PÄÄTÖKSET

KOMISSION PÄÄTÖS (EU) 2020/391,

annettu 20 päivänä syyskuuta 2019,

toimenpiteestä SA.34402–2015/C (ex 2015/NN), jonka Saksa on toteuttanut Hochschul-Informations-System GmbH:n hyväksi

(tiedoksiannettu numerolla C(2019) 6836)

(Ainoastaan saksankielinen 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 Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 62 artiklan 1 kohdan a alakohdan,

on kehottanut asianomaisia osapuolia esittämään huomautuksensa ([1]) ja on ottanut ne huomioon,

sekä katsoo seuraavaa:

1. MENETTELY

(1) Komissio sai 15 päivänä maaliskuuta 2012 Datenlotsen Informationssysteme GmbH:lta (jäljempänä 'Datenlotsen' tai 'kantelija') kantelun, jonka mukaan Hochschul-Informations-System GmbH -nimiselle julkiselle yritykselle (jäljempänä 'HIS') myönnetyt suorat avustukset ja verovapautukset ovat SEUT-sopimuksen 107 artiklassa tarkoitettua sisämarkkinoille soveltumatonta valtiontukea.

(2) Komissio ilmoitti Saksalle 23 päivänä joulukuuta 2015 päivätyllä kirjeellä päätöksestään (jäljempänä 'menettelyn aloittamista koskeva päätös') aloittaa tukitoimenpiteen vuoksi SEUT-sopimuksen 108 artiklan 2 kohdan mukainen menettely.

(3) Menettelyn aloittamista koskeva päätös julkaistiin *Euroopan unionin virallisessa lehdessä* ([2]) 4 päivänä maaliskuuta 2016, ja siinä pyydettiin asianomaisia osapuolia esittämään huomautuksensa toimenpiteistä. Menettelyn aloittamista koskeva päätös lähetettiin kantelijalle 13 päivänä tammikuuta 2016. Saksa vastasi menettelyn aloittamista koskevaan päätökseen 23 päivänä helmikuuta 2016 päivätyllä kirjeellä.

(4) Komissio vastaanotti huomautuksia asianomaisilta osapuolilta maaliskuun 16 päivän 2016 ja toukokuun 4 päivän 2016 välisenä aikana. Nämä huomautukset lähetettiin 24 päivänä toukokuuta 2016 päivätyllä kirjeellä Saksalle, joka toimitti vastauksensa niihin 19 päivänä heinäkuuta 2016 päivätyllä kirjeellä.

(5) Komissio pyysi Saksalta lisätietoja 4 päivänä huhtikuuta ja 9 päivänä marraskuuta 2017, 16 päivänä maaliskuuta 2018 sekä 11 päivänä helmikuuta, 4 päivänä huhtikuuta ja 5 päivänä kesäkuuta 2019. Saksa vastasi 6 päivänä huhtikuuta ja 21 päivänä marraskuuta 2017, 18 päivänä huhtikuuta 2018 sekä 22 päivänä helmikuuta, 17 päivänä huhtikuuta ja 5 päivänä heinäkuuta 2019.

(6) Kantelija toimitti lisätietoja toimenpiteistä 4 päivänä marraskuuta 2016 sekä 9 päivänä helmikuuta, 31 päivänä toukokuuta ja 5 päivänä lokakuuta 2017.

([1]) EUVL C 85, 4.3.2016, s. 6.
([2]) EUVL C 85, 4.3.2016, s. 6.

2. TOIMENPITEIDEN YKSITYISKOHTAINEN KUVAUS

2.1 Kuvaus tosiseikoista

(7) Stiftung Volkswagenwerk -säätiö perusti HIS:n vuonna 1969 voittoa tavoittelemattomaksi yhteisöksi. Vuonna 1976 Saksan liittovaltio ja osavaltiot ostivat kaikki HIS:n osakkeet ([3]) ja pitivät ne omistuksessaan siihen saakka, kunnes HIS muutettiin osuustoiminnalliseksi yritykseksi ([4]) (ks. johdanto-osan 15 kappale). HIS:n tavoitteena oli tukea korkeakouluja ja toimivaltaisia viranomaisia niiden pyrkimyksissä toteuttaa korkeakoulutukseen liittyvät tehtävät järkevästi ja kustannustehokkaasti.

(8) HIS:n toiminta ei perustunut voiton tavoitteluun ([5]), vaikka se perustettiin vuonna 1976 yksityiseksi osakeyhtiöksi ("GmbH"). Sen perustamisasiakirjat olivat konsortiosopimus ("Konsortialvertrag") eli liittovaltion ja osavaltioiden välinen sopimus HIS:n omistajien yhteistyön muodoista ja velvollisuuksista, ja yhtiöjärjestys ("Satzung"). Vuotuisen toiminnan tavoitteet ja parametrit määritettiin vuotuisissa työohjelmissa/liiketoimintasuunnitelmissa ("Arbeitsprogramme"/"Wirtschaftsplan").

(9) Yhtiöjärjestyksessä määrättiin, että hallintoneuvosto koostuu jäsenistä, joita nimittävät osavaltiot, korkeakoulujen rehtorikonferenssi (Saksan julkisten tai valtion hyväksymien korkeakoulujen ja korkeakoulujen yhteistyöyhdistys) ja liittovaltion viranomaiset.

(10) HIS:n tavoitteisiin sisältyi myös korkeakoulujen hallinnossa käytettäväksi tarkoitettujen tietojärjestelmien käyttöönotto ja käyttö ([6]).

(11) Konsortiosopimuksessa ja yhtiöjärjestyksessä määrättiin, että sopimuspuolet (liittovaltio ja osavaltiot) sitoutuvat yhdessä kattamaan HIS:n rahoitustarpeet siten, että rahoitusta myönnettäisiin, jos HIS:n toiminta ei tuottaisi riittävästi tuottoa HIS:lle osoitettujen tehtävien toteuttamiseksi.

(12) HIS:n tuotteilla tuettiin jatkuvasti hallinnollisia prosesseja, jotka koskivat hakua ja ilmoittautumista, opiskelijahallintoa, tenttimistä, henkilöstöhallintoa ja työpaikkoja. HIS:n tietojärjestelmiä (esimerkiksi uutta ohjelmistosukupolvea "HISinOne" ([7])) käytetään yli 200 julkisessa ja kirkon ylläpitämässä korkeakoulussa Saksassa ([8]).

(13) HIS:n perustamisen tarkoituksena oli taata pitkäaikainen, jatkuvasti saatavilla oleva tietoteknisten palvelujen valikoima, jonka tavoitteena ei olisi voiton maksimointi vaan joka palvelisi yksinomaan korkeakoulujen tarpeita. Voidakseen tarjota tällaista palveluvalikoimaa HIS on saanut tukea perustamisestaan lähtien suorina avustuksina. Voittoa tavoittelemattomana / yleishyödyllisenä organisaationa HIS oli myös vapautettu yhteisöverosta ("Körperschaftsteuer") ([9]) ja elinkeinoverosta ("Gewerbesteuer") ([10]).

([3]) HIS:n osakasrakenne ja rahoitusrakenne olivat Saksan korkeakoulujen jaetun rahoitusmallin mukaisia: Saksan perustuslain 30 artiklan mukaan osavaltioilla on periaatteellinen toimivalta toteuttaa valtion tehtäviä koulutuksen ja tieteen alalla; liittovaltio rahoittaa korkeakouluja vain tietyissä tapauksissa.

([4]) HIS muutettiin 28 päivänä tammikuuta 2014 osuustoiminnalliseksi yritykseksi (HIS eG), jonka jäseniä ovat myös julkiset korkeakoulut.

([5]) Yhtiöjärjestyksen 3 pykälän 1 momentissa määrätään, että yritys toimii yksinomaan ja suoraan yleishyödyllisissä tarkoituksissa yleisistä verosäännöksistä annetun lain ("Abgabenordnung" tai "AO") "Verotuksellisesti edulliset tarkoitukset" -kohdassa tarkoitetun mukaisesti.

([6]) Yhtiöjärjestyksen (2000) 2 pykälän 1 momentti: "Yrityksen tarkoituksena on tukea korkeakouluja ja toimivaltaisia viranomaisia niiden pyrkimyksissä toteuttaa korkeakoulutukseen liittyviä tehtäviä järkevästi ja kustannustehokkaasti "a) kehittämällä menettelyjä, joilla järkeistetään korkeakoulujen hallintoa ja annetaan näiden menettelyjen soveltamista koskevaa neuvontaa; b) tuottamalla tutkimuksia ja asiantuntijalausuntoja päätöksenteon tueksi; c) kehittämällä korkeakoulujen rakentamista ohjaavia periaatteita; d) varmistamalla tietojen saanti ja tiedonvaihdon järjestäminen". Näistä kohdista a) ja d) liittyvät suoraan korkeakoulujen tieto- ja viestintätekniikkaan, ohjelmistojen kehittämiseen ja tukipalveluihin."

([7]) HISinOne-ohjelmistojärjestelmä on teknisesti ja toiminnallisesti integroitu verkkopohjainen korkeakoulujen hallintojärjestelmä, jota voidaan käyttää korkeakoulujen kaikissa prosesseissa ja rakenteissa organisaation tyypistä ja koosta riippumatta. Se suunniteltiin tietotekniseksi ratkaisuksi korkeakoulujen strategiseen hallinnointiin ja esikonfiguroitiin integroiduin viitemallein ja -prosessein Saksan eri korkeakoulutyyppejä ja osavaltiokohtaisia vaatimuksia varten. Se auttaa opiskelijoita opintojen suunnittelussa sekä toimii korkeakoulujen tarkastuselinten, henkilöstöhallinnon, alumnitoimiston tai opintotoimistojen tukena.

([8]) Vastauksessaan menettelyn aloittamista koskevaan päätökseen Saksa on vahvistanut, että nykyisessä tilanteessa kirkon ylläpitämät korkeakoulut ovat rinnastettavissa julkisiin korkeakouluihin.

([9]) Ilmoitus 24 päivänä toukokuuta 1965 tehdystä yhteisöverolain muutoksesta ("Bekanntmachung der Neufassung des Körperschaftsteuergesetzes vom 24. Mai 1965, Bundesgesetzblatt Jahrgang 1965 Teil I Nr. 24, ausgegeben am 11. Juni 1965, S. 449).

([10]) Ilmoitus 25 päivänä toukokuuta 1965 tehdystä elinkeinoverolain muutoksesta ("Bekanntmachung der Neufassung des Gewerbesteuergesetzes vom 25. Mai 1965, Bundesgesetzblatt Jahrgang 1965 Teil I Nr. 24, ausgegeben am 11. Juni 1965, S. 458).

(14) Aluksi HIS toimitti tuotteitaan ja palvelujaan korkeakouluille maksutta, mutta vuonna 1997 se alkoi periä maksuja julkisilta korkeakouluilta, mikä ei kuitenkaan vaikuttanut rahoituksen luonteeseen esimerkiksi tappioiden rahoittamisen osalta sinänsä mitenkään. Seuraavan kerran rahoitusta muutettiin vuonna 2003, kun maksut muutettiin hinnoiksi, jotka hallintoneuvosto määritti. Tämä johti siihen, että korkeakoulujen osuus HIS:n toiminnan rahoittamisesta lisääntyi tuntuvasti: kun se vuonna 2002 oli 35,7 prosenttia, vuonna 2013 se oli 74,1 prosenttia. Syyskuun 16 päivänä 2013 HIS erotti korkeakoulujen kehittämisen ja korkeakoulujen tutkimustoiminnan virallisesti muusta toiminnastaan ja siirsi ne riippumattomalle laitokselle, jota rahoittivat liittovaltio ja osavaltiot. Korkeakoulujen tietotekniset tukipalvelut pysyivät osana HIS IT:tä. Jäljempänä nimitystä "HIS IT" käytetään myös viittauksissa vuotta 2013 edeltävään aikaan, kun kyse on liiketoimintaluvuista tai muista seikoista, jotka liittyvät nimenomaan HIS:n tietoteknisiin palveluihin.

(15) Tammikuun 28 päivänä 2014 HIS muutettiin osuustoiminnalliseksi yritykseksi ("Genossenschaft", ja sen nimeksi tuli "HIS eG"). Saksa vahvisti, että 1 päivästä tammikuuta 2014 alkaen HIS ei ole enää saanut suoria avustuksia. HIS eG:tä rahoittavat sen jäsenet. Kaikki osavaltiot (jotka olivat ennen HIS:n osakkaita) ovat HIS eG:n jäseniä, ja julkiset korkeakoulut voivat liittyä sen jäseniksi. Osuustoiminnalliseen yritykseen liittyessään kullakin jäsenellä on velvollisuus ostaa vähintään yksi 5 000 euron arvoinen osuus, ja kullakin jäsenellä saa olla enintään kymmenen tämänsuuruista osuutta. Jäseniltä peritään myös vuotuinen jäsenmaksu, ja lisäksi osuustoiminnalliseen yritykseen kuuluvat korkeakoulut maksavat palveluista, joita HIS eG tarjoaa. Vain jäsenet voivat käyttää HIS eG:n palveluja.

2.2 **Kantelu**

(16) Kantelija, Datenlotsen, on saksalainen yritys, joka on toiminut korkeakoulujen tietojärjestelmien markkinoilla vuodesta 1993. Datenlotsenin antamien tietojen mukaan sen asiakkaina on yli 70 korkeakoulua Saksassa, Itävallassa ja Sveitsissä, ja se toimittaa niille kampushallinnon käyttöön tarkoitettuja integroituja ohjelmisto- ja tukipalveluja. Sen lippulaivatuote on "CampusNet".

(17) Kantelijan mukaan HIS pystyi sääntöjenvastaisen valtionrahoituksen ansiosta tarjoamaan 31 päivään joulukuuta 2013 saakka saksalaisille ja ulkomaisille julkisille ja yksityisille korkeakouluille ohjelmistoja lisenssimaksua veloittamatta ja tarjoamaan myös ohjelmistotukipalveluja alle markkinahinnan. Se siis pystyi tarjoamaan halvempia hintoja kuin kilpailijansa, mikä vaikutti yleisesti ohjelmistokehitysmarkkinoihin Saksassa. Kantelijan mukaan HIS:n tarjoamat palvelut kilpailivat sen omien kaupallisten palvelujen kanssa. Kantelija väittää, että vuotuinen valtionrahoitus on ilmoittamatonta toimintatukea ([11]), josta HIS on hyötynyt miltei 40 vuoden ajan.

(18) Lisäksi kantelija totesi, että HIS sai verovapautuksia, eritoten yhteisöverolain, elinkeinoverolain ja arvonlisäverolain nojalla.

(19) Kantelijan mukaan myös HIS eG on saanut valtiontukea. Kuten menettelyn aloittamista koskevan päätöksen johdanto-osan 16 kappaleessa on nimenomaisesti todettu, nämä väitteet eivät ole osa tämän valtiontukiasian virallista käsittelyä, eikä niitä näin ollen käsitellä tässä päätöksessä.

2.3 **Saksan näkemykset ennen menettelyn aloittamista koskevaa päätöstä**

(20) Saksa katsoi, etteivät toimenpiteet olleet SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea. Ensinnäkään HIS ei Saksan mukaan ole "yritys", vaan osa koulutusalan "valtiollista rakennetta", jonka toiminta on pääasiassa muuta kuin taloudellista toimintaa. Toiseksi HIS:n toiminta on Saksan mukaan ollut valtion sivistystehtävän mukaista, sillä siihen liittyy myös henkilöstöresurssien sekä taloudellisten ja organisatoristen resurssien tarjoaminen korkeakouluille.

(21) Saksa totesi myös, ettei HIS ollut saanut valtionrahoituksesta SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua etua, sillä kaikki etu on siirtynyt kokonaisuudessaan takaisin Saksan valtiolle sen rahoittamien korkeakoulujen kautta. Saksa katsoo lisäksi, että oli taloudellisesti mielekäs ja markkinaehtoinen päätös yhdistää kaikki julkisten korkeakoulujen tietotekniset palvelut yhdeksi yksiköksi (HIS).

([11]) Kantelijan mukaan HIS:lle suorina avustuksina myönnetty rahoitus vaihteli ajan mittaan: vuonna 2011 se oli noin 9,2 miljoonaa euroa, vuonna 2010 se oli 8,6 miljoonaa euroa ja vuonna 2008 se oli 8,2 miljoonaa euroa. Liittovaltio ja osavaltiot maksoivat nämä väitetyt summat HIS:lle vuosittain.

(22) Saksan viranomaiset totesivat myös, että vuotuinen valtionrahoitus

a) koski SEUT-sopimuksen 106 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvää palvelua tai

b) oli neuvoston asetuksen (EU) 2015/1589 ([12]) (”menettelyasetus”) mukaista voimassa olevaa tukea, josta tuli tukea sisämarkkinoiden, tarkemmin sanottuna HIS:n tuotteiden markkinoiden, kehityksen johdosta.

(23) Lopuksi Saksa ilmoitti, että suora valtionrahoitus (tappioiden rahoitus suorien avustusten maksamisen välityksellä) päättyi 31 päivänä joulukuuta 2013. Väitetyistä verotoimenpiteistä Saksa totesi, että vapautukset perustuivat Saksan verolainsäädännön asianmukaiseen soveltamiseen.

2.4 **Muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisen syyt**

(24) Muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskevassa päätöksessään komissio katsoi olevan syytä epäillä, että suorat avustukset ja verotoimenpiteet, joista HIS oli hyötynyt 31 päivään joulukuuta 2013 saakka ([13]), voivat olla SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua tukea. Se katsoi myös, että jos näin on, on selvitettävä, onko kyse sisämarkkinoille soveltuvasta voimassa olevasta tuesta.

2.4.1 *Tuen olemassaolo*

(25) Valtiontuen olemassaolon osalta komissio epäili menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä, onko päätelmälle, jonka mukaan toimenpiteet eivät olisi valtiontukea, riittävästi perusteita.

(26) Ensinnäkin komissio pohti, onko HIS SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu yritys vai ei. Kyse oli komission mukaan ensisijassa siitä, onko HIS:n toiminta pääasiassa muuta kuin taloudellista toimintaa, koska 1) HIS on osa koulutusalan ”valtiollista rakennetta” ([14]) tai koska 2) HIS:n toiminta eli ohjelmistojen toimittaminen korkeakouluille liittyy läheisesti valtion julkisen tehtävän toteuttamiseen ([15]) ”luonteeltaan, tavoitteeltaan sekä siihen sovellettavilta säännöiltään” ([16]). Asiassa Compass-Datenbank antamassaan tuomiossa tuomioistuin totesi, että sellaista yrityksiä koskevien tietojen keräämistä, joka tapahtuu yritysten ilmoitusvelvollisuuden nojalla ja liittyy erottamattomasti kyseisten tietojen keräämiseen ja ylläpitoon, ei ole taloudellista toimintaa ([17]). Komissio epäili, ettei HIS:n toimintaa voida luonnehtia muuksi kuin taloudelliseksi toiminnaksi, seuraavien seikkojen perusteella:

a) Joissakin HIS:n toimittamissa ohjelmistoissa, kuten henkilöstöhallinto- ja taloushallinto-ohjelmistoissa, oli toimintoja, jotka eivät liittyneet koulutusalaan.

b) Korkeakoulut eivät välttämättä ole käyttäneet HIS:n ohjelmistoja pelkästään muihin kuin taloudellisiin tarkoituksiin.

c) Sillä, että markkinoilla oli kilpailijoita, voidaan kyseenalaistaa näkemys, jonka mukaan HIS olisi harjoittanut muuta kuin taloudellista toimintaa, joka täydentää korkeakoulutukseen liittyvää julkista tehtävää.

([12]) 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. Asetuksen 1 artiklan b kohdan v alakohdan mukaan toimenpide, joka käyttöönottohetkellä ei vielä ollut tukea, voi muuttua valtiontueksi sisämarkkinoiden kehityksen johdosta.

([13]) Ks. johdanto-osan 19 kappale.

