Oikeustapauskokoelma

UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kahdeksas jaosto)

14 päivänä heinäkuuta 2016*

Valtiontuet — Postiala — Osaa Deutsche Postin henkilöstöstä koskevien ylisuurten palkka- ja sosiaalietuuskustannusten rahoittaminen tuilla ja tuloilla, joita on saatu hintasäännellyistä palveluista saaduista korvauksista — Päätös, jolla tuki todetaan soveltumattomaksi sisämarkkinoille — Edun käsite — Combus-tuomio — Taloudellisen ja valikoivan edun olemassaoloa ei ole näytetty toteen

Asiassa T-143/12,

Saksan liittotasavalta, asiamiehinään aluksi T. Henze ja K. Petersen, sittemmin M. Henze ja K. Stranz, avustajanaan asianajaja U. Soltész,

kantajana,

vastaan

Euroopan komissio, asiamiehinään D. Grespan, T. Maxian Rusche ja R. Sauer,

vastaajana,

joka koskee SEUT 263 artiklaan perustuvaa vaatimusta kumota toimenpiteestä C 36/07 (ex NN 25/07), jonka Saksa on myöntänyt Deutsche Post AG:n hyväksi, 25.1.2012 annetun komission päätöksen 2012/636/EU (EUVL 2012, L 289, s. 1) 1 ja 4–6 artikla,

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (kahdeksas jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja D. Gratsias sekä tuomarit M. Kancheva ja C. Wetter (esittelevä tuomari),

kirjaaja: hallintovirkamies S. Bukšek Tomac,

ottaen huomioon 10.12.2015 pidetyssä istunnossa esitetyn,

on antanut seuraavan

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

tuomion

Asian tausta

1 Kantajana oleva Saksan liittotasavalta perusti vuonna 1950 postilaitoksen (jäljempänä Deutsche Bundespost), joka oli oikeudelliselta asemaltaan ”liittovaltion erityinen omaisuuserä”. Saksan hallinto-oikeuden mukaan erityisellä omaisuuserällä ei ole oikeushenkilöyttä, mutta sillä on oma talousarvio eikä se vastaa valtion yleisistä veloista. Liittovaltion postitoiminnan järjestämisestä 24.7.1953 annetun lain (Gesetz über die Verwaltung der Deutschen Bundespost; BGBl. 1953 I, s. 676) 15 §:n mukaan Deutsche Bundespostille ei lähtökohtaisesti saa myöntää tukea valtion talousarviosta.

2 Myöhemmin valtion varainhoidon periaatteista 19.8.1969 annetussa laissa (Haushaltsgrundsätzegesetz; BGBl. 1969 I, s. 1273) vahvistettiin, että Deutsche Bundespostilla on oma talousarvionsa ja kirjanpitonsa.

3 Saksan liittotasavalta toteutti Deutsche Bundespostissa ensimmäisen merkittävän uudistuksen vuonna 1989. Postiuudistuksesta säädettiin kahdella lailla, ensin liittovaltion postiyrityksen hallinnosta 8.6.1989 annetulla lailla (Gesetz über die Unternehmensverfassung der Deutschen Bundespost; BGBl. 1989 I, s. 1026) ja sen jälkeen postijärjestelmästä 3.7.1989 annetulla lailla (Gesetz über das Postwesen; BGBl. 1989 I, s. 1450). Tässä uudistuksessa Deutsche Bundespostia ei muutettu oikeushenkilöksi, vaan se jaettiin kolmeen yksikköön, jotka säilyivät liittovaltion erityisinä omaisuuserinä eli niillä ei muun muassa ollut oikeushenkilöyttä, vaikka ne luokiteltiin ”julkisiksi yrityksiksi”. Nämä yksiköt olivat nimeltään Postdienst (postitoiminta), Postbank (pankkitoiminta) ja Telekom (tietoliikennetoiminta).

4 Liittovaltion postiyrityksen hallinnosta annetun lain 37 §:n 2 ja 3 momentin nojalla kunkin kolmen yksikön oli tarkoitus rahoittaa omat palvelunsa, mutta ristikkäisrahoitus oli sallittua siltä osin kuin toteutuneet tappiot aiheutuivat yleispalveluvelvoitteesta. Lisäksi Postdienst, Postbank ja Telekom velvoitettiin postiyrityksen hallinnosta annetun lain 54 §:n 2 momentissa rahoittamaan täysimääräisesti Deutsche Bundespostista eläkkeelle jääneiden virkamiesten eläkemaksut ja korvaamaan heidän terveydenhoitokustannuksensa. Rasite jaettiin kolmen yksikön kesken kunkin eläkkeelle jääneen virkamiehen aikaisemmin suorittamien palvelusten perusteella. Palveluksessa oleville virkamiehille taataan kyseisessä momentissa tiettyjä liittovaltioon kohdistuvia oikeuksia rajoittamatta kuitenkaan liittovaltion mahdollisuutta vaatia niitä vastaavaa määrää kokonaisuudessaan takaisin Postdienstiltä, Postbankilta ja Telekomilta.

5 UPS Europe NV/SA (jäljempänä UPS) teki 7.7.1994 Euroopan yhteisöjen komissiolle kantelun, jossa Saksan liittotasavallan väitettiin myöntäneen Postdienstille lainvastaista valtiontukea.

6 Vuonna 1994 tehtiin myös toinen merkittävä Saksan postijärjestelmän uudistus, josta säädettiin liittovaltion postilaitoksen pakollisista postipalveluista 12.1.1994 annetulla asetuksella (Verordnung zur Regelung der Pflichtleistungen der Deutschen Bundespost Postdienst; BGBl. 1994 I, s. 86; jäljempänä pakollisista postipalveluista annettu asetus) ja kahdella samana päivänä hyväksytyllä lailla eli entisen Saksan liittotasavallan postin työntekijöihin sovellettavasta työoikeudesta 14.9.1994 annetulla lailla (Gesetz zum Personalrecht der Beschäftigten der früheren Deutschen Bundespost; BGBl. 1994 I, s. 2325; jäljempänä postin työntekijöiden asemasta annettu laki) ja Saksan liittotasavallan postiyrityksen muuttamisesta osakeyhtiöksi 14.9.1994 annetulla lailla (Gesetz zur Umwandlung von Unternehmen der Deutschen Bundespost in die Rechtsform der Aktiengesellschaft; BGBl. 1994 I, s. 2325).

7 Pakollisista postipalveluista annetulla asetuksella Postdienstille annettiin tehtävä toimia postialan yleispalvelujen tarjoajana kirjelähetysten ja enintään 20 kilogramman painoisten pakettien osalta ja vastaavien palvelujen tuottajana koko Saksassa yhtenäisten hintojen pohjalta. Tämä yleispalveluvelvoite

pysyi ennallaan, kun Postdienst muutettiin Saksan liittotasavallan postiyrityksen muuttamisesta osakeyhtiöksi annetun lain nojalla Deutsche Post AG:ksi ja myös Postbankin ja Telekomin oikeudellinen muoto muuttui osakeyhtiöksi 1.1.1995 alkaen.

8 Deutsche Postille siirtyivät postin työntekijöiden asemasta annetun lain 1 §:n 1 momentin nojalla liittovaltiolta kaikki työnantajalle kuuluvat oikeudet ja velvollisuudet. Tämän periaatteen mukaisesti lain 2 §:n 1 momentissa täsmennettiin, että virkamiehet, jotka olivat työskennelleet Postdienstin palveluksessa, siirtyvät Deutsche Postin alaisuuteen ja säilyttävät oikeudellisen asemansa ja siihen liittyvät taloudelliset oikeudet (postin työntekijöiden asemasta annetun lain 2 §:n 3 momentti). Saman lain 15 §:n nojalla Deutsche Postin virkamiehille perustettiin eläkerahasto eläkkeelle jääneiden virkamiesten eläkkeitä ja heille aiheutuvien terveydenhoitokustannusten korvaamista varten. Telekom otti vastuulleen kaikki Deutsche Bundespostin ja sitä liittovaltion erityisinä omaisuuserinä seuranneiden kolmen yksikön tekemät luottositoumukset Saksan liittotasavallan postiyrityksen muuttamisesta osakeyhtiöksi annetun lain 2 §:n 2 momentin nojalla. Saman momentin mukaan Telekomilla oli oikeus nostaa takautumiskanne Postdienstiä ja Postbankia vastaan. Saman lain 7 §:n mukaan Telekomin oikeus vaatia varoja takaisin Postdienstille aiheutuneiden kumulatiivisten tappioiden suuruisina päättyi 2 §:n 2 momentista poiketen 31.12.1994. Tämä velan lakkaaminen johti vastaavan suuruisten varojen siirtoon Telekomilta Deutsche Postille.

9 Saksan liittotasavallan postiyrityksen muuttamisesta osakeyhtiöksi annetussa laissa myös säädettiin, että liittovaltio ottaisi vastatakseen kaikki Deutsche Bundespostin ennen vuotta 1995 tekemät ja myöhemmin Postdienstille tai kahdelle muulle vuonna 1989 perustetulle yksikölle siirtyneet luottositoumukset. Liittovaltio ei kuitenkaan ottanut vastuuta Deutsche Postin 1.1.1995 jälkeen liikkeeseen laskemista velkakirjoista.

10 Postin työntekijöiden asemaa koskevassa laissa säädettiin myös saman lain 15 §:ssä säädettyyn eläkerahastoon vuosittain maksettavista osuuksista aiheutuvan rasitteen jakamisesta liittovaltion ja Deutsche Postin kesken. Sen 16 §:n mukaan Deutsche Postin oli 1.1.1995–31.12.1999 maksettava eläkerahastoon vuosittain 2 045 miljoonan euron suuruinen kiinteä maksu. Nämä vuosittaiset kiinteät maksut korvattiin 1.1.2000 lähtien maksuosuudella, joka vastasi 33:a prosenttia Deutsche Postin palveluksessa olevien virkamiesten kokonaispalkoista. Mainitussa 16 §:ssä säädettiin, että kummassakin tapauksessa liittovaltio vastasi jäljelle jäävistä eläkekustannuksista (1.1.1995 alkaen).

11 Vuonna 1997 pakollisista postipalveluista annettua asetusta täydennettiin 22.12.1997 annetulla postilailla (Postgesetz; BGBl. 1997 I, s. 3294), jolla muun muassa jatkettiin Deutsche Postin tehtävää tarjota yleispalveluja. Postilain 11 §:n mukaan postin yleispalveluilla tarkoitetaan muun muassa kirjelähetysten, enintään 20 kilogramman painoisten pakettien, kirjojen, luetteloiden, sanomalehtien ja enintään 200 gramman painoisten aikakauslehtien kuljettamista. Mainitun lain 52 §:llä Deutsche Postille annettua yleispalvelun tarjoajan tehtävää jatkettiin sen kirjepalveluja koskevan yksinoikeuden päättymispäivään eli 31.12.2007 saakka. Kirjelähetyksille ja luetteloille asetettua painorajaa alennettiin vähitellen 50 grammaan postilain voimaantulopäivän (1.1.1998) ja yksinoikeuden päättymispäivän välisenä aikana.

12 Vuosi 1997 merkitsi käännekohtaa myös Deutsche Postin henkilöstöhallinnossa, sillä ennen sitä palvelukseen otetut sopimussuhteiset toimihenkilöt saivat pakollisen sosiaaliturvan lisäksi lisäeläkevakuutuksen, jolla eläkkeen määrä saatiin vastaamaan Deutsche Postista eläkkeelle jääneiden virkamiesten eläkettä. Deutsche Post rahoitti eläkkeellä olevien sopimusssuhteisten toimihenkilöiden lisäeläkkeen vuoteen 1997 saakka maksuosuudella, jonka suuruus oli 5–10 prosenttia aktiivipalveluksessa olevien sopimussuhteisten toimihenkilöiden bruttopalkasta. Vuodesta 1997 lähtien Deutsche Post teki yhtäältä varauksia Deutsche Bundespostin eläkekassaan maksamatta olevien maksusitoumusten kattamiseksi ja tarjosi toisaalta uusille palvelukseen otetuille sopimussuhteisille toimihenkilöille selvästi suppeampaa lisäeläkevakuutusta, josta se maksoi osuuden, jonka määrä oli 0–5 prosenttia palveluksessa olevien sopimussuhteistten toimihenkilöiden bruttopalkasta.

13 UPS:n kantelun johdosta komissio päätti 17.8.1999 aloittaa Saksan liittotasavaltaa vastaan muodollisen tutkintamenettelyn, joka koski useita Postdienstille ja sen jälkeen Deutsche Postille myönnettyjä tukia (jäljempänä menettelyn aloittamisesta vuonna 1999 tehty päätös). Näitä tukitoimenpiteitä olivat ensinnäkin valtiontakaukset, joiden perusteella Saksan liittotasavalta otti vastuun veloista, jotka Deutsche Bundespost oli ottanut ennen jakautumistaan kolmeksi osakeyhtiöksi, toiseksi valtion Postdienstin ja Deutsche Postin työntekijöiden eläkkeisiin myöntämä rahoitus (jäljempänä eläkkeiden julkinen rahoitus) ja kolmanneksi Deutsche Postin hyväksi mahdollisesti myönnetty valtion rahoitustuki. Saksan liittotasavalta esitti komissiolle huomautuksensa 16.9.1999 päivätyllä kirjeellä ja toimitti pyydetyt tiedot. Menettelyn aloittamisesta vuonna 1999 tehty päätös julkaistiin Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä 23.10.1999.

