

KOMISJA

DECYZJA KOMISJI

z dnia 10 października 2007 r.

w sprawie pomocy państwa przyznanej przez Francję w odniesieniu do reformy sposobu finansowania świadczeń emerytalnych urzędników państwowych zatrudnionych w przedsiębiorstwie La Poste

(notyfikowana jako dokument nr C(2007) 4545)

(Jedynie tekst w języku francuskim jest autentyczny)

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

(2008/204/WE)

KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH,

uwzględniając Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, w szczególności jego art. 88 ust. 2 akapit pierwszy,

uwzględniając Porozumienie o Europejskim Obszarze Gospodarczym, w szczególności jego art. 62 ust. 1 lit. a),

po wezwaniu zainteresowanych stron do przedstawienia uwag zgodnie z przywołanymi artykułami ⁽¹⁾ i zważywszy na przekazane uwagi,

a także mając na uwadze, co następuje:

1. PROCEDURA

- (1) Dnia 21 grudnia 2005 r. Francja przedstawiła Komisji zarys projektu reformy sposobu finansowania świadczeń emerytalnych urzędników państwowych zatrudnionych w przedsiębiorstwie La Poste.
- (2) Dnia 2 marca 2006 r. Francja przesłała pocztą elektroniczną projekt zgłoszenia reformy. Dnia 29 marca 2006 r. odbyło się spotkanie w sprawie wstępnego zgłoszenia, podczas którego Komisja podkreśliła, że projekt zgłoszenia jest w dużej mierze niekompletny i wskazała brakujące elementy. Dnia 7 kwietnia 2006 r. Francja przekazała Komisji część brakujących informacji.
- (3) Dnia 23 czerwca 2006 r. Francja zgłosiła Komisji reformę sposobu finansowania świadczeń emerytalnych

urzędników państwowych zatrudnionych w przedsiębiorstwie La Poste (zwaną dalej „reformą”) zgodnie z art. 88 ust. 3 Traktatu, wskazując, że jej zdaniem opisana w zgłoszeniu reforma nie zawiera elementów pomocy państwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 Traktatu.

- (4) Dnia 20 lipca 2006 r. Komisja przesłała Francji wniosek o udzielenie dodatkowych informacji dotyczących zarówno zgłoszonej reformy jak i ewentualnych środków wyrównawczych, z których La Poste korzystała w przeszłości. Francja przekazała swoją odpowiedź dnia 17 sierpnia 2006 r.
- (5) Pismem z dnia 12 października 2006 r. Komisja poinformowała Francję o swojej decyzji o wszczęciu postępowania określonego w art. 88 ust. 2 Traktatu względem środków związanych z reformą sposobu finansowania świadczeń emerytalnych urzędników państwowych zatrudnionych w przedsiębiorstwie La Poste.
- (6) Francja przedstawiła swoje uwagi pismem z dnia 14 grudnia 2006 r.
- (7) Decyzja Komisji o wszczęciu postępowania została opublikowana w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* ⁽²⁾. Komisja wezwała zainteresowane strony do przedstawienia swoich uwag odnośnie omawianych środków pomocy.

⁽¹⁾ Dz.U. C 296 z 6.12.2006, str. 6.

⁽²⁾ Patrz przypis nr 1.

