään.
- 77 Kantajat eivät esittäneet McKinseyn analyysiraporttia kannekirjelmän liitteenä vaan ainoastaan liitteenä Tanskan kuningaskunnan väliintulokirjelmästä esittämiinsä huomautuksiin sekä PostNord Groupin ja PostNord Logisticsin väliintulokirjelmästä esittämiinsä huomautuksiin.
- 78 Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 85 artiklan 1 kohdassa määrätään, että todisteet ja pyynnöt näytön esittämiseksi on esitettävä ensimmäisessä kirjelmien vaihdossa. Työjärjestyksen 85 artiklan 1 kohdassa määrättyä preklusiosääntöä ei kuitenkaan sovelleta vastaanäytön esittämiseen ja näytön täydentämiseen vastapuolen esittämän vastaanäytön vuoksi (ks. vastaavasti tuomio 5.5.2021, ITD ja Danske Fragtmænd v. komissio, T-561/18, EU:T:2021:240, 102 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 79 Kuten edellä 76 kohdassa on todettu, tässä tapauksessa McKinseyn analyysiraportti on toimitettu, jotta sillä voitaisiin osoittaa vääräksi Tanskan kuningaskunnan sekä PostNord Groupin ja PostNord Logisticsin argumentit, joiden mukaan vuoropuhelu PostNordin omistajien ja sen hallituksen välillä koski yksinomaan Post Danmarkin uudelleenjärjestelyä.
- 80 McKinseyn analyysiraportti voidaan siten ottaa tutkittavaksi.
- 81 Tästä raportista ja PostNord Groupin ja PostNord Logisticsin vastauksena prosessinjohtotoimeen esittämistä täsmennyksistä ilmenee, että PostNord on toiminnallisesti jakautunut maantieteellisiin yksiköihin eli PostNord Denmarkiin Tanskassa, PostNord Swedeniin Ruotsissa, PostNord Finlandiin Suomessa ja PostNord Norwayhin Norjassa. Siitä käy myös ilmi, että PostNord Denmarkin maantieteelliseen yksikköön kuuluvat sekä Post Danmark että PostNord Logistics, joka on Tanskassa toimiva Tanskan oikeuden mukaan perustettu yhtiö (ks. edellä 4 kohta), ja että PostNord Logisticsin toimitusjohtaja raportoi kyseisen maantieteellisen yksikön operatiiviselle johtajalle, joka on myös Post Danmarkin toimitusjohtaja.
- 82 Näin ollen ei voida pitää poissuljettuna, että PostNordin ja Tanskan ja Ruotsin valtioiden välinen vuoropuhelu ”Tanskan liiketoiminnan” uudelleenjärjestelystä saattoi koskea paitsi Post Danmarkin, myös PostNord Logisticsin toimintaa.
- 83 Näin on erityisesti siksi, että kuten vuoden 2017 vuosikertomuksesta ilmenee, juuri PostNord Denmark, joka on sekä Post Danmarkin että PostNord Logisticsin käsittävä maantieteellinen yksikkö (ks. edellä 81 kohta), on tarkoitus ”järjestellä uudelleen kannattavaksi viestintä. ja logistiikkayritykseksi – ottamalla käyttöön uusi tuotantomalli”, mikä osoittaa, että kyseinen uudelleenjärjestely saattoi koskea PostNord Logisticsia.

- 84 Riidanalaisessa päätöksessä komissio ei kuitenkaan tutkinut, oliko PostNordin Tanskan liiketoiminnan uudelleenjärjestelystä käyty tällaista vuoropuhelua, vaikka ITD oli kantelussaan esittänyt tämän seikan indiisinä Tanskan ja Ruotsin valtioiden harjoittamasta valvonnasta ja ohjauksesta PostNordin hyväksymän pääomankorotuksen osalta.
- 85 Tässä tilanteessa se, että komissio ei ole ottanut huomioon PostNord Logisticsin ja PostNordin Tanskan liiketoiminnan uudelleenjärjestelyn välisiä yhteyksiä, on osoitus siitä, että se on tutkinut puutteellisesti ja riittämättömästi sitä, voidaanko pääomankorotuksen katsoa johtuvan kyseisistä valtioista, ja on näin ollen indiisi vakavista vaikeuksista.
- *PostNordin toiminnan luonne*
- 86 Kantajat väittävät, että PostNordin toiminta liittyy postin yleispalveluun Tanskassa ja Ruotsissa, mikä osoittaa niiden mukaan tämän yhtiön toteuttamien toimenpiteiden välisen yhteyden Tanskan ja Ruotsin valtioihin.
- 87 Tuen myöntäneen julkisen yrityksen toiminnan luonne on merkityksellinen indiisi arvioitaessa, voidaanko tämän tuen katsoa johtuvan valtiosta (ks. edellä 48 kohta). Unionin tuomioistuimet ovat jo katsoneet erityisesti sen, että tällainen yritys pyrkii yleisen edun mukaisiin tavoitteisiin, olevan indiisi siitä, että sen toteuttamat toimenpiteet johtuvat siinä määräysvaltaa käyttävästä valtiosta (ks. vastaavasti tuomio 27.2.2013, Nitrogénművek Vegyipari v. komissio, T-387/11, ei julkaistu, EU:T:2013:98, 63 kohta ja tuomio 12.3.2020, Elche Club de Fútbol v. komissio, T-901/16, EU:T:2020:97, 58 ja 59 kohta), samoin kuin sen, että julkinen yritys harjoittaa tämän valtion toimivaltaan kuuluvaa toimintaa (ks. vastaavasti tuomio 28.1.2016, Slovenia v. komissio, T-507/12, ei julkaistu, EU:T:2016:35, 92 kohta).
- 88 Tässä tapauksessa komissio katsoo riidanalaisen päätöksen 90 kohdassa, että PostNordin toiminnan luonne ei ollut indiisi siitä, että toimenpide johtuisi valtiosta, koska tällainen toiminta oli puhtaasti kaupallista, lukuun ottamatta Tanskan postin yleispalvelua, josta Post Danmark sai julkisen korvauksen.
- 89 PostNordin yhtiöjärjestyksen 3 kohdan mukaan tämän yhtiön tarkoituksena on ensisijaisesti varmistaa suoraan tai tytäryhtiöiden välityksellä kansalliset postipalvelut Tanskassa ja Ruotsissa sekä harjoittaa näiden palvelujen kanssa yhteensopivaa toimintaa. On myös selvää, että ainoat Tanskan ja Ruotsin alueilla postin yleispalveluista vastaavat toimijat ovat PostNordin tytäryhtiöt Post Danmark ja Posten, jotka ovat myös näiden valtioiden perinteisiä toimijoita.
- 90 Postin yleispalvelu on yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvä palvelu, joka jäsenvaltioilla on velvollisuus varmistaa yhteisön postipalvelujen sisämarkkinoiden kehittämistä ja palvelun laadun parantamista koskevista yhteisistä säännöistä 15.12.1997 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 97/67/EY (EYVL 1998, L 15, s. 14) 3 artiklan mukaisesti.
- 91 Tästä seuraa, että PostNord eli yhtiö, jonka hallituksen oli hyväksyttävä pääomankorotus, pyrkii Tanskan ja Ruotsin valtioiden toimivaltaan kuuluviin yleisen edun mukaisiin tavoitteisiin. Kuten kantajat väittävät, tämä seikka osoittaa, että nämä valtiot kiinnittävät lähtökohtaisesti erityistä huomiota kyseisen yhtiön tekemiin päätöksiin.
- 92 Komission sekä PostNord Groupin ja PostNord Logisticsin esille tuomat seikat, joiden mukaan PostNord toimii kilpailluilla markkinoilla ja pääomankorotus on taloudellisesti järkevä toimenpide, eivät – oletettaessa niiden pitävän paikkansa – ole ratkaisevia perusteita katsoa, että

tämä toimenpide ei kiinnostanut tämän yhtiön osakkeenomistajina olevia valtioita. Mikään ei nimittäin estä sitä, että viranomaiset voivat osallistua julkisen yrityksen yritystoiminnalle ominaiseen liiketoimeen, joka voi tarpeen vaatiessa olla yksityisen sijoittajan kriteerin mukainen, mutta joka tapauksessa johtuu valtiosta (ks. vastaavasti tuomio 25.6.2015, SACE ja Sace BT v. komissio, T-305/13, EU:T:2015:435, 49 kohta ja tuomio 28.1.2016, Slovenia v. komissio, T-507/12, ei julkaistu, EU:T:2016:35, 92 kohta).

- 93 Riidanalaisen päätöksen 91 kohdassa komissio tuo esille, ettei PostNord Logisticsin toiminnan ja Post Danmarkin postin yleispalveluun liittyvän toiminnan välillä ollut yhteyttä.
- 94 Tältä osin on totta, että kyseessä olevan toimenpiteen sisältö voi olla merkityksellinen indiisi arvioitaessa, voidaanko kyseisen tuen katsoa johtuvan valtiosta (ks. edellä 47 kohta), ja että tässä tapauksessa korotuksen edunsaaja oli PostNord Logistics, joka on PostNord Groupin tytäryhtiö, jolle ei ollut annettu yleispalveluvelvoitetta.
- 95 Koska pääomankorotus oli kuitenkin hyväksyttävä PostNordin eli yhtiön, jonka toimialana on ensisijaisesti postipalvelujen tarjoaminen Tanskassa ja Ruotsissa sekä näiden palvelujen kanssa yhteensopiva toiminta, hallituksessa, sen hallituksen tekemien päätösten katsottiin olevan tällaisen toimialan mukaisia. Näin ollen komissio ei voinut alustavan tutkintamenettelyn vaiheessa tyytyä toteamaan, että kyseisen toimenpiteen edunsaaja ei huolehtinut postin yleispalvelusta. Komission olisi pitänyt pystyä sulkemaan riittävän konkreettisesti pois se mahdollisuus, että pääomankorotuksella olisi myönteisiä tai kielteisiä vaikutuksia tämän palvelun toteuttamiseen.
- 96 Tässä tilanteessa se, että komissio ei ole ottanut huomioon PostNordin, jonka oli hyväksyttävä pääomankorotus, toimialaa, on osoitus siitä, että se on arvioinut puutteellisesti ja riittämättömästi sitä, voidaanko tämän toimenpiteen katsoa johtuvan Tanskan ja Ruotsin valtioista, ja on näin ollen indiisi vakavista vaikeuksista.

– *Pääomankorotuksen laajuus*

- 97 Kantajat korostavat Ruotsin kuningaskunnan väliintulokirjelmästä sekä PostNord Groupin ja PostNord Logisticsin väliintulokirjelmästä esittämässään huomautuksessa, että pääomankorotuksen määrä on merkittävä. Vastauksessaan unionin yleisen tuomioistuimen prosessinjohtotoimen yhteydessä esittämään kysymykseen komissio katsoo, ettei tätä väitettä voida ottaa tutkittavaksi, koska kyseessä on uusi väite, joka esitettiin ensimmäisen kerran kantajien Ruotsin kuningaskunnan väliintulokirjelmästä sekä PostNord Groupin ja PostNord Logisticsin väliintulokirjelmästä esittämässä huomautuksessa.
- 98 Tältä osin on huomattava, että unionin yleisen tuomioistuimen 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 5.5.2021, ITD ja Danske Fragtmænd v. komissio, T-561/18, EU:T:2021:240, 183 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 99 Tässä tapauksessa on totta, että kantajat eivät ole kannekirjelmässään esittäneet pääomankorotuksen määrän suuruutta sellaisenaan indiisinä vakavista vaikeuksista, jotka komissio on kohdannut tutkiessaan, onko tämän toimenpiteen katsottava johtuvan valtiosta.
- 100 Osoittaakseen komission kohtaamat vakavat vaikeudet kantajat väittävät kuitenkin kannekirjelmässään, että pääomankorotus johtui Tanskan ja Ruotsin valtioista, ja korostavat, että tämä toimenpide kuului PostNordin hallituksen toimivaltaan, koska kyseessä oli ”merkittävä” rahoituspäätös.
- 101 Kannekirjelmä sisälsi siis jo maininnan, jonka mukaan pääomankorotusta oli kantajien kannalta pidettävä merkittävänä, toisin kuin komissio toteaa riidanalaisessa päätöksessä. Näin ollen siltä osin kuin kantajien pääomankorotuksen määrään perustuvat argumentit liittyvät läheisesti kannekirjelmässä ainakin implisiittisesti esitettyyn väitteeseen, näiden argumenttien on katsottava seuranneen oikeudenkäyntimenettelyssä käydyn näkemystenvaihdon tavanomaisesta kehityksestä ja niitä on näin ollen pidettävä tämän väitteen laajentamisena. Tällaiset argumentit on näin ollen otettava tutkittavaksi.
- 102 Näiden argumenttien perusteltavuuden osalta on todettava, että toimenpiteen laajuus voi olla merkityksellinen seikka arvioitaessa, voidaanko tämän toimenpiteen katsoa johtuvan valtiosta (ks. edellä 47 kohta).
- 103 Tässä tapauksessa komissio katsoo riidanalaisen päätöksen 98 kohdassa, että pääomankorotuksen määrä ei ollut sellainen, että se olisi antanut aiheutta epäillä Tanskan ja Ruotsin valtion osallistumista siihen, koska kyseinen määrä oli 0,3 prosenttia PostNord Groupin liikevaihdosta.
- 104 Riidanalaisesta päätöksestä ei kuitenkaan käy ilmi, että komissio olisi ottanut huomioon pääomankorotuksen määrän absoluuttisen arvon, jota ei voida pitää vähäpätöisenä, sillä se on yli 15 miljoonaa euroa. Tältä osin unionin tuomioistuimet ovat jo ottaneet huomioon julkisen yrityksen toteuttaman 10 miljoonan euron suuruisen pääomapohjan vahvistamista koskevan toimenpiteen laajuuden arvioidessaan, oliko sen katsottava johtuvan valtiosta (ks. vastaavasti tuomio 28.1.2016, Slovenia v. komissio, T-507/12, ei julkaistu, EU:T:2016:35, 186 kohta). Tämä summa on sitäkin tärkeämpi pääomankorotuksen edunsaajalle, PostNord Logisticsille, jonka taloudellinen elinkelpoisuus riippui siitä.
- 105 Komissio jätti pääomankorotuksen määrää tutkiessaan ottamatta huomioon myös sen, että kyseinen määrä ylitti kynnyksarvon, jonka ylittyessä konsernin sisäisiin pääomasijoituksiin oli saatava hyväksyntä PostNordilta eli kyseisen konsernin emoyhtiöltä, jonka hallituksella oli läheiset yhteydet Tanskan ja Ruotsin valtioihin (ks. edellä 62 kohta).
- 106 Tässä tilanteessa komission arviointi, jonka mukaan pääomankorotuksen määrä ei ollut sellainen, että se olisi antanut aiheutta epäillä Tanskan ja Ruotsin valtioiden osallistumista tämän toimenpiteen toteuttamiseen, osoittaa, että komissio on tutkinut puutteellisesti ja riittämättömästi sitä, onko tämän toimenpiteen katsottava johtuvan näistä valtioista, ja on näin ollen indiisi vakavista vaikeuksista.
- 107 Kaiken edellä esitetyn perusteella kantajat ovat kyenneet osoittamaan, että komissio on tutkinut puutteellisesti ja riittämättömästi sitä, onko pääomankorotus tukea. Kantajat ovat näin ollen esittäneet näyttöä vakavista vaikeuksista, joita komissio ei ole voittanut pääomankorotusta arvioidessaan. Käsiteltävä kanne on näin ollen hyväksyttävä siltä osin kuin se koskee riidanalaisen

päätöksen osaa, jossa komissio toteaa SEUT 108 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua muodollista tutkintamenettelyä aloittamatta, ettei pääomankorotus johdu Tanskan ja Ruotsin valtioista ja ettei se näin ollen ole valtiontukea.

[– –]

Oikeudenkäyntikulut

- 132 Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 134 artiklan 3 kohdan mukaan silloin, jos asiassa osa vaatimuksista ratkaistaan toisen asianosaisen ja osa toisen asianosaisen hyväksi, kukin asianosainen vastaa omista kuluistaan. Unionin yleinen tuomioistuin voi kuitenkin päättää, että asianosainen vastaa omista kuluistaan ja velvoitetaan korvaamaan suhteellinen osuus vastapuolen kuluista, jos tämä on perusteltua asiassa ilmenneiden seikkojen vuoksi.
- 133 Koska kanne hyväksytään osittain, asian olosuhteita arvioidaan asianmukaisesti, kun päätetään, että kantajat vastaavat puolesta omia oikeudenkäyntikulujaan, ja komissio velvoitetaan korvaamaan loput kantajien oikeudenkäyntikuluista, ja se vastaa lisäksi omista oikeudenkäyntikuluistaan.
- 134 Työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaisesti Tanskan kuningaskunta ja Ruotsin kuningaskunta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan. Työjärjestyksen 138 artiklan 3 kohdan mukaisesti Jørgen Jensen Distribution, SLD, PostNord Group ja PostNord Logistics vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (laajennettu neljäs jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) **Valtiontuesta SA.52489 (2018/FC) – Tanska ja valtiontuesta SA.52658 – Ruotsi – PostNord Logisticsille väitetysti myönnetty valtiontuki – 12.5.2020 annettu komission päätös C(2020) 3006 final kumotaan siltä osin kuin siinä todetaan alustavan tutkinnan päätteeksi, että PostNord Logistics A/S:n pääomankorotus, jonka PostNord AB on hyväksynyt 11.12.2018, ei ole valtiontukea.**
- 2) **Kanne hylätään muilta osin.**
- 3) **ITD, Brancheorganisation for den danske vejgodstransport ja Danske Fragtmænd A/S vastaavat puolesta omia oikeudenkäyntikulujaan, ja Euroopan komissio velvoitetaan korvaamaan loput niiden oikeudenkäyntikuluista.**
- 4) **Komissio, Tanskan kuningaskunta, Ruotsin kuningaskunta, Jørgen Jensen Distribution A/S, Specialforeningen for Logistik og Distribution (SLD), PostNord Group AB ja PostNord Logistics vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

da Silva Passos

Gervasoni

Póltorak

Reine

Pynnä

Julistettiin Luxemburgissa 13 päivänä syyskuuta 2023.

Allekirjoitukset