PÄÄTÖKSET

KOMISSION PÄÄTÖS (EU) 2019/115,

annettu 10 päivänä heinäkuuta 2018,

valtiontuesta SA.37977 (2016/C) (ex 2016/NN), jonka Espanja on toteuttanut Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos S.A:n hyväksi

(tiedoksiannettu numerolla C(2018) 4233)

(Ainoastaan espanjankielinen teksti on todistusvoimainen)

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

EUROOPAN KOMISSIO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 108 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan,

ottaa huomioon sopimuksen Euroopan talousalueesta ja erityisesti sen 62 artiklan 1 kohdan a alakohdan,

on mainitun artiklan mukaisesti kehottanut asianomaisia esittämään huomautuksensa ([1]) ja ottanut huomioon nämä huomautukset,

sekä katsoo seuraavaa:

1. MENETTELY

(1) Komissio vastaanotti 9 päivänä joulukuuta 2013 ja 10 päivänä huhtikuuta 2014 kaksi nimettömänä tehtyä kantelua Espanjan valtiota vastaan väitetysti sääntöjenvastaisen ja sisämarkkinoille soveltumattoman tuen myöntämisestä Sociedad Estatal Correos y Telégrafos S.A:lle, jäljempänä 'Correos'. Molemmissa kanteluissa esitettiin seuraavat Correosiin liittyvät väitteet: i) Correosille on myönnetty väitetysti liian suuri korvaus yleispalveluvelvoitteen hoitamisesta vuodesta 1998 lähtien, ii) Correosille on myönnetty väitetysti sisämarkkinoille soveltumattomat verovapautukset ja iii) Correos on jättänyt väitetysti työntekijöiden sosiaaliturva- ja eläkemaksut maksamatta.

(2) Komissio toimitti 14 päivänä helmikuuta 2014, 26 päivänä helmikuuta 2014 ja 15 päivänä heinäkuuta 2014 Espanjan viranomaisille kahdesta kantelusta laaditun version, joka ei ollut luottamuksellinen.

(3) Espanjan viranomaiset vastasivat kanteluihin 11 päivänä huhtikuuta 2014 ja 18 päivänä syyskuuta 2014.

(4) Komissio pyysi Espanjan viranomaisilta lisätietoja 10 päivänä heinäkuuta 2014, 22 päivänä lokakuuta 2014 ja 4 päivänä joulukuuta 2015.

(5) Espanjan viranomaiset vastasivat lisätietopyyntöihin 7 päivänä elokuuta 2014 ja 19 päivänä joulukuuta 2014 sekä 19 päivänä tammikuuta 2015 ja 21 päivänä joulukuuta 2015.

(6) Komissio ilmoitti 11 päivänä helmikuuta 2016 päivätyllä kirjeellä Espanjalle päättäneensä aloittaa perussopimuksen 108 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun menettelyn Correosille myönnetyistä eri toimenpiteistä. Komission päätös menettelyn aloittamisesta, jäljempänä 'menettelyn aloittamista koskeva päätös', julkaistiin *Euroopan unionin virallisessa lehdessä* ([2]).

(7) Komissio vastaanotti Espanjalta ensimmäiset huomautukset menettelyn aloittamista koskevasta päätöksestä 21 päivänä huhtikuuta 2016 päivätyllä kirjeellä.

(8) Komissio vastaanotti Correosilta huomautuksia menettelyn aloittamista koskevasta päätöksestä 11 päivänä toukokuuta 2016 päivätyllä kirjeellä.

(9) Komissio vastaanotti huomautuksia kolmannelta osapuolelta 12 päivänä toukokuuta 2016 päivätyllä kirjeellä.

([1]) EUVL C 129, 12.4.2016, s. 10.
([2]) Katso alaviite 1.

(10) Komissio välitti vastaanottamansa huomautukset Espanjalle 8 päivänä kesäkuuta 2016.

(11) Espanja esitti asianomaisten kolmansien osapuolten esittämiä huomautuksia koskevat huomautuksensa 6 päivänä heinäkuuta 2016 päivätyllä kirjeellä.

(12) Menettelyn kuluessa komissio vastaanotti Espanjalta lisähuomautuksia 24 päivänä lokakuuta 2017 ja 23 päivänä toukokuuta 2018.

(13) Komissio vastaanotti lisähuomautuksia Correosin vanhalta kilpailijalta, Unipostilta, 20 päivänä maaliskuuta 2018 päivätyllä kirjeellä.

2. **TUEN YKSITYISKOHTAINEN KUVAUS**

2.1 *ESPANJAN POSTIMARKKINAT*

(14) Ennen Espanjan liittymistä Euroopan talousyhteisöön (ETY) vuonna 1986 Espanjassa tarjottavista postipalveluista huolehti keskushallinto. Postialaa koskevista määräyksistä 19 päivänä toukokuuta 1960 annetussa asetuksessa 1113/1960, joka on pantu täytäntöön postipalveluista annetun säädöksen hyväksymisestä 14 päivänä toukokuuta 1964 annetulla asetuksella 1653/1964, määritellään postipalvelut ja annetaan niiden tarjoaminen posti- ja televiestintäpalveluista vastaavan pääosaston (*Dirección General de "Correos y Telégrafos"*) hoidettavaksi. Postialaa koskevien määräysten ja niiden täytäntöönpanoasetuksen antaminen panivat alkuun Espanjan postimarkkinoiden avaamisen kilpailulle, sillä posti- ja televiestintäpalveluista vastanneen "Correos y Telégrafos" -pääosaston monopoli rajautui ainoastaan ulkomaan kirje- ja korttilähetyksiin sekä kaupunkien välisiin kirje- ja korttilähetyksiin, kun taas kaupunkien sisäiset kirje- ja pakettipalvelut vapautettiin täysin. Ensimmäiset suuret yksityiset toimijat saapuivat Espanjan postimarkkinoille 1970-luvulla.

(15) Espanjan liityttyä Euroopan talousyhteisöön vapautuivat postipalvelut vähitellen vuosina 1998–2010. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 97/67/EY ([3]) saatettiin osaksi Espanjan lainsäädäntöä vuonna 1998 postin yleispalvelusta ja postipalveluiden vapauttamisesta 13 päivänä heinäkuuta 1998 annetulla lailla 24/1998, jäljempänä 'vuoden 1998 postilaki', jossa Correosille annettiin ensimmäisen kerran yleispalveluvelvoite ([4]). Laissa lueteltiin yleispalveluvelvoitteen piiriin kuuluvat palvelut ([5]), jotka oli edelleen varattu Correosille postin yleispalvelun tarjoajana, jäljempänä 'varattujen palveluiden segmentti', ja kaikki muut postipalvelut vapautettiin, jäljempänä 'muiden kuin varattujen palveluiden segmentti'.

(16) Postipalveluiden vapauttaminen Espanjassa jatkui siten, että Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/39/EY ([6]) saatettiin osaksi Espanjan lainsäädäntöä verotuksellisista, hallinnollisista ja sosiaalisista toimenpiteistä 30 päivänä joulukuuta 2002 annetulla lailla 53/2002, jolla muutettiin edellä mainittua vuoden 1998 postilakia ja supistettiin varattujen palveluiden segmenttiä entisestään.

(17) Postiala vapautettiin täysin vuonna 2010 postin yleispalvelusta, käyttäjien oikeuksista ja postimarkkinoista 30 päivänä joulukuuta 2010 annetulla lailla 43/2010, jäljempänä 'vuoden 2010 postilaki', jolla saatettiin Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/6/EY ([7]) Espanjan lainsäädännön osaksi. Vuoden 2010 postilaissa määriteltiin yleispalveluvelvoitteen soveltamisala uudelleen (esimerkiksi postisiirtopalvelut jäivät yleispalveluvelvoitteen ulkopuolelle) ja poistettiin varattujen palveluiden segmentti kokonaan.

2.2 *TUENSAAJA*

2.2.1 CORREOS

(18) Correos on valtion omistama Correos-konsernin emoyhtiö, jonka ainoa osakas on Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI). SEPI on valtion omistama julkinen yhtiö.

([3]) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 97/67/EY, annettu 15 päivänä joulukuuta 1997, yhteisön postipalvelujen sisämarkkinoiden kehittämistä ja palvelun laadun parantamista koskevista yhteisistä säännöistä (EYVL L 15, 21.1.1998, s. 14).

([4]) Vuoden 1998 postilain lisäsäännöksessä sekä 15 §:n 2 momentissa luetellaan seuraavat postin yleispalvelun piiriin kuuluvat palvelut: 1) postisiirtopalvelut; 2) kansalliset ja rajatylittävät tavanomaiset postipalvelut lähetyksille, joissa lähettäjä on merkinnyt osoitteen joko lähetettävään esineeseen tai sen pakkaukseen. Tällaisia lähetyksiä voivat olla a) enintään 2 kilogrammaa painavat kirjeet ja kortit, jotka sisältävät kirjoitetun viestin; b) enintään 10 kilogrammaa painavat postipaketit riippumatta siitä, onko niillä kaupallista arvoa.

([5]) Vuoden 1998 postilain 18 §:ssä määritellään varattujen palveluiden segmentti seuraavasti: postisiirtopalvelut; enintään 100 gramman painoisten (1 päivästä tammikuuta 2006 lähtien enintään 50 gramman painoisten) kaupunkien välisten kirjattujen tai kirjaamattomien kirje- ja korttilähetysten nouto, vastaanotto, lajittelu, luovutus, käsittely, levitys, kuljetus ja jakelu; rajat ylittävät postipalvelut maahan saapuvien ja maasta lähtevien kirje- ja korttilähetysten osalta samojen edellä mainittujen hintaa, painoa ja päiväystä koskevien ehtojen mukaisesti; kansalaisten julkishallinnon elimille osoittamien hakemusten, kirjeiden ja ilmoitusten vastaanotto.

([6]) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/39/EY, annettu 10 päivänä kesäkuuta 2002, direktiivin 97/67/EY muuttamisesta yhteisön postipalvelujen kilpailulle avaamisen jatkamiseksi (EYVL L 176, 5.7.2002, s. 21).

([7]) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/6/EY, annettu 20 päivänä helmikuuta 2008, direktiivin 97/67/EY muuttamisesta yhteisön postipalvelujen sisämarkkinoiden täysimääräisen toteuttamisen osalta (EUVL L 52, 27.2.2008, s. 3).

(19) Correos tarjoaa postipalveluita, mukaan lukien yleispalvelut, postipalvelut ja muut palvelut (esimerkiksi postipalveluihin liittyvät palvelut ja liitännäistoiminta, myös postisiirtopalvelut ja rahansiirto sekä filatelia). Vuonna 2016 Correosin liikevaihto oli noin 1 761 miljoonaa euroa, se toimitti 2 774 miljoonaa postilähetystä (paketit mukaan lukien) ja sen palveluksessa oli 49 785 työntekijää.

(20) Correos on Espanjan suurin postipalveluiden tarjoaja, ja sillä oli 8 787 postipalvelupistettä vuonna 2016. Se on Espanjan postialan markkinajohtaja, ja sen markkinaosuus on suurin Espanjan postipalveluiden markkinoilla pakettipalveluita lukuun ottamatta. Vuoteen 2017 asti Unipost SA oli Correosin pääkilpailija Espanjan postimarkkinoilla, mutta se kärsi talousvaikeuksista ja asetettiin maksukyvyttömyysmenettelyyn 19 päivänä helmikuuta 2018. Muilla eurooppalaisilla postitoiminnan harjoittajilla (kuten Deutsche Post, TNT, La Poste, UPS, CTT Correios Portugal ja Royal Mail) on merkittävät markkinaosuudet pakettipalveluiden alalla.

2.2.2 CORREOSIIN SOVELLETTAVA LAINSÄÄDÄNTÖ

(21) Espanjassa valtio on hallinnoinut postipalveluja suoraan vuodesta 1716 lähtien. Correos on ollut osa julkishallintoa ja toiminut useiden ministeriöiden, kuten sisäministeriön ja sittemmin liikenne- ja viestintäministeriön, alaisuudessa.

(22) Itsenäinen elin ”Correos y Telégrafos” perustettiin valtion yleisestä talousarviosta 27 päivänä joulukuuta 1990 annetulla lailla 31/1990. Itsenäinen elin Correos y Telégrafos muodostettiin vuonna 1992, ja se liitettiin liikenne-, matkailu- ja viestintäministeriöön.

(23) Correos y Telégrafosista tehtiin liikenne- ja infrastruktuuriministeriön alainen julkinen liikelaitos yleisen valtionhallinnon järjestämisestä ja toiminnasta 14 päivänä huhtikuuta 1997 annetulla lailla 6/1997.

(24) Sociedad Estatal Correos y Telégrafos S.A:ta koskeva lainsäädäntökehys hyväksyttiin verotuksellisista, hallinnollisista ja sosiaalisista toimenpiteistä 29 päivänä joulukuuta 2000 annetulla lailla 14/2000, ja yritys perustettiin kesäkuussa 2001. Kaikki Correos-konserniin kuuluvat yritykset (eli Correos ja sen tytäryhtiöt Correos Express, Nexea ja Correos Telecom) liitettiin 5 päivänä kesäkuuta 2012 SEPI:hin, josta tuli sen ainoa osakas.

2.3 *KUVAUS CORREOSIN HYVÄKSI TOTEUTETUISTA JULKISISTA TOIMENPITEISTÄ*

2.3.1 CORREOSILLE YLEISPALVELUVELVOITTEESTA MYÖNNETYT KORVAUKSET

(25) Correosille asetettiin yleispalveluvelvoite vuonna 1998 vuoden 1998 postilailla. Correos sai vuosina 1998–2010 julkista rahoitusta korvauksena yleispalveluvelvoitteen täyttämisestä. Myöhemmin vuoden 2010 postilaissa Correosille asetettiin postin yleispalvelun tarjoamista koskeva velvoite viideksitoista vuodeksi 1 päivästä tammikuuta 2011 lukien.

2.3.1.1 ***Vuoden 1998 postilain nojalla yleispalveluvelvoitteesta myönnetyt korvaukset***

(26) Vuoden 1998 postilakia on täydennetty 11 päivästä maaliskuuta 2000 lähtien niin kutsutulla palvelusuunnitelmalla (*Plan de Prestación*), jäljempänä ’vuoden 2000 palvelusuunnitelma’, jossa vahvistetaan yleispalvelun tarjoajana toimimista koskevan velvoitteen täyttämisestä Correosille aiheutuvien nettokustannusten laskennassa käytettävä korvausjärjestelmä sekä yleispalveluvelvoitteen täyttämistä koskevat laatuvaatimukset.

(27) Correosille yleispalveluvelvoitteesta vuosina 2000–2010 maksettu korvaus perustui vuoden 2000 palvelusuunnitelmassa tarkemmin kuvattuun Espanjan viranomaisten laatimaan menetelmään, jäljempänä ’espanjalainen menetelmä’. Toisaalta Correos velvoitetaan vuoden 2000 palvelusuunnitelmassa kustannuspaikkapohjaiseen laskentaan ja tilien pitämiseen erillään vuoden 1998 postilain 29 §:ssä säädetyn mukaisesti.

(28) Yleispalveluvelvoitteesta aiheutuvan kohtuuttoman rasituksen nettokustannusten laskemisessa käytetty espanjalainen menetelmä sisälsi seuraavat vaiheet:

a) VAIHE 1: Määritetään jokaisen tuotteen/palvelun ja jokaisen kustannuspaikan tulot ja yksikkökustannukset Correosin kustannuspaikkapohjaisesta laskennasta saatavien tietojen perusteella. Yksittäisen tuotteen/palvelun kohdalla kustannuspaikat, joissa yksikkökustannukset ovat yksikkötuloja suuremmat, katsotaan alijäämäisiksi. Muut kustannuspaikat, joissa yksikkötulot ovat yksikkökustannuksia suuremmat, katsotaan ylijäämäisiksi.

b) VAIHE 2: Arvioidaan kunkin varatun palvelun osalta asianomaisen palvelun tarjoamisen vuoksi alijäämäiset/ylijäämäiset kustannuspaikat ja lasketaan tästä palvelusta kyseisille kustannuspaikoille syntyneet tappiot/voitot (varatun palvelun tappiot/voitot). Varattujen palveluiden nettokustannukset saadaan selville vähentämällä varattujen palveluiden yhteenlasketut tappiot varattujen palveluiden yhteenlasketuista voitoista.

c) VAIHE 3: Arvioidaan kunkin muun kuin varatun palvelun osalta asianomaisen palvelun tarjoamisen vuoksi alijäämäiset kustannuspaikat ja lasketaan tästä palvelusta kyseisille kustannuspaikoille syntyneet tappiot (muun kuin varatun palvelun tappiot). Muiden kuin varattujen palveluiden nettokustannukset saadaan selville laskemalla yhteen muiden kuin varattujen palveluiden tappiot.

d) VAIHE 4: Yleispalveluvelvoitteen täyttämisestä maksettava korvaus kattaa vaiheen 2 ja vaiheen 3 mukaisesti lasketut varattujen palveluiden ja muiden kuin varattujen palvelujen nettokustannukset.

(29) Taulukkoon 1 on koottu Correosille yleispalveluvelvoitteen täyttämisestä vuosina 2004–2010 myönnetyt korvaukset, jotka on laskettu espanjalaisen menetelmän mukaisesti.

Taulukko 1

Correosille yleispalveluvelvoitteesta myönnetyt korvaukset

(miljoonaa euroa)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Varattujen palveluiden nettokustannukset	46,171	40,435	39,558	80,823	101,783	176,559	152,521
Muiden kuin varattujen palveluiden nettokustannukset	44,859	47,294	55,199	39,441	40,863	45,919	43,812
Korvaus yleispalvelu–velvoitteesta	91,030	87,729	94,757	120,264	142,646	222,478	196,333

2.3.1.2 ***Vuoden 2010 postilain nojalla yleispalveluvelvoitteesta myönnetyt korvaukset***

(30) Vuoden 1998 postilaki korvattiin vuoden 2010 postilailla, joka tuli voimaan 1 päivänä tammikuuta 2011. Vuoden 2010 postilaissa asetettiin Correosille postin yleispalvelun tarjoamista koskeva velvoite viideksitoista vuodeksi lain voimaantulosta lähtien (1 päivään tammikuuta 2026 asti).

(31) Vuoden 2010 postilain 27 ja 28 §:ssä säädetään, että postin yleispalvelun tarjoaja voi saada korvauksen, jonka suuruus on sen velvoitteiden täyttämisestä aiheutuvien nettokustannusten määrä. Nettokustannukset on laskettava vältettyjen nettokustannusten menetelmää käyttäen eli yleispalvelun tarjoajalle yleispalveluvelvoitteen kanssa aiheutuvien nettokustannusten ja yleispalvelun tarjoajalle ilman yleispalveluvelvoitetta aiheutuvien nettokustannusten välisenä erotuksena. Laskennassa on otettava huomioon kaikki muut asiaan vaikuttavat tekijät, myös kaikki yleispalvelua tarjoamaan nimetylle yritykselle mahdollisesti kertyvät aineettomat hyödyt ja markkinaedut, oikeus kohtuulliseen voittoon ja kannustimet kustannustehokkuuteen pyrkimiseksi, direktiivin 2008/6/EY liitteen 1 mukaisesti.

(32) Vuoden 2010 postilain 22 §:n 3 momentin ja 27 §:n 2 momentin b kohdan mukaisesti edellä johdanto-osan 31 kappaleessa kuvattua vältettyjen nettokustannusten menetelmää olisi sovellettava uudessa palvelusuunnitelmassa. Tällaista uutta palvelusuunnitelmaa ei ole kuitenkaan toistaiseksi vielä hyväksytty. Tämän vuoksi vuoden 2011 jälkeen ei yleispalveluvelvoitteen nettokustannuksen laskemiseen ole ollut käytössä menetelmää.

(33) Espanjan viranomaisten mukaan Correos ei ole saanut muodollisesti korvausta yleispalveluvelvoitteesta vuodesta 2011 lähtien, mutta sille on annettu tilapäisesti osittaisia ennakkomaksuja, jotka vastaavat vuosia 2011–2017. Kyseisten vuosien todelliset nettokustannukset on laskettava, kun uusi palvelusuunnitelma hyväksytään ja vältettyjen nettokustannusten menetelmä määritetään. Komissio arvioi vuoden 2010 postilain nojalla yleispalveluvelvoitteesta myönnettyjä korvauksia toisessa päätöksessä.

2.3.2 CORREOSILLE MYÖNNETYT VEROVAPAUTUKSET

(34) Vuoden 1998 postilain 19 §:n 1 momentin b kohdan mukaisesti yleispalvelun tarjoajalle myönnetään ”vapautus kaikista varattuihin palveluihin liittyvästä toiminnasta kannettavista veroista yhteisöveroa lukuun ottamatta”. Vuoden 2010 postilain 22 §:n 2 momentissa säilytettiin kyseinen verovapautus ja se ulotettiin kattamaan yleispalveluvelvoite kokonaisuudessaan.

(35) Espanjan viranomaisten mukaan kyseisen vapautuksen soveltamisalaan voisi kuulua arvonlisäveron lisäksi ainoastaan elinkeinovero, joka kannetaan elinkeinotoiminnan harjoittamisesta ja liittyy postin yleispalvelun tarjoamiseen. Muut verot, kuten varainsiirtovero, rakennusvero, kaupunkikiinteistön arvonnoususta kannettava vero ja moottoriajoneuvovero, eivät kuulu kyseisen vapautuksen soveltamisalaan, koska ne eivät liity yleispalveluvelvoitteen täyttämistä koskevaan liiketoimintaan.

(36) Espanjan viranomaiset ovat selittäneet, että Correos on vapautettu elinkeinoverosta osittain ja maksaa ainoastaan 50 prosenttia tavanomaisesta verokannasta.

(37) Espanjan viranomaiset ovat selittäneet, ettei kiinteistöveroa kanneta yleispalveluvelvoitteen täyttämiseen tai muiden postipalvelujen toteuttamiseen liittyvästä toiminnasta vaan omistetuista kiinteistöistä, joten se jää kummankin postilain soveltamisalan ulkopuolelle. Correos esitti kuitenkin vuosina 2008–2013 vuoden 1998 postilain 19 §:n 1 momentin b kohdasta ja vuoden 2010 postilain 22 §:n 2 momentista tekemänsä tulkinnan perusteella useita hakemuksia, jotka koskivat eri kunnissa sijaitsevien postitoimistojen vapauttamista kiinteistöverosta. Useat paikalliset viranomaiset ja tuomioistuimet hyväksyivät kiinteistöverosta vapauttamista koskevan Correosin hakemuksen ja palauttivat sille sen aiemmin maksamat verot.

2.3.2.1 ***Vapautus kiinteistöverosta***

(38) Kiinteistövero on Espanjan verotusjärjestelmään kuuluva paikallinen vero, josta on säädetty 5 päivänä maaliskuuta 2004 annetulla kuninkaan asetuksella 2/2004. Tämän kuninkaan asetuksen 60 §:n mukaan kiinteistövero on ”varallisuuteen kohdistuva välitön vero, joka kannetaan kiinteistöjen arvosta laissa säädetyn mukaisesti”. Kiinteistöverossa veron perusteena on jokin, kuninkaan asetuksen 2/2004 61 §:ssä mainittu, maaseutu- ja kaupunkikiinteistöön tai erityiseen kiinteistöön liittyvä oikeus. Kiinteistöveroa ei kanneta toiminnasta, vaan omaisuuden arvosta.

(39) Correos esitti vuosina 2008–2013 vuoden 1998 postilain 19 §:n 1 momentin b kohdasta ja vuoden 2010 postilain 22 §:n 2 momentista tekemänsä tulkinnan perusteella useita hakemuksia, jotka koskivat eri kunnissa sijaitsevien postitoimistojen vapauttamista kiinteistöverosta mainittujen postilakien nojalla. Monet paikalliset viranomaiset ja tuomioistuimet hyväksyivät kiinteistöverosta vapauttamista koskevan Correosin hakemuksen. Espanjan viranomaisten mukaan Correosille tosiasiallisesti palautettujen verojen määrä oli 752 840,50 euroa.

(40) Espanjan korkein oikeus (*Tribunal Supremo*) hylkäsi vuonna 2013 Huescan maakuntahallituksen paikallisviranomaisten nostaman kassaatiovalituksen johdosta nämä tuomioistuinten tekemät vuosien 1998 ja 2010 postilakeja koskevat tulkinnat, joiden nojalla yleispalvelun tarjoaja vapautettiin kiinteistöverosta. Korkein oikeus katsoi tuomiossaan, että vuoden 2010 postilain 22 §:n 2 momenttia oli tulkittava suppeasti. Korkeimman oikeuden mukaan kyseisessä pykälässä säädettyjä verovapautuksia voidaan soveltaa ainoastaan veroihin, joita kannetaan yleispalveluvelvoitteen täyttämiseen suoraan liittyvistä toiminnoista, joten sitä ei voida soveltaa kiinteistöveroon, joka on kiinteistön arvosta kannettava välitön vero.

(41) Correosille vuosina 2008–2013 myönnettyjä vapautuksia kiinteistöverosta ei peritty koskaan takaisin. Espanjan oikeusjärjestelmässä yleisen edun nimissä tehty kassaatiovalitus on luonteeltaan ylimääräinen ja toissijainen ja tarkoitettu ainoastaan oikeuskäytännön tai laintulkinnan vahvistamiseen, joten sillä ei voi olla vaikutusta kassaatiovalituksen kohteeseen (toisin sanoen tässä tapauksessa sen perusteella ei voida kumota verovapautuksiin liittyviä päätöksiä).

2.3.2.2 ***Vapautus elinkeinoverosta***

(42) Elinkeinovero on otettu käyttöön 28 päivänä joulukuuta 1988 annetulla lailla 39/1988, joka on korvattu 5 päivänä maaliskuuta 2004 annetulla kuninkaan asetuksella. Sen 78 §:stä ilmenee, että elinkeinoverovelvollisia ovat liiketoimintaa, ammattitoimintaa tai taiteellista toimintaa harjoittavat yritykset.

(43) Kuninkaan asetuksen 2/2004 78 §:n mukaan elinkeinovero on ”varallisuuteen kohdistuva välitön vero, jonka perusteena on pelkkä liiketoiminnan, ammattitoiminnan tai taiteellisen toiminnan harjoittaminen kansallisella alueella riippumatta siitä, harjoitetaanko tällaista toimintaa tietyissä tiloissa ja onko toimintaa eritelty verokannoissa”.

(44) Elinkeinoveron verokannat on hyväksytty 28 päivänä syyskuuta 1990 annetulla kuninkaan asetuksella 1175/1990. Postitoiminta on luokiteltu vuodesta 1999 lähtien ryhmään 847 ”Posti- ja televiestinnän palvelut”. Tähän ryhmään kuuluvat palvelut kattavat kirje- ja postilähetysten noudon, vastaanoton, lajittelun, käsittelyn, levityksen, kuljetuksen, jakelun ja luovutuksen kaikilla tavoilla. Verokantaryhmää 847 koskevassa kolmannessa huomautuksessa todetaan kuitenkin, että julkisella Correos-liikelaitoksella on oikeus soveltaa verokantaa, joka on ainoastaan 50 prosenttia ryhmälle ilmoitetusta verokannasta. Espanjan viranomaisten mukaan Correos on tämän perusteella saanut vuosittain 8 113,66 euron suuruisen vapautuksen vuodesta 2004 lähtien. Espanjan viranomaiset ovat vahvistaneet, että osittainen verovapautus koskee Correosia edelleen verokantaryhmää 847 koskevan kolmannen huomautuksen mukaisesti.

2.3.3 VUOSINA 2004, 2005 JA 2006 TEHDYT KOLME PÄÄOMANLISÄYSTÄ

(45) Tarkasteltavalla ajanjaksolla Correosille on tehty kolme pääomanlisäystä, joiden kokonaismäärä on 48 081 000 euroa:

a) 16 027 000 euron suuruinen pääomanlisäys 13 päivänä joulukuuta 2004;

b) 16 027 000 euron suuruinen pääomanlisäys 25 päivänä marraskuuta 2005;

c) 16 027 000 euron suuruinen pääomanlisäys 24 päivänä marraskuuta 2006.

(46) Espanjan viranomaisten mukaan kyseiset pääomanlisäykset olivat osa Correosin strategiasuunnitelmaa vuosille 2004–2006, ja niiden tarkoituksena oli kompensoida postimarkkinoiden kasvun hidastumista. Kyseisen suunnitelman strategiset periaatteet olivat seuraavat:

a) taataan postitoiminnan kestävä tulevaisuus tehokkuutta painottamalla;

b) vahvistetaan kasvavia toimintoja keskipitkällä aikavälillä tukemalla rahansiirtoon liittyviä palveluja ja pakettipalveluja Correosin pääasiallisina kasvukohteina;

c) monipuolistetaan tulevaisuuden kasvuvaihtoehtoja kehittämällä tietokantojen hallintaa, yritysten postinkäsittelypalvelujen hallintaa ja sähköistä kaupankäyntiä;

d) nykyaikaistetaan Correosin valmiuksia ja sovitetaan hallinnointimalli nykyiseen markkinatilanteeseen monipuolisuutta vahvistaen.

2.3.4 CORREOSILLE VAALIAINEISTOJEN JAKELUSTA MYÖNNETTY KORVAUS

(47) Yleisestä vaalijärjestelmästä 19 päivänä kesäkuuta 1985 annetulla lailla 5/1985, jäljempänä ’yleinen vaalilaki’, ja sen täytäntöönpanosäännöksillä säädetään Espanjassa sovelletusta vaalimenettelystä ja tunnustetaan oikeus äänestää henkilökohtaisesti tai postin välityksellä.

(48) Vuoden 1998 postilain 22 §:ssä ja vuoden 2010 postilain 22 §:n 5 momentissa säädetään, että valtio voi asettaa vaalien yhteydessä tiettyjä velvollisuuksia nimetyille yleispalvelun tarjoajille. Vuoden 2010 postilain samassa 22 §:n 5 momentissa säädetään, että ”ylimääräisistä julkisen palvelun velvoitteista on maksettava korvaus”.

(49) Vuoden 2010 postilain ensimmäisen lisäsäännöksen mukaisesti Correos on yleispalvelun tarjoaja, joka on nimetty tarjoamaan erilaisia palveluja erilaisten Espanjassa järjestettävien vaalien (valtakunnalliset vaalit, itsehallintoalueiden vaalit, Euroopan parlamentin vaalit ja kunnallisvaalit) yhteydessä.

(50) Vaalien järjestämiseen Espanjassa liittyvät Correosille annetut julkisen palvelun velvoitteet ovat seuraavat:

a) postitse tapahtuvan äänestyksen hallinnointi (äänestysmahdollisuuden tarjoaminen, äänten vastaanotto, äänten lähettäminen ja äänten luovutus kirjattuna kirjeenä ja pikapostina) seuraavien yhteydessä:

1) Espanjassa asuvien äänioikeutettujen postiäänestys;

2) Espanjassa asuvien mutta ulkomailla oleskelevien äänioikeutettujen postiäänestys;

3) Espanjassa asuvien mutta ulkomailla tilapäisesti oleskelevien äänioikeutettujen postiäänestys;

4) merimiehille tarkoitettu postiäänestys;

5) puolustusvoimien aluksissa tai maanpuolustukseen liittyvissä poikkeustilanteissa työskenteleville tarkoitettu äänestys; ja

6) vankilassa oleville tarkoitettu postiäänestys.

b) Vaaliehdokkaiden vaalimainoksiin liittyvien postilähetysten hallinnointi: ehdokkaiden vaalimainoslähetysten vastaanotto ja myöhempi jakelu symbolista (0,006 euron) postimaksua vastaan.

c) Vaalitoimiston (*Oficina del Censo Electoral*) muiden postilähetysten (kuten äänioikeutetuille lähetettävät ilmoitukset äänioikeudesta ja kunnille lähetettävät äänioikeutettujen luettelot) hallinnointi.

d) Vaaliasiakirjojen keruu vaalitoimikunnilta vaalien päätyttyä. Tähän sisältyvät vaalitiedotteen ja kullekin vaalitoimikunnalle olennaiset asiakirjat sisältävän kuoren nouto, hallussapito ja myöhempi luovutus.

(51) Espanjan viranomaiset ovat selittäneet, että kun huomioon otetaan vaaliprosessiin liittyvät ajalliset rajoitukset, Correosin on ollut pakko priorisoida johdanto-osan 50 kappaleessa mainittuja toimintoja muihin postitoimintoihin nähden. Jaettavana olevien lähetysten suuri määrä ja keskittyminen muutamalle päivälle sekä velvollisuus luovuttaa valtaosa asiakirjoista henkilökohtaisesti vastaanottajalle (kirjatut kirjeet, kuten postin kautta annettu ääni) edellyttävät merkittäviä lisäponnistuksia. Tämän vuoksi Correosin on lisättävä tilapäisesti henkilöstöään ja muita resurssejaan (esimerkiksi kuljetus ja turvatoimet).

(52) Correos on saanut korvauksia (katso taulukko 2) vaalien järjestämiseen liittyvistä erilaisista velvoitteistaan vuodesta 2004 lähtien.

Taulukko 2

Correosille vaalien järjestämisestä myönnetyn korvauksen määrät

(euroa)

Vuosi	Vaali	Vaaliaineistojen jakelusta myönnetty korvaus
2004	Valtakunnalliset vaalit	27 182 926
2005	Itsehallintoalueiden vaalit	3 670 281
2006	Itsehallintoalueiden vaalit	4 528 376
2007	Valtakunnalliset/itsehallintoalueiden vaalit	19 536 604
2008	Valtakunnalliset/itsehallintoalueiden vaalit	19 609 632
2009	Valtakunnalliset/itsehallintoalueiden vaalit	14 603 021
2010	Itsehallintoalueiden vaalit	4 620 588
2011	Valtakunnalliset/itsehallintoalueiden vaalit	40 092 858
2012	Itsehallintoalueiden vaalit	14 268 978
	YHTEENSÄ	**148 113 264**

3. **MUODOLLISEN TUTKINTAMENETTELYN ALOITTAMISEN SYYT**

(53) Komissio päätti aloittaa muodollisen tutkintamenettelyn, sillä se epäili vakavasti seuraavien Correosille vuodesta 2004 lähtien myönnettyjen toimenpiteiden soveltumista sisämarkkinoille:

a) Correosille vuoden 1998 postilain nojalla yleispalveluvelvoitteesta myönnetyt korvaukset;

b) vapautus kiinteistöverosta ja osittainen vapautus elinkeinoverosta;

c) vuosina 2004, 2005 ja 2006 tehdyt kolme pääomanlisäystä;

d) ja Correosille vaaliaineistojen jakelusta maksettu korvaus.

(54) Komission epäilykset kohdistuivat erityisesti seuraaviin:

a) Correosin yleispalveluvelvoitteen täyttämisestä vuosina 2004–2010 saaman, komission ensi katsomalta valtiontukena pitämän korvauksen määrä ja toimijalle mahdollisesti maksettu liian suuri korvaus;

b) kiinteistöverosta vapauttamisen ja osittaisen elinkeinoverosta vapauttamisen soveltuvuus sisämarkkinoille ja katsominen voimassa olevaksi tueksi, kun ne ovat komission mukaan ensi katsomalta valtiontukea;

c) vuosina 2004, 2005 ja 2006 tehtyjen pääomanlisäysten markkinataloustoimijaperiaatteen mukaisuus;

d) Correosille vaaliaineistojen jakelusta maksetun, komission ensi katsomalta valtiontukena pitämän korvauksen soveltuvuus sisämarkkinoille ja katsominen voimassa olevaksi tueksi.

4. **ASIANOMAISTEN OSAPUOLTEN HUOMAUTUKSET**

(55) Komissio sai huomautuksia kahdelta asianomaiselta osapuolelta: tukitoimenpiteiden väitetyltä tuensaajalta, Correosilta, ja kolmannelta osapuolelta, jäljempänä 'nimetön kolmas osapuoli', joka pyysi voivansa pysytellä nimettömänä.

4.1 *CORREOSIN HUOMAUTUKSET*

4.1.1 KORVAUS YLEISPALVELUVELVOITTEESTA EI OLE SISÄMARKKINOILLE SOVELTUMATONTA VALTIONTUKEA

(56) Correosin mukaan sille vuosina 2004–2010 maksettu korvaus yleispalveluvelvoitteesta ei ole valtiontukea. Correos katsoo erityisesti, ettei korvaus anna sille etua, sillä korvaus täyttää asiassa C-280/00 ([8]) vahvistetut neljä kriteeriä, jäljempänä 'Altmark-kriteerit'. Correos kiistää menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä esitetyn päätelmän, jonka mukaan korvaus yleispalveluvelvoitteesta ei täytä kolmatta eikä neljättä Altmark-kriteeriä.

(57) Correos toteaa, että kolmannessa Altmark-kriteerissä edellytetään, ettei julkisen palvelun tarjoamisesta saatu korvaus ylitä nettokustannuksia, joilla tarkoitetaan asiaankuuluvien kustannusten ja tulojen välistä erotusta lisättynä kohtuullisella voitolla. Correosin mukaan kolmas Altmark-kriteeri liittyy väistämättä yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palveluiden sisämarkkinoille soveltumisen arviointiin komission tiedonannon ([9]), jäljempänä 'julkisesta palvelusta maksettavaa korvausta koskevat vuoden 2012 puitteet', mukaisesti. Correos väittää erityisesti, että yleispalveluvelvoitteesta saatu korvaus vastaa julkisesta palvelusta maksettavaa korvausta koskevien vuoden 2012 puitteiden 27 kohdan mukaista vältettyjen nettokustannusten menetelmää, joten sen on katsottava täyttävän kolmannen Altmark-kriteerin.

(58) Correos selittää, että sille maksetun korvauksen määrittämisessä käytetty espanjalainen menetelmä perustuu tutkimusraporttiin, jäljempänä 'NERA-raportti' ([10]), jonka komissio oli tilannut *National Economic Research Associates* -nimiseltä konsulttiyhtiöltä. Correosin mukaan NERA-raporttiin sisältyvässä korvauksen laskentamenetelmässä on sovellettu pätevällä tavalla vältettyjen nettokustannusten menetelmää.

(59) Correos katsoo lisäksi, että kolmannen Altmark-kriteerin täyttyminen kuuluu luottamuksensuojan periaatteen soveltamisalaan. Correosin mukaan NERA-raportisssa on vahvistettu vältettyjen nettokustannusten menetelmän pätevyys postin yleispalvelun tarjoamisesta maksettavan korvauksen laskemisessa ja raportin julkaiseminen on synnyttänyt perustellun luottamuksen.

(60) Correosin mukaan kolmannen Altmark-kriteerin täyttymisen kannalta sillä seikalla ei ole merkitystä, ettei vältettyjen nettokustannusten menetelmää ole sovellettu ennen kuin yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvä palveluja koskevat vuoden 2012 puitteet tulivat voimaan.

(61) Correos katsoo lisäksi, että sille yleispalveluvelvoitteesta myönnetyt korvaukset täyttävät neljännen Altmark-kriteerin. Kun julkista hankintamenettelyä ei ole järjestetty, korvauksen tasosta saadaan Correosin mukaan asianmukainen analysoimalla kustannukset, joita samalla alalla toimivalle hyvin johdetulle ja riittävin välinein varustetulle keskivertoyhtiölle aiheutuisi, kun huomioon otetaan asiaankuuluvat tulot sekä julkisen palvelun velvoitteen täyttämisestä saatava kohtuullinen voitto.

([8]) Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 24.7.2003, Altmark Trans GmbH ja Regierungspräsidium Magdeburg v. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415.

([9]) Komission tiedonanto – Julkisesta palvelusta maksettavana korvauksena myönnettävää valtiontukea koskevat Euroopan unionin puitteet (EUVL C 8, 11.1.2012, s. 15).

([10]) "Final report on costing and financing of universal service obligations in the postal sector in the European Union", marraskuu 1998, *National Economic Research Associates* (NERA). http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/studies/1998-nera_en.pdf

(62) Correosin mukaan Espanjan esittelemä *Frontier Economics* -nimisen konsulttiyrityksen laatima tutkimus osoittaa, että Correosille aiheutuneet kustannukset ovat postialan keskivertoyritykselle aiheutuvia kustannuksia pienemmät. Correos kiistää komission esittämät epäilykset, jotka koskevat Frontier Economicsin laatimassa tutkimusraportissa esitettyjä päätelmiä.

a) Ensinnäkään komissio ei ole todennut valtiontukipäätöksissään, että Kreikan ja Italian palveluntarjoajat, joita koskee yleispalveluvelvoite, olisivat kustannusten kannalta tehottomia, joten kyseisten postitoiminnan harjoittajien sisällyttämistä Frontier Economicsin tutkimien yritysten otokseen Correosin kustannusten tehokkuuden osoittamiseksi ei voida pitää ongelmallisena.

b) Toiseksi sillä seikalla, että Frontier Economicsin tutkimus on laadittu jälkikäteen, ei ole merkitystä asiaan liittyvän oikeuskäytännön eikä komission päätöskäytännön perusteella, sillä molemmissa on otettu tarkasteltavaksi tutkimuksia, jotka on laadittu aiemman toimenpiteen hyväksymisen jälkeen.

c) Lopuksi komission väite siitä, ettei Espanjan käyttämässä kustannusten laskentamenetelmässä oteta lainkaan huomioon tehokkuutta, on niin ikään ristiriidassa sen seikan kanssa, että yleispalveluvelvoitteen nettokustannusten laskentamenetelmä perustuu komission julkaisemaan NERA-raporttiin. Menettelyä on siis pidettävä unionin oikeuden mukaisena.

(63) Correos ilmoittaa samoin, että jos komissio toteaa toimenpiteen olevan valtiontukea, on valtiontuen katsottava soveltuvan sisämarkkinoille perussopimuksen 106 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

(64) Se toistaa, että Espanjan viranomaisten käyttämässä ja NERA-raporttiin sisältyvässä korvausmenetelmässä on sovellettu vältettyjen nettokustannusten menetelmää pätevällä tavalla, mikä komission on hyväksyttävä. Correos katsoo lisäksi, ettei ole saanut yleispalveluvelvoitteen täyttämisestä liian suurta korvausta vuosina 2004–2010, sillä korvaus on laskettu vältettyjen nettokustannusten menetelmää noudattaen, eikä siihen ole sisältynyt lainkaan kohtuullista voittoa.

(65) Siltä varalta, että komissio katsoo toimenpiteen saattavan olla sisämarkkinoille soveltumatonta valtiontukea, Correos painottaa, että komission on otettava huomioon valtiolle vuosina 2004–2010 maksetut osingot, jotka pienentävät Correosille maksettua korvausta.

4.1.2 VAPAUTUKSET KIINTEISTÖVEROSTA JA ELINKEINOVEROSTA

(66) Correos selittää kiinteistöverosta vapauttamista ensinnäkin siten, että kyseisten toimenpiteiden tutkimisessa ei pidä ottaa huomioon vuoden 1998 postilain eikä vuoden 2010 postilain säännöksiä, vaan sen sijaan on tarkasteltava suoraan kustakin verosta annettua säädöstä.

(67) Lisäksi Correos katsoo, ettei toimenpide ole valtiontukea, koska se ei johdu valtiosta. Verovapautuksesta ei ole säädetty yhdessäkään lainkohdassa. Vain muutamat paikalliset veroviranomaiset ja tuomioistuimet ovat soveltaneet verovapautusta 94:ään Correosin paikallistoimistoon, joita on yhteensä 13 000. Espanjan korkein oikeus päätyi toteamaan 7 päivänä lokakuuta 2013 antamassaan tuomiossa, ettei vuoden 2010 postilain 22 §:n 2 momentissa säädetä minkäänlaisesta kiinteistöveroa koskevasta vapautuksesta.

(68) Lisäksi Correos katsoo, ettei kiinteistöverosta vapautusta voida periä takaisin, sillä ratkaisu on lainvoimainen. Euroopan unionin tuomioistuinten oikeuskäytännön ([11]) mukaan lainvoimaa koskevaa periaatetta on noudatettava, jos tuomioistuimen ratkaisussa on tutkittu valtiontuen olemassaoloa. Correosin mukaan Espanjan korkein oikeus on soveltanut tuomiossaan unionin oikeutta ja viittaa valtiontuen olemassaoloon. Tämän perusteella lainvoimaa koskevaa periaatetta on noudatettava ja takaisinperintä on vältettävä tarkasteltavassa tapauksessa.

(69) Toisaalta Correos on sitä mieltä, että lainvoimaa koskevaa periaatetta on pidettävä unionin oikeuden yleisenä periaatteena ja että kyseistä periaatetta on noudatettava, kun takaisinperintä on mahdotonta siksi, että olemassa on lainvoimainen tuomioistuimen ratkaisu, jossa tuen olemassaolo on vahvistettu.

([11]) Katso yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 16.3.2006, Kapferer, C-234/04, ECLI:EU:C:2006:178, 20 ja 21 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 6.10.2009, Asturcom Telecomunicaciones, C-40/08, ECLI:EU:C:2009:615 ja unionin tuomioistuimen tuomio 11.11.2015, Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, ECLI:EU:C:2015:742, 36 ja 45 kohta.

(70) Correosin mukaan osittainen elinkeinoverosta vapauttaminen ei ole valtiontukea. Se tuo erityisesti esille, ettei osittainen verosta vapauttaminen ole valikoiva toimenpide, vaan se on perusteltua elinkeinoveroa koskevan verojärjestelmän tarkoituksen perusteella. Correosin mukaan elinkeinoveron luonne tai olennainen tarkoitus perustuu liiketoiminnan verottamiseen ja sen tavoitteena on puuttua tavaroiden ja palveluiden tuotantoon tai tarjoamiseen. Correos harjoittaa taloudellista toimintaa, joka muodostuu tavaroiden tuotannosta ja palveluiden tarjoamisesta, mutta se tarjoaa myös muita julkisia palveluita, kuten yleispalveluvelvoitteen piiriin kuuluvia palveluita, jotka eivät vastaa tätä tarkoitusta. Osittainen vapautus elinkeinoverosta vastaa nimenomaan tämän muun toiminnan harjoittamista.

(71) Correos on lisäksi sitä mieltä, että osittainen vapautus elinkeinoverosta on joka tapauksessa voimassa olevaa tukea. Kyseinen verovapautus on ollut voimassa ennen Espanjan liittymistä Euroopan talousyhteisöön vuonna 1986. Niin kutsutusta lupamaksusta, joka on liike- ja teollisuustoiminnasta sekä näistä saatavista voitoista kannettavan veron muoto, säädettiin 29 päivänä joulukuuta 1966 annetussa asetuksessa 3313/1966. Elinkeinovero korvasi liike- ja teollisuustoiminnasta sekä näistä saatavista voitoista lupamaksun muodossa kannettavan veron 28 päivänä joulukuuta 1988 annetun lain 39/1988 mukaisesti. Correosin mukaan veron perusteeseen ei ole tehty merkittäviä muutoksia vuoden 1966 jälkeen.

4.1.3 VUOSINA 2004, 2005 JA 2006 TEHDYT PÄÄOMANLISÄYKSET

(72) Correos väittää, että vuosina 2004, 2005 ja 2006 tehdyt pääomanlisäykset ovat markkinataloustoimijaperiaatteen mukaisia eikä Correos saa niistä etua.

(73) Sen mukaan vuosina 2004–2006 tehtyjen pääomanlisäysten johdosta toteutuneiden investointien tarkastelu osoittaa, että Espanjan valtio on tehnyt kyseiset lisäykset osakkeenomistajana ja että mikä tahansa yksityinen sijoittaja olisi voinut toteuttaa kyseiset investoinnit.

(74) Correos väittää, että pääomanlisäyksillä vastattiin yrityksen tarpeeseen tehdä tavanomaista suurempia investointeja. Pääomanlisäysten tarkoitus käy ilmi pöytäkirjasta, joka on laadittu Correosin saapumisesta edustaja-inhuoneen kuultavaksi 4 päivänä lokakuuta 2005. Pöytäkirjassa pääomanlisäykset yhdistetään tarpeeseen tehdä uusia investointeja yrityksessä. Pääomanlisäysten tarkoituksena oli nykyaikaistaa Correosia sekä lisätä tehokkuutta ja sen tarjoamien palveluiden laatua.

(75) Correos väittää, että investointien tuotto osoittaa, että mikä tahansa yksityinen sijoittaja olisi toteuttanut vastaavan investoinnin, sillä pääomanlisäysten sisäinen korkokanta oli Correosin pääomakustannusta korkeampi.

(76) Lisäksi Correos väittää, ettei markkinataloustoimijaperiaatteen noudattaminen voi edellyttää tuoton arviointia etukäteen, kun periaatetta sovelletaan yleispalveluvelvoitteen kaltaista yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvää palvelua tarjoavan toimijan tilanteeseen. Kyseisen toimijan olisi välttämätöntä ottaa huomion yrityksen velvollisuus tarjota yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvää palvelua, kun se tekee päätöksen investoinnista tai investoimatta jättämisestä.

(77) Tällaisissa olosuhteissa riittää, kun objektiivisten ja todennettavissa olevien todisteiden perusteella osoitetaan, että yksityinen sijoittaja, jota koskee sama julkisen palvelun velvoite, olisi toiminut samalla tavalla.

(78) Correosin mukaan yhteisöjen tuomioistuin on päätynyt tällaiseen johtopäätökseen tuomioissa Chronopost I ([12]) ja Chronopost II ([13]), joissa hyväksyttiin, että jälkikäteen laskettu sisäinen korkokanta oli asianmukainen keino määrittää, oliko pääomanlisäys tapahtunut markkinataloustoimijaperiaatteen mukaisesti.

4.1.4 VAALIAINEISTOJEN JAKELUSTA MAKSETUT KORVAUKSET

(79) Correos väittää, että ehdokkaiden vaalimainosten jakelua vaalien järjestämisen yhteydessä on pidettävänä valtiolle kuuluvien erioikeuksien osana.

([12]) Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 3.7.2003, yhdistetyt asiat C-83/01 P, C-93/01 P ja C-94/01 P, Chronopost v. UFEX ym., ECLI:EU:C2003:388.

([13]) Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 1.7.2008, yhdistetyt asiat C-341/06 ja C-342/06 P, Chronopost ja La Poste v. UFEX ym., ECLI:EU:C2008:375.

(80) Se katsoo erityisesti, että vaaliaineistojen jakelu on valtion olennainen tehtävä, sillä se kuuluu yleiseen vaalijärjestelmään ja liittyy poliittisten puolueiden perustuslailliseen tehtävään ja koska Correosin henkilöstö toimii tällöin virkamiehen ominaisuudessa.

(81) Correosin mukaan ehdokkaiden vaalimainosten jakelu liittyy siis tarkoituksensa, luonteensa ja lainsäädännön puolesta tiiviisti valtion julkisen vallan käyttöön. Tämän perusteella kyseessä ei ole taloudellinen toiminta eikä Correosia tule pitää perussopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna yrityksenä.

(82) Vaikka komissio pitäisikin ehdokkaiden vaalimainosten jakelua taloudellisena toimintana, Correos katsoo, ettei ole saanut siitä valikoivaa etua. Valtio on määrännyt kyseisen toiminnan Correosin tehtäväksi, sillä Correos on ainoa postitoiminnan harjoittaja, joka pystyy tarjoamaan vaaditun luonteista ja laatuista palvelua. Correosin tilanne ei siis ole ehdokkaiden vaalimainosten jakelun osalta tosiasiallisesti eikä oikeudellisesti rinnastettavissa minkään toisen postialan yrityksen tilanteeseen.

(83) Vaikka komissio tulisi siihen tulokseen, että toimenpide on valtiontukea, Correos väittää, että toimenpidettä olisi pidettävä voimassa olevana tukena. Ehdokkaiden vaalimainosten lähetyksistä perittävä alennettu postimaksu on ollut voimassa 15 päivänä kesäkuuta 1977 pidetyistä vaaleista lähtien. Kyseiset vaalit järjestettiin 18 päivänä maaliskuuta 1977 annetun kuninkaan asetuksen 20/1977 nojalla, ja kyseisessä kuninkaan asetuksessa vahvistettiin ensimmäisen kerran vaalimainosten lähetyksistä perittävä erityinen postimaksu.

(84) Correos selittää, että alennetun postimaksun tarkasta määrästä (yksi peseta, joka on 0,006 euroa) on säädetty lisäksi vuonna 1977 annetussa ministeriön määräyksessä. Correosin mukaan tämä alennettu postimaksu on ollut voimassa siitä lähtien. Espanjan korkein oikeus on vahvistanut 2 päivänä lokakuuta 2006 antamassaan tuomiossa ([14]) ehdokkaiden vaalimainosten lähetyksistä perittävän alennetun postimaksun olevan edelleen voimassa ja sen määrän olevan yksi peseta (0,006 euroa).

(85) Kuninkaan asetus 20/1977 korvattiin myöhemmin yleisestä vaalijärjestelmästä 19 päivänä kesäkuuta 1985 annetulla lailla 5/1985, jäljempänä 'yleinen vaalilaki', jossa säilytettiin sama sanamuoto vaalimainosten lähetyksiä koskevien alennettujen postimaksujen osalta.

(86) Siltä varalta, että komissio pitäisi toimenpidettä valtiontukena, Correos katsoo niin ikään, että toimenpiteen olisi todettava soveltuvan sisämarkkinoille.

(87) Ensinnäkin kyseinen toimenpide on todellinen yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvä palvelu. Sekä vuoden 1998 postilain 22 §:ssä että vuoden 2010 postilain 22 §:n 5 momentissa tunnustetaan, että postin yleispalvelun tarjoajalle voidaan asettaa vaaliaineistojen jakeluun liittyviä velvoitteita vaaliprosessin normaalin menettelykulun turvaamiseksi. Lisäksi viimeksi mainitussa pykälässä tunnustetaan, että tällaisten lisävelvoitteiden asettamisesta olisi maksettava korvaus.

(88) Correosin mukaan toimenpide on vuonna 2012 annetun julkisesta palvelusta maksettavaa korvausta koskevan komission päätöksen ([15]) mukainen. Correos selittää, että vuonna 2012 annettua julkisesta palvelusta maksettavaa korvausta koskevaa komission päätöstä on sovellettava, sillä Correosille maksettu keskimääräinen vuosikorvaus on ollut alle 15 miljoonaa euroa.

4.2 *NIMETTÖMÄN KOLMANNEN OSAPUOLEN HUOMAUTUKSET*

(89) Nimetön kolmas osapuoli ilmaisee yhtyvänsä menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä esitettyihin komission alustaviin päätelmiin seuraavien toimenpiteiden osalta:

a) Correosille yleispalveluvelvoitteesta myönnetyt korvaukset;

b) vapautukset kiinteistöverosta ja elinkeinoverosta;

([14]) Korkeimman oikeuden tuomio 2.10.2006, Rec. 89/2004.

([15]) Komission päätös, annettu 20 päivänä joulukuuta 2005, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 106 artiklan 2 kohdan määräysten soveltamisesta tietyille yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille korvauksena julkisista palveluista myönnettävään valtiontukeen (EUVL L 7, 11.1.2012, s. 3).

c) vuosina 2004, 2005 ja 2006 tehdyt Correosin pääomanlisäykset;

d) Correosille vaaliaineistojen jakelusta maksettu korvaus.

(90) Nimetön kolmas osapuoli ilmaisee myös olevansa samaa mieltä siitä, että meneillään olevassa tutkimuksessa keskitytään johdanto-osan 89 kappaleessa lueteltuihin toimenpiteisiin.

(91) Se kiinnittää kuitenkin komission huomion useisiin toimenpiteisiin, joita komissio ei ole käsitellyt menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä ja jotka olisi sen mukaan niin ikään arvioitava.

(92) Nimetön kolmas osapuoli toteaa seuraavaa ([16]):

— Correos on saanut valtiontukea vuosina 1998–2003 vähintään 794 miljoonaa euroa.

— Correos on saanut vastikkeetta käyttöönsä 9 054 asiakaspalvelupistettä kattavan postiverkoston, jossa se tarjoaa postin yleispalvelua ja josta Correos saa kilpailuetua enintään 20 kilogramman painoisten pakettien toimituksen alalla ([17]).

— Correos on saanut joitakin yksinoikeuksia tai aineettomia oikeuksia, kuten Correosin ja julkishallinnon välillä allekirjoitetut sopimukset, oikeus todentaa postilähetyksiä, oikeus käyttää termiä ”Espanja” ja tullaukseen liittyvä luovutettu julkinen omaisuus ja luovutetut erioikeudet.

— Correos on saanut valtion maksamia korvauksia, joilla se on rahoittanut markkinointi- ja tiedotuskampanjoitaan.

— Espanjan viranomaiset ovat mukana Correosin johtoelimissä, mistä Correos saa tiettyjä etuja ja erioikeuksia. Yksi näistä eduista on se, ettei Correosin ole tarvinnut toistaiseksi soveltaa korvauksen asianmukaista laskentamenetelmää koskevaa lakia. Correos on saanut vuosina 2011–2016 korvauksia noin 1 300 000 000 euroa soveltamalla korvausmenetelmää, jonka komissio on kyseenalaistanut menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä ([18]).

— Correos ei ole arvonlisäverovelvollinen tietyistä postipalveluista, joista on tehty yksittäin neuvoteltuja sopimuksia, mikä on sisämarkkinoille soveltumatonta valtiontukea.

— Correos on tehnyt pääomanlisäyksiä Correos-konserniin kuuluvassa tytäryhtiössään, Correos Expressissä, noin 233 miljoonan euron tappioiden kattamiseksi, mikä on Correos Expressille myönnettyä valtiontukea.

— Correos käyttää saalistushinnoittelua, joka perustuu sen saamaan valtiontukeen.

5. **ESPANJAN HUOMAUTUKSET**

5.1 *ESPANJAN HUOMAUTUKSET MENETTELYN ALOITTAMISTA KOSKEVASTA PÄÄTÖKSESTÄ*

5.1.1 VUODEN 1998 POSTILAIN NOJALLA YLEISPALVELUVELVOITTEESTA MAKSETUT KORVAUKSET

(93) Espanja katsoo, ettei toimenpide ole perussopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea. Espanjan viranomaiset väittävät erityisesti, ettei Correos saa taloudellista etua toimenpiteestä, sillä yleispalveluvelvoitteesta maksetut korvaukset täyttävät tuomiossa Altmark ([19]) vahvistetut kriteerit. Espanjan viranomaiset selittävät lisäksi, ettei kyseisestä toimenpiteestä ilmoitettu, koska sen katsottiin täyttävän kaikki tuomiossa Altmark asetetut vaatimukset.

([16]) Komissio huomauttaa, että osa näistä kysymyksistä ei vaikuta liittyvän valtiontukeen (esimerkiksi väitetty saalistushinnoittelu), ne kaikki eivät vaikuta koskevan suoraan Correosia (esimerkiksi Correos Expressin mahdollinen ristiinrahoittaminen) eikä tosiseikkoja ole näytetty kaikkien kohdalla toteen (esimerkiksi väitetty korvaus Correosin kaupallisten tiedotuskampanjoiden rahoittamiseksi).

([17]) Nimetön osapuoli mainitsee myös, että yleispalveluvelvoitteen soveltamisalaa laajennettiin vuoden 2010 postilailla kattamaan enintään 20 kilogrammaa painavat paketit, mikä osoittaa Correosin olevan kiinnostunut kasvattamaan liiketoimintaansa pystyäkseen kilpailemaan postin yleispalvelun tarjoajan asemaansa hyödyntäen muiden pakettipalveluita tarjoavien yritysten kanssa Espanjan markkinoilla.

([18]) Komissio arvioi Correosille yleispalveluvelvoitteesta vuoden 2010 postilain nojalla maksettuja korvauksia toisessa päätöksessä (Katso johdanto-osan 32 kappale).

([19]) Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 24.7.2003, Altmark Trans GmbH ja Regierungspräsidium Magdeburg v. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415.

(94) Espanjan viranomaiset väittävät, että toimenpide täyttää kolmannen Altmark-kriteerin, jonka mukaan yleispalveluvelvoitteesta maksettava korvaus ei saa ylittää julkisen palvelun velvoitteesta aiheutuvia nettokustannuksia (asiaankuuluvien kustannusten ja tulojen välinen erotus, johon on lisätty kohtuullinen voitto). Espanja väittää soveltaneensa pätevää korvausmenetelmää, joka vastaa direktiivissä 2008/6/EY vahvistettua vältettyjen nettokustannusten menetelmää. Espanjan viranomaiset perustelevat käyttäneensä NERA-raporttiin, jonka komissio oli tilannut *National Economic Research Associates* -nimiseltä konsulttiyhtiöltä, perustuvaa menetelmä. Espanjan viranomaisten mukaan kyseisessä menetelmässä on sovellettu pätevällä tavalla vältettyjen nettokustannusten menetelmää. Komissio erehtyy olettaessaan, että korvauksen liian suuri määrä voidaan laskea myös tuomion Altmark yhteydessä ainoastaan kustannuspaikkapohjaista laskentamenetelmää käyttäen, minkä perusteella se on päätellyt, että Correosin vuosina 2004–2010 saama korvaus ylittää sen, mitä voidaan pitää välttämättömänä yleispalveluvelvoitteen täyttämisestä aiheutuneiden menojen kattamiseen kokonaan tai osittain.

(95) Espanjan viranomaiset perustelevat myös, että toimenpide täyttää neljännen Altmark-kriteerin. Neljännessä Altmark-kriteerissä edellytetään, että kun julkista hankintamenettelyä ei ole järjestetty, korvauksen taso saadaan asianmukaiseksi analysoimalla kustannukset, joita samalla alalla toimivalle hyvin johdetulle ja riittävin välinein varustetulle keskivertoyhtiölle olisi aiheutunut, kun huomioon otetaan asiaankuuluvat tulot sekä julkisen palvelun velvoitteen täyttämisestä saatava kohtuullinen voitto. Espanjan viranomaisten mukaan vertailu voidaan tehdä ainoastaan samalla alalla eli tässä tapauksessa postialalla toimiviin yrityksiin. Espanja kiistää komission esittämät epäilyt, jotka kohdistuvat Frontier Economicsin laatimassa raportissa tehtyihin päätelmiin siitä, että toimenpide on neljännen Altmark-kriteerin mukainen. Espanjan viranomaisten mukaan komissio ei ole osoittanut yhdessäkään päätöksessään, että Kreikan ja Italian postitoiminnan harjoittajat olisivat tehottomia. Lisäksi Espanja katsoo, ettei tutkimuksen suorittamisella jälkikäteen ole neljännen Altmark-kriteerin täyttymisen kannalta merkitystä. Aiemmissa päätöksissään komissio on katsonut, ettei tutkimuksen suorittaminen jälkikäteen estä hyväksymästä neljättä Altmark-kriteeriä. Espanja viittaa erityisesti Poste Italianea koskevaan 21 päivänä lokakuuta 2008 tehtyyn komission päätökseen ([20]). Lisäksi vakiintuneessa oikeuskäytännössä on Espanjan näkemyksen mukaan hyväksytty jälkikäteen laaditut raportit. Espanja mainitsee erityisesti asian Chronopost ja La Poste ([21]), jossa yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hyväksyi jälkikäteen laaditun raportin.

(96) Espanjan viranomaiset katsovat, että jos kyseistä toimenpidettä pidetään valtiontukena, sen olisi katsottava soveltuvan sisämarkkinoille perussopimuksen 106 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Ne katsovat toimenpiteen täyttävän erityisesti julkisesta palvelusta maksettavaa korvausta koskevissa vuoden 2012 puitteissa vahvistetut sisämarkkinoille soveltumisen edellytykset.

(97) Espanjan viranomaiset kumoavat komission esittämät epäilykset, jotka koskevat julkisen palvelun velvoitteista ja korvauksen laskentamenetelmistä laaditun toimeksiantoasiakirjan tyhjentävyyttä. Espanjan viranomaisten mukaan toimeksiantoasiakirja voi muodostua yhdestä tai useammasta oikeudellisesti sitovasta toimesta. Jäsenvaltio voi valita vapaasti, missä muodossa toimeksiantoasiakirja annetaan. Asiakirjaa ei tarvitse myöskään nimetä toimeksiantoasiakirjaksi. Espanjan viranomaiset katsovat erityisesti, että toimenpide täyttää julkisesta palvelusta maksettavaa korvausta koskevien vuoden 2012 puitteiden 16 kohdan e alakohdan vaatimuksen, jonka mukaan toimeksiantoasiakirjan on sisällettävä järjestelyt liiallisten korvausten välttämiseksi ja perimiseksi takaisin. Tämä käy ilmi siitä, että vuonna 2005 maksettu liian suuri korvaus perittiin myöhemmin takaisin seuraavina varainhoitovuosina.

(98) Espanjan viranomaiset täsmentävät mahdollisuudesta käyttää vältettyjen nettokustannusten menetelmää korvauksen laskentamenetelmänä, että julkisesta palvelusta maksettavaa korvausta koskevien vuoden 2012 puitteiden 69 kohdassa todetaan ainoastaan, ettei vältettyjen nettokustannusten menetelmän soveltamisvelvollisuutta ole, mutta siinä ei kielletä jäsenvaltioita käyttämästä kyseistä menetelmää. Lisäksi valtiontukea, julkisia hankintoja ja sisämarkkinoita koskevien Euroopan unionin sääntöjen soveltamiseksi yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin, erityisesti yleishyödyllisiin sosiaalipalveluihin, laaditun oppaan ([22]) 184 kohdassa selvennetään, että julkisesta palvelusta maksettavaa korvausta koskevien vuoden 2012 puitteiden 69 kohtaan sisältyvällä toteamuksella, jonka mukaan vältettyjen nettokustannusten menetelmää ei sovelleta, tavoiteltu tarkoitus on säästää jäsenvaltiot ylimääräisiltä hankaluuksilta siinä tapauksessa, että toimenpiteet ovat olleet olemassa ennen vältettyjen nettokustannusten menetelmän käyttöä koskevaa velvollisuutta. Tämän perusteella Espanjan viranomaiset katsovat, että kyseinen Espanjan soveltama menetelmä on pätevä ja sitä on voitu käyttää perustellusti laskettaessa ennen vuotta 2012 maksetut korvaukset.

([20]) Katso komission päätös 2009/554/EY, tehty 21 päivänä lokakuuta 2008, valtiontuesta C 49/06 (ex NN 65/06), jota Italia on myöntänyt Poste Italianelle korvauksena postitalletustodistusten (buoni fruttiferi postali) jakelusta (EUVL L 189, 21.7.2009, s. 3).

([21]) Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 7.6.2006, UFEX ym. v. komissio, T-613/97, ECLI:EU:T:2006:150.

([22]) Komission 18 päivänä helmikuuta 2013 julkaisema opas (http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/new_guide_eu_rules_procurement_fi.pdf).

(99) Kuten johdanto-osan 94 kappaleessa selitetään, Espanjan viranomaiset katsovat, että yleispalveluvelvoitteen täyttämisestä maksettavan korvauksen laskemisessa käytetty NERA-raporttiin perustuva espanjalainen menetelmä vastaa vältettyjen nettokustannusten menetelmää. Niiden mukaan tässä yhteydessä on merkityksetöntä, ettei espanjalaiseen menetelmään sisälly kannustimia kustannusten ja aineettomien hyötyjen tehostamiseksi, sillä näitä kahta kriteeriä ei ollut olemassa silloin, kun Espanja sovelsi menetelmää. Kyseiset kriteerit otettiin käyttöön myöhemmin direktiivillä 2008/6/EY ja julkisesta palvelusta maksettavaa korvausta koskevilla vuoden 2012 puitteilla.

(100) Espanjan viranomaiset eivät ole samaa mieltä menetelmästä ja kriteereistä, joita komissio on soveltanut kohtuullisen voiton osalta menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä. Ne väittävät, ettei kaikkiin postitoiminnan harjoittajiin sovellettavaa kohtuullisen voiton viitteellistä vaihteluväliä tarvitse olla olemassa, vaan jokainen tapaus on ratkaistava tapauskohtaisten ominaispiirteiden perusteella. Kohtuullisen voiton viitteellistä vaihteluväliä, jota komissio sovelsi 25 päivänä tammikuuta 2012 antamassaan bpostia koskevassa päätöksessä ([23]), ei voida vahvistaa vertailukohdaksi muiden postitoiminnan harjoittajien osalta. Ensinnäkin bpostia koskeva asia poikkeaa huomattavasti Correosin tapauksesta, koska siinä ei ollut kyse yleispalveluvelvoitteen täyttämisestä vaan muista yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvistä palveluista. Toiseksi komissio ei ole soveltanut johdonmukaisesti bpostia koskevassa päätöksessä vahvistettua kohtuullisen voiton viitteellistä vaihteluväliä, minkä vuoksi muissa päätöksissä on sallittu suurempia voittomarginaaleja ([24]).

5.1.2 VAPAUTUS KIINTEISTÖVEROSTA JA ELINKEINOVEROSTA

(101) Espanjan viranomaiset selittävät kiinteistöverosta vapauttamisesta, että vuoden 1998 postilaissa ja vuoden 2010 postilaissa ei ole vapautettu Correosia kiinteistöveron maksamisesta. Muutamat espanjalaiset tuomioistuimet ovat kuitenkin katsoneet molempien postilakien säännöksiä tulkitessaan, että vapautusta kiinteistöverosta voitiin soveltaa Correosiin. Espanjan viranomaiset selittivät, että verosta vapauttamista on sovellettu vain muutamissa tapauksissa. Sitä on nimittäin sovellettu tosiasiallisesti vain 94:ään Correosin paikallisyksikköön, joita on olemassa kaikkiaan 13 000.

(102) Espanjan viranomaisten mukaan verovapautusten ei voida katsoa johtuvan valtiosta, koska ne perustuvat espanjalaisten tuomioistuinten ratkaisuihin, joissa määrätään palauttamaan Correosille sen aiemmin maksama kiinteistövero.

(103) Espanjan viranomaiset katsovat, että elinkeinoverosta vapauttamista on pidettävä voimassa olevana tukena. Kyseinen verovapautus on ollut voimassa ennen Espanjan liittymistä Euroopan talousyhteisöön vuonna 1986. Espanjan viranomaisten mukaan elinkeinoverosta vapauttaminen juontaa juurensa vuoteen 1966, jolloin otettiin käyttöön liike- ja teollisuustoiminnasta sekä näistä saatavista voitoista kannettava vero 29 päivänä joulukuuta 1966 annetulla asetuksella 3313/1966. Kyseinen lupamaksuosuuden muodossa kannettu vero korvattiin 28 päivänä joulukuuta 1988 annetun lain 39/1988 mukaisesti elinkeinoverolla. Espanjan viranomaisten mukaan kyseiseen veroon ei ole tehty merkittäviä muutoksia vuoden 1966 jälkeen huolimatta siitä, että Correos oli vapautettu verosta kokonaan silloin kun se oli luonteensa puolesta valtionhallinnon elin.

5.1.3 VUOSINA 2004, 2005 JA 2006 TEHDYT PÄÄOMANLISÄYKSET

(104) Espanjan viranomaisten mielestä vuosina 2004, 2005 ja 2006 tehdyt pääomanlisäykset eivät ole valtiontukea, sillä ne ovat markkinataloustoimijaperiaatteen mukaisia.

(105) Viranomaiset korostavat, että kyseisiä pääomanlisäyksiä edelsivät etukäteen tehdyt taloudelliset arvioinnit, jotka ovat verrattavissa minkä tahansa yksityisen sijoittajan laatimiin arviointeihin. Pääomanlisäykset oli merkitty valtion osakkaana hyväksymiin monivuotisiin toimintasuunnitelmiin ja kirjattu valtion yleisiin talousarvioihin. Nämä perustuivat puolestaan yrityksen strategiasuunnitelmiin, joiden tarkoituksena oli laajentaa näkymiltään parhaita liiketoiminta-aloja sekä parantaa yrityksen tehokkuutta postimarkkinoiden kasvun hidastuessa merkittävästi.

([23]) Komission päätös2012/321/EU, annettu 25 päivänä tammikuuta 2012, toimenpiteestä SA.14588 (C 20/09), jonka Belgia on toteuttanut De Post – La Posten (nykyisin bpost) hyväksi (EUVL L 170, 29.6.2012, s. 1).

([24]) Katso esim. komission päätös, annettu 28 päivänä maaliskuuta 2012, valtiontuesta SA.33054 (2012/N) – Compensation for net costs incurred to keep a non-commercially viable network for the period 2012–2015 and the continuation of a working capital facility (EUVL C 121, 26.4.2012, s. 1) ja komission päätös 2012/636/EU, annettu 25 päivänä tammikuuta 2012, toimenpiteestä C 36/07 (ex NN 25/07), jonka Saksa on myöntänyt Deutsche Post AG:n hyväksi (EUVL L 289, 19.10.2012, s. 1).

(106) Vuosien 2001–2006 strategiasuunnitelmissa vahvistettiin varsinaisesti toimet, joilla oli tarkoitus saattaa yrityksen nykyaikaistamisprosessi päätökseen seuraaviin tavoitteisiin pyrkien:

a) Taataan postitoiminnan tuleva kestävyys parantamalla tehokkuutta ja vahvistamalla suuremman lisäarvon antavia liiketoimintalajeja.

b) Vahvistetaan liiketoimintoja, joilla keskipitkän aikavälin kasvunäkymät ovat parhaat.

c) Edistetään teknologian kehitystä esimerkiksi tietokantojen ja yritysten postinkäsittelypalvelujen hallinnassa.

d) Nykyaikaistetaan Correosin hallintomallia ja sopeutetaan sitä markkinatilanteeseen.

(107) Espanjan viranomaisten mukaan näiden tavoitteiden saavuttamiseksi yrityksen oli suositeltavaa saada lisävaroja tarvittavien investointien toteuttamiseksi. Kun yrityksen strategia oli analysoitu, osakas päätti tehdä varainhoitovuosina 2004, 2005 ja 2006 kolme pääomanlisäystä, joiden jokaisen määrä oli 16,027 miljoonaa euroa ja kokonaismäärä yhteensä 48,08 miljoonaa euroa. Näitä pääomanlisäyksiä pidettiin olennaisen tärkeinä yrityksen toimintasuunnitelmissa ennakoitujen ja yrityksen ainoan osakkaan tekemiin arviointeihin sisältyvien pääoman tuottoasteiden saavuttamiseksi. Pääomanlisäyksillä vastattiin nimittäin tarpeeseen toteuttaa ylimääräisiä investointeja tai lisäinvestointeja yrityksen suorittamien tavanomaisten investointien lisäksi.

(108) Espanjan viranomaiset väittävät lisäksi, että arviointi konkretisoitui pääomanlisäyksiin liittyviksi viiden vuoden liiketoiminta- ja tulosnäkymiksi. Viiden vuoden ajanjaksoa voidaan pitää kohtuullisena investointipäätösten asianmukaisuuden arvioimiseksi. Nämä ennusteet näkyivät monivuotisissa toimintasuunnitelmissa, jotka sisällytettiin valtion yleisiin talousarvioihin. Varainhoitovuonna 2004 hyväksytystä monivuotisesta toimintasuunnitelmasta kävi ilmi, että vuotuisen liikevaihdon odotettiin kasvavan 3,6 prosenttia ja positiivisen nettotuloksen kasvavan siten, että keskimääräinen vuotuinen marginaali olisi lähellä viittä prosenttia. Taustalla oleva skenaario oli tässä muuttumaton eli ilman pääomanlisäyksiä. Kyseiset tulokset saavutettiin, kun huomioon otetaan, että mainitut pääomanlisäykset tehtiin vuosina 2004, 2005 ja 2006, minkä ansiosta strategiasuunnitelmissa esitetyt toimintalinjat voitiin toteuttaa täysimittaisesti investointien osalta.

(109) Monivuotisiin toimintasuunnitelmiin sisältyneet ja valtion yleisiin talousarvioihin poimitut ennusteet ovat täysin verrattavissa niihin ennusteisiin, joita yksityinen markkinataloustoimija olisi tehnyt. Ne muodostavat perustan, jonka pohjalta valtio teki osakkaana päätöksen yrityksen kolmesta pääomanlisäyksestä, joiden yhteenlaskettu kokonaismäärä oli 48 081 000 euroa.

(110) Kyseiset etukäteen laaditut ennusteet on koottu taulukkoon 3.

Taulukko 3

Monivuotinen toimintasuunnitelma 2004

	2005	2006	2007	2008
Nettoliikevaihto (tuhatta euroa)	1 897 475	1 975 031	2 047 873	2 115 371
Liikevaihdon kasvu	3,4 %	4 %	3,6 %	3,2 %
Varainhoitovuoden nettotulos (tuhatta euroa)	78 092	97 214	106 038	113 403
Ennustettu nettokate	**4,1 %**	**4,9 %**	**5,1 %**	**5,3 %**

(111) Espanjan viranomaiset selittävät, että monivuotisissa toimintasuunnitelmissa on tehty perusteellinen ennakkoanalyysi talouteen ja rahoitukseen liittyvistä ennusteista. Niihin sisältyvissä ennusteissa tuottotasot vastasivat yksityisen sijoittajan edellyttämää tuottotasoa, joten pääoman lisäystä koskeva päätös oli täysin perusteltu, kun sen tarkoituksena oli taata yritykselle mahdollisuus toteuttaa täsmällisiä investointeja ennakoitujen katteiden saavuttamiseksi. Espanjan viranomaisten mukaan kyseiset tuottomarginaalit olisivat saaneet minkä tahansa yksityisen sijoittajan tekemään vastaavan päätöksen.

(112) Espanja ilmoittaa tehneensä pääomanlisäystä koskevan päätöksen, jonka mukaan 16,027 miljoonan euron lisäys tehtäisiin 13 päivänä joulukuuta 2004 varainhoitovuonna 2004 hyväksytyn monivuotisen toimintasuunnitelman mukaisesti. Tähän liittyvät suotuisat rahoitusennusteet on koottu taulukkoon 1. Osakas hyväksyi päätökset myös myöhemmistä pääomanlisäyksistä, jotka tehtiin 5 päivänä koulukuuta 2005 ja 29 päivänä joulukuuta 2006 niin ikään asiaankuuluvien monivuotisten toimintasuunnitelmien mukaisesti. Espanja toteaa myös, että monivuotisissa toimintasuunnitelmissa käytettyjen parametrien todellinen kehityskulku paransi huomattavasti rahoitukseen liittyviä ennusteita, kuten taulukosta 4 voidaan havaita.

Taulukko 4

Todelliset määrät

	2005	2006	2007	2008
Nettoliikevaihto (tuhatta euroa)	1 940 000	2 014 400	2 106 600	2 141 000
Varainhoitovuoden nettotulos	9,1 %	7 %	4,9 %	3,6 %
Nettokate	**4,3 %**	**9,1 %**	**7 %**	**4,9 %**

(113) Edellä esitetyn täydentämiseksi Espanjan viranomaiset esittivät myös Ernst & Youngin jälkikäteen laatiman yksityistä sijoittajaa koskevan todisteen, jonka mukaan tarkasteltujen pääomanlisäysten sisäinen korko oli 9,29 prosenttia, jolloin kyseisen investoinnin markkinapääoman kustannus oli 7,87 prosenttia.

(114) Espanjan viranomaiset katsovat tältä osin, ettei komission menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä esittämissä korjauksissa, jotka perustuvat asiaan komissio vastaan EDF ([25]) ja koskevat tarvetta tehdä tuottoarvio ennen investointia, oteta huomioon, että etukäteen oli tehty taloudellinen arvio ja että raporttiin sisältyvä yksityisen sijoittajan kriteeri täydensi ja vahvisti sovelletun markkinataloustoimijaperiaatteen perustan.

(115) Espanjan viranomaiset kiistävät varsinaisesti asiassa komissio vastaan EDF annetun tuomion merkityksellisyyden tarkasteltavassa tapauksessa, sillä EDF toimi tavanomaisissa markkinaolosuhteissa, kun taas Correosille annettiin yleispalveluvelvoite. Ne väittävät, että arvioitaessa tietyllä alalla toimivaan yritykseen, jota koskee julkisen palvelun velvoite, liittyviä toimenpiteitä, ei jälkikäteen tehdyn tuotto-arvion pätevyyttä voida kiistää, sillä yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tarjoaminen ei täysin vastaa liiketoiminnan logiikkaa, vaan tässä tapauksessa on välttämätöntä ottaa huomioon kaikki käytettävissä olevat objektiiviset ja todennettavissa olevat tiedot.

(116) Tämän logiikan mukaisesti Espanjan viranomaiset katsovat, että merkityksellistä oikeuskäytäntöä ovat pikemmin tuomiot Chronopost I ([26]) ja Chronopost II ([27]), joissa Euroopan unionin tuomioistuin vahvisti komission päätöksessä 98/365 ([28]) tekemän analyysin ratkaistessaan kyseistä päätöstä vastaan nostetut kaksi kannetta. Komissio oli arvioinut päätöksessään, oliko Ranskan postitoiminnan harjoittajan (La Poste) menettely SFMI – Chronopostin osakkaana perusteltua liiketoiminnalliselta kannalta markkinataloudessa toimivaa yksityistä sijoittajaa koskevan kriteerin perusteella, ja verrannut jälkikäteen saatujen tietojen perusteella valtion La Posten hyväksi tekemistä pääomanlisäyksistä saatua sisäistä korkokantaa oman pääoman kustannuksiin.

(117) Espanjan viranomaiset selittävät vielä, että jos komissio kiistäisi sen, että pääomanlisäykset täyttävät markkinataloustoimijaperiaatteen, pääomanlisäyksiä olisi tarkasteltava perussopimuksen 106 artiklan 2 kohdan perusteella, koska niistä saadut varat ohjattiin julkisen palvelun kattamiseen eikä niitä voida millään tavalla pitää mahdollisena toimintatukena varojen käyttötarkoituksen tai luonteen vuoksi.

([25]) Unionin tuomioistuimen tuomio 5.6.2012, komissio v. EDF, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318.
([26]) Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 3.7.2003, yhdistetyt asiat C-83/01 P, C-93/01 P ja C-94/01 P, Chronopost v. UFEX ym., ECLI:EU:C2003:388.
([27]) Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 1.7.2008, yhdistetyt asiat C-341/06 ja C-342/06 P, Chronopost ja La Poste v. UFEX ym., ECLI:EU:C2008:375.
([28]) Komission päätös 98/365/EY, tehty 1 päivänä lokakuuta 1997, Ranskan SFMI-Chronopostille myöntämäksi väitetystä tuesta (EYVL L 164, 9.6.1998, s. 37).

5.1.4 EHDOKKAIDEN VAALIMAINOSTEN JAKELU

(118) Espanjan viranomaisten mukaan vaalimainosten jakelu, jota Correos suoritti, ei ole perussopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea. Correosin vaalijärjestelyjen yhteydessä toteuttamat toiminnot ja erityisesti ehdokkaiden vaalimainosten jakeluun liittyvät toiminnot eivät ole taloudellista toimintaa, vaan kuuluvat valtion tehtäviin.

(119) Espanjan viranomaiset eivät hyväksy etenkään menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä esitettyjä ehdokkaiden vaalimainosten jakelusta esitettyjä päätelmiä, joiden mukaan toimenpide on taloudellista toimintaa. Ne väittävät, ettei valtio ole ottanut käyttöön markkinapohjaisia järjestelyjä sen varmistamiseksi, että joka ikinen mahdollisista äänestäjistä vastaanottaa ehdokkaiden vaalimainoslähetyksen. Vaalimenettely muodostuu useista toiminnoista, jotka ovat kaikki tarpeellisia, liittyvät toisiinsa ja tähtäävät samaan päämäärään: äänestämistä koskevan perusoikeuden toteutumisen takaamiseen. Kyseisen toiminnan on näin ollen katsottava olevan valtion tehtävä.

(120) Espanjan viranomaisten mukaan myös siinä tapauksessa, että toimenpidettä pidettäisiin tukena, kyseessä on voimassa oleva tuki, sillä se on ollut olemassa ennen Espanjan liittymistä Euroopan talousyhteisöön vuonna 1986. Ehdokkaille myönnetty korvaus vaalimainosten jakelusta on ollut voimassa vuodesta 1977, eikä siihen ole tehty minkäänlaista merkittävää muutosta. Vaalisäännöistä 18 päivänä maaliskuuta 1977 annetun kuninkaan asetuksen 44 §:n 3 momentissa säädetään, että ehdokkaiden vaalimainoslähetyksistä perittävät erityiset postimaksut vahvistetaan ministerin määräyksellä. Niinpä 3 päivänä maalikuuta 1977 annetulla ministerin määräyksellä ja 4 päivänä toukokuuta 1977 annetulla ministerin määräyksellä säädettiin, että enintään 50 gramman painoisista lähetyksistä peritään 1 pesetan suuruinen postimaksu, joka on säilynyt muuttumattomana siitä lähtien.

(121) Yleisen vaalilain 59 §:ssä toistetaan velvollisuus vahvistaa ministerin määräyksellä vaalimainoslähetyksistä perittävä erityinen postimaksu. Näin ollen 30 päivänä lokakuuta 1985 annetun ministerin määräyksen 1 §:ssä säädettiin, että 3 päivänä toukokuuta 1977 annetun ministerin määräyksen erityisiä postimaksuja sovellettaisiin jatkossakin. Myöhemmin 30 päivänä huhtikuuta 1986 annetun ministerin määräyksen 1 §:ssä säädettiin, että 30 päivänä lokakuuta 1985 annetun ministerin määräyksen 1 §:ssä säädettyjen erityisten postimaksujen – eli 3 päivänä toukokuuta 1977 annetussa ministerin määräyksessä vahvistettujen erityisten postimaksujen – soveltamista jatketaan. Ehdokkaisiin sovellettavaa erityistä postimaksua ei muutettu 6 päivänä huhtikuuta 1999 annetun kuninkaan asetuksen 605/1999 12 §:ssä eikä vuosien 1998 ja 2010 postilaeissa, vaan siitä säädetään nykyisellään yleisen vaalilain 59 §:ssä, jossa viitataan 3 päivänä maaliskuuta 1977 annetussa ministerin määräyksessä vahvistettuihin erityisiin postimaksuihin.

(122) Espanjan viranomaiset väittävät lisäksi, että jos kyseistä toimenpidettä pidetään valtiontukena, sen olisi katsottava soveltuvan sisämarkkinoille perussopimuksen 106 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

(123) Menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä vahvistetun kymmenen vuoden vanhentumisajan (14 päivästä helmikuuta 2004 14 päivään helmikuuta 2014) perusteella Espanjan viranomaiset väittävät, että tarkasteltavan ajanjakson olisi katettava vuodet 2004–2012, sillä vuonna 2013 ei järjestetty mitään vaaleja.

(124) Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun toimeksiantaminen vuosina 2004–2011 tapahtui antamalla ministerin määräys, jossa ilmoitettiin julkisen palvelun velvoitteiden sisältö, ulottuvuus ja kesto. Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun toimeksianto vuosiksi 2011 ja 2012 annettiin Correosille kunkin vaalin osalta tehtävällä ministerineuvoston päätöksellä. Kyseisissä päätöksissä ilmoitetaan yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun luonne, sisältö, ulottuvuus ja kesto. Toisaalta taulukosta 4 käy ilmi, että joka tapauksessa kokonaiskorvaus, jonka Correos on saanut vaalimainoslähetysten jakelusta vuosina 2004–2012 järjestettyjen vaalien aikana, ei ylittänyt aiheutuneita kustannuksia.

Taulukko 5

Vaalimainosten lähettämisestä Correosille maksettu liian pieni korvaus

(euroa)

Vuosi	Vaalin tyyppi	Kokonais-kustan-nukset	Tulot 0,006 EUR lähetystä kohti	Korvaus vaalimai-nosten jakelusta	Tulot + korvaus kokonaiskustan-nukset
2004	Valtakunnalliset vaalit	[…] (*)	[…]	27 182 926	[…]
2005	Itsehallintoalueiden vaalit	[…]	[…]	3 670 281	[…]

(euroa)

Vuosi	Vaalin tyyppi	Kokonais-kustan-nukset	Tulot 0,006 EUR lähetystä kohti	Korvaus vaalimai-nosten jakelusta	Tulot + korvaus kokonaiskustan-nukset
2006	Itsehallintoalueiden vaalit	[…]	[…]	4 528 376	[…]
2007	Valtakunnalliset vaalit Itsehallintoalueiden vaalit	[…]	[…]	19 536 604	[…]
2008	Valtakunnalliset vaalit Itsehallintoalueiden vaalit	[…]	[…]	19 609 632	[…]
2009	Valtakunnalliset vaalit Itsehallintoalueiden vaalit	[…]	[…]	14 603 021	[…]
2010	Itsehallintoalueiden vaalit	[…]	[…]	4 620 588	[…]
2011	Valtakunnalliset vaalit Itsehallintoalueiden vaalit	[…]	[…]	40 092 858	[…]
2012	Itsehallintoalueiden vaalit	[…]	[…]	14 268 978	[…]
2013	Ei sovelleta	[…]	[…]		[…]
	YHTEENSÄ	**[…]**	**[…]**	**148 113 264**	**[…]**

(*) Liikesalaisuus

5.2 *ESPANJAN HUOMAUTUKSET KOLMANSIEN OSAPUOLTEN ESITTÄMISTÄ HUOMAUTUKSISTA*

(125) Espanjan viranomaiset tuovat ensinnäkin esille, että menettelyn alulle pannut kantelija ei ole esittänyt huomautuksia menettelyn aloittamista koskevasta päätöksestä. Espanjan viranomaiset panevat merkille, että ainoat huomautuksia esittäneet kolmannet osapuolet ovat Correos y Telégrafos, SA ja nimetön osapuoli, jonka voidaan päätellä esitettyjen huomautusten sisällön perusteella edustavan pakettipalvelualaa.

5.2.1 HUOMAUTUKSET NIMETTÖMÄN KOLMANNEN OSAPUOLEN ESITTÄMISTÄ HUOMAUTUKSISTA

(126) Espanjan viranomaiset viittaavat menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä esittämiinsä huomautuksiin niiden useiden väitteiden osalta, joista nimetön kolmas osapuoli ei ole esittänyt mitään lisäperusteita.

(127) Lisäksi Espanjan viranomaiset esittävät muutamia lisähuomautuksia seuraavista seikoista.

5.2.1.1 ***Tutkinnan kohteena olevan ajanjakson pidentäminen***

(128) Espanjan viranomaisten mukaan pyyntöä tutkinnan laajentamisesta koskemaan vanhentumisajan ulkopuolelle jäävää ajanjaksoa ei voida hyväksyä ja se on epäasianmukainen, sillä unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan komissio kohdistaa perussopimuksen 108 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun muodollisen tutkintamenettelyn ainoastaan toimenpiteisiin, joiden soveltumista sisämarkkinoille on syytä epäillä vakavasti, jos kyseiset toimenpiteet on toteutettu kymmenen vuoden vanhentumisajan ulkopuolella. Espanjan viranomaiset huomauttavat lisäksi, että nimetön kolmas osapuoli on tunnustanut tämän seikan huomautuksissaan todetessaan, että: ”On selvää, ettei tutkintamenettelyä voida kohdistaa näihin määriin, sillä niitä koskeva valvontamahdollisuus on vanhentunut.”

(129) Espanjan viranomaiset katsovat niin ikään, että pyyntö tutkinnan laajentamisesta vuoden 2010 jälkeiseen aikaan on perusteeton, sillä Espanjan valtio on suorittanut ainoastaan ennakkomaksuja, jotka oikaistaan asiaankuuluvalla tavalla, kunhan nettokustannukset on määritetty sen jälkeen, kun uusi palvelusuunnitelma on annettu tiedoksi ja Euroopan komissio on ottanut siihen kantaa.

(130) Ne katsovat, että kyseinen kolmas osapuoli tunnustaa implisiittisesti, että nettokustannukset voidaan määrittää vasta uuden palvelusuunnitelman hyväksymisen jälkeen, sillä se mainitsee huomautuksissaan Correosin vuoden 2014 tilinpäätöksen liitetiedot, joissa todetaan seuraavaa: ”Kansallisen kilpailuviranomaisen ([29]) mahdollinen päätös, joka koskee postin yleispalvelun nettokustannuksista varainhoitovuosina 2011, 2012 ja 2013 laadittavaa laskelmaa, voi vaikuttaa kirjattuihin määriin, jos laskelma ei vastaa valtion yleisessä talousarviossa huomioon otettuja nettokustannuksia. Tätä lopullista vaikutusta ei voida laskea, ennen kuin uusi palvelusuunnitelma, jossa vahvistetaan nettokustannusten laskennassa käytetty menetelmä ja käsitteet, tulee voimaan.”

5.2.1.2 ***Arvonlisäverosta vapauttamiseen liittyvä väitetty etu***

(131) Espanjan viranomaiset selittävät, että arvonlisäverosta vapauttamisesta on säädetty Espanjan lainsäädännössä täysin yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä 28 päivänä marraskuuta 2006 annetun neuvoston direktiivin 2006/112/EY mukaisesti. Espanjan viranomaiset muistuttavat lisäksi, ettei olennainen edellytys, jonka mukaan toimenpiteen on johduttava valtiosta, täyty, kun kansallisella säädöksellä on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä yhteisön säädös, jossa ei jätetä lainkaan harkintavaltaa, kuten on vahvistettu yhteisöjen tuomioistuimen 23 päivänä huhtikuuta 2009 asiassa C-460/07 antamassa tuomiossa Puffer ([30]).

5.2.1.3 ***Valtion väitetysti myöntämät korvaukset Correosin markkinointi- ja tiedotuskampanjoiden rahoittamiseen***

(132) Espanjan viranomaiset kiistävät, että Correos olisi voinut käyttää tukia markkinointi- ja tiedotuskampanjoidensa rahoittamiseen.

(133) Ne selventävät eritoten, että nimettömän kolmannen osapuolen mainitsemat markkinointi- ja viestintäsuunnitelmat osoituksena tällaisesta tuesta sisältävät joukon yleiseen valtionhallintoon kuuluvien elinten ja julkisten yritysten suorittamia kyseiseen alaan liittyviä toimia, joilla on ollut tilastointitarkoitus, mutta kyseisissä suunnitelmissa mainitut Correosin markkinointikustannukset on katettu aina Correosin omasta talousarviosta.

(134) Espanjan viranomaiset selittävät, että kuten suunnitelmassa itsessään tuodaan esille, hallinnon yhteinen elin, markkinointi- ja tiedotuskomitea, sisällyttää kyseiseen suunnitelmaan kaikki eri elinten kampanjat, joilla pyritään kehittämään yleistä valtionhallintoa ja sen alaisuudessa toimivia yksikköjä. Correos y Telégrafos SA laatii kaikkien muiden julkisten yritysten tavoin omat markkinointisuunnitelmansa, jotka se rahoittaa omista varoistaan, ja nämä suunnitelmat sisällytetään mainittuun suunnitelmaan ainoastaan tilastointitarkoituksessa.

5.2.2 HUOMAUTUKSET CORREOSIN ESITTÄMISTÄ HUOMAUTUKSISTA

(135) Espanjan viranomaiset ilmaisevat olevansa samaa mieltä Correos y Telégrafos S.A:n esittämistä huomautuksista.

(136) Ne haluavat täsmentää Correosin kirjallisissa huomautuksissa esitettyä pyyntöä, jonka mukaan jaetut osingot olisi vähennettävä menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä ilmoitetusta korvauksen ylijäämästä, ja ne toistavat, ettei korvauksen ole toistaiseksi vahvistettu olevan liian suuri.

(137) Espanja toistaa kuitenkin myös huomautuksensa ja korostaa, että kyseisten osinkojen maksu on otettava huomioon ja ne on vähennettävä mahdollisesta tuesta, jos sellaisen olemassaolo vahvistetaan muodollisen tutkintamenettelyn aikana. Correos jakoi kyseiset osingot valtiolle kertaluonteisesti ylimääräisinä, ja ne on otettava Espanjan viranomaisten mukaan huomioon laskettaessa Correosin käyttöön annettuja valtion varoja komission antaman Statsbaner-päätöksen ([31]) mukaisesti.

([29]) Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, CNMC. CNMC tekee päätökset, kun postin yleispalvelun nettokustannukset on laskettu ja on todettu, etteivät kyseisille vuosille ennakoidut kustannukset täsmää laskelman tulokseen.

([30]) Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 23.4.2009, Sandra Puffer v. Unabhängiger Finanzsenat, Außenstelle Linz, C-460/07, ECLI:EU:C:2009:254.

([31]) Komission päätös 2011/3/EU, annettu 24 päivänä helmikuuta 2010, Tanskan liikenneministeriön ja Danske Statsbaner -yrityksen välisistä julkisia liikennepalveluja koskevista sopimuksista (valtiontuki C 41/08 (ex NN 35/08)) (EUVL L 7, 11.1.2011, s. 1).

5.3 *ESPANJAN LISÄHUOMAUTUKSET*

5.3.1 VAIHTOEHTOISET MALLIT YLEISPALVELUVELVOITTEESTA VUOSINA 2004–2010 MAKSETUN LIIAN SUUREN KORVAUKSEN LASKEMISEKSI

(138) Espanjan viranomaiset toistavat, että Correosille yleispalveluvelvoitteesta vuosina 2004–2010 myönnetyt korvaukset eivät ole valtiontukea ja että jos ne katsottaisiin valtiontueksi, niitä olisi pidettävä sisämarkkinoille soveltuvina. Espanjan viranomaiset hyväksyvät kustannusten kohdentamismenetelmään ([32]) perustuvan mallin, jonka komissio esitti menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä, ja katsovat, että mahdollisten ylijäämien laskenta voisi perustua ainoastaan seuraaviin olettamiin:

(139) Ensinnäkin varattujen palveluiden segmentti ja muiden kuin varattujen palveluiden segmentti on käsiteltävä erikseen: varattujen palveluiden segmentti vastaa monopoliasemassa tarjottuja postin yleispalveluja, ja muiden kuin varattujen palveluiden segmentti käsittää postin yleispalvelut. Lisäksi varattujen palveluiden segmentillä maksettavaan korvaukseen sovelletaan menetelmää, jonka tulokset vastaavat täysin kustannusten kohdentamismenetelmällä saatuja tuloksia. Muiden kuin varattujen palveluiden segmentillä sovelletaan vältettyjen nettokustannusten menetelmää. Korvaus lasketaan ja määritetään kummankin segmentin osalta erikseen. Tämän vuoksi kyseisiä segmenttejä on pidettävä kahtena erillisenä yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvänä palveluna, joita arvioidaan erikseen ja erilaisilla korvausmenetelmillä. Espanjalaisen menetelmän mukaan varattujen palveluiden segmentillä korvaus vastaa kirjattuja nettokustannuksia (yhteenlaskettujen kustannusten ja tulojen välinen erotus), kun taas muiden kuin varattujen palveluiden segmentillä korvaus lasketaan vältettyjen nettokustannusten menetelmällä, jossa lasketaan yhteen ainoastaan muiden kuin varattujen palveluiden segmentin alijäämäisten osasegmenttien tappiot. Lähtökohtana on, että mikä tahansa yksityinen toimija, jolla ei ole julkisen palvelun velvoitteita, lakkauttaisi alijäämäiset palvelut.

(140) Tämän logiikan mukaan Correosille yleispalveluvelvoitteesta vuosina 2004–2010 myönnetystä noin 955 237 000 euron kokonaiskorvauksesta noin 637 850 000 euroa (varattujen palveluiden segmentillä kirjatut tappiot) kohdennettaisiin varattujen palveluiden segmentille ja loput (317 387 000 euroa) muiden kuin varattujen palveluiden segmentille (katso taulukko 6).

Taulukko 6

Yleispalveluvelvoitteesta maksetut korvaukset varattujen palveluiden segmentillä ja muiden kuin varattujen palveluiden segmentillä

(miljoonaa euroa)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Yhteensä
Varattujen palveluiden segmentti	46,171	40,435	39,558	80,823	101,783	176,559	152,521	637,850
Muiden kuin varattujen palveluiden segmentti	44,859	47,294	55,199	39,441	40,863	45,919	43,812	317,387
Yhteensä	**91,030**	**87,729**	**94,757**	**120,264**	**142,646**	**222,478**	**196,333**	**955,237**

(141) Espanjan viranomaisten mukaan näitä kahta korvausta on arvioitava erikseen, mikä johtaa toisenlaiseen lopputulokseen kuin mihin komissio päätyi menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä.

5.3.1.1 ***Yleispalveluvelvoitteen varattujen palveluiden segmentillä maksettujen korvausten arviointi***

(142) Espanjan viranomaiset ehdottavat, että yleispalvelun varattujen palveluiden segmentillä maksettuja korvauksia arvioitaisiin soveltamalla kustannusten kohdentamismenetelmää ja viitearvoltaan 4,8 prosentin myyntivoittoa ([33]), jäljempänä 'ROS' (jota käytettiin viitteenä tapauksessa bpost vähäriskisten lähetysten kohdalla).

([32]) Kustannusten kohdentamismenetelmän mukaan yleispalveluvelvoitteen kaltaisen julkisen palvelun velvoitteen nettokustannukset saadaan selville laskemalla julkisen palvelun velvoitteiden täyttämisestä aiheutuneiden kustannusten ja siitä saatujen tulojen välinen erotus. Menetelmän mukaan nettokustannuksiin voidaan lisätä kohtuullinen voitto, kun lasketaan hyväksyttävän korvauksen enimmäismäärää.

([33]) Myyntivoitto mittaa kannattavuutta, ja sitä kutsutaan myös liiketoiminnan voittomarginaaliksi. Se lasketaan liiketuloksen (ennen korko- ja veroeriä) ja myyntituloksen välisenä suhteena. Tarkemmin sanottuna liiketulos on liiketoiminnan tulojen ja menojen erotus.

(143) Tämän mallin perusteella Correos on saanut selvästi liian pienen korvauksen kyseisen yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tarjoamisesta, sillä yleispalvelun varattujen palveluiden segmentillä myönnetyt tuet vastaavat täsmälleen kirjattuja nettokustannuksia, mikä käy ilmi taulukosta 7, jolloin korvauksen alijäämä vastaa laskematta jääneen kohtuullisen voiton määrää.

Taulukko 7

Yleispalveluvelvoitteen varattujen palveluiden segmentin liian pieni korvaus

(miljoonaa euroa)

Yleispalveluvelvoitteen varattujen palveluiden segmentti	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Yhteensä
Tulot	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Kustannukset	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Nettokustannus = kustannukset – tulot	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Kohtuullinen voitto (oletuksena 4,8 %:n ROS)	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Nettokustannus + kohtuullinen voitto	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Correosille myönnettävissä olevan korvauksen enimmäismäärä	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Correosille myönnetty korvaus	46,171	40,435	39,558	80,823	101,783	176,559	152,521	637,850
Korvauksen alijäämä = enimmäiskorvaus – myönnetty korvaus	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**

(144) Espanjan viranomaiset selittävät, että koska Correosille on maksettu liian pieni korvaus varattujen yleispalvelujen tarjoamisesta ja koska myös muut julkisesta palvelusta maksettavaa korvausta koskevissa vuoden 2012 puitteissa vahvistetut edellytykset täyttyvät, kyseisistä palveluista myönnettyä korvausta on pidettävä sisämarkkinoille soveltuvana.

5.3.1.2 ***Yleispalveluvelvoitteen muiden kuin varattujen palveluiden segmentillä maksettujen korvausten arviointi***

(145) Espanjan viranomaiset katsovat, että yleispalveluvelvoitteen piiriin kuuluvien muiden kuin varattujen palveluiden osalta on sovellettava viitearvoa, jota käytettiin asiassa bpost pieniriskisten lähetysten kohdalla.

(146) Espanjan viranomaiset myöntävät kuitenkin, että tällaisessa tilanteessa yleispalveluvelvoitteen piiriin kuuluvien muiden kuin varattujen palveluiden segmentillä ilmenisi jokaisena varainhoitovuonna negatiivinen nettokustannus eli nettovoitto, joka ei antaisi mahdollisuutta myöntää minkään tyyppistä korvausta, kuten taulukosta 8 käy ilmi.

Taulukko 8

Yleispalveluvelvoitteen piiriin kuuluvien muiden kuin varattujen palveluiden segmentin liian suuri korvaus

(miljoonaa euroa)

Yleispalveluvelvoitteen piiriin kuuluvien muiden kuin varattujen palveluiden segmentti	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Yhteensä
Tulot	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Kustannukset	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

(miljoonaa euroa)

Yleispalveluvelvoitteen piiriin kuuluvien muiden kuin varattujen palveluiden segmentti	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Yhteensä
Nettokustannus = Kustannukset – Tulot	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Kohtuullinen voitto (oletuksena 7,4 %:n ROS)	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Nettokustannus + kohtuullinen voitto	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Korvauksen enimmäismäärä	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Myönnetty korvaus	44,859	47,294	55,199	39,441	40,863	45,919	43,812	317,387
Korvauksen ylijäämä = myönnetty korvaus – korvauksen enimmäismäärä	**44,859**	**47,294**	**55,199**	**39,441**	**40,863**	**45,919**	**43,812**	**317,387**

(147) Tämän mallin mukaisesti yleispalveluvelvoitteen piiriin kuuluvien muiden kuin varattujen palveluiden segmentille osoitettua korvausta voitaisiin pitää sisämarkkinoille soveltumattomana, sillä Correosille maksettu korvaus oli liian suuri. Espanjan viranomaiset korostavat kuitenkin myös, että osingot on otettava huomioon ja vähennettävä tosiasiallisesti Correosille myönnetyn korvauksen määrästä, kuten johdanto-osan 148–152 kappaleessa selitetään.

5.3.2 OSINGOT

(148) Espanjan viranomaiset selittävät, että Correos on maksanut osinkoja vuosina 2004–2010.

Taulukko 9

Correosin maksamat osingot

(miljoonaa euroa)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Yhteensä
Maksetut osingot	0,000	0,000	29,775	30,576	51,958	38,966	0,000	151,275

(149) Espanjan viranomaisten mukaan kyseisiä osinkoja ei tule pitää osakkaalle maksettuna palkkiona, vaan ne ovat toimineet pikemminkin epäsuorana palautusmekanismina, jonka avulla Espanjan viranomaiset ovat voineet tapauksen erityisissä olosuhteissa pienentää mahdollista rahoituksen ylijäämää ja periä varoja takaisin yhtiöltä. Valtio päätti budjettivaltaansa käyttäen sisällyttää tällaisen ennusteen jokaiseen vuosina 2005–2008 hyväksyttyyn valtion yleiseen talousarvioon talousarviopäätöksen antamisvuotta edeltävänä vuonna mahdollisesti havaitun liiallisen rahoituksen oikaisemiseksi. Tällaista päätöstä ei tehty varainhoitovuosina 2009 ja 2010, sillä kyseisinä vuosina yritykselle ennakoitiin koituvan tappioita.

(150) Espanjan viranomaiset selittävät ensinnäkin, että osinkojen jakamista koskeva päätös johtuu Espanjan valtiosta, joka on toiminut viranomaisena. Päätös ei johdu Correosin varsinaisesta johdosta. Espanjan viranomaiset selittävät tässä yhteydessä seuraavaa:

a) Correosin osingonjakoa koskeva päätös näkyy valtion yleisissä talousarvioissa niin yrityksen kyseisessä pääomaerässä kuin valtion muita tuloja kuin verotuloja koskevassa luvussa. Valtion yleiset talousarviot hyväksytään ministerineuvoston antamalla lakiehdotuksella, joka annetaan parlamentin lopullisesti hyväksyttäväksi.

b) Tarve tehdä oikaisuja rahoitukseen osinkojen avulla perustuu yrityksen tulokseen valtion yleisen talousarvion kohdevuotta edeltävänä vuonna, sillä vain nämä tulokset ovat saatavilla silloin, kun talousarviota koskeva lakiehdotus annetaan joka vuoden syyskuussa.

c) Correos ei saa yrityksenä mitään etua osinkojen maksamisesta valtiolle, joka oli joka tapauksessa sitoutunut maksamaan korvauksen postin yleispalvelusta vuoteen 2010 asti.

(151) Toiseksi Espanjan viranomaiset selittävät, että olosuhteiden vuoksi osingot olivat ainoa käytettävissä oleva keino muuttaa tiettyinä vuosina mahdollisesti liiallista rahoitusta seuraavista syistä:

a) Espanja allekirjoitti Correosin kanssa vuonna 2000 sopimuksen, jossa sovittiin etukäteislaskelmaan perustuvasta varainhoitovuoteen 2010 asti automaattisesti maksettavasta korvauksesta.

b) Vaikka Espanjan viranomaiset eivät suorittaneet muodollista tutkimusta korvausten mahdollisten ylijäämien määrittämiseksi, ne olivat tietoisia siitä, että yrityksen erityisen suotuisa taloudellinen tilanne osoitti, ettei osa rahoituksesta ollut ehkä tarpeen tiettyinä vuosina.

c) Tällaisissa olosuhteissa osingonjako oli ainoa valtion käytettävissä oleva laillinen keino, jolla se saattoi pienentää Correosille myönnetyn rahoituksen mahdollista ylijäämää, sillä edellä mainitussa sopimuksessa ei ollut sovittu vaihtoehtoisista keinoista. Osingot toimivat tässä tapauksessa eräänlaisena mukautusjärjestelynä.

d) Espanjan viranomaiset korostavat samoin, ettei Correos saanut mitään erityistä taloudellista etua tällaisista mahdollisista rahoituksen ylijäämistä ja niiden palauttamisesta osinkoina. Yrityksen tuottoaste oli kyseisinä vuosina korkea (eikä se tarvinnut lisävaroja toimintansa varmistamiseen), se ei ottanut pankkilainoja (eikä siis hyödyntänyt suurempaa maksukykyään) eikä se ostanut muita yrityksiä.

(152) Edellä esitetyn perusteella Espanjan viranomaiset selittävät, että vuonna N jaetuista osingoista tehtiin päätös vuonna N – 1 vuonna N – 2 kirjatun tuloksen perusteella. Kyseisillä osingoilla pyrittiin siis mukauttamaan vuonna N – 2 maksettua korvauksen ylijäämää, kuten taulukosta 10 käy ilmi.

Taulukko 10

Osingot ja korvauksen ylijäämä

(miljoonaa euroa)

	Osinkojen määrä	Maksuvuosi	Ylijäämään liittyvä vuosi	Asianomaisen vuoden ylijäämä	Asianomaisen vuoden ylijäämä oikaistuna
	29,775	2006	2004	44,859	15,084
	30,576	2007	2005	47,294	16,718
	51,958	2008	2006	55,199	3,241
	38,966	2009	2007	39,441	0,475
	0,000	2010	2008	40,863	40,863
	0,000	2011	2009	45,919	45,919
	0,000	2012	2010	43,812	43,812
Yhteensä	**151,275**			**317,387**	**166,112**

6. **UNIPOSTIN ESITTÄMÄT LISÄHUOMAUTUKSET**

(153) Unipost ilmoitti komissiolle 20 päivänä maaliskuuta 2018, että se oli asetettu maksukyvyttömyysmenettelyyn 19 päivänä helmikuuta 2018 ja että sen mielestä Correosille myönnetty sisämarkkinoille soveltumaton valtiontuki oli vaikuttanut merkittävästi sen maksukyvyttömyyteen.

(154) Unipostin mukaan Correos oli pystynyt kyseisen sisämarkkinoille soveltumattoman tuen avulla polkemaan hinnat alemmas muiden kuin varattujen palveluiden markkinoilla soveltamalla hinnoittelukäytäntöä, joka ei ollut oikeassa suhteessa sen kustannuksiin nähden kyseisillä muiden kuin varattujen palveluiden markkinoilla.

7. **TOIMENPITEIDEN ARVIOINTI**

7.1 *VUODEN 1998 POSTILAIN NOJALLA YLEISPALVELUVELVOITTEESTA MAKSETUT KORVAUKSET*

7.1.1 PERUSSOPIMUKSEN 107 ARTIKLAN 1 KOHDASSA TARKOITETTU VALTIONTUKI

(155) Perussopimuksen 107 artiklan 1 kohdan mukaan ”jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan”.

(156) Tästä voidaan päätellä, että rahoitustoimenpiteen katsominen perussopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi valtiontueksi edellyttää kaikkien seuraavien edellytysten täyttymistä: i) toimenpiteen on johduttava jäsenvaltiosta ja oltava valtion varoista myönnetty; ii) toimenpiteen on annettava yritykselle taloudellista etua; iii) edun on oltava valikoivaa.

7.1.1.1 ***Toimenpiteen johtuminen valtiosta ja myöntäminen valtion varoista***

(157) Jotta toimenpiteen voidaan katsoa olevan perussopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea, tuen on oltava valtion myöntämää tai valtion varoista myönnettyä. ”Valtion varoilla” tarkoitetaan kaikkia julkisen sektorin varoja ([34]), mukaan lukien valtion sisäisten yksikköjen (hajautetun hallinnon, osavaltioiden, alueellisten ja muiden yksikköjen) ([35]) varat.

(158) Korvaukset vuoden 1998 postilain nojalla tarjottavasta postin yleispalvelusta maksetaan suoraan valtion yleisestä talousarviosta ja johtuvat näin ollen selvästi valtiosta ja on myönnetty valtion varoista.

7.1.1.2 ***Yritykselle annettava valikoiva taloudellinen etu***

A. **Tuen valikoivuus**

(159) Jotta valtiontuki kuuluisi perussopimuksen 107 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan, sen on suosittava ”jotakin yritystä tai tuotannonalaa”. Valtiontueksi katsotaan siten vain toimenpiteet, joilla suositaan yrityksiä ja annetaan niille valikoivasti etua.

(160) Yleispalveluvelvoitteesta maksettavat korvaukset ovat selkeästi valikoivia, sillä niistä hyötyy vain yksi yritys, Correos.

B. **Yrityksen käsite**

(161) Tietylle yksiköllä myönnettävää julkista rahoitusta voidaan pitää valtiontukena vain, mikäli kyseinen yksikkö on perussopimuksen 107 artiklan 1 kohdan mukainen ”yritys”. Euroopan unionin tuomioistuin, jäljempänä ’unionin tuomioistuin’, on täsmentänyt toistuvasti, että yrityksillä tarkoitetaan taloudellista toimintaa harjoittavia yksikköjä ([36]). Yksikön määritteleminen yritykseksi riippuu näin ollen yksikön toiminnan luonteesta, eikä sillä ole mitään tekemistä sen kanssa, mikä oikeudellinen asema yksiköllä on tai miten sen toiminta rahoitetaan ([37]).

([34]) Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 12.12.1996, Compagnie nationale Air France v. Euroopan yhteisöjen komissio, T-358/94, ECLI:EU:T:1996:194, 56 kohta.

([35]) Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 14.10.1987, Saksan liittotasavalta v. Euroopan yhteisöjen komissio, 248/84, ECLI:EU:C:1987:437, 17 kohta, ja yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 6.3.2002, Territorio Histórico de Álava – Diputación Foral de Álava (T-92/00), Ramondín, SA ja Ramondín Cápsulas, S.A v. Euroopan yhteisöjen komissio (T-103/00), T-92/00 ja T-103/00, ECLI:EU:T:2002:61, 57 kohta.

([36]) Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 12.9.2000, Pavel Pavlov ym. v. Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten, C-180/98–C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, 74 kohta.

([37]) Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 23.4.1991, Höfner & Fritz Elser v. Macrotron GmbH, C-41/90, ECLI:EU:C:1991:161, 21 kohta, ja yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 12.9.2000, Pavel Pavlov ym. v. Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten, C-180/98–C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, 74 kohta.

Toimintaa tulee yleensä pitää luonteeltaan taloudellisena silloin, kun kyse on tavaroiden ja palveluiden tarjoamisesta markkinoilla ([38]). Toimijaa, joka harjoittaa sekä taloudellista että ei-taloudellista toimintaa, pidetään yrityksenä ainoastaan ensin mainitun toiminnan osalta ([39]). Se, että yksikkö ei tavoittele voittoa, ei vielä välttämättä tarkoita sitä, että sen toiminta ei olisi luonteeltaan taloudellista ([40]).

(162) Tarkasteltavassa tapauksessa Correos tarjoaa vastikkeellisia postipalveluja Espanjan markkinoilla toisten palvelun-tarjoajien kanssa kilpaillen. Postipalvelujen tarjoaminen kyseisillä markkinoilla on siis taloudellista toimintaa. Correos saa yleispalveluvelvoitteesta maksettavista korvauksista hyvitystä joidenkin näiden postipalvelujen tarjoamisesta ja viime kädessä niillä hyvitetään sen taloudellista toimintaa. Tämän perusteella Correosia on pidettävä yrityksenä kyseisillä toimenpiteillä rahoitetun toiminnan osalta.

C. **Taloudellinen etu**

(163) Perussopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu etu on mikä tahansa taloudellinen hyöty, jota yritys ei olisi saanut tavanomaisissa markkinaolosuhteissa, toisin sanoen ilman valtion toimenpidettä ([41]). Ainoastaan valtion toimenpiteen vaikutuksella yritykseen on merkitystä, ei sen syyllä tai tavoitteella ([42]). Edusta on kyse aina, kun yrityksen taloudellinen tilanne paranee valtion toimenpiteen johdosta.

(164) Yleispalveluvelvoitteesta maksettavat korvaukset on tarkoitettu kattamaan Correosille yleispalveluvelvoitteen täyttämisestä aiheutuvat nettokustannukset kokonaan tai osittain. Ilman valtion toimenpidettä Correosin olisi vastattava näistä kustannuksista itse. Tarkasteltu toimenpide vapauttaa Correosin osittain taloudellisesta toiminnastaan aiheutuvista kustannuksista, mikä parantaa Correosin taloudellista tilannetta. Tämän perusteella Correos saa ensi katsomalta etua kyseisestä toimenpiteestä, sanotun kuitenkaan vaikuttamatta kysymykseen siitä, täyttääkö toimenpide Altmark-tuomiossa vahvistetut edellytykset.

D. **Altmark-kriteerien täyttyminen**

(165) Unionin tuomioistuimen Altmark-tuomiossa vahvistamat neljä edellytystä täyttävälle yritykselle maksettavaa korvausta julkisesta palvelusta ei pidetä taloudellisena etuna eikä se ole näin ollen valtiontukea ([43]). Kyseiset neljä edellytystä ovat seuraavat:

a) ”(…) Ensinnäkin edunsaajayrityksen tehtäväksi on tosiasiassa annettava julkisen palvelun velvoitteiden täyttäminen ja nämä velvoitteet on määriteltävä selvästi. (…)

b) (…) Toiseksi ne parametrit, joiden perusteella korvaus lasketaan, on etukäteen vahvistettava objektiivisesti ja läpinäkyvästi (…).

c) (…) Kolmanneksi 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 (…).

d) (…) Neljänneksi silloin, kun julkisen palvelun velvoitteiden täyttämisestä vastaavaa yritystä ei tietyssä konkreettisessa tapauksessa valita sellaisessa julkisia hankintoja koskevassa menettelyssä, jossa on mahdollista valita se ehdokas, joka kykenee tuottamaan kyseiset palvelut julkisyhteisön kannalta vähäisimmin kustannuksin, tarvittavan korvauksen taso on määritettävä tarkastelemalla sellaisia kustannuksia, joita hyvin

([38]) Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 16.6.1987, Euroopan yhteisöjen komissio v. Italian tasavalta, C-118/85, ECLI:EU:1987:283, 7 kohta.

([39]) Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 24.10.2002, Aéroports de Paris v. Euroopan yhteisöjen komissio, C-82/01 P, ECLI:EU:C:2002:617, 74 kohta, ja yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 1.7.2008, Motosykletistiki Omospondia Ellados NPID (MOTOE) v. Elliniko Dimosio, C-49/07, ECLI:EU:C:2008:376, 25 kohta. Katso myös komission tiedonanto Euroopan unionin valtiontukisääntöjen soveltamisesta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamisesta myönnettävään korvaukseen (EUVL C 8, 11.1.2012, s. 4), 9 kohta.

([40]) Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 1.7.2008, Motosykletistiki Omospondia Ellados NPID (MOTOE) v. Elliniko Dimosio, C-49/07, ECLI:EU:C:2008:376, 27 kohta, ja yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 16.11.1995, Fédération Française des Sociétés d’Assurance, Société Paternelle-Vie, Union des Assurances de Paris-Vie ja Caisse d’Assurance et de Prévoyance Mutuelle des Agriculteurs v. Ministère de l’Agriculture et de la Pêche, C-244/94, ECLI:EU:C:1995:392, 21 kohta.

([41]) Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 11.7.1996, Syndicat français de l’Express international (SFEI) ym. v. La Poste ym., C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, 60 kohta, ja yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 29.4.1999, Espanjan kuningaskunta v. Euroopan yhteisöjen komissio, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, 41 kohta.

([42]) Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 2.7.1974, Italian tasavalta v. Euroopan yhteisöjen komissio, 173/73, ECLI:EU:C:1974:71, 13 kohta.

([43]) Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 24.7.2003, Altmark Trans GmbH ja Regierungspräsidium Magdeburg v. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415.

johdetulle ja asetettujen julkisen palvelun velvoitteiden täyttämisen kannalta riittävillä kuljetusvälineillä varustetulle keskivertoyritykselle aiheutuisi kyseisten velvoitteiden täyttämisestä, kun otetaan huomioon toiminnasta saadut tulot ja kyseisten velvoitteiden täyttämisestä saatava kohtuullinen voitto."

(166) Komissio vahvistaa Correosille tarkasteltavalla jaksolla myönnetyn korvauksen osalta menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä ([44]) esitetyt näkemykset siitä, etteivät kolmas ja neljäs Altmark-tuomiossa vahvistetuista edellytyksistä täyty.

Kolmas Altmark-kriteeri

(167) Komissio määritti 25 päivänä tammikuuta 2012 antamassaan bpostia koskevassa päätöksessä ([45]) kaikkiin unionin postitoiminnan harjoittajiin sovellettavan kohtuullisen voiton viitteellisen vaihteluvälin. Komissio määritti kyseisen viitetuottotason kolmen asiantuntijatutkimuksen (jotka olivat tehneet WIK Consult, Deloitte ja Charles River Associates) perusteella. Kaikkiin postitoiminnan harjoittajiin unionissa sovellettava viitetuottotaso (ilmaistuna ROS-arvona) perustuu kaikkien toisiinsa verrattavissa olevien posti- ja pakettipalvelualan yritysten kannattavuuteen eri maissa. Kun postitoiminnan harjoittajalla on merkittäviä riskejä, sovelletaan vaihteluväliä [ROS 5,4 %–7,4 %], kun taas riskin ollessa pieni sovelletaan vaihteluväliä [ROS 3,6 %–4,8 %] ([46]).

(168) Menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä komissio oli ilmaissut epäilevänsä, että Correos on voinut saada liian suuren korvauksen seuraavan laskelman (katso taulukko 11) perusteella käyttämällä asiassa bpost vahvistettua suurempaa ROS:n viitearvoa.

Taulukko 11

Correosille mahdollisesti maksettu liian suuri korvaus

(miljoonaa euroa)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Yhteensä
Yleispalveluvelvoitteesta saadut tulot	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Yleispalveluvelvoitteesta aiheutuneet kustannukset	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Nettokustannus = kustannukset – tulot	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Kohtuullinen voitto (oletuksena 7,4 %:n ROS)	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Nettokustannus + kohtuullinen voitto	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Correosille myönnettävissä olevan korvauksen enimmäismäärä	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Correosille myönnetty korvaus	91,030	87,729	94,757	120,264	142,646	222,478	196,333	955,237
Mahdollinen korvauksen ylijäämä = myönnetty korvaus – korvauksen enimmäismäärä	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**

([44]) Katso menettelyn aloittamista koskevan päätöksen 71–82 kohta.
([45]) Katso päätöksen 2012/321/EU johdanto-osan 296–320 kappale.
([46]) Bpostin tapauksessa kohtuullisen voiton viitearvoksi katsottiin ROS 4,8 % vuosina 2004 ja 2005 ja ROS 7,4 % vuosina 2006–2010. Näiden kohtuullisen voiton viitetasojen perusteella komissio päätteli, että bpost oli saanut liian suuren korvauksen, joten oli aiheellista periä takaisin 417 miljoonaa euroa (katso http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-45_en.htm).

(169) Espanjan viranomaiset ja/tai Correos ([47]) ovat esittäneet muutamia huomautuksia komission ilmaisemista epäilyistä (katso 4.1.1 ja 5.1.1 jakso).

a) Vältettyjen nettokustannusten menetelmällä voidaan varmistaa, täyttyykö kolmas Altmark-kriteeri.

b) Espanjalaisessa menetelmässä sovelletaan pätevällä tavalla vältettyjen nettokustannusten menetelmää.

c) Correosille myönnetyt korvaukset vastaavat yleispalveluvelvoitteen vältettyjä nettokustannuksia, joten korvaus ei ole voinut olla liian suuri ja kolmannen Altmark-kriteerin on katsottava täyttyvän.

d) Luottamuksensuojan periaatetta sovelletaan siltä osin, kuin on kyse kolmannen Altmark-kriteerin täyttymisestä käyttämällä vältettyjen nettokustannusten menetelmää ja viime kädessä espanjalaista menetelmää.

e) Espanjan viranomaiset ovat ehdottaneet myös vaihtoehtoa kustannusten kohdentamismenetelmän soveltamiselle, ja sillä saatu tulos poikkeaa komission tuloksesta.

(170) Nämä väitteet analysoidaan seuraavassa.

— Vältettyjen nettokustannusten menetelmällä voidaan varmistaa, täyttyykö kolmas Altmark-kriteeri.

(171) Espanjan viranomaiset ja/tai Correos katsovat, että kolmannen Altmark-kriteerin täyttyminen voidaan varmistaa käyttämällä vältettyjen nettokustannusten menetelmää (toisin sanoen kolmannessa Altmark-kriteerissä edellytetty seikka eli se, ettei korvaus ole ylijäämäinen, voidaan varmistaa vertaamalla yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun vältettyjä nettokustannuksia ja yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tarjoajalle maksettua korvausta).

(172) Komissio muistuttaa, että Altmark-tuomio annettiin 29 päivänä heinäkuuta 2003. On täysin selvää, että kyseisen tuomion antamishetkellä ainoa yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun nettokustannusten laskemiseen sovellettu menetelmä oli kustannusten kohdentamismenetelmä. Itse Altmark-tuomiossa viitataan aiheutuneisiin kustannuksiin ja tuloihin, mikä on kiistatta kustannusten kohdentamismenetelmä, kun taas vältettyjen nettokustannusten menetelmä perustuu olennaisesti ”vältettyjen kustannusten” (eli toteutumatta jääneiden kustannusten) käsitteeseen.

(173) Kustannusten kohdentamismenetelmä sisältyi julkisesta palvelusta maksettavaa korvausta koskeviin vuoden 2005 puitteisiin ([48]), joita sovellettiin 29 päivästä marraskuuta 2005 aina 31 päivään tammikuuta 2012. Kustannusten kohdentamismenetelmää on käytetty monien yleispalveluvelvoitteesta maksettuja korvauksia koskevien komission päätösten pohjana kyseisellä aikavälillä ([49]). Sitä on käytettävä myös julkisen palvelun velvoitteesta maksettavaa korvausta koskevien vuoden 2012 puitteiden perusteella, ellei vältettyjen nettokustannusten menetelmää voida soveltaa ([50]). Komissio otti kyseisen menetelmän virallisesti käyttöön yleispalveluvelvoitteen nettokustannusten laskemiseen pätevänä menetelmänä vasta direktiivillä 2008/6/EY (joka tuli voimaan 1 päivänä tammikuuta 2011) ja julkisen palvelun velvoitteesta maksettavaa korvausta koskevilla vuoden 2012 puitteilla (jotka tulivat voimaan 31 päivänä tammikuuta 2012).

(174) Euroopan unionin tuomioistuin on selventänyt, että valtiontuen käsite on objektiivinen ja oikeudellinen ja se on määritelty suoraan perussopimuksessa ([51]). Tämän perusteella vaikuttaa epäasianmukaiselta lähteä muuttamaan tuen olemassaolon arvioinnissa Altmark-tuomion mukaisesti käytettyä menetelmää ajan kuluessa sen yhdenmukaistamiseksi niiden vaihtoehtojen kanssa, jotka komissio on valinnut julkisesta palvelusta maksettavaa korvausta koskevissa vuoden 2012 puitteissa, kun näissä puitteissa kuvataan yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvistä palveluista maksettavien erinäisten korvausten sisämarkkinoille soveltuvuuden edellytyksiä. Kuten johdanto-osan 172 kappaleessa selitetään, tällainen tulkinta on joka tapauksessa vastoin tuomion sisältöä.

(175) Tämän vuoksi komissio ei hyväksy vältettyjen nettokustannusten menetelmän käyttöä Altmark-tuomiossa vahvistetun kolmannen kriteerin täyttymisen osoittamiseksi.

— Espanjalaisessa menetelmässä sovelletaan pätevällä tavalla vältettyjen nettokustannusten menetelmää

(176) Espanjan viranomaiset ja/tai Correos väittävät, että espanjalaisessa menetelmässä sovelletaan pätevällä tavalla edellä mainittua vältettyjen nettokustannusten menetelmää. Vältettyjen nettokustannusten menetelmä on tunnustettu asianmukaiseksi menetelmäksi direktiivissä 2008/6/EY ja julkisesta palvelusta maksettavaa korvausta koskevissa vuoden 2012 puitteissa yleispalveluvelvoitteen nettokustannusten laskemista varten.

([47]) Espanjan valtion ja Correosin esittämät huomautukset ovat hyvin pitkälti yhteneviä, joten komissio tarkoittaa vastedes tässä asiakirjassa Espanjan viranomaisten ja/tai Correosin esittämillä huomautuksilla niitä molempia. Useimmiten molemmat osapuolet ovat esittäneet saman huomautuksen. Joissakin tapauksissa huomautuksen on esittänyt vain jompikumpi.

([48]) Komission tiedonanto – Julkisen palvelun velvoitteesta maksettavana korvauksena myönnettävää valtiontukea koskevat yhteisön puitteet (2005) (EUVL C 297, 29.11.2005, s. 4).

([49]) Katso erityisesti päätös 2012/321/EU ja päätös 2012/636/EU.

([50]) Katso julkisesta palvelusta maksettavaa korvausta koskevien vuoden 2012 puitteiden 21 kohdan alaviite. Kyseinen kustannusten kohdentamismenetelmä on kuvattu julkisesta palvelusta maksettavaa korvausta koskevien vuoden 2012 puitteiden 28 kohdassa ja sitä seuraavissa kohdissa.

([51]) Katso yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 22.12.2008, British Aggregates v. komissio, C-487/06 P, ECLI:EU:C:2008:757, 111 kohta.

(177) Komissio katsoo, että vaikka kyseistä menetelmää voitaisiin käyttää kolmannen Altmark-kriteerin täyttymisen osoittamiseen, mitä ei tässä tapauksessa voida tehdä, espanjalaisessa menetelmässä ei voida selvästikään katsota sovelletun vältettyjen nettokustannusten menetelmää pätevällä tavalla.

(178) Ensinnäkin on huomautettava, kuten Espanjan viranomaiset ovat itsekin myöntäneet, että espanjalaisessa menetelmässä sovelletaan kustannusten kohdentamismenetelmää yleispalveluvelvoitteen piiriin kuuluvien varattujen palveluiden segmentillä (katso johdanto-osan 139 kappale). Espanjan viranomaisten mukaan ainoastaan yleispalveluvelvoitteen piiriin kuuluvien muiden kuin varattujen palveluiden segmentillä (jolla nettokustannus on yleispalveluvelvoitteen piiriin kuuluvien muiden kuin varattujen palveluiden segmenttiin kuuluvien osasegmenttien tappioiden summa) sovellettua mallia voitaisiin verrata vältettyihin nettokustannuksiin (katso johdanto-osan 139 kappale). Tällainen kaksinkertainen malli vaikuttaa olevan itsessään ristiriidassa kuvatun ([52]) ja komission päätöskäytännössään ([53]) soveltaman vältettyjen nettokustannusten menetelmän kanssa, sillä vältettyjen nettokustannusten menetelmässä verrataan yrityksen kokonaistilannetta silloin, kun yritystä koskee julkisen palvelun velvoite (tässä tapauksessa yleispalveluvelvoite), sen tilanteeseen siinä tapauksessa, ettei sillä olisi tällaista velvoitetta.

(179) Vaikka huomioon otettaisiin ainoastaan yleispalveluvelvoitteen piiriin kuuluvien muiden kuin varattujen palveluiden segmentti, espanjalainen menetelmä eroaa monin tavoin komission päätöskäytännössä kuvatusta ja sovelletusta vältettyjen nettokustannusten menetelmästä.

(180) Ensinnäkään espanjalainen menetelmä ei vaikuta perustuvan realistiseen kontrafaktuaaliseen skenaarioon, joka on vältettyjen nettokustannusten menetelmän tärkeä osa. Tosiasiassa siinä tarkastellaan jälkikäteen pelkästään alijäämäisten kustannuspaikkojen tappioita. Espanjan viranomaiset väittävät sen perustuvan implisiittisesti kontrafaktuaaliseen skenaarioon: mikä tahansa yksityinen toimija lakkauttaisi tällaiset alijäämäiset kustannuspaikat, jos niitä ei koskisi mikään julkisen palvelun velvoite (katso johdanto-osan 139 kappale). Malli ei kuitenkaan ilmeisesti kuvaa todellista liiketoimintastrategiaa, mikä edellyttäisi, että lakkautettavien palveluiden kustannuspaikat määritettäisiin etukäteen. Toimijan ei voida kuitenkaan odottaa tietävän etukäteen, mitkä kustannuspaikat tulevat tarkalleen ottaen alijäämäisiksi. Toisaalta espanjalainen menetelmä vaikuttaa merkitsevän sitä, että kustannuspaikat voisi lakkauttaa ja perustaa halutessaan uudelleen vuodesta toiseen arviointijakson aikana, mikä ei ole realistinen kontrafaktuaalinen skenaario.

(181) Siinä ei myöskään korjata vaikutusta, joka syntyy, kun kannattamattomien liiketoimintojen osuutta ei enää kateta muiden tuotteiden ja palveluiden tuotoista (riippumatta siitä, kuuluvatko palvelut yleispalveluvelvoitteen piiriin), kuten vältettyjen nettokustannusten menetelmässä niin ikään edellytetään.

(182) Espanjalaisessa menetelmässä ei oteta huomioon aineettomia hyötyjä eikä markkinahyötyjä, eikä siihen sisälly kustannustehokkuuskannustimia, kuten vältettyjen nettokustannusten menetelmässä edellytetään.

(183) Edellä esitetyn perusteella komissio ei katso, että espanjalaisessa menetelmässä sovellettaisiin pätevällä tavalla vältettyjen nettokustannusten menetelmää.

— Correosille myönnetyt korvaukset vastaavat yleispalveluvelvoitteen vältettyjä nettokustannuksia, joten korvaus ei ole voinut olla liian suuri ja kolmannen Altmark-kriteerin on katsottava täyttyvän

(184) Kuten johdanto-osan 172–175 kappaleessa selitetään, komissio ei pidä vältettyjen nettokustannusten menetelmää asianmukaisena keinona varmistaa, täyttyykö kolmas Altmark-kriteeri. Lisäksi kuten johdanto-osan 176–183 kappaleessa selitetään, komission mukaan espanjalaisessa menetelmässä ei ole sovellettu mainittua menetelmää pätevällä tavalla.

(185) Tämän perusteella komissio katsoo, että Correosille espanjalaisen menetelmän mukaisesti myönnetyt korvaukset eivät vastaa yleispalveluvelvoitteen vältettyjä nettokustannuksia ja että vaikka ne vastaisivat niitä, ei tämä riittäisi takaamaan kolmannen Altmark-kriteerin täyttymistä.

([52]) Kuten sitä kuvataan esimerkiksi komission yksiköiden työasiakirjassa, joka on liitetty komission kertomukseen Euroopan parlamentille ja neuvostolle postipalveludirektiivin soveltamisesta, ja erityisesti liitteessä, joka koskee postin yleispalveluvelvoitteen nettokustannusten laskentaa. Lisää osviittaa löytyy valtiontukea koskevasta komission päätöskäytännöstä vuodesta 2012 lähtien.

([53]) Katso esimerkiksi komission päätös, annettu 4 päivänä joulukuuta 2015, valtiontuesta SA.43243 (2015/N) – Valtion Poste Italiane SpA:lle postin yleispalvelun tarjoamisesta vuosina 2010–2015 ja 2016–2019 myöntämät korvaukset (EUVL C 104, 18.3.2016, s. 1); komission päätös, annettu 1 päivänä elokuuta 2014, toimenpiteestä SA.35608 (2014/C), jonka Kreikka on toteuttanut Kreikan postin (ELTA) hyväksi (EUVL C 348, 3.10.2014, s. 48), ja komission päätös, annettu 5 päivänä elokuuta 2016, valtiontuesta SA.38869 (2014/N) – Korvaus Poczta Polskalle yleispalveluvelvoitteen nettokustannuksista vuosina 2013–2015 (EUVL C 284, 5.8.2016, s. 1).

— Luottamuksensuojan periaatetta sovelletaan siltä osin, kuin on kyse kolmannen Altmark-kriteerin täyttymisestä käyttämällä vältettyjen nettokustannusten menetelmää ja viime kädessä espanjalaista menetelmää

(186) Espanjan viranomaiset ja/tai Correos väittävät, että Espanjan viranomaisilla saattoi olla perusteltu luottamus kolmannen Altmark-kriteerin täyttymiseen vältettyjen nettokustannusten menetelmää ja espanjalaista menetelmää käyttämällä.

(187) Unionin tuomioistuin on todennut valtiontuista ([54]), että kun valtiontuesta ei ole ilmoitettu komissiolle ja se on tämän vuoksi laitonta tukea, ei luottamuksensuojan periaatteeseen voida vedota. Tuen laillisuutta koskevaan perusteltuun luottamukseen voidaan siis vedota poikkeustapauksia lukuun ottamatta ainoastaan, jos tuesta on ilmoitettu komissiolle.

(188) Espanja ei ilmoittanut komissiolle missään vaiheessa yleispalveluvelvoitteesta maksetuista korvauksista, vaikka komissio on julkaissut postialalla annettua valtiontukea koskevia päätöksiään ([55]). Useissa julkaistuissa postialan valtiontukea koskevissa komission päätöksissä arvioidaan erityisesti Altmark-kriteerien täyttymistä eikä niistä yhdessäkään hyväksytä vältettyjen nettokustannusten menetelmää asianmukaisena keinona varmistaa kolmannen Altmark-kriteerin täyttyminen. Toisaalta monissa päätöksissä tarjotaan osviittaa vältettyjen nettokustannusten menetelmään liittyvästä komission mallista ([56]), ja tämän perusteella on selvää, ettei espanjalainen menetelmä vastaa komission soveltamaa vältettyjen nettokustannusten menetelmää (kuten johdanto-osan 177–183 kappaleessa on selitetty).

(189) Komissio katsoo, ettei vuonna 1998 julkaistu NERA-raportti (jolla ei ole sitovaa vaikutusta) voi synnyttää perusteltua luottamusta siihen, miten tuen olemassaoloa on arvioitava julkisesta palvelusta maksettavien korvausten yhteydessä, sillä tätä arviointia on rajattu selkeästi vuonna 2003 annetussa Altmark-tuomiossa sekä kyseisen tuomion jälkeisessä komission päätöskäytännössä.

— Espanjan viranomaiset ovat ehdottaneet myös vaihtoehtoa kustannusten kohdentamismenetelmän soveltamiselle, ja sillä saatu tulos poikkeaa komission tuloksesta

(190) Espanjan viranomaiset ehdottavat erilaisia malleja yleispalveluvelvoitteesta maksetun korvauksen ylijäämän laskemiseksi (katso 5.3.1 jakso).

(191) Komissio ei ota tässä vaiheessa kantaa kyseisiin vaihtoehtoisiin malleihin, vaan huomauttaa, että myös niiden perusteella tullaan siihen tulokseen, että Correosille on maksettu liian suuri korvaus sen tarjoamista muista kuin varatuista yleispalveluista. Tämän perusteella kolmas Altmark-kriteeri ei täyty.

Neljäs Altmark-kriteeri

(192) Neljännen Altmark-kriteerin yhteydessä on kiistatonta, ettei yleispalveluvelvoitetta annettu järjestämällä avoin julkinen tarjouskilpailu, vaan Espanjan viranomaiset antoivat yleispalvelua koskevan toimeksiannon suoraan Correosille.

(193) Espanjan viranomaiset väittävät kuitenkin, että Correos saa hyvin johdetun keskivertoyrityksen kustannusten mukaiset korvaukset. Espanjan viranomaiset ovat esittäneet komissiolle tämän väitteen tueksi Frontier Economicsin laatiman tutkimuksen.

(194) Tutkimuksen tarkoituksena on esittää vertaileva analyysi Correosin ja muiden yleispalveluvelvoitteen saaneiden eurooppalaisten postitoiminnan harjoittajien kustannuksista, jotta voidaan osoittaa, että Correosille yleispalveluvelvoitteesta myönnetyt korvaukset täyttävät neljännen Altmark-kriteerin. Hypoteettisen hyvin johdetun keskivertoyrityksen kustannukset arvioidaan tutkimuksessa ekonometrisen mallinnuksen avulla, ja mallinnuksessa käytetään postin yleispalvelua tarjoavilta useilta eurooppalaisilta toimijoilta peräisin olevia tietoja. Correosin todellisia kustannuksia verrataan kustannuksiin, joita tällaiselle hypoteettiselle hyvin johdetulle keskivertoyritykselle olisi aiheutunut, jos sen tilanne olisi rinnastettavissa Correosin tilanteeseen (esimerkiksi verkoston tiheyden kannalta). Tutkimuksen tulosten perusteella Correosin kustannukset olivat vuosina 2005–2010 ekonometriseen mallinnukseen perustuvien arvioiden mukaan hypoteettisen hyvin johdetun keskivertoyrityksen kustannuksia pienemmät.

([54]) Unionin tuomioistuimen tuomio 28.7.2011, Diputación Foral de Vizcaya ym. v. komissio, C-471/09 P, ECLI:EU:C:2011:521, 65 kohta.
([55]) Lehdistötiedotteet sekä komission verkkosivuilla julkaistut päätökset.
([56]) Katso alaviite 53.

(195) Komissio ilmaisi menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä epäilevänsä, ettei tutkimuksessa määritelty hypoteettinen hyvin johdettu keskivertoyritys ole tosiasiassa tehokas postitoiminnan harjoittaja. Tutkimuksessa ei nimittäin osoitettu, että viitearvon määrittämisessä käytetyt yleispalveluvelvoitteen saaneet palveluntarjoajat ovat tehokkaita toimijoita. Siinä esitetään vain, että kyseisiä postitoiminnan harjoittajia pidetään ”hyvin johdettuina ja riittävin välinein varustettuina, sillä ei ole mitään todisteita, joiden perusteella niiden toiminta olisi tehotonta tai niillä olisi kannustimia tehottomaan toimintaan”. Kyseistä perustetta on kuitenkin erityisen vaikea hyväksyä, kun joukkoon kuuluu postin yleispalvelun tarjoajia ([57]), jotka ovat saaneet yleispalvelun tarjoamisesta korvauksen ja joiden osalta komissio on jo tehnyt päätöksiä ja todennut, ettei niiden kustannuksia voida pitää tehokkaina ([58]).

(196) Espanjan viranomaiset ja/tai Correos väittävät, ettei komissio todennut muodollisesti Kreikan postille ja Poste Italianelle yleispalveluvelvoitteesta maksettuja korvauksia koskevissa päätöksissä, ettei toimija olisi tehokas (katso johdanto-osan 62 ja 95 kappale). On tuotava esille, että komissio on hylännyt vastaavan mallin vuonna 2012 tehdyssä Poste Italianea koskevassa päätöksessä ([59]) vertailtuaan useita postitoiminnan harjoittajia, sillä se ei voinut päätellä käytettävissä olevien tietojen perusteella, että kyseiset toimijat olivat tehokkaita. Komissio pitäytyy kannassaan, jonka mukaan ei voida yksinkertaisesti olettaa, että postitoiminnan harjoittajat ovat keskimäärin kannattavia, etenkään kun huomioon otetaan alan jatkuvat rakenneuudistukset.

(197) Lisäksi yleispalveluvelvoitteesta Correosille maksettu korvaus on määritetty espanjalaisella menetelmällä, jossa sovelletaan Espanjan viranomaisten mukaan pätevällä tavalla vältettyjen nettokustannusten menetelmää. Tämä vaikuttaa olevan ristiriidassa neljännen Altmark-kriteerin kanssa, jossa viitataan hyvin johdetun yrityksen kustannuksiin.

(198) On vielä todettava, kuten johdanto-osan 167–168 kappaleessa selitetään, että komission näkemyksen mukaan kolmas Altmark-kriteeri ei täyty, sillä vaikuttaa siltä, että espanjan viranomaisten käyttämän menetelmän johdosta korvausten määrät ylittävät Correosille yleispalveluvelvoitteesta aiheutuneet nettokustannukset (mukaan lukien kohtuullinen voitto). Vaikka Correosin kustannusten katsottaisiin vastaavan hyvin johdetun yrityksen kustannuksia, ei Correosille maksettua korvausta voitaisi tämän vuoksi pitää edelleenkään kyseisten kustannusten perusteella määritettyinä.

(199) Ei siis voida todeta, että Correosille maksetun korvauksen taso oli määritetty analysoimalla kustannukset, joita samalla alalla toimivalle hyvin johdetulle ja riittävin välinein varustetulle keskivertoyhtiölle olisi aiheutunut, kun huomioon otetaan asiaankuuluvat tulot sekä velvoitteiden täyttämisestä saatava kohtuullinen voitto.

Päätelmä

(200) Komissio toteaa, että kaksi neljästä Altmark-tuomiossa vahvistetusta kumulatiivisesta kriteeristä jää tarkasteltavassa tapauksessa täyttymättä, joten on katsottava, että Correos saa korvauksista etua.

7.1.1.3 ***Kilpailun vääristyminen ja vaikutukset kauppaan***

(201) Julkinen tuki yrityksille on perussopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea ainoastaan, kun se ”vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua” ja ”vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan”.

(202) Kilpailun vääristämisen periaatteesta on todettava, että valtion myöntämän tuen katsotaan vääristävän tai uhkaavan vääristää kilpailua, kun se todennäköisesti vahvistaa tuensaajan kilpailuasemaa muihin kilpaileviin yrityksiin verrattuna ([60]). Käytännössä kilpailun katsotaan vääristyvän, jos valtio antaa taloudellista etua yritykselle, joka kilpailee tai voisi kilpailla muiden yritysten kanssa kilpailulle avoimilla markkinoilla.

([57]) Esimerkiksi Kreikan posti ja Poste Italiane.

([58]) Katso komission päätös, annettu 20 päivänä marraskuuta 2012, toimenpiteestä SA.33989 (2012/NN), jonka Italia on toteuttanut Poste Italianen hyväksi (EUVL C 77, 15.3.2013, s. 12), ja komission päätös toimenpiteestä SA.35608 (2014/C), jonka Kreikka on toteuttanut Kreikan postin (ELTA) hyväksi.

([59]) Katso komission päätös, annettu 20 päivänä marraskuuta 2012, toimenpiteestä SA.33989 (2012/NN), jonka Italia on toteuttanut Poste Italianen hyväksi (EUVL C 77, 15.3.2013, s. 12), johdanto-osan 50 kappale.

([60]) Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 17.9.1980, Philip Morris Holland BV v. Euroopan yhteisöjen komissio, 730/79, ECLI:EU:C:1980:209, 11 kohta, ja yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 15.6.2000, Alzetta Mauro ym. v. Euroopan yhteisöjen komissio, T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97–607/97, T-1/98, T-3/98–T-6/98 ja T-23/98, ECLI:EU:T:2000:151, 80 kohta.

(203) Kauppaan kohdistuvien vaikutusten periaatteen osalta voidaan todeta, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan kaikki sisämarkkinoilla toimintaa harjoittavalle yritykselle myönnetty tuki voi vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ([61]). Valtiontukisääntöjen yhteydessä kauppaan kohdistuvia vaikutuksia ei voida sulkea pois ennalta sen vuoksi, että tarjotut palvelut ovat luonteeltaan paikallisia tai alueellisia. Vaikkei ole olemassa tiukkaa kynnysarvoa tai prosenttiosuutta, jonka alittuessa voitaisiin katsoa, ettei tuki vaikuta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, taloudellisen toiminnan rajallinen laajuus, joka voi ilmetä hyvin pienenä liikevaihtona, tekee jäsenvaltioiden väliseen kauppaan kohdistuvista vaikutuksista epätodennäköisempiä.

(204) Tarkasteltavassa tapauksessa komissio huomauttaa, että Correos on harjoittanut toimintaa posti- ja pakettilähetysten markkinoilla, joilla se käy kovaa kilpailua eri jäsenvaltioiden muiden palveluntarjoajien (esimerkiksi Deutsche Post, TNT, La Poste, CTT Correios de Portugal ja Royal Mail) kanssa. On siis selvää, että kaikki Correosin hyväksi toteutetut toimet voivat vaikuttaa kilpailuun ja kauppaan jäsenvaltioiden välillä.

7.1.1.4 ***Päätelmä***

(205) Edellä esitetyn perusteella komissio katsoo, että Correosille yleispalveluvelvoitteesta vuoden 1998 postilain nojalla maksetut korvaukset täyttävät valtiontukena pitämistä koskevat kumulatiiviset kriteerit, joten toimenpide on perussopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea.

7.1.2 VOIMASSA OLEVA TAI UUSI TUKI

(206) Neuvoston asetuksen (EU) 2015/1589 ([62]) 1 artiklan b alakohdan mukaan voimassa olevalla tuella tarkoitetaan ”tukia, jotka olivat olemassa ennen [SEUT-sopimuksen] voimaantuloa kyseisissä jäsenvaltioissa”. Tästä voidaan päätellä, että kaikkia Espanjassa ennen sen liittymistä Euroopan talousyhteisöön 1 päivänä tammikuuta 1986 olemassa olleita tukijärjestelmiä on pidettävä voimassa olevana tukena.

(207) Kyseisen asetuksen 1 artiklan c alakohdan mukaan uudella tuella tarkoitetaan ”kaikkia tukia, eli tukiohjelmia ja yksittäisiä tukia, jotka eivät ole voimassa olevaa tukea, mukaan lukien voimassa olevan tuen muutokset”. Unionin tuomioistuimen mukaan selvitettäessä, onko tukeen tehty muutoksia, on tärkeää tutkia, onko tuen perustamisesta annettuja oikeussääntöjä muutettu ([63]). Myöhemmin annetuissa tuomioissa unionin tuomioistuin ja unionin yleinen tuomioistuin ovat selittäneet, minkätyyppiset tuen myöntämistä koskeviin oikeussääntöihin tehdyt muutokset tekevät voimassa olevasta tuesta uuden tuen. Unionin yleisen tuomioistuimen mukaan ”alkuperäinen järjestelmä on muuttunut uudeksi tukijärjestelmäksi ainoastaan siinä tapauksessa, että muutos on vaikuttanut alkuperäisen järjestelmän olennaiseen sisältöön. Tällaisesta olennaisesta muutoksesta ei kuitenkaan voi olla kyse, jos uusi elementti on selvästi erotettavissa alkuperäisestä järjestelmästä.” ([64])

(208) Tässä yhteydessä on mainittava, että ennen vuoden 1998 postilain voimaantuloa Correosin koko toiminnan nettotappiot (riippumatta siitä, olivatko tappiot aiheutuneet yleispalveluvelvoitteen piiriin kuuluvasta vai muusta toiminnasta) korvattiin suoraan Espanjan valtion yleisistä talousarvioista. Vuoden 1998 postilain antamisen jälkeen valtio rajoitti Correosille myönnetyn julkisen rahoituksen koskemaan vain uudelleen määritettyjen ja rajattujen yleispalveluvelvoitteen piiriin kuuluvien toimintojen suorittamisesta maksettavaa korvausta eikä korvannut enää yrityksen koko toiminnan nettotappioita.

(209) Komissio katsoo, että yleispalveluvelvoitteesta maksettavan korvauksen luonne on muuttunut olennaisesti kahdella tavalla. Ensinnäkin vuoden 1998 postilailla kavennettiin korvauksen soveltamisalaa siten, että sitä maksettiin ainoastaan yleispalveluvelvoitteen piiriin kuuluvista toiminnoista, kun tätä ennen korvausta maksettiin kaikista Correosin toiminnoista (myös yleispalveluvelvoitteen ulkopuolelle jäävistä). On syytä tuoda esille, että tätä

([61]) Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 17.9.1980, Philip Morris Holland BV v. Euroopan yhteisöjen komissio, 730/79, ECLI:EU:C:1980:209, 11 ja 12 kohta, ja yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 30.4.1998, Het Vlaamse Gewest (Flanderin alue) v. Euroopan yhteisöjen komissio, T-214/95, ECLI:EU:T:1998:77, 48–50 kohta.

([62]) Neuvoston asetus (EU) 2015/1589, annettu 13 päivänä heinäkuuta 2015, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä (EUVL L 248, 24.9.2015, s. 9).

([63]) Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 9.8.1994, Namur-Les assurances, C-44/93, ECLI:EU:C:1994:311, 28 ja 35 kohta.

([64]) Katso yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 30.4.2002, Government of Gibraltar v. komissio, T-195/01 ja T-207/01, ECLI:EU:T:2002:111, 111 kohta.

soveltamisalan kaventamista pidetään olennaisena muutoksena, ei pelkkänä korvauksen pienentämisenä ([65]). Muutoksen johdosta korvaus on nimittäin saattanut joko kasvaa tai pienentyä sen mukaan, millainen taloudellinen tilanne on ollut yleispalveluvelvoitteen piiriin kuuluvien palveluiden ja sen ulkopuolelle jäävien palveluiden kohdalla ([66]). Toiseksi myös korvauksen määrän laskentamenetelmää muutettiin vuoden 2000 palvelusuunnitelmalla (katso johdanto-osan 26 kappale). Aluksi yleispalveluvelvoitteesta maksettava korvaus perustui nimittäin Correosin nettotappioihin, mutta palvelusuunnitelmassa edellytettiin tietyn menetelmän käyttöä (katso johdanto-osan 27 ja 28 kappale) korvauksen määrän laskemiseksi.

(210) Komissio katsoo näin ollen, että järjestelyä on muutettu merkittävästi sen jälkeen, kun Espanja liittyi Euroopan talousyhteisöön vuonna 1986. Komissio toteaa siis, että Correosille vuoden 1998 postilain nojalla yleispalveluvelvoitteesta myönnettyjä korvauksia ei voida pitää voimassa olevana valtiontukena, vaan niitä on pidettävä uutena tukena ainakin siitä lähtien kun vuoden 1998 postilaki on tullut voimaan vuonna 1998.

7.1.3 TUKITOIMENPITEEN SÄÄNTÖJENMUKAISUUS

(211) Komissio huomauttaa, ettei tässä päätöksessä tarkasteltavista, yleispalveluvelvoitteesta maksettavista korvauksista ole ilmoitettu perussopimuksen 108 artiklan 3 kohdan mukaisesti siltä osin kuin ne katsotaan perussopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi valtiontueksi. Tämän perusteella yleispalveluvelvoitteesta maksetut korvaukset ovat asetuksen (EU) 2015/1589 1 artiklan f alakohdassa tarkoitettua sääntöjenvastaista tukea.

7.1.4 SOVELTUVUUS SISÄMARKKINOILLE

7.1.4.1 ***Oikeusperusta***

A. **Soveltuvuus sisämarkkinoille perussopimuksen 106 artiklan 2 kohdan nojalla**

(212) Koska Correosille yleispalveluvelvoitteesta maksetut korvaukset ovat perussopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea, on tutkittava niiden soveltuvuus sisämarkkinoille. Perusteet sille, että valtion tukitoimenpidettä voidaan tai täytyy pitää sisämarkkinoille soveltuvana, on lueteltu perussopimuksen 106 artiklan 2 kohdassa ja 107 artiklan 2 ja 3 kohdassa.

(213) Kun otetaan huomioon, että Espanjan virnaomaiset ovat väittäneet toistuvasti, että Correosille yleispalveluvelvoitteesta vuoden 1998 postilain nojalla myönnetyt korvaukset ovat korvausta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palveluiden tarjoamisesta, näiden korvausten soveltuvuutta sisämarkkinoille on arvioitava perussopimuksen 106 artiklan 2 kohdan perusteella. Siinä määrätään seuraavaa:

”Yrityksiin, jotka tuottavat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja, sekä fiskaalisiin monopoleihin sovelletaan tämän sopimuksen määräyksiä ja varsinkin kilpailusääntöjä siltä osin kuin ne eivät oikeudellisesti tai tosiasiallisesti estä yrityksiä hoitamasta niille uskottuja erityistehtäviä. Kaupan kehitykseen ei saa vaikuttaa tavalla, joka olisi ristiriidassa unionin etujen kanssa.”

B. **Vuoden 2012 soveltamisedellytysten ajallinen soveltaminen**

(214) Komissio on vahvistanut edellytykset, joiden mukaisesti perussopimuksen 106 artiklan 2 kohtaa sovelletaan, useissa lainsäädäntövälineissä. Näistä uusimmat ovat julkisesta palvelusta maksettavaa korvausta koskevat vuoden 2012 puitteet ja julkisista palveluista maksettavaa korvausta koskeva vuoden 2012 päätös ([67]), jäljempänä yhteisesti vuoden 2012 soveltamisedellytykset. Tätä ennen komissio sovelsi edellytyksiä, jotka koskevat sisämarkkinoille soveltuvuuden arviointia perussopimuksen 106 artiklan 2 kohdan perusteella ja jotka oli julkaistu julkisesta palvelusta maksettavaa korvausta koskevissa vuoden 2005 puitteissa ([68]) sekä julkisista palveluista maksettavaa korvausta koskevassa vuoden 2005 päätöksessä ([69]).

([65]) Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 108 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 2015/1589 täytäntöönpanosta 21 päivänä huhtikuuta 2004 annetun komission asetuksen (EY) N:o 794/2004 (EUVL L 140, 30.4.2004, s. 1) 4 artiklan mukaan muodollisia tai hallinnollisia muutoksia, jotka eivät vaikuta tukitoimenpiteen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille tehtyyn arviointiin, ja tukiohjelman alkuperäisen talousarvion kasvua enintään 20 prosentilla ei kuitenkaan pidetä voimassa olevan tuen muutoksena.

([66]) Esimerkiksi jos yleispalveluvelvoitteen piiriin kuuluvista palveluista kirjattiin tappiot, mutta yrityksen kokonaistoiminta oli voitollista, ei korvausta myönnetty lainkaan, mutta muutoksen jälkeen jotain korvausta oli sen sijaan mahdollista myöntää. Jos yrityksen toiminta oli sitä vastoin yleisesti tappiollista, mutta yleispalveluvelvoitteen piiriin kuuluvat palvelut olivat hyvin kannattavia, saattoi yritys saada korvausta.

([67]) Päätös 2012/21/EU.

([68]) Julkisen palvelun velvoitteesta maksettavana korvauksena myönnettävää valtiontukea koskevat yhteisön puitteet (EUVL C 297, 29.11.2005, s. 4).

([69]) Komission päätös 2005/842/EY, tehty 28 päivänä marraskuuta 2005, EY:n perustamissopimuksen 86 artiklan 2 kohdan määräysten soveltamisesta tietyille yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille korvauksena julkisista palveluista myönnettävään valtiontukeen (EUVL L 312, 29.11.2005, s. 67).

(215) Julkisista palveluista maksettavaa korvausta koskevan vuoden 2012 päätöksen osalta voidaan todeta, että koska Correosille vuosina 2004–2010 yleispalveluvelvoitteesta myönnettyjen korvausten määrä oli yli 15 miljoonaa euroa vuodessa, nämä korvaukset eivät kuulu julkisista palveluista maksettavaa korvausta koskevan vuoden 2012 päätöksen soveltamisalaan kyseisen päätöksen 2 artiklan mukaisesti. Ne eivät kuulu myöskään julkisista palveluista maksettavaa korvausta koskevan vuoden 2005 päätöksen soveltamisalaan kyseisen päätöksen 2 artiklan mukaisesti.

(216) Sisämarkkinoiden tämänhetkisessä kehitysvaiheessa julkisista palveluista maksettavaa korvausta koskevan vuoden 2012 päätöksen soveltamisalan ulkopuolelle jäävä valtiontuki voidaan todeta perussopimuksen 106 artiklan 2 kohdan mukaiseksi, jos se on välttämätöntä kyseessä olevan yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tuottamiseksi eikä vaikuta kaupan kehitykseen tavalla, joka on ristiriidassa unionin etujen kanssa ([70]).

(217) Julkisesta palvelusta maksettavaa korvausta koskevissa vuoden 2012 puitteissa kuvataan edellytykset, joilla tällainen tasapaino voidaan saavuttaa. Julkisesta palvelusta maksettavaa korvausta koskevien vuoden 2012 puitteiden 69 kohdan mukaisesti seuraavissa kyseisten puitteiden kohdissa vahvistettuja edellytyksiä ei kuitenkaan voida soveltaa, kun komissio arvioi sisämarkkinoille soveltuvuutta perussopimuksen 106 artiklan 2 kohdan mukaisesti, koska yleispalveluvelvoitteesta vuosina 2004–2010 maksetut korvaukset ovat sääntöjenvastaista valtiontukea:

— 14 kohta: julkisen palvelun tarpeen asianmukainen arviointi yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tarjoajaa valittaessa.

— 19 kohta: julkisia hankintoja koskevien unionin sääntöjen noudattaminen annettaessa yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvä palvelu jonkin toimijan tehtäväksi.

— 20 kohta: syrjimättömyys.

— 24 kohta (ja sitä seuraavat kohdat): vältettyjen nettokustannusten menetelmän soveltaminen nettokustannusten laskemiseksi.

— 39 kohta (ja sitä seuraavat kohdat): tehokkuuskannustimet.

— 60 kohta: avoimuus.

(218) Tämän vuoksi komissio arvioi seuraavaksi yleispalveluvelvoitteesta maksettuja korvauksia julkisesta palvelusta maksettavaa korvausta koskevien vuoden 2012 puitteiden perusteella, edellä mainitut kohdat poislukien, ja selvittää, täyttävätkö kyseiset korvaukset muut kyseisissä puitteissa vahvistetut edellytykset.

7.1.4.2 *Soveltuvuus julkisesta palvelusta maksettavaa korvausta koskevien vuoden 2012 puitteiden nojalla*

A. **Perussopimuksen 106 artiklassa tarkoitettu todellinen yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvä palvelu**

(219) Espanjan valtion Correosin tehtäväksi antama palvelu on direktiivin 2008/6/EY 3 artiklan 1 kohdan mukainen postin yleispalvelu. Kyseisessä direktiivin kohdassa säädetään seuraavaa: ”Jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että käyttäjillä on oikeus yleispalveluun, johon sisältyy tietyn laatuisten postipalvelujen pysyvä tarjonta kaikille käyttäjille kohtuullisin hinnoin jäsenvaltioiden koko alueella.” Kuten direktiivin 97/67/EY muuttamisesta annetun direktiivin 2008/6/EY johdanto-osan 4–8 kappaleessa todetaan, postipalveluista annetussa direktiivissä määritellyt yleispalveluvelvoitteet tunnustetaan jo unionissa perussopimuksen 106 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuiksi aidoiksi yleistä taloudellista etua koskeviksi palveluiksi.

B. **Julkisen palvelun velvoitteet ja korvauksen laskentamenetelmän täsmentävän toimeksiantoasiakirjan tarve**

(220) Kuten julkisesta palvelusta maksettavaa korvausta koskevien vuoden 2012 puitteiden 2.3 jaksossa todetaan, perussopimuksen 106 artiklassa tarkoitettu yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun käsite merkitsee, että kyseiselle yritykselle on annettu vastuu yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tuottamisesta yhdellä tai useammalla virallisella asiakirjalla.

(221) Asiakirjoissa on kuvattava erityisesti

1) julkisen palvelun velvoitteiden sisältö ja kesto;

2) asianomainen yritys ja alue;

([70]) Katso julkisesta palvelusta maksettavaa korvausta koskevien vuoden 2012 puitteiden 11 kohta.

3) yritykselle mahdollisesti myönnettävien yksinoikeuksien luonne;

4) korvausmenetelmä ja korvauksen laskennassa, seurannassa ja tarkistamisessa käytettävät parametrit;

5) järjestelyt liiallisten korvausten välttämiseksi ja perimiseksi takaisin.

(222) Vuoden 1998 postilaissa ja vuoden 2000 palvelusuunnitelmassa, jotka ovat asiaankuuluvat vuosia 2004–2010 koskevat toimeksiantoasiakirjat, määritellään yleispalveluvelvoite ja annetaan se selkeästi Correosin tehtäväksi. Asianomaisena alueena on koko Espanjan kansallinen alue.

(223) Espanjan vuoden 1998 postilain 19 §:ssä säädetään lisäksi Correosille annettavista yksinoikeuksista. Kyseisiin oikeuksiin kuuluu esimerkiksi käsitteen ”Espanja”, nimityksen ”Correos” ja näihin liittyvien merkkien käyttö.

(224) Vuoden 2000 palvelusuunnitelmassa säädetään menetelmästä, jolla lasketaan yleispalveluvelvoitteen nettokustannukset (espanjalainen menetelmä) ja jota käytetään korvauksen määrän laskentaperusteena ([71]). Korvausmenetelmää ja korvauksen laskennassa käytettäviä parametreja voidaan siis pitää määritettyinä.

(225) Kun otetaan huomioon, että espanjalaisen menetelmän mukaan yleispalveluvelvoitteesta maksettavien korvausten määrän on vastattava jälkikäteen laskettavia nettokustannuksia, voidaan myöntää, että järjestelmällä on pyritty välttämään liian suuri korvaus edellyttäen, että laskentamenetelmää pidetään luotettavana. Vaikka komissio kyseenalaistaa espanjalaisen menetelmän sovellettavuuden, se katsoo, ettei tällä ole vaikutusta siihen, että liian suuren korvauksen välttämiseksi käytössä olevia järjestelyjä koskeva vaatimus täyttyy.

(226) Komissio katsoo näin ollen, että Correosille annettua toimeksiantoa voidaan pitää julkisesta palvelusta maksettavaa korvausta koskevien vuoden 2012 puitteiden mukaisina.

C. **Toimeksiannon kesto**

(227) Kuten julkisesta palvelusta maksettavaa korvausta koskevien vuoden 2012 puitteiden 2.4 jaksossa todetaan, ”toimeksiannon kesto olisi perusteltava objektiivisilla kriteereillä kuten tarpeella kuolettaa kiinteä käyttöomaisuus, joka ei ole siirrettävissä. Toimeksiannon kesto ei periaatteessa saisi ylittää sitä ajanjaksoa, joka tarvitaan yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tuottamiseksi välttämättömien merkittävimpien omaisuuserien kuolettamiseksi.”

(228) Vuoden 1998 postilaissa ei täsmennetä Correosille annettua yleispalveluvelvoitetta koskevan toimeksiannon kestoa. Toimeksianto päättyi kuitenkin vuonna 2011, kun vuoden 2010 uusi postilaki tuli voimaan, joten toimeksiannon todellinen kesto oli kaksitoista vuotta.

(229) Komissio ei katso ensinnäkään, että tämä julkisesta palvelusta maksettavaa korvausta koskevien vuoden 2012 puitteiden vaatimus voisi tehdä kyseisten puitteiden voimaantuloa aikaisemmasta tuesta sisämarkkinoille soveltumatonta. Julkisesta palvelusta maksettavaa korvausta koskevien vuoden 2012 puitteiden määräyksellä, joka koskee keston rajoittamista, on pyritty takaamaan, että valtio tutkii markkinatilanteen säännöllisesti sen varmistamiseksi, että palvelun ylläpito on edelleen perusteltua, ja että kyseisen julkisen palvelun toimeksiannosta on mahdollista kilpailla julkisia hankintoja koskevia säännöksiä soveltamalla. Kyseistä tavoitetta ei voida saavuttaa, jos toimenpide on toteutettu aikaisemmin, eivätkä vuoteen 2010 asti yleispalveluvelvoitteesta maksetut korvaukset voi kyseisen tavoitteen vuoksi muuttua sisämarkkinoille soveltumattomiksi ([72]).

(230) Lisäksi komissio huomauttaa, että kahdentoista vuoden toimeksianto ei vaikuta liian pitkältä, vaan se vastaa muihin yleispalveluvelvoitteen saaneisiin palveluntarjoajiin unionissa sovellettavien toimeksiantojen kestoa ([73]).

(231) Tämän perusteella voidaan hyväksyä, ettei kahdentoista vuoden toimeksianto ylitä sitä ajanjaksoa, joka tarvitaan Correosin yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tuottamisessa käyttämien merkittävimpien omaisuuserien kuolettamiseksi, julkisesta palvelusta maksettavaa korvausta koskevissa vuoden 2012 puitteissa edellytetyn mukaisesti.

([71]) Katso johdanto-osan 28 kappale.
([72]) Määräystä voitaisiin soveltaa aiemmin aloitettuun ja edelleen voimassa olevaan toimenpiteeseen. Tällöin voitaisiin pyytää kyseisen toimeksiannon muuttamista tai myös sen lakkauttamista.
([73]) Katso esimerkiksi La Poste (Ranska), Poste Italiane (Italia) ja ELTA (Kreikka): kaikissa tapauksissa viisitoista vuotta.

D. **Komission direktiivin 2006/111/EY** ([74]) **noudattaminen**

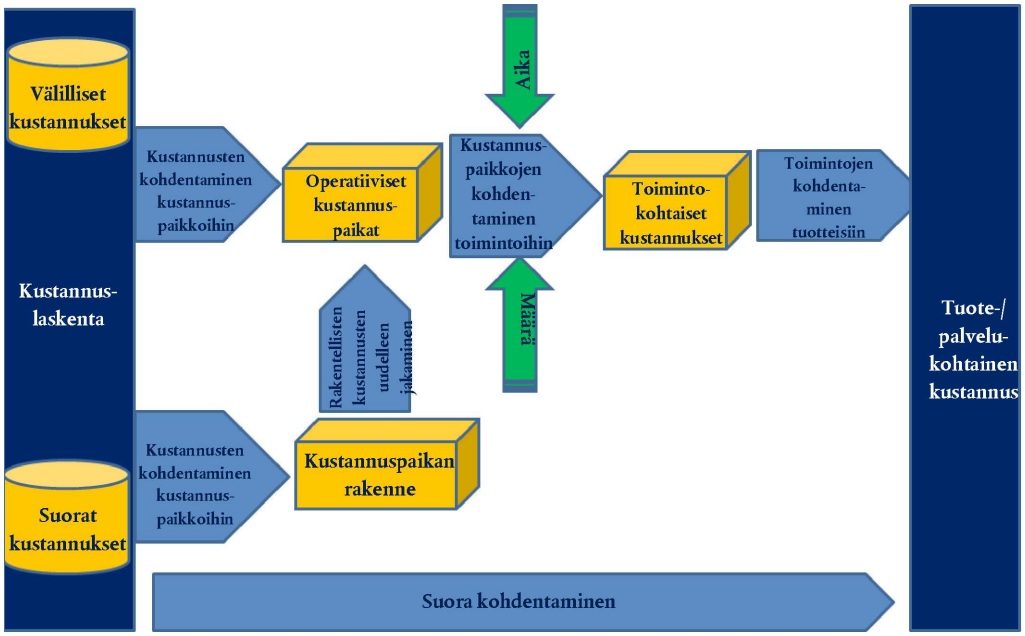
(232) Julkisesta palvelusta maksettavaa korvausta koskevien vuoden 2012 puitteiden 18 kohdan mukaan ”tuki katsotaan sisämarkkinoille soveltuvaksi SEUT-sopimuksen 106 artiklan 2 kohdan perusteella ainoastaan silloin, kun yritys noudattaa soveltuvin osin [jäsenvaltioiden ja julkisten yritysten välisten taloudellisten suhteiden avoimuudesta sekä tiettyjen yritysten taloudellisen toiminnan avoimuudesta annettua] direktiiviä 2006/111/EY.”

(233) Vuoden 1998 postilain 29 §:ssä säädetään velvollisuudesta pitää tilit erillään yleispalveluntarjoajan sisäisessä laskentajärjestelmässä.

(234) Kyseinen velvollisuus on pantu täytäntöön erityisesti 12 päivänä heinäkuuta 2004 annetulla määräyksellä FOM/2447/2004, joka koskee kustannuspaikkapohjaista laskentaa ja tilien pitämistä erillään. Komissio on tarkistanut, että kyseisessä määräyksessä vahvistetut periaatteet ovat suorien ja välillisten kustannusten kohdentamisen osalta julkisesta palvelusta maksettavaa korvausta koskevissa vuoden 2012 puitteissa vahvistettujen periaatteiden mukaisia ([75]).

(235) Lisäksi Espanjan viranomaiset antoivat komissiolle tämän menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä esittämästä pyynnöstä yksityiskohtaisen kuvauksen Correosin kustannuspaikkapohjaisesta laskentajärjestelmästä, joka on koottu tiivistetysti kaavioon.

Correosin kustannusten kohdentamisjärjestelmä



(236) Kuten johdanto-osan 235 kappaleessa selitetään, Correosin kustannuspaikkapohjainen laskentajärjestelmä perustuu niin kutsuttuun toimintoperusteiseen kustannuslaskentaan. Toimintoperusteinen järjestelmä on erityinen menetelmä, jossa täysimääräisesti jakautuneet kustannukset kohdennetaan, ja se on tässä sovellettavien, julkisesta palvelusta maksettavaa korvausta koskeviin vuoden 2012 puitteisiin ([76]) sisältyvien määräysten mukainen ja vastaa niin ikään alalla asetettuja, tilien pitämistä erillään koskevia, postipalveluista annetun direktiivin 14 artiklassa vahvistettuja erityisiä vaatimuksia.

(237) Correosin laskentamalli muodostuu lähinnä seuraavista vaiheista:

1) Kohdennettavat kustannukset määritetään tuloslaskelman perusteella: vuonna 2005 kohdennettavat kustannukset olivat noin […] miljardia euroa.

([74]) Komission direktiivi 2006/111/EY, annettu 16 päivänä marraskuuta 2006, jäsenvaltioiden ja julkisten yritysten välisten taloudellisten suhteiden avoimuudesta sekä tiettyjen yritysten taloudellisen toiminnan avoimuudesta (EUVL L 318, 17.11.2006, s. 17).
([75]) Katso julkisesta palvelusta maksettavaa korvausta koskevien vuoden 2012 puitteiden 31 kohta.
([76]) Katso julkisesta palvelusta maksettavaa korvausta koskevien vuoden 2012 puitteiden 44 kohta.

2) Kustannukset kohdennetaan kustannuspaikkoihin:

a) Pieni prosenttiosuus kustannuksista ([…] % – noin […] miljoonaa euroa vuonna 2005) kohdennetaan suoraan lopputuotteisiin.

b) Valtaosa kohdennettavista kustannuksista ([…] % – […] miljardia euroa) kohdennetaan kustannuspaikkoihin.

Kustannuspaikat (vuonna 2005 kustannuspaikkoja oli […]) ovat kustannuspaikkapohjaisen laskentajärjestelmän perusyksikkö. Kustannuspaikat ovat resurssien kulutusyksikköjä, jotka ovat olennaisia kustannuspaikkapohjaisen laskennan näkökulmasta.

Correosin kustannuspaikkapohjaisessa laskentajärjestelmässä erotetaan toisistaan

— operatiiviset kustannuspaikat, jotka kuluttavat lopputuotteisiin ja -palveluihin suoraan liittyviä resursseja (esimerkiksi postitoimisto). Correosin kustannuspaikkapohjaisessa laskentajärjestelmässä oli […] operatiivista kustannuspaikkaa vuonna 2005. Vuonna 2005 operatiivisiin kustannuspaikkoihin kohdennettiin […] miljardia euroa.

— rakenteelliset kustannuspaikat, joihin keskittyvillä rakenteellisilla kustannuksilla ei ole suoraa yhteyttä lopputuotteisiin ja -palveluihin. Nämä koskevat pääasiassa tukea, hallintoa, henkilöstöhallintoa ja tietoliikennepalveluita. Correosin kustannuspaikkapohjaisessa laskentajärjestelmässä oli […] rakenteellista kustannuspaikkaa vuonna 2005. Vuonna 2005 rakenteellisiin kustannuspaikkoihin kohdennettiin […] miljoonaa euroa.

c) Rakenteellisiin kustannuspaikkoihin kohdennetut kustannukset jaetaan tämän jälkeen operatiivisiin kustannuspaikkoihin kummankin kustannuspaikkatyypin välisen syy-yhteyden mukaan.

3) Kustannuspaikkoihin kohdennetut kustannukset kohdennetaan toimintoihin.

Toiminnon muodostaa joukko samankaltaisia tehtäviä, joilla on tarkoitus tarjota loppupalveluja tai tukea näiden palvelujen tarjoamista (esimerkiksi manuaalinen lajittelu, automaattinen lajittelu ja kuljetus). Correosin kustannuspaikkapohjaisessa laskentajärjestelmässä oli 16 toimintoa vuonna 2005.

Operatiivisiin kustannuspaikkoihin kohdennetut kustannukset jaetaan toimintoihin sen mukaan, miten toiminnot käyttävät kustannuspaikkojen resursseja.

4) Toimintojen kustannukset kohdennetaan kuhunkin lopputuotteeseen ja -palveluun.

Kustannukset kohdennetaan lopputuotteisiin ja -palveluihin sen mukaan, minkälainen syy-yhteys niillä on toimintoihin.

5) Tulot määritetään kunkin lopputuotteen ja -palvelun kohdalla.

Tulojen määrittämisessä käydään läpi seuraavat vaiheet:

a) Ensin määritetään tuloslaskelman perusteella jaettavana olevien tulojen määrä. Vuonna 2005 kohdennettavia tuloja oli […] miljardia euroa.

b) Osa kyseisistä tuloista ([…] % – […] miljardia euroa vuonna 2005) vastaa Correosin laskutusjärjestelmään kirjattuja suoria myyntitapahtumia, ja ne voidaan kohdentaa suoraan lopputuotteisiin ja -palveluihin.

c) Loput tuloista ([…] % – […] miljoonaa euroa vuonna 2005), joita ei ole kirjattu laskutusjärjestelmään ja jotka ovat peräisin eri lähteistä, kohdennetaan lopputuotteisiin ja -palveluihin soveltamalla prosenttiosuustaulukkoa, joka on laadittu kirjattujen tulojen ja kyseisiä tuloja synnyttäneiden tuotteiden ja palveluiden välisestä syy-yhteydestä Correosin tekemien tutkimusten perusteella.

6) Näin voidaan sitten laskea kunkin lopputuotteen ja -palvelun voitto.

(238) Komissio toteaa, että Correosin käyttämä kustannuspaikkapohjainen laskentajärjestelmä on asianmukainen keino erottaa yleispalveluvelvoitteen ulkopuolelle jäävät palvelut yleispalveluvelvoitteen piiriin kuuluvista palveluista sekä yleispalveluvelvoitteen sisällä varatut toiminnot muista kuin varatuista toiminnoista.

(239) Komissio toteaa, että Correos on noudattanut direktiiviä 2006/111/EY.

A. **Korvauksen määrä**

Asianmukainen laskentamenetelmä

(240) Julkisesta palvelusta maksettavaa korvausta koskevien vuoden 2012 puitteiden 21 kohdan mukaan ”korvauksen määrä ei saa ylittää sitä, mikä on tarpeen julkisen palvelun velvoitteiden täyttämisestä aiheutuvien nettokustannusten kattamiseksi, kohtuullinen voitto mukaan luettuna”. Siinä todetaan niin ikään, että ”jos yritys harjoittaa myös toimintaa, joka ei koske yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvää palvelua, huomioon otettavat kustannukset voivat kattaa kaikki suorat kustannukset, jotka ovat välttämättömiä julkisen palvelun velvoitteiden täyttämiseksi, ja asianmukaisen osuuden välillisistä kustannuksista, jotka ovat yhteisiä yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvälle palvelulle ja muille toiminnoille. Mahdolliseen muuhun toimintaan kuin yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvään palveluun liittyviin kustannuksiin on sisällytettävä kaikki suorat kustannukset ja asianmukainen osuus yhteisistä kustannuksista.”

(241) Julkisesta palvelusta maksettavaa korvausta koskevien vuoden 2012 puitteiden 24 kohdan mukaan ”nettokustannukset, jotka ovat välttämättömiä tai joiden odotetaan olevan välttämättömiä julkisen palvelun velvoitteiden täyttämiseksi, olisi laskettava käyttämällä vältettyjen nettokustannusten menetelmää, kun sitä edellytetään unionin tai kansallisessa lainsäädännössä, ja muissa tapauksissa, kun se on mahdollista.”

(242) Komissio katsoi menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä, että koska yleispalveluvelvoitteesta vuoden 1998 postilain nojalla maksetut korvaukset oli maksettu sääntöjenvastaisena tukena ennen julkisesta palvelusta maksettavaa korvausta koskevien vuoden 2012 puitteiden voimaantuloa 31 päivänä tammikuuta 2012, kyseisten puitteiden 69 kohdassa suljettiin nimenomaisesti pois mahdollisuus puitteiden 24 kohdan soveltamiseen ja viime kädessä vältettyjen nettokustannusten menetelmän soveltamiseen sääntöjenvastaiseen tukeen.

(243) Julkisesta palvelusta maksettavaa korvausta koskevien vuoden 2012 puitteiden 21 kohdassa olevassa alaviitteessä 2 selvennetään nimittäin, että kun vältettyjen nettokustannusten menetelmää ei voida soveltaa (tai se ei ole sovellettavissa, kuten tarkasteltavassa tapauksessa), lasketaan julkisen palvelun velvoitteiden täyttämisestä aiheutuvat nettokustannukset kustannusten ja tulojen välisenä erotuksena. Tämä ”kustannusten kohdentamismenetelmä” on kuvattu julkisesta palvelusta maksettavaa korvausta koskevien vuoden 2012 puitteiden 28 kohdassa ja sitä seuraavissa kohdissa. Tätä menetelmää pidettiin asianmukaisena menetelmänä yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvistä palveluista maksettavien korvausten laskemiseksi julkisen palvelun velvoitteesta maksettavia korvauksia koskevien vuoden 2005 puitteiden nojalla. Kyseisiä puitteita sovellettiin 29 päivästä marraskuuta 2005 aina 31 päivään tammikuuta 2012, ja niitä käytettiin monien yleispalveluvelvoitteesta maksettuja korvauksia koskevien komission päätösten pohjana kyseisellä ajanjaksolla ([77]).

(244) Espanjan viranomaiset ja/tai Correos ilmaisivat huomautuksissaan olevansa eri mieltä tästä perustelusta ja väittivät, ettei julkisesta palvelusta maksettavaa korvausta koskevissa vuoden 2012 puitteissa estetä käyttämästä vältettyjen nettokustannusten menetelmää, vaan niissä ainoastaan annetaan mahdollisuus olla käyttämättä sitä ennen puitteiden voimaantuloa (katso erityisesti johdanto-osan 98 kappale).

(245) Komissio katsoo, että jos vältettyjen nettokustannusten menetelmän käyttö hyväksyttäisiin tapauksessa, jossa on kyse ennen julkisesta palvelusta maksettavaa korvausta koskevien vuoden 2012 puitteiden voimaantuloa myönnetyistä sääntöjenvastaisista tuista, saisivat jotkin jäsenvaltiot mahdollisuuden hyötyä kyseisen sääntöjenvastaisen tukitoimenpiteen ilmoittamatta jättämisestä, sillä ne voisivat valita kustannusten kohdentamiseen perustuvan menetelmän ja vältettyjen nettokustannusten menetelmän välillä, kun taas jäsenvaltiot, jotka ovat ilmoittaneet yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvää palvelua koskevista korvauksista valtiontukisääntöjen mukaisesti, joutuisivat käyttämään yhtä ainoaa menetelmää eli kustannusten kohdentamiseen perustuvaa menetelmää. Tällaisen lähestymistavan avulla Espanja voisi siis saada etua ilmoitusvelvollisuuksien laiminlyönnistä, mikä saattaisi merkitä mahdollista yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaamista. Komissio katsoo näin ollen, että tässä tapauksessa voidaan käyttää ainoastaan laskentamenetelmää.

(246) Joka tapauksessa vaikka tässä tapauksessa hyväksyttäisiin mahdollisuus käyttää julkisesta palvelusta maksettavaa korvausta koskevissa vuoden 2012 puitteissa ja direktiivissä 2008/6/EY vahvistettua menetelmää, kuten johdanto-osan 176–183 kappaleessa selitetään, komissio katsoo, ettei espanjalaisessa menetelmässä voida katsoa sovellettavan vältettyjen nettokustannusten menetelmää pätevällä tavalla, toisin kuin Espanjan viranomaiset ja/tai Correos väittävät.

(247) Komissio ei siis ole tunnustanut espanjalaista menetelmää siihen mahdollisesti sisältyvistä olennaisista eduista huolimatta ennen julkisesta palvelusta maksettavaa korvausta koskevien vuoden 2012 puitteiden voimaantuloa eikä sen jälkeen.

(248) Näissä olosuhteissa komissio katsoo, että ainoa käytettävissä olevan menetelmä on laskentamenetelmä, joka oli ainoa viitemenetelmä silloin, kun korvaukset yleispalveluvelvoitteesta myönnettiin, ja jota komissio on käyttänyt useiden yleispalveluvelvoitteesta maksettavia korvauksia koskevien päätöstensä perusteena kyseisellä ajanjaksolla.

([77]) Katso erityisesti päätös 2012/321/EU ja päätös 2012/636/EU.

Kohtuullisen voiton määrittämisen asianmukaiset viitearvot

(249) Kuten johdanto-osan 167 kappaleessa selitetään, komissio määritti 25 päivänä tammikuuta 2012 antamassaan bpostia koskevassa päätöksessä kaikkiin unionin postitoiminnan harjoittajiin sovellettavan kohtuullisen voiton viitteellisen vaihteluvälin.

(250) Espanjan viranomaiset ovat kyseenalaistaneet näiden viitearvojen soveltamisen Correosiin väittäen, että jokaista tapausta on arvioitava tapauksen omien erityispiirteiden perusteella. Komissio pyysi Espanjan viranomaisia antamaan Espanjan postimarkkinoita koskevia yksityiskohtaisia tietoja, jotta se voisi arvioida, olisiko Correosin kohdalla mahdollista käyttää toisia viitearvoja. Kyseisiä tietoja ei kuitenkaan toimitettu. Tämän vuoksi komissio soveltaa tarkasteltavaan tapaukseen asiassa bpost vahvistettua kohtuullisen voiton viitteellistä vaihteluväliä.

Espanjan viranomaisten ehdottaman vaihtoehtoisen ratkaisun arviointi

(251) Siltä varalta, että komissio soveltaa laskentamenetelmää Correosille vuoden 1998 postilain nojalla yleispalveluvelvoitteesta myönnettyihin korvauksiin, Espanjan viranomaiset ehdottavat, että huomioon otetaan seuraavat seikat (katso 5.3.1 jakso):

— Yleispalveluvelvoitteen varatulle alalle ja muulle kuin varatulle alalle myönnetyt korvaukset arvioidaan erikseen.

— Korvauksen ylijäämästä vähennetään Correosin maksamat osingot.

(252) Näitä ehdotuksia tarkastellaan johdanto-osan 253–263 kappaleessa.

— Yleispalveluvelvoitteen varatulle alalle ja muulle kuin varatulle alalle myönnetyt korvaukset arvioidaan erikseen.

(253) Espanjan viranomaiset ovat väittäneet, että yleispalveluvelvoitteesta myönnetyt korvaukset, joita Correos on saanut varattujen palveluiden ja muiden kuin varattujen palveluiden tarjoamisesta, on arvioitava erikseen.

(254) Tutkittuaan Espanjan viranomaisten muodollisen tutkintamenettelyn aikana esittämät perusteet komissio katsoo, että varattujen palveluiden segmentin ja muiden kuin varattujen palveluiden segmentin erottaminen toisistaan on hyväksyttävä seuraavista syistä:

— Kyseisten kahden erilaisen yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun toisistaan erottamisen tueksi esitetyt perusteet vaikuttavat järkeviltä (etenkin kun velvoitteiden täyttämisen asiayhteys on yleispalveluvelvoitteen varattujen palveluiden segmentillä täysin toinen kuin muiden kuin varattujen palveluiden segmentillä).

— Toisistaan erottaminen vastaa täysin johdonmukaisesti yleispalveluvelvoitteesta maksetun korvauksen laskentatapaa, jossa eritellään selkeästi toisistaan varatut palvelut ja muut kuin varatut palvelut ja joka poikkeaa merkittävästi eri segmenttien välillä. Kuten Espanjan viranomaiset ovat selittäneet, kustannusten kohdentamismenetelmää sovellettiin yleispalveluvelvoitteen varattuihin palveluihin, mutta muihin kuin varattuihin palveluihin sovellettiin toista menetelmää, jonka Espanjan viranomaiset ovat määrittäneet vältettyjen nettokustannusten menetelmäksi. Vaikka komissio on eri mieltä tästä määrityksestä, se on kuitenkin samaa mieltä siitä, että yleispalveluvelvoitteen varattujen palveluiden segmentillä sovellettu laskentamenetelmä poikkeaa perustavalla tavalla muiden kuin varattujen palveluiden segmentillä sovelletusta menetelmästä.

(255) Komissio haluaa korostaa, että tällaisen erottamisen hyväksyminen merkitsee sitä, että yleispalveluvelvoitteesta varattujen palveluiden segmentillä maksettavia korvauksia ja yleispalveluvelvoitteesta muiden kuin varattujen palveluiden segmentillä maksettavia korvauksia on arvioitava erikseen, eikä näitä arviointeja voida sovittaa jälkikäteen yhteen.

Komissio vahvistaa, että toisistaan erotettuina 5.3.1 jaksossa esitetyt tulokset ovat oikein:

— Correos ei ole saanut liian suurta korvausta yleispalveluvelvoitteen piiriin kuuluvien varattujen palvelujen tarjoamisesta, sillä kyseisistä palveluista maksetut korvaukset ovat täsmälleen yhtä suuret kuin Correosille aiheutuneet nettokustannukset;

— Correos on saanut liian suuren korvauksen yleispalveluvelvoitteen piiriin kuuluvien muiden kuin varattujen palvelujen tarjoamisesta ja ylijäämä vastaa yleispalveluvelvoitteen piiriin kuuluvien muiden kuin varattujen palveluiden segmentille yleispalveluvelvoitteesta myönnettyjen korvausten määrää, sillä yleispalveluvelvoitteen piiriin kuuluvissa muissa kuin varatuissa palveluissa tuotto on ylittänyt joka kerta asiassa bpost esitetyn viitteellisen enimmäistuottotason.

(256) Correosille muiden kuin varattujen palveluiden tarjoamisesta maksettujen korvausten ylijäämä on näin ollen 317 387 000 euroa (nimellisarvo).

— Korvauksen ylijäämästä vähennetään Correosin maksamat osingot.

(257) Espanjan viranomaiset ovat väittäneet, että Correosin saamasta liian suuresta korvauksesta on vähennettävä Correosin vuosina 2004–2010 maksamat osingot (noin 151 miljoonaa euroa).

(258) Komissio ei pidä osinkoja lähtökohtaisesti asianmukaisena keinona pienentää liian suuren korvauksen määrää, kuten asiassa Dansk Statsbaner ([78]) on mainittu. Nyt tarkasteltavassa tapauksessa komissio katsoo kuitenkin, että tapauksen erityisten olosuhteiden vuoksi osinkojen maksaminen on ollut todennäköisesti ainoa keino pienentää käytännössä Correosille maksettujen liian suurten korvausten vaikutusta. Korvausten ylijäämä johtuu Correosin suurista tuotoista muiden kuin varattujen palveluiden segmentillä.

(259) Komissio katsoo ensinnäkin, että Espanja on esittänyt riittävät todisteet siitä, että osinkojen maksusta tehty päätös johtuu valtiosta (joka on Correosin ainoa osakas) eikä varsinaisen Correos-yhtiön johdosta.

(260) Valtio sisällytti kyseiset osingot talousarvioonsa paljon ennen niiden tosiasiallista maksamista, mikä osoittaa osaltaan, että valtio käytti päätösvaltaa, minkä lisäksi on vaikeaa yksilöidä, millainen taloudellinen intressi Correosilla olisi yrityksenä maksaa osinkoja valtiolle kyseisenä ajanjaksona. Kannustimilla, jotka saavat yritykset tavallisesti palkitsemaan osakkaitaan (sijoittajien houkutteleminen, tulevan rahoituksen varmistaminen ja yrityksen vankan taloudellisen tilanteen osoittaminen), ei vaikuta olevan merkitystä tarkasteltavassa tapauksessa, jossa valtio on ainoa osakas ja yritys tiesi varmasti saavansa valtiolta jatkuvaa rahoitusta vuoteen 2010 asti. Näistä syistä ja kun otetaan huomioon voimassa ollut erityinen lainsäädäntökehys, voidaan todeta, että päätös osinkojen maksamisesta johtuu lähinnä valtiosta, joka käytti kyseistä välinettä ottaakseen varoja yhtiöstä.

(261) Espanjan valtion osalta on todettava, että merkittävien korvausten maksaminen yleispalvelusta ja osinkojen saaminen samaan aikaan voi vaikuttaa ristiriitaiselta, mutta asiaa voidaan tarkastella siltä kannalta, että osingot ovat todellisuudessa keino vähentää rahoituksen mahdollista ylijäämää, joka Correosin olisi joka tapauksessa maksettava takaisin vuoden 2000 palvelusuunnitelman mukaisesti. Koska Espanja oli allekirjoittanut julkisen palvelun sopimuksen, jossa määriteltiin automaattisesti Correosille maksettavan korvauksen määrä yrityksen tuottotasosta riippumatta, on katsottava, että osingot voivat toimia tässä tosiasiallisesti takaisinmaksujärjestelynä.

(262) Komissio ottaa huomioon myös sen seikan, että osingot olivat peräisin pääasiassa yleispalveluvelvoitteen piiriin kuuluvista muista kuin varatuista palveluista, joista maksettu korvaus oli liian suuri, koska palvelut tuottivat Correosille voittoa. Lisäksi Correosin toiminta on ollut erittäin kannattavaa kyseisinä vuosina, mutta se ei ole vaikuttanut saavan mitään erityistä hyötyä tilapäisesti pitämistään varoista: se ei ottanut pankkilainoja, jotka olisivat saattaneet lisätä sen maksukykyä, eikä se tehnyt yritysostoja.

(263) Tällaisissa olosuhteissa komissio hyväksyy sen, että Correosille maksetuista liian suurista korvauksista vähennetään Correosin vuosina 2004–2010 maksamat osingot.

(264) Taulukkoon 11 on koottu laskelma takaisin perittävästä nimellisestä määrästä.

Taulukko 12

Laskelma korvauksen ylijäämästä

(miljoonaa euroa)

Yleispalveluvelvoitteen piiriin kuuluvien muiden kuin varattujen palveluiden segmentti	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Yhteensä
Tulot	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Kustannukset	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

([78]) Katso alaviite 31. Siltä varalta, että osingot otettaisiin kyseisessä tapauksessa huomioon, komissio toteaa päätöksen 345 kohdassa lisäksi, että ”osinkopolitiikkaa ei voida rinnastaa palautuslausekkeeseen, jonka avulla julkisen palvelun korvausta pystytään mukauttamaan ja välttämään korvauksen liiallisuus”.

(miljoonaa euroa)

Yleispalveluvelvoitteen piiriin kuuluvien muiden kuin varattujen palveluiden segmentti	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Yhteensä
Nettokustannus = kustannukset – tulot	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Kohtuullinen voitto (oletuksena 7,4 %:n ROS)	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Nettokustannus + kohtuullinen voitto	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Correosille myönnettävissä olevan korvauksen enimmäismäärä	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Correosille myönnetty korvaus	44,859	47,294	55,199	39,441	40,863	45,919	43,812	317,387
Korvauksen ylijäämä = myönnetty korvaus – korvauksen enimmäismäärä	44,859	47,294	55,199	39,441	40,863	45,919	43,812	317,387
Osinkojen määrä	29,775	30,576	51,958	38,966	0,000	0,000	0,000	151,275
Korvauksen ylijäämä oikaistuna = liian suuri korvaus – osingot	**15,084**	**16,718**	**3,241**	**0,475**	**40,863**	**45,919**	**43,812**	**166,112**

7.1.5 PÄÄTELMÄ

(265) Komissio toteaa ensinnäkin, että Correosille vuoden 1998 postilain nojalla yleispalveluvelvoitteesta myönnetyt korvaukset ovat sääntöjenvastaista valtiontukea.

(266) Lisäksi kyseiset yleispalveluvelvoitteesta maksetut korvaukset ovat perussopimuksen 106 artiklan 2 kohdan mukaisesti sisämarkkinoille soveltumatonta tukea, siltä osin kuin Correosille maksettu korvaus on ollut liian suuri.

(267) Ennen osinkojen vähentämistä korvauksen ylijäämä on 166 112 000 euroa.

(268) Takaisin perittävässä todellisessa määrässä voidaan ottaa huomioon takaisinperintää koskevassa tiedonannossa ([79]) mainittu veroon perustuva mukautus ([80]). Takaisinperintää koskevan tiedonannon 50 kohdan mukaan *"kansalliset viranomaiset voivat ottaa huomioon verotusjärjestelmän vaikutukset, kun ne määrittävät takaisinmaksettavaa määrää. Jos sääntöjenvastaisen ja yhteismarkkinoille soveltumattoman tuen saaja on maksanut tuesta veroa, kansalliset viranomaiset voivat ottaa kansallisten verotussääntöjensä mukaisesti huomioon aikaisemmin maksetun veron ja periä takaisin vain tuensaajan saaman tuen nettomäärän. Komissio katsoo, että kansallisten viranomaisten on tällöin varmistettava, että tuensaaja ei voi saada muuta verovähennystä väittämällä, että takaisinmaksu on supistanut verotettavan tulon määrää. Tämä merkitsisi nimittäin, että takaisinperittävä nettomäärä olisi pienempi kuin tuensaajan alun perin saama nettomäärä."*

(269) Takaisin perittävässä todellisessa määrässä voidaan siis ottaa huomioon veroon perustuva mukautus edellyttäen, että Espanja noudattaa takaisinperintää koskevan tiedonannon 50 kohdassa vahvistettuja edellytyksiä. Määrään lisätään myös korot, joita kertyy siitä, kun yleispalveluvelvoitteesta maksettava korvaus on tullut Correosin käyttöön aina määrän takaisinperintään asti.

([79]) Komission tiedonanto – Sääntöjenvastaisen ja yhteismarkkinoille soveltumattoman valtiontuen takaisinperintää edellyttävien komission päätösten tehokas täytäntöönpano jäsenvaltioissa (EUVL C 272, 15.11.2007, s. 4).

([80]) Espanjan viranomaiset ovat ilmaisseet aikeensa pyytää veroon perustuvaa mukautusta takaisinperittävän määrän laskennassa.

7.2 *CORREOSIN SAAMAT VEROVAPAUTUKSET KIINTEISTÖVEROSTA JA ELINKEINOVEROSTA*

7.2.1 PERUSSOPIMUKSEN 107 ARTIKLAN 1 KOHDASSA TARKOITETTU VALTIONTUKI

7.2.1.1 ***Toimenpiteen johtuminen valtiosta ja myöntäminen valtion varoista***

(270) Perussopimuksen 107 artiklan 1 kohdan mukaan tuen on oltava jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty. Verotulojen menettäminen vastaa valtion verovarojen käyttämistä.

(271) Kuten yhteisöjen tuomioistuin on katsonut tuomiossa Banco Exterior de España, toimenpide, jolla julkisviranomaiset myöntävät tietyille yrityksille verohelpotuksia, jotka siitä huolimatta, ettei niihin liity valtionvarojen siirtoa, asettavat edunsaajat muita verovelvollisia edullisempaan taloudelliseen asemaan, on perustamissopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea ([81]).

(272) Vapauttaessaan Correosin kiinteistöverosta ja elinkeinoverosta Espanjan viranomaiset luopuvat tuloista, jotka ovat valtion varoja.

(273) Komissio katsoo tämän vuoksi, että valtio menettää varoja kyseisten verovapautusten johdosta ja valtio on näin ollen myöntänyt verovapautukset valtion varoista.

(274) Espanjan viranomaiset ja/tai Correos ovat väittäneet huomautuksissaan, ettei kiinteistöverosta vapauttaminen johdu valtiosta, sillä vapautus perustuu kansallisen tuomioistuimen päätöksiin, ei varsinaisesti valtion päätöksiin (katso johdanto-osan 67 ja 102 kappale).

(275) Komissio on asiasta toista mieltä: tapauksissa, joissa viranomainen myöntää edun tuensaajalle, toimenpide on lähtökohtaisesti peräisin valtiolta, vaikka kyseinen viranomainen olisi oikeudellisesti riippumaton muista viranomaisista ([82]). Tämän perusteella kansallisten tuomioistuinten antamien tuomioiden kautta myönnetyt tuet johtuvat valtiosta ja voidaan näin ollen katsoa valtiontueksi.

7.2.1.2 ***Yritykselle annettava valikoiva taloudellinen etu***

A. **Yrityksen käsite**

(276) Kuten johdanto-osan 162 kappaleessa todetaan, Correosia on pidettävä yleispalveluvelvoitteen piiriin kuuluvia palveluja tarjoavana yrityksenä ja kyseiset palvelut on vapautettu veroista.

B. **Taloudellinen etu**

(277) Toimenpiteen tarkalla muodolla ei ole merkitystä määritettäessä, tarjoaako se yritykselle taloudellista etua ([83]). Edun käsite kattaa paitsi myönteiset vaikutukset myös toimenpiteet, jotka pienentävät eri tavoin yrityksen normaaleja kuluja ([84]). Tämän perusteella myös taloudellisista rasitteista (kuten verovelvoitteista) vapauttaminen voi tarjota etua.

(278) Correos on vapautettu tietyistä veroista, kuten kiinteistöverosta ja elinkeinoverosta, joko kokonaan tai osittain, mutta muut niin ikään taloudellista toimintaa harjoittavat (myös postipalveluja tarjoavat) yritykset ovat lähtökohtaisesti täysimääräisesti verovelvollisia kyseisten verojen osalta. Correos saa siis perussopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun taloudellisen edun.

(279) Correosille myönnetyt verovapautukset pienentävät rasitusta, joka sisältyisi tavallisesti sen toimintakustannuksiin. Tämän perusteella Correos saa edun muihin kiinteistö- ja elinkeinoveron osalta verovelvollisiin yrityksiin nähden, eivätkä nämä yritykset voi hyötyä samasta edusta.

([81]) Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 15.3.1994, Banco Exterior de España, C-387/92, ECLI:EU:C:1994:100, 14 kohta.
([82]) Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 12.12.1996, Air France v. komissio, T-358/94, ECLI:EU:T:1996:194, 62 kohta.
([83]) Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 24.7.2003, Altmark Trans, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, 84 kohta.
([84]) Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 23.2.1961, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg v. Euroopan hiili- ja teräsyhteisön korkea viranomainen, 30/59, ECLI:EU:C:1961:2, s. 19, ja yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 8.11.2011, Adria-Wien Pipeline, C-143/99, ECLI:EU:C:2001:598, 38 kohta.

C. **Tuen valikoivuus**

(280) Toimenpide on perussopimuksen 107 artiklan 1 kohdan mukaan valikoiva, jos sillä suositaan jotakin yritystä tai tuotannonalaa.

(281) Erilaista verotuskohtelua tarkasteltaessa on otettava huomioon valikoivuuden käsitteeseen liittyvä oikeuskäytäntö ([85]). Verotuksellinen toimenpide on ensi katsomalta valikoiva, jos se muodostaa poikkeuksen yleisestä verokehyksestä (tai viitekehyksestä). Tässä yhteydessä on arvioitava, suositaanko tiettyjä yrityksiä verrattuna muihin yrityksiin, jotka ovat tosiasiallisesti ja oikeudellisesti niihin verrattavassa tilanteessa, kun huomioon otetaan viitteenä olevan verojärjestelmän tarkoitus. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan ensi katsomalta valikoivalta vaikuttava toimenpide voidaan perustella verojärjestelmän logiikalla. Tässä yhteydessä voidaan ottaa kuitenkin huomioon ainoastaan verojärjestelmään olennaisesti kuuluvat syyt, ei ulkoisia poliittisia syitä. Ellei ensi katsomalta valikoivalta vaikuttavaa toimenpidettä voida perustella verojärjestelmän logiikalla, on kyseessä valikoiva etu, ja jos loput perussopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa määrätyistä edellytyksistä täyttyvät, kyseessä on mainitussa määräyksessä tarkoitettu valtiontuki ([86]).

Kiinteistövero

Viitekehys

(282) Verotuksen viitekehyksen määrittämisellä on erityistä merkitystä tilanteissa, joissa on kyse verotustoimenpiteistä, koska itse edun olemassaolo voidaan osoittaa ainoastaan suhteessa niin sanottuun normaaliin verotukseen ([87]).

(283) Tarkasteltavassa tapauksessa viitekehykseksi on määritettävä kiinteistövero 5 päivänä maaliskuuta 2004 annetun kuninkaan asetuksen 2/2004 mukaisesti. Kyseisestä säädöksestä käy ilmi, että lainsäädännön mukaan yritykset ovat (luonnollisten henkilöiden ja muiden oikeushenkilöiden joukossa) velvollisia maksamaan kiinteistöveron maaseutu- ja kaupunkikiinteistöihin tai erityisiin kiinteistöihin liittyvien, kuninkaan asetuksen 2/2004 61 §:ssä säädettyjen oikeuksien haltijoina.

Poikkeus viitekehyksestä

(284) Kuninkaan asetuksen 2/2004 60 §:n mukaan kiinteistövero on ”varallisuuteen kohdistuva välitön vero, joka kannetaan kiinteistöjen arvosta laissa säädetyn mukaisesti”. Kiinteistöverossa veron perusteena on jokin, kuninkaan asetuksen 2/2004 ([88]) 61 §:ssä mainittu, maaseutu- ja kaupunkikiinteistöön tai erityiseen kiinteistöön liittyvä oikeus. Kiinteistöveroa ei peritä toiminnasta, vaan omaisuuden arvosta.

(285) Vuoden 1998 postilain 19 §:n 1 momentin b kohdan ja vuoden 2010 postilain 22 §:n 2 momentin mukaan Correos on vapautettu lähtökohtaisesti veroista, joita kannetaan sen varattuihin palveluihin liittyvästä taloudellisesta toiminnasta (vuoden 1998 postilain nojalla) tai yleispalveluvelvoitteen soveltamisalaan kuuluvasta taloudellisesta toiminnasta (vuoden 2010 postilain nojalla). Vaikka Espanjan viranomaiset väittävät, ettei kiinteistövero liity suoraan tiettyyn taloudelliseen toimintaan ja että tämän vuoksi Correos ei voinut saada kyseistä vapautusta, käytännössä Correos vaati tuomioistuimia katsomaan, että sillä oli oikeus vapautukseen kiinteistöverosta tiettyjen kuntien postitoimistojen kohdalla.

(286) Correosin vapauttaminen kiinteistöverosta muodostaa poikkeuksen Espanjassa sovellettavaan yleiseen kiinteistöverojärjestelmään ja antaa Correosille valikoivan edun. Verovapautusta sovellettaessa Correos, joka osallistuu kiinteistöön liittyviin toimintoihin samalla tavalla kuin muutkin yritykset, saa nimittäin edun, johon toisilla yrityksillä ei ole oikeutta. Toimenpide muodostaa siis poikkeuksen yleiseen kiinteistöverojärjestelmään, koska sillä tehdään ero sellaisten talouden toimijoiden välillä, joiden tilanteet ovat oikeudellisesti ja tosiasiallisesti toisiinsa rinnastettavissa kyseisen verojärjestelmän tarkoituksen (maaseutu- ja kaupunkikiinteistöjä koskevan kuninkaan asetuksen 2/2004 61 §:ssä säädettyjen oikeuksien hallinnan verottaminen) perusteella ([89]).

([85]) Unionin tuomioistuimen tuomio 8.9.2011, Paint Graphos ym., C-78/08–C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, 49 kohta ja sitä seuraavat kohdat.
([86]) Katso yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 8.11.2001, Adria-Wien Pipeline, C-143/99, ECLI:EU:C:2001:598.
([87]) Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 18.12.2008, komissio ja Espanja v. Government of Gibraltar ja Yhdistynyt kuningaskunta, T-211/04 ja T-215/04, ECLI:EU:T:2008:595, 80 kohta.
([88]) Omien kiinteistöjen tai niihin liittyvien julkisten palveluiden hallinnollinen käyttöoikeus, rakennusoikeus, käyttöoikeus ja omistusoikeus.
([89]) Katso muiden muassa yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 6.9.2006, Portugali v. komissio, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511, 56 kohta, ja unionin tuomioistuimen tuomio 8.9.2011, Paint Graphos ym., C-78/08–C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, 49 kohta.

Verojärjestelmän olennainen logiikka

(287) Komissio on tullut alustavasti siihen tulokseen, että Correosia koskeva kiinteistöverosta vapauttaminen on ensi katsomalta valikoiva. Vielä on kuitenkin määritettävä (kuten johdanto-osan 281 kappaleessa mainitaan), voidaanko kyseinen vapautus perustella kiinteistöverojärjestelmän luonteella tai yleisellä rakenteella, joka osoittaisi toimenpiteen perustuvan suoraan kyseisen verojärjestelmän taustalla oleviin pääperiaatteisiin.

(288) Espanjan viranomaiset ja/tai Correos eivät ole esittäneet ennen menettelyn aloittamista koskevan päätöksen antamista eivätkä myöskään muodollisen tutkintamenettelyn aikana mitään perustetta, joka osoittaisi, että kiinteistöverosta vapauttaminen johtuisi kiinteistöverojärjestelmän jonkin pääperiaatteen soveltamisesta. Komissiokaan ei ole onnistunut löytämään tällaista perustelua. Kiinteistöverojärjestelmän olennaisena logiikkana on verottaa kuninkaan asetuksen 2/2004 61 §:ssä lueteltuja maaseutu- ja kaupunkikiinteistöön tai erityiseen kiinteistöön liittyviä oikeuksia. Ainoastaan Correosia koskeva täysimääräinen vapauttaminen kiinteistöverosta ei sovi kiinteistöverojärjestelmän logiikkaan.

Päätelmä

(289) Koska Espanjan viranomaiset eivät ole esittäneet muodollisen tutkintamenettelyn aikana mitään perustetta, joka kumoaisi komission esittämän arvioinnin, komissio vahvistaa menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä esitetyn alustavan päätelmän siitä, että Correosille myönnetty vapautus kiinteistöverosta on valikoiva etu, jota ei voida perustella kiinteistöverojärjestelmän luonteella tai logiikalla.

Elinkeinovero

Viitekehys

(290) Kuninkaan asetuksen 2/2004 78 §:ssä säädetään, että elinkeinoverovelvollisia ovat liiketoimintaa, ammattitoimintaa tai taiteellista toimintaa harjoittavat yritykset. Posti- ja televiestintäpalveluista perittävä elinkeinovero kuuluu 28 päivänä syyskuuta 1990 annetun kuninkaan asetuksen 1175/1990 verokantaryhmään 847 ”Posti- ja televiestinnän palvelut”. Tämän perusteella viitekehyksenä on elinkeinovero sellaisena kuin siitä on säädetty 5 päivänä maaliskuuta 2004 annetussa kuninkaan asetuksessa 2/2004.

Poikkeus viitekehyksestä

(291) Kuninkaan asetuksen 1175/1990 verokantaryhmää 847 koskevassa kolmannessa huomautuksessa todetaan, että julkisella Correos-liikelaitoksella on oikeus soveltaa verokantaa, joka on ainoastaan 50 prosenttia ryhmään 847 ”Posti- ja televiestinnän kokonaispalvelut” kuuluville yrityksille ilmoitetusta verokannasta.

(292) Correosia koskeva osittainen vapautus elinkeinoverosta on poikkeus elinkeinoverojärjestelmään, jota sovelletaan yleisesti liiketoimintaan, ammattitoimintaan tai taiteelliseen toimintaan sekä erityisesti posti- ja televiestintäpalveluihin. Voidaan siis katsoa, että Correos saa kyseisestä vapautuksesta valikoivan edun. Kun yleisesti taloudellista toimintaa ja erityisesti postipalvelutoimintaa harjoittava Correos soveltaa verovapautuksen ansiosta 50 prosentin verokantaa, se saa veroedun, jollaiseen muilla yrityksillä yleisesti ja erityisesti muilla postitoiminnan harjoittajille ei ole oikeutta. Toimenpide on siis poikkeus elinkeinoveron alan yleiseen verojärjestelmään, jota sovelletaan yleisesti kaikkiin yrityksiin ja erityisesti posti- ja televiestintäpalveluja tarjoaviin yrityksiin, koska siinä kohdellaan eri tavoin talouden toimijoita, joiden tilanteet ovat oikeudellisesti ja tosiasiallisesti toisiinsa rinnastettavissa elinkeinoverojärjestelmän tarkoituksen (taloudellisen toiminnan harjoittamisen verottaminen) perusteella ([90]). Komissio toteaa näin ollen, että Correosia koskeva elinkeinoverosta vapauttaminen on ensi katsomalta valikoiva.

Verojärjestelmän olennainen logiikka

(293) On siis määritettävä unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella, voidaanko Correosin vapauttaminen elinkeinoverosta perustella elinkeinoverojärjestelmän luonteella tai yleisellä rakenteella, joka osoittaisi toimenpiteen perustuvan suoraan kyseisen verojärjestelmän taustalla oleviin pääperiaatteisiin.

([90]) Katso muiden muassa yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 6.9.2006, Portugali v. komissio, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511, 56 kohta, ja unionin tuomioistuimen tuomio 8.9.2011, Paint Graphos ym., C-78/08–C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, 49 kohta.

(294) Correos väittää, että elinkeinoverosta vapauttaminen voidaan perustella elinkeinoverojärjestelmän logiikalla, sillä elinkeinoveron luontainen tarkoitus on verottaa taloudellista toimintaa tavaroiden ja palveluiden tuotantoon tai jakeluun puuttumiseksi. Correos harjoittaa tavaroiden ja palveluiden tuotannon ohella myös muiden julkisten palveluiden, kuten yleispalveluvelvoitteen piiriin kuuluvien palveluiden, tarjoamista, joka ei vastaa tätä tarkoitusta (katso johdanto-osan 70 kappale).

(295) Komissio ei ole samaa mieltä. Yleispalveluvelvoitteen täyttäminen on taloudellista toimintaa, ja yleispalveluvelvoitteeseen sovellettua verovapautusta on pidettävä valtiontukena, joka voi soveltua sisämarkkinoille, jos se täyttää yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palveluiden sisämarkkinoille soveltumista koskevat edellytykset. Kyseinen peruste vaikuttaa olevan ristiriidassa siihen Correosin esittämään pyyntöön nähden, ettei elinkeinoverosta ja kiinteistöverosta vapauttamista arvioitaisi vuosien 1998 ja 2010 postilakien perusteella (joissa annetaan Correosille yleispalveluvelvoite), vaan suoraan kustakin verosta annetun säädöksen perusteella (katso johdanto-osan 66 kappale). Tässä yhteydessä komissio huomauttaa, ettei Correos ole väittänyt, että elinkeinoverosta vapauttaminen on yleispalveluvelvoitteesta maksettua korvausta.

(296) Tämän perusteella komissio katsoo, ettei ole osoitettu, että elinkeinoverosta vapauttaminen voitaisiin perustella elinkeinoverojärjestelmän logiikalla.

Päätelmä

(297) Komissio vahvistaa menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä esitetyn alustavan päätelmän siitä, että Correosille myönnetty osittainen vapautus elinkeinoverosta antaa valikoivan edun, jota ei voida perustella elinkeinoverojärjestelmän luonteella eikä logiikalla.

7.2.1.3 ***Kilpailun vääristyminen ja vaikutukset kauppaan***

(298) Kuten johdanto-osan 204 kappaleessa selitetään, kaikki Correosin hyväksi toteutetut toimet voivat vaikuttaa kilpailuun ja kauppaan jäsenvaltioiden välillä.

7.2.1.4 ***Päätelmä***

(299) Edellä esitettyjen seikkojen perusteella komissio vahvistaa alustavan päätelmänsä siitä, että Correosille myönnetyt vapautukset kiinteistöverosta ja elinkeinoverosta täyttävät valtiontukena pitämistä koskevat kumulatiiviset kriteerit, joten ne ovat perussopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea.

7.2.2 VOIMASSA OLEVA TAI UUSI TUKI

(300) Correos hyötyi kiinteistöverosta vapauttamisesta vuosina 2008–2013 eli sen jälkeen, kun Espanja liittyi Euroopan talousyhteisöön vuonna 1986. Kiinteistöverosta vapauttamista ei siis voida pitää voimassa olevana tukena.

(301) Elinkeinovero otettiin käyttöön paikallisista veroviranomaisista 28 päivänä joulukuuta 1988 annetun lain 39/1988 79–92 §:llä. Vero otettiin käyttöön sen jälkeen, kun Espanja oli liittynyt Euroopan talousyhteisöön. Elinkeinoverosta vapauttamista ei siis voida pitää voimassa olevana tukena.

(302) On syytä huomauttaa, että Espanjan viranomaiset ja/tai Correos väittävät, että elinkeinoverosta vapauttaminen on voimassa olevaa tukea, sillä vapautus perustuu niin kutsuttuun lupamaksuun, joka on liike- ja teollisuustoiminnasta sekä näistä saatavista voitoista perittävän veron muoto ja hyväksyttiin 29 päivänä joulukuuta 1966 annetulla asetuksella 3313/1966 (katso johdanto-osan 71 ja 103 kappale).

(303) Espanjan viranomaiset eivät ole toimittaneet komissiolle tietoa, joka osoittaisi vuonna 1966 käyttöön otetun liike- ja teollisuustoiminnasta sekä näistä saatavista voitoista perittävän veron ja vuonna 1988 käyttöön otetun elinkeinoveron välisen jatkuvuuden, sillä elinkeinoverojärjestelmä on hyvin erityinen (katso johdanto-osan 42–44 kappale). Toisaalta vaikka oletettaisiin, että vuonna 1988 käyttöön otettu elinkeinovero perustuisi vuonna 1966 käyttöön otettuun liike- ja teollisuustoiminnasta sekä näistä saatavista voitoista perittävään veroon, komissio tuo esille, että Espanjan viranomaiset myöntävät myös, että Correos oli vapautettu kokonaan

vuonna 1966 käyttöön otetusta liike- ja teollisuustoiminnasta sekä näistä saatavista voitoista perittävästä verosta, koska se oli luonteensa puolesta valtionhallinnon elin (katso johdanto-osan 103 kappale). Correos on ollut valtionhallinnon elin vuoteen 1990 asti (katso johdanto-osan 22 kappale), joten se ei ole joutunut lähtökohtaisesti koskaan maksamaan vuonna 1966 käyttöön otettua liike- ja teollisuustoiminnasta sekä näistä saatavista voitoista perittävää veroa, kun taas elinkeinoverojärjestelmässä Correos on luokiteltu selvästi erityiseen verotusluokkaan ja se on saanut 50 prosentin huojennuksen kyseisessä luokassa sovellettavaan kantaan.

(304) Komissio pitäytyy tämän perusteella kannassaan, jonka mukaan elinkeinoverosta vapauttaminen ei ole voimassa olevaa tukea.

7.2.3 TUKITOIMENPITEEN SÄÄNTÖJENMUKAISUUS

(305) Komissio huomauttaa, ettei kiinteistöverosta ja elinkeinoverosta vapauttamisesta ole ilmoitettu perussopimuksen 108 artiklan 3 kohdan mukaisesti.

(306) Tämän perusteella Correosille myönnetyt verovapautukset ovat asetuksen (EU) 2015/1589 1 artiklan f alakohdassa tarkoitettua sääntöjenvastaista tukea.

7.2.4 SOVELTUVUUS SISÄMARKKINOILLE

(307) Valtiontuen katsotaan soveltuvan sisämarkkinoille, jos se kuuluu johonkin perussopimuksen 107 artiklan 2 kohdassa luetelluista luokista ([91]), ja sen voidaan katsoa soveltuvan sisämarkkinoille, jos komissio toteaa sen kuuluvan johonkin perussopimuksen 107 artiklan 3 kohdassa luetelluista luokista ([92]). Todistustaakka siitä, että myönnetty valtiontuki soveltuu perussopimuksen 107 artiklan 2 tai 3 kohdan nojalla sisämarkkinoille, on kuitenkin tuen myöntäneellä jäsenvaltiolla.

(308) Komissio panee merkille, että kiinteistöverosta ja elinkeinoverosta vapauttamisen ansiosta Correos on välttänyt kustannuksia, joita sille olisi tavallisesti aiheutunut päivittäisessä liikkeenjohdossa tai tavanomaisessa toiminnassaan. Vapautukset ovat toisin sanoen toimintatukea, jota ei ole rajattu ajallisesti. Toimintatuen ei voida pääsääntöisesti katsoa soveltuvan sisämarkkinoille perussopimuksen 107 artiklan 2 tai 3 kohdan mukaisesti.

(309) Toisaalta Espanjan viranomaiset eivät ole esittäneet ennen menettelyn aloittamista koskevan päätöksen hyväksymistä eivätkä myöskään muodollisen tutkintamenettelyn aikana mitään perusteita, jotka osoittaisivat, että Correosille myönnetyt vapautukset kiinteistöverosta ja elinkeinoverosta voisivat kuulua jonkin, perussopimuksen 107 artiklan 2 tai 3 kohdassa luetellun poikkeuksen soveltamisalaan.

(310) Espanjan viranomaiset eivät ole myöskään esittäneet ennen menettelyn aloittamista koskevan päätöksen hyväksymistä eivätkä myöskään muodollisen tutkintamenettelyn aikana mitään perustelua, jonka perusteella vapautukset kiinteistöverosta ja elinkeinoverosta (joita sovelletaan joka tapauksessa yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen lisäksi myös puhtaasti kaupalliseen toimintaan) voisivat olla 106 artiklan 2 kohdan mukaisia.

7.2.5 PÄÄTELMÄ

(311) Edellä esitetyn perusteella komissio katsoo, että kiinteistöverosta ja elinkeinoverosta vapauttaminen on sisämarkkinoille soveltumatonta valtiontukea ja asianomaiset määrät on perittävä takaisin.

(312) Correos väittää tässä yhteydessä, että vaikka komissio pitäisi kiinteistöverosta vapauttamista sisämarkkinoille soveltumattomana, asianomaisia määriä ei voitaisi periä takaisin lainvoimaa koskevan periaatteen vuoksi. Kyseinen periaate estää Correosin mukaan Espanjan korkeimman oikeuden tuomion kyseenalaistamisen (katso johdanto-osan 69 kappale).

(313) Komissio ei ole Correosin kanssa tästä samaa mieltä.

([91]) Perussopimuksen 107 artiklan 2 kohdassa määrätyt poikkeukset koskevat seuraavia: a) yksittäisille kuluttajille myönnettävä sosiaalinen tuki, b) tuki luonnonmullistusten tai muiden poikkeuksellisten tapahtumien aiheuttaman vahingon korvaamiseksi ja c) tuki tietyille Saksan liittotasavallan alueille.

([92]) Perussopimuksen 107 artiklan 3 kohdassa määrätyt poikkeukset koskevat seuraavia: a) tuki taloudellisen kehityksen edistämiseen tietyillä alueilla, b) tuki Euroopan yhteistä etua koskevan tärkeän hankkeen edistämiseen tai jäsenvaltion taloudessa olevan vakavan häiriön poistamiseen, c) tuki tietyn taloudellisen toiminnan tai talousalueen kehityksen edistämiseen, d) tuki kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistämiseen ja e) muu tuki, josta neuvosto päättää komission ehdotuksesta.

(314) Ensinnäkään Espanjan korkein oikeus ei ole ottanut kantaa siihen, ovatko paikallisten tuomioistuinten myöntämät vapautukset kiinteistöverosta tukea vai eivät (katso johdanto-osan 40 ja 41 kappale). Korkein oikeus totesi ainoastaan, ettei kiinteistöverosta vapauttaminen ollut perusteltua. Kuten Espanjan viranomaiset ovat selittäneet, korkeimmalla oikeudella ei ole myöskään valtuuksia määrätä takaisinperintää. Lainvoimaa koskevaan periaatteeseen ei siis voida vedota tässä yhteydessä, sillä tosiasiassa ei ole olemassa tuomiota, jossa määrätään, ettei Correosin tarvitse palauttaa asianomaisia määriä.

(315) Toiseksi tuen sisämarkkinoille soveltuvuuden arvioiminen on yksin komission tehtävä, ja jos kyseessä on valtiontuki, kansalliset tuomioistuimet eivät voi lausua tuen sisämarkkinoille soveltuvuudesta ja takaisinperinnästä.

(316) Kiinteistöverosta vapauttamisen osalta takaisin perittävän määrän nimellisarvo vastaa paikallisten tuomioistuinten vuosina 2008–2013 Correosille myöntämien vapautusten yhteenlaskettua määrää, joka on 752 840,50 euroa. Todellisuudessa takaisin perittävään määrään lisätään korot, joita kertyy siitä lähtien, kun kukin veronpalautus on maksettu Correosille, aina siihen saakka, kunnes tuki on peritty kokonaan takaisin.

(317) Osittaisen elinkeinoverosta vapauttamisen osalta takaisin perittävän määrän nimellisarvo on Correosille vuosina 2004–2017 myönnetyn elinkeinoveron huojennuksen kokonaismäärä, 113 591,24 euroa. Todellisuudessa takaisin perittävään määrään lisätään korot, joita kertyy siitä lähtien, kun Correos alkoi maksaa huojennettua elinkeinoveroa, aina siihen saakka, kunnes tuki on peritty kokonaan takaisin.

7.3 *VUOSINA 2004, 2005 JA 2006 TEHDYT KOLME PÄÄOMANLISÄYSTÄ*

7.3.1 PERUSSOPIMUKSEN 107 ARTIKLAN 1 KOHDASSA TARKOITETTU VALTIONTUKI

(318) Espanjan viranomaiset ovat väittäneet, että Correosille vuosina 2004 (16 miljoonaa euroa), 2005 (16 miljoonaa euroa) ja 2006 (16 miljoonaa euroa) myönnetyt pääomanlisäykset ovat markkinataloustoimijaperiaatteen mukaisia, eivätkä ne sen vuoksi ole valtiontukea.

(319) Espanjan viranomaisten mukaan kyseiset pääomanlisäykset olivat osa Correosin strategiasuunnitelmaa vuosille 2001–2006, ja niiden tarkoituksena oli kompensoida postimarkkinoiden kasvun hidastumista. Lisäyksiin sisältyi infrastruktuuriin, organisaatiorakenteeseen ja Correosin prosessien automatisointiin liittyviä investointeja.

(320) Komissio esitti menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä epäilyksiä, joiden pohjalta Espanjan viranomaiset esittivät komissiolle seuraavia lisäperusteluja markkinataloustoimijaperiaatteen täyttymisestä (katso 4.1.3 jakso):

— Correosin liiketoimintanäkymät olivat etukäteen laadittujen monivuotisten suunnitelmien perusteella hyvät investointien aikaan. Erityisesti vuosia 2004–2006 koskevissa monivuotisissa suunnitelmissa ennustettiin Correosin kannattavuuden parantuvan tuottojen säilyessä vakaana, mikäli investointeja ei tapahtuisi. Tässä mielessä pääomanlisäykset olivat avainasemassa yrityksen ennakoidun kannattavuuden saavuttamiseksi.

— Yrityksen nykyaikaistaminen oli johdonmukainen yritystoimintaan liittyvä päätös, jonka mikä tahansa osakas olisi tehnyt erityisesti siksi, että vuosina 2004–2006 investointitoiminta ylitti vuosien 1994–2004 keskiarvon. Pääomanlisäykset olivat siis reagointia lisärahoituksen tarpeeseen.

— Yritys sai tuottoa investoinneista (myös vaikkei Correosin yleispalveluvelvoitteesta saamaa korvausta otettaisi huomioon).

— Ernst-Youngin jälkikäteen laatiman, etukäteistietoihin perustuvan riippumattoman tutkimuksen mukaan Espanjan valtion Correosiin tekemistä investoinneista odotettu tuotto oli sen pääomakustannuksia korkeampi investointihetkellä.

(321) Komissio on samaa mieltä siitä, että Espanjan valtion osittain rahoittamat Correosiin tehdyt investoinnit ovat tyypillisiä postialalla tehtyjä nykyaikaistamistoimenpiteitä, joilla on pyritty reagoimaan postimarkkinoiden kasvun hidastumiseen. Valtion päätökset perustuivat monivuotisiin suunnitelmiin, joissa ennustettiin selkeästi Correosin kannattavuuden parantuvan, mikä sitten vahvistuikin tosiseikkojen perusteella. Myös Ernst-Youngin laatimassa tutkimuksessa vahvistetaan, että investointi oli taloudellisesti järkevä päätös kyseisellä hetkellä.

7.3.2 PÄÄTELMÄ

(322) Komissio katsoo, että vuosina 2004–2006 tehtyjä pääomanlisäyksiä voidaan pitää markkinataloustoimijaperiaatteen mukaisina, joten ne eivät ole perussopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea.

7.4 *CORREOSILLE VAALIEN JÄRJESTÄMISESTÄ MYÖNNETYT KORVAUKSET.*

7.4.1 PERUSSOPIMUKSEN 107 ARTIKLAN 1 KOHDASSA TARKOITETTU VALTIONTUKI

7.4.1.1 ***Toimenpiteen johtuminen valtiosta ja myöntäminen valtion varoista***

(323) Korvaus maksetaan suoraan valtion yleisestä talousarviosta, joten se johtuu valtiosta ja on myönnetty valtion varoista.

7.4.1.2 ***Yritykselle annettava valikoiva taloudellinen etu***

A. **Yrityksen käsite**

(324) Oikeuskäytännöstä käy ilmi, ettei perussopimuksen 107 artiklaa sovelleta, kun valtio toimii ”julkista valtaa käyttäen” ([93]) tai kun julkiset elimet toimivat ”julkishallinnon viranomaisina” ([94]). Yksikön voidaan katsoa toimivan julkisen vallan käyttäjänä, kun kyseessä oleva toiminta kuuluu valtion keskeisiin tehtäviin tai liittyy näihin tehtäviin luonteeltaan, tavoitteeltaan sekä siihen sovellettavilta säännöiltään ([95]). Yleisesti ottaen toiminnot, jotka luontaisesti ovat osa viranomaisten erioikeuksia ja joiden suorittamisesta valtio vastaa, eivät ole taloudellisia toimintoja, ellei jäsenvaltio ole päättänyt ottaa käyttöön markkinamekanismeja.

(325) Käsiteltävässä asiassa Correosin tarjoamat palvelut kuuluvat valtion velvollisuuteen säännellä vaalimenettelyä ja järjestää vaalit, joissa äänioikeutta voi käyttää joko henkilökohtaisesti äänestyspaikalla tai postiäänestyksenä. Espanjan viranomaiset ja/tai Correos väittävät, että kaikkien, vaalien järjestämiseen liittyvien Correosin toimintojen on katsottava kuuluvan valtion erioikeuksiin, joten Correosia ei tule pitää yrityksenä sen toteuttaessa niitä (katso johdanto-osan 79–118 ja 81–119 kappale).

(326) Komissio katsoo, että äänestysmenettelyyn suoraan liittyvät toiminnot, kuten postiäänestyksen hallinnointi, vaalitoimiston vaaliaineistolähetykset (esimerkiksi ilmoitukset äänioikeudesta) ja vaaliasiakirjojen keruu vaalien päätyttyä, kuuluvat valtion olennaisiin tehtäviin. Tämän vuoksi komissio on Espanjan viranomaisten kanssa samaa mieltä siitä, ettei kyseisiä toimintoja voida pitää taloudellisena toimintana eikä niiden rahoittaminen ole valtiontukea. Correosia ei siis voida pitää yrityksenä sen toteuttaessa kyseisiä toimintoja.

(327) Ehdokkaiden lähettämistä vaalimainoksista huolehtimisen kohdalla tilanne on kuitenkin toinen. Komissio katsoi Poste Italianea koskevassa päätöksessään ([96]), että Poste Italianen harjoittama vaalimainosten jakelu alennetulla postimaksulla oli taloudellista toimintaa, joten tästä palvelusta maksettava korvaus oli valtiontukea. Kyseinen toimenpide on hyvin samankaltainen kuin Italian järjestelmässä (ehdokkaat voivat lähettää mainoslehtisiä äänestäjille alennetulla postimaksulla tietyin edellytyksin ja valtio korvaa postitoiminnan harjoittajalle jäännöskustannuksen), ja se on selvästi erotettavista muusta ei-taloudellisesta toiminnasta, joka liittyy suoraan Correosin hoitamaan äänestysmenettelyyn. Tämän perusteella ehdokkaiden lähettämistä vaalimainoksista huolehtimisen osalta Correosia on pidettävä perussopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna yrityksenä.

([93]) Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 16.6.1987, komissio v. Italia, 118/85, ECLI:EU:C:1987:283, 7 ja 8 kohta.
([94]) Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 4.5.1988, Bodson, C-30/87, ECLI:EU:C:1988:225, 18 kohta.
([95]) Katso erityisesti yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 19.1.1994, SAT, C-364/92, ECLI: EU:C:1994:7, 30 kohta, ja yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 18.3.1997, Calì & Figli, C-343/95, ECLI:EU:C:1997:160, 22–23 kohta.
([96]) Katso komission päätös toimenpiteestä SA.33989 (2012/NN), jonka Italia on toteuttanut Poste Italianen hyväksi.

(328) Palvelun sisällön perusteella myös muut postitoiminnan harjoittajat pystyisivät tarjoamaan kyseistä palvelua julkisista varoista maksettavaa korvausta vastaan ([97]). Tämän osoittaa se seikka, että todellisuudessa ehdokkaat käyttävät valtion luomaa järjestelmää (ja valitsevat näin Correosin) mainostensa lähettämiseen, koska he maksavat siten pienemmän postimaksun lähetyksistään. Jos ehdokkaat kuitenkin haluavat lähettää useampia lähetyksiä kullekin kansalaiselle, heidän on maksettava täysi postimaksu ja tällöin he voivat valita vapaasti, käyttävätkö Correosia vai toista postitoiminnan harjoittajaa (erityisesti kaupunkialueilla).

B. **Taloudellinen etu**

(329) Correosille ehdokkaiden lähettämistä vaalimainoksista huolehtimisesta myönnetyn korvauksen tarkoituksena on kattaa Correosille kyseisen palvelun tarjoamisesta aiheutuvat nettokustannukset kokonaan tai osittain. Ilman tätä korvausta Correosin olisi vastattava näistä kustannuksista itse. Korvaus antaa siis Correosille edun, sillä se vapauttaa Correosin rasituksesta, joka sen olisi tavallisesti kannettava, ellei korvausta annettaisi.

C. **Tuen valikoivuus**

(330) Toimenpide on selkeästi valikoiva, sillä siitä hyötyy vain yksi yritys, Correos.

7.4.1.3 ***Kilpailun vääristyminen ja vaikutukset kauppaan***

(331) Kuten johdanto-osan 204 kappaleessa selitetään, kaikki Correosin hyväksi toteutetut toimet voivat vaikuttaa kilpailuun ja kauppaan jäsenvaltioiden välillä.

7.4.1.4 ***Päätelmä***

(332) Komissio katsoo, että ehdokkaiden vaalimainosten jakelun rahoittaminen on perussopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea.

7.4.2 VOIMASSA OLEVA TAI UUSI TUKI

(333) Espanjan viranomaisten ja Correosin mukaan (katso johdanto-osan 83–85 kappale ja 121 kappale) ehdokkaiden vaalimainosten jakelun rahoittaminen – jos sitä pidettäisiin tukena – on voimassa olevaa tukea, sillä se on ollut olemassa ennen Espanjan liittymistä Euroopan talousyhteisöön vuonna 1986.

(334) Espanjan viranomaiset selittävät erityisesti, että ehdokkaille myönnetty hyvitys vaalimainosten jakelusta on ollut voimassa vuodesta 1977, eikä siihen ole tehty minkäänlaista merkittävää muutosta.

(335) Komissio huomauttaa Espanjan viranomaisten esittämien tietojen perusteella, että vuodelta 1977 peräisin olevassa järjestelmässä määrättiin alennetuista postimaksuista, joita sovellettiin kaikissa vaaleissa (paikalliset, itsehallinto-alueiden, valtakunnalliset ja unionin vaalit). Correos on saanut jokaisen vaalin yhteydessä osittaista rahoitusta toimituksen kokonaiskustannuksiin koko kyseisellä aikavälillä.

(336) Komissio katsoo, että ehdokkaiden vaalimainosten jakelun rahoittaminen on asetuksen (EU) 2015/1589 1 artiklan b alakohdassa tarkoitettua voimassa olevaa tukea.

7.4.3 PÄÄTELMÄ

(337) Correosille ehdokkaiden lähettämien vaalimainosten jakelusta myönnetty korvaus on voimassa olevaa tukea, ja se käsitellään erikseen neuvoston asetuksen (EY) N:o 659/1999 ([98]) 17, 18 ja 19 artiklan mukaisesti.

([97]) Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen korvauksista annetun komission tiedonannon 13 kohdassa todetaan nimittäin seuraavaa: ”Viranomaisen päätös olla sallimatta sitä, että kolmannet osapuolet tuottavat tiettyä palvelua (esimerkiksi koska se haluaa tuottaa palvelun itse), ei merkitse, ettei kyse voisi olla taloudellisesta toiminnasta.”

([98]) Neuvoston asetus (EY) N:o 659/1999, annettu 22 päivänä maaliskuuta 1999, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä (EYVL L 83, 27.3.1999, s. 1).

8. **YHTEENVETO PÄÄTELMISTÄ**

(338) Correosille yleispalveluvelvoitteesta vuoden 1998 postilain nojalla myönnetyt korvaukset, vapautukset kiinteistöverosta ja elinkeinoverosta ja Correosille vaalimainosten jakelusta myönnetty korvaus ovat perussopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea, sillä niiden ansiosta Correos vältti kustannuksia, joista yksityisten yritysten on tavallisesti vastattava.

(339) Vuosina 2004, 2005 ja 2006 tehdyt kolme pääomanlisäystä eivät ole perussopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea, sillä valtio toimi markkinataloustoimijaperiaatteen mukaisesti.

(340) Komissio toteaa, että Espanja on myöntänyt sääntöjenvastaisesti johdanto-osan 338 kappaleessa mainitut tuet ja rikkonut näin perussopimuksen 108 artiklan 3 kohdan määräyksiä, lukuun ottamatta Correosille ehdokkaiden vaalimainosten jakelusta myönnettyä korvausta, joka on voimassa olevaa tukea.

(341) Correosille yleispalveluvelvoitteesta vuoden 1998 postilain nojalla myönnetyt korvaukset ovat perussopimuksen 106 artiklan 2 kohdan mukaisesti sisämarkkinoille soveltumatonta tukea siltä osin, kuin Correosille maksettu korvaus on ollut liian suuri.

(342) Vapautukset kiinteistöverosta ja elinkeinoverosta ovat sisämarkkinoille soveltumatonta tukea.

(343) Correosille ehdokkaiden lähettämien vaalimainosten jakelusta myönnetty korvaus on voimassa olevaa tukea, ja se käsitellään erikseen asetuksen (EY) N:o 659/1999 17, 18 ja 19 artiklan mukaisesti.

9. **TAKAISINPERINTÄ**

(344) Perussopimuksen ja unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan komissiolla on toimivalta päättää, että jäsenvaltion on poistettava tuki tai muutettava sitä, jos komissio on todennut, ettei tuki sovellu sisämarkkinoille ([99]). Tuomioistuin on niin ikään johdonmukaisesti katsonut, että jäsenvaltion velvollisuudella kumota komission sisämarkkinoille soveltumattomaksi katsoma tuki on tarkoitus palauttaa aikaisempi tilanne ([100]).

(345) Tässä yhteydessä tuomioistuin on vahvistanut, että tämä tavoite on saavutettu, kun tuensaaja on palauttanut sääntöjenvastaisena tukena saamansa rahamäärät, jolloin se on menettänyt markkinoilla kilpailijoihinsa verrattuna saamansa edun ja tuen maksamista edeltänyt tilanne on palautettu ([101]).

(346) Asetuksen (EU) 2015/1589 16 artiklan 1 kohdassa säädetään oikeuskäytännön mukaisesti, että ”sääntöjenvastaista tukea koskevissa kielteisissä päätöksissä komissio päättää, että asianomaisen jäsenvaltion on toteutettava kaikki tarpeelliset toimenpiteet tuen perimiseksi takaisin tuensaajalta […]”.

(347) Koska Correosille yleispalveluvelvoitteesta vuoden 1998 postilain nojalla myönnetyt korvaukset (niiltä osin kuin korvaus on ollut liian suuri) sekä vapautukset kiinteistöverosta ja elinkeinoverosta on toteutettu vastoin perussopimuksen 108 artiklaa ja ne on katsottava sääntöjenvastaiseksi ja sisämarkkinoille soveltumattomaksi valtiontueksi, ne on perittävä takaisin tuen maksamista markkinoilla edeltäneen tilanteen palauttamiseksi.

(348) Kyseisinä sisämarkkinoille soveltumattomina tukitoimenpiteinä takaisin perittävien määrien nimellisarvo on 166 112 000 euroa Correosille yleispalveluvelvoitteesta vuoden 1998 postilain nojalla myönnettyjen korvausten osalta (katso johdanto-osan 267 kappale), 752 840,50 euroa kiinteistöverosta vapauttamisen osalta (katso johdanto-osan 316 kappale) ja 113 591,24 euroa osittaisen elinkeinoverosta vapauttamisen osalta (katso johdanto-osan 317 kappale).

([99]) Katso yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 12.7.1973, komissio v. Saksa, 70/72, ECLI:EU:C:1973:87, 13 kohta.
([100]) Katso yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 14.9.1994, Espanja v. komissio, ECLI:EU:C:1994:325, 75 kohta.
([101]) Katso yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 17.6.1999, Belgia v. komissio, C-75/97, ECLI:EU:C:1999:311, 64 ja 65 kohta.

(349) Takaisinperinnän on koskettava ajanjaksoa, joka alkaa siitä, kun tuensaaja sai edun eli kun tuki saatettiin tuensaajan käyttöön, ja takaisinperittäville summille on laskettava korkoa, jota kertyy siihen saakka, että takaisinperintä on toteutunut kokonaisuudessaan. Huomioon voidaan ottaa lisäksi veroon perustuva mukautus, joka mainitaan johdanto-osan 268–269 kappaleessa,

ON HYVÄKSYNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

1 artikla

Correosille yleispalveluvelvoitteesta vuoden 1998 postilain nojalla myönnetty 317,387 miljoonan euron korvaus, jonka Espanja on toteuttanut vastoin perussopimuksen 108 artiklan 3 kohtaa, on perussopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea.

Edellisessä kohdassa tarkoitetusta määrästä 166 112 000 euroa ei sovellu sisämarkkinoille, koska se on liiallista tukea Correosille.

2 artikla

Correosille kiinteistöverosta vapauttamisen muodossa myönnetty 752 840,50 euron valtiontuki, jonka Espanja on toteuttanut sääntöjenvastaisesti perussopimuksen 108 artiklan 3 kohtaa rikkoen, ei sovellu sisämarkkinoille.

3 artikla

Correosille osittaisen elinkeinoverosta vapauttamisen muodossa myönnetty 113 591,24 euron valtiontuki, jonka Espanja on toteuttanut sääntöjenvastaisesti perussopimuksen 108 artiklan 3 kohtaa rikkoen, ei sovellu sisämarkkinoille.

4 artikla

Espanjan vuosina 2004, 2005 ja 2006 toteuttamat Correosin pääoman lisäykset eivät ole perussopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea.

5 artikla

Correosille ehdokkaiden vaalimainosten jakelusta myönnetty korvaus on asetuksen (EU) 2015/1589 1 artiklan b alakohdassa tarkoitettua voimassa olevaa tukea.

6 artikla

1. Espanjan on perittävä takaisin 1, 2 ja 3 artiklassa tarkoitettujen toimenpiteiden nojalla myönnetty sisämarkkinoille soveltumaton tuki.

2. Edellä 1 artiklan toisessa kohdassa tarkoitetusta valtiontuen määrästä voidaan vähentää vastaanotetusta tuesta maksetun veron määrä edellyttäen takaisinperintää koskevan tiedonannon 50 kohdan mukaisesti, ettei tuensaaja voi saada muuta verovähennystä.

3. Takaisinperittävistä summista on maksettava korkoa siitä päivästä alkaen, jona ne saatettiin tuensaajan käyttöön, niiden tosiasialliseen takaisinperintään saakka.

4. Korolle on laskettava korkoa komission asetuksen (EY) N:o 794/2004 V luvun mukaisesti.

5. Espanjan on peruutettava kaikki 1, 2 ja 3 artiklassa tarkoitettujen tukien maksamatta olevat maksut tämän päätöksen hyväksymispäivästä alkaen.

7 artikla

1. Edellä 1, 2 ja 3 artiklassa tarkoitettu tuki on perittävä takaisin välittömästi ja tehokkaasti.

2. Espanjan on varmistettava, että tämä päätös pannaan täytäntöön neljän kuukauden kuluessa sen tiedoksiantamisesta.

8 artikla

1. Espanjan on toimitettava komissiolle kahden kuukauden kuluessa tämän päätöksen tiedoksiantamisesta seuraavat tiedot:

a) tuensaajalta takaisin perittävän tuen kokonaismäärä (tukisumma ja korko);

b) yksityiskohtainen kuvaus toimenpiteistä, jotka on jo toteutettu tai joita suunnitellaan tämän päätöksen noudattamiseksi;

c) asiakirjat, jotka osoittavat, että tuensaaja on määrätty maksamaan tuki takaisin.

2. Espanjan on ilmoitettava komissiolle tämän päätöksen täytäntöönpanemiseksi toteutettavien kansallisten toimenpiteiden edistymisestä siihen saakka, kunnes 1, 2 ja 3 artiklassa tarkoitettujen tukien takaisinperintä on saatettu loppuun. Sen on annettava viipymättä komission pyynnöstä tiedot toimenpiteistä, jotka on jo toteutettu tai joita suunnitellaan tämän päätöksen noudattamiseksi. Sen on annettava lisäksi tarkat tiedot tuensaajalta jo perityistä tukimääristä ja koroista.

9 artikla

Tämä päätös on osoitettu Espanjan kuningaskunnalle.

Tehty Brysselissä 10 päivänä heinäkuuta 2018

Komission puolesta
Margrethe VESTAGER
Komission jäsen