- (8) Komisja otrzymała uwagi od [...] (*), które zostały przekazane Francji. Odnośny komentarz Francji otrzymano dnia 27 lutego 2007 r.
- (9) Komisja przesłała Francji dodatkowe pytania dnia 12 marca 2007 r. i dnia 30 maja 2007 r. Odpowiedzi Francji nadeszły odpowiednio dnia 27 kwietnia 2007 r. i dnia 8 czerwca 2007 r.
- (10) a) których limit wagowy wynosi 100 g i których cena jest niższa od trzykrotności publicznej opłaty poczynszu od dnia 1 stycznia 2003 r. (tj. otwarcie rynku na konkurencję szacowane na około 9 %);
- b) których limit wagowy wynosi 50 g i których cena jest niższa od dwuipółkrotności publicznej opłaty poczynszu od dnia 1 stycznia 2006 (tj. dodatkowe otwarcie rynku na konkurencję szacowane na około 7 %).
- (11) Cele wspólnoty w zakresie usług pocztowych zostały zawarte w przepisach wspólnotowych w formie ramowej dyrektywy pocztowej – dyrektywy 97/67/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 1997 r. w sprawie wspólnych zasad rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty oraz poprawy jakości usług⁽³⁾, która wprowadziła kompletne ramy prawne dla usług pocztowych we Wspólnocie.
- (12) Dyrektywa 97/67/WE zmieniona dyrektywą 2002/39/WE⁽⁴⁾ ustanawia kolejne etapy procesu stopniowego i kontrolowanego otwarcia rynku oraz ogranicza zakres usług, które mogą być zastrzegane. Zgodnie z dyrektywą 97/67/WE państwa członkowskie mogą uchylić stosowanie zasad konkurencji do przesyłek:

2. SZCZEGÓŁOWY OPIS ŚRODKÓW POMOCY

2.1. Kontekst liberalizacji sektora pocztowego

- (10) Celem polityki wspólnotowej w sektorze pocztowym jest utworzenie rynku wewnętrznego usług pocztowych i zapewnienie, przez wprowadzenie odpowiednich ram prawnych, by wszyscy obywatele Wspólnoty mogli korzystać na całym jej terenie z usług pocztowych skutecznych, wiarygodnych i dobrej jakości oraz po przystępnej cenie. Ze względu na znaczenie tych usług zarówno dla rozwoju gospodarki jak i dla spójności i dobrostanu społecznego Wspólnoty jest to dziedzina działań priorytetowych Wspólnoty.
- (11) Celem polityki wspólnotowej w sektorze pocztowym jest utworzenie rynku wewnętrznego usług pocztowych i zapewnienie, przez wprowadzenie odpowiednich ram prawnych, by wszyscy obywatele Wspólnoty mogli korzystać na całym jej terenie z usług pocztowych skutecznych, wiarygodnych i dobrej jakości oraz po przystępnej cenie. Ze względu na znaczenie tych usług zarówno dla rozwoju gospodarki jak i dla spójności i dobrostanu społecznego Wspólnoty jest to dziedzina działań priorytetowych Wspólnoty.
- (12) Dyrektywa 97/67/WE zmieniona dyrektywą 2002/39/WE⁽⁴⁾ ustanawia kolejne etapy procesu stopniowego i kontrolowanego otwarcia rynku oraz ogranicza zakres usług, które mogą być zastrzegane. Zgodnie z dyrektywą 97/67/WE państwa członkowskie mogą uchylić stosowanie zasad konkurencji do przesyłek:

(13) W październiku 2006 r. Komisja sformułowała propozycję⁽⁵⁾ całkowitego otwarcia na konkurencję rynku pocztowego we Wspólnocie poczynszu od 2009 r., zgodnie z datą docelową ustanowioną w dyrektywie 97/67/WE.

(14) We Francji powszechne usługi pocztowe stanowią całość łączącą sektor usług zastrzeżonych (przesyłki krajowe i międzynarodowe, w tym przesyłki reklamowe, z zastosowaniem limitów wagowych/cenowych przewidzianych w dyrektywie 97/67/WE) i – na poziomie krajowym i międzynarodowym – ofertę usług przesyłania paczek krajowych i międzynarodowych o wadze mniejszej lub równej 20 kg, prasy oraz przesyłek poleconych, wartościowych i ponownego przesyłania.

(15) Cechą charakterystyczną dla rynku francuskiego jest znaczenie konkurencji na rynku stanowiącym wcześniejsze ogniwo (np. „worksharing”). W działalności na rynku stanowiącym późniejsze ogniwo konkurencja rozwija się, w szczególności w związku z działaniami prowadzonymi przez podmioty z sektora gazet codziennych, zarówno w zakresie przesyłek nieadresowanych jak i adresowanych. W przypadku przesyłek hurtowych lokalne podmioty działają głównie w dużych miastach w zakresie przesyłek o wadze ponad 50 g. Wreszcie rynek przesyłek ekspresowych i paczek („parcels”) jest zliberalizowany i konkurują na nim podmioty krajowe i międzynarodowe⁽⁶⁾.