14 Menettelyn aloittamisesta vuonna 1999 tehdyn päätöksen julkaisemisen johdosta 14 asianomaista osapuolta esitti asiassa huomautuksensa, jotka komissio toimitti 15.12.1999 tiedoksi Saksan liittotasavallalle. Saksan liittotasavalta vastasi huomautuksiin 1.2.2000 päivätyllä kirjeellä.

15 Saksan liittotasavallan toimenpiteistä Deutsche Post AG:n hyväksi 19.6.2002 tekemässään päätöksessä 2002/753/EY (EYVL 2002, L 247, s. 27) komissio totesi tämän jäsenvaltion myöntäneen Deutsche Postille yhteismarkkinoille soveltumattoman 572 miljoonan euron tuen, jolla se pystyi kattamaan kilpailulle avoimien ovelta ovelle -pakettipalvelujen alalla noudattamastaan alennuspolitiikasta aiheutuneet tappiot.

16 Päätöksen 2002/753 johdosta Saksan viranomaiset perivät 572 miljoonan euron tukimäärän takaisin Deutsche Postilta. Deutsche Post nosti 4.9.2002 kanteen, jossa vaadittiin mainitun päätöksen kumoamista (asia T-266/02).

17 Postilailla perustettu Bundesnetzagentur (liittovaltion verkkovirasto, jäljempänä sääntelyviranomainen) määräsi 1.1.2003–31.12.2007 enimmäishinnat palvelukorille, johon sisältyviin palvelusuoritteisiin sovellettiin säänneltyjä kirjemaksuja.

18 UPS teki 13.5.2004 komissiolle uuden kantelun, jossa se väitti, ettei komissio ollut tutkinut päätöksessä 2002/753 kaikkia 7.7.1994 tehdyssä kantelussa mainittuja toimenpiteitä ja että päätöksen hyväksymisen jälkeen oli myönnetty lainvastaisia tukia.

19 Myös TNT Post AG & Co. KG teki 16.7.2004 komissiolle kantelun, jossa se väitti Deutsche Postin myyneen palveluja kohtuuttoman alhaisilla hinnoilla Postbankille niin, että Postbank oli maksanut saamistaan palveluista ainoastaan muuttuvat kustannukset.

20 Komissio lähetti marraskuussa 2004 ja huhtikuussa 2005 Saksan liittotasavallalle sekä UPS:n 13.5.2004 tekemää kantelua että TNT Postin 16.7.2004 tekemää kantelua koskevat tietojensaantipyynnöt, joihin Saksan liittotasavalta vastasi joulukuussa 2004 ja kesäkuussa 2005.

21 Komissio ilmoitti Saksan liittotasavallalle 12.9.2007 päivätyllä kirjeellä EY 88 artiklan 2 kohdassa määrätyn menettelyn aloittamisesta Saksan viranomaisten Deutsche Post AG:n hyväksi myöntämän valtiontuen osalta (valtiontuki C 36/07 (ex NN 25/07); jäljempänä vuoden 2007 päätös). Virallisessa lehdessä 19.10.2007 (EUVL 2007, C 245, s. 21) julkaisemassaan vuoden 2007 päätöksessä komissio muistutti Saksan liittotasavaltaa vastaan vuodesta 1994 alkaen EY 87 artiklan nojalla aloitetuista menettelyistä postialalla ja ilmoitti, että koska Deutsche Postille myönnetyistä valtion varoista aiheutuneista kilpailunvääristymistä on tarpeen tehdä kattava tutkimus, vuonna 1999 aloitettua menettelyä täydennetään siten, että menettelyssä käsitellään myös myöhemmässä vaiheessa toimitettuja tietoja, jotta voidaan esittää lopullinen kanta siitä, voidaanko varat katsoa EY:n perustamissopimuksen mukaisiksi.

22 Deutsche Post nosti 22.11.2007 kanteen, jossa se vaati, että unionin yleinen tuomioistuin kumoaa vuoden 2007 päätöksen (asia T-421/07).

23 Päätös 2002/753 kumottiin 1.7.2008 annetulla tuomiolla Deutsche Post v. komissio (T-266/02, EU:T:2008:235) sillä perusteella, ettei komissio ollut osoittanut Deutsche Postin saaneen etua, koska se ei muun muassa ollut arvioinut yksityiskohtaisesti kaikkia Deutsche Postille suoritettuja valtion varojen siirtoja ja kaikkia yleispalveluista aiheutuneita kustannuksia sen määrittämiseksi, oliko Deutsche Post näiden siirtojen perusteella saanut yleispalveluvelvoitteistaan liian suurta vai liian pientä korvausta eli oliko korvauksesta aiheutunut sille etua vai tappiota. Tässä tuomiossa, josta komissio myöhemmin valitti, Saksan liittotasavalta määrättiin maksamaan 572 miljoonan euron valtiontuki ja siitä kertyneet korot takaisin Deutsche Postille.

24 Saksan liittotasavallan kanssa vuoden 2007 päätöksen perusteltavuudesta käymänsä kirjeenvaihdon jälkeen komissio määräsi 30.10.2008 tämän jäsenvaltion toimittamaan kaikki vaadittavat kirjanpitotiedot vuosilta 1990–2007. Sekä Saksan liittotasavalta (asia T-571/08) että Deutsche Post (asia T-570/08) esittivät tästä tietojen antamista koskevasta välipäätöksestä (jäljempänä vuoden 2008 välipäätös) kumoamisvaatimuksen. Unionin yleisen tuomioistuimen ratkaisua odottaessaan Saksan liittotasavalta noudatti vuoden 2008 välipäätöstä toimittamalla vaaditut kirjanpitotiedot marras- ja joulukuussa 2008 ja myöhemmin maaliskuussa 2009.

25 Unionin yleinen tuomioistuin jätti vuoden 2008 välipäätöstä koskevat kumoamiskanteet tutkimatta 14.7.2010 antamillaan määräyksillä Deutsche Post v. komissio (T-570/08, ei julkaistu, EU:T:2010:311) ja Saksa v. komissio (T-571/08, ei julkaistu, EU:T:2010:312). Saksan liittotasavalta (asia C-465/10 P) ja Deutsche Post (asia C-463/10 P) valittivat määräyksistä unionin tuomioistuimeen.

26 Unionin tuomioistuin hylkäsi 1.7.2008 annetusta tuomiosta Deutsche Post v. komissio (T-266/02, EU:T:2008:235) tehdyn valituksen 2.9.2010 antamallaan tuomiolla komissio v. Deutsche Post (C-399/08 P, EU:C:2010:481).

27 Komissio ilmoitti 10.5.2011 Saksan liittotasavallalle päätöksestään ”laajentaa” toisen kerran vuonna 1999 aloitettua tutkintamenettelyä (jäljempänä vuoden 2011 päätös) tutkiakseen perusteellisesti eläkkeiden julkisen rahoituksen, jota Deutsche Post oli saanut vuodesta 1995 alkaen. Deutsche Post nosti 22.7.2011 kanteen, jossa se vaati unionin yleistä tuomioistuinta kumoamaan vuoden 2011 päätöksen (asia T-388/11).

28 Unionin tuomioistuin kumosi 14.7.2010 annetut määräykset Deutsche Post v. komissio (T-570/08, ei julkaistu, EU:T:2010:311) ja Saksa v. komissio (T-571/08, ei julkaistu, EU:T:2010:312) 13.10.2011 antamallaan määräyksellä Deutsche Post ja Saksa v. komissio (C-463/10 P ja C-465/10 P, EU:C:2011:656) sillä perusteella, että vuoden 2008 välipäätös koski Deutsche Postia suoraan ja erikseen, ja palautti asiat unionin yleiseen tuomioistuimeen (asia T-570/08 RENV ja asia T-571/08 RENV).

29 Komissio pyysi 18.11.2011 vuoden 2011 päätöksen nojalla Saksan liittotasavallalta tietoja eläkkeiden julkisesta rahoituksesta vuoden 2007 jälkeen, ja tämä toimitti sille kyseiset tiedot.

30 Unionin yleinen tuomioistuin totesi 8.12.2011 antamassaan tuomiossa Deutsche Post v. komissio (T-421/07, EU:T:2011:720), että Deutsche Postin vuoden 2007 päätöksestä nostama kanne oli jätettävä tutkimatta, koska kyseisellä päätöksellä ei ollut muutettu kantajan oikeusasemaa eikä se siten ollut kannekelpoinen toimi.

31 Toimenpiteestä C 36/07 (ex NN 25/07), jonka Saksa on myöntänyt Deutsche Post AG:n hyväksi, 25.1.2012 antamassaan päätöksessä 2012/636/EU (EUVL 2012, L 289, s. 1) (jäljempänä riidanalainen päätös) komissio muun muassa totesi, että eläkkeiden julkinen rahoittaminen on sääntöjenvastaista valtiontukea, joka ei sovellu sisämarkkinoille. Se kuitenkin katsoi, että tietyt Deutsche Postille tehdyt julkiset varainsiirrot olivat sisämarkkinoille soveltuvaa valtiontukea ja että valtiontakauksia, joiden perusteella Saksan liittotasavalta otti vastuun veloista, jotka Deutsche Bundespost oli ottanut ennen jakautumistaan kolmeksi osakeyhtiöksi, oli pidettävä voimassa olevana tukena.

32 Riidanalainen päätös annettiin seuraavana päivänä tiedoksi Saksan liittotasavallalle.

33 Saksan liittotasavalta ilmoitti unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 4.4.2012 jättämällään kirjeellä luopuvansa asiassa T-571/08 RENV nostamastaan kanteesta, joka poistettiin unionin yleisen tuomioistuimen rekisteristä (määräys 10.5.2012, Saksa v. komissio, T-571/08 RENV, ei julkaistu, EU:T:2012:228).

34 Unionin tuomioistuin kumosi 8.12.2011 annetun tuomio Deutsche Post v. komissio (T-421/07, EU:T:2011:720) 24.10.2013 antamallaan tuomiolla Deutsche Post v. komissio (C-77/12 P, ei julkaistu, EU:C:2013:695) ja moitti unionin yleistä tuomioistuinta siitä, että tämä oli tehnyt oikeudellisen virheen katsoessaan, ettei vuoden 2007 päätös ole kannekelpoinen toimi. Se myös palautti riidan unionin yleisen tuomioistuimen ratkaistavaksi.

35 Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi Deutsche Postin vuoden 2008 välipäätöksestä nostaman kanteen 12.11.2013 antamallaan tuomiolla Deutsche Post v. komissio (T-570/08 RENV, ei julkaistu, EU:T:2013:589). Tähän tuomioon tehtiin kirjoitusvirheen oikaisu (määräys 15.11.2013, Deutsche Post v. komissio, T-570/08 RENV, ei julkaistu, EU:T:2013:606).

36 Unionin yleinen tuomioistuin kumosi vuoden 2007 päätöksen 18.9.2015 antamallaan tuomiolla Deutsche Post v. komissio (T-421/07 RENV, EU:T:2015:654) sillä perusteella, että se oli tehty [SEUT 108] artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 22.3.1999 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 659/1999 (EYVL 1999, L 83, s. 1) ja oikeusvarmuuden periaatteen vastaisesti, koska sillä oli aloitettu uudelleen kokonaisuudessaan vuoden 2002 päätöksellä päätetty muodollinen tutkintamenettely uuden päätöksen tekemiseksi ilman, että aiempi päätös peruutetaan tai vedetään takaisin.

Menettely ja asianosaisten vaatimukset

37 Saksan liittotasavalta nosti nyt käsiteltävän kanteen unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 30.3.2012 toimittamallaan kannekirjelmällä.

38 Komissio toimitti vastineensa 13.6.2012.

39 UPS ja United Parcel Service Deutschland Inc. & Co. OHG toimittivat 27.7.2012 unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon väliintulohakemukset, joissa ne pyysivät saada osallistua oikeudenkäyntiin tukeakseen komission vaatimuksia.

40 Saksan liittotasavalta haki 24.8.2012 kannekirjelmän ja vastineen luottamuksellista käsittelyä UPS:ään ja United Parcel Service Deutschlandiin nähden ja toimitti kannekirjelmästä ja vastineesta tätä varten laatimansa ei-luottamukselliset versiot.

41 Unionin yleisen tuomioistuimen kuudennen jaoston presidentti hylkäsi 11.9.2012 antamallaan määräyksellä UPS:n ja United Parcel Service Deutschlandin pyynnön saada osallistua oikeudenkäyntiin väliintulijoina, jolloin kannekirjelmän ja vastineen luottamuksellista käsittelyä koskeva kysymys ratkesi itsestään.

42 Saksan liittotasavalta jätti vastauksensa unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 24.9.2012. Vastaajan vastaus saapui sinne 13.12.2012.

43 Tämän jälkeen käsiteltävä asia annettiin samassa jaostossa olevalle toiselle esittelevälle tuomarille.

44 Unionin yleisen tuomioistuimen tuomareiden osittaisen vaihtumisen johdosta esittelevä tuomari sijoitettiin kahdeksanteen jaostoon, jonka käsiteltäväksi asia näin ollen siirrettiin.

45 Unionin yleinen tuomioistuin esitti asianosaisille 2.5.1991 annetun työjärjestyksen 64 artiklan mukaisena prosessinjohtotoimena kysymyksiä, joihin asianosaiset vastasivat asetetussa määräajassa. Unionin yleinen tuomioistuin halusi erityisesti hyvän oikeudenhoidon toteuttamiseksi ja sen käsiteltävänä olevien asioiden T-421/07 RENV, T-388/11 ja T-152/12, joissa ovat vastakkain Deutsche Post ja komissio, ja nyt käsiteltävän asian mahdollisimman tehokasta käsittelyä varten saada osapuolten kannanotot siihen, mikä näiden asioiden käsittelyjärjestys voisi olla tai mikä sen pitäisi olla, ja siihen, voidaanko yhden tai useamman asian käsittelyä mahdollisesti lykätä muiden asioiden ratkaisemiseen asti.

46 Asianosaisten huomautusten seurauksena asiaa T-388/11, Deutsche Post v. komissio, koskevalla unionin yleisen tuomioistuimen ensimmäisen jaoston puheenjohtajan 15.9.2014 antamalla määräyksellä ja nyt käsiteltävää asiaa ja asiaa T-152/12, Deutsche Post v. komissio, koskevalla unionin yleisen tuomioistuimen kahdeksannen jaoston puheenjohtajan 15.9.2014 antamalla määräyksellä näiden kolmen asian käsittelyä lykättiin siihen saakka, kunnes asiassa T-421/07 RENV, joka – kuten edellä 36 kohdassa mainittiin – tuli vireille 18.9.2015, annettaisiin ratkaisu.

47 Unionin yleinen tuomioistuin pyysi työjärjestyksensä 89 artiklassa tarkoitettuna prosessinjohtotoimena asianosaisia esittämään sille näkemyksensä päätelmistä, jotka 18.9.2015 annetusta tuomiosta Deutsche Post v. komissio (T-421/07 RENV, EU:T:2015:654) on niiden mielestä tehtävä nyt käsiteltävän asian käsittelyn kannalta. Saksan liittotasavalta jätti asiaa koskevat huomautuksensa unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 3.11.2015 ja komissio 30.11.2015.

48 Unionin yleinen tuomioistuin kehotti 1.12.2015 asianosaisia esittämään mahdolliset huomautuksensa istunnon pitämisestä suljetuin ovin, koska tietyt istunnossa käsiteltävät tiedot olivat osittain samoja kuin ne, joihin pääasian kantajat olivat vedonneet asiassa T-388/11, Deutsche Post v. komissio ja asiassa T-152/12, Deutsche Post v. komissio ja joita Deutsche Post oli kummassakin asiassa pyytänyt käsittelemään luottamuksellisesti väliintulijoihin nähden.

49 Komissio ilmoitti 4.12.2015 unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon, ettei sillä ollut huomautuksia, ja Saksan liittotasavalta jätti samana päivänä unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon huomautuksensa, joiden mukaan se ei vastustanut istunnon pitämistä suljetuin ovin, mutta varasi oikeuden esittää uusia huomautuksia, jos istunnon aikana on mainittava tietoja, jotka eivät sisälly riidanalaisen päätöksen ei-luottamukselliseen versioon.

50 Asianosaisten lausumat ja vastaukset unionin yleisen tuomioistuimen esittämiin suullisiin kysymyksiin kuultiin istunnossa, joka pidettiin 10.12.2015 osittain suljetuin ovin.

51 Saksan liittotasavalta vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

— kumoaa riidanalaisen päätöksen 1 ja 4–6 artiklan

— velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

52 Komissio vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

— ensisijaisesti hylkää kanteen perusteettomana

— toissijaisesti, jos jokin kuudennen kanneperusteen osista tai siihen sisältyvistä väitteistä hyväksytään tai jos seitsemäs kanneperuste hyväksytään, kumoaa riidanalaisen päätöksen ainoastaan osittain sen mukaan, onko mainitut kanneperusteet, niiden osat ja niihin sisältyvät väitteet hyväksyttävä

— velvoittaa Saksan liittotasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Oikeudellinen arviointi

53 Saksan liittotasavalta esittää kanteensa tueksi muodollisesti kymmenen kanneperustetta.

54 Ensimmäinen kanneperuste koskee SEUT 107 artiklan 1 kohdan rikkomista ja perustuu väitteeseen, jonka mukaan eläkkeiden julkisella rahoituksella ei ole suosittu Deutsche Postia. Toinen kanneperuste koskee saman määräyksen rikkomista sen vuoksi, että eläkkeiden julkisella rahoituksella ei kantajan mukaan ole kompensoitu Deutsche Postin kustannuksia. Kolmas kanneperuste koskee ensisijaisesti SEUT 107 artiklan 1 kohdan ja toissijaisesti SEUT 107 artiklan 3 kohdan rikkomista, kun otetaan huomioon Deutsche Postin säännellyistä postitariffeista saamat tuotot. Neljäs kanneperuste koskee SEUT 107 ja SEUT 108 artiklan ja asetuksen N:o 659/1999 rikkomista ja harkintavallan ja menettelyn väärinkäyttöä Deutsche Postin säännellyistä tariffeista saamien tuottojen perinnässä. Viides kanneperuste koskee niin ikään SEUT 107 ja SEUT 108 artiklan ja asetuksen N:o 659/1999 rikkomista sekä harkintavallan ja menettelyn väärinkäyttöä ristikkäistukien tutkinnan johdosta. Kuudes kanneperuste koskee ensisijaisesti SEUT 107 artiklan 1 kohdan ja toissijaisesti SEUT 107 artiklan 3 kohdan rikkomista Deutsche Postin ja sen kilpailijoiden sosiaalikustannusten vertailun yhteydessä tehtyjen virheellisten laskelmien vuoksi. Seitsemäs kanneperuste koskee ensisijaisesti SEUT 107 artiklan 1 kohdan ja toissijaisesti SEUT 107 artiklan 3 kohdan rikkomista, koska on todettu, että eläkkeiden julkinen rahoitus vuosina 1995–2002 on sisämarkkinoille soveltumatonta valtiontukea. Kahdeksas kanneperuste koskee asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan b alakohdan i alakohdan rikkomista uudeksi tueksi luonnehtimisen vuoksi. Yhdeksäs kanneperuste koskee ainoastaan riidanalaisen päätöksen 4 artiklan 1 ja 4 kohtaa, koska ne ovat Saksan liittotasavallan mukaan asetuksen N:o 659/1999 7 artiklan 5 kohdan ja 14 artiklan vastaisia. Kymmenes kanneperuste koskee kohtuuttoman pitkää käsittelyaikaa ja komission toimimattomuutta, joilla väitetään rikotun SEU 6 artiklaa, Euroopan unionin perusoikeuskirjan 41 artiklaa, Roomassa 4.11.1950 ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen 6 artiklaa ja asetuksen N:o 659/1999 10 artiklan 1 kohtaa.

55 Siltä osin kuin Saksan liittotasavalta viittaa ensimmäisen, toisen ja kuudennen kanneperusteensa tueksi riidanalaisen päätöksen perustelujen puuttumiseen, tähän kysymykseen liittyvät väitteet on erotettava aineellisista väitteistä ja tutkittava erillisenä kanneperusteena (ks. vastaavasti tuomio 2.4.1998, komissio v. Sytraval ja Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, 66 ja 67 kohta ja tuomio 5.12.2013, komissio v. Edison, C-446/11 P, ei julkaistu, EU:C:2013:798, 20 kohta).

56 Koska perustelujen puuttuminen liittyy olennaisten menettelymääräysten rikkomiseen, unionin yleinen tuomioistuin katsoo aiheelliseksi käsitellä sitä koskevan perusteen ennen kuin se tutkii aineellisoikeudellista kysymystä koskevat kanneperusteet.

Riidanalaisen päätöksen perustelujen puuttuminen

57 Saksan liittotasavalta väittää, että riidanalaisen päätöksen perustelut ovat puutteelliset ensinnäkin sen väitteen osalta, jonka mukaan eläkkeiden julkinen rahoitus on Deutsche Postille myönnettyä valikoivaa etua, toiseksi sen väitteen osalta, jonka mukaan rahoituksella kompensoidaan yritysten vastattavaksi tavallisesti kuuluvia kustannuksia, kolmanneksi siltä osin kuin komissio on jättänyt perustelematta, miksei käsiteltävään asiaan voida soveltaa 16.3.2004 annettuun tuomioon Danske Busvognmænd v. komissio (T-157/01, EU:T:2004:76; jäljempänä Combus-tuomio) perustuvaa oikeuskäytäntöä, ja neljänneksi siltä osin kuin komissio on kieltäytynyt ottamasta huomioon perusteluja, joilla kantaja pyrki osoittamaan, että komission valitsema vertailuarvo on virheellinen.

58 Komissio kiistää nämä väitteet.

59 On muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 296 artiklassa edellytettyjen perustelujen pitää olla kyseessä olevan toimenpiteen luonteen mukaisia, ja niistä pitää selkeästi ja yksiselitteisesti ilmetä toimenpiteen tehneen toimielimen päättely siten, että niille, joita toimenpide koskee, selviävät sen syyt ja että toimivaltainen tuomioistuin voi tutkia toimenpiteen laillisuuden (ks. tuomio 11.12.2013, Cisco Systems ja Messagenet v. komissio, T-79/12, EU:T:2013:635, 108 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Kilpailusääntöjen soveltamisen varmistamiseksi tekemiensä päätösten perusteluissa komission ei siten ole otettava kantaa kaikkiin asianomaisten osapuolten vaatimuksensa tueksi esittämiin väitteisiin. Sellaisten tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen käsittely riittää, joilla on olennainen merkitys päätöksen kannalta (ks. vastaavasti tuomio 1.7.2008, Chronopost ja La Poste v. UFEX ym., C-341/06 P ja C-342/06 P, EU:C:2008:375, 96 kohta ja tuomio 16.12.2010, Alankomaat ja NOS v. komissio, T-231/06 ja T-237/06, EU:T:2010:525, 141 ja 142 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

60 Tutkittaessa sitä, täyttävätkö toimenpiteen perustelut mainitun SEUT 296 artiklan vaatimukset, on otettava huomioon sen sanamuodon lisäksi myös asiayhteys ja kaikki asiaa koskevat oikeussäännöt (tuomio 2.4.1998, komissio v. Sytraval ja Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, 63 kohta; tuomio 1.7.2008, Chronopost ja La Poste v. UFEX ym., C-341/06 P ja C-342/06 P, EU:C:2008:375, 88 kohta ja tuomio 16.9.2013, Iliad ym. v. komissio, T-325/10, EU:T:2013:472, 260 kohta). Komissio ei näin ollen laiminlyö perusteluvelvollisuuttaan, jos se ei päätöksessään ota kantaa sellaisiin kysymyksiin, jotka eivät selvästi mitenkään liity asiaan tai ovat merkityksettömiä tai selvästi toissijaisia (tuomio 2.4.1998, komissio v. Sytraval ja Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, 64 kohta; tuomio 1.7.2008, Chronopost ja La Poste v. UFEX ym., C-341/06 P ja C-342/06 P, EU:C:2008:375, 89 kohta ja tuomio 27.9.2012, Wam Industriale v. komissio, T-303/10, ei julkaistu, EU:T:2012:505, 87 kohta).

61 Näiden periaatteiden perusteella on tarkistettava, puuttuvatko Saksan liittotasavallan perusteluiltaan puutteellisiksi väittämistä riidanalaisen päätöksen neljästä kohdasta todellakin perustelut.

62 Sen väitteen osalta, jonka mukaan eläkkeiden julkinen rahoitus on Deutsche Postille myönnettyä valikoivaa etua, riidanalaisesta päätöksestä ilmenee, että komissio katsoo valikoivuuden perustuvan siihen, että ”eläketuki on myönnetty eläkerahastolle vain Deutsche Postin vapauttamiseksi virkamiesten eläkekuluista aiheutuvasta rasitteesta, ja sen myötä se hyödyttää loppujen lopuksi Deutsche Postia” (riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 259 perustelukappale), ja että komissio siltä osin kuin on kyse itse edun olemassaolosta esittää VII.1.1 kohdassa, jonka otsikko on ”Vuoden 1995 eläkeuudistukseen perustuva taloudellinen etu”, syyt, joiden vuoksi se pitää toteen näytettynä, että taloudellista etua on saatu (riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 260–274 perustelukappale), ja hylkää Saksan liittotasavallan esittämät väitteet. Tältä osin riidanalainen päätös on siis oikeudellisesti riittävällä tavalla perusteltu.

63 Väitteestä, jonka mukaan komissio olisi jättänyt perustelematta kantansa, jonka mukaan eläkkeiden julkisella rahoituksella on kompensoitu yritysten vastattavaksi tavallisesti kuuluvia kustannuksia, on huomautettava, että komissio esittää pelkkänä toteamuksena, että tällaisen työnantajaosuuden maksaminen on markkinataloudessa toimivan yrityksen toimintaan kuuluva tavanomainen käytäntö, eikä tämän toteamuksen perusteltavuudesta ole tarpeen lausua tutkittaessa, onko perusteluvelvoitetta noudatettu. Tästä kysymyksestä riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 263 perustelukappaleessa todetaan, että ”työlainsäädäntöön tai ammattijärjestöjen kanssa tehtyihin kollektiivisiin työehtosopimuksiin perustuvat yrityksen kustannukset, siis esimerkiksi eläkekustannukset, ovat tavanomaisia kustannuksia, jotka yrityksen on rahoitettava omista varoistaan” ja että ”näitä kustannuksia on pidettävä yrityksen taloudelliseen toimintaan kuuluvina kustannuksina”. On lisättävä, että komissio viittaa tässä yhteydessä myös omaan päätöksentekokäytäntöönsä ja unionin yleisen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön (riidanalaisen päätöksen alaviitteet 6 ja 7). Komissio ei siis tältä osin ole jättänyt huomiotta myöskään SEUT 296 artiklaa.

64 Väite, jonka mukaan komissio olisi jättänyt perustelematta, miksei käsiteltävään asiaan voida soveltaa 16.3.2004 annettuun Combus-tuomioon (T-157/01, EU:T:2004:76) perustuvaa oikeuskäytäntöä, ei pidä paikkaansa, sillä komissio ottaa riidanalaisessa päätöksessä nimenomaisesti kantaa tähän Saksan liittotasavallan perusteluihin sisältyvään näkökohtaan. Komissio nimittäin mainitsee tämän väitteen riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 260 perustelukappaleessa ja sen jälkeen hylkää sen 262 perustelukappaleessa yksityiskohtaisin perusteluin. Lisäksi riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 115 perustelukappaleessa viitataan vuonna 2011 annettuun päätökseen, jossa komissio niin ikään sivuutti tämän oikeuskäytännön sillä perusteella, ettei sitä sovellettu käsiteltävään asiaan. Riidanalainen päätös on siis tältäkin osin perusteltu riittävästi.

65 Siitä, ettei riidanalaisessa päätöksessä väitetysti ole perusteltu kieltäytymistä ottaa huomioon Saksan liittotasavallan vertailuosuuden määrittämisestä esittämiä väitteitä, on ensinnäkin todettava, että komissio on yhtäältä esittänyt selvästi syyt, joiden vuoksi se otti Deutsche Postin vertailuosuutta määritettäessä huomioon kokonaismaksuosuudet eli työnantajan ja työntekijän osuuden eläke- ja työttömyysvakuutuksesta sekä työnantajan osuuden sairaus- ja hoitovakuutuksesta (riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 301–306 perustelukappale) ja toisaalta tutkinut ja hylännyt kyseisen jäsenvaltion esittämät vastaväitteet (riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 308–311 perustelukappale). Lisäksi on muistutettava, että edellä 59 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaan komission ei ole otettava kantaa kaikkiin sille esitettyihin väitteisiin. Riidanalaisen päätöksen perustelut ovat siten riittävät myös tämän neljännen kohdan osalta.

66 Väitteet riidanalaisen päätöksen perustelujen puuttumisesta on siis hylättävä kokonaisuudessaan.

67 Seuraavaksi on tutkittava yhdessä neljäs ja viides kanneperuste, joissa Saksan liittotasavalta pyytää unionin yleistä tuomioistuinta määrittämään SEUT 107 ja SEUT 108 artiklan sekä asetuksen N:o 659/1999 täsmällisen ulottuvuuden siltä osin kuin on kyse komissiolle annetuista valtuuksista tutkia, onko kyseessä valtiontuki.

Neljäs ja viides kanneperuste, jotka koskevat SEUT 107 ja SEUT 108 artiklan ja asetuksen N:o 659/1999 ulottuvuutta siltä osin kuin on kyse komission valtuuksista tutkia sitä, onko kyseessä valtiontuki, ja harkintavallan ja menettelyn väärinkäyttöä

68 Neljännessä kanneperusteessaan Saksan liittotasavalta väittää, että komissio on riidanalaisen päätöksen 4 artiklan 4 kohdassa esitetyn takaisinperintämääräyksen perusteella perinyt lainvastaisesti Deutsche Postin säännellyistä tariffeista saamat tuotot; viidennessä kanneperusteessaan se väittää, että ristikkäistukien mahdollisuuden tutkiminen on sekä asiaa koskevan primaarioikeuden että johdetun oikeuden vastaista.

69 Komissio kiistää nämä väitteet.

70 Aluksi on muistutettava, että riidanalaisen päätöksen kaltainen päätös on osoitettu ainoastaan asianomaiselle jäsenvaltiolle eli tässä tapauksessa Saksan liittotasavallalle (ks. vastaavasti tuomio 2.7.1974, Italia v. komissio, 173/73, EU:C:1974:71, 16 ja 18 kohta; tuomio 25.6.1998, British Airways ym. v. komissio, T-371/94 ja T-394/94, EU:T:1998:140, 92 kohta ja tuomio 11.3.2009, TF1 v. komissio, T-354/05, EU:T:2009:66, 31 kohta), kuten riidanalaisen päätöksen 7 artiklasta lisäksi nimenomaisesti ilmenee. Kyseisen jäsenvaltion on ryhdyttävä vastoin omaa tahtoaan oikeudellisesti sitoviin toimenpiteisiin unionin oikeuteen perustuvien velvollisuuksiensa noudattamiseksi (määräys 21.1.2014, Ranska v. komissio, C-574/13 P(R), EU:C:2014:36, 24 kohta) eli muun muassa perittävä edunsaajilta takaisin sen tuen määrä, jota komissio pitää lainvastaisesti myönnettynä.

71 Näin ollen on virheellistä väittää, kuten Saksan liittotasavalta tekee neljännessä kanneperusteessaan, että komissio olisi – vaikkakin epäsuorasti – perinyt säännellyistä tariffeista saadut tuotot: kyseinen jäsenvaltio, joka on riidanalainen päätöksen ainoa addressaatti, ainoastaan määrättiin perimään

Deutsche Postilta takaisin useita komission lainvastaisena valtiontukena pitämiä toimenpiteitä vastaava määrä osoittamatta – ja tarvitsemattakaan osoittaa – tähän tarkoitukseen mitään tiettyä Deutsche Postin tilinpäätöksen nimikettä. Se, maksaako Deutsche Post tämän määrän takaisin säännellyistä tariffeista saamillaan tuotoilla vai jollakin muulla tavalla, ei siten vaikuta mitenkään riidanalaisen päätöksen lainmukaisuuteen.

72 Saksan liittotasavalta ei viidennessä kanneperusteessaan voi perustellusti vedota myöskään kieltoon tutkia yksittäistapauksessa, onko kyseessä mahdollisesti ristikkäistuki.

73 On muistutettava, että kun otetaan huomioon oikeuskäytännöstä johdetut periaatteet, SEUT 107 artiklan 1 kohta ei suinkaan ole esteenä sen tarkistamiselle, onko kyseessä ristikkäistuki, vaan siinä päinvastoin edellytetään tällaisen varmistuksen tekemistä.

74 SEUT 107 artiklan tarkoituksena on nimittäin estää se, että jäsenvaltioiden väliseen kauppaan vaikuttavat julkiselta vallalta saatavat edut, jotka eri muodoissaan vääristävät tai uhkaavat vääristää kilpailua suosimalla tiettyjä yrityksiä tai tuotannonaloja (tuomio 2.7.1974, Italia v. komissio, 173/73, EU:C:1974:71, 26 kohta ja tuomio 15.3.1994, Banco Exterior de España, C-387/92, EU:C:1994:100, 12 kohta). Valtiontuella ei tarkoiteta ainoastaan konkreettisia suorituksia, kuten avustuksia, vaan myös toimenpiteitä, jotka eivät ole avustuksia sanan suppeassa merkityksessä mutta jotka eri tavoin alentavat yrityksen vastattavaksi tavallisesti kuuluvia kustannuksia ja ovat siten sekä luonteeltaan että vaikutuksiltaan avustusten kaltaisia (tuomio 15.3.1994, Banco Exterior de España, C-387/92, EU:C:1994:100, 13 kohta ja tuomio 11.7.1996, SFEI ym., C-39/94, EU:C:1996:285, 58 kohta).

75 Unionin oikeuden asianmukainen soveltaminen siis edellyttää sen tarkistamista, ettei valtion lainmukaisesti tukemasta toiminnasta saatuja tuloja ole käytetty saman yrityksen muun toiminnan rahoittamiseen (ks. vastaavasti tuomio 10.6.2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-140/09, EU:C:2010:335, 50 kohta; tuomio 27.2.1997, FFSA ym. v. komissio, T-106/95, EU:T:1997:23, 187–190 kohta ja tuomio 1.7.2010, M6 ja TF1 v. komissio, T-568/08 ja T-573/08, EU:T:2010:272, 118, 121, 126 ja 135 kohta), ja komissiolla on tiettyä harkintavaltaa silloin, kun se valitsee sopivinta menetelmää vakuuttuakseen siitä, että kilpailun alaisten toimintojen hyväksi ei ole ristiintukemista (tuomio 27.2.1997, FFSA ym. v. komissio, T-106/95, EU:T:1997:23, 187 kohta).

76 Vaikka viidennen kanneperusteen sanamuoto (ks. edellä 54 kohta) ei annakaan ymmärtää näin, Saksan liittotasavalta näyttää todellisuudessa myöntävän, että komissiolla on oikeus tutkia ristikkäistuen mahdollisuus, mutta kiistää, että tämänkaltaisen tarkistuksen tekemiselle asetetut edellytykset olisivat nyt käsiteltävässä asiassa täyttyneet. Se toteaa kannekirjelmässään, että ”valtiontukilainsäädännössä tarkoitetun ’ristikkäistuen’ tunnusmerkit eivät täyty jo senkään takia, että SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua ’valtion varojen’ siirtoa ei ole tapahtunut”.

77 Missään tapauksessa ei vaikuta ainakaan siltä, että komissio olisi tutkimalla postilain 20 §:n 2 momentin täytäntöönpanon kannalta – koska tämän momentin täytäntöönpano oli mahdollistanut sen, että Deutsche Post saattoi maksaa osan säänneltyjen tariffien soveltamisesta saamistaan tuloista eläkerahastoon –, soveltuuko postin työntekijöiden asemasta annetun lain 16 §:n nojalla oletetusti myönnetty tuki yhteismarkkinoille, suorittanut ristikkäistukien tarkistuksen, joka on lähtökohtaisesti suoritettava arvioitaessa itse tuen olemassaoloa eikä arvioitaessa sen soveltuvuutta yhteismarkkinoille.

78 Lisäksi Saksan liittotasavalta väittää, että komission olisi kuulunut aloittaa SEUT 258 artiklassa tarkoitettu jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely, jos se kerran katsoi, että postilain 20 §:n 2 momentissa tarkoitettu hintasääntely oli johtanut ristikkäistukemiseen. Näin ollen Saksan liittotasavalta katsoo, että tässä on syyllistytty harkintavallan ja menettelyn väärinkäyttöön.

79 Tätä väitettä ei voida hyväksyä. Unionin tuomioistuimet ovat nimittäin jo hylänneet samankaltaisen päättelyn ja muistuttaneet tilanteessa, jossa komissio päätti määrätä perinteiselle saksalaiselle teleyhtiölle seuraamuksia määräävän aseman väärinkäytöstä sen sijaan, että se olisi nostanut kanteen

tämän väärinkäytön mahdollistaneen lainsäädännön antanutta jäsenvaltiota vastaan, että vaikka komissio olisikin voinut tämän vuoksi aloittaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn Saksan liittotasavaltaa vastaan, tällaiset seikat eivät mitenkään voi vaikuttaa riidanalaisen päätöksen laillisuuteen (tuomio 10.4.2008, Deutsche Telekom v. komissio, T-271/03, EU:T:2008:101, 271 kohta), ja laajemmin, että SEUT 258 artiklan mukaisessa järjestelmässä komissiolla on harkintavaltaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen nostamisessa, eikä unionin tuomioistuimien asiana ole arvioida tämän harkintavallan käytön tarkoituksenmukaisuutta (tuomio 26.6.2003, komissio v. Ranska, C-233/00, EU:C:2003:371, 31 kohta ja tuomio 14.10.2010, Deutsche Telekom v. komissio, C-280/08 P, EU:C:2010:603, 47 kohta).

80 Harkintavallan ja menettelyn väärinkäyttöä, johon viidennessä kanneperusteessa vedotaan, ei siis ole näytetty toteen. Sama toteamus pätee neljänteen kanneperusteeseen, jossa siihen myös vedotaan.

81 Saksan liittotasavalta väittää, että komissio aloitti UPS:n SEUT 102 artiklan perusteella 22.4.2004 tekemän kantelun johdosta (riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 46 perustelukappale) menettelyn sen toteamiseksi, että Deutsche Post oli käyttänyt väärin määräävää markkina-asemaansa perimällä säännellyistä kirjepalveluistaan liian korkeita kirjemaksuja, sillä komissio päätti 25.3.2008 lopettaa tämän tutkinnan, koska se piti epätodennäköisenä, että tällainen rikkominen olisi mahdollista osoittaa tapahtuneeksi (riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 48 perustelukappale).

82 Saksan liittotasavallan mukaan komissio olisi siitä syystä, että sen oli mahdotonta osoittaa Deutsche Postin käyttäneen väärin markkina-asemaansa, aloittanut keinotekoisesti toisen menettelyn eli valtiontukien valvontamenettelyn.

83 Tässä on riittävää korostaa, että jo se, että komissio on arvioidessaan todistusaineistoa, joka sillä oli käytettävissään sakkojen määräämiseksi SEUT 102 artiklan rikkomisesta, luopunut määräämästä seuraamuksia markkina-aseman väärinkäytöstä, jota se ei katso pystyvänsä näyttämään toteen oikeudellisesti riittävällä tavalla, on osoitus hyvän hallinnon periaatteen ja laillisuusperiaatteen noudattamisesta.

84 Harkintavaltaa on käytetty väärin, jos objektiivisten, asiaankuuluvien ja yhtäpitävien seikkojen perusteella on selvää, että tietty toimenpide on tehty muiden kuin esitettyjen päämäärien saavuttamiseksi (tuomio 12.11.1996, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, C-84/94, EU:C:1996:431, 69 kohta ja tuomio 16.9.1998, IECC v. komissio, T-133/95 ja T-204/95, EU:T:1998:215, 188 kohta). Jos lisäksi päämääriä on useita, päätöstä ei rasita harkintavallan väärinkäyttö, vaikka pätevien tavoitteiden lisäksi esitetään tavoite, joka ei ole perusteltu, jos päätöksessä ei unohdeta olennaista päämäärää (tuomio 21.12.1954, Italia v. korkea viranomainen, 2/54, EU:C:1954:8, s. 73, 103; tuomio 8.7.1999, Vlaamse Televisie Maatschappij v. komissio, T-266/97, EU:T:1999:144, 131 kohta ja tuomio 21.9.2005, EDP v. komissio, T-87/05, EU:T:2005:333, 87 kohta).

85 Nyt käsiteltävässä asiassa ei voida minkään perusteella päätellä, ettei riidanalaista päätöstä ole tehty seuraamusten määräämiseksi sisämarkkinoille soveltumattomasta valtiontuesta ja joka tapauksessa erityisesti tätä päämäärää varten.

86 Edellä esitetystä seuraa, että neljäs ja viides kanneperuste on hylättävä.

87 Seuraavaksi on tutkittava ensimmäinen ja toinen kanneperuste sekä kolmannen, kuudennen ja seitsemännen kanneperusteen ensimmäiset osat, jotka liittyvät kysymykseen siitä, onko käsiteltävässä asiassa kyse valtiontuesta.

Ensimmäinen ja toinen kanneperuste sekä kolmannen, kuudennen ja seitsemännen kanneperusteen ensimmäinen osa siltä osin kuin ne liittyvät valtiontuen olemassaoloon

88 Aluksi on huomautettava, että SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi valtiontueksi luokitteleminen edellyttää, että neljä edellytystä täyttyy eli kyse on valtion toimenpiteestä tai valtion varoilla toteutetusta toimenpiteestä, kyseinen toimenpide on omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, toimenpiteellä annetaan etua sille, joka on toimenpiteen kohteena, ja toimenpide vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua (ks. vastaavasti tuomio 17.3.1993, Sloman Neptun, C-72/91 ja C-73/91, EU:C:1993:97, 18 kohta; tuomio 19.12.2013, Association Vent de colère! ym., C-262/12, EU:C:2013:851, 15 kohta ja tuomio 11.6.2009, Italia v. komissio, T-222/04, EU:T:2009:194, 39 kohta).

89 Toimenpide, jota Saksan liittotasavalta vaatii kumottavaksi, on riidanalaisen päätöksen 1 artiklassa tarkoitetun ”Deutsche Post AG:lle myönnetyn eläketuen” toteaminen sisämarkkinoille soveltumattomaksi valtiontueksi. Tällä käsitteellä komissio viittaa nimenomaan postivirkamiesten eläkkeiden julkiseen rahoittamiseen (riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 3 perustelukappale), joten 1.1.1995 lähtien postin palvelukseen otettujen yksityisten palkansaajien eläkkeiden rahoitus ei sisälly siihen. Samalla tavoin on tulkittava myös tässä tuomiossa käytettyä käsitettä ”eläkkeiden julkinen rahoitus”. Kyseisestä rahoituksesta säädetään postin työntekijöiden asemasta annetun lain 16 §:ssä, joka siis on riidanalaisen päätöksen kohde. On kuitenkin huomattava, että arvioidessaan oletetun tuen soveltuvuutta sisämarkkinoille komissio korostaa, että kyseisen pykälän ja postilain 20 §:n 2 momentin yhteisenä vaikutuksena oli Deutsche Postin vapautuminen entisten virkamiestensä eläkekustannuksista (riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 116 ja 332–338 perustelukappale).

90 Saksan liittotasavallan tältä osin esittämiä kanneperusteita tutkittaessa on siten tarkistettava edellä 88 kohdassa lueteltujen arviointiperusteiden mukaisesti, onko eläkkeiden julkista rahoittamista voitu perustellusti pitää valtiontukena.

Ensimmäinen arviointiperuste: kyseessä on valtion toimenpide tai valtion varoilla toteutettu toimenpide

91 On todettava, että nyt käsiteltävässä asiassa on epäilyksettä kyse valtion toimenpiteestä ja valtion varojen käytöstä. Tämä on ilmeistä, kun tarkastellaan postin työntekijöiden asemasta annetun 16 §:llä perustettua järjestelmää, sillä – kuten edellä 10 kohdassa todetaan – siinä liittovaltio otti vuosina 1995–1999 vastatakseen eläkkeelle jääneiden Deutsche Postin entisten virkamiesten eläkekustannusten ja 4 miljardin Saksan markan (DEM) (noin 2 045 miljoonan euron) suuruisen vuosittaisen kiinteän maksuosuuden välisen erotuksen ja vuodesta 2000 lähtien kyseisten eläkkeelle jääneiden entisten virkamiesten eläkekustannusten ja Deutsche Postin aktiivipalveluksessa olevien virkamiestensä bruttopalkoista maksaman 33 prosentin maksuosuuden välisen erotuksen.

92 Saksan liittotasavalta kuitenkin kiistää, että nämä varat muodostuisivat yksinomaan Deutsche Postin säännellyillä tariffeilla saamista tuloista, joita ei voida pitää valtion varoina, koska ne vastaavat korvausta Deutsche Postin asiakkailleen yksityisten liikesuhteiden puitteissa suorittamista palveluista.

93 Tämä väite ei kuitenkaan kestä tarkastelua. On kiistatonta, että Deutsche Post on liittovaltion toimenpiteellä vapautettu osittain velvoitteestaan vastata eläkkeelle jääneiden virkamiestensä eläkekustannuksista, jotka se olisi ilman kyseistä toimenpidettä joutunut vyöryttämään palveluistaan perimiinsä sääntelemättömiin tariffeihin. Komissio on siten perustellusti todennut, että näiden eläkkeiden rahoittamiseen liittyneiden kustannusten kokonaismäärä oli 151 miljoonaa euroa vuonna 1995 ja nousi 3 203 miljoonaan euroon vuonna 2010. Tämän kustannusrasitteen määrä on ajanjaksona 1995–2010 ollut yhteensä yli 37 miljardia euroa.

94 Lisäksi siitä, että osalla sääntelyviranomaisen postilain 20 §:n 2 momentin nojalla hyväksymistä säännellyistä tariffeista saaduista tuloista oli tarkoitus pienentää Deutsche Postin maksuosuutta eläkerahastoon, seuraa, että liittovaltion vastatakseen ottama rasite, joka määriteltiin aluksi kiinteänä

maksuna ja sen jälkeen prosenttiosuutena edellä 91 kohdassa esitetyn mukaisesti, oli suurempi kuin sen olisi pitänyt olla. Kyse on siis liian suuresta julkisesta tuesta, vaikka säännellyistä tariffeista saatuja tuloja pidetäänkin lähtökohtaisesti yksityisinä tuloina.

95 Valtion toimenpidettä tai valtion varojen käyttöä koskevan ensimmäisen arviointiperusteen on siten katsottava täyttyvän.

Toinen ja neljäs arviointiperuste: toimenpide on omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja se vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua

96 Saksan liittotasavalta ei ole erikseen esittänyt väitettä näiden kahden arviointiperusteen soveltamisesta nyt käsiteltävään asiaan. Joka tapauksessa on todettava, ettei komissio tehnyt oikeudellista virhettä eikä arviointivirhettä, kun se riidanalaisen päätöksen 275–277 kohdassa totesi, että jäsenvaltioiden väliseen kauppaan vaikuttamista ja kilpailun vääristymistä koskevien arviointiperusteiden oli katsottava täyttyneen ottaen huomioon, että pakettien, sanomalehtien ja aikakauslehtien markkinat olivat Saksassa olleet aina kilpailulle avoimet ja että Deutsche Post oli asteittain menettänyt kirjeitä koskevat yksinoikeutensa, kun kirjemarkkinat avattiin kilpailulle ja markkinoille tuli uusia yrityksiä.

Kolmas arviointiperuste: toimenpiteellä annetaan etua jollekin yritykselle tai tuotannonalalle

97 Saksan liittotasavalta väittää, että tätä arviointiperustetta on sovellettu virheellisesti sen kummankin osatekijän osalta. Se väittää ensinnäkin, että vaikka käsiteltävässä asiassa olisikin kyseessä valikoiva etu, sen edunsaajana ei ole SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu yritys, ja toiseksi, ettei eläkkeiden julkisella rahoituksella ole myönnetty tällaista etua.

98 Seuraavaksi on tarkasteltava peräkkäin kumpaakin näistä näkökohdista.

– Väitetyn edunsaajan henkilöllisyys ja sen yritysluonne

99 Saksan liittotasavalta toteaa ensimmäisen kanneperusteensa yhteydessä, että kyseessä olevan toimenpiteen edunsaaja ei ole Deutsche Post vaan edunsaajina ovat joko suoraan postin entisten virkamiesten eläkerahasto tai välillisesti itse eläkkeelle jääneet virkamiehet eli luonnolliset henkilöt.

100 Komissio kiistää tämän päätelmän.

101 Väitteet, jotka Saksan liittotasavalta esittää eläkkeiden julkisen rahoituksen edunsaajan henkilöllisyydestä ja luonteesta, on hylättävä. Asiakirja-aineistosta nimittäin ilmenee, että Deutsche Post, jonka yritysluonteesta ei ole epäilystä, olisi ilman julkista rahoitusta joutunut maksamaan oikeudellisen edeltäjänsä entisille virkamiehille tietyn heille maksettuihin palkkoihin suhteutetun lisäsumman, josta se osittain vapautettiin tällä toimenpiteellä. Deutsche Post siis todellakin on kyseessä olevan toimenpiteen edunsaaja.

102 Seuraavaksi on siten tarkistettava, voitiinko tämän rasitteen osittaista vastattavaksi ottamista, sellaisena kuin se määritellään edellä 10 kohdassa, perustellusti luonnehtia SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi eduksi.

– SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun edun myöntäminen Deutsche Postille

103 Aluksi on palautettava mieliin, miten unionin tuomioistuin tulkitsee edun käsitettä, minkä jälkeen on kerrattava riidanalaisen päätöksen tätä koskevat pääkohdat ja lopuksi määritettävä Saksan liittotasavallan esittämien kanneperusteiden ja väitteiden perusteella, voidaanko komission nyt

käsiteltävässä asiassa esittämien perustelujen nojalla todeta, että kyseessä on SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu etu ja näin ollen valtiontuki, koska muut arviointiperusteet ovat täyttyneet, kuten edellä 91–96 kohdassa todettiin.

104 Ensinnäkin valtiontuen käsite, sellaisena kuin se ilmenee primäärioikeudessa, on oikeudellinen käsite, jota on tulkittava objektiivisten perusteiden mukaan. Tämän takia unionin tuomioistuinten on lähtökohtaisesti valvottava kokonaisvaltaisesti sitä, kuuluuko jokin toimenpide SEUT 107 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan, ottaen huomioon niiden käsiteltävänä olevaan asiaan liittyvät konkreettiset seikat samoin kuin komission arvion teknisyyden ja monimutkaisuuden (tuomio 22.12.2008, British Aggregates v. komissio, C-487/06 P, EU:C:2008:757, 111 kohta ja tuomio 16.9.2013, British Telecommunications ja BT Pension Scheme Trustees v. komissio, T-226/09 ja T-230/09, ei julkaistu, EU:T:2013:466, 39 kohta).

105 Tämä on siis lähtökohtana ratkaistaessa kysymystä siitä, onko toimenpiteellä myönnetty etua jollekin yritykselle.

106 Tällaisen edun on oltava luonteeltaan taloudellista ja valikoivaa.

107 Edun on oltava luonteeltaan taloudellista eli komissiolla on velvollisuus arvioida täysimääräisesti kaikkia riidanalaisen toimenpiteen merkityksellisiä piirteitä ja sen asiayhteyttä, mukaan luettuna edunsaajana olevan yrityksen ja kyseessä olevien markkinoiden tilannetta, sen tarkastamiseksi, saako edunsaajana oleva yritys sellaista taloudellista etua, jota se ei olisi saanut normaaleissa markkinaolosuhteissa (ks. vastaavasti tuomio 6.3.2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale ja Land Nordrhein-Westfalen v. komissio, T-228/99 ja T-233/99, EU:T:2003:57, 251 ja 257 kohta ja tuomio 3.3.2010, Bundesverband deutscher Banken v. komissio, T-163/05, EU:T:2010:59, 98 kohta).

108 Tätä tarkastaessaan komission on otettava huomioon merkitykselliseen asiayhteyteen kuuluvina seikkoina kaikki lakisääteisen tukijärjestelmän erityispiirteet, johon tutkittavana oleva kansallinen toimenpide kuuluu. Tästä on syytä muistuttaa ensinnäkin, että SEUT 107 artiklan 1 kohdassa ei tehdä eroa valtion toimenpiteiden syiden tai tavoitteiden perusteella, vaan siinä määritellään toimenpiteet niiden vaikutusten perusteella (tuomio 9.6.2011, Comitato ”Venezia vuole vivere” ym. v. komissio, C-71/09 P, C-73/09 P ja C-76/09 P, EU:C:2011:368, 94 kohta), ja toiseksi, että toimenpiteeseen, joka ei aseta kyseisiä yrityksiä edullisempaan kilpailutilanteeseen suhteessa niiden kilpailijayrityksiin, ei sovelleta SEUT 107 artiklan 1 kohtaa (ks. vastaavasti tuomio 24.7.2003, Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, 87 kohta).

109 Tässä yhteydessä on todettu, että korvaus, joka on vastike edunsaajayritysten suorittamista sellaisista palveluista, jotka johtuvat julkisen palvelun velvoitteiden täyttämisestä, ei merkitse SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua etua eikä siten kuulu tämän määräyksen soveltamisalaan, jos korvaus ei ylitä 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. Jos nimittäin tämä edellytys täyttyy, kyseinen rahoitus ei vahvista edunsaajayrityksen kilpailuasemaa (tuomio 24.7.2003, Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, 92 kohta).

110 Koska SEUT 107 artiklan 1 kohdan ainoana tavoitteena on estää edut, joilla suositaan tiettyjä yrityksiä, tukina pidetään ainoastaan sellaisia toimenpiteitä, jotka alentavat yrityksen vastattavaksi tavallisesti kuuluvia kustannuksia ja joita on pidettävä sellaisena taloudellisena etuna, jota edunsaajayritys ei olisi saanut edellä 107 kohdassa mainittujen tavanomaisten markkinoilla sovellettavien ehtojen mukaan (ks. vastaavasti tuomio 2.7.1974, Italia v. komissio, 173/73, EU:C:1974:71, 26 kohta; tuomio 15.3.1994, Banco Exterior de España, C-387/92, EU:C:1994:100, 12 ja 13 kohta ja tuomio 24.7.2003, Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, 84 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Näin ollen toimenpidettä, jolla jäsenvaltio vapauttaa yrityksen, joka on

alun perin ollut lain mukaan velvollinen pitämään palveluksessaan oikeudellisen edeltäjänsä virkamiehiä ja korvaamaan valtiolle sen näille maksamat palkat ja eläkkeet, ”rakenteellisesta haitasta”, joka aiheutuu ”[näiden] virkamiesten etuoikeutetusta ja kalliista asemasta” verrattuna kilpailevien yksityisten yritysten työntekijöiden asemaan, ei lähtökohtaisesti voida pitää toimenpiteenä, jolla alennetaan yrityksen vastattavaksi tavallisesti kuuluvia kustannuksia, ja siten valtiontukena (ks. vastaavasti tuomio 16.3.2004, Combus, T-157/01, EU:T:2004:76, 6, 7, 56 ja 57 kohta). Tässäkin tapauksessa tosiasiallisilla lisäkustannuksilla pitää kuitenkin olla suora yhteys tuen määrään (ks. vastaavasti tuomio 28.11.2008, Hôtel Cipriani ym. v. komissio, T-254/00, T-270/00 ja T-277/00, EU:T:2008:537, 189 kohta ja tuomio 16.9.2013, British Telecommunications ja BT Pension Scheme Trustees v. komissio, T-226/09 ja T-230/09, ei julkaistu, EU:T:2013:466, 72 kohta), jotta voidaan määrittää tuen nettovaikutus.

111 Edun on myös oltava luonteeltaan valikoivaa. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 107 artiklan 1 kohdassa kielletään valtiontuet, jotka ”suosivat jotakin yritystä tai tuotannonalaa” eli toisin sanoen valikoivat tuet (tuomio 15.12.2005, Italia v. komissio, C-66/02, EU:C:2005:768, 94 kohta ja tuomio 6.9.2006, Portugali v. komissio, C-88/03, EU:C:2006:511, 52 kohta). Valikoivuuden edellytystä arvioitaessa on SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaan ratkaistava, onko tietyssä oikeudellisessa järjestelmässä jokin kansallinen toimenpide omiaan suosimaan ”jotakin yritystä tai tuotannonalaa” verrattuna muihin, jotka ovat kyseisellä järjestelmällä tavoitellun päämäärän kannalta samankaltaisessa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa tilanteessa (ks. vastaavasti tuomio 8.11.2001, Adria-Wien Pipeline ja Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, C-143/99, EU:C:2001:598, 41 kohta; tuomio 29.4.2004, GIL Insurance ym., C-308/01, EU:C:2004:252, 68 kohta ja tuomio 3.3.2005, Heiser, C-172/03, EU:C:2005:130, 40 kohta). Toimenpiteen valikoivuuden arvioimiseksi on selvitettävä se, muodostaako mainittu toimenpide tietyssä oikeudellisessa järjestelmässä edun eräille yrityksille verrattuna muihin yrityksiin, jotka ovat tosiasiallisesti ja oikeudellisesti niihin rinnastettavassa tilanteessa (tuomio 6.9.2006, Portugali v. komissio, C-88/03, EU:C:2006:511, 56 kohta ja tuomio 28.7.2011, Mediaset v. komissio, C-403/10 P, ei julkaistu, EU:C:2011:533, 36 kohta).

112 Etua on siis arvioitava yksinomaan suhteessa kyseisen yrityksen kilpailijoihin (ks. vastaavasti tuomio 27.9.2012, Italia v. komissio, T-257/10, ei julkaistu, EU:T:2012:504, 70 kohta). Lainvastaisesti myönnetyn tuen takaisinperimisen tarkoituksena on, että tuensaaja menettää edun, joka hänellä oli markkinoilla ollut kilpailijoihinsa verrattuna, ja tuen maksamista edeltänyt tilanne palautuu ennalleen (ks. tuomio 29.4.2004, Italia v. komissio, C-372/97, EU:C:2004:234, 103 ja 104 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 27.9.2012, Italia v. komissio, T-257/10, ei julkaistu, EU:T:2012:504, 147 kohta).

113 Toiseksi – kuten riidanalaisen päätöksen perustelujen tarkastelun yhteydessä jo mainittiin – komissio on riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 260–274 perustelukappaleessa otsikon ”Vuoden 1995 eläkeuudistukseen perustuva taloudellinen etu” alla pyrkinyt osoittamaan, millä tavoin Deutsche Post on sen mukaan saanut etua.

114 Komissio muistuttaa aluksi riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 261 perustelukappaleessa, että on tutkittava, vapautettiinko Deutsche Post julkisen eläkerahoituksen kautta kustannuksista, joista yrityksen tavallisesti olisi ollut vastattava itse, ja estettiinkö näin markkinavoimia vaikuttamasta normaalisti.

115 Riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 262 perustelukappaleessa komissio hylkää Saksan liittotasavallan väitteet, jotka koskevat 16.3.2004 annettuun Combus-tuomioon (T-157/01, EU:T:2004:76) perustuvan oikeuskäytännön soveltamista nyt käsiteltävään asiaan.

116 Saman päätöksen johdanto-osan 263 perustelukappaleessa komissio esittää ensisijaisena päätelmänään väitteen, jonka mukaan työlainsäädäntöön tai ammattijärjestöjen kanssa tehtyihin kollektiivisiin työehtosopimuksiin perustuvat yrityksen kustannukset ovat tavanomaisia kustannuksia, jotka yrityksen on rahoitettava omista varoistaan, ja toissijaisesti väitteen, jonka mukaan eläkekustannukset, jotka

määritetään työlainsäädännön tai kollektiivisten työehtosopimusten perusteella, kuuluvat näihin kustannuksiin. Tästä komissio päättelee, että näitä Deutsche Postille sen entisten virkamiesten eläkkeistä aiheutuneita kustannuksia on pidettävä SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuina yrityksen taloudelliseen toimintaan kuuluvina kustannuksina.

117 Riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 264–266 perustelukappaleessa käsitellään Saksan postilaitoksen oikeudellisen aseman kehitystä vuodesta 1950 vuoteen 1995 (ks. edellä 1–12 kohta). Tästä kehityksestä komissio päättelee, että Deutsche Bundespost ja sen jälkeen Postdienst vastasivat kokonaisuudestaan rasitteesta, josta Deutsche Post vastaa enää ainoastaan osittain, mistä on aiheutunut etua sen hyväksi.

118 Riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 267 perustelukappaleessa komissio toteaa, että perustelut, jotka liittyvät kysymykseen siitä, oliko Deutsche Postilla vastattavanaan korkeammat eläkekustannukset kuin sen yksityisillä kilpailijoilla, ”ovat merkityksettömiä sen kysymyksen kannalta, täyttääkö eläketuki valtiontuen määritelmän”, mutta ne on otettava huomioon ”tarkasteltaessa tuen soveltuvuutta sisämarkkinoille”. Sama ajatus ilmaistaan riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 268 perustelukappaleessa.

119 Lopuksi komissio hylkää riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 269–273 perustelukappaleessa erinäisiä Saksan liittotasavallan hallinnollisen menettelyn aikana esittämiä väitteitä.

120 Kolmanneksi on määritettävä Saksan liittotasavallan tässä yhteydessä esittämien kanneperusteiden ja väitteiden kannalta, onko komissio perustellusti päätellyt, että kyseessä on tämän jäsenvaltion Deutsche Postille myöntämä etu.

121 Kuten edellä 87 kohdassa mainitaan, Saksan liittotasavalta esittää useita kanneperusteita kiistääkseen, että nyt käsiteltävässä asiassa on kyse valtiontuesta. Kussakin näistä kanneperusteista se kieltää Deutsche Postin saaneen SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua etua.

122 Aluksi on tutkittava väitteet, jotka Saksan liittotasavalta esittää ensimmäisessä kanneperusteessaan kyseenalaistaakseen sen, että taloudellisen ja valikoivan edun olemassaoloa koskeva kolmas arviointiperuste on nyt käsiteltävässä asiassa täyttynyt.

123 Komissio vaatii unionin yleistä tuomioistuin hylkäämään nämä väitteet.

124 Ensinnäkin Saksan liittotasavalta väittää, ettei eläkkeiden julkinen rahoitus ole Deutsche Postille myönnettyä etua, koska osuus, joka Deutsche Postin on maksettava ”eläkerahastoon, on laissa määritetty”. Tällainen väite on kuitenkin hylättävä tehottomana, koska komission oli siinä vaiheessa nimenomaan määritettävä, saiko Deutsche Post postin työntekijöiden asemasta annetun lain 16 §:n perusteella kilpailijoihinsa verrattuna taloudellista etua, jota sillä ei ollut aikaisemmin. Tässä ei ole ehdottomasti mitään merkitystä sillä, onko kyseinen etu – jos se näytetään toteen – seurausta lakisääteisestä velvoitteesta vai muunlaisesta valtion toimenpiteestä, koska kumpaankin sovelletaan SEUT 107 artiklan 1 kohdan määräyksiä.

125 Sen jälkeen Saksan liittotasavalta väittää, että komissio otti huomioon Saksan sosiaaliturva- ja työsuhdelainsäädäntöön liittyvät tiedot arvioidessaan valtiontuen olemassaoloa. On kuitenkin huomautettava, ettei tämä väite pidä paikkaansa, sillä komissio esitti riidanalaisessa päätöksessä tämänkaltaisia näkökohtia vasta siinä vaiheessa, kun se arvioi väitetyn tuen soveltuvuutta sisämarkkinoille.

126 Lopuksi Saksan liittotasavalta vetoaa komission aiempaan päätöksentekokäytäntöön viitaten 13.7.2009 tehtyyn komission päätökseen 2009/945/EY RATP:n eläkejärjestelmän rahoitusmallin uudistuksesta [valtiontuki C 42/07 (ex N 428/06)], jonka Ranska aikoo toteuttaa RATP:n hyväksi (EUVL 2009, L 327, s. 21). Tällainen perustelu on myös hylättävä. On nimittäin muistutettava ilman, että on tarpeen tutkia mainitun päätöksentekokäytännön perusteltavuutta, että komission käytännöllä ei voi

olla vaikutusta riidanalaisen päätöksen pätevyyteen, jota voidaan arvioida ainoastaan perustamissopimuksen objektiivisten sääntöjen valossa (ks. vastaavasti tuomio 20.5.2010, Todaro Nunziatina & C., C-138/09, EU:C:2010:291, 21 kohta ja tuomio 27.9.2012, Wam Industriale v. komissio, T-303/10, ei julkaistu, EU:T:2012:505, 82 kohta). Se ei siten voi riippua komission subjektiivisesta arvioinnista ja se on määriteltävä riippumatta kyseisen toimielimen aikaisemmasta käytännöstä (tuomio 27.9.2012, Wam Industriale v. komissio, T-303/10, ei julkaistu, EU:T:2012:505, 82 kohta ja tuomio 5.2.2015, Ryanair v. komissio, T-500/12, ei julkaistu, EU:T:2015:73, 39 kohta).

127 Saksan liittotasavallan ensimmäisen kanneperusteensa yhteydessä esittämät väitteet on siten hylättävä siltä osin kuin ne koskevat edun olemassaoloa.

128 Koska mainitun kanneperusteen riidanalaisen päätöksen perustelujen puuttumista koskeva osa (ks. edellä 55 ja 66 kohta) ja samaan kanneperusteeseen sisältyvät väitetyn edunsaajan henkilöllisyyttä ja sen yritysluonteen kiistämistä koskevat väitteet (ks. edellä 101 kohta) on hylätty, ensimmäinen kanneperuste on kokonaisuudessaan hylättävä.

129 Toisessa kanneperusteessaan, jonka mukaan eläkkeiden julkisella rahoituksella ei ole kompensoitu kustannuksia, jotka kuuluvat Deutsche Postin vastattavaksi, Saksan liittotasavalta esittää kolmiosaisen perustelun. Sen kahdessa ensimmäisessä osassa pyritään kumoamaan väite, jonka mukaan eläkkeiden julkisella rahoituksella kompensoidut kustannukset olisivat kustannuksia, joista yritysten on normaalisti vastattava, ja kolmas osa koskee kysymystä rakenteellisen haitan kompensoimisesta.

130 Aluksi on muistutettava (ks. edellä 110 kohta), että 16.3.2004 annetussa Combus-tuomiossa (T-157/01, EU:T:2004:76, 6, 7, 56 ja 57 kohta) unionin yleinen tuomioistuin toteaa, että toimenpidettä, jolla jäsenvaltio vapauttaa yrityksen, joka on alun perin ollut lain mukaan velvollinen pitämään palveluksessaan oikeudellisen edeltäjänsä virkamiehiä ja korvaamaan valtiolle sen näille maksamat palkat ja eläkkeet, ”rakenteellisesta haitasta”, joka aiheutuu ”[näiden] virkamiesten etuoikeutetusta ja kalliista asemasta” verrattuna kilpailevien yksityisten yritysten työntekijöiden asemaan, ei lähtökohtaisesti voida pitää toimenpiteenä, jolla alennetaan yritysten vastattavaksi tavallisesti kuuluvia kustannuksia, ja siten valtiontukena. Ei nimittäin voida väittää, että jäsenvaltion yleisesti sovellettavasta lainsäädännöstä poikkeavissa oikeussäännöissä säädetystä eläkejärjestelmästä aiheutuvat kustannukset kuuluisivat yrityksen tavanomaisiin kustannuksiin, olipa sitten kyse, kuten 16.3.2004 annettuun Combus-tuomioon (T-157/01, EU:T:2004:76) johtaneessa asiassa, tanskalaisiin virkamiehiin sovellettavasta lainsäädännöstä tai, kuten nyt käsiteltävässä asiassa, Deutsche Bundespostin postin yleispalvelun hoitamiseksi rekrytoimien ja Saksan valtion virkamiehiin rinnastettavien entisten virkamiesten eläkkeitä koskevasta lainsäädännöstä.

131 On syytä korostaa, että näin todetessaan unionin yleinen tuomioistuin ei suinkaan tarkoittanut, että se otti huomioon pelkästään kansallisen lainsäätäjän tarkoituksen (vapauttaa kyseinen toimija rakenteellisesta haitasta) sen vaikutuksista välittämättä. Unionin yleinen tuomioistuin täsmentää siten nimenomaisesti, että Tanskan valtio ”olisi voinut – – saavuttaa saman tuloksen” eli saman vaikutuksen ”ottamalla samat virkamiehet takaisin julkishallinnon tehtäviin erityistä hyvitystä maksamatta” (tuomio 16.3.2004, Combus, T-157/01, EU:T:2004:76, 57 kohta). Tähän tuomioon perustuva oikeuskäytäntö ei näin ollen ole ristiriidassa edellä 108 kohdassa mainitun oikeuskäytännön kanssa, jossa muistutetaan, että SEUT 107 artiklan 1 kohdassa ei tehdä eroa valtion toimenpiteiden syiden tai tavoitteiden perusteella, vaan niiden vaikutusten perusteella (ks. vastaavasti tuomio 3.3.2005, Heiser, C-172/03, EU:C:2005:130, 46 kohta; tuomio 9.6.2011, Comitato ”Venezia vuole vivere” ym. v. komissio, C-71/09 P, C-73/09 P ja C-76/09 P, EU:C:2011:368, 94 ja 95 kohta ja tuomio 16.9.2013, British Telecommunications ja BT Pension Scheme Trustees v. komissio, T-226/09 ja T-230/09, ei julkaistu, EU:T:2013:466, 74 kohta).

132 Sovellettaessa tähän tarkasteluun samaa logiikkaa kuin se, jota on noudatettu edellä 108 ja 109 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä, sen määrittämiseksi, onko kyseessä olevalla toimenpiteellä myönnetty Deutsche Postille SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua etua, on

tutkittava, onko toimenpide johtanut siihen, että Deutsche Postin asema on parantunut verrattuna kilpaileviin yrityksiin. Tätä arvioitaessa on otettava huomioon mahdolliset Deutsche Postille eläkerahoitusta koskevan kansallisen lainsäädännön nojalla kuuluvat velvoitteet, joita sen kilpailijoilla ei ole. Aivan kuten julkisen palvelun velvoitteiden määrääminen sulkee pois sen, että korvausta, joka ei ylitä sitä, mikä on tarpeen näiden velvoitteiden täyttämisestä aiheutuvien kustannusten kattamiseksi, voitaisiin pitää SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna etuna, niin myös Deutsche postille julkisen vallan antamalla säädöksellä asetettu velvoite vastata kokonaan virkamiestensä eläkekustannuksista heidän eläkevakuutukseensa maksettavan osuuden sijasta sulkee pois sen, että näiden kustannusten rahoittamista voitaisiin pitää etuna, kunhan tämä rahoitus ei ylitä sitä, mikä on tarpeen sen varmistamiseksi, että Deutsche Postille asetetut velvoitteet ovat yhdenvertaiset sen kilpailijoille asetettujen velvoitteiden kanssa. Edun voidaan siis katsoa olevan kyseessä vain, jos kyseinen rahoitus ylittää tämän rajan.

133 Kuten kannekirjelmästä ja kantajan vastauksesta ilmenee, Saksan liittotasavalta väittää, ettei komissio suorittanut konkreettista arviointia sen määrittämiseksi, ovatko eläkkeiden julkisella rahoituksella katetut kustannukset yritysten vastattavaksi tavallisesti kuuluvia kustannuksia, ja että komissio suoritti alustavaa vertailua yritysten tavanomaisiin kustannuksiin vasta siinä vaiheessa, kun se tutki kyseessä olevan toimenpiteen soveltuvuuden sisämarkkinoille.

134 Saksan liittotasavalta väittää lisäksi, ettei entisten virkamiesten eläkkeiden julkisen rahoituksen osalta ole riittävää pelkästään todeta, että eläkekustannukset ovat yrityksen liiketoimintaan liittyviä tavanomaisia kustannuksia, ja että komission olisi kuulunut täsmentää, oliko arvioinnissa tarkoitus käyttää vertailukohtana yritystä, jonka palveluksessa on pelkkiä yksityisiä palkansaajia, vai oletettiinko, että tällaisella yrityksellä on nykyisten tai eläkkeelle jääneiden työntekijöidensä joukossa virkamiehiä.

135 Kyseisen jäsenvaltion mukaan tämä laiminlyönti merkitsee ilmeistä arviointivirhettä, joka jo yksinään riittää perusteeksi riidanalaisen päätöksen kumoamiseen: konkreettisella arvioinnilla olisi nimittäin voitu osoittaa, että Deutsche Postin virkamiehiin liittyvät sosiaalikustannukset eivät ole yritysten vastattaviksi tavallisesti kuuluvia kustannuksia.

136 Sen mukaan nämä kustannukset merkitsevät 16.3.2004 annetussa Combus-tuomiossa (T-157/01, EU:T:2004:76) tarkoitettua rakenteellista haittaa, mitä komissio ei ole ottanut huomioon.

137 Lopuksi Saksan liittotasavalta väittää, ettei eläketuilla vapautettu Deutsche Postia ensin 2 045 miljoonan euron vuosittaisen kiinteän maksun ja sen jälkeen aktiivipalveluksessa olleiden Deutsche Postin virkamiesten kokonaisbruttopalkoista suoritettavan 33 prosentin osuuden maksamisesta, koska Deutsche Postilla ei ole koskaan ollut tällaista maksuvelvoitetta, joka kuului ainoastaan Deutsche Bundespostille.

138 Komissio puolestaan väitti, myös suullisen käsittelyn aikana, todellakin tutkineensa konkreettisesti, ovatko kustannukset, joista Deutsche Post oli vapautettu postin työntekijöiden asemasta annetun lain 16 §:n nojalla, yritysten vastattavaksi tavallisesti kuuluvia kustannuksia. Se muistuttaa, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan työhön liittyvät kustannukset, myös eläkemaksut, kuuluvat yritysten tavanomaisiin kustannuksiin.

139 Komission mukaan se, että ennen vuotta 1995 palvelukseen otetulla henkilöstöllä oli eri työehdot kuin tämän vuoden jälkeen Deutsche Postin palvelukseen otetuilla uusilla palkansaajilla, ei vaikuta mitenkään viimeksi mainitun velvollisuuteen noudattaa kyseisen henkilöstön eli virkamiesten kanssa sovittuja työehtoja. Samoista syistä sillä, missä muodossa eläkekustannukset on maksettu, ei nyt käsiteltävässä asiassa ole merkitystä, koska tässä on ainoastaan määritettävä, ovatko ne yritysten vastattavaksi tavallisesti kuuluvia kustannuksia.

140 Komissio väittää, etteivät Saksan liittotasavallan kyseisten kustannusten määrittämiseksi soveltamat laskentamenetelmät ole vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisia, ja toteaa, ettei 16.3.2004 annettua Combus-tuomiota (T-157/01, EU:T:2004:76) ole vahvistettu unionin tuomioistuinten oikeuskäytännössä eikä komission päätöksentekokäytännössä.

141 Lopuksi se muistuttaa, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tuen olemassaolo on arvioitava valtion toimenpiteiden vaikutusten eikä sen syiden tai tavoitteiden perusteella.

142 Tästä on huomautettava, että – kuten komissio vastinekirjelmässään ja suullisessa käsittelyssä esitettyihin kysymyksiin antamissaan vastauksissa vahvistaa – tämä toimielin tyytyy riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 262 ja 263 perustelukappaleessa ainoastaan toteamaan, että etua on saatu jo pelkästään siitä, että Saksan liittotasavalta otti osittain vastatakseen entisten virkamiesten eläkekustannuksista, sillä tällaista rasitetta ei komission mukaan ennen ollut. Vaikka tämä väite pitäisikin paikkansa – mitä voidaan epäillä, sillä vaikka Saksan liittotasavalta ei tosin ollut aiemmin myöntänyt eläkkeisiin suoria tukia, niitä oli kuitenkin tuettu epäsuorilla korvauksilla eli korvauksilla, jotka Deutsche Postin oikeudellinen edeltäjä Postdienst sai Postbankilta ja Telekomilta tappioidensa kattamiseen, mikä myös näytettiin toteen suullisessa käsittelyssä – se ei kuitenkaan riittäisi osoittamaan, että Deutsche Postille olisi koitunut etua kilpailijoihinsa verrattuna.

143 Tästä kehityskulusta on nimittäin täysin mahdollista päätellä, että Deutsche Postin asema on kyseessä olevan toimenpiteen soveltamisen jälkeen ollut vähemmän epäedullinen kuin se oli ennen toimenpiteen hyväksymistä, mutta kuitenkin edelleen epäedullisempi tai yhtä edullinen kuin sen kilpailijoilla, eikä se näin ollen ole saanut etua. Kuten komissio riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 294 ja 297 perustelukappaleessa toteaa, kokonaan Deutsche Postin hoidettaviksi ennen vuotta 1995 määrätyistä eläkekustannuksista nyt tarkasteltavassa tapauksessa monopolistisessa ympäristössä aiheutunut rasite oli niin merkittävä, ettei kyseinen yritys olisi enää pystynyt säilyttämään kilpailuasemaansa ja se olisi joutunut vetäytymään markkinoilta ilman toimenpiteitä, joilla se vapautettiin osittain tästä rasitteesta.

144 Edellä 108, 109 ja 132 kohdassa esitetystä ilmenee, etteivät käsitteeseen ”yritysten vastattavaksi tavallisesti kuuluvat kustannukset” sisälly sellaiset rasitteet, jotka on määrätty yhdelle ainoalle yritykselle sen kanssa kilpaileviin yrityksiin yleisesti sovellettavasta lainsäädännöstä poikkeavilla oikeussäännöillä, joista seuraa, että sille asetetaan velvoitteita, joita viimeksi mainituilla ei ole. Yleisesti sovellettavasta järjestelmästä johtuvat kustannukset sitä vastoin ovat ”yritysten vastattavaksi tavallisesti kuuluvia kustannuksia”.

145 Riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 263 perustelukappaleessa esitetty näkemys, jonka mukaan edun olemassaolon arvioinnissa on ratkaisevaa ainoastaan se, että ”yritykset vastaavat tavalla tai toisella kaikista eläkekustannuksista” ja että Deutsche Postiin kohdistunutta rasitetta on tähän nähden alennettu, on siten oikeudellisesti virheellinen. Vaikka – kuten komissio väittää – käsite ”yritysten vastattaviksi tavallisesti kuuluvat kustannukset” olisikin määriteltävä väitettynä edunsaajana olevaa yritystä koskevien erityissäännösten perusteella, mikään ei estäisi toteamasta, että kyseinen Deutsche Postin kustannuksia alentanut toimenpide kuuluu näihin erityisiin oikeussääntöihin, mikä sulkisi pois edun olemassaolon.

146 Sama pätee näin ollen myös riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 267 ja 268 perustelukappaleessa ilmaistuun näkemykseen, jonka mukaan sillä, että Deutsche Postilla olevat lakisääteiset velvoitteet huolehtia henkilöstönsä eläkkeiden maksamisesta olivat raskaammat kuin sen kilpailijoilla, ei ole merkitystä edun olemassaolon kannalta, vaan tämä seikka on merkityksellinen ainoastaan arvioitaessa toimenpiteen soveltuvuutta sisämarkkinoille.

147 Komission olisi siten pitänyt jo edun käsitettä arvioidessaan tarkistaa, oliko Saksan liittotasavalta myöntänyt Deutsche Postille etua sen kilpailijoihin verrattuna ottamalla vastatakseen yhtäältä vuosiksi 1995–1999 vahvistetun kiinteämääräisen maksun ja Deutsche Postin entisten virkamiesten

eläkekustannusten kokonaismäärän välisen erotuksen ja toisaalta Deutsche Postin aktiivipalveluksessa olevien virkamiestensä bruttopalkoista maksaman 33 prosentin osuuden ja kyseisen eläkekustannusten kokonaismäärän välisen erotuksen.

148 Oikeuskäytännöstä nimittäin ilmenee edellä 108, 109 ja 132 kohdassa esitetyn mukaisesti, että komission on nimenomaan SEUT 107 artiklan 1 kohtaa sovellettaessa eli edun olemassaoloa tarkistettaessa esimerkiksi osoitettava, että osittainen vapautus velvollisuudesta suorittaa vakuutusmaksuja eläkevakuutusrahastoon on entiselle perinteiselle toimijalle myönnettyä valikoivaa taloudellista etua (ks. vastaavasti tuomio 16.9.2013, British Telecommunications ja BT Pension Scheme Trustees v. komissio, T-226/09 ja T-230/09, ei julkaistu, EU:T:2013:466, 46 kohta).

149 Jos tätä vapautusta seuraa toimenpiteitä, joilla pyritään korvaamaan rasitteita, jotka on määrätty yhdelle ainoalle yritykselle sen kanssa kilpaileviin yrityksiin yleisesti sovellettavasta lainsäädännöstä poikkeavilla oikeussäännöillä, joista seuraa, että sille asetetaan velvoitteita, joita viimeksi mainituilla ei ole, komission on tietenkin silloin, kun se tutkii tällaista toimenpidettä valtiontukisääntöjen kannalta, otettava huomioon sitä edeltäneiden toimenpiteiden vaikutukset sen määrittämiseksi, merkitseekö viimeisin sen käsiteltäväksi saatettu toimenpide jo arvioituihin toimenpiteisiin nähden liian suurta korvausta, jolloin tätä liiallista korvausta voidaan – jos se näytetään toteen – pitää taloudellisena etuna, kun muistetaan, että jäsenvaltiot voivat uuden toimenpiteen tutkimisen yhteydessä edelleen pyrkiä osoittamaan, ettei viimeksi mainitulla ole ylitetty rajaa, jonka ylittyessä edunsaajayritykselle katsotaan aiheutuneen etua kilpailijoihin verrattuna. On kuitenkin muistutettava, ettei tässä ole kyseessä tilanne, jossa komissio olisi tutkinut peräkkäiset tukitoimenpiteet siinä järjestyksessä kuin asianomainen jäsenvaltio on antanut ne tiedoksi, koska nyt käsiteltävässä asiassa kyseinen toimielin ryhtyi tutkimaan eläkkeiden julkista rahoitusta vasta kilpailevien yritysten tekemän kantelun johdosta.

150 Vaikka komissio on nyt käsiteltävässä asiassa pyrkinyt osoittamaan eikä pelkästään väittämään, että kyseessä todellakin on valikoiva taloudellinen etu, tämä on tapahtunut – kuten komissio vastineessaan myöntää ja kuten se myös suullisessa käsittelyssä vahvisti – vasta tutkittaessa tuen soveltuvuutta sisämarkkinoille riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 288–410 perustelukappaleessa. Edellä esitetystä ilmenee, että ainoastaan niistä summista, jotka ylittävät sen, mikä on tarpeen Deutsche Postin hoidettavaksi ennen vuotta 1995 määrättyjen eläkekustannusten saattamiseksi samalle tasolle sen kilpailijoille aiheutuvien kustannusten kanssa, on voinut aiheutua Deutsche Postille tällaista etua, ja ne ovat siten SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea.

151 Toteamalla – kuten edellä 133 kohdassa muistutetaan –, että komissio ”suoritti alustavaa vertailua yrityksen tavanomaisiin kustannuksiin vasta siinä vaiheessa, kun se tutki kyseessä olevan toimenpiteen soveltuvuuden sisämarkkinoille”, Saksan liittotasavalta on siten osoittanut oikeudellisesti riittävällä tavalla, että komissio on jättänyt huomiotta edellä 148 kohdassa mainitun oikeuskäytännön. On syytä huomauttaa, ettei mainitussa oikeuskäytännössä tyydytä pelkästään muistuttamaan tietystä muotovaatimuksesta, vaan määritetään kaksi vaihetta, jotka tukitoimenpiteen arviointiin SEUT 107 artiklan määräysten kannalta on sisällyttävä, mihin liittyy hyvin merkittäviä seuraamuksia.

152 Ensinnäkin, ja kuten edellä 104 kohdassa mainittiin, unionin tuomioistuinten on lähtökohtaisesti valvottava kokonaisvaltaisesti sitä, kuuluuko jokin toimenpide perustamissopimuksen SEUT 107 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan (tuomio 22.12.2008, British Aggregates v. komissio, C-487/06 P, EU:C:2008:757, 111 kohta ja tuomio 16.9.2013, British Telecommunications ja BT Pension Scheme Trustees v. komissio, T-226/09 ja T-230/09, ei julkaistu, EU:T:2013:466, 39 kohta). Tästä seuraa, että unionin tuomioistuinten on tarkastettava, ovatko tosiseikat, joihin komissio vetoaa, aineellisesti paikkansapitäviä ja ovatko ne omiaan osoittamaan, että kaikki edellytykset, joiden perusteella toimenpidettä voidaan pitää SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna tukena, täyttyvät (tuomio 1.7.2008, Chronopost ja La Poste v. UFEX ym., C-341/06 P ja C-342/06 P, EU:C:2008:375, 142 kohta). Unionin yleinen tuomioistuin on lisäksi toistuvasti todennut, että komissiolle on annettu SEUT 107 artiklan 3 kohdan c alakohdassa harkintavalta, jonka käyttäminen edellyttää taloudellisten ja sosiaalisten arvioiden tekemistä (tuomio 20.9.2007, Fachvereinigung Mineralfaserindustrie v. komissio,

T-375/03, ei julkaistu, EU:T:2007:293, 138 kohta ja tuomio 27.9.2012, Italia v. komissio, T-257/10, ei julkaistu, EU:T:2012:504, 133 kohta), mistä seuraa, että unionin yleisen tuomioistuimen on tätä arviointia valvoessaan varmistettava, että menettelysäännöksiä on noudatettu, perustelut ovat riittäviä, tosiseikat ovat aineellisesti oikeita ja ettei ilmeistä arviointivirhettä ole tapahtunut tai harkintavaltaa ole väärinkäytetty (tuomio 13.9.1995, TWD v. komissio, T-244/93 ja T-486/93, EU:T:1995:160, 82 kohta).

153 Lainvastaisen tuen myöntäminen voi johtaa siihen, että edunsaaja määrätään paitsi palauttamaan tuki myös maksamaan siitä korkoa sääntöjenvastaisuuden ajalta tai korvaamaan kilpailijoille aiheutuneet vahingot (ks. analogisesti tuomio 12.2.2008, CELF ja ministre de la Culture et de la Communication, C-199/06, EU:C:2008:79, 55 kohta).

154 Edellä esitetystä seuraa, että Saksan liittotasavalta on perustellusti todennut, ettei pelkkä väite siitä, että eläkekustannukset ovat yritysten vastattavaksi tavanomaisesti kuuluvia kustannuksia, riitä nyt käsiteltävässä asiassa osoittamaan, että kyseessä on tosiasiallisesti Deutsche Postille myönnetty taloudellinen etu. Komissio, jolla olisi ollut velvollisuus todistaa edun olemassaolo, ei sitä kyennyt täyttämään ja on siten tehnyt oikeudellisen virheen.

155 Toinen kanneperuste on siten hyväksyttävä lukuun ottamatta siinä esitettyjä perusteluvelvoitteen noudattamista koskevia väitteitä (ks. edellä 66 kohta).

156 Tämä toteamus riittää jo yksinään riidanalaisen päätöksen 1 artiklan ja 4–6 artiklan kumoamiseen ja Saksan liittotasavallan kanteen hyväksymiseen ilman, että kahdeksannesta, yhdeksännestä ja kymmenennestä kanneperusteesta ja kolmannen, kuudennen ja seitsemännen kanneperusteen muista osista on tarpeen lausua.

Oikeudenkäyntikulut

157 Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 134 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on hävinnyt asian ja Saksan liittotasavalta on vaatinut oikeudenkäyntikulujensa korvaamista, komissio on velvoitettava korvaamaan sen oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (kahdeksas jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Toimenpiteestä C 36/07 (ex NN 25/07), jonka Saksa on myöntänyt Deutsche Post AG:n hyväksi, 25.1.2012 annetun komission päätöksen 2012/636/EU 1 ja 4–6 artikla kumotaan.

2) Euroopan komissio velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Gratsias Kancheva Wetter

Julistettiin Luxemburgissa 14 päivänä heinäkuuta 2016.

Allekirjoitukset