([14]) Menettelyn aloittamista koskevan päätöksen johdanto-osan 38 kappaleessa viitattiin unionin yleisen tuomioistuimen 16 päivänä heinäkuuta 2014 asiassa Zweckverband Tierkörperbeseitigung Rheinland-Pfalz, im Saarland, im Rheingau-Taunus-Kreis und im Landkreis Limburg-Weilburg v. komissio, T-309/12, ECLI:EU:T:2014:676, antaman tuomion 70–74 kohtiin siltä osin, ettei se, että jokin toiminta on osa ”sisäistä rakennetta”, sulje pois sitä, etteikö se olisi myös taloudellista. Tässä tuomiossa yleinen tuomioistuin katsoi, että kysymys siitä, harjoittaako valtio jotakin toimintaa suoraan julkishallintoon kuuluvan tai toisen erityisen tahon välityksellä, ei vaikuta tähän toimintaan liittyvien kilpailusääntöjen soveltamiseen. Lisäksi tuomioistuin katsoi, että tällainen taho harjoittaa taloudellista toimintaa, jos tätä toimintaa voidaan periaatteessa harjoittaa avoimilla markkinoilla eli silloin, kun näitä markkinoita ei ole suljettu kokonaan kilpailulta kyseisen jäsenvaltion lainsäädännöllä.

([15]) Menettelyn aloittamista koskevan päätöksen johdanto-osan 29 kappale, jossa viitataan unionin tuomioistuimen 12.7.2012 antamaan tuomioon asiassa CompassDatenbank v. Itävalta, C-138/11, ECLI:EU:C:2012:449, 41 kohta.

([16]) Menettelyn aloittamista koskevan päätöksen johdanto-osan 28 kappale, jossa viitataan yhteisöjen tuomioistuimen 19.1.1994 antamaan tuomioon asiassa SAT Fluggeselsschaft mbH v. Eurocontrol, C-364/92, ECLI:EU:C:1994:7, 30 kohta.

([17]) Menettelyn aloittamista koskevan päätöksen johdanto-osan 29 kappale, jossa viitataan unionin tuomioistuimen 12.7.2012 antamaan tuomioon asiassa CompassDatenbank v. Itävalta, C-138/11, ECLI:EU:C:2012:449, 40–41 kohta.

d) Se, että HIS toimitti tietoteknisiä palveluja yksityisille saksalaisille ja ulkomaisille korkeakouluille, ei vaikuttanut olevan muuta kuin taloudellista toimintaa. Palvelujen toimittamisesta yksityisille saksalaisille ja ulkomaisille korkeakouluille Saksa katsoi, että tästä toiminnasta pidettiin erillistä kirjanpitoa julkisille korkeakouluille toimitettavien palvelujen kirjanpitoon nähden, mutta menettelyn aloittamista koskevan päätöksen mukaan Saksa ei kuitenkaan toimittanut tästä todisteita.

(27) Toiseksi menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä esitettiin epäilyjä siitä, että suorista avustuksista on voinut koitua HIS:lle SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valikoivaa etua, koska HIS:n saama valtionrahoitus ei ole välttämättä palautunut kokonaisuudessaan takaisin valtiolle (korkeakoulujen kautta). Menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä todettiin, etteivät HIS:lle myönnetyt suorat avustukset ole välttämättä markkinataloustoimijaperiaatteen mukaisia.

(28) Menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä esitettiin epäilyjä myös siitä, onko HIS:lle myönnetyistä verovapautuksista koitunut sille sellaista valikoivaa etua, jota muut voittoa tavoittelemattomat yleishyödylliset yritykset, jotka harjoittavat taloudellista toimintaa, eivät voisi saada. Toisin sanoen komissio piti kyseenalaisena, oliko näitä vapautuksia sovellettu HIS:ään asianmukaisesti.

(29) Kolmanneksi komissio esitti epäilyjä siitä, täyttyvätkö yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja koskevat edellytykset, koska sopimukset ja muut HIS:n toimintaan sovellettavat säännökset eivät vastanneet ”tehtävänantoa” ja koska mekanismia liian suuren korvauksen välttämiseksi ei ollut määritetty etukäteen. Näitä seikkoja kuitenkin edellytettiin Altmark ([18])-tuomiossa sen osoittamiseksi, etteivät toimenpiteet olleet valtiontukea.

(30) Komissio katsoi, että toimenpiteet – jos ne ovat tukea – todennäköisesti väärentäisivät tai ainakin uhkaisivat väärentää kilpailua. Myöskään jäsenvaltioiden väliseen kauppaan kohdistuvaa vaikutusta ei voitaisi sulkea pois.

2.4.2 *Tuen määritteleminen uudeksi tueksi*

(31) Jos valtiontuen olemassaolo vahvistetaan, komissio epäilee, ettei kyseessä olevia toimenpiteitä voida pitää voimassa olevana tukena SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan ja asetuksen (EU) 2015/1589 1 artiklan b kohdan v alakohdan mukaisesti, kuten Saksa on väittänyt.

(32) Saksa katsoi, että HIS:n vuotuista tukemista on järjestelmänä pidettävä voimassa olevana tukena, koska sen myöntämishetkellä (vuonna 1976) HIS:n tarjoamille tuotteille ja palveluille ei ollut markkinoita, mistä syystä kyseinen vuotuinen tukeminen ei voi olla SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea. Komissio totesi, että kyseisten tietoteknisten tuotteiden ja palveluiden markkinat ovat voineet kehittyä HIS:n perustamisen jälkeen asetuksen (EU) 2015/1589 1 artiklan b kohdan v alakohdassa tarkoitetulla tavalla (ks. menettelyn aloittamista koskevan päätöksen johdanto-osan 191 kappale), ja HIS on voinut hyötyä valtiontuesta näiden markkinoiden kehittymisestä saakka. Menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä kuitenkin todettiin, ettei Saksa toimittanut riittävää näyttöä siitä, ettei markkinoita ollut vuonna 1976, kun HIS:n toiminta oli jo alkanut. Sen näytön lisäksi, ettei viiteajanjakson alussa ollut markkinoita, Saksaa vaadittiin osoittamaan, ettei järjestelmään ole tehty merkittäviä muutoksia sen jälkeen, kun siitä tuli valtiontukea. Komissio totesi, että rahoitusvälineen muutoksia on pidettävä merkittävinä, jos ne koskevat sen pääosia, kuten edun luonnetta, toimenpiteen tavoitetta, sen oikeusperustaa, edun piiriin kuuluvien yritysten piiriä tai rahoituslähdettä.

2.4.3 *Tuen soveltuvuus sisämarkkinoille*

(33) Väitettyjen tukitoimenpiteiden soveltuvuudesta sisämarkkinoille komissio katsoi, että on syytä epäillä, soveltuvatko ne sisämarkkinoille suuntaviivojen, komission asetuksen (EU) N:o 651/2014 ([19]), komission asetuksen (EU) N:o 1407/2013 ([20]) taikka suoraan SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan säännösten perusteella.

([18]) Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 24.7.2003, Altmark Trans, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, 89–90 kohta.

([19]) Komission asetus (EU) N:o 651/2014, annettu 17 päivänä kesäkuuta 2014, tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti (EUVL L 187, 26.6.2014, s. 1).

([20]) Komission asetus (EU) N:o 1407/2013, annettu 18 päivänä joulukuuta 2013, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen (EUVL L 352, 24.12.2013, s. 1).

3. ASIANOMAISTEN OSAPUOLTEN HUOMAUTUKSET

3.1 Muiden asianomaisten osapuolten kuin kantelijan huomautukset

(34) Kantelijan ja Saksan toimittamien huomautusten lisäksi komissio sai 42 huomautusta pääasiassa HIS:n ohjelmistoja käyttäviltä julkisilta korkeakouluilta ja pienemmiltä alihankkijoilta, jotka ovat liiketoiminnassaan riippuvaisia HIS:n tuotteiden avoimesta arkkitehtuurista. Lisäksi huomautuksia toimitti kaksi italialaista ohjelmistoyritystä.

(35) Kahta italialaista yritystä lukuun ottamatta asianomaiset osapuolet korostivat HIS:n tuotteiden ja palvelujen ja koko korkeakoulujärjestelmän toimivuuden välistä läheistä yhteyttä.

(36) Korkeakoulujärjestelmä edellytti, että kehitetään julkisten korkeakoululaitosten nimenomaisiin tarpeisiin räätälöityjä tietoteknisiä ratkaisuja. Huomautuksissa todettiin, että HIS ja huomautuksia toimittaneet osapuolet ovat kehittäneet ja räätälöineet tietoteknisiä ratkaisuja vuosien kuluessa tiiviissä yhteistyössä keskenään. HIS:n perustamisesta eli vuodesta 1976 lähtien HIS:n toiminta ja julkinen koulutus ovat liittyneet tiiviisti toisiinsa. Alun perin, 1970-luvun puolivälissä, HIS alkoi kehittää ohjelmistoja yksittäisille korkeakoulujen hallinto-osastoille. Toiminnan kohteena olivat ratkaisut hallinnon eri osa-alueille, jotka eivät kuitenkaan liittyneet toisiinsa. HIS-GX, ensimmäinen integroitu kampushallintaratkaisu, kehitettiin 1980-luvun lopussa. Vaikka tuotteet ja tekniikat muuttuivat ajan myötä, HIS on tarjonnut aina samankaltaisia toimintoja, jollainen on esimerkiksi tuki, joka koskee hakua ja opiskelijavalintaa, opiskelijahallintoa, alumneja, tenttejä ja kursseja ([21]).

(37) Useat asianomaiset totesivat, että HIS:n avoimeen lähdekoodiin ja dataan perustuvan mallin ansiosta korkeakoulut pystyivät kehittämään ohjelmistotuotteita paikallisten käyttövaatimusten mukaisesti. Lisäksi asianomaiset kertoivat, että nämä ohjelmistotuotteet olivat erittäin pitkälle erikoistuneita ja mukautettuja, ja niiden tavoitteena oli täyttää tietyt toiminnot Saksan korkeakoulujärjestelmässä.

(38) Useat asianomaiset totesivat myös, ettei HIS:n toiminta sulkenut markkinoita kilpailijoilta. Valtaosa vastaajista katsoi, että Saksassa markkinat korkeakoulutusalan ohjelmistoratkaisuille ovat kehittyneet viimeisten 12–14 vuoden aikana varsinkin vuosista 2005–2007 lähtien. Pienempi ryhmä vastaajista kuitenkin totesi, että markkinat olivat olemassa jo 1990-luvulla, vaikka kilpailijoiden tuotevalikoima oli rajallisempi kuin HIS:llä. On kiistatonta, että ainakin joidenkin korkeakouluille tarkoitettujen hallintosovellusten osien toimittajia on ollut olemassa siitä lähtien ja korkeakoulut ovat voineet valita vapaasti yhden tai useamman toimittajan. Vastaajat kuitenkin totesivat, etteivät markkinat ole vieläkään kehittyneet täyteen mittaansa, sillä sellaista toimittajaa ei ole, joka voisi toimittaa täydessä laajuudessaan kaikki ne palvelut, jotka HIS toimittaa.

(39) Lisäksi monet vastaajat mainitsivat, että jos HIS tekee konkurssin valtiontukimenettelyn seurauksena (tuen takaisinperinnän vuoksi), siitä aiheutuisi mittavia häiriöitä Saksan julkiselle korkeakoulujärjestelmälle. Ohjelmistojen vaihtamisesta koituvat kustannukset olisivat valtavat, ja siihen kuluisi huomattavan pitkä aika (vähintään 24 kuukautta tai jopa 8–10 vuotta). Jos HIS poistuisi markkinoilta, se heikentäisi myös kilpailua, mitä taas HIS:n ohjelmistojen lähdekoodin avoimuus edistää. Kaiken kaikkiaan huomautuksia toimittaneet Saksan julkiset korkeakoulut katsoivat, että HIS:n toimittamat yrityksensisäiset / itse kehitetyt ratkaisut niiden hallinnollisten ydintoimintojen hoitamiseen olivat hyväksyttäviä ja että niitä tulisi ylläpitää jatkossakin.

(40) Kaksi italialaista yritystä suhtautuivat järjestelmään kriittisesti. Ne katsoivat, että HIS oli hyötynyt sisämarkkinoille soveltumattomasta valtiontuesta. Ne vertasivat HIS:n tukijärjestelmää Italian tilanteeseen, jonka ne kritisoivat niin ikään sisältävän valtiontukea tietylle korkeakouluille tarkoitetun ohjelmiston italialaiselle toimittajalle. Toinen yritys huomautti myös, että oikeuskäytännössä, etenkin tuomiossa komissio v. Italia, on todettu julkista hallintoa varten tarkoitettujen ohjelmistojen toimittamisesta näin: ”Sellaista ei ole käsiteltävänä olevassa asiassa tarkoitettu atk-järjestelmien suunnittelu, ohjelmointi ja käyttö, koska niissä on kysymys teknisestä ja näin ollen muusta kuin julkisen vallan käyttöön kuuluvasta toiminnasta” ([22]).

([21]) Ks. alaviite 7.

([22]) Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio, 5.12.1989, komissio v. Italia, C-3/88, ECLI:EU:C:1989:606, 13 kohta.

3.2 **Kantelijan toimittamat huomautukset**

3.2.1 *Tukitoimenpiteet ovat valtiontukea*

3.2.1.1 HIS on yritys, joka harjoittaa taloudellista toimintaa

(41) Kantelija katsoo, että kun jokin yksikkö luokitellaan yritykseksi, siinä otetaan aina huomioon myös tämän yksikön toiminta. Sillä, mikä yksikön asema on kansallisessa lainsäädännössä tai mikä sen tavoite on voiton tuottamiseen nähden, ei ole merkitystä.

(42) Kantelija toteaa, että menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä HIS:n asemaa yrityksenä pidettiin Compass-Datenbank-tuomion ([23]) perusteella kyseenalaisena. Tässä tuomiossa tuomioistuin katsoi, ettei se, että valtio toimittaa yritystietoja julkisesti saataville, ole taloudellista toimintaa, koska se kuuluu kiinteästi samojen tietojen keräämiseen, joka taas on osa valtion julkisen vallan (”hoheitliche Befugnisse”) ([24]) käyttöä. Kantelijan mukaan nyt käsiteltävänä olevan asian tosiseikat poikkeavat Compass-Datenbank-tuomion tosiseikoista. Compass-Datenbank-tuomiossa oli kyse siitä, että yksityiset yritykset julkaisivat tietoja ja asiakirjoja, jotka oli tallennettu Itävallan kaupparekisteriin. Erottava piirre on kantelijan mukaan se, että asiassa Compass-Datenbank koko julkaisutoiminta oli perusteellisesti säänneltyä; rekisteröidyillä yrityksillä oli lakisääteinen ilmoitusvelvollisuus ja siihen liittyi myös ”pakkokeinoja”.

(43) Kantelija toteaa myös, että Saksan lain mukaan yksityiset yritykset voivat käyttää julkista valtaa, mutta valtuudet tehdä niin on siirrettävä yritykselle lain nojalla. Kantelijan mukaan HIS:llä ei ollut julkista valtaa tai julkista tehtävää toimittaa tietoteknisiä palveluja korkeakouluille, eikä sillä ollut myöskään lakisääteistä velvollisuutta tehdä niin.

(44) Kantelija jatkaa, että HIS toimitti sellaista palvelua, jota myös yksityiset yritykset voisivat Saksan lain mukaan toimittaa. Kantelijan mukaan se, että HIS:n palvelujen ja valtion koulutusalaan liittyvän velvollisuuden välillä oli jonkintyyppinen yhteys, ei voi johtaa siihen, ettei HIS:n voitaisi katsoa olevan yritys. Korkeakoulut tarvitsevat erilaisia palveluja, esimerkiksi ohjelmistoja. Sen perusteella, että ne tarvitsevat palveluja, vaikkapa tekstinkäsittelyä, ei voida tehdä päätelmää, ettei Microsoft ole yritys.

(45) Lisäksi kantelija toteaa, että tuomioistuin katsoi asiassa Zweckverband Tierkörperbeseitigung Rheinland-Pfalz ([25]), että julkisen sektorin yrityksen, jolla oli laillinen toimeksianto tiettyyn julkiseen tehtävään (tiettyihin terveydellistä vaaraa aiheuttaviin tartuntatauteihin kuolleiden kotieläinten hävittäminen), katsottiin harjoittaneen taloudellista toimintaa.

(46) Kantelijan mukaan unionin yleisen tuomioistuimen asiassa Espanja v. komissio ([26]) antamassa tuomiossa ja yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Aéroport de Paris ([27]) antamassa tuomiossa vahvistetaan, että toiminta on taloudellista, jos markkinoilla on kilpailijoita. Lisäksi kantelija viittaa kahteen muuhun asiaan: komission päätös C(2013) 2361 final, joka koskee valtiontukea SA.25745 (ZVG Portal) ([28]), ja komission päätös C(2009) 211 final, joka koskee valtiontukea N467/08 (Aware-P programme “advanced water management and rehabilitation in Portugal”) ([29]). Jälkimmäisessä asiassa komissio katsoi, että kaupallisesti hyödynnettävien ohjelmistojen kehittäminen vesihuoltoinfrastruktuurin parantamista ja kunnossapitoa varten oli taloudellista toimintaa. Kantelijan mukaan asiassa ZVG Portal siinä, että tuomioistuin julkaisi huutokauppoja maksukyvyttömyysmenettelyssä, ei ollut kyse taloudellisesta toiminnasta vaan julkisesta tehtävästä, joka perustui lakisääteiseen velvollisuuteen ja ”menettelylliseen välttämättömyyteen”.

([23]) Ks. menettelyn aloittamista koskevan päätöksen johdanto-osan 29 kappale.
([24]) Unionin tuomioistuimen tuomio 12.7.2012, CompassDatenbank v. Itävalta, C-138/11, ECLI:EU:C:2012:449, 41 kohta.
([25]) Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 16.7.2014, Zweckverband Tierkörperbeseitigung Rheinland-Pfalz, im Saarland, im Rheingau-Taunus-Kreis und im Landkreis Limburg-Weilburg v. komissio, T-309/12, ECLI:EU:T:2014:676, johdanto-osan 71 kappale.
([26]) Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 26.11.2015, T-461/13, Espanjan kuningaskunta v. komissio, ECLI:EU:T:2015:891.
([27]) Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 24.10.2002, C-82/01 P Aéroport de Paris v. komissio. ECLI:EU:C:2002:617, johdanto-osan 79 kappale.
([28]) Komission päätös C(2013) 2361 final, 2. toukokuuta 2013, SA.25745 (2013/NN) (ex-CP 11/2008) – Saksa – National Website for auctions in insolvency proceedings (ZVG Portal) (EUVL C 167, 13.6.2013, s. 1). http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/247954/247954_1433360_92_2.pdf
([29]) Komission päätös C(2009) 211 final, 28. tammikuuta 2009, SA.26572 (N 467/08) – Portugali – Aware-P programme (EUVL C 106, 8.5.2009, s. 21). http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/227527/227527_946839_29_1.pdf

(47) Kantelijan mukaan palvelun julkisen tehtävän hoitamiseen liittyvän palvelun tarjoaminen ei poista kyseistä palvelua tarjoavaa yritystä ”yrityksen” määritelmän soveltamisalasta.

(48) Kantelija katsoo myös, ettei TenderNed-tuomio ([30]) ole sovellettavissa HIS:n toimintaan. Tässä tuomiossa unionin yleinen tuomioistuin totesi, että se, että hankintaviranomaisille annetaan tehtäväksi tarjouskilpailumenettelyyn liittyviä toimia julkisiin hankintoihin sovellettavan (EU:n ja kansallisen) lainsäädännön mukaisesti, liittyy julkisen vallan käyttöön (TenderNed-tuomion 59 kohta). Kantelijan mukaan tässä tuomiossa hyväksytyt perusteet, kuten se, että 1) palvelu annetaan toimeksi yritykselle, kun tavoitteena on varmistaa EU:n tason lainsäädännön täytäntöönpano (TenderNed-tuomion 106 kohta, 2) toiminta on luonteeltaan yleishyödyllistä palvelua; 3) on lakisääteinen toimeksianto palvelun tarjoamisesta ja 4) palvelun käyttäjät eivät maksa palvelusta, tukevat päätelmää, että HIS oli yritys. Kantelija korostaa, ettei HIS:llä ollut lakisääteistä velvollisuutta eikä muunkaan tyyppistä lakisääteistä toimeksiantoa toteuttaa toimintaansa.

(49) Kantelija toisti, että HIS:ää on pidettävä yrityksenä sekä sen vanhassa että sen uudessa (HIS eG) oikeudellisessa muodossa. Lisäksi kantelija totesi, että kilpailijoiden sulkeminen markkinoilta on jatkunut, koska HIS saa edelleen sopimuksia tietoteknisten palvelujen toimittamisesta. HIS on voinut kehittää tuotteitaan ja päästä nykyiseen markkina-asemaansa viime vuosikymmenien jatkuvan valtionrahoituksen ansiosta.

3.2.2 *Tukitoimenpiteet eivät ole valtiontukea*

3.2.2.1 Korkeakouluille tarkoitetuille ohjelmistoille oli markkinat jo vuosikymmeniä sitten

(50) Kantelijan mukaan jo 1970-luvulla Saksassa ja ulkomailla oli yrityksiä, jotka toimivat tai olisivat voineet toimia korkeakoulutusalan elektronisen tiedonhallinnan markkinoilla. Kun HIS alkoi kiinnostua korkeakoulujen ohjelmistojärjestelmistä, kaikilla toimialoilla oli yrityksiä, jotka toimivat pk-yritysten ohjelmistomarkkinoilla.

3.2.2.2 Tukijärjestelmä muuttui merkittävästi

(51) Kantelija väittää, että nyt käsiteltävässä asiassa tuetut toimet, rahoituksen tapa ja tavoitteen muotoilu muuttuivat jatkuvasti. Yhtiöjärjestyksessä HIS:n tavoite oli muotoiltu hyvin laajasti ja epämääräisesti. Tällaiset epämääräiset muotoilut eivät täytä oikeusvarmuuden vaatimusta, koska henkilöt eivät voi käyttää oikeuksiaan, jos ne perustuvat näin epäselvään kielenkäyttöön. Rahoituksen määrä määritettiin vuosittain, joten toimenpiteessä oli itse asiassa kyse vuosittaisten avustusten sarjasta.

(52) Tuettujen tuotteiden/palvelujen osalta tuotevalikoimassa ei ollut jatkuvuutta vuosien myötä. Tietojen keräämisen menetelmät kehittyivät jatkuvasti: 1970-luvun palveluilla ei ollut mitään yhteistä 1990-luvun palvelujen (esim. ”GX-moduuli” (ks. johdanto-osan 36 kappale)) saati 2000-luvun kampuksen hallintojärjestelmien kanssa. Tavoitteiden osalta HIS:n alkuperäinen tavoite (vuonna 1969) oli linkittää ja arvioida yksittäisten korkeakoulujen antamia tietoja, mikä oli tarpeen koulutusohjelmien luomiseksi. Lisäksi HIS koordinoi tietojen konsolidointia liittovaltion ja osavaltioiden välillä. Kun Saksan tilastovirasto alkoi käsitellä korkeakoulujen tilastoja vuonna 1971, HIS tarvitsi uuden osa-alueen toimintaansa. Se kehitti ohjelmiston, joka auttoi korkeakouluja tuottamaan tietoa, jota tarvittiin keskitettyyn tietojen analysointiin. Lisäksi HIS kehitti korkeakoulututkimuksen osa-alueella opiskelijoiden haastatteluihin liittyvää toimintaa.

(53) Kantelijan mukaan HIS otti vuonna 1976 vastuulleen ”korkeakoulujen hallinnon järkeistämiseksi tarvittavien menettelyjen kehittämiseen ja niiden soveltamista koskevaan neuvontaan ja tukemiseen” liittyvän tehtävän, josta myös muut yritykset olisivat voineet vastata. Näin oli siitä huolimatta, ettei ollut sellaista yritystä, joka olisi tosiasiassa tarjonnut samaa palvelua.

(54) Kantelija toteaa, että 1980- ja 1990-luvuilla yritykset alkoivat vähitellen pitää korkeakouluja mahdollisina asiakkaina, jotka tarvitsivat nimenomaan korkeakouluille räätälöityjä ohjelmistoja. HIS reagoi tähän laajentamalla tarjontaansa yksinkertaisesti lisäämällä tuotevalikoimaansa korkeakoulujen operatiiviseen hallintaan tarkoitettuja ohjelmistotuotteita, kuten ”SOS” (Studentenoperationssystem, opiskelijoille tarkoitettu käyttöjärjestelmä) -tuotteita. Tämä osa-alue ei koskaan sisältynyt yhtiöjärjestyksessä määritettyyn toimintaan. HIS:n saamalla valtionrahoituksella tuettiin siis sellaista toimintaa markkinoilla, joilla HIS:llä oli aina kilpailijoita.

([30]) Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 28.9.2017, asia T-138/15, Aanbestedingskalender ym. v. komissio, ECLI:EU:T:2017:675.

(55) Kantelijan mukaan HIS:n nykyinen markkina-asema juontaa juurensa 1980- ja 1990-luvuille. Valtion antamalla rahoitustuella HIS kehitti ja myi GX-sukupolven HIS-moduuleja, jotka ovat yhä käytössä miltei kaikissa korkeakouluissa. Tämän valtionrahoituksen avulla HIS pystyi laajentamaan asemaansa markkinoilla, vaikka HIS:n tuotteet eivät kantelijan mukaan täyttäneet markkinoiden vaatimuksia. Kantelijan mukaan HIS ilmoitti vuonna 2012 keskittyvänsä jatkossa pienempiin korkeakouluihin, jotka voivat myös ostaa palveluja sovittujen vakiopalvelujen lisäksi erillistä maksua vastaan. Näille lisäpalveluille on kuitenkin kilpailijoita, joista jotkin ovat myös onnistuneet saamaan asiakkaita.

(56) Kantelija toteaa, että kilpailua (vaihtoehtoisia tuotteita HIS:n tuotteille) oli jo 1990-luvulla, kun integroidut kampuksenhallintajärjestelmät otettiin käyttöön. HIS:n tärkein kilpailija poistui markkinoilta taloudellisista syistä, ja myös Datenlotsen tarjosi kilpailevaa tuotetta. Datenlotsen on menestynyt viime vuosina niin hyvin, että se on voittanut suurimman osan 28 julkisesta hankintamenettelystä.

(57) Kantelija mainitsee joukon muitakin sellaisia kilpailijoita Saksassa ja ulkomailla, jotka ovat olleet olemassa silloin, kun kantelija toimitti huomautuksensa, ja toteaa, että korkeakoulut ovat kehittäneet ohjelmistoja usein myös itse. Lisäksi kantelija toteaa, että Espanjassa, Ranskassa ja muutamissa Italian osissa on Saksan järjestelmää vastaava järjestelmä.

4. **SAKSAN HUOMAUTUKSET**

(58) Saksa toteaa, että asetuksen (EU) 2015/1589 17 artiklan mukaan mitään ennen vuotta 2003 myönnetyistä tuista ei voida periä takaisin vanhentumisajan perusteella.

(59) Saksan viranomaiset katsovat, ettei HIS ole saanut SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea.

4.1 **Tukitoimenpiteet eivät ole valtiontukea**

4.1.1 *HIS ei ole yritys*

4.1.1.1 HIS on osa ”sisäistä / yrityksensisäistä organisaatiota”.

(60) Saksa toisti, että HIS:iä olisi pidettävä yrityksen sijasta ”valtionsisäisenä rakenteena” (“staatlicher Binnenbereich”) koulutusalalla: liittovaltio ja osavaltiot yhdistivät HIS:iin tehokkuussyistä ohjelmistojen toimitusresurssit, jotka jokainen osavaltio tai jokainen korkeakoulu olisi muutoin hankkinut erikseen. Saksa katsoi, että myös valtaosa niistä 42 asianomaisesta, jotka toimittivat huomautuksia menettelyn aloittamista koskevasta päätöksestä, puolsi tätä näkemystä. Saksa piti myönteisinä niitä monia huomautuksia, joissa todettiin, että korkeakoulut olivat tukeutuneet alusta alkaen HIS:n toimittamiin kustannustehokkaisiin ratkaisuihin. Lisäksi Saksa totesi, että puolessa huomautuksista katsottiin, että jos HIS poistuisi markkinoilta, Saksan korkeakoulujärjestelmä romahtaisi. Saksa totesi, että HIS:n olemassaoloa ja toimintaa voidaan siis pitää kriittisen tärkeänä edellytyksenä sille, että julkinen korkeakoulutusjärjestelmä toimii asianmukaisesti Saksassa.

(61) Saksan mukaan liittovaltiota tai osavaltioita ei tulisi velvoittaa ”ulkoistamaan” korkeakoulujen ohjelmistopalveluja; valtiolla on oikeus tehdä periaatteellinen päätös siitä, tarjoaako se palvelut itse vai ei, eikä sillä ole velvollisuutta hankkia ohjelmistoja markkinoilta ([31]). Valtio voi tehdä tämän päätöksen myös julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön nojalla ([32]).

(62) Saksan mukaan HIS:n perustamisen tavoitteena oli varmistaa sellainen pitkäaikainen jatkuvasti saatavilla oleva palveluvalikoima korkeakoulujen tietopalvelujen alalla, jossa ei keskityttäisi voiton maksimointiin vaan yksinomaan korkeakoulujen tarpeisiin. HIS toteutti toimia vain siinä määrin kuin oli tarpeen, jotta korkeakoulut pystyivät toteuttamaan julkisen tehtävänsä.

([31]) Ks. myös komission tiedonanto 20.11.2007, KOM (2007)725 lopullinen, s. 4 (”[– –] päätöksen tekeminen yleishyödyllisten palveluiden luonteesta ja laajuudesta kuuluu pääasiassa viranomaisille tarkoituksenmukaiseksi katsotulla tasolla. Viranomaiset voivat päättää tarjota kyseiset palvelut itse tai antaa niiden tarjoamisen muiden tahojen tehtäväksi. Nämä muut tahot voivat olla julkisia tai yksityisiä ja joko kaupallisia tai voittoa tavoittelemattomia”.)

([32]) Unionin tuomioistuimen tuomio 22.12.2010, C-2015/09, Mehiläinen Oy, ECLI:EU:C:2010:807, 31 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 9.6.2009, C-480/06, komissio v. Saksa, ECLI:EU:C:2009:357, 45 kohta.

(63) Vaikka HIS ei sinänsä ole julkinen yritys, sen hallinnon, tehtävien ja valvontamekanismien (sitä hallinnoivat julkiset viranomaiset/yksiköt, jotka määrittävät myös sen talousarvion, työohjelman ja toimintaehdot) perusteella sitä on pidettävä valtion sisäisenä yksikkönä.

(64) Saksa toteaa, että asiassa Zweckverband Tierkörperbeseitigung Rheinland-Pfalz annettu tuomio ([33]), jonka mukaan ”yrityksensisäinen” yksikkö voi harjoittaa taloudellista toimintaa, ei ole tämän näkemyksen vastainen, sillä HIS ei harjoita taloudellista toimintaa. Oletus siitä, että kyse on taloudellisesta toiminnasta, ei voi perustua siihen, ettei HIS ole teknisesti identtinen valtion tai minkään valtion alemman yksikön kanssa. Jos jokin yksikkö, riippumatta sen oikeudellisesta muodosta, tarjoaa palveluja julkisille tahoille valtion julkisten tehtävien tukemiseksi, toiminta ei ole luonteeltaan taloudellista.

(65) Siitä, ettei HIS:n toiminta ollut luonteeltaan taloudellista, Saksa korostaa, että vähintään kahden vuosikymmenen ajan (1990-luvun puoliväliin saakka) korkeakoulujen hallinto-ohjelmistojen markkinoita ei ollut, joten tällä alalla markkinat toimivat puutteellisesti. Niille palveluille, joita HIS tarjosi 1970-luvulla, ei ollut potentiaalisia toimittajia. Kantelija on itse todennut useissa aiemmin toimittamissaan huomautuksissa, että markkinat syntyivät aikaisintaan vuonna 1993. Tämä näkemys vahvistettiin myös muiden asianomaisten toimittamissa huomautuksissa, joista monissa todettiin, että markkinat ovat syntyneet vasta viime vuosien aikana. Kattavia, korkeakoulujen hallinnossa käytettäväksi tarkoitettuja ohjelmistoja on ollut olemassa vasta vuodesta 2007 tai 2008 eli sen jälkeen, kun julkiset hankintamenettelyt otettiin käyttöön. Saksa toteaa, että monien asianomaisten esittämien huomautusten perusteella markkinoilla ei ole vieläkään yhtä kattavia tuotteita kuin HIS:n tuotteet.

4.1.1.2 HIS:n palvelut ovat erottamaton osa korkeakoulujen muuta kuin taloudellista toimintaa tutkimuksen ja koulutuksen alalla

(66) Saksa katsoo, että sekä komission tiedonannossa 2014/C 198/01 ([34]) (”tutkimus- ja kehitystyön puitteita koskeva tiedonanto”) että komission tiedonannossa 2012/C 8/02 ([35]) (”yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamisesta myönnettävää korvausta koskeva tiedonanto”) todetaan, että julkista koulutusta, joka järjestetään kansallisen koulutusjärjestelmän puitteissa ja joka on enimmäkseen tai kokonaan valtion rahoittamaa ja valvomaa, pidetään muuna kuin taloudellisena toimintana.

(67) Saksa toistaa, että HIS:n toiminta on ollut pääasiassa muuta kuin taloudellista, koska sen tehtävää ei voida erottaa valtion sivistystehtävistä, joihin liittyy henkilöstöresurssien sekä taloudellisten ja organisatoristen resurssien tarjoaminen korkeakouluille. Yhtiöjärjestyksessä nimenomaan määrätään, että HIS:n toiminnan tarkoituksena on antaa tukea korkeakouluille etenkin kehittämällä ja toteuttamalla korkeakoulujen hallinnon järkeistämiseen tähtääviä prosesseja.

(68) Saksa katsoo, että ilman korkeakoulujen tehokasta tietotekniikkapohjaista hallintoa perustuslaillista oikeutta päästä vapaasti opiskelemaan korkeakoulussa ei voida taata, eikä valtion perustuslaillista velvollisuutta varmistaa korkeakoulutusjärjestelmän toiminta perustuslain 12 pykälän 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä ([36]) tarkoitetulla tavalla voida täyttää. Korkeakoulujen opetusjärjestelmä yksinkertaisesti romahtaisi, jos korkeakoulujen hallinnollisiin tehtäviin tarkoitettuja tehokkaita tietoteknisiä työkaluja ei olisi. Saksa toisti, ettei vieläkään ole tarpeeksi yksityisiä palveluntarjoajia, jotka haluaisivat tarjota tai pystyisivät tarjoamaan räätälöityjä tietoteknisiä palveluja, jotka täyttäisivät korkeakoulujen tarpeet kaikessa laajuudessaan.

(69) Saksa ei hyväksy kantelijan väitettä, jonka mukaan Compass-Datenbank-tuomio ei tue näkemystä, ettei HIS ole yritys. Saksa toteaa, ettei sillä, onko HIS:llä julkista valtaa (hoheitliche Befugnisse), ole merkitystä. Compass-Datenbank-tuomiossa todetaan, että toimet, jotka liittyvät erottamattomasti julkisen tehtävän hoitamiseen, ovat luonteeltaan muita kuin taloudellisia ([37]). Myös menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä mainittiin, että Compass-Datenbank-tuomion mukaisessa oikeuskäytännössä HIS:n toimintaa voitaisiin hyvin pitää toimintana, joka on ”välttämätöntä” muun kuin taloudellisen julkisen tehtävän hoitamisessa ([38]). Saksa jatkaa, että kantelija on oikeassa todetessaan, etteivät kaikki palvelut, joita korkeakoulut tarvitsevat päivittäisessä toiminnassaan (esimerkiksi

([33]) Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 16.7.2014, Zweckverband Tierkörperbeseitigung Rheinland-Pfalz, im Saarland, im Rheingau-Taunus-Kreis und im Landkreis Limburg-Weilburg v. komissio, T-309/12, ECLI:EU:T:2014:676, 70 kohta.

([34]) Komission tiedonanto – Puitteet tutkimus- ja kehitystyöhön sekä innovaatiotoimintaan myönnettävälle valtiontuelle (EUVL C 198, 27.6.2014, s. 1).

([35]) Komission tiedonanto Euroopan unionin valtiontukisääntöjen soveltamisesta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamisesta myönnettävään korvaukseen (EUVL C 8, 11.1.2012, s. 4).

([36]) Saksan perustuslain 12 pykälän 1 momentin ensimmäinen virke: ”Kaikilla saksalaisilla on oikeus valita vapaasti ammattinsa, työpaikkansa ja koulutuspaikkansa.”

([37]) Unionin tuomioistuimen tuomio 12.7.2012, CompassDatenbank v. Itävalta, C-138/11, ECLI:EU:C:2012:449, 38 ja 40 kohta.

([38]) Ks. menettelyn aloittamista koskevan päätöksen johdanto-osan 29, 30, 31 ja 32 kappale, joissa viitataan unionin tuomioistuimen 12.7.2012 asiassa CompassDatenbank v. Itävalta, C-138/11, ECLI:EU:C:2012:449, antaman tuomion 40 ja 41 kohtaan.

lisenssien käyttö, kiinteistöjen vuokraus), ole toimintaa, joka liittyisi erottamattomasti julkista koulutusta koskevan julkisen tehtävän hoitamiseen. Saksa kuitenkin toteaa, että korkeakoulujen tarpeisiin nimenomaisesti räätälöityjä palveluja ei voida erottaa korkeakoulujen julkisten tehtävien hoitamisesta, jos nämä palvelut korvaavat niiden itse toteuttamia palveluja, jotka ovat kriittisen tärkeitä julkisen tehtävän hoitamiselle ([39]) ja joita ei ole saatavana markkinoilta vaadittavassa laajuudessa. Lisäksi Saksa toteaa, ettei HIS:llä itsellään tarvitse olla julkista valtaa tai julkista tehtävää koulutusalalla, jotta sen toimintaan voitaisiin soveltaa Compass-Datenbank-tuomiota.

(70) Toisessa italialaisen yrityksen toimittamassa huomautuksessa ([40]) analysoidaan asiaa komissio v. Italia ([41]) (ks. johdanto-osan 40 kappale). Tältä osin Saksan näkemys erottamattomuuteen on hivenen erilainen. Saksa katsoo, että tuomiossa 1) ei esitetä, että ohjelmistopalvelut ja tietotekniset palvelut sinänsä olisivat erotettavissa julkisen vallan käytöstä tai julkisten tehtävien hoitamisesta, ja että 2) tuomio liittyy sijoittautumisvapautta ja palvelujen tarjoamisen vapautta koskeviin sääntöihin ([42]). Lisäksi Saksa toteaa, että Italian kanta tuomiossa perustui luottamuksellisten tietojen käsittelyyn. Saksa katsoo, että komissio v. Italia -tuomio ei mitätöi sen näkemystä ”erottamattomuudesta” nyt käsiteltävässä asiassa. Täysin eri tilanteiden (valtionhallinnon yleiset järjestelmät vs. korkeakouluille tarkoitetut ohjelmistot), oikeusperustojen (sijoittautumisvapaus ja palvelujen tarjoamisen vapaus vs. valtiontukisäännöt) ja tietyntyyppisten yritysten valintaa sopimuskumppaneiksi koskevien mahdollisten perustelujen (luottamuksellisuus) lisäksi tämän tuomion ja nyt käsiteltävänä olevan asian perusteina olevien tosiseikkojen välinen ero on huomattava. Saksan mukaan tähän asiaan liittyvät korkeakouluille tarkoitetut ohjelmistot on räätälöitävä korkeakoulujen hallinnon tarpeiden mukaan, jotka ovat hyvin erityisiä. Markkinoilla ei myöskään ollut tarjolla vertailukelpoista tuotevalikoimaa korkeakoulujen hallinto-ohjelmistoista. Lisäksi Saksa toteaa perustellusti, ettei Compass-Datenbank-tuomiossa viitattu komissio v. Italia -tuomioon.

(71) Saksa esitti huomautuksia myös muista menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä esitetyistä seikoista, jotka liittyvät kysymykseen siitä, onko HIS yritys. Siitä, ovatko korkeakoulut käyttäneet HIS:n tuotteita yksinomaan muihin kuin taloudellisiin tarkoituksiin (ks. 26 kappaleen b kohta), Saksa toteaa, ettei ole täysin selvää, miten korkeakoulut voisivat käyttää näitä tuotteita tällä tavalla. Saksa toteaa, ettei näitä tuotteita ollut räätälöity tiettyä, mahdollisesti taloudellista, toimintaa (kuten aikuisten täydennyskoulutusta) varten. Selvitettäessä, ovatko avustukset valtiontukea, keskeinen kysymys on Saksan mukaan se, liittyivätkö HIS:n palvelut erottamattomasti valtion koulutustehtävän hoitamiseen. Saksa viittasi samaan periaatteeseen sen oletuksen yhteydessä, että HIS:n ohjelmistot sisälsivät myös henkilöstö- ja taloushallinnon osia (ks. johdanto-osan 26 kappaleen a kohta). Lisäksi Saksa totesi, etteivät nämä ohjelmistotuotteet olleet yleisiä talous- tai henkilöstöhallinnon ohjelmistotuotteita.

4.1.1.3 Mahdollinen taloudellinen toiminta (myynnit yksityisille saksalaisille ja ulkomaisille korkeakouluille) on hyvin vähäistä, eikä se ole luonteeltaan valtiontukea

(72) Siitä, että HIS toimitti tietoteknisiä palveluja yksityisille saksalaisille ja ulkomaisille korkeakouluille, Saksa totesi, ettei tähän toimintaan liittynyt valtiontukea, koska

a) HIS:n palvelujen ulkomaiset vastaanottajat ovat pääasiassa julkisia korkeakouluja ja täten muita kuin taloudellisia toimijoita,

b) näihin asiakkaisiin liittyvistä HIS:n palveluista pidetään HIS:n Saksan julkisille korkeakouluille toimittamiin ohjelmistoihin nähden erillistä kirjanpitoa,

c) henkilökunnan yksittäisissä tehtävissä ja hankkeissa tekemät työt kirjattiin erilliseen yrityksensisäiseen järjestelmään,

d) henkilöstö- ja materiaalikustannukset, jotka liittyivät suoraan yksittäisten tehtävien ja hankkeiden parissa työskenteleviin työntekijöihin, kohdennettiin niiden työtuntien määrän mukaan, jotka työntekijä käytti yksittäisessä tehtävässä tai hankkeessa,

e) yleiskustannukset jaettiin suhteessa yksittäisiin tehtäviin ja hankkeisiin,

([39]) Ks. johdanto-osan 37 kappale.

([40]) Kahden italialaisen yrityksen, jotka puoltavat kantelijan näkemystä, toimittamista huomautuksista Saksa toteaa, että ne perustuvat osittain tosiasioiden huomattavaan väärinymmärrykseen (esimerkiksi siltä osin, saako HIS edelleen valtiontukea vai ei ja sisältyykö sen tuotevalikoimaan myös muita kuin korkeakouluille tarkoitettuja ohjelmistoja) ja niissä keskitytään osittain Italian markkinoihin. Tämän perusteella Saksa katsoo, että huomautukset eivät ole kovin olennaisia.

([41]) Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 5.12.1989, komissio v. Italia, C-3/88, ECLI:EU:C:1989:606. Yleiseen valtionhallintoon tarkoitettujen ohjelmistojen toimittamisesta tässä tuomiossa todettiin, että: ”Sellaista ei ole käsiteltävänä olevassa asiassa tarkoitettu atk-järjestelmien suunnittelu, ohjelmointi ja käyttö, koska niissä on kysymys teknisestä ja näin ollen muusta kuin julkisen vallan käyttöön kuuluvasta toiminnasta. 13 kohta.

([42]) Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 5.12.1989, komissio v. Italia, C-3/88, ECLI:EU:C:1989:606, 11 ja 13 kohta.

f) tutkimus- ja kehitystyön puitteita koskevan tiedonannon ([43]) mukaisesti HIS:n korkeakouluille tarjoamien palvelujen liitännäistoimintana tapahtunut taloudellinen käyttö ei vaikuttanut siihen, että HIS:n palvelujen rahoitus ei ollut luonteeltaan valtiontukea.

(73) Todisteena siitä, ettei HIS kilpaillut markkinoita vääristävän halvoilla hinnoilla (ks. johdanto-osan 17 kappaleessa oleva väite), on Saksan mukaan myös se, että julkisissa hankintaprosesseissa HIS hävisi kilpailijoille, vaikka hinnat, joilla se tarjosi palvelujaan, kattoivat vain kustannukset. Saksa vahvisti, että HIS lakkasi osallistumasta yksityisten ja ulkomaisten korkeakoulujen julkisiin hankintamenettelyihin siitä alkaen, kun Saksa alkoi käydä komission kanssa keskusteluja HIS:n toiminnasta vuonna 2012.

(74) Saksa katsoo, että vaikka HIS:n toiminta, joka liittyy Saksan yksityisiin ja ulkomaisiin korkeakouluihin, olisi luonteeltaan taloudellista, tämän toiminnan laajuus oli hyvin vähäistä, kun sitä mitataan siitä saaduilla tuloilla verrattuna HIS:n kaikkiin tuloihin. Saksa toimitti tietoja, jotka liittyvät 1) HIS IT:n tuloihin, joita se sai ohjelmisto-palvelujen toimittamisesta yksityisille ja ulkomaisille korkeakouluille vuosina 2003–2013, ja 2) näiden tulojen osuuteen sen kokonaistuloista. Tuloja koskevat luvut vaihtelevat 25 800 eurosta (2003) 220 330 euroon (2010), ja ne ovat 0,45 prosenttia (2003) ja 1,73 prosenttia (2008) HIS-IT:n kokonaistuloista mainittuina vuosina. Saksan mukaan toimintaa, johon nämä luvut liittyvät, on pidettävä ”liitännäistoimintana” tutkimus- ja kehitystyön puitteita koskevan tiedonannon 20 kohdan mukaisesti. (Ks. alkaen johdanto-osan 72 kappaleen f kohta.)

(75) Lisäksi Saksa katsoo, että Saksan yksityisille ja ulkomaisille korkeakouluille myönnettyjen avustusten määrä ei ylittänyt vähämerkityksisen tuen 200 000 euron rajaa, josta on säädetty asetuksessa (EU) N:o 1407/2013, yhdelläkään peräkkäisellä kolmivuotiskaudella ([44]) vuosina 2003–2013. Tämä johtui siitä, että korkeakoulujen maksuosuus HIS IT:n palvelujen toimittamisen kokonaiskustannuksista vaihteli ja oli 34,5–74,1 prosenttia näistä kokonaiskustannuksista vuosina 2002–2013. Jos Saksan yksityisten ja ulkomaisten korkeakoulujen tulojen osuutta HIS IT:n kokonaistuloista (johdanto-osan 74 kappaleessa mainitut prosenttiosuudet: 0,45–1,73 prosenttia) siis sovelletaan HIS IT:n kokonaisrahoitukseen vähennettynä korkeakoulujen omalla maksuosuudella, määrät eivät ylittäneet 200 000 euron rajaa yhdelläkään peräkkäisellä kolmivuotiskaudella.

Taulukko 1

HIS IT:lle myönnettyjen suorien avustusten kumulatiivinen määrä kunakin vuonna ja kahden edeltävän vuoden aikana

Vuosi	Suorat avustukset HIS IT:lle, ilman korkeakoulujen kustannusosuutta (maksuja) (miljoona euroa / vuosi)	Yksityisille saksalaisille ja ulkomaisille korkeakouluille myynneistä saatujen tulojen prosenttiosuus %	Suorien avustusten määrä suhteessa yksityisille saksalaisille ja ulkomaisille korkeakouluille myynneistä saatujen tulojen prosenttiosuuteen (euroa/vuosi)	Suorien avustusten kumulatiivinen määrä tiettynä vuonna + kahtena edellisenä vuonna (euroina) 2005 = 2003 + 2004 + 2005; 2006 = 2004 + 2005 + 2006
2003	3,7	0,45	16 650	16 650
2004	3,8	0,86	32 680	49 330
2005	3,8	1,06	40 280	89 610
2006	3,8	0,86	32 680	105 640
2007	3,7	1,2	44 400	117 360
2008	3,8	1,73	65 740	142 820
2009	3,9	1,54	60 060	170 200

([43]) Puitteet tutkimus- ja kehitystyöhön sekä innovaatiotoimintaan myönnettävälle valtiontuelle, 20 kohta: ”Jos tutkimusorganisaatiota tai -infrastruktuuria käytetään sekä taloudelliseen että muuhun kuin taloudelliseen toimintaan, julkinen rahoitus kuuluu valtiontuki-sääntöjen soveltamisalaan vain siinä määrin kuin se kattaa taloudelliseen toimintaan liittyvät kustannukset. Jos tutkimusorganisaatiota tai -infrastruktuuria käytetään lähes yksinomaan muuhun kuin taloudelliseen toimintaan, sen rahoitus voi jäädä kokonaisuudessaan valtiontukisääntöjen soveltamisalan ulkopuolelle, edellyttäen, että taloudellinen käyttö on pelkästään liitännäistoimintaa eli se vastaa toimintaa, joka liittyy suoraan tutkimusorganisaation tai -infrastruktuurin toimintaan ja on sen kannalta välttämätöntä tai joka liittyy kiinteästi sen pääasialliseen muuhun kuin taloudelliseen käyttöön ja joka on laajuudeltaan suppeaa.” (EUVL C 198, 27.6.2014, s. 1).

([44]) Komission asetus (EU) N:o 1407/2013, annettu 18 päivänä joulukuuta 2013, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen. 3 artikla (EUVL L 352, 24.12.2013, s. 1.)

Vuosi	Suorat avustukset HIS IT:lle, ilman korkeakoulujen kustannusosuutta (maksuja) (miljoona euroa / vuosi)	Yksityisille saksalaisille ja ulkomaisille korkeakouluille myynneistä saatujen tulojen prosenttiosuus %	Suorien avustusten määrä suhteessa yksityisille saksalaisille ja ulkomaisille korkeakouluille myynneistä saatujen tulojen prosenttiosuuteen (euroa/vuosi)	Suorien avustusten kumulatiivinen määrä tiettynä vuonna + kahtena edellisenä vuonna (euroina) 2005 = 2003 + 2004 + 2005; 2006 = 2004 + 2005 + 2006
2010	4,1	1,72	70 520	196 320
2011	4,0	1,27	50 800	181 380
2012	4,2	0,96	40 320	161 640
2013	4,2	0,70	29 400	120 520

4.1.2 *HIS ei saanut valikoivaa etua*

4.1.2.1 Valikoiva etu suorien avustusten kautta

(76) Useisiin huomautuksiin tukeutuen Saksa toteaa, ettei HIS saanut suorista avustuksista etua, koska se toimi tutkimus- ja kehitystyön puitteita koskevan tiedonannon 2.1.2 luvun 22 kohdassa ([45]) tarkoitettuna ”välittäjänä”. ”Etu” siirrettiin kokonaisuudessaan korkeakouluille, jotka pystyivät hankkimaan näitä palveluita kohtuulliseen hintaan.

(77) Lisäksi Saksa toisti näkemyksensä, jonka mukaan HIS:n omistajat eli osavaltiot ja liittovaltio saivat etua siitä, että korkeakoulujen rahoituskustannukset pienenivät, kun kyseiset palvelut tarjosi HIS, jonka toiminta oli voittoa tavoittelematonta. Näin ollen valtio toimi taloudellisesti järkevällä tavalla markkinataloustoimijaperiaatteen mukaisesti. Useat huomautukset puolsivat näkemystä, jonka mukaan tietoteknisten resurssien yhdistäminen HIS:ään ja palvelujen tarjoaminen korkeakouluille tällä tavalla oli taloudellisesti järkevää.

4.1.2.2 Valikoiva etu verovapautusten kautta

(78) Saksa toteaa, ettei verovapautuksesta koitunut etua HIS:lle, vaan että ne olivat seurausta Saksan verolainsäädännön asianmukaisesta soveltamisesta. Yhteisöverolain 5 pykälän 1 momentin 9 kohdan ([46]) sekä elinkeinoverolain 3 pykälän 6 kohdan ([47]) mukaan, luettuna yhdessä yleisistä verosäännöksistä annetun lain ([48]) (“Abgabenordnung” tai “AO”) 51 pykälän ja sitä seuraavien pykälien kanssa, mukaan voittoa tavoittelemattomat yritykset, jotka toimivat yleishyödyllisessä tarkoituksessa, vapautetaan elinkeinoverosta, jos ne eivät harjoita ”taloudellista toimintaa”.

(79) Saksa katsoo, että menettelyn aloittamista koskevan päätöksen alustava päätelmä, jonka mukaan HIS:n verorasitusta on kevennetty, on virheellinen, koska HIS ei ollut velvollinen maksamaan yhteisöveroa eikä elinkeinoveroa. Tämä johtuu siitä, että koska HIS oli Saksan verolain asianmukaisissa säännöksissä tarkoitettu yleishyödyllinen organisaatio, sille ei kertynyt yhteisöverolain 7 pykälässä ([49]) ja sitä seuraavissa pykälissä tarkoitettua verotettavaa tuloa, eikä sillä myöskään ollut elinkeinoverolain 6 pykälissä ([50]) ja sitä seuraavissa pykälissä tarkoitettua elinkeinotuloa. Lisäksi Saksa toteaa, ettei HIS ollut koskaan tehnyt voittoa, jota olisi voitu verottaa. Saksan mukaan HIS:n verorasitus oli näin ollen täsmälleen nolla, ja näin olisi ollut, vaikkei se olisi ollut oikeutettu verovapautukseen.

([45]) Tutkimus- ja kehitystyön puitteita koskevan tiedonannon 2.1.2 luvun 22 kohdassa todetaan näin: ”Komissio ei kuitenkaan katso tutkimusorganisaatiota tai -infrastruktuuria tuensaajaksi, jos se toimii pelkkänä välittäjänä siirtäen julkisen rahoituksen ja tästä rahoituksesta mahdollisesti saadut edut kokonaisuudessaan lopullisille tuensaajille.” Puitteet tutkimus- ja kehitystyöhön sekä innovaatiotoimintaan myönnettävälle valtiontuelle.

([46]) Yhteisöverolain 5 pykälän 1 momentin 9 kohta: ”[Seuraavat yhteisöt] on vapautettu yhteisöverosta: [– –] yhteisöt, yhdistykset ja varallisuuskokonaisuudet, joiden toiminta liittyy yhdistyksen sääntöjen, säätiön perustamiskirjan tai muiden ehtojen ja tosiasiallisen toiminnan mukaan yksinomaan ja suoraan hyväntekeväisyystoimintaan, yleishyödyllisiin tai kirkollisiin tarkoituksiin (yleisistä verosäännöksistä annetun lain 51–68 pykälä)”.

([47]) Elinkeinoverolain 3 pykälän 1 momentin 6 kohta: ”[Seuraavat yhteisöt] on vapautettu elinkeinoverosta: [– –] yhteisöt, yhdistykset ja varallisuuskokonaisuudet, joiden toiminta liittyy yhdistyksen sääntöjen, säätiön perustamiskirjan tai muiden ehtojen ja tosiasiallisen toiminnan mukaan yksinomaan ja suoraan hyväntekeväisyystoimintaan, yleishyödyllisiin tai kirkollisiin tarkoituksiin (yleisistä verosäännöksistä annetun lain 51–68 pykälä).”

([48]) Yleisistä verosäännöksistä annettu laki (1977), Bundesgesetzbl. 23. kesäkuuta 1976, n:o 29, I. s. 613.

([49]) Yhteisöverolain 7 pykälä: ”Verotusperiaatteet: 1) Yhteisövero määrätään verotettavan tulon perusteella. 2) Verotettava tulo on 8 pykälän 1 momentissa tarkoitettua tuloa.” 8 pykälän 1 momentti: ”Tulon määritelmästä ja sen laskentamenetelmästä säädetään henkilötuloverolaissa ja tässä laissa. 8 pykälän 2 momentti: ”Sellaisten yhteisöjen osalta, joilla on 1 pykälän 1 momentin 3 kohdan 1–3 alakohdassa tarkoitettu yleinen verovelvollisuus [mukaan luettuna osakeyhtiö], kaikkia tuloja on pidettävä elinkeinotoiminnasta peräisin olevina tuloina.”

([50]) Elinkeinoverolain 6 pykälä: ”Veron peruste: Elinkeinoveron peruste on elinkeinotulo.” Elinkeinoverolain 7 pykälä: Elinkeinotulo on elinkeinotoiminnasta saatava tuotto, joka on määritettävä tuloverolain tai yhteisöverolain säännösten mukaan [– –].”

(80) Saksa katsoo, että alustavan tutkinnan vaiheessa kantelija vaikuttaa myöntävän, että verovapautukset perustuivat HIS:n yleishyödylliseen (“gemeinnützig”) rooliin, ja viittaa HIS:n toistuviin vuotuisiin tappioihin.

(81) Lisäksi Saksa katsoo, että väitetyt veroedut eivät ensi näkemältä täytä ”valikoivuuden” vaatimusta, koska HIS:iä ei kohdeltu eri tavoin kuin muita yleishyödyllisiä yrityksiä.

(82) Lopuksi Saksa toteaa, ettei kantelija ilmoittanut verovapautuksia koskaan selvästi erilliseksi kanteluperusteeksi. Se katsoo, että kantelussa oli väite, jonka mukaan ”HIS *voi* [korostus lisätty] saada veroetuja”, ja että yksityiskohtaisempia argumentteja esitettiin ainoastaan niistä veroeduista, joita väitettiin myönnetyn myös HIS eG:lle.

4.2 **Toimenpiteet ovat vuodesta 1976 alkaen voimassa ollutta valtiontukea**

(83) Toissijaisena seikkana Saksa totesi toistamiseen, että vaikka valtion avustusta pidettäisiin valtiontukena, sitä ei perittäisi takaisin, koska toimenpiteet kuuluisivat asetuksen (EU) 2015/1589 ([51]) 1 artiklan b kohdan v alakohdassa tarkoitettua ”voimassa olevaa tukea” koskevan suojan piiriin. Tämän säännöksen mukaan toimenpide, joka käyttöönottohetkellä ei vielä ollut tukea, voi muuttua valtiontueksi sisämarkkinoiden kehityksen johdosta. Jotta voimassa olevaa tukea koskeva suoja jatkuisi, oikeuskäytännössä ([52]) edellytetään, ettei toimenpiteeseen ole tehty huomattavia muutoksia sen jälkeen, kun siitä tuli valtiontukea. Muussa tapauksessa muutoksella luodaan uusi tukitoimenpide.

(84) Voimassa olevat tukitoimenpiteet nauttivat oikeussuojaa, ellei komissio ole vahvistanut, etteivät ne sovellu sisämarkkinoille ([53]), ja tehnyt ehdotuksia tulevaisuudessa aiheellisista toimenpiteistä (ks. SEUT-sopimuksen 108 artiklan 1 kohta ([54]) ja asetuksen (EU) 2015/1589 ([55]) 22 kohta). Saksan mukaan ainoa poikkeus tähän on se, että toiminta vapautetaan EU-säädöksen nojalla. Koska kumpaakaan näistä toimista ei ole tehty, markkinoita ei ollut toimenpiteiden käyttöönoton hetkellä eikä toimenpiteisiin ole tehty huomattavaa muutosta, niitä on pidettävä laillisena voimassa olevana tukena.

4.2.1 *Korkeakouluille tarkoitetuille ohjelmistoille ei ollut markkinoita ennen vuotta 1993*

(85) Saksan mukaan korkeakouluille tarkoitetuille ohjelmistoille ei ollut markkinoita, kun HIS perustettiin vuonna 1969 ja kun liittovaltio ja osavaltiot lunastivat sen osakkeet vuonna 1976. Vaikka kantelija toteaa menettelyn aloittamista koskevaan päätökseen toimittamissaan huomautuksissa (ks. johdanto-osan 50 kappale), että todellisia tai mahdollisia kilpailijoita oli jo 1970-luvulla, kantelulomakkeessa se kuitenkin toteaa, että ennen vuotta 2000 ”vain HIS-GX-ohjelmisto oli olemassa” ([56]). Markkinoiden on siis täytynyt syntyä vuoden 2000 jälkeen. Markkinat alkoivat kehittyä vasta 1990-luvulla. Myös monissa kolmansien osapuolten esittämissä huomautuksissa korostetaan, ettei korkeakouluille tarkoitettuja ohjelmistoja ollut vuosikymmeniin ja että tiettyjen sovellusten tarjoajia alkoi ilmaantua markkinoille yksitellen vasta 1990-luvulla. Todellisia vaihtoehtoja HIS:n tuotteille on tullut vasta viime vuosina. Saksa toteaa, että on hyviä syitä olettaa markkinoiden syntyneen vasta vuosina 2006–2007, kun ensimmäiset julkiset hankintamenettelyt toteutettiin, vaikka korkeakoulujen hallinto-ohjelmistojen tiettyjen osien tarjoajia olikin olemassa jo sitä ennen. Kantelija itse toteaa 19 päivänä marraskuuta 2013 päivätyssä huomautuksessaan, että ”*seitsemän* [korostus lisätty] viime vuoden aikana tapahtunut kehitys osoittaa, että yksityiset palveluntarjoajat pystyvät tarjoamaan korkeakouluille integroituja kampuksen hallinto-ohjelmistoja”. Tämän perusteella HIS:llä ei ole voinut olla markkinoita vääristävää vaikutusta, jollei markkinoita ole edes ollut. Kuten edellä on mainittu, korkeakoulujen olisi täytynyt ratkaista tietotekniikkaan liittyvät tarpeensa itse omia resurssejaan käyttäen, jos HIS:ää ei olisi ollut.

([51]) Asetuksen (EU) 2015/1589 1 artiklan b alakohdan v alakohta: ”voimassa olevalla tuella tarkoitetaan [– –] tukia, joiden voidaan katsoa olevan voimassa olevia tukia, koska voidaan osoittaa, että ne käyttöönottohetkellä eivät vielä olleet tukia, mutta ovat muuttuneet myöhemmin sellaisiksi sisämarkkinoiden kehityksen johdosta ilman, että jäsenvaltio olisi muuttanut niitä. Jos tietyt toimenpiteet muuttuvat tuiksi sen jälkeen, kun tietty toiminta on vapautettu kilpailulle unionin lainsäädännössä, näitä toimenpiteitä ei kilpailun vapauttamiselle vahvistetun ajankohdan jälkeen pidetä voimassa olevana tukena.”

([52]) Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio asiassa Government of Gibraltar v. komissio, 30.4.2002, T-195/01 ja T-207/01, ECLI:EU:T:2002:111, johdanto-osan 111 kappale.

([53]) Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio asiassa Alzetta v. komissio, 15.6.2000, T-298/97, ECLI:EU:T:2000:151, 148 kohta.

([54]) SEUT-sopimuksen 108 artiklan 1 kohta: ”Komissio seuraa jatkuvasti jäsenvaltioiden kanssa niiden voimassa olevia tukijärjestelmiä. Se tekee jäsenvaltioille ehdotuksia sisämarkkinoiden asteittaisen kehittämisen tai sisämarkkinoiden toiminnan kannalta aiheellisiksi toimenpiteiksi.”

([55]) Asetuksen (EU) 2015/1589 22 artikla: ”Ehdotus aiheellisiin toimenpiteisiin ryhtymisestä: Jos komissio jäsenvaltion 21 artiklan mukaisesti toimittamien tietojen perusteella katsoo, että voimassa oleva tukiohjelma ei sovellu tai ei enää sovellu sisämarkkinoille, se antaa suosituksen, jossa se ehdottaa aiheellisia toimenpiteitä asianomaiselle jäsenvaltiolle. Suositus voi koskea erityisesti: a) tukiohjelman asiasisällön muuttamista; tai b) menettelytapoja koskevien vaatimusten asettamista; taikka c) tukiohjelman lakkauttamista.

([56]) Ks. 15 päivänä maaliskuuta 2012 päivätyn kantelun sivu 25.

(86) Menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä vuosi 1993 näkyy hyväksyttävän ensimmäiseksi vuodeksi, jolloin markkinoita on ollut olemassa. (Ks. menettelyn aloittamista koskevan päätöksen johdanto-osan 60 kappale.) Voimassa olevan tuen osalta Saksan viranomaiset katsovat, että markkinat syntyivät vuonna 1993.

4.2.2 *Tukiohjelmaan ei ole tehty merkittäviä muutoksia*

(87) Saksa yhtyy menettelyn aloittamista koskevan päätöksen alustavaan kantaan (menettelyn aloittamista koskevan päätöksen johdanto-osan 80 kappale), jonka mukaan toimenpiteiden luonne, rahoituslähde, oikeusperusta, rahoituksen tavoitteet ja tuensaajien määrä (HIS GmbH) eivät olleet muuttuneet siitä, kun toimenpiteet otettiin käyttöön. Lisäksi Saksa toteaa, että oikeuskäytännön ([57]) mukaan muutosta pidetään merkittävänä, jos se vaikuttaa tukiohjelman olennaiseen sisältöön, kuten tukikelpoisuuden perusedellytyksiin, oikeusperustaan ([58])tai tuensaajien määrään.

4.2.2.1 Rahoituksen luonne

(88) Saksa toteaa, että rahoituksen määrän lisääntyminen ei vaikuta tukiohjelman olennaiseen sisältöön, jos määrää lisätään saman toiminnan toteuttamiseen liittyvien kustannusten lisääntymistä vastaavasti, kuten useissa yleisradiotoimintaa koskevissa komission päätöksissä on osoitettu ([59]).

(89) Saksa toistaa, että suoran valtionrahoituksen määrä ei juuri lisääntynyt (vuonna 1976 se oli 2 527 000 Saksan markkaa, vuonna 2001 se oli 6 981 000 Saksan markkaa ja vuonna 2013 se oli 4 230 000 euroa). Määrien kasvaminen johtui tappioiden rahoittamisesta, ja tappiot taas liittyivät opiskelijamäärien kasvamiseen ja inflaatioon.

4.2.2.2 Rahoituksen lähde ja tapa, oikeusperusta

(90) Saksa toteaa, että valtionrahoituksen lähde pysyi samana koko ajanjaksolla: lähde oli liittovaltion ja osavaltioiden talousarvio. Saksa on yhtä mieltä menettelyn aloittamista koskevan päätöksen johdanto-osan 89 kappaleen kanssa, jossa sanotaan, että mahdollisuus hankkia myös muuta kuin suoriin avustuksiin perustuvaa rahoitusta sisältyi yhtiöjärjestykseen alusta alkaen. Sen sijaan Saksa on eri mieltä sen menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä esitetyn näkemyksen kanssa, että kysymys olisi siitä, onko ”muun rahoituksen osuus [koko toimenpiteestä] yhä niin vähäinen, ettei se ole omiaan muuttamaan rahoituksen kokonaisluonnetta” (ks. menettelyn aloittamista koskevan päätöksen johdanto-osan 90 kappale). Saksan mukaan sitä, että korkeakoulujen rahoitusosuus HIS:n toiminnasta kasvoi merkittävästi (niiden maksuosuus HIS IT:n palveluista kasvoi 35,7 prosentista vuonna 2002 74,1 prosenttiin vuonna 2013), ei voida tulkita tukiohjelman merkittävänä muutoksena, joka johtaisi siihen, etteivät toimenpiteet enää olisi voimassa olevaa tukea.

(91) Saksa myös kiisti kantelijan väitteen, jonka mukaan toimenpide itse asiassa koostui suorien avustusten sarjasta, ja toteaa, ettei ”tukiohjelman” määritelmälle ole muita vaatimuksia kuin asetuksen (EU) 2015/1589 ([60]) 1 artiklan d kohdan sanamuoto.

(92) Lisäksi Saksa selittää, että voimassa olevaan tukeen liittyvien menettelyjen tarkoituksena ei ole suojata yksityishenkilöiden etuja vaan tuensaajien oikeutettuja odotuksia. Yksityishenkilöihin nähden ei siis ole varsinaista ”avoimuutta” koskevaa velvoitetta, jonka avulla he voisivat vedota lakisääteisiin oikeuksiinsa.

4.2.2.3 Tavoitteet ja tuotteet/palvelut

(93) Saksa katsoo, että myös HIS:n tavoite ja toiminta pysyivät samoina. Saksa kiisti kantelijan väitteen, jonka mukaan HIS:n tavoite oli muotoiltu yhtiöjärjestyksessä hyvin laajasti ja epämääräisesti (ks. johdanto-osan 51 kappale). Kuten myös menettelyn aloittamista koskevassa päätöksen johdanto-osan 82 kappaleessa on todettu, tavoite pysyi muuttumattomana, kun alkuperäinen tavoite oli muotoiltu laajasti. Muilta asianomaisilta kuin kantelijalta ja kahdelta italialaiselta yritykseltä saaduissa huomautuksissa myös vahvistettiin Saksan kanta, jonka mukaan HIS:n tavoite korkeakoulujen tietojenkäsittelyn alalla pysyi muuttumattomana neljänkymmenen vuoden ajan:

([57]) Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio asiassa Gibraltar v. komissio, 30.4.2002, T-195/01 ja T-207/01, ECLI:EU:T:2002:111, johdanto-osan 111 kappale.

([58]) Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio asiassa Namur Les Assurances du Crédit SA, C-44/93 ECLI:EU:C:1994:311, 28 kohta.

([59]) Komission päätös C(2007) 1761 final, 24. huhtikuuta 2007, SA.18957 (E 3/2005 (ex- CP 2/2003, CP 232/2002, CP 43/2003, CP 243/2004 ja CP 195/2004) – Saksa – Julkisten yleisradioyhtiöiden rahoitus Saksassa (EUVL C 185, 8.8.2007, s. 1). http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/198395/198395_678609_35_1.pdf, johdanto-osan 206 kappale.

([60]) ”’Tukiohjelmalla’ tarkoitetaan säädöstä tai päätöstä, jonka perusteella yksittäisiä tukia voidaan myöntää yrityksille, jotka määritellään säädöksessä tai päätöksessä yleisesti ja käsitteellisesti ilman, että edellytetään muita täytäntöönpanotoimenpiteitä, sekä säädöstä tai päätöstä, jonka perusteella erityiseen hankkeeseen liittymätöntä tukea voidaan myöntää yhdelle tai useammalle yritykselle toistaiseksi ja/tai rajoittamaton määrä [korostus lisätty].”

korkeakoulujen tukeminen automaattisen tietojenkäsittelyn / tietotekniikan alalla ([61]). Saksa toistaa, että yhtiöjärjestyksessä tavoitteet oli tarpeen muotoilla tarpeeksi laajasti, jotta palveluja voidaan mukauttaa muuttuviin vaatimuksiin. Tavoitetta ei kuitenkaan ollut muotoiltu liian laajasti, koska tehtävä (”sellaisten menettelyjen kehittäminen, joilla järkeistetään korkeakoulujen hallintoa ja annetaan näiden menettelyjen soveltamista koskevaa neuvontaa”) oli räätälöity automaattisen tietojenkäsittelyn välityksellä tapahtuvaa korkeakouluhallinnon automatisointia varten. Näin muotoiltuna tavoite ei selvästikään ole liian laaja siihen nähden, että HIS olisi voinut osallistua muuhun toimintaan kuin ohjelmistotuotteiden ja -palvelujen toimittamiseen korkeakoulujen automaattisen tietojenkäsittelyn / tietotekniikan alalla.

(94) Saksan mukaan yhteenveto osoittaa, että HIS:n tietotekniset tuotteet ja palvelut pysyivät vuosien mittaan toiminnoiltaan samoina, vaikka tiettyjä moduuleja oli päivitettävä, jotta ne olisivat muuttuneiden teknisten ja organisatoristen puitteiden ja kehittyvän automaation mukaisia. Nämä kehityskulut eivät muuttaneet näiden palvelujen ja tuotteiden painopistettä ja sisältöä. Väitteestä, ettei HIS:n tuotteilla ja palveluilla ollut mitään yhteistä sen 1990-luvun tuotteiden ja palvelujen kanssa (ts. ettei tuotevalikoimassa ollut jatkuvuutta), Saksa toteaa, että HIS toimitti jo vuonna 1976 ensimmäisen ja osittain toisen sukupolven tuotesegmenttejä, jotka sisältyvät vielä nykyäänkin korkeakoulujen ohjelmistotuotteisiin. SOS-tuote oli jo vuonna 1976 tarjolla HIS-SOS II -versiona. Saksa toimitti myös jäljempänä olevan taulukon, jossa esitetään korkeakouluhallinnon eri osa-alueille tarjolla oleva tuotevalikoima vuosina 1976–2013. Tällä taulukolla on tarkoitus osoittaa tuotevalikoiman jatkuvuus. Tuotenimet ovat toisinaan muuttuneet, mutta niiden ydintoiminnot ovat pysyneet samoina. Vuotuisissa työohjelmissa nimenomaan mainittiin, että ”ohjelmistotarjonnan valikoima” pysyy samana mutta sitä muokataan uusimpiin tekniikan vaatimuksiin vastaamiseksi. (Ks. vuoden 1995 työohjelma/liiketoimintasuunnitelma, s. 18.)

Taulukko 2

HIS-IT:n tuotevalikoima perustamisvuodesta 1976 alkaen vuoteen 2013 saakka

Prosessit	HIS:n tuotteet ja tekniikat				
	1976	1986	1995	2005	2013
Tekniikat	Keskustietokoneet, eräajo, magneettilevyt, COBOL, FORTRAN	Mikrotietokonejärjestelmät, vuorovaikutteinen käsittely näytöllä, tietokannat, Siemens BS/2000, Nixdorf8860, UNIX, 4GL, DOS, Clipper	Mikrotietokoneet, relaatiotietokannat (Informix), UNIX, Informix 4GL (UNIX-sukupolvi) Palvelintekniikka ja graafiset käyttöliittymät, DOS, Windows 3.1, Visual Basic, Clipper (GX-sukupolvi)	Palvelintekniikka ja graafiset käyttöliittymät (Windows-asiakaskoneet, tietokantapalvelin), relaatiotietokannat (Informix, Postgres), Visual Basic, C++ (GX-sukupolvi) Internet-tekniikat, avoimen lähdekoodin kirjastot, itsepalvelutoiminnot, Java Applets, Java Servlets, Java (QIS-sukupolvi)	Palvelintekniikka (Windows-asiakaskoneet, tietokantapalvelin), Visual Basic, C++ (GX-sukupolvi) Avoimen lähdekoodin kirjastot, relaatiotietokannat (Informix, Postgres), Internet-tekniikat, itsepalvelutoiminnot, Java Servlets, kolmitasoinen arkkitehtuuri, Java (QIS-sukupolvi ja HISinOne-sukupolvi)
Haku ja opiskelijavalinta		ZUL 8860	HISZUL-UNIX	ZUL-GX, QIS-ZUL	ZUL-GX, QISZUL, HISconnect, HISinOne APP (**)
Opiskelijahallinto	HIS-SOS II	HISSOS (*)	HISSOS-UNIX, HISSOS-GX	SOS-GX, QISSOS	SOS-GX, QISSOS, HISinOne STU (**)
Alumnihallinto					HISinOne ALU (**)

([61]) ATK (automaattinen tietojenkäsittely) on harvemmin käytetty ilmaus sille, mistä nykyään käytetään nimitystä tietopalvelut tai -järjestelmät tai johdon tietopalvelut tai -järjestelmät. Se tarkoittaa tietojen käsittelyä tietokoneella ja sen ohjelmilla sähköiseen viestintään tarkoitetussa ympäristössä. Ks. https://whatis.techtarget.com/definition/EDP-electronic-data-processing.

Tenttihallinto	HIS-POS	HISPOS (*), HIS-POS-UNIX	HISPOS-UNIX, HISPOS-GX	POS-GX, QISPOS	POS-GX, QISPOS, HISinOne EXA (**)
Kurssihallinto	HIS-LVS, HIS-lukujärjestyssovellus korkeakouluille	HIS-LVS, HIS-lukujärjestyssovellus korkeakouluille	HIS-LVS (HISSO-Sin laajennus)	HIS-LSF	HIS-LSF, HISinOne EXA
Henkilöstö- ja työpaikkahallinto	HIS-PVS II	HISPVS II, HISPSA	HISSVA-Unix, HISSBS	SVA, RKA, ZEB	SVA-GX, QIS-SVA, RKA, QIS-RKA, ZEB, QIS-ZEB
Talousarvio- ja kassajärjestelmä, kustannuslaskenta	HISKAM, HIS:n kustannuslaskentamalli	HISMBS (*)	HISMBS-UNIX, HIS-MBS (*), HIS-KBS-UNIX, HISBES, HIS-RKA, HISBES-UNIX	FSV-GX (BES, MBS, WebMBS-3T, Fibu, IVS, MAT, KBS), COB-GX, QIS-COB	FSV-GX (BES, MBS,QISFSV-3T, Fibu, IVS, MAT, KBS), COB-GX, QIS-COB
Laitehallinta, varastojen, järjestelmien ja ylläpidon hallinta		HISIVS, HIS-ANL, HISINT (*)	HISIVS-UNIX, HISIVS-GX, HISINT		
Materiaalien hallinta		HISMAT	HISMAT, HIS-BEL-PC		
Rakentamis-, tila- ja rakennushallinto	HIS-tilavarausjärjestelmä ja rakennusten hallintajärjestelmä	HISBAU II, HIS-BAU DIA	HISBAU-PC, HISRVL-PC	HIS-BAU-GX	HIS-BAU-GX

(*) Eri laitteistoille / käyttöjärjestelmäversioille

(**) HISinOne-tuote on integroitu verkkopohjainen JAVA-sovellus. Kampuksen hallintajärjestelmän osa-alueet APP, STU, EXA ja ALU pohjautuvat perussegmenttiin, ja ne koostuvat tuotealueista SYS (System Management), PSV (Personalized Services and Directories), COM (Community) ja BIA (Business Intelligence), jotka sisältävät HISinOne-järjestelmän käyttämiseen tarvittavat perustoiminnot.

4.3 **Toimenpiteet ovat korvausta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun toimittamisesta**

(95) Saksa katsoo, että koulutuksen ja tutkimuksen takaaminen on asianmukaisesti hyväksytty yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tavoite, ellei jopa velvollisuus. Vastoin menettelyn aloittamista koskevan päätöksen päätelmää henkilöstöresurssien sekä taloudellisten ja organisatoristen resurssien tarjoaminen oli välttämätöntä, jotta valtio pystyi täyttämään korkeakoulutukseen liittyvän velvollisuutensa. Myös markkinoilla oli toimintapuute, joka jatkuu mahdollisesti vielä nykyäänkin, sillä mikään muu palveluntarjoaja ei voi toimittaa kokonaisuudessaan niitä ohjelmistopalveluja, joita korkeakoulut tarvitsevat.

(96) Lisäksi yhtiöjärjestys ja työohjelma ovat riittävän yksityiskohtaiset toimeksiantoa varten. Työohjelmassa sanotaan selvästi, että HIS:n tavoite on toimittaa korkeakouluille ohjelmistotuotteita. Yhtiöjärjestyksessä puolestaan täsmennetään, että HIS:n tavoite on ”kehittää menettelyjä, joilla järkeistetään korkeakoulujen hallintoa ja annetaan näiden menettelyjen soveltamista koskevaa neuvontaa”. Tämä tavoite on räätälöity automaattisen tietojenkäsittelyn välityksellä tapahtuvaa korkeakouluhallinnon automatisointia varten. Saksa katsoo, että komission vaatimus ”toimeksiantoasiakirjan” yksityiskohtaisuudesta (ks. menettelyn aloittamista koskevan päätöksen johdanto-osan 65 kappale) on liian tiukka.

(97) Saksa toteaa, että näiden seikkojen perusteella HIS:n saama korvaus oli yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvään palveluun sovellettavien sääntöjen mukainen.

4.4 **HIS eG:n rahoitus / HIS IT:n rahoituksen markkinoita eristävä vaikutus**

(98) Saksa totesi ensiksi, ettei menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä esitetty HIS eG:tä, joksi HIS muutettiin tammikuussa 2014, koskevia epäilyjä. Näin ollen sitä koskevilla kantelijan huomautuksilla ei ole merkitystä. Lisäksi Saksa ilmoitti komissiolle, että siitä lähtien, kun se on käynyt komission kanssa vuoropuhelua kantelusta (marraskuusta 2012), HIS ei ole ollut aktiivisesti markkinoilla eikä liioin osallistunut julkisiin hankintamenettelyihin.

(99) Saksa piti HIS:n hinnoitteluperiaatteita koskevia kantelijan väitteitä ristiriitaisina: siinä missä kantelija yhtäällä katsoi, että HIS:n hinnat olivat omiaan vääristämään markkinoita (ks. esimerkiksi 18 päivänä joulukuuta 2013 päivättyjen huomautusten s. 6), se toisaalla väitti, että HIS teki sopimuksia, joiden hinnat olivat markkinatasoa korkeammat (ks. esimerkiksi 18 päivänä joulukuuta 2013 päivättyjen huomautusten s. 4).

(100) Väitteestä, jonka mukaan HIS:n rahoittaminen johti kilpailijoiden eristämiseen markkinoilta, Saksa ilmaisee olevansa yhtä mieltä useiden asianomaisten esittämästä kannasta, jonka mukaan tällaista eristämistä ei ollut tapahtunut ja että palvelun toimittaminen oli välttämätöntä, koska tämän alan markkinoilla vallitsi suuri puute ([62]).

5. **TOIMENPITEIDEN ARVIOINTI**

(101) Komissio arvioi HIS:n saamat suorat avustukset ja vapautukset yhteisöverosta ja elinkeinoverosta, joiden pohjalta HIS pystyi toimittamaan tietoteknisiä palveluita Saksan julkisille korkeakouluille sekä osittain myös Saksan yksityisille ja ulkomaisille korkeakouluille.

(102) Menettelyn aloittamista koskevaan päätökseen sisältyi valtiontuen luonteen tutkinta ja sen arviointi, soveltuvatko väitetyt toimenpiteet sisämarkkinoille vuosina 1976–2013 (ks. menettelyn aloittamista koskevan päätöksen johdanto-osan 103 kappale). Siksi komissio keskittyy tällä ajanjaksolla toteutettujen toimenpiteiden tutkimiseen.

5.1 **SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun valtiontuen olemassaolo**

(103) SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa säädetään, että 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.

(104) Jotta toimenpidettä voitaisiin pitää SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna tukena, sen on täytettävä seuraavat kumulatiiviset edellytykset: a) sen on oltava myönnetty valtion varoista ja sen on johduttava valtiosta, b) yritykselle on koiduttava siitä taloudellista etua; c) edun on oltava valikoivaa ja d) toimenpiteen on vääristettävä tai uhattava vääristää kilpailua, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Jos jokin näistä kriteereistä ei täyty, toimenpide ei ole valtiontukea.

5.1.1 *Suorien avustuksien valtiontukiluonne*

5.1.1.1 Valtion varat ja valtiosta johtuva toimenpide

(105) On kiistatonta, että HIS:lle annettu tuki myönnettiin valtion varoista. Toimenpiteet toteuttivat liittovaltio ja osavaltiot, ja niihin sisältyi valtion varojen käyttöä, koska avustukset myönnettiin talousarviovaroista ja verovapautukset pienensivät valtion verotuloja.

(106) Koska liittovaltio ja osavaltiot tekevät päätöksen rahoituksesta, toimenpiteen on katsottava johtuvan selvästi valtiosta.

5.1.1.2 HIS:n toimittamien palvelujen taloudellinen luonne

5.1.1.3 Saksan julkisille korkeakouluille toimitetut palvelut

(107) SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan mukaan yrityksen on saatava taloudellista etua, jotta toimenpide katsottaisiin valtiontueksi.

(108) Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yrityksen käsitteellä tarkoitetaan jokaista yksikköä, joka harjoittaa taloudellista toimintaa, riippumatta yksikön oikeudellisesta muodosta tai rahoitustavasta ([63]). Taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jossa tavaroita tai palveluja tarjotaan tietyillä markkinoilla ([64]).

([62]) Useat asianomaiset totesivat myös, ettei HIS:n toiminta eristänyt kilpailijoita markkinoilta: on kiistatonta, että ainakin joidenkin korkeakoulun hallintosovellusten osien toimittajia on ollut olemassa 1990-luvulta ja korkeakoulut ovat voineet valita vapaasti yhden tai useamman toimittajan. Lisäksi HIS:n ohjelmistojen lähdekoodin avoimuus edistää kilpailua. Useiden asianomaisten mukaan kilpailu ennemminkin heikkenisi, jos HIS poistuisi markkinoilta (kuten tapahtuisi, jos sen saama tuki perittäisiin takaisin).

([63]) Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 12.9.2000, yhdistetyt asiat Pavlov ym., C-180/98–C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, 74 kohta.

([64]) Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 23.4.1991 asiassa Höfner ja Elser, C-41/90, ECLI:EU:C:1991:161, 21 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 13.7.1962 asiassa Mannesman AG v. High Authority of the ECSC, C-19/61, ECLI:EU:C:1962:31, 371 kohta, ja yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 13.7.1962 yhdistetyissä asioissa Klöckner-Werke AG ja Hoesch AG v. High Authority of the ECSC, C-17/61 ja C-20/61, ECLI:EU:C:1962:30, 341 kohta.

(109) Saksa katsoo, ettei HIS ollut yritys, koska se ei harjoittanut taloudellista toimintaa eikä sen toiminta perustunut voiton tavoitteluun. Saksan mukaan HIS:n tavoite, joka on määritetty yhtiöjärjestyksessä, oli tukea Saksan julkisia korkeakouluja ja niiden hallintoja sen varmistamiseksi, että ne voivat toteuttaa tieteelliset ja koulutukselliset tehtävänsä järkevästi ja taloudellisesti. Saksa toteaa, että tämä tavoite oli valtion sivistystehtävän mukaista, sillä siihen liittyy myös velvollisuus tarjota korkeakouluille henkilöstöresursseja sekä taloudellisia ja organisatorisia resursseja. Näin ollen HIS toimitti Saksan mukaan palvelujaan muita kuin taloudellisia tarkoituksia varten eikä siis harjoittanut taloudellista toimintaa.

(110) Yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että ”perustaessaan ja pysyttäessään tällaisen julkisen koulutusjärjestelmän, joka saa yleensä rahoituksensa julkisista varoista eikä oppilailta tai heidän vanhemmiltaan, valtio ei pyri harjoittamaan voittoa tuottavaa toimintaa, vaan se hoitaa yhteiskunnallisia, kulttuurisia ja koulutuksellisia tehtäviään väestöään kohtaan” ([65]).

(111) Julkisten korkeakoulujen ja tutkimusorganisaatioiden toiminta, joka liittyy niiden koulutukselliseen tavoitteeseen, on siis muuta kuin taloudellista toimintaa, eikä se näin ollen kuulu valtiontukisääntöjen soveltamisalaan.

(112) Unionin tuomioistuinten oikeuskäytännön mukaan toiminnan, joka liittyy kiinteästi julkisten tehtävien hoitamiseen, katsotaan olevan luonteeltaan muuta kuin taloudellista ([66]).

(113) Esimerkkinä tällaisesta toiminnasta olkoon, kuten menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä on todettu (ks. päätöksen johdanto-osan 29 kappale), julkisiin tarkoituksiin käytettävien tietojen keruu asianomaisille yrityksille kyseisten tietojen ilmoittamiseksi asetetun lakisääteisen velvoitteen perusteella.

(114) Komissio katsoo, että tietotekniset palvelut, joita HIS toimitti Saksan julkisille korkeakouluille, ovat riittävän samanlaisia kuin Compass-Datenbank-tuomiossa kyseessä olleet palvelut, ja että HIS:n palvelut olivat olennainen osa valtion tehtävää Saksan julkisessa korkeakoulutusjärjestelmässä syistä, jotka esitetään seuraavaksi.

(115) Compass-Datenbank-tuomiossa tuomioistuin katsoi, että kyseistä palvelua, joka koostui tietojen säilyttämisestä ja julkaisemisesta, ei voida ”erottaa tietojen keräämisestä”, koska tietojen kerääminen olisi ollut hyödytöntä, ellei tietoja olisi säilytetty sitä varten, että yleisö voi tutustua niihin (kyseisen tuomion 41 kohta).

(116) Menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä viitattiin tähän tuomioon ja asiassa SAT-Fluggesellschaft mbH annettuun tuomioon, jotta voitiin osoittaa, että ohjelmistopalvelujen toimittaminen oli liittynyt tiiviisti valtion julkisen tehtävän hoitamiseen julkisen korkea-asteen koulutuksessa ja että sen vuoksi HIS:n toiminnan täytyi liittyä ([67]) ”luonteeltaan, tavoitteeltaan sekä siihen sovellettavilta säännöiltään [– –], jotka ovat tyypillisiä julkiselle vallalle” ([68]) näihin tehtäviin.

(117) Kyseenä oleva HIS:n toiminta eli korkeakouluille räätälöityjen ohjelmistotuotteiden ja niihin liittyvien palvelujen toimittaminen täyttää vaatimuksen, että se liittyy luonteeltaan, tavoitteiltaan ja siihen sovellettavilta säännöiltään valtion muun kuin taloudellisen toiminnan toteuttamiseen julkisen korkeakoulutuksen alalla asiaankuuluvan oikeuskäytännön mukaisesti.

(118) Ensinnäkin HIS:n toimittamat palvelut liittyvät luonteeltaan tiiviisti valtion rooliin tarjota julkista korkeakoulutusta, koska korkeakouluja ei voida hallinnoida ilman tehokkaita ohjelmistoja. Ohjelmistopalvelujen toimittaminen oli siis välttämätöntä korkeakoulun koulutuksellisten tehtävien (eli vapaan korkeakoulutuksen tarjoaminen yleisölle) hoitamiselle, ja se on ollut HIS:n perustamisen ja toiminnan nimenomainen tavoite.

(119) Useiden asianomaisten muodollisen tutkinnan aikana toimittamissa huomautuksissa puollettiin näkemystä, jonka mukaan HIS:n tuotteita ja palveluita käytettiin oleellisten, korkeakoulukohtaisten toimintaprosessien toteuttamisessa ja että niiden toimivuus on Saksan julkisten korkeakoulujen yleisen toimivuuden edellytys, joten ne ovat välttämättömiä niiden koulutuksellisen tehtävän toteuttamisessa. (Ks. tämän päätöksen johdanto-osan 35, 36, 37 ja 39 kappale.)

([65]) Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 11.9.2007, komissio v. Saksa, C-318/05, ECLI:EU:C:2007:495, 68 kohta.

([66]) Unionin tuomioistuimen tuomio 12.7.2012, CompassDatenbank v. Itävalta, C-138/11, ECLI:EU:C:2012:449, 41 kohta.

([67]) Menettelyn aloittamista koskevan päätöksen johdanto-osan 28 ja 29 kappale, jossa viitataan unionin tuomioistuimen 12.7.2012 antamaan tuomioon asiassa CompassDatenbank v. Itävalta, C-138/11, ECLI:EU:C:2012:449, 41 kohta.

([68]) Menettelyn aloittamista koskevan päätöksen johdanto-osan 28 kappale, jossa viitataan yhteisöjen tuomioistuimen 19.1.1994 antamaan tuomioon asiassa SAT Fluggesellschaft mbH v. Eurocontrol, C-364/92, ECLI:EU:C:1994:7, 30 kohta.

(120) Näiden ohjelmistopalvelujen toimittamisessa Saksan julkisille korkeakouluille ei ollut kyse yksinomaan yleisestä palvelusta (kuten kiinteistön vuokraamisesta tai lainopillisen neuvonnan hankkimisesta ulkopuolisilta) vaan palvelusta, joka oli räätälöitävä ja mukautettava korkeakoulujen erityistarpeisiin (ks. tämän päätöksen johdanto-osan 36 kappale ja alaviite 7). Tämä seikka tukee myös realistista oletusta siitä, että jos HIS:n palveluja ei olisi, Saksan julkisten korkeakoulujen tai osavaltioiden olisi pitänyt huolehtia korkeakouluille tarkoitettujen ohjelmistojen kehittämistarpeista itse. HIS:n perustaminen ja toiminta oli keino täyttää nämä Saksan julkisten korkeakoulujen oleelliset toiminnalliset tarpeet kollektiivisesti yhdistämällä kokemus ja asiantuntemus. Kantelijan esittämä esimerkki Microsoftista (ks. tämän päätöksen johdanto-osan 44 kappale) ei kumoa tätä oletusta, koska Microsoft laskuttaa (oletettavasti) markkinahintoja ohjelmistaan, ja suhteessa Saksan julkisiin korkeakouluihin sen asema maailmanlaajuisesti toimivana konsernina on täysin erilainen kuin HIS:n asema.

(121) Toiseksi unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan ei ole tarpeen osoittaa, että HIS:llä itsellään olisi ollut julkinen tehtävä. Yhdessäkään analogisista tapauksista ei esitetty tällaista vaatimusta ([69]). Oleellista on sitä vastoin se, että toiminnalla, johon HIS:n toiminta liittyy kiinteästi, hoidetaan valtion tehtävää julkisessa korkea-asteen koulutusjärjestelmässä.

(122) Myös se vaatimus täyttyy, jonka mukaan toiminnan on liityttävä valtion muun kuin taloudellisen toiminnan harjoittamiseen julkisessa korkea-asteen koulutuksessa ”siihen sovellettavien sääntöjen mukaisesti”, kuten asiaankuuluvassa oikeuskäytännössä ([70]) määritetään. HIS:n koko toimintaan ei kuitenkaan nimenomaisesti sovellettu samoja sääntöjä ja lakeja, joilla säädellään osavaltioiden muuta kuin taloudellista toimintaa julkisessa korkea-asteen koulutuksessa. Tarvittava yhteys julkisen tehtävän hoitamiseen on kuitenkin johdettavissa HIS:ään sovellettujen sääntöjen tärkeimmistä osista. Yksityisoikeudellinen muoto (GmbH) oli tarpeen muodollisista lainopillisista syistä, sillä liittovaltio ja osavaltio eivät voineet käyttää HIS:n perustamisessa mitään julkisoikeudellista muotoa ([71]). Lisäksi HIS:n toiminta ja johtamistapa ([72]) osoittivat, että sitä hallinnoitiin puoliksi valtiollisena yksikkönä, eikä sen toimintaan liittynyt minkäänlaista voitontavoitteluun liittyvää pyrkimystä (eikä se tältä osin juuri eroa korkeakouluista). Yhtiöjärjestyksen 2 pykälässä, joka koskee HIS:n toimintaa, sanotaan selvästi, että ”yrityksen tarkoituksena on tukea korkeakouluja ja toimivaltaisia hallintoelimiä niiden pyrkimyksissä toteuttaa korkeakoulutukseen liittyviä tehtäviä järkevästi ja kustannustehokkaasti”. Tämän perusteella komissio katsoo, että vaatimus, jonka mukaan HIS:n on liityttävä julkisten tehtävien hoitamiseen tai muun kuin taloudellisen julkisen tehtävän hoitamiseen ”siihen sovellettavien sääntöjen perusteella”, täyttyy nyt käsiteltävänä olevassa asiassa.

(123) Käsiteltävänä oleva asia on samankaltainen kuin TenderNed ([73])-oikeuskäytäntö, jossa yleinen tuomioistuin katsoi, että kysymys siitä, onko TenderNedin toiminta osa julkisten tehtävien hoitamista, edellyttää sen selvittämistä, liittyykö toiminta luonteeltaan, tavoitteeltaan ja siihen sovellettavilta säännöiltään julkisten tehtävien hoitamiseen.

(124) TenderNedin toiminnan tavoitteesta ja luonteesta yleinen tuomioistuin katsoi, että komission päätelmä siitä, että TenderNedin toiminta oli keino, jolla viranomaiset pystyivät täyttämään lakisääteisen velvollisuutensa noudattaa EU:n ja kansallista julkisia hankintoja koskevaa lainsäädäntöä, oli oikea.

(125) TenderNed-tuomiossa esitetään sellaisia seikkoja, joiden nojalla voidaan katsoa, ettei se, että HIS toimitti ohjelmistoja / tietoteknisiä ratkaisuja Saksan julkisille korkeakouluille, ole ollut luonteeltaan taloudellista toimintaa.

(126) TenderNed-tuomiossa todettiin, että TenderNed-palvelu ja se julkinen tehtävä, josta tässä asiassa oli kyse, eivät ole erotettavissa toisistaan, vaikka oli viitteitä siitä, että kyseinen sähköinen hankintamenettelyalusta ”edistää (edisti) julkisen vallan käyttöön liittyvän (liitetyn) [palvelun] toimintaa” vain jossain määrin (ks. tuomion johdanto-osan 90 kappale). TenderNed-tuomion tavoin nyt käsiteltävänä olevassa asiassa on ollut markkinatoimijoita, jotka tarjosivat osia siitä palvelusta, jota HIS tarjosi. Yleinen tuomioistuin kuitenkin totesi TenderNed-tuomiossa, että viranomaiset pystyivät ”hallitsemaan koko julkista hankintaprosessia parhaiten” TenderNedin palveluilla (tuomion johdanto-osan

([69]) Compass-Datenbank-tuomiossa viitataan ”lakisääteiseen ilmoitusvelvollisuuteen”, joka on palvelua (jonka katsotaan olevan muuta kuin taloudellista toimintaa) käyttävillä yrityksillä eikä sillä taholla, joka harjoittaa ”muuta kuin taloudellista” toimintaa (kyseisen tuomion 40 kohta)

([70]) Ks. esimerkiksi unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 28.9.2017, asia T-138/15, Aanbestedingskalender ym. v. komissio, ECLI:EU:T:2017:675, 38 kohta. Komission asiassa ZVD Portal antaman päätöksen johdanto-osan 29 kappale; komission päätös C(2013) 2361 final, 2. toukokuuta 2013, SA.25745 (2013/NN) (ex-CP 11/2008) – Saksa – National Website for auctions in insolvency proceedings (ZVG Portal) (EUVL C 167, 13.6.2013, s. 1). http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/247954/247954_1433360_92_2.pdf;

([71]) Saksan mukaan vain ”GmbH” oli ainoa mahdollinen oikeudellinen muoto, jotta voitiin noudattaa perustuslaissa säädettyä kieltoa liittovaltion ja osavaltion välisestä korkeakoulujen yhteishallinnoinnista.

([72]) Ks. tämän päätöksen johdanto-osan 8, 9 ja 11 kappale.

([73]) Komission päätös C(2014) 9548 final, 18. joulukuuta 2014, SA.34646 (2014/NN) (ex 2012/CP) – Alankomaat – E-procurement platform TenderNed (EUVL C 422, 8.12.2017, s. 1). http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/255396/255396_1614207_95_2.pdf ja unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 28.9.2017, T-138/15, Aanbestedingskalender ym. v. komissio, ECLI:EU:T:2017:675, muutoksenhakumenettely kesken.

90 kappale) ja että ”nykyiset kaupalliset alustat eivät kuitenkaan täyttäneet hintaan, objektiivisiin laatukriteereihin sekä palvelujen jatkuvuuteen ja saatavuuteen liittyviä ehtoja”, jotka olivat välttämättömiä viranomaisten tavoitteiden kannalta (ks. TenderNed-tuomion johdanto-osan 107 kappale). Näitä perusteluja voidaan soveltaa täysin nyt käsiteltävänä olevaan asiaan. Kuten useat asianomaiset ovat todenneet, kukaan toinen korkeakouluille tarkoitettujen ohjelmistojen tarjoaja ei tarjonnut HIS:n tarjoamaa palveluvalikoimaa kokonaisuudessaan. Kantelija itsekin myöntää, että yksityiset palveluntarjoajat tarjoavat vain osaa niistä palveluista, joita korkeakouluille tarkoitettujen ohjelmistojen alalla tarvitaan ([74]).

(127) Voidaan siis todeta, että se, että HIS toimitti Saksan julkisille korkeakouluille tarkoitettuja ohjelmistoja / tietoteknisiä palveluja, liittyi tiiviisti muuhun kuin taloudelliseen toimintaan eli julkisen korkeakoulutuksen tarjoamiseen, eikä se näin ollut taloudellista toimintaa.

5.1.1.4 Saksan yksityisille ja ulkomaisille korkeakouluille toimitetut palvelut

(128) Oikeuskäytännön mukaan oikeushenkilöä voidaan pitää yrityksenä yksinomaan sen toimintojen tietyn osan osalta, jos kyseistä osaa vastaava toiminta on luokiteltava taloudelliseksi toiminnaksi ([75]).

(129) Edellä esitetyn mukaisesti (katso johdanto-osan 72 kappale) Saksa katsoi, ettei ohjelmistojen myymiseen yksityisille ja ulkomaisille korkeakouluille liittyvä toiminta ollut valtiontukea, koska

a) se sopii tutkimus- ja kehitystyön puitteita koskevan tiedonannon käsitteeseen taloudellisesta liitännäistoiminnasta,

b) HIS:n palvelujen vastaanottajat ovat pääasiassa muita kuin taloudellisia toimijoita, ja

c) tästä toiminnasta pidetään HIS:n Saksan julkisille korkeakouluille toimittamiin ohjelmistoihin nähden erillistä kirjanpitoa.

(130) Lisäksi Saksa katsoi, että jos tätä toimintaa pidettäisiin taloudellisena toimintana, se valtiontueksi katsottava osa, joka voidaan mahdollisesti liittää tähän toimintaan, jää asetuksessa (EU) N:o 1407/2013 määritetyn vähämerkityksisen tuen rajan alle.

(131) Komissio ei hyväksy väitettä, jonka mukaan vähäinen myynti yksityisille ja julkisille korkeakouluille oli liitännäistoimintaa, eikä tällä perusteella sitä, että mahdollista valtionrahoitusta, joka olisi mahdollisesti voitu liittää tähän toimintaan, ei tulisi pitää valtiontukena, seuraavista syistä:

(132) Saksa ei osoittanut riittävästi, miksi tutkimus- ja kehitystyön puitteita koskevassa tiedonannossa oleva ”taloudellisen liitännäistoiminnan” käsite olisi sovellettavissa nyt käsiteltävään asiaan. Saksa ei esimerkiksi osoittanut, että vähäinen myynti ”vastaa toimintaa, joka liittyy suoraan tutkimusorganisaation tai -infrastruktuurin toimintaan ja on sen kannalta välttämätöntä tai joka liittyy kiinteästi sen pääasialliseen muuhun kuin taloudelliseen käyttöön”, kuten tutkimus- ja kehitystyön puitteita koskevan tiedonannon 20 kohdassa todetaan (ks. johdanto-osan 72 kappaleen f kohta ja alaviite 43).

(133) Sen osalta, onko kirjanpidon eriyttämisellä merkitystä, on totta, että tuomioistuin on katsonut, että sama laitos voi harjoittaa useanlaista toimintaa, josta osa on taloudellista ja osa ei, kunhan se pitää erillistä kirjanpitoa eri rahoituslähteidensä osalta, jotta vältetään vaara siitä, että sen taloudellista toimintaa ”ristiintuetaan” julkisilla varoilla, joita se saa muun kuin taloudellisen toimintansa perusteella ([76]). Toisin kuin asiassa Escuelas Pías, nyt käsiteltävänä olevassa asiassa julkinen rahoitus liittyi tuensaajan HIS:n koko toimintaan. Näin ollen se, että HIS:n myynneistä Saksan yksityisille ja ulkomaisille korkeakouluille pidettiin erillistä kirjanpitoa, ei poista tämän myyntitoiminnan taloudellista luonnetta.

5.1.2 *Avustuksista saatu valikoiva etu, kilpailun vääristyminen ja niiden vaikutukset kauppaan*

(134) Kuten johdanto-osan 127 kappaleessa on todettu, komissio katsoo, ettei HIS toiminut yrityksenä siltä osin kuin se toimitti Saksan julkisille korkeakouluille ohjelmistopalveluja. Valtiontuen määritelmän muista kriteereistä komissio kuitenkin katsoo, että vuosina 1976–2013 myönnetyistä suorista avustuksista on voinut koitua HIS:lle valikoivaa etua. Kun lisäksi otetaan huomioon, että tietoteknisiä palveluja voivat tarjota periaatteessa myös muut jäsenvaltiot tai muissa jäsenvaltioissa sijaitsevat yritykset, toimenpiteet olisivat, jos HIS olisi toiminut yrityksenä, voineet vääristää kilpailua siinä määrin, että se olisi voinut vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

([74]) Esimerkiksi 4 päivänä huhtikuuta 2016 päivätyssä huomautuksessaan (s. 9–10) kantelija toteaa, että ”korkeakoulut, jotka tarvitsevat vakioprosesseja tarkemmin suunniteltuja tietoteknisiä ratkaisuja, voivat ostaa lisäkapasiteettia HIS:ltä. Sitä varten käytettävissä on kuitenkin myös muita palveluntarjoajia.”

([75]) Unionin tuomioistuimen tuomio 12.7.2012, CompassDatenbank v. Itävalta, C-138/11, EU:C:2012:449, 37 kohta.

([76]) Unionin tuomioistuimen tuomio 27.6.2017, Escuelas Pías, C-74/16, ECLI:EU:C:2017:496, 51 kohta.

(135) Koska HIS oli Saksan yksityisille ja ulkomaisille korkeakouluille myyntien osalta taloudellista toimintaa harjoittava yritys, tätä toimintaa hyödyttävästä toimenpiteestä koitui yritykselle valikoivaa etua, sillä muut samanlaisia palveluja tarjoavat yritykset eivät hyötyneet näistä toimenpiteistä. Lisäksi koska HIS sai valtionrahoitusta julkisiin korkeakouluihin liittyvään toimintaansa, sen ei tarvinnut tavoitella toiminnallaan voittoa, vaan se pystyi tarjoamaan palveluja hintaan, joka kattoi vain kustannukset. Kun lisäksi otetaan huomioon, että kyseessä on palvelu, jota myös muut jäsenvaltiot tai muissa jäsenvaltioissa sijaitsevat yritykset voivat periaatteessa tarjota, toimenpiteet ovat voineet vääristää kilpailua siinä määrin, että se on voinut vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

(136) Näin ollen suorat avustukset, joista HIS on voinut hyötyä myydessään korkeakouluille tarkoitettuja ohjelmistopalveluja Saksan yksityisille ja ulkomaisille korkeakouluille, olivat valtiontukea.

5.1.3 *Verovapautustoimenpiteiden valtiontukiluonne*

(137) Komissio katsoo, että muodollisen tutkinnan vaiheessa kantelija ei toimittanut todisteita verovapautuksista, joita HIS sai 31 päivään joulukuuta 2013 asti. Kantelija ei käsitellyt verovapautuksia lainkaan menettelyn aloittamista koskevaan päätökseen toimittamissaan huomautuksissa. Verovapautuksia koskevia huomautuksia toimitettiin erillisenä osana kantelua vain siltä osin kuin kyse oli HIS:n asemasta sen oikeudellisen muodon muututtua vuonna 2014 ([77]). Tässä päätöksessä ei kuitenkaan käsitellä HIS eG:lle mahdollisesti myönnettyä valtiontukea, koska se ei sisältynyt menettelyn aloittamista koskevan päätöksen soveltamisalaan.

(138) Menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä komissio ei voinut sulkea pois mahdollisuutta, että HIS olisi saanut valikoivaa etua. Komissio totesi, että valikoivan edun arvioimiseen vaikuttaa se, katsotaanko HIS:n olevan yritys vai ei (ks. menettelyn aloittamista koskevan päätöksen johdanto-osan 52 ja 53 kappale). Koska komissio katsoo, että Saksan yksityisille ja ulkomaisille korkeakouluille myyntien osalta HIS harjoitti taloudellista toimintaa (ks. johdanto-osan 133 kappale), sitä, että kyseiset verotoimenpiteet olivat valikoivia, ei voida sulkea pois.

(139) Kun lisäksi otetaan huomioon, että kyseessä on palvelu, jota myös muut jäsenvaltiot tai muissa jäsenvaltioissa sijaitsevat yritykset voivat periaatteessa tarjota, toimenpiteet ovat voineet vääristää kilpailua siinä määrin, että se on voinut vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Näin ollen HIS:n hyväksi toteutetut verotoimenpiteet ovat voineet olla valtiontukea.

5.2 **Voimassa oleva tuki**

(140) Siltä osin kuin HIS:lle vuosina 1976–2013 myönnetyt suorat avustukset olivat valtiontukea, komissio katsoo, että ne olivat voimassa olevaa tukea jäljempänä esitetyistä syistä. Jos myös mainittujen verotoimenpiteiden katsotaan olevan valtiontukea (ks. johdanto-osan 139 kappale), komissio katsoo, että myös nämä toimenpiteet olivat voimassa olevaa tukea ([78]) seuraavista syistä.

(141) Asetuksen (EU) 2015/1589 ([79]) 1 artiklan b kohdan v alakohdan mukaan tukitoimenpide on voimassa olevaa tukea, jos voidaan osoittaa, ettei tuki ollut valtiontukea käyttöönottohetkellä, mutta siitä on tullut valtiontukea sisämarkkinoiden kehittymisen vuoksi, vaikkei jäsenvaltio ole muuttanut sitä.

(142) Voimassa olevat tukitoimenpiteet nauttivat oikeussuojaa siihen asti, kunnes komissio vahvistaa, etteivät ne sovellu sisämarkkinoille ([80]), ja tekee ehdotuksia tulevaisuudessa aiheellisista toimenpiteistä (ks. SEUT-sopimuksen 108 artiklan 1 kohta ([81]) ja asetuksen (EU) 2015/1589 ([82]) 22 kohta).

([77]) Kantelijan 18 päivänä joulukuuta 2013 päivätty huomautus.

([78]) Vaikka menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä pohdittiin, että jos verotoimenpiteiden katsotaan olevan valtiontukea, ovatko ne sisämarkkinoille soveltumatonta toimintatukea (ks. johdanto-osan 106 kappale), komission päätöksentekokäytäntö on kuitenkin kehittynyt ja komissio päätti, että Saksan lain mukaan yleishyödyllisille organisaatioille myönnetty vapautus yhteisöverosta ja elinkeinoverosta on voimassa olevaa tukea. (Ks. komission päätös C(2015) 7225 final, 26. lokakuuta 2015, SA.33206 (2015/NN) – Mutmaßliche staatliche Beihilfe an das Deutsche Jugendherbergswerk (DJH) – Verohuojennus (EUVL C 387, 20.11.2015, s. 1). http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/260436/260436_1698296_81_2.pdf.

([79]) ”Voimassa olevalla tuella tarkoitetaan [– –] v) tukia, joiden voidaan katsoa olevan voimassa olevia tukia, koska voidaan osoittaa, että ne käyttöönottohetkellä eivät vielä olleet tukia, mutta ovat muuttuneet myöhemmin sellaisiksi sisämarkkinoiden kehityksen johdosta ilman, että jäsenvaltio olisi muuttanut niitä. Jos tietyt toimenpiteet muuttuvat tuiksi sen jälkeen, kun tietty toiminta on vapautettu kilpailulle unionin lainsäädännössä, näitä toimenpiteitä ei kilpailun vapauttamiselle vahvistetun ajankohdan jälkeen pidetä voimassa olevana tukena.”

([80]) Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 15.6.2000, Alzetta v. komissio, T-298/97, ECLI:EU:T:2000:151, 148 kohta.

([81]) Ks. alaviite 54.

([82]) Ks. alaviite 55.

(143) Jotta voidaan vahvistaa, etteivät nyt käsiteltävänä olevat toimenpiteet (jotka on kuvattu johdanto-osan 13 kappaleessa) ole asetuksen (EU) 2015/1589 1 artiklan b kohdan v alakohdan ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettua voimassa olevaa tukea, on ensin osoitettava, ettei kyseisille tuotteille ja palveluille ollut markkinoita, kun valtio alkoi myöntää rahoitusta HIS:lle.

(144) Edellä esitetyn perusteella ja tutkittuaan, oliko korkeakoulujen automaattiselle tietojenkäsittelylle (korkeakoulujen ohjelmistoille) markkinoita, kun toimenpiteet otettiin käyttöön vuonna 1976, komissio selvittää, ovatko mahdolliset myöhemmät muutokset voineet vaikuttaa alkuperäisen toimenpiteen sisältöön. Tällaiset muutokset voivat liittyä edun luonteeseen tai rahoituslähteeseen, tuen tarkoitukseen tai oikeusperustaan, tuensaajiin taikka niiden toiminnan laajuuteen) siten, että voimassa olevasta tuesta tulee kokonaisuudessaan uutta tukea.

5.2.1 *Korkeakouluille tarjottaville ohjelmistoratkaisuille ei ollut markkinoita ennen vuotta 1976*

(145) Komission mukaan kantelija ei pystynyt osoittamaan, että HIS:n tuotteille eli automaattiseen tietojenkäsittelyyn liittyville / tietoteknisille tuotteille ja palveluille ([83]), joita käytetään korkeakoulujen hallinnossa, olisi ollut markkinat kyseisten toimenpiteiden ja verotoimenpiteiden käyttöönoton hetkellä vuonna 1976. Valtaosassa korkeakoulujen toimittamia huomautuksia kannatettiin Saksan esittämää näkemystä, jonka mukaan korkeakoulun hallinnossa käytettävien ohjelmistojen markkinat kehittyivät vasta 12–14 vuotta sitten ja että aikaisin ajankohta, jolloin markkinoiden voidaan katsoa olleen olemassa, on 1993. Useat asianomaiset totesivat, että vaikka ainakin tietyille korkeakoulujen hallintosovellusten osille on ollut toimittajia jo jonkin aikaa, markkinat eivät ole vieläkään kehittyneet täyteen mittaansa automaattiseen tietojenkäsittelyyn liittyvien / tietoteknisten tuotteiden ja palvelujen alalla korkeakoulujen hallinnon osalta. Asianomaisten mukaan HIS:ää lukuun ottamatta ei ole yhtäkään toimittajaa, joka voisi toimittaa tuotteita ja palveluja siinä laajuudessa kuin HIS (katso johdanto-osan 38 kappale).

(146) Kantelijan vuonna 2012 esittämät näkemykset, joiden mukaan ”ennen vuotta 2000 olemassa oli vain HIS-GX-ohjelmisto” ([84]) ja ”seitsemän [korostus lisätty] viime vuoden aikana tapahtunut kehitys osoittaa, että yksityiset palveluntarjoajat pystyvät toimittamaan kiinnostuneille korkeakouluille integroituja kampuksen hallinto-ohjelmistoja” ([85]), sekä kantelijan spekulatiiviset väitteet siitä, että Saksassa ja ulkomailla oli yrityksiä, jotka olivat tai olisivat voineet [korostus lisätty] olla 1970-luvulla aktiivisia korkeakouluille tarjottavien hallinto-ohjelmistojen markkinoilla ([86]) (ks. kantelijan 4 päivänä huhtikuuta 2016 päivättyjen huomautusten sivu 4 ja johdanto-osan 53 kappale), osoittivat komissiolle, ettei korkeakouluille tarjottaville ohjelmistoratkaisuille ollut markkinoita Saksassa vuonna 1976. Tämän perusteella komissiolla ei ole enää epäilystä siitä, oliko tällaisia markkinoita vuonna 1976 vai ei.

(147) Komissio katsoo, että Saksan korkea-asteen koulutuksessa korkeakoulujen hallintoon liittyvän automaattiseen tietojenkäsittelyyn liittyvien / tietoteknisten tuotteiden ja palvelujen alalla tapahtunut kehitys ei vastaa menettelyasetuksen 1 artiklan b kohdan v alakohdassa tarkoitettua sisämarkkinoiden kehitystä (ks. menettelyn aloittamista koskevan päätöksen johdanto-osan 91 kappale). Tätä päätelmää tukevat useat menettelyn aloittamista koskevaan päätökseen toimitetut huomautukset (myös Saksan huomautukset), joiden mukaan asianmukaiset markkinat ovat kehittyneet jossain kohtaa 1–3 viime vuosikymmenen aikana ainakin joillekin Saksan korkeakouluille tarjottavien ohjelmistopalvelujen osa-alueille (ks. johdanto-osan 38 ja 65 kappaleet).

5.2.2 *Tukitoimenpiteisiin ei ole tehty merkittäviä muutoksia*

(148) Jos tukitoimenpiteet ovat muuttuneet valtiontueksi vuosien 1976 ja 2013 välillä, on selvitettävä, onko niihin tehty sellaisia merkittäviä muutoksia, jotka vaikuttivat niiden varsinaiseen sisältöön siten, että niistä olisi tullut uutta tukea.

(149) Asiassa Government of Gibraltar v. komissio annetun tuomion mukaan kaikkien voimassa olevaan tukeen tehtyjen muutosten ei voida katsoa muuttavan voimassa olevan tuen uudeksi tueksi. Tämän tuomion mukaan ”alkuperäinen järjestelmä on muuttunut uudeksi tukijärjestelmäksi ainoastaan siinä tapauksessa, että muutos on vaikuttanut alkuperäisen järjestelmän olennaiseen sisältöön” ([87]). Tukiohjelmaan tehty muutos on merkittävä, jos jokin sen keskeisistä osista, kuten rahoituksen luonne, lähde, oikeusperusta, tavoitteet tai tuensaajat, on muuttunut ([88]).

([83]) ATK (automaattinen tietojenkäsittely) on harvemmin käytetty ilmaus sille, mistä nykyään käytetään nimitystä tietopalvelut tai -järjestelmät tai johdon tietopalvelut tai -järjestelmät. Se tarkoittaa tietojen käsittelyä tietokoneella ja sen ohjelmilla sähköiseen viestintään tarkoitetussa ympäristössä. Ks. https://whatis.techtarget.com/definition/EDP-electronic-data-processing.

([84]) Ks. 15 päivänä maaliskuuta 2012 päivätyn kantelun sivu 25.

([85]) Ks. kantelijan 20 päivänä marraskuuta 2013 toimittama huomautus, liite 2, sivu 6.

([86]) Ks. johdanto-osan 50 kappale.

([87]) 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, johdanto-osan 111 kappale.

([88]) Unionin tuomioistuimen tuomio 13.12.2018, Südwestrundfunk, C-492/17, ECLI:EU:C:2018:1019, 54 ja 66 kohta; komission päätös C(2008) 725 final, 27. helmikuuta 2008, SA.21395 E8/2006 (ex CP 110/2004 et CP 126/2004) – Belgia Financement du radiodiffuseur public VRT (EUVL C 143, 10.6.2008, s. 7). http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/215958/215958_825339_70_2.pdf, johdanto-osan 121 kappale.

(150) Komissio katsoo, ettei sillä ole enää epäilystä siitä, tehtiinkö HIS:n rahoitukseen merkittäviä muutoksia vuosina 1976–2013 (ks. menettelyn aloittamista koskevan päätöksen johdanto-osan 90, 92 ja 93 kappale). Toimenpiteiden luonne, rahoituslähde, oikeusperusta, rahoituksen tavoitteet ja tuensaajien määrä eivät olleet muuttuneet siitä, kun toimenpiteet otettiin käyttöön, ja tätä perustellaan jäljempänä.

5.2.2.1 Rahoituksen luonne

(151) Tuomioistuin on selventänyt asiassa Namur-Les Assurances du Crédit SA antamassaan tuomiossa, että ”uuden tuen syntymistä tai voimassa olevan tuen muuttumista ei voida arvioida tuen suuruusluokan mukaan tai etenkään sen mukaan, mikä rahoituksen määrä on ollut jossakin yrityksen elinkaaren vaiheessa, jos tuki on myönnetty aikaisempien säännösten nojalla, jotka eivät ole muuttuneet” ([89]). Komissio katsoo, ettei rahoituksen lisääminen vaikuta tukiohjelman sisältöön, jos se tehdään suhteessa saman toiminnan toteuttamiseen liittyvien kustannusten lisääntymiseen, kuten useissa yleisradioalaa koskevissa komission päätöksissä on osoitettu ([90]).

(152) Saksa toistaa, että suoran valtionrahoituksen määrä ei juuri lisääntynyt (vuonna 1976 se oli 2 527 000 Saksan markkaa, vuonna 2001 se oli 6 981 000 Saksan markkaa ja vuonna 2013 se oli 4 230 000 euroa). Määrien kasvaminen johtui tappioiden rahoittamisesta, ja tappiot taas liittyivät opiskelijamäärien kasvamiseen ja inflaatioon.

(153) Komissio katsoo, ettei rahoituksen luonne muuttunut merkittävästi. Ensinnäkin rahoitus pysyi muodoltaan samana: suorina avustuksina ja vapautuksina yhteisöverosta ja elinkeinoverosta. Toiseksi suorina avustuksina myönnetyn rahoituksen määrä ei muuttunut merkittävästi. Kaiken kaikkien suorien avustusten määrä kasvoi vuosina 1976–2013 noin 2,9-kertaiseksi. Opiskelijoiden lukumäärä suureni paljon enemmän samalla ajanjaksolla. Lukuvuonna 1976–1977 Saksassa oli 872 125 ([91])opiskelijaa, ja lukuvuonna 2013–14 heitä oli kolme kertaa enemmän, 2 616 881 ([92]). Myös Saksan hintataso vuonna 2013 oli 2,3 kertaa korkeampi kuin vuonna 1976 ([93]). Näiden tietojen perusteella komissio katsoo, etteivät rahoituksen luonne ja määrä muuttuneet merkittävästi, sillä opiskelijoiden lukumäärä kasvoi paljon enemmän kuin HIS:n toiminnan rahoittamiseen myönnettyjen suorien avustusten summa, ja huomioon on otettava myös inflaatiotaso Saksassa vuosina 1976–2014.

(154) Verovapautuksiin perustuvan ”rahoituksen” määrä ei muuttunut merkittävästi, sillä kuten Saksa toteaa huomautuksissaan (katso johdanto-osan 79 kappale), yhteisöverolain ja elinkeinoverolain nojalla HIS:n verorasitus vuonna 2016 olisi ollut nolla, vaikka sillä olisi ollut velvollisuus maksaa nämä verot.

5.2.2.2 Rahoituksen lähde ja tapa, oikeusperusta

(155) Komissio toteaa, että suorina avustuksina myönnetyn rahoituksen lähde, tapa ja oikeusperusta pysyi samana koko ajanjaksolla: rahoituslähde oli liittovaltion ja osavaltioiden talousarvio. Sitä, että korkeakoulujen rahoitusosuus kasvoi suhteessa toiminnan kokonaisrahoitukseen (35,7 prosentista 74,1 prosenttiin), ei ole pidettävä rahoituksen merkittävänä muutoksena jäljempänä esitetyistä syistä. Ensinnäkin ”valtion” rahoituksen määrä, tarkemmin sanottuna valtiontuen osuus, pysyi nimellisesti samana, kuten edellisessä kohdassa on selostettu. Toiseksi oikeusperustan mukaan oli vuodesta 1976 lähtien mahdollista, että rahoitusta voidaan täydentää tuloilla, mikäli se on tarpeen. Tällä perusteella komissio on eri mieltä kantelijan näkemyksestä, jonka mukaan rahoituksen tapa ”muuttui jatkuvasti”. Yhtiöjärjestyksen sanamuoto pysyi vuosien myötä samana: ”Omistajat antavat tarvittavat resurssit yhtiöjärjestyksessä määrättyjen tehtävien toteuttamiseen, ellei omia tuloja saada.” ([94]) Asiassa Namur-Les Assurances du Crédit SA (ks. johdanto-osan 151 kappale) antamassaan tuomiossa tuomioistuin sallii tämäntyyppisen muutoksen tukiohjelmaan, kunhan tuen myöntämistä koskevat säännökset eivät muutu.

(156) Komissio on eri mieltä kantelijan näkemyksestä, jonka mukaan rahoituksen tapa muuttui, koska kyseessä oli määrältään vaihtelevien avustusten sarja. (Ks. johdanto-osan 51 kappale.) Komissio katsoo, että suorissa avustuksissa oli kyse voimassa olevasta tukiohjelmasta, eivätkä ne siis olleet sarja yksittäisiä vuosittain myönnettäviä suoria avustuksia. Asetuksen (EU) 2015/1589 1 artiklan d kohdan mukaan ”tukiohjelmalla” tarkoitetaan säädöstä tai

([89]) Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 9.8.1994 asiassa Namur Les Assurances du Crédit SA, C-44/93, ECLI:EU:C:1994:311, 28 kohta.
([90]) Komission päätös C(2007) 1761 final, 24. huhtikuuta 2007, SA.18957 (E 3/2005 (ex- CP 2/2003, CP 232/2002, CP 43/2003, CP 243/2004 ja CP 195/2004) – Saksa – Julkisten yleisradioyhtiöiden rahoitus Saksassa (EUVL C 185, 8.8.2007, s. 1). http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/198395/198395_678609_35_1.pdf, johdanto-osan 206 kappale.
([91]) http://www.datenportal.bmbf.de/portal/de/K25.html.
([92]) http://www.datenportal.bmbf.de/portal/de/K25.html.
([93]) https://www.inflationtool.com/euro-germany?amount=100&year1=1976&year2=2013.
([94]) Ks. yhtiöjärjestyksen 6 pykälä vuosina 1976–1977 ja 2000.

päätöstä, jonka perusteella yksittäisiä tukia voidaan myöntää yrityksille, jotka määritellään säädöksessä tai päätöksessä yleisesti ja käsitteellisesti ilman, että edellytetään muita täytäntöönpanotoimenpiteitä, sekä säädöstä tai päätöstä, jonka perusteella erityiseen hankkeeseen liittymätöntä tukea voidaan myöntää yhdelle tai useammalle yritykselle toistaiseksi ja/tai rajoittamaton määrä [korostus lisätty]".

(157) Komissio katsoo, että HIS:n suorassa rahoituksessa ja verotoimenpiteissä oli kyse valtiontukiohjelmasta. Näin on sen vuoksi, että oikeusperustat muodostivat "säädöksen, jonka perusteella erityiseen hankkeeseen liittymätöntä tukea voidaan [on voitu] myöntää yhdelle [– –] yritykselle toistaiseksi [ja/tai] rajoittamaton määrä". Myöntämismekanismeja varten ei tarvittu varsinaisia täytäntöönpanosäädöksiä.

(158) Edellä mainittujen lakien ja tosiseikkojen perusteella komissio katsoo, että vuosittaisissa suorissa avustuksissa oli kyse voimassa olevasta tukiohjelmasta ja etteivät rahoituksen määrä, tapa ja lähde muuttuneet merkittävästi sovellettavassa oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla (Government of Gibraltar v. komissio, Namur-Les Assurances du Crédit, ja komission päätös C(2008) 725 final, 27. helmikuuta 2008, SA.21395 E8/2006 (ex CP 110/2004 et CP 126/2004) – Belgia Financement du radiodiffuseur public VRT).

(159) Koska yhtiöjärjestyksessä mainittu oikeusperusta pysyi samana kyseisellä ajanjaksolla (katso johdanto-osan 155 kappale), komissio katsoo, ettei suorien avustusten oikeusperusta muuttunut merkittävästi.

(160) Komissio toteaa, ettei veroetujen oikeusperusta muuttunut merkittävästi. Ensinnäkin yhtiöjärjestyksen sanamuoto, jolla määritettiin HIS:n toiminnalle yleishyödyllinen ("gemeinnützig") tarkoitus, pysyi niin ikään samana vuosien kuluessa: "Yrityksen toiminta perustuu yksinomaan ja suoraan yleishyödyllisten tavoitteiden toteuttamiseen" yleishyödyllisiä palveluja koskevan verolainsäädännön mukaisesti ([95]).

(161) Toiseksi verovapautusten perusteena olleet säännökset eivät muuttuneet tai ne eivät muuttuneet ainakaan olennaisesti tammikuun 1 päivän 1976 jälkeen, jolloin HIS perustettiin ([96]). Verovapautusten oikeusperustana olivat yhteisöverolaki, elinkeinoverolaki ja yleisistä verosäännöksistä annettu laki. Saksa selitti, että nämä verovapautukset (yhteisöverolain 5 pykälä ja elinkeinoverolain 3 pykälä) liittyvät yleisistä verosäännöksistä annetun lain 51 pykälään ja sitä seuraaviin pykäliin. (Ks. johdanto-osan 78 kappale sekä alaviitteet 46, 47 ja 48.) Yleisistä verosäännöksistä annetun lain 52 pykälässä mainitaan kaksi tehtävää, joita asetuksessa pidetään yleishyödyllisenä toimintana: tieteen ja tutkimuksen tukeminen (52 pykälän 1 momentti) sekä opetuksen ja koulutuksen tukeminen (52 pykälän 7 momentti). Sovellettavien lakien nykyisessä versiossa kyseiset verovapautukset perustuvat yhteisöverolain 5 pykälän ja elinkeinoverolain 3 pykälän yhdistelmään sekä yleisistä verosäännöksistä annetun lain 52 pykälään.

(162) Siitä, olivatko sovellettavat verolait voimassa HIS:n perustamisen aikaan ja jos olivat, missä muodossa, komissio toteaa seuraava: Yleishyödyllisten organisaatioiden vapautus yhteisöverosta sisältyi jo vuoden 1976 yhteisöverolakiin. (Ks. tämän lain 24 päivänä toukokuuta 1965 päivätyn version 4 pykälän 1 momentin 6 alakohta ([97]): "Yhteisöt, yhdistykset ja varallisuuskokonaisuudet, joiden toiminta liittyy yhdistyksen sääntöjen, säätiön perustamiskirjan tai muiden ehtojen ja tosiasiallisen toiminnan mukaan yksinomaan ja suoraan kirkollisiin ja voittoa tavoittelemattomiin tarkoituksiin taikka hyväntekeväisyystoimintaan, on vapautettu yhteisöverolain säännöksistä"; nykyiseen yhtiöjärjestykseen nähden miltei identtinen sanamuoto (ks. alaviite 46).

(163) Vuoden 2013 elinkeinoverolaissa vapautusta koskeva sanamuoto on miltei identtinen kuin saman lain 25 päivänä toukokuuta 1965 annetun version 3 pykälän 6 momentissa ([98]). Toisin sanoen silloin, kun HIS perustettiin, vapautukset olivat jo voimassa.

(164) Saksan yleisistä verosäännöksistä annetun lain ensimmäinen versio annettiin 23 päivänä maaliskuuta 1976 eli noin kolme kuukautta sen jälkeen, kun HIS oli perustettu. Tämä lienee syy, jonka vuoksi HIS:n vuosien 1976–1977 yhtiöjärjestyksessä viitataan yleisistä verosäännöksistä annetun lain "edeltäjään" eli yleishyödyllisiä organisaatioita koskevaan asetukseen ("Gemeinnützigkeitsverordnung", annettu 24 päivänä joulukuuta 1953).

([95]) Vuosien 1976–1977 yhtiöjärjestyksessä viitataan tuolloin asianmukaiseen oikeusperustaan, joka oli yleishyödyllisiä organisaatioita koskeva asetus vuodelta 1953. Vuoden 2000 yhtiöjärjestyksessä viitataan vuonna 1977 yleisistä verosäännöksistä annettuun lakiin, mutta kyse on teknisestä eikä merkittävästä muutoksesta vuoden 1953 asetukseen nähden, kuten tämän päätöksen johdanto-osan 164 ja 165 kappaleessa on selitetty.

([96]) HIS GmbH siirtyi liittovaltion ja osavaltioiden omistukseen 1 päivänä tammikuuta 1976. "HIS wurde am 1.1.1976 in die öffentliche Trägerschaft von Bund und Ländern überführt."

([97]) Ilmoitus 24 päivänä toukokuuta 1965 tehdystä yhteisöverolain muutoksesta ("Bekanntmachung der Neufassung des Körperschaftsteuergesetzes vom 24. Mai 1965"), Bundesgesetzbl. 11. kesäkuuta 1965, N:o 24, I. s. 449.

([98]) Ilmoitus 24 päivänä toukokuuta 1965 tehdystä elinkeinoverolain muutoksesta ("Bekanntmachung der Neufassung des Gewerbesteuergesetzes vom 24. Mai 1965"), Bundesgesetzbl. 11. kesäkuuta 1965, N:o 24, I. s. 458.

(165) Vuonna 1953 annetulla yleishyödyllisiä organisaatioita koskevalla asetuksella täydennetään ([99]) vuonna 1934 ”tiettyjen verosääntöjen muuttamisesta annetun lain” 17–19 pykälää. Tämän vuodelta 1934 peräisin olevan lain 17 pykälässä ”tiedettä” ja ”koulutusta” pidetään nimenomaisesti tukikelpoisena yleishyödyllisenä toimintana ([100]). Yleishyödyllisistä organisaatiosta vuonna 1953 annetun asetuksen ([101]) ja vuoden 1934 lain nojalla yleishyödylliseen toimintaan, kuten koulutuksen tukemiseen, osallistuvat yhteisöt oli siis vapautettu verotuksesta siihen saakka, kun yleisistä verosäännöksistä annettu laki tuli voimaan.

(166) Tämän nimenomaan käsiteltävänä oleviin verovapautuksiin viittaavan yhtenäisen lakien ja asetusten ketjun perusteella komissio katsoo, että oikeusperusta on pysynyt samana komission päätöksessä Aide d'État E 8/2006 (ex CP 110/2004 et CP 126/2004) – Belgia Financement du radiodiffuseur public VRT ja asiassa Government of Gibraltar v. komissio annetussa tuomiossa tarkoitetulla tavalla.

5.2.2.3 Julkisen rahoituksen tavoitteet ja tuetut tuotteet/palvelut

(167) Komissio katsoo, että myös HIS:n toiminta pysyi samana. Julkisen rahoituksen tavoite eli korkeakoulujen tukeminen etenkin automaattisen tietojenkäsittelyn / tietotekniikan alalla pysyi muuttumattomana, kuten myös menettelyn aloittamista koskevan päätöksen johdanto-osan 82 kappaleessa on todettu. Toimitetuissa huomautuksissa myös vahvistettiin Saksan kanta, jonka mukaan HIS:n toiminta, jota tuettiin julkisella rahoituksella, pysyi olennaisilta osiltaan muuttumattomana 40 vuoden ajan (katso johdanto-osan 36 kappale).

(168) Komissio toteaa, että yhtiöjärjestyksen sanamuodossa, joka liittyi tavoitteeseen, oli pieniä eroja vuosien 1976–1977 ja myöhempien vuosien version välillä, mutta tämä ero oli pelkästään semanttinen. HIS GmbH:n tavoite oli vuosien 1976–1977 versiossa muotoiltu näin: ”a) Korkeakoulujen päätöksenteon perusteena toimivien tietojärjestelmien ja korkeakoulujen järkeistämiseen tarkoitettujen menettelyjen kehittäminen ja parantaminen sekä b) tietojärjestelmien käyttöönottoa ja soveltamista koskeva neuvonta ja yhteistyö.” Myöhempinä vuosina sanamuotoa oli hieman muutettu: ”Yrityksen tavoitteena on tukea korkeakouluja ja toimivaltaisia viranomaisia niiden pyrkimyksissä toteuttaa korkeakoulutukseen liittyvät tehtävät järkevästi ja tehokkaasti a) kehittämällä menettelyjä, joilla järkeistetään korkeakoulujen hallintoa ja tuetaan näiden menettelyjen käyttöönottoa ja soveltamista; [– –] d) varmistamalla tietojen saanti ja tiedonvaihdon järjestäminen.” Komissio katsoo, että kummassakin versiossa tavoite on muotoiltu laajasti, mutta se kuitenkin liittyy automaattiseen tietojenkäsittelyyn. Lisäksi komissio katsoo, että yhtiöjärjestyksessä tavoitteet oli tarpeen muotoilla tarpeeksi laajasti, jotta palveluja voitiin mukauttaa muuttuviin teknologisiin vaatimuksiin. Muotoilu ei kuitenkaan ollut rajoittamaton, koska tehtävää (”sellaisten menettelyjen kehittäminen, joilla järkeistetään korkeakoulujen hallintoa, ja yhteistyö näiden menettelyjen käyttöönotossa ja soveltamisessa”) ei voida ymmärtää siten, että HIS olisi voinut osallistua muuhun toimintaan kuin automaattiseen tietojenkäsittelyyn liittyvien / tietoteknisten tuotteiden ja palvelujen toimittamiseen.

(169) HIS:n vuosien aikana toimittamien tuotteiden ja palvelujen osalta komissio katsoo, että Saksan muodollisen tutkintamenettelyn aikana toimittama yhteenveto tuotteista (katso johdanto-osan 94 kappale) ja se seikka, että muutamien tuotteiden ensimmäiset versiot tuotettiin jo vuonna 1976, ovat komissiolle riittäviä osoituksia HIS GmbH:n vuosien aikana toimittaman tuotevalikoiman jatkuvuudesta.

(170) Näin ollen komissio katsoo, ettei julkisin varoin tuettu HIS:n toiminta ollut muuttunut merkittävästi arvioinnin kohteena olevalla ajanjaksolla.

5.3.2 *HIS:lle vuosina 1976–2013 annettua julkista rahoitusta koskevat päätelmät*

(171) HIS:n hyväksi vuosina 1976–2013 toteutetut toimenpiteet, siltä osin kuin ne ovat valtiontukea, olivat asetuksen (EU) 2015/1589 1 artiklan b kohdan v alakohdassa tarkoitettua voimassa olevaa tukea.

(172) Koska menettelyn aloittamista koskevan päätöksen johdanto-osan 16 kappaleessa tutkinnan laajuudesta suljettiin pois mahdolliset toimenpiteet, jotka on toteutettu HIS eG:n hyväksi vuodesta 2014 alkaen, tämä päätös ei liity näitä toimenpiteitä koskevaan mahdolliseen tutkintaan.

([99]) Tämän asetuksen virallinen nimi on ”Verordnung zur Durchführung der §§17 bis 19 des Steueranpassungsgesetzes (Gemeinnützigkeitsverordnung) vom 24. Dezember 1953”. Ks. https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=//*%5B@attr_id=%27bgbl153s1592.pdf%27%5D#__bgbl__%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl153s1592.pdf%27%5D__1564471557452.

([100]) ”Katsottava yleisen [edun] tukemiseksi [– –] tieteen [– –] koulutuksen alalla.” ”Als Förderung der Allgemeinheit anzuerkennen [– –] Wissenschaft [– –] Erziehung.” ”Tiettyjen verosääntöjen muuttamisesta annetun lain” 17 pykälän 3 momentti (”Steueranpassungsgesetz, 16. lokakuuta 1934”, Reichsgesetzblatt. osa I, s. 927).

([101]) Ks. samankaltainen perustelu komission päätöksen C(2015) 7225 final johdanto-osan 15 kappaleessa (26. lokakuuta 2015, SA.33206 (2015/NN) – Mutmaßliche staatliche Beihilfe an das Deutsche Jugendherbergswerk (”Deutsches Jugendherbergswerk”) – Verohuojennus (EUVL C 387, 20.11.2015, s. 1). http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/260436/260436_1698296_81_2.pdf

6. **PÄÄTELMÄ**

(173) Komissio katsoo näin ollen, että menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä esitetyt epäilyt on selvitetty,

ON HYVÄKSYNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

1 artikla

Toimenpiteet, jotka Saksa on toteuttanut Hochschul-Informations-System GmbH:n hyväksi vuosina 1976–2013, olivat – siltä osin kuin niissä oli kyse valtiontuesta – neuvoston asetuksen (EU) 2015/1589 1 artiklan b kohdan v alakohdassa tarkoitettua voimassa olevaa tukea.

2 artikla

Tämä päätös on osoitettu Saksan liittotasavallalle.

Tehty Brysselissä 20 päivänä syyskuuta 2019.

Komission puolesta
Margrethe VESTAGER
Komission jäsen