2.2. Beneficjent środków pomocy

- (16) Francuska ustawa nr 90-568 z dnia 2 lipca 1990 r. dotycząca organizacji publicznych usług pocztowych i telekomunikacyjnych (zwana dalej „ustawą z 1990 r.”) przekształciła dawną dyrekcję generalną telekomunikacji w dwie osoby prawne prawa publicznego: La Poste i France Télécom.
- (17) La Poste jest od dnia 1 stycznia 1991 r. samodzielnym przedsiębiorstwem prawa publicznego. W ramach umowy planowej z państwem La Poste prowadzi swoją działalność w zakresie przesyłek listowych, paczek ekspresowych, usług finansowych i usług powszechnie dostępnych.

(*) Dane poufne.

(3) Dz.U. L 15 z 21.1.1998, str. 14. Dyrektywa ostatnio zmieniona rozporządzeniem (WE) nr 1882/2003 (Dz.U. L 284 z 31.10.2003, str. 1).

(4) Dz.U. L 176 z 5.7.2002, str. 21.

(5) Propozycja dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 97/67/WE w sprawie pełnego urzeczywistnienia rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty (COM(2006) 594 z dnia 18 października 2006 r.).

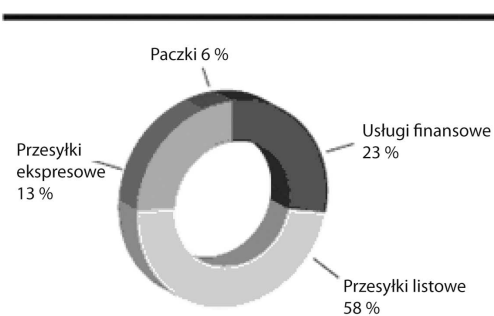
(6) Badanie: „The Impact on Universal Service of the Full Market Accomplishment of the Postal Internal Market in 2009 – Annexes – Mai 2006” – przeprowadzone na zlecenie Komisji.

- (18) La Poste i jej oddziały stanowią grupę publiczną, która na warunkach ustanowionych przepisami odpowiednio dla każdego z rodzajów działalności, pełni misję w ogólnym interesie gospodarczym i konkuruje z innymi podmiotami.
- (19) Na podstawie dyrektywy 97/67/WE ustawa nr 99-533 z dnia 25 czerwca 1999 r. w sprawie zagospodarowania i trwałego rozwoju terytorium wyznaczyła przedsiębiorstwo La Poste na usługodawcę powszechnych usług

pocztowych we Francji. Przedsiębiorstwo to zapewnia na poziomie krajowym i międzynarodowym publiczne usługi przesyłek pocztowych, które obejmują powszechne usługi pocztowe i między innymi publiczne usługi transportu i dystrybucji prasy, korzystając ze specjalnego systemu przewidzianego w kodeksie usług pocztowych i komunikacji elektronicznej. La Poste świadczy również wszelkie inne usługi odbioru, sortowania, transportu i doręczania przesyłek pocztowych, listów w każdej postaci, przedmiotów i towarów. Działalność finansową prowadzi zgodnie z art. L. 518-25 kodeksu walutowego i finansowego.

- (20) Obroty przedsiębiorstwa La Poste przedstawiają się następująco (źródło: sprawozdanie z działalności grupy La Poste, 2005):

PODZIAŁ OBROTÓW WG SEKTORA DZIAŁALNOŚCI



w mln EUR	2004	2005
PRZESYŁKI LISTOWE	10 873	11 242
PRZESYŁKI EKSPRESOWE	2 387	2 534
PACZKI	1 097	1 155
USŁUGI FINANSOWE	4 292	4 366

- (21) Klienci przedsiębiorstwa La Poste dzielą się na przedsiębiorstwa, z którymi La Poste realizuje 90 % swojej działalności w zakresie przesyłek listowych i paczek/przesyłek ekspresowych oraz klientów indywidualnych, którzy stanowią pozostałe 10 % obrotów w tym zakresie. W przypadku usług finansowych sytuacja jest odwrotna – klienci indywidualni stanowią 95 % produktu bankowego netto.
- (22) Status pracowników przedsiębiorstwa La Poste może być dwojakiego rodzaju:
- (i) urzędnicy, należący do państwowej służby publicznej. Przyznanie La Poste osobowości prawnej ustawą z 1990 r. nie spowodowało zmiany statusu pracowników administracji pocztowej zatrudnionych w przedsiębiorstwie La Poste, a rząd zobowiązał się do utrzymania statusu urzędnika państwowego pracowników La Poste;
 - (ii) pracownicy prawa prywatnego.
- (23) Liczba pracowników La Poste z każdej z grup przedstawia się następująco (źródło: sprawozdanie finansowe grupy La Poste, 2005):

Liczba pracowników/rok	31.12.2005	31.12.2004
Urzędnicy państwowi	180 558	190 261
Pracownicy kontraktowi	122 847	119 025
Łącznie	303 405	309 286

- (24) Od 1990 r. La Poste stopniowo wstrzymała rekrutację urzędników państwowych i zatrudniała głównie pracowników prawa prywatnego. La Poste rozpoczęła stopniowy proces zmiany statusu pracowników w zakresie możliwym ze względu na status urzędnika państwowego i uwarunkowania prawne, zastępując odchodzących na emeryturę urzędników państwowych pracownikami prawa prywatnego. W ciągu najbliższych lat, które będą się charakteryzowały odejściem na emeryturę wielu urzędników państwowych, La Poste planuje w dalszym ciągu zastępować urzędników państwowych pracownikami prawa prywatnego.

2.3. Środki pomocy

2.3.1. Opis sposobu finansowania świadczeń emerytalnych urzędników państwowych zatrudnionych w przedsiębiorstwie La Poste przed wejściem w życie ustawy z grudnia 2006

System emerytalny mający zastosowanie do urzędników państwowych

- (25) System emerytalny mający zastosowanie do urzędników państwowych jest unormowany w kodeksie cywilnych i wojskowych świadczeń emerytalnych.
- (26) Według Trybunału Obrachunkowego ⁽⁷⁾ system ten obejmuje składkę emerytalną potrącaną od wynagrodzenia (7,85 %) oraz składkę pracodawcy opłacaną przez instytucje publiczne zatrudniające oddelegowanych urzędników państwowych (33 %). Nie istnieje natomiast prawnie ustanowiona składka „pracodawcy” dla urzędników zatrudnianych przez państwo. Niemniej porównanie wydatków emerytalnych obciążających państwo (po wliczeniu przychodów ze składek emerytalnych potrącanych od wynagrodzenia) z sumą świadczeń wypłacanych pozwala obliczyć składkę „pracodawcy” określaną często jako ukrytą ⁽⁸⁾. W 2003 r. według szacunków ministerstwa gospodarki, finansów i przemysłu stawka ukryta, obciążająca państwo jako pracodawcę wynosiła 51,9 %, w tym 44,7 % z tytułu personelu cywilnego i 91,8 % z tytułu personelu wojskowego, tj. stawka – w przypadku urzędników cywilnych – ponad trzykrotnie przewyższająca stawę wynikającą z przepisów i układów zbiorowych, mających zastosowanie do pracowników sektora prywatnego ⁽⁹⁾.

Podstawowy system emerytalny mający zastosowanie do urzędników przedsiębiorstwa La Poste

- (27) Urzędnicy przedsiębiorstwa La Poste należą do państwowej służby publicznej. Z tego tytułu zgodnie z art. 20 ustawy nr 83-634 z dnia 13 lipca 1983 r. w sprawie praw i obowiązków urzędników państwowych, objęci są państwowym systemem emerytalnym dla pracowników cywilnych i wojskowych ustanowionym w kodeksie cywilnych i wojskowych świadczeń emerytalnych. Urzędnicy państwowi zatrudnieni w przedsiębiorstwie La Poste nie mają żadnych dodatkowych specjalnych korzyści w zakresie świadczeń emerytalnych w porównaniu z innymi urzędnikami państwowymi. Ponadto La Poste nie jest członkiem żadnego specjalnego systemu firmowego lub branżowego w odróżnieniu od innych podmiotów publicznych.
- (28) Zgodnie z art. 30 ustawy z 1990 r. ⁽¹⁰⁾ państwo jest prawnym gwarantem statusu urzędników państwowych zatrudnionych w przedsiębiorstwie La Poste i pozostaje odpowiedzialne za opłacanie świadczeń emerytalnych. Świadczenia emerytalne wypłacane urzędnikom, w tym urzędnikom zatrudnionym w La Poste ⁽¹¹⁾, są ustalane co roku w drodze głosowania nad ustawą budżetową.
- (29) La Poste nie podejmuje decyzji w sprawie systemu emerytalnego zatrudnionych w niej urzędników państwowych. Nie ma żadnego wpływu ani na wielkość pobieranych składek ani na poziom wypłacanych świadczeń.
- (30) Art. 30 ustawy z 1990 r. stanowi, że La Poste zapewnia równowagę finansową systemu zabezpieczeń społecznych dla tej części urzędników państwowych, którzy są przez nią zatrudniani. W myśl tego artykułu La Poste winna przejąć całkowicie finansowanie świadczeń emerytalnych wypłacanych przez państwo swoim urzędnikom poprzez zwracanie państwu kwot wypłaconych (po odliczeniu składek wpłaconych przez urzędników czynnie zatrudnionych):

⁽⁷⁾ Sprawozdanie Trybunału Obrachunkowego, „Świadczenia emerytalne dla cywilnych urzędników państwowych”, kwiecień 2003.

⁽⁸⁾ Według Trybunału Obrachunkowego ta ukryta stawka jest ponadto niepełna, ponieważ nie uwzględnia kosztów zarządzania systemem.

⁽⁹⁾ Wysokość składki „pracodawcy” stosowanej w 2003 r. dla pracowników sektora prywatnego wynosiła 15,46 % dla pracowników niższego szczebla i 15,60 % dla pracowników wyższego szczebla.

⁽¹⁰⁾ Art. 30 ustawy z 1990 r. stanowi: „wypłacanie i obsługa świadczeń emerytalno-rentowych przyznanych na mocy kodeksu cywilnych i wojskowych świadczeń emerytalnych, dla urzędników zatrudnionych w La Poste [...] obciążają państwo”.

⁽¹¹⁾ Przez „urzędników państwowych zatrudnionych w przedsiębiorstwie La Poste” rozumie się tych urzędników państwowych, którzy bądź są czynnymi pracownikami La Poste, bądź emerytowanymi pracownikami La Poste lub administracji poczty.

„W zamian [La Poste (...) jest zobowiązana] do wpłacania na rzecz skarbu państwa:

- a) kwoty potrącającej z wynagrodzenia urzędnika, której wysokość jest ustalona w art. L. 61 kodeksu cywilnych i wojskowych świadczeń emerytalnych;
- b) składki dodatkowej, pozwalającej na całkowite sfinansowanie wydatków na świadczenia emerytalne już przyznane i te, które mają być przyznane emerytowanym urzędnikom.”
- (31) Ten sposób finansowania stanowi odstępstwo od systemu powszechnego. Składka „pracodawcy” przedsiębiorstwa La Poste wpisuje się bowiem w system „świadczeń ustalonych”, ponieważ ma na celu pokrycie świadczeń emerytalnych wypłacanych co roku przez państwo, nie będąc skorelowaną z podstawą wynagrodzenia urzędników czynnie zatrudnionych, odprowadzających składki w ramach La Poste. W odróżnieniu od pracodawcy prawa powszechnego w systemie repartycyjnym La Poste nie uiszcza składek zwalniających od zobowiązań, ale na mocy ustawy z 1990 r. została zobowiązana do równoważenia systemu emerytalnego dla swoich urzędników.
- (32) „Umowa programowa dotycząca celów i postępow” stanowiąca umowę-plan między państwem a La Poste na lata 1998–2001, przedłużona na lata 2002 i 2003, a następnie „umowa dokonana i konwergencji” na okres 2003–2007 ustabilizowały te stałe spłaty uwzględniając poziom inflacji euro na poziomie jak dla 1997 r. (zwanym dalej „pułapem dla 1998 r.”). Ta część świadczeń emerytalnych wypłacanych przez państwo, która nie jest pokrywana ani ze składki „pracodawcy” przez La Poste ani przez potrącenie składki emerytalnej z pensji urzędników, jest opłacana przez państwo.
- (33) Poniższa tabela pokazuje, w mln EUR, składki wpłacone na rzecz państwa przez La Poste od 1998 r. (ustalone uwzględniając poziom inflacji euro) oraz wypłaty dokonane przez państwo z tytułu świadczeń emerytalnych dla urzędników przydzielonych La Poste.

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Wartość zaktualizowana na dzień 30.6.2006
Stopa aktualizacji	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Świadczenia wypłacone ⁽¹⁾	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Składki wpłacone przez La Poste („pracodawca”)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Składki emerytalne potrącone od wynagrodzeń (urzędnicy)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

(¹) Dane z wykonania budżetu.

- (34) Łączna kwota obciążeń dla państwa z tytułu świadczeń emerytalnych w latach 1998–2005 wyniosła więc zdaniem Francji około [...] na dzień 30 czerwca 2006 r.
- (35) Obowiązek zachowania równowagi finansowej systemu, który spoczywa na przedsiębiorstwie La Poste przełożyłby się, gdyby nie doszło do reformy, na wprowadzenie względem państwa zobowiązania (pozabilansowego) La Poste, które byłoby zaksięgowane jako rezerwa podczas przejścia na system IFRS (*International Financial Reporting Standard*, Międzynarodowe Standardy Sprawozdawczości Finansowej), co powinno nastąpić najpóźniej w 2007 r. Ponieważ La Poste jest spółką dopuszczoną do obrotu publicznego ale nie notowaną na giełdzie, postanowiono, że przejdzie na system norm IFRS począwszy od opublikowania sprawozdania półrocznego za 2007 r.
- (36) Kwota zobowiązań z tytułu praw nabytych przez urzędników na dzień 31 grudnia 2005 r. przeniesionych do pozycji pozabilansowych La Poste wynosi 76 mld EUR (w tym 34 mld EUR dotyczą praw nabytych przez urzędników czynnie zatrudnionych). Francja szacuje, że [...] mld EUR dotyczą praw nabytych przed utworzeniem La Poste, tj. w okresie, gdy główna działalność La Poste nie była otwarta dla konkurencji.

- (37) Stopniowe zmniejszanie liczby nowozatrudnionych urzędników od 1990 r. ⁽¹²⁾ oraz wydłużanie się średniej długości życia powodują automatycznie, że od 1990 r. La Poste musi wypłacać stosunkowo coraz wyższą kwotę świadczeń ⁽¹³⁾ w porównaniu z wynagrodzeniami urzędników czynnie zatrudnionych w La Poste.

System uzupełniających świadczeń emerytalnych urzędników przedsiębiorstwa La Poste

- (38) Art. 76 ustawy nr 2003-775 z dnia 21 sierpnia 2003 r. w sprawie reformy systemu świadczeń emerytalnych ustanowił RAFP (*Retraite Additionnelle de la Fonction Publique* – Dodatkowe Świadczenie Emerytalne dla Pracowników Służby Publicznej), czyli system dodatkowych publicznych świadczeń emerytalnych obowiązujący od 1 stycznia 2005 r. Jest to emerytalny system repartycyjny zaliczkowy i punktowy, którego celem jest umożliwienie nabycia uprawnień emerytalnych. Systemem zarządza instytucja publiczna o charakterze administracyjnym podlegająca pod państwo i nazywana „zakładem dodatkowych świadczeń emerytalnych dla pracowników służby publicznej”.
- (39) La Poste odprowadza do RAFP składki za zatrudnionych w niej urzędników państwowych i co miesiąc wpłaca do zakładu dodatkowych świadczeń emerytalnych dla pracowników służby publicznej składki należne jako składki pracodawcy i składki urzędników, które potrącane są bezpośrednio od wynagrodzeń. Składki „pracodawcy” płacone przez La Poste z tytułu RAFP są zwalniające od zobowiązań.

System wcześniejszej emerytury dla urzędników państwowych zatrudnionych w przedsiębiorstwie La Poste

- (40) Tak jak wszyscy urzędnicy państwowi również i urzędnicy państwowi zatrudnieni w przedsiębiorstwie La Poste mogą korzystać z systemu wcześniejszej emerytury ustanowionego dla urzędników państwowych: stopniowe zaprzestanie działalności i urlop po zakończeniu pracy.
- (41) La Poste ponosi w całości koszt systemu wcześniejszej emerytury dla zatrudnionych w niej urzędników państwowych. Z tego tytułu zaksięgowano specjalną rezerwę dla pracowników, którzy przystąpili do jednego z systemów wcześniejszej emerytury.

2.3.2. *Reforma i wskaźnik równowagi konkurencyjnej*

Podstawy prawne reformy

- (42) W prawie krajowym podstawy prawne reformy obecnie obowiązującego sposobu finansowania świadczeń emerytalnych dla urzędników państwowych zatrudnionych w La Poste zostaną ustanowione przez zmianę art. 30 ustawy z 1990 r. oraz regulaminu La Poste zatwierdzonego dekretem nr 90-1214 z dnia 29 grudnia 1990 r. Art. 46 ww. regulaminu przewiduje w szczególności sposób, w jaki La Poste będzie zwracać państwu obciążenia emerytalne, wynikające z ustawy z 1990 r.
- (43) Oprócz zmian wprowadzonych w tych dwóch dokumentach przełożenie reformy na prawo krajowe zakłada również uściślenie sposobów ustalania wysokości i wpłacania składki „pracodawcy” o charakterze zwalniającym od zobowiązań, która będzie obciążała La Poste zamiast zwrotu obciążeń emerytalnych państwu.

⁽¹²⁾ Rekrutacja w La Poste od 1990 r.:

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Liczba nowo zatrudnionych urzędników państwowych	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Liczba nowo zatrudnionych pracowników	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

⁽¹³⁾ Mimo ustabilizowania uwzględniając poziom inflacji w euro od 1998 r.

- (44) Przepisy prawa, które zostały przedstawione Komisji w formie projektu ustawy, stanowiącego załącznik do uwag Francji dotyczących decyzji o wszczęciu postępowania, zostały przyjęte bez zmian przez Parlament i stanowią dzisiaj art. 150 ustawy zmieniającej ustawę budżetową na rok 2006 ⁽¹⁴⁾.
- (45) Na obecnym etapie głównym skutkiem tych przepisów jest przyznanie charakteru zwalniającego składce „pracodawcy” opłacanej przez La Poste.
- (46) Art. 150 ustawy zmieniającej ustawę budżetową na 2006 r. ustanawia również zasadę wskaźnika równowagi konkurencyjnej i stanowi, że sposób ustalania wysokości i wpłacania składki „pracodawcy” zostanie określony odpowiednim dekretem. Taki dekret został opublikowany dnia 2 stycznia 2007 r. ⁽¹⁵⁾ Wspomniany art. 150 zmienia ponