JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
NIILO JÄÄSKINEN
24 päivänä maaliskuuta 2010[1]

1. Euroopan yhteisöjen komissio vaatii valituksessaan kumottavaksi Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa T-266/02, Deutsche Post vastaan komissio, 1.7.2008 antaman tuomion (Kok., s. II-1233; jäljempänä valituksenalainen tuomio), jolla ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin kumosi Saksan liittotasavallan toimenpiteistä Deutsche Post AG:n hyväksi 19.6.2002 tehdyn komission päätöksen 2002/753/EY.[2]

2. Komissio katsoi riidanalaisessa päätöksessä, että Deutsche Post AG oli saanut Saksan entisen posti- ja televiestintähallinnon uudelleenjärjestelyn yhteydessä huomattavia tasauskorvauksia valtion varoista. Kun otetaan huomioon yhtäältä postipakettimarkkinoilla harjoitettu tappiollinen myyntipolitiikka, josta komissio oli määrännyt seuraamuksia 20.3.2001 tehdyssä päätöksessä,[3] jossa Deutsche Post AG:n todettiin käyttäneen väärin määräävää markkina-asemaansa, ja toisaalta Deutsche Post AG:n tarkastelun kohteena olevalla ajanjaksolla kirjaamat tappiot, komissio katsoi, että aggressiivinen hintapolitiikka oli voitu rahoittaa ainoastaan niillä varoilla, jotka Deutsche Post AG oli saanut korvauksena yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tarjoamisesta. Näin ollen komissio totesi, että kyse oli sääntöjenvastaisesta valtiontuesta.

3. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi, että komissio oli rikkonut EY 87 artiklan 1 kohtaa[4] katsoessaan, että Deutsche Post AG oli saanut etua valtion varoista.

4. Nyt esillä olevassa valituksessa pääasiallinen kysymys koskee menetelmää, jolla selvitetään, onko yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tarjoava yritys saanut korvauksen, joka on suurempi kuin kyseessä olevan palvelun tarjoamisesta aiheutuneet lisäkustannukset ja joka voi muodostaa EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun edun. Tämä kysymys on osa laajempaa pohdintaa, joka koskee yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun suorittamisesta

1 – Alkuperäinen kieli: ranska.

2 – EYVL L 247, s. 27; jäljempänä riidanalainen päätös.

3 – EY:n perustamissopimuksen 82 artiklan soveltamisesta 20.3.2001 tehty komission päätös 2001/354/EY (asia COMP/35.141 – Deutsche Post AG) (EYVL L 125 s. 27).

4 – Valituksenalainen tuomio annettiin 1.7.2008, joten viittauksissa EY:n perustamissopimuksen määräyksiin noudatetaan numerointia, jota sovellettiin ennen Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen voimaantuloa.

johtuvien kustannusten korvaamisen oikeudellisen luonteen määrittämistä.

I Tosiseikat, asian käsittelyn vaiheet ja valituksenalainen tuomio

5. Deutsche Post AG on suuryritys, joka toimii kirjelähetysalan, jolla sillä on monopoli, lisäksi myös kahdella muulla postialalla eli pakettienkuljetusalalla sekä aikakauslehtien ja sanomalehtien kuljetusalalla; nämä molemmat ovat kilpailulle avoimia aloja.

6. Pakettienkuljetusalalla Deutsche Post AG hoitaa yhtäältä suoraan postitoimistojen tiskeille jätettyjen pakettien kuljetuspalvelut ja toisaalta sellaisten suurempien pakettimäärien kuljetuspalvelut, joita ei käsitellä suoraan postitoimistojen tiskeillä (jäljempänä ovelta ovelle -pakettiala).

7. Ovelta ovelle -pakettialan osalta Deutsche Post AG hoitaa kahta tärkeintä palvelua, joita ovat yhtäältä ovelta ovelle -pakettienkuljetuspalvelu, joka on suunnattu yritysasiakkaille, jotka lajittelevat paketit itse tai jättävät kuljetettavaksi tietyn vähimmäismäärän paketteja (jäljempänä yritysasiakassegmentti), ja toisaalta luettelon perusteella tai sähköisesti tilattuja tavaroita lähettävien postimyyntiliikkeiden toimeksiantamat pakettipalvelut (jäljempänä postimyyntisegmentti).

8. Postin järjestämisestä annetun lain (Postverfassungsgesetz) mukaisesti toteutetun postihallinnon yksityistämisen ja uudelleenjärjestelyn yhteydessä Deutsche Post AG sai Deutsche Bundespost Telekomilta (jäljempänä DB-Telekom) siirtoja voidakseen kattaa vuosina 1990–1995 kärsimänsä tappiot (jäljempänä DB-Telekomin suorittamat siirrot).

9. Komissio teki 20.3.2001 päätöksen 2001/354, jossa se totesi, että Deutsche Post AG oli rikkonut EY 82 artiklaa siltä osin kuin se oli käyttänyt väärin määräävää markkina-asemaansa postimyyntisegmentillä siten, että se oli harjoittanut tappiollista myyntipolitiikkaa tarjoamalla palveluista aiheutuvat erityiset lisäkustannukset alittavia hintoja.

10. Tästä päätöksestä ei ole nostettu kannetta, joten siitä on tullut lainvoimainen. Saalistushinnoittelu ja sääntöjenvastaisen

valtiontuen saaminen ovat kuitenkin kaksi erillistä kysymystä.

11. Komissio teki 19.6.2002 riidanalaisen päätöksen, jossa se tarkasteli muun muassa Deutsche Post AG:n saamaa valtion rahoitustukea. Se totesi päätöksessään, että Deutsche Post AG:lle myönnetty 572 miljoonan euron (1 118,7 miljoonan Saksan markan) suuruinen julkinen tuki ei soveltunut yhteismarkkinoille. Näin ollen komissio määräsi sääntöjenvastaisesti maksetun tuen takaisin perittäväksi.

12. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hyväksyi Deutsche Post AG:n nostamassa kumoamiskanteessa esitetyn väitteen, jonka mukaan komissio ei ollut näyttänyt toteen, että Deutsche Post AG oli saanut etua DB-Telekomin suorittamista siirroista. Todettuaan, että komissio oli rikkonut EY 87 artiklan 1 kohtaa, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin lausui ylimääräisenä perusteluna väitteestä, jonka mukaan komissio olisi joka tapauksessa päätellyt virheellisesti, että Deutsche Post AG oli DB-Telekomin suorittamien siirtojen avulla voinut kattaa harjoittamastaan tappiollisesta myyntipolitiikasta aiheutuneet nettomääräiset lisäkustannukset. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hyväksyi myös tämän väitteen tutkittuaan ensin edellä mainittuihin nettomääräisiin lisäkustannuksiin liittyvät numerotiedot.

II Valitus

13. Komissio vetoaa valituksensa tueksi seuraaviin valitusperusteisiin.

14. Valituksenalaisen tuomion väitetään olevan ristiriidassa EY 87 artiklan 1 kohdan ja EY 86 artiklan 2 kohdan kanssa. Komissio väittää ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tulkinneen näitä määräyksiä virheellisesti, kun kyseinen tuomioistuin totesi, että niissä suljetaan pois menetelmä – jota ei kritisoida muuten tuomiossa – jonka avulla valtiontuen olemassaolo voitiin todeta loogisen ja pitävän argumentaation kautta. Lisäksi komissio vetoaa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen puuttuvaan toimivaltaan ja EY 230 artiklan rikkomiseen siltä osin kuin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on ylittänyt toimivaltansa ja EY 230 artiklassa sille annetun valvontavallan rajat. Lisäksi komissio vetoaa yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön 36 artiklan rikkomiseen sillä perusteella, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on jättänyt perustelematta, miksi se katsoi riidanalaisessa päätöksessä käytetyn menetelmän olevan epäasianmukainen.

15. Tämän lisäksi Bundesverband Internationaler Express- und Kurierdienste eV (jäljempänä BIEK) jätti yhteisöjen tuomioistuimeen 9.12.2008 saapuneella kirjeellään vastineen, jossa se tuki valittajan vaatimuksia. UPS Deutschland Inc. ja UPS Europe NV (jäljempänä UPS) jättivät 4.12.2008 päivätyllä kirjeellään yhteisen vastineen ja vastavalituksen.

16. Pääasiallisen kysymyksen eli sen menetelmän osalta, jota komissio saattoi soveltaa nyt esillä olevassa tapauksessa, komissio ehdottaa, että unionin tuomioistuin käsittelee kaikki valitusperusteet yhdessä.

17. Mielestäni valitusperusteet on kuitenkin tarpeen jakaa sen mukaan, koskevatko ne valituksenalaisen tuomion ensisijaista perustelua vai sen ylimääräistä perustelua.

III Alustavat huomautukset komission valtiontukiasioissa toteuttamia toimenpiteitä koskevan tuomioistuinvalvonnan laajuudesta

18. Aivan aluksi on muistettava, että perustamissopimuksessa määriteltyä valtiontuen käsitettä on arvioitava objektiivisten seikkojen perusteella. Tämän takia unionin yleisen tuomioistuimen on lähtökohtaisesti valvottava kokonaisvaltaisesti sitä, kuuluuko jokin toimenpide EY 87 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan, ottaen huomioon sen käsiteltävänä olevaan asiaan liittyvät konkreettiset seikat samoin kuin sen, onko komission arvio teknistä tai monimutkainen. [5]

19. Kuten julkisasiamies Cosmas korosti asiassa Ranska vastaan Ladbroke Racing ja komissio esittämässään ratkaisuehdotuksessa, [6] sekä yhteisöjen tuomioistuimen että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten on hoidettava – lähtökohtaisesti ja mahdollisuuksien mukaan – valvontatehtävänsä siten, että asiakysymys tutkitaan perusteellisesti, kun niiden on arvioitava, onko perusteltua luonnehtia kansallinen toimenpide EY:n perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdassa (josta on muutettuna tullut EY 87 artiklan 1 kohta) tarkoitetuksi valtiontueksi. Tästä säännöstä voidaan poiketa vain siinä tapauksessa, että tuomioistuin toteaa sellaisia erityisiä seikkoja, joiden vuoksi laajaa tuomioistuinvalvontaa ei pidä harjoittaa. Julkisasiamies Cosmasin mukaan ei voida katsoa, että tällaisia erityisiä seikkoja, jotka rajoittavat tuomioistuimen mahdollisuuksia puuttua asian aineelliseen kysymykseen, olisi automaattisesti olemassa silloin, kun on ratkaistava perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdan tulkintaa ja soveltamista koskeva kysymys.

20. Tästä johtuu, että EY 87 artiklan 1 kohtaan liittyvän tuomioistuinvalvonnan on säännönmukaisesti oltava kokonaisvaltaista, kun taas rajallinen valvonta muodostaa poikkeuksen. [7]

5 – Ks. vastaavasti asia C-83/98 P, Ranska v. Ladbroke Racing ja komissio, tuomio 16.5.2000 (Kok., s. I-3271, 25 kohta) ja yhdistetyt asiat C-341/06 P ja C-342/06 P, Chronopost v. UFEX ym., tuomio 1.7.2008 (Kok., s. I-4777, 141 kohta; jäljempänä Chronopost II -tapaus).

6 – Ks. em. asia Ranska v. Ladbroke Racing ja komissio, ratkaisuehdotuksen 15 kohta.

7 – Tämä tilanne eroaa siitä tilanteesta, joka vallitsee EY 87 artiklan 3 kohdan soveltamisen yhteydessä eli kun komission on lausuttava valtiontueksi luokitellun toimenpiteen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille. Ks. yhdistetyt asiat C-75/05 P ja C-80/05 P, Saksa v. Kronofrance, tuomio 11.9.2008 (Kok., s. I-6619, 59 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

21. Koska toiseksi kyseessä on monitahoisen taloudellisen tilanteen arvioiminen, oikeuskäytännön mukaan tällaista arviointia edellyttävän komission toimenpiteen oikeudellisessa valvonnassa on rajoituttava tutkimaan, että menettelyä ja perusteluvelvollisuutta koskevia sääntöjä on noudatettu, että riidanalaisen ratkaisun perustana olevat tosiseikat pitävät asiallisesti paikkansa, että näitä tosiseikkoja ei ole arvioitu ilmeisen virheellisesti ja että harkintavaltaa ei ole käytetty väärin. [8]

22. On kuitenkin tärkeä muistaa, että vaikka unionin tuomioistuin tunnustaa komissiolla olevan harkintavaltaa taloudellisissa asioissa, se ei tarkoita sitä, että yhteisöjen tuomioistuinten on pidättäydyttävä valvomasta sitä, miten komissio on tulkinnut taloudellisluonteisia seikkoja. [9]

23. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan on nimittäin niin, että yhteisöjen tuomioistuinten on paitsi tulkittava esitettyjen todisteiden aineellinen paikkansapitävyys, luotettavuus ja johdonmukaisuus myös tarkistettava, muodostavatko nämä todisteet merkityksellisten seikkojen kokonaisuuden, joka on otettava huomioon monitahoisen tilanteen arvioinnissa, ja voivatko kyseiset todisteet tukea päätelmiä, jotka niistä on tehty. [10] Nähdäkseni nämä seikat käsittävät myös käytetyt menetelmät.

24. Kiistatonta on kuitenkin, että tämän valvonnan yhteydessä yhteisöjen tuomioistuinten tehtävänä ei ole korvata omalla taloudellisia seikkoja koskevalla arvioinnillaan komission arviointia. [11]

25. Nyt esillä olevan valituksen yhteydessä esitettyjä valitusperusteita on siis tarkasteltava näiden periaatteiden valossa.

8 – Ks. em. Chronopost II -tapaus, tuomion 143 kohta.

9 – Yrityskeskittymien alalla ks. asia C-12/03 P, komissio v. Tetra Laval, tuomio 15.2.2005 (Kok., s. I-987, 39 kohta) ja asia C-525/04 P, Espanja v. Lenzing, tuomio 22.11.2007 (Kok., s. I-9947, 56 kohta). Ks. von Danwitz, T., *Europäisches Verwaltungsrecht*, Springer, Berlin, 2008, s. 361. Kyseisen teoksen kirjoittajan mukaan yhteisön oikeudessa ei, toisin kuin Saksan lainsäädännössä, lähtökohtaisesti tehdä eroa yhtäältä tosiseikkojen luonnehtimista koskevan harkintavallan ("Beurteilungsspielraum auf Tatbestandsseite") ja toisaalta oikeudellisia seurauksia koskevan harkintavallan ("Ermessen auf Rechtsfolgenseite") välillä.

10 – Ks. vastaavasti asia 98/78, Racke, tuomio 25.1.1979 (Kok., s. 69, Kok. Ep., s. 297, 5 kohta); asia C-16/90, Nölle, tuomio 22.10.1991 (Kok., s. I-5163, 12 kohta); em. asia komissio v. Tetra Laval, tuomion 39 kohta ja asia C-326/05 P, Industrias Químicas del Vallés v. komissio, tuomio 18.7.2007 (Kok., s. I-6557, 76 kohta).

11 – Asia C-323/00 P, DSG v. komissio, määräys 25.4.2002 (Kok., s. I-3919, 43 kohta) ja em. asia Espanja v. Lenzing, tuomion 57 kohta.

IV Päävalituksen ensimmäinen valitusperuste

A *Ensimmäisen valitusperusteen ensimmäinen osa*

1. Asianosaisten lausumat

26. Komissio, jota BIEK ja UPS tukevat, väittää ensimmäisen valitusperusteensa ensimmäisessä osassa, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tehnyt oikeudellisen virheen, sillä valituksenalaisessa tuomiossa ei todeta mitään puutteita riidanalaisessa päätöksessä käytetyssä menetelmässä.

27. Komission mukaan päätös ei perustu pelkkään ”olettamaan”. Kyse on päinvastoin perustellusta päätelmästä, mikä tarkoittaa, että kyseessä olevassa päätöksessä tehdään johtopäätös loogisen päättelyn avulla todetuista tosiseikoista. Komission mukaan kyse on päättelyprosessista, jossa tosiseikoista A ja B voidaan tehdä johtopäätös C ja joka on olennainen osa kaikkia komission tekemiä tämän tyyppisiä päätöksiä. Päättelynsä kulun selventämiseksi komissio tukeutuu esimerkkiin, jonka mukaan siitä, että juna on todistettavasti lähtenyt asemalta A ainoaa mahdollista rataa pitkin ja että se saapuu suunnitelmien mukaan asemalle B, voidaan päätellä, että se on ohittanut matkalla aseman C, joka sijaitsee asemien A ja B välisellä ainoalla rataosuudella.

28. Komissio arvostelee ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta siitä, että se on luokitellut tällaisen päättelyn tuloksen ”olettamaksi” ja että se on kumonnut komission päätöksen vetoamatta virheisiin, joita kyseessä olevassa toimenpiteessä väitetään olevan. Tosiasioihin perustuvan komission päättelyn lähtökohtana on kuitenkin, että ”rahan on lopulta tultava jostakin”.

29. Tässä yhteydessä komissio korostaa, että siltä osin kuin oli todettu yhtäältä, että pakettipalvelu oli tappiollista toimintaa, ja toisaalta, että pakettikuljetuspalvelua tarjoava yritys ei tehnyt muuta voittoa, jonka se olisi voinut kohdentaa pakettipalveluun, tästä voitiin komission mukaan päätellä ainoastaan, että Deutsche Post AG:n harjoittama vilpillinen hintapolitiikka oli rahoitettu yrityksen saamalla valtiontuella.

30. Vastauksessaan komission väitteisiin Deutsche Post AG esittää, ettei ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ollut velvollinen ilmoittamaan syitä, joiden perusteella se katsoi, ettei komission valitsema menetelmä ollut asianmukainen, koska valtiontuen käsite on objektiivinen. Deutsche Post AG väittää nimittäin, ettei komissiolla ole harkintavaltaa sen määrittämisessä, onko

toimenpide EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea.

2. Arviointi asiasta

31. Saksan hallituksen, joka tukee väliintulijana Deutsche Post AG:tä, mukaan kiista ei koske pelkästään menetelmää, jolla päästään samaan tulokseen. Saksan hallituksen mukaan komission käyttämä menetelmä eroaa nimittäin juuri sillä saatavan tuloksen perusteella toisesta menetelmästä, jonka avulla voidaan suoraan, eli ilman vääjäämättömäksi väitettyä päättelyä, arvioida, onko olemassa EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua etua.

a) Taloudellisen korvauksen luonnehtiminen yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun yhteydessä

34. Oikeuskäytännössä on jo vuosien ajan noudatettu taloudellisen korvauksen oikeudellisen luonteen määrittelyssä kahta vastakkaista oikeudellista linjaa, jotka ovat ”valtiontukiteoria” ja ”korvausteoria”. [13]

32. Saksan hallitus vetoaa asiassa Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg annettuun tuomioon [12] ja huomauttaa, että ensinnäkin yleisen edun mukaisista postipalvelua koskevista velvoitteista aiheutuneet nettomääräiset lisäkustannukset olisi arvioitava tiettyjen parametrien perusteella ja että toiseksi niitä on verrattava korvauksina siirrettyihin varoihin.

35. Valtiontukiteorian mukaan kaikenlainen julkisen palvelun velvoitteen julkinen rahoitus on EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea.

33. Saksan hallituksen mukaan kyse ei myöskään ole monitahoisten taloudellisten suhteiden arvioimisesta.

12 – Asia C-280/00, Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg, tuomio 24.7.2003 (Kok., s. I-7747).

13 – Nettesheim, M., ”Europäische Beihilfeaufsicht und mitgliedstaatliche Daseinsvorsorge”, *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht*, 2002, osa 6, s. 253. Kyseinen kirjoittaja erottaa toisistaan yhtäältä menetelmän, jota sovelletaan valtiontuen käsitteen tunnusmerkkien tutkinnassa (”Tatbestandslösung”) ja jonka yhteydessä korvaavia etuuksia ei luokitella EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi valtiontueksi, ja toisaalta kaksi muuta menetelmää, joiden yhteydessä kaikki valtion myöntämät korvaavat etuudet ovat käsitteellisellä tasolla tukea, jonka soveltuvuus yhteismarkkinoille voi perustua joko EY 86 artiklaan (”Spezialitätslösung”) tai EY 87 artiklaan (”Rechtfertigungslösung”); Quigley, C., *European State aid law and policy*, Hart, Oxford, 2009, s. 158 ja seuraavat sivut. Ks. myös julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotus asiassa C-126/01, GEMO, tuomio 20.11.2003 (Kok., s. I-13769, ratkaisuehdotuksen 94 ja 95 kohta).

36. Komission toteuttaman tutkinnan perusteella tämän tyyppinen rahoitus voidaan kuitenkin todeta soveltuvaksi yhteismarkkinoille, ja komissio voi käyttää perusteena niin EY 87 artiklan 2 ja 3 kohtaa kuin EY 86 artiklan 2 kohdan määräystäkin. Tätä teoriaa on sovellettu esimerkiksi asioissa FFSA ym. vastaan komissio [14] ja SIC vastaan komissio [15] annetuissa tuomioissa. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi edellä mainitussa asiassa FFSA ym. vastaan komissio antamassaan tuomiossa, että veroedun muodossa annettu taloudellinen korvaus on valtiontukea, minkä jälkeen se totesi, että valtiontuen myöntäminen voi EY 86 artiklan 2 kohdan perusteella jäädä EY 87 artiklassa määrätyn kiellon ulkopuolelle, jos kyseisellä tuella pyritään vain sellaisten lisäkustannusten korvaamiseen, joita yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottavalle yritykselle aiheutuu tämän erityistehtävän hoitamisesta, ja jos tuen myöntäminen mainitulle yritykselle on tarpeen, jotta se voi huolehtia julkisesta palveluvelvollisuudestaan taloudellisesti tasapainoisissa olosuhteissa. [16]

37. Korvausteoriaa käsiteltiin ensimmäisen kerran asiassa ABDHU [17] ja erityisesti asiassa Ferring [18] annetuissa tuomioissa, ja sen mukaan korvaukset julkisen palvelun velvoitteiden hoitamisesta eivät ole valtiontukea.

38. Korvaus luokitellaan valtiontueksi ainoastaan, jos se on suurempi kuin julkisesta palvelutehtävästä aiheutuneet lisäkustannukset. Julkisasiamies Lenz katsoi edellä mainitussa asiassa ADBHU esittämässään ratkaisuehdotuksessa, että kyse ei ole perustamissopimuksessa tarkoitetusta edusta, kun korvaukset eivät ole yritysten vuotuisia kattamattomia, todellisten kirjausten mukaisia kustannuksia suurempia, kun otetaan huomioon kohtuullinen voitto. [19] Yhteisöjen tuomioistuin noudatti julkisasiamiehen kantaa ja totesi, ”ettei nyt esillä [olleessa] asiassa [ollut] kyse EY:n perustamissopimuksen 92 artiklassa (josta on muutettuna tullut EY 87 artikla) tarkoitetusta tuesta vaan jätteitä keräävien tai käsittelevien yritysten tarjoamista palveluista maksettava vastike”. [20]

39. Kuten julkisasiamies Tizzano totesi edellä mainitussa asiassa Ferring esittämässään ratkaisuehdotuksessa, on niin, että mikäli valtio asettaa tiettyjä julkisen palvelun velvoitteita yritykselle, näiden velvoitteiden täyttämisestä aiheutuvien lisäkustannusten kattamisella ei anneta mitään etua kyseiselle yritykselle, vaan sillä vältetään se, että yritys olisi kilpailijoihinsa nähden perusteettomasti epäedullisemmassa asemassa. [21]

40. Julkisasiamies Tizzanon mukaan normaalien kilpailunedellytysten muuttuminen olisi siis mahdollista vain siinä tapauksessa, että korvaukset ylittäisivät julkisen palvelun velvoitteiden täyttämisestä aiheutuvat

14 – Asia T-106/95, FFSA ym. v. komissio, tuomio 27.2.1997 (Kok., s. II-229).

15 – Asia T-46/97, SIC v. komissio, tuomio 10.5.2000 (Kok., s. II-2125, 82 kohta). Myös yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-387/92, Banco Exterior de España, 15.3.1994 (Kok., s. I-877) antaman tuomion voidaan katsoa liittyvän tähän teoriaan. Ks. em. asia GEMO, julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksen 99 kohta.

16 – Tuomion 178 kohta.

17 – Asia 240/83, ADBHU, tuomio 7.2.1985 (Kok., s. 531).

18 – Asia C-53/00, Ferring, tuomio 22.11.2001 (Kok., s. I-9067).

19 – Ks. 22.11.1984 esitetty ratkaisuehdotus.

20 – Em. asia ADBHU, tuomion 18 kohta.

21 – Ks. ratkaisuehdotuksen 61 kohta.

nettomääräiset lisäkustannukset. [22] Kun valtion myöntämä rahoitus rajoittuu valtion edunsaajalle määräämään objektiivisen haitan korvaamiseen, ei ole sellaista taloudellista etua, joka voisi vääristää kilpailua. [23]

41. Julkisasiamies Léger arvosteli asiassa Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg esittämässään ratkaisuehdotuksessa yhteisöjen tuomioistuimen edellä mainitussa asiassa Ferring noudattamaa korvausteoriaa. [24] Julkisasiamiehen mukaan korvausteorian soveltaminen merkitsi valtiontukia koskevien poikkeusmääräysten sivuuttamista, sillä se merkitsisi sitä, että tuen soveltuvuutta yhteismarkkinoille tutkittaisiin EY 87 artiklan 1 kohdan nojalla. [25]

42. Yhteisöjen tuomioistuin totesi kuitenkin edellä mainitussa asiassa Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg antamassaan tuomiossa, että siltä osin kuin julkiset tuet, jotka myönnetään sellaisille yrityksille, joiden tehtäväksi on nimenomaisesti annettu julkisen palvelun velvoitteiden täyttäminen, ja joiden tarkoituksena on korvata kyseisten velvoitteiden täyttämisestä aiheutuneet kustannukset, vastaavat tuomiossa mainittuja edellytyksiä, kyseisiin julkisiin tukiin ei sovelleta EY 87 artiklan 1 kohtaa. Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan julkisen palvelun velvoitteista aiheutuneiden kustannusten korvaaminen ei ole etua, koska se ei ”aseta kyseisiä yrityksiä edullisempaan kilpailutilanteeseen suhteessa niiden kilpailijayrityksiin”. Käänteisesti sellaista valtion toimenpidettä, joka ei vastaa yhtä tai useampaa mainituista edellytyksistä, on pidettävä kyseisessä määräyksessä tarkoitettuna valtiontukena. [26]

43. Edellä mainitussa asiassa GEMO esittämässään ratkaisuehdotuksessa julkisasiamies Jacobs ehdotti valtion yleishyödyllisille palveluille myöntämän rahoituksen arviointia yhtäältä sillä perusteella, millainen yhteys

22 – Ibidem, ratkaisuehdotuksen 62 kohta.

23 – Ibidem, ratkaisuehdotuksen 63 kohta. Yhteisöjen tuomioistuin hylkäsi asiassa Ferring antamassaan tuomiossa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen em. asiassa FFSA ym. v. komissio antamassa tuomiossa käyttämän edun käsitteen.

24 – Kuten julkisasiamies Léger totesi em. asiassa Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg 14.1.2003 esittämässään toisessa ratkaisuehdotuksessa, perustamissopimuksista johdettu edun käsitys perustuu käsitykseen ”bruttomääräisestä” tuesta tai ”ilmeisen” edun teoriaan. Tässä teoriassa viranomaisten myöntämiä etuja ja edunsaajan suoritettavana olevaa vastiketta on tarkasteltava erikseen. Tämän vastikkeen olemassaololla ei ole merkitystä arvioitaessa, onko valtion toimenpide EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua tukea. Sillä on merkitystä vasta tutkimuksen myöhemmässä vaiheessa, kun arvioidaan tuen soveltuvuutta yhteismarkkinoille (ks. ratkaisuehdotuksen 33 ja 34 kohta).

25 – Asiassa Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg esitetyn toisen ratkaisuehdotuksen 46 kohta.

26 – Em. asia Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg, tuomion 87 ja 94 kohta. Täydellisyyden vuoksi muistutan, että mainitussa tuomiossa asetettiin seuraavat edellytykset: 1) edunsaajayrityksen tehtäväksi on tosiasiassa annettava julkisen palvelun velvoitteiden täyttäminen ja nämä velvoitteet on määriteltävä selkeästi; 2) ne parametrit, joiden perusteella korvaus lasketaan, on etukäteen vahvistettava objektiivisesti ja läpinäkyvästi; 3) korvaus ei saa ylittää sitä, mikä on tarpeen, jotta voidaan kattaa kaikki ne kustannukset tai osa niistä kustannuksista, joita julkisen palvelun velvoitteiden täyttäminen aiheuttaa, kun otetaan huomioon kyseisestä toiminnasta saadut tulot ja kyseisten velvoitteiden täyttämisestä saatava kohtuullinen voitto, ja 4) silloin, kun julkisen palvelun velvoitteiden täyttämisestä vastaavaa yritystä ei valita julkisia hankintoja koskevassa menettelyssä, tarvittavan korvauksen taso on määriteltävä tarkastelemalla sellaisia kustannuksia, joita hyvin johdetulle ja asetettujen julkisen palvelun velvoitteiden täyttämisen kannalta riittävillä välineillä varustetulle keskivertoyritykselle aiheutuisi kyseisten velvoitteiden täyttämisestä, kun otetaan huomioon toiminnasta saadut tulot ja kyseisten velvoitteiden täyttämisestä saatava kohtuullinen voitto.

myönnetyn rahoituksen ja yleistä etua koskevien määrättyjen velvollisuuksien välillä on, ja toisaalta sillä perusteella, miten selkeästi nämä velvollisuudet on määritelty. [27] Julkisasiamies korosti erityisesti, että valinta valtiontukiteorian ja korvausteorian välillä ei ole yksinomaan teoreettinen kysymys, vaan sillä on myös tärkeitä käytännön seurauksia ja menettelyllisiä seurauksia. [28]

44. Nyt esillä olevan asian kannalta on luonnollisesti oleellista selvittää, onko komission valitsema menetelmä asianmukainen sen tilanteen määrittämiseksi, jossa korvaus on suurempi kuin se, mikä on tarpeen yleisen edun mukaisista velvoitteista aiheutuvien lisäkustannusten korvaamiseksi asianmukaisesti, ja jossa yritys saa näin ollen mahdollisesti etua.

45. Katson kuitenkin, että menetelmän valinta liittyy erottamattomasti yhteisöjen tuomioistuimen tekemään valintaan, joka koskee julkisesta palvelusta saatavan korvauksen luonnehdintaa. Nähdäkseni nettomääräisten lisäkustannusten toteamisen edellytys on vastoin komission puoltamaa teoriaa, jonka mukaan varsinaista laskelmaa ei tarvita vaan perusteena voidaan käyttää olettamaa. Käsittelen seuraavaksi tätä seikkaa.

b) Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvästä palvelusta aiheutuvien kustannusten määrittelyn vaikeudet

46. Huomattakoon, että asiassa SFEI ym. antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin totesi yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tarjoamisesta, että taloudellisen edun olemassaolon toteamiseksi on määriteltävä kyseisistä suoritteista tavanomaisesti maksettava korvaus. Tällainen harkinta edellyttää sellaisen taloudellisen erittelyn tekemistä, jossa otetaan huomioon kaikki ne tekijät, jotka normaaleilla markkinaehdoilla toimivan yrityksen olisi ollut otettava huomioon vahvistaessaan korvauksia annetuista palveluista. Edusta on kyse, jos yritys on hyötynyt valtion toimenpiteestä, josta se ei olisi hyötynyt normaaleissa markkinaolosuhteissa. [29]

47. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin havaitsi kustannusten määrittelemiseen liittyvät hankaluudet jo edellä mainitussa

27 – Ratkaisuehdotuksen 118 kohta. Ks. lisäksi julkisasiamies Stix-Hacklin yhdistetyissä asioissa C-34/01–C-38/01, Enirisorse (tuomio 27.11.2003, Kok., s. I-14243), esittämä ratkaisuehdotus, jossa julkisasiamies esitti epäilynsä siitä, soveltuuko asiassa Ferring annettu ratkaisu tilanteeseen, jossa julkisen palvelun velvoitteita ei ole yksilöity yksiselitteisesti.

28 – Em. asia GEMO, ratkaisuehdotuksen 110–114 kohta.

29 – Asia C-39/94, SFEI ym., tuomio 11.7.1996 (Kok., s. I-3547, 60 ja 61 kohta).

asiassa FFSA ym. vastaan komissio antamassaan tuomiossa, kun se viittasi tarpeeseen velvoittaa julkisia palvelua koskevia tehtäviä hoitavat yritykset, joilla on toimintaa myös kilpailluilla aloilla, eriyttämään toiminnot laskentatoimessaan. [30]

48. Asiassa FFSA ym. vastaan komissio suljettiin pois ristiintukemisen mahdollisuus siltä osin kuin kyseisen tuen määrä oli pienempi kuin yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja koskevista tehtävistä aiheutuneet lisäkustannukset. Komission käyttämä menetelmä todettiin näin ollen asianmukaiseksi, jotta pystyttiin oikeudelliselta kannalta riittävällä tavalla varmistumaan siitä, että valtion tuen myöntämisellä ei aiheutettu yhteisön oikeuden vastaista ristiintukemista. [31]

49. Asiassa Chronopost ym. vastaan Ufec ym. [32] yhteisöjen tuomioistuin viittasi lisäksi käytettävissä olevien objektiivisten ja todennettavissa olevien seikkojen tarkasteluun täsmentäessään, että mahdollisuus, että SFMI-Chronopostille olisi myönnetty valtiontukea, ”voidaan sulkea pois, jos toisaalta osoitetaan, että vaadittu vastike kattoi asianmukaisesti kaikki logistisen ja kaupallisen avun antamisesta aiheutuneet muuttuvat lisäkustannukset ja asianmukaisen osan niistä kiinteistä kustannuksista, jotka johtuivat postiverkon käytöstä, sekä asianmukaisen tuoton omalle pääomalle sikäli kuin sitä käytetään SFMI-Chronopostin kilpailutoimintaan, ja jos toisaalta mikään ei anna aihetta epäillä, että kyseiset seikat olisi aliarvioitu tai vahvistettu mielivaltaisesti”. [33]

50. Tämän lisäksi niin edellä mainitussa asiassa Ferring annetussa tuomiossa [34] noudatettu korvausteoria kuin edellä mainitussa asiassa Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg annetussa tuomiossa vahvistettuihin kolmanteen ja neljänteen edellytykseen sisältyvät korvausta koskevat täsmennykset puoltavat sitä, että kustannukset on laskettava tarkkaan ja niiden jakoa on valvottava. [35] Edellä mainittuja edellytyksiä on pyritty selventämään asiassa Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg annetun tuomion jälkeisessä oikeuskäytännössä. [36]

30 – Tuomion 186 kohta. Huomaan tässä yhteydessä, että kyseisessä asiassa sovellettu säädös oli jäsenvaltioiden ja julkisten yritysten välisten taloudellisten suhteiden avoimuudesta 25.6.1980 annettu komission direktiivi 80/723/ETY (EYVL L 195, s. 35).

31 – Asia C-174/97 P, FFSA ym. v. komissio, määräys 25.3.1998 (Kok., s. I-1303, 33 kohta).

32 – Yhdistetyt asiat C-83/01 P, C-93/01 P ja C-94/01 P, Chronopost ym. v. Ufex ym., tuomio 3.7.2003 (Kok., s. I-6993; jäljempänä Chronopost I -tapaus). Tämän tuomion 38 kohdassa yhteisöjen tuomioistuin täsmensi, että ”koska ei ole mitään mahdollisuuksia verrata Ranskan postilaitoksen tilannetta muualla kuin suljetulla sektorilla toimivan yksityisen konsernin tilanteeseen, 'normaaleja markkinaehtoja', jotka ovat väistämättä hypoteettisia, on arvioitava ottamalla huomioon käytettävissä olevat objektiiviset ja todennettavissa olevat seikat”.

33 – Ibidem, tuomion 40 kohta.

34 – Em. asia Ferring, tuomion 33 kohta.

35 – Asiassa Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg asetetuista edellytyksistä ks. alaviite 26.

36 – Ks. em. yhdistetyt asiat Enirisorse ja asia T-289/03, BUPA ym. v. komissio, tuomio 12.2.2008 (Kok., s. II-81, 160 kohta), jossa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin viittasi asiassa Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg annettuun tuomioon sisältyvien edellytysten henkeen ja tavoitteeseen ja totesi, että kyseistä tuomiota oli sovellettava joustavasti.

51. Komissio totesi 28.11.2005 tekemässään päätöksessä 2005/842/EY, joka koskee EY:n perustamissopimuksen 86 artiklan 2 kohdan määräysten soveltamista tietyille yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille korvauksena julkisista palveluista myönnettävään valtiontukeen, [37] että korvauksen määrä ei ylittänyt sitä, mikä oli tarpeen julkisen palvelun velvoitteiden täyttämisestä aiheutuvien kustannusten kattamiseksi, kun otetaan huomioon tähän liittyvät tulot ja kyseisten velvoitteiden täyttämiseksi tarvittavalle omalle pääomalle saatava kohtuullinen tuotto. Komission mukaan korvaus on tosiasiallisesti käytettävä kyseisen yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tuottamiseen sanotun kuitenkaan rajoittamatta yrityksen oikeutta kohtuulliseen tuottoon. [38] Tästä päätöksestä johtuu myös, että kustannuksina on otettava huomioon kaikki yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tuottamisesta aiheutuvat kustannukset. [39]

52. Esillä olevassa asiassa käytettävän laskentamenetelmän osalta riidanalaisen päätöksen 69 perustelukappaleesta käy ilmi, että Saksan hallitus ehdotti, että erityinen lisäkuormitus, joka johtui yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien velvoitteiden täyttämisestä, määritettäisiin ja laskettaisiin vähentämällä vastaavien palvelujen tuottamisesta aiheutuvat kilpailussa tyypilliset kustannukset niistä erityisistä kustannuksista, jotka aiheutuivat Deutsche Post AG:lle kyseisten palvelujen tuottamisen vuoksi entisenä valtion laitoksena. Tässä ehdotuksessa viitataan konkreettiseen laskelmaan, ja se on nähdäkseni hyväksyttävä.

53. Joidenkin kirjoittajien mukaan tällainen teoria voi kuitenkin johtaa edellä mainitussa asiassa Ferring annetussa tuomiossa tarkoitetun nettomääräisten lisäkustannusten käsitteen väärinkäyttöön, sillä jäsenvaltion maksettavaksi voisivat tulla myös kyseessä olevan yrityksen tehottomasta toiminnasta aiheutuneet kustannukset. [40]

54. Totean tältä osin, että esiin noussut kysymys tehottomuudesta liittyy laajempaan pohdintaan, joka koskee kustannusten korvaamisen periaatteeseen perustuvia hintojen sääntelyjärjestelmiä. Jonkinasteinen tehottomuus on nimittäin ominaista kaikille tämän tyyppisille järjestelmille, sillä yritykset eivät ole riittävän motivoituneita minimoimaan

37 – EUVL L 312, s. 67.

38 – ”Korvauksen määrän on sisällettävä kaikki edut, jotka valtio on myöntänyt tai jotka on myönnetty valtion varoista muodossa tai toisessa. Kohtuullisessa tuotossa on otettava huomioon kokonaan tai osittain tuottavuuden kasvu, jonka asianomaiset yritykset ovat saavuttaneet sovitussa rajoitetussa ajassa heikentämättä valtion kyseisen yrityksen tehtäväksi antamien palvelujen laatutasoa.” (Kyseisen päätöksen 5 artikla.)

39 – Mainittu päätös sisältää ehdotuksen yleisesti hyväksyttyjen kirjanpitoperiaatteiden mukaisesta laskutavasta.

40 – Ks. em. Nettesheim, M., s. 253 ja Bartosch, A., ”The 'Net Additional Costs' of Discharging Public Service Obligations: The Commission's Deutsche Post Decision of 19 June 2002”, *European State Aid Law Quarterly*, osa 1, 2002, nro 2, s. 189.

sellaisia kustannuksia, joista ne odottavat saavansa korvauksen. [41]

55. Ratkaisu voisi olla se, että yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvistä palveluista aiheutuvien kustannusten korvaamisessa otetaan käyttöön tehokkuuden lisäämisen tavoite. Huomautan, että edellä mainitussa asiassa Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg annetussa tuomiossa vahvistetun neljännen edellytyksen tulkinta johtaa tehokkuutta ja kustannusten optimointia koskevan kriteerin huomioon ottamiseen. Nähdäkseni tämä kriteeri perustuu terveen kilpailun edistämistä unionin markkinoilla koskevaan logiikkaan.

c) Komission nyt esillä olevassa asiassa suorittama laskelma

56. Aluksi on todettava, että komissio ei tosiasiassa laskenut kustannuksia riidanalaisessa päätöksessään. Lisäksi se perustelee noudattamaansa lähestymistapaa menettelyn järkeistämisellä. Komission mukaan hyvässä sisäisessä hallintokäytännössä on ensisijaisesti käytettävä menetelmää, jonka avulla se voi käsitellä kantelijoiden esittämät huomautukset nopeasti ja tehokkaasti, joten unionin yleisen tuomioistuimen asiana ei ole päättää komission puolesta, mitä menetelmää on käytettävä.

57. Lyhyesti sanottuna komissio totesi valtiontuen olemassaolon sen jälkeen, kun se oli todennut DB-Telekomin suorittamat siirrot ja kilpailulle avoimella ovelta ovelle -postipalvelun alalla syntyneet nettomääräiset lisäkustannukset sekä Deutsche Post AG:n kirjaamat tappiot. Komissio ei siis pyrkinyt selvittämään, kuinka suuri oli Deutsche Post AG:n saamien siirtojen ja sille yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tarjonnasta tosiasiassa aiheutuneiden kustannusten välinen erotus määrittääkseen nettomääräiset lisäkustannukset, jotka olisivat toisin sanoen etua.

58. Komission suorittamaa laskelmaa koskevista yksityiskohdista katson, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi perustellusti, että aggressiivisen hintapolitiikan ja saatujen valtion varojen välinen yhteys herätti epäilyksiä.

59. Komissio ei itse asiassa näyttänyt millään tavalla toteen, että kyseessä olevat summat oli kohdennettu tappiolliselle alalle. Vaikka komission käytettävissä olevien asiakirjojen mukaan silloisen Bundespostin huolenaiheena oli lähetysten määrän kasvun pysähtyminen ja markkinaosuuksien menettäminen ja vaikka se katsoi markkinajohtajuutensa olevan vaarassa, nämä olosuhteet eivät sinänsä

41 – Taloustieteen kirjallisuudessa puhutaan allokatiivisesta tehokkuudesta ("allocative efficiency"); ks. Netz, J. S., *Price regulation, a non technical overview*, 1999, ja myös Spulber, D. F., *Regulation and markets*, MIT, 1989, s. 134.

osoita millään tavoin, että kyseessä olevat siirrot olisi käytetty aggressiivisen hintapolitiikan rahoittamiseen.

60. Nähdäkseni ei voida sulkea pois sitä mahdollisuutta, että Deutsche Post AG saattoi hyödyntää kilpailulta suljetuilta aloilta, kuten kirjelähetysalan monopolista, saatuja voittoja rahoittaakseen hinnanalennuspolitiikkaansa, jonka komissio oli lisäksi jo tuominnut. Näyttöä ei myöskään ole siitä, että se ei olisi voinut ottaa lisää velkaa.

61. Deutsche Post AG väittää kirjelmissään lisäksi, että sillä oli oikeus saada korvaus yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun nettokustannuksista kaudelta 1990–1994 riippumatta siitä, oliko se vuoden 1994 jälkeisenä aikana saanut toiminnastaan voittoa vai kärsinyt tappiota. Se ilmoittaa lisäksi jo käyttäneensä 1.1.1995 valtiolta sille siirretyt varat, joten korvauksella ei voitaisi millään tavalla kattaa sille vuosina 1995–1998 koituneita tappioita.

62. Tässä mielessä komission käyttämä menetelmä vaikuttaa erityisen puutteelliselta. Sen suorittamassa laskelmassa olisi nimittäin pitänyt kohdistaa tiettyyn ajanjaksoon määrittämällä se ajanjakso, jonka aikana saatua korvausta tarkasteltiin. Suositeltavinta olisi tehdä erillinen laskelma yrityksen taseeseen sisältyvistä toiminnoista valitun osan kannattavuudesta.

63. Komission valitsemassa menetelmässä ei selitetä, millä perusteella on aihetta olettaa – kun Deutsche Post AG:n tilanteelle oli tyypillistä samanaikaisesti yhtäältä yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvästä palvelusta aiheutuneet nettomääräiset lisäkustannukset ja toisaalta aggressiivisesta hintapolitiikasta aiheutunut tappio –, että tappio oli rahoitettu kyseessä olevilla valtion varoilla, vaikka näiden varojen luonnehdinta tueksi riippuu siitä, onko ne kohdennettu kyseessä olevaan yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvään palveluun, sekä siitä, miten ne vastaavat palvelun kustannuksia.

64. Huolimatta kantajalle aiheutuneesta kokonaistappiosta, jonka komissio on liittänyt laskentamenetelmässään huomioon otettuihin vuosiin, on lisäksi todettava, että Deutsche Post AG on kiistatta saanut tuloja, vaikka ne ovatkin olleet menoja pienemmät.

65. Kuten Saksan hallitus korostaa, menot käsittävät sekä nettomääräiset lisäkustannukset, jotka perustuvat yleisen edun mukaisiin postipalveluja koskeviin velvoitteisiin ja jotka voivat tämän perusteella oikeuttaa valtiolta saatavaan korvaukseen, että muita kustannuksia, joita ei voida korvata.

66. Kun komission väitettä, jonka mukaan tappiollinen myyntipolitiikka oli täytynyt rahoittaa julkisilla varoilla, sovelletaan Deutsche Post AG:n muihin kustannuksiin, tulos on kuitenkin ristiriitainen. Kuten Saksan hallitus toteaa, tämän päättelyn tuloksena on, että mitään kuluja ei voitaisi kattaa Deutsche Post AG:n muilla omilla tuloilla, kun otetaan huomioon, että tämä on kärsinyt tappiota kyseisellä ajanjaksolla. Näin ollen kaikki menot olisi täytynyt rahoittaa julkisin varoin.

67. Kuten Deutsche Post AG väittää kirjelmissään, komissio ei myöskään ole ottanut huomioon, että taloudellisessa todellisuudessa on niin, että kun yhden vuoden aikana syntyneitä tappioita ei voida kattaa omilla varoilla, ne kirjataan tappioiksi, jotka siirretään seuraavan vuoden taseeseen. Näin ollen komissio ei voinut katsoa, että ovelta ovelle -postipakettipalvelusta aiheutuneet tappiot rahoitettiin ”väistämättä” DB-Telekomin suorittamilla siirroilla. [42]

68. Vastaavasti yhdyn ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen näkemykseen, kun se totesi komission soveltaman lähestymistavan olleen puutteellinen Deutsche Post AG:lle siirtyneiden erityisrasitteiden osalta. Kun otetaan huomioon Deutsche Post AG:n toiminnan laajuus ja erityisesti sen asema yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvää palvelua tarjoavana yrityksenä, näiden erityisrasitteiden kustannusten vaikutusta ei voida ensi arviolta jättää huomiotta. Kuten valituksenalaisen tuomion 84 kohdasta käy ilmi, komissio ei ole Saksan hallituksen toimittamista tiedoista huolimatta tehnyt tästä seikasta päätelmiä.

69. Totean lisäksi niistä kiistattomista vaikeuksista, joita komissio voi kohdata harjoittaessaan yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen rahoituksen valvontaa, että on erotettava toisistaan yhtäältä taloudellisiin tietoihin ja niiden arviointiin liittyvät vaikeudet ja toisaalta hallinnolliset vaikeudet.

70. Taloudellisiin tietoihin liittyvien vaikeuksien osalta ei voida pitää mahdottomana, että kyseessä oleva jäsenvaltio ei tietyissä olosuhteissa pysty toimittamaan komissiolle täsmällisiä tietoja esimerkiksi yleisten kustannusten sisäisestä kohdentamisesta tai omalle pääomalle saatavasta asiamukaisesta tuotosta, mikäli omaa pääomaa on kohdennettu eri toimintoihin. Tässä tapauksessa katson, että kokemukseen tai terveeseen järkeen perustuva olettama voidaan hyväksyä.

42 – Näin ollen komission esittämä esimerkki yhdestä ainoasta rataosuudesta ei nähdäkseni ole osuva siksi, että yrityksen rahoitusjärjestelmä ei ole suljettu vaan avoin järjestelmä, johon virtaa rahoitusta useasta lähteestä, myös lainojen muodossa.

71. Hallinnollisista vaikutuksista on todettava, että kuten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin muistuttaa valituksenalaisen tuomion 75 kohdassa, komissiolla on toimivaltaa, jonka nojalla se voi velvoittaa jäsenvaltiota toimittamaan sille kaikki asiakirjat ja tiedot, jotka ovat tarpeen sen tutkimiseksi, soveltuuko tuki yhteismarkkinoille. [43] Ainoastaan siinä tapauksessa, että jäsenvaltio jättää komission määräyksestä huolimatta pyydetyt tiedot toimittamatta, komissiolla on oikeus lopettaa menettely ja päättää saatavilla olevien tietojen perusteella, onko tuki yhteismarkkinoille soveltuva vai soveltumaton. [44]

72. Koska komissio ei ole esittänyt tällaista määräystä, sillä ei näin ollen ole valtuuksia päättää menettelyä eikä tehdä päätöstä saatavilla olevien tietojen perusteella.

d) Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen päättely

73. Tarkastellessaan väitettä, jonka mukaan komissio ei ole näyttänyt toteen, että Deutsche Post AG oli saanut etua, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin kuvaili valituksenalaisen tuomion 78 kohdassa komission riidanalaisessa päätöksessä noudattaman päättelyn eri vaihetta. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin muistutti samassa kohdassa myös komission istunnossa esittämästä kannasta. [45]

74. Toisin kuin komissio väittää valituksessaan, katson, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei pitänyt ensisijaisena omaa laskentamenetelmäänsä päättelyssään, jonka perusteella se totesi valituksenalaisen tuomion 88 kohdassa, että komissio ei ollut näyttänyt toteen edun olemassaoloa. Tosiasiassa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin pani merkille puutteet, jotka liittyivät komissiolle valtiontukia koskevissa tutkimuksissa kuuluvan todistustaakan laajuutta koskevaan ongelmaan.

75. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin tutki komission toimintatavan nyt esillä olevassa asiassa ja totesi, että se oli jättänyt selvittämättä, oliko DB-Telekomin suorittamien siirtojen määrä suurempi kuin nettomääräiset lisäkustannukset, joita Deutsche Post AG:lle oli todettu aiheutuneen.

43 – Asia C-301/87, Ranska v. komissio, tuomio 14.2.1990 (Kok., s. I-307, Kok. Ep. X, s. 319, 19 ja 20 kohta; jäljempänä Boussac-tapaus). Kuten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin täsmentää valituksenalaisen tuomion 75 kohdassa, nämä vaatimukset on toistettu EY:n perustamissopimuksen 93 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 22.3.1999 annetussa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 659/1999 (EYVL L 83, s. 1).

44 – Ks. Boussac-tapaus, tuomion 22 kohta ja asia T-366/00, Scott v. komissio, tuomio 29.3.2007 (Kok., s. II-797, 144 kohta).

45 – Komission kannan mukaan on niin, että koska kantaja ei ollut näyttänyt toteen kattaneensa tappiollisesta myyntipolitiikasta aiheutuneiksi väitettyjä nettomääräisiä lisäkustannuksia muilla varoilla kuin DB-Telekomin suorittamilla siirroilla, komissio saattoi perustellusti olettaa, että Deutsche Post AG oli saanut 1 118,7 miljoonan DEM:n suuruisen valtiontuen.

76. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin esitti siis Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön [46] 36 artiklan mukaisesti syyt, joiden perusteella se katsoi, että komission päätös oli puutteellinen ja epätarkka.

77. Lisäksi unionin yleisen tuomioistuimen harjoittaman valvonnan laajuuden osalta on edellä tämän ratkaisuehdotuksen 18–24 kohdassa mainitun oikeuskäytännön valossa todettava, että valituksenalaisen tuomion 90 kohdassa on perustellusti huomautettu, että toimenpiteen luokittelulla valtiontueksi ei pääsääntöisesti voida perustella sitä, että komissiolla tunnustettaisiin olevan laaja harkintavalta, jos ei ole kyse erityisistä, varsinkin kyseisen valtion toimenpiteen monitahoisuudesta johtuvista seikoista.

78. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi siis valituksenalaisen tuomion 91 kohdassa perustellusti, että vaikka oikeuskäytännössä onkin myönnetty, että komissiolla on tiettyä harkintavaltaa silloin, kun se valitsee sopivinta menetelmää vakuuttuakseen siitä, että kilpailun alaisten toimintojen hyväksi ei ole ristiintukemista, komissio ei kuitenkaan voi edellä mainitussa asiassa Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg annetun tuomion mukaisesti luokitella valtiontueksi sellaisia valtion varoja, jotka on myönnetty korvauksena yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tuottamisesta aiheutuneista lisäkustannuksista.

79. Valituksenalaisen tuomion 91 kohdan ensimmäisestä virkkeestä käy siis selvästi ilmi, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin kritisoi komission tekemää oikeudellista luonnehdintaa, ei tosiseikkojen tarkastelua.

80. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen ei siis ollut tarpeen todeta, mikä oli komission harkintavallan laajuus ja sitä kautta unionin tuomioistuinten harjoittaman valvonnan laajuus esillä olevien tosiseikkoja koskevien toteamusten osalta. Sen sijaan, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin olisi ottanut nimenomaisesti kantaa siihen, oliko esillä olevassa asiassa kyse monitahoisista taloudellisista arvioinneista, se moitti valituksenalaisen tuomion 91 kohdan toisessa virkkeessä komissiota siitä, että se oli määritellyt EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun edun olemassaolon pelkän olettaman perusteella.

81. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei siis ole päättelyssään ylittänyt sille laillisuusvalvonnan yhteydessä kuuluvaa valvontavaltaa.

82. Kaiken edellä esitetyn perusteella katson näin ollen, ettei ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ole millään tavoin rikkonut EY 87 artiklan 1 kohdan, EY 86 artiklan 2 kohdan

46 – Euroopan unionin tuomioistuimen perussääntöä sovelletaan unionin yleiseen tuomioistuimeen kyseisen perussäännön 53 artiklan nojalla.

ja EY 230 artiklan määräyksiä. Kyseessä ei myöskään ole unionin tuomioistuimen perussäännön 36 artiklan rikkominen. Ehdotan siis, että unionin tuomioistuin hylkää perusteettomana tämän valitusperusteen.

2. Asian arviointi

85. Ensimmäisen valitusperusteensa tässä osassa komissio ainoastaan toistaa väitteensä, jotka koskevat sen sääntöjenvastaisen valtiontuen toteamisessa käyttämän menetelmän aiheellisuutta.

B *Ensimmäisen valitusperusteen toinen osa*

86. Kun otetaan huomioon ensimmäisen valitusperusteen ensimmäiseen osaan annettu vastaus, katson näin ollen, että komission väitteet voidaan hylätä suoraan.

1. Asianosaisten lausumat

83. Ensimmäisen valitusperusteen toisessa osassa komissio, jota UPS tukee, väittää, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin moitti komissiota virheellisesti siitä, ettei se ole tutkinut kaikkia todisteita. Komissio arvostelee siis valituksenalaisen tuomion 78, 85, 86, 87 ja 88 kohtaa.

84. Komissio ottaa tässä yhteydessä esiin todistustaakkaa koskevan kysymyksen. Se väittää, että ensimmäisessä oikeusasteessa kantajana olleen asiana oli osoittaa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa vireillä olleessa menettelyssä, että komission käyttämä menetelmä oli lainvastainen, ja että komission velvollisuutena ei ollut näyttää toteen, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen hyväksymä menetelmä oli ”mahdoton”.

87. Komission valitusperusteen toisessa osassa esittämistä väitteistä voidaan kuitenkin esittää seuraavat huomautukset.

88. Huomautan aivan aluksi, että yleisen oikeusperiaatteen mukaisesti sen, joka haluaa vedota johonkin oikeuteensa tuomioistuimessa, on näytettävä toteen vaatimuksensa perustana olevat tosiseikat. Tämä sääntö esitetään usein kuuluisan latinankielisen maksiimin muodossa ”ei incumbit probatio qui dicit, non qui negat”. [47]

47 – Julkisasiamies Tizzanon asiassa C-526/04, Laboratoires Boiron (tuomio 7.9.2006, Kok., s. I-7529) esittämän ratkaisuehdotuksen 68 kohta. Tämän periaatteen pätevyys myös yhteisön tuomioistuinmenettelyssä on nimenomaisesti tunnustettu, ks. asia T-117/89, Sens v. komissio, tuomio 10.5.1990 (Kok., s. II-185, 20 kohta). Ks. myös asia 3/86, komissio v. Italia, tuomio 28.6.1988 (Kok., s. 3369, 13 kohta) ja asia 290/87, komissio v. Alankomaat, tuomio 5.10.1989 (Kok., s. 3083, 11 ja 20 kohta).

89. Näin ollen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin sovelsi aivan oikein todistustaakkaa koskevia sääntöjä, kun se katsoi, että juuri komission velvollisuutena oli osoittaa, että kyseessä olevat toimenpiteet olivat sääntöjenvastaista valtiontukea.

90. Muilta osin huomautan, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi asiakirja-aineiston perusteella, että komissio oli jättänyt selvittämättä, oliko DB-Telekomin suorittamien siirtojen kokonaismäärä pienempi kuin yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvästä palvelusta aiheutuneiden nettomääräisten lisäkustannusten kokonaismäärä.

91. Näin menetellessään ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tehnyt tosiseikkoja koskevan arvioinnin, jonka perusteella se on todennut, ettei sääntöjenvastaisen valtiontuen olemassaolosta ollut näyttöä. Tällainen arviointi, lukuun ottamatta sitä tapausta, että kyseiselle tuomioistuimelle esitetty selvitys on otettu huomioon vääristyneellä tavalla, ei ole sellainen oikeuskysymys, että se sinänsä kuuluisi unionin tuomioistuimen harjoittaman valvonnan piiriin. [48]

92. Komissio ei kuitenkaan ole vedonnut siihen, että selvitys olisi otettu huomioon vääristyneellä tavalla, joten ehdotan, että unionin tuomioistuin hylkää ensimmäisen valitusperusteen toisen osan perusteettomana.

48 – Ks. erityisesti yhdistetyt asiat C-186/02 P ja 188/02 P, Ramondín ym. v. komissio, tuomio 11.11.2004 (Kok., s. I-10653, 46 kohta).

C *Ensimmäisen valitusperusteen kolmas osa*

1. Asianosaisten lausumat

93. Esitettyään, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen valituksenalaisessa tuomiossa noudattama päättely olisi virheellinen, sillä siinä ei selitetty, miksi riidanalainen päätös oli puutteellinen, komissio väittää, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen esittämät perustelut eivät perustu esitettyihin valitusperusteisiin eivätkä riidanalaiseen päätökseen. Komission mukaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tarkastelussa on tapahtunut metodiikkaan liittyvä virhe, mikä käy ilmi muun muassa siitä, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on perustanut päättelynsä komission asiamiehen istunnossa esittämään väitteeseen. Komissio katsoo, että valituksenalaisen tuomion 79 kohdan alussa oleva ilmaisu ”näin ollen” osoittaa, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin piti tätä väitettä ratkaisevan tärkeänä.

94. Lisäksi komissio, jota BIEK ja UPS tukevat, väittää yhtäältä, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tehnyt asiakirja-aineiston vastaisia toteamuksia. Komissio toteaa, että ”toisin kuin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa valituksenalaisen tuomion 82 kohdassa, päätöksessä todetaan selvästi, että ’Saksan liittotasavallan sille toimittamat tiedot, joiden mukaan ovelta ovelle -pakettipalvelu oli yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvä palvelu, eivät olleet perusteltuja’”. Komissio kuitenkin korostaa todenneensa riidanalaisen päätöksen 76 kohdassa,

että kuljetusvelvoite ei kata ovelta ovelle -pakettipalvelua, joka ei siten ole julkista palvelua koskeva tehtävä.

95. Komission mukaan on toisaalta niin, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 82 kohdan jälkimmäisessä osassa noudattama päättely on virheellinen siltä osin kuin siinä todetaan, että komissio oli myöntänyt ainakin hiljaisesti, että Deutsche Post AG:lle oli sen tappiollisesta myyntipolitiikasta aiheutuneiden nettomääräisten lisäkustannusten lisäksi aiheutunut myös sellaisia nettomääräisiä lisäkustannuksia, jotka liittyivät yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tuottamiseen.

2. Asian arviointi

96. Siltä osin kuin on kyse komission ensimmäisestä väitteestä, jonka mukaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on valituksenalaisen tuomion 78 kohdan lopussa pitänyt komission asiamiehen istunnossa esittämää kantaa merkitykseltään ratkaisevana, on todettava, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin mainitsee tämän kannan vahvistaakseen valituksenalaisen tuomion saman kohdan alussa esitetyt riidanalaisen päätöksen perustelut. Joka tapauksessa on niin, että komissio ei ole väittänyt, että väite olisi virheellinen.

97. Ensimmäisen valitusperusteensa kolmannessa osassa komissio moittii ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta erityisesti siitä, että se on ottanut kumoamiskannetta käsitellessään asiakirja-aineiston huomioon vääristyneellä tavalla, mikä on oikeuskysymys, joka sinänsä kuuluu unionin tuomioistuimen harjoittaman valvonnan piiriin. Väite on siis tutkittava.

98. Jotta voitaisiin todeta, onko ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ottanut asiakirja-aineistoon sisältyvät tiedot huomioon vääristyneellä tavalla, on ensiksi verrattava valituksenalaisen tuomion 82 kohdan tekstiä riidanalaisen päätöksen asianomaiseen kohtaan.

99. Asiakirja-aineistosta käy ensimmäiseksi ilmi, että ovelta ovelle -pakettialalla on kaksi segmenttiä, joista ensimmäinen on yritysasiakassegmentti, jossa asiakkaat lajittelevat paketit itse tai jättävät kuljetettavaksi tietyn vähimmäismäärän paketteja, ja toinen on postimyyntisegmentti.

100. Komissio selittää riidanalaisen päätöksen 76 perustelukappaleessa, että pakollisista postipalveluista annetun asetuksen (Postdienst-Pflichtleistungsverordnung) 2 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan pientavara on vapautettu yleisestä kuljetusvelvoitteesta,

koska niiden osalta voidaan erikseen sopia erityisjärjestelyjä asiakkaiden kanssa itsekäsittelyn tai yhteistyösopimusten perusteella. [49]

101. Vaikka voitaisiin myöntää, että komissio toteaa täten, että tietyt ovelta ovelle -postialan ensimmäiseen segmenttiin kuuluvat palvelut on suljettu yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen ulkopuolelle, katson, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tarkoituksena oli valituksenalaisen tuomion 82 kohdan ensimmäisessä osassa ainoastaan todeta, että komissio ei ole kritisoinut Saksan hallituksen toimittamia tietoja. [50]

102. Toisin kuin komissio väittää, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei näin ollen ole mitenkään ottanut vääristyneellä tavalla huomioon komission riidanalaisessa päätöksessä esittämää kantaa.

103. Toiseksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 82 kohdan jälkimmäisessä osassa käyttämä sanamuoto voi toki vaikuttaa epäselvältä.

104. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen päättelystä ilmenee kuitenkin selvästi, että kritisoitu toteamus liittyy riidanalaisen päätöksen 73 perustelukappaleesta otettuun lainaukseen; [51] komissio totesi kyseessä olevassa kohdassa, että tietty vähimmäisosuus Deutsche Post AG:n nettomääräisistä lisäkustannuksista ei ollut yhteydessä yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviin velvoitteisiin.

105. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin saattoi näin ollen päätellä tästä, että komissio ei ollut sivuuttanut sitä seikkaa, että Deutsche Post AG:lle aiheutui nettomääräisiä lisäkustannuksia yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tarjoamisesta. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin hylkää myös ensimmäisen valitusperusteen kolmannen osan perusteettomana.

49 – Päätöksen 76 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa: ”PPfLV-asetuksen virallisten perustelujen mukaan pientavara on asetuksen 2 pykälän 2 momentin 3 kohdassa vapautettu yleisestä kuljetusvelvoitteesta, koska niiden osalta voidaan erikseen sopia erityisjärjestelyjä tiettyjen asiakkaiden kanssa – esimerkiksi itsekäsittelyn tai yhteistyösopimusten perusteella. Virallisten perustelujen mukaan yritysasiakkaat voidaan jättää kuljetusvelvoitteen ulkopuolelle, koska alalla vallitsee toimiva kilpailu, jonka vuoksi kuljetusvelvoite on tarpeeton.”

50 – Tuomion 82 kohdassa todetaan seuraavaa: ”Näin ollen on todettava, kuten komissio on sitä paitsi tehnyt kirjelmissään, yhtäältä, että se ei ole todennut [riidanalaisessa] päätöksessä, että Saksan liittotasavallan sille toimittamat tiedot, joiden mukaan ovelta ovelle -pakettipalvelu oli yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvä palvelu, eivät olleet perusteltuja, ja toisaalta, että se on myöntänyt ainakin hiljaisesti, että [Deutsche Post AG:lle] oli sen tappiollisesta myyntipolitiikasta aiheutuneiden nettomääräisten lisäkustannusten lisäksi aiheutunut myös sellaisia nettomääräisiä lisäkustannuksia, jotka liittyvät yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tuottamiseen (jäljempänä riidattomat nettomääräiset lisäkustannukset).”

51 – Valituksenalaisen tuomion 81 kohtaan sisältyvä lainaus.

V Komission esittämä toinen valitusperuste

1. Asianosaisten lausumat

106. Komissio, jota BIEK ja UPS tukevat, moittii tässä valitusperusteessaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta lähinnä siitä, että se oli tullut komission tilalle ja suorittanut komission sijasta tutkinnan, jota tämä ei ollut lainkaan toteuttanut. Komission mukaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tarkastellut valituksenalaisen tuomion 97–109 kohdassa tietoja, joita riidanalaisessa päätöksessä ei ollut tutkittu ja joiden paikkansapitävyyttä ei ollut vahvistettu.

107. Komissio, jota etenkin BIEK tukee tässä kohtaa, moittii ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta siitä, että se on verrannut kirjanpidollisia tuloksia julkisiin tasauskorvauksiin ja muihin maksuihin. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin oli tämän perusteella todennut, että liian alhaisia hintoja ei ollut voitu rahoittaa julkisin varoin, koska 11 081 miljoonan Saksan markan suuruiset tasauskorvaukset olivat pienemmät kuin 4 945 miljoonan Saksan markan suuruiset kirjanpidolliset tappiot ja 10 104 miljoonan Saksan markan suuruiset takaisinmaksut.

108. Komission mielestä tämä päättely on virheellinen useastakin syystä.

109. Valittajan mukaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei ole ensinnäkään selvittänyt, että Deutsche Post AG olisi voinut selviytyä taloudellisesti ilman tasauskorvausta. Tämän osoittaminen olisi kuitenkin ollut välttämätöntä, jotta olisi voitu katsoa, että Deutsche Post AG pystyi omilla varoillaan rahoittamaan liian alhaiset hinnat ilman julkisista varoista myönnettyä tukea.

110. Tähän kysymykseen ei saatu vastausta myöskään ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen toteuttamasta kirjanpidon tarkastelusta. Komission mukaan sen selvittämiseksi, millä tavoin liian alhaiset hinnat oli rahoitettu, on ensinnäkin tutkittava, mikä oli käytettävissä olevien varojen määrä. Ei siis tarvitse selvittää sitä, olivatko tasauskorvaukset kirjanpidollisia tappioita suuremmat vai pienemmät, vaan sen sijaan se, saiko Deutsche Post AG tasauskorvauksista riittävästi käteisvaroja, joista muodostuvan kassavirran ansiosta se pystyi rahoittamaan vilpillisen hintapolitiikkansa.

111. Komissio huomauttaa, että olisi tarkasteltava myös vuoden 1995 jälkeisen ajan kassavirtaa, minkä lisäksi se väittää, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin näyttää lisänneen kustannuksiin muut takaisinmaksut, mikä kasvatti kirjanpidollista tappiota. Näitä maksuja ei komission mukaan kuitenkaan voitu pitää tavanomaisina

kustannuksina, sillä niillä oli kahtalainen tehtävä sekä verojen että osinkojen korvaajana. [52]

112. Lisäksi komissio pitää välttämättömänä ilmaista tulot ja menot tietyn viitevuoden nykyarvossa, jotta useampien vuosien tuloja tai rahavirtoja pystyttäisiin vertailemaan keskenään.

2. Asian arviointi

113. Toisessa valitusperusteessaan, jotka on aiheensa vuoksi luonnehdittava erilliseksi valitusperusteeksi, komissio arvostelee ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen esittämää ylimääräistä perustelua siltä osin kuin tämä on tarkastellut sitä, pystyikö Deutsche Post AG kattamaan vuosina 1994–1999 harjoittamastaan tappiollisesta myyntipolitiikasta aiheutuneiksi väitetyt nettomääräiset lisäkustannukset DB-Telekomin suorittamien siirtojen avulla, kun otetaan huomioon Deutsche Post AG:lle vuosina 1990–1995 aiheutuneet tappiot.

114. Huomaan tässä yhteydessä, että ylimääräistä perustelua vastaan esitetty väite on luokiteltava tehottomaksi, koska se ei voi aiheuttaa tuomion kumoamista. [53] Hylättävä on myös ne väitteet, joiden tarkoituksena on kyseenalaistaa lisäperusteluja, jotka eivät ole päätöksen välttämättömiä perusteita. [54]

115. Jos unionin tuomioistuin kuitenkin katsoo, että on epäselvää, onko tämä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen perustelu ylimääräinen, vaikka valituksenalaisen tuomion 97 kohdassa näin todetaan, ehdotan vaihtoehtoista päättelyä.

116. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on nyt esillä olevassa asiassa ylittänyt riidanalaisen päätöksen valvontaa koskevat toimivaltuutensa, kun se on hyödyntänyt asiakirja-aineistoon sisältyviä taloudellisia tietoja suorittaakseen oman laskelmansa.

117. Nähdäkseni tämän tyyppinen tehtävä ei pääsääntöisesti kuulu unionin tuomioistuinten tehtäviin päätöksen laillisuusvalvontaa harjoitettaessa. Mielestäni tästä syntyy erityisen merkittävä vaara, että unionin yleinen tuomioistuin korvaa komission arvioinnin

52 – Huomautan tältä osin, että nyt esillä olevassa asiassa komissio tukeutuu kyseisellä ajanjaksolla syntyneiksi väitettyihin jatkuviin tappioihin. Verot ja osingot maksetaan kuitenkin tavanomaisesti kuluvan tilikauden voitoista.

53 – Yhdistetyt asiat C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P–C-208/02 P ja C-213/02 P, Dansk Rørindustri ym. v. komissio, tuomio 28.6.2005 (Kok., s. I-5425, 148 kohta) ja asia C-443/05 P, Common Market Fertilizers v. komissio, tuomio 13.9.2007 (Kok., s. I-7209, 137 kohta). Ks. myös siitä, että yksi perusteista voi riittää kannattelemaan valituksenalaisen tuomion tuomiolauselman, asia C-164/01 P, van den Berg v. neuvosto ja komissio, tuomio 28.10.2004 (Kok., s. I-10225, 60 kohta); asia C-552/03 P, Unilever Bestfoods v. komissio, määräys 28.9.2006 (Kok., s. I-9091, 148 kohta) ja asia C-150/06 P, Arizona Chemical ym. v. komissio, määräys 13.3.2007 (Kok., s. I-39, 47 kohta).

54 – Asia C-326/91 P, de Compte v. parlamentti, tuomio 2.6.1994 (Kok., s. I-2091, 107 ja 123 kohta).

omalla arvioinnillaan ja puuttuu näin ollen lainvastaisesti komission harkintavaltaan. [55]

118. Näin ollen on todettava, että tutkiessaan valituksenalaisen tuomion 103–108 kohdassa taloudellisia tietoja, jotka liittyivät siihen, missä määrin DB-Telekomin suorittamilla siirroilla pystyttiin kattamaan Deutsche Post AG:n vuosina 1994–1999 harjoittamasta tappiollisesta myyntipolitiikasta aiheutuneet lisäkustannukset, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, kun se korvasi komission arvioinnin omalla arvioinnillaan.

119. Katson kuitenkin, että valituksenalaisen tuomion 97 kohtaa edeltävät perustelut muodostavat itsenäisen ja ratkaisevan oikeudellisen perustan, johon riidanalaisen päätöksen kumoaminen oikeutetusti perustuu.

120. Vaikka toinen valitusperuste on perusteltu, se ei näin ollen kuitenkaan voi johtaa valituksenalaisen tuomion katsomiseen virheelliseksi siltä osin kuin sillä on kumottu riidanalainen päätös, sillä kumoaminen perustuu arviointiin, jonka mukaan komissio ei ole oikeudellisesti riittävällä tavalla osoittanut, että Deutsche Post AG olisi saanut EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua etua DB-Telekomin suorittamista siirroista. [56]

VI Muiden osapuolten esittämät valitusperusteet

A *Komissiota tukevien väliintulijoiden vastineet*

121. Tukensa lisäksi sekä BIEK että UPS esittävät omia perustelujaan, jotka kuitenkin ovat pääsääntöisesti samat kuin komission esittämät valitusperusteet.

122. Nämä perustelut liittyvät lähinnä asiassa Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg annetun tuomion mukaisesta oikeuskäytännöstä johtuvien periaatteiden rikkomiseen, johon ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen väitetään syyllistyneen, kun se jätti toteamatta, ettei asiassa täyttynyt yksikään tässä tuomiossa vahvistetuista

55 – Ks. tässä yhteydessä julkisasiamies Kokottin 17.9.2009 esittämä ratkaisuehdotus asiassa C-441/07 P, komissio v. Alrosa (vireillä unionin tuomioistuimessa, ratkaisuehdotuksen 89 ja 90 kohta).

56 – Ks. vastaavasti em. asia komissio v. Tetra-Laval, tuomion 89 kohta.

edellytyksistä, joiden täyttyessä valtiontukisääntöjä olisi voitu jättää soveltamatta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tarjoamisesta saatuihin korvauksiin. BIEK moittii ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta lisäksi siitä, ettei se ole ottanut huomioon edellä mainitussa asiassa BUPA ym. vastaan komissio annetussa tuomiossa vahvistettuja vaatimuksia.

123. BIEK väittää erityisesti, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei noudattanut todistustaakkaa koskevia sääntöjä, kun se moitti komissiota valituksenalaisen tuomion 86 kohdassa sen johdosta, ettei komissio ollut varmistunut siitä, etteivät suoritetut siirrot olleet yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tarjoamisesta aiheutuvia nettomääräisiä lisäkustannuksia suurempia.

124. UPS väittää puolestaan, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tehnyt oikeudellisen virheen arvioidessaan, että Deutsche Post AG:lle myönnetty tuki oli ”korvaus” yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvästä palvelusta (valituksenalaisen tuomion 73 kohta) selvittämättä kuitenkaan, olivatko tarjotut palvelut tosiasiassa yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja. UPS väittää myös, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei ole turvautunut edellä mainitussa asiassa Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg annetussa tuomiossa vahvistettuihin edellytyksiin todetessaan, ettei komissio ollut osoittanut oikeudellisesti riittävällä tavalla, että Deutsche Post AG olisi saanut DB-Telekomin suorittamista siirroista etua (valituksenalaisen tuomion 88 kohta).

B *Asian arviointi*

125. Aivan aluksi totean asiassa Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg annetun tuomion mukaisen oikeuskäytännön väitetystä rikkomisesta, että valituksenalaisen tuomion 68–74 kohdassa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin palautti asianmukaisesti mieliin sovellettavan oikeuskäytännön, joka liittyy valtiontuen käsitteen määrittelyyn, ja tämän jälkeen myös oikeuskäytännön, joka liittyy julkisen palvelun velvoitteiden rahoittamiseksi myönnettäviä korvauksia koskevaan kysymykseen. Se viittasi erityisesti edellä mainitussa asiassa Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg annetussa tuomiossa määriteltyihin edellytyksiin.

126. On kuitenkin todettava, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tarkastelu koskee riidanalaisen päätöksen laillisuutta.

127. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin huomautti nimittäin valituksenalaisen tuomion 94 kohdassa, että komissio oli tyytynyt toteamaan riidanalaisessa päätöksessä, että Deutsche Post AG:n tappiollisesta

myyntipolitiikasta aiheutuneita nettomääräisiä lisäkustannuksia ei voitu korvata. Sitä vastoin se ei ollut selvittänyt eikä näyttänyt toteen, ettei Deutsche Post AG:lle ollut aiheutunut muita yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tuottamiseen liittyviä nettomääräisiä lisäkustannuksia, joiden osalta sillä oli oikeus vaatia korvausta DB-Telekomin suorittamien kaikkien siirtojen muodossa edellä mainitussa asiassa Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg annetussa tuomiossa vahvistettujen edellytysten täyttyessä.

VII Loppuhuomautukset

128. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi näin ollen perustellusti valituksenalaisen tuomion 95 kohdassa, että siltä osin kuin komissio ei ollut tehnyt tältä osin mitään tutkintaa eikä arviota, unionin tuomioistuinten tehtävänä ei ollut tulla komission tilalle ja suorittaa sen sijasta tutkintaa, jota tämä ei ole lainkaan toteuttanut, eikä arvioida päätelmiä, joita se olisi tehnyt tutkinnan päätteeksi.

129. Todistustaakkaa koskevien sääntöjen rikkomisesta ja siitä, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei ole määrittänyt Deutsche Post AG:n tarjoamien palvelujen luonnetta, on todettava, että nämä valitusperusteet liittyvät komission ensimmäisen valitusperusteen toiseen ja kolmanteen osaan. Niitä ei siis ole tarpeen tarkastella uudelleen.

130. Korvausteorian soveltaminen yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun rahoittamisen yhteydessä, sellaisena kuin kyseinen teoria on vahvistettu unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä, sulkee nähdäkseni pois menetelmät, joiden mukaan ei ole tarpeen suorittaa laskelmaa palvelusta aiheutuvien kustannusten määrittämiseksi eikä vertailla näitä kustannuksia korvausten muodossa maksettuihin summiin. Jos unionin tuomioistuin kuitenkin valitsisi valtiontukiteorian jommankumman muunnelman, ei voitaisi sulkea pois sitä, että kyseessä oleva tuki katsottaisiin sisämarkkinoille soveltumattomaksi, kun otetaan huomioon edunsaajayrityksen kilpailua rajoittava toiminta. Katson kuitenkin, että korvausteoria on jo nyt vakiintunut oikeuskäytännössä ja asiassa Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg annetun tuomion johdosta näitä vaihtoehtoja perustellumpi.

131. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin hylkää komission valituksen ja että se hylkää vastavalituksen kokonaisuudessaan ja velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

VIII Ratkaisuehdotus

132. Ehdotan siis, että unionin tuomioistuin

– hylkää Euroopan komission valituksen ja hylkää vastavalituksen kokonaisuudessaan

– velvoittaa Euroopan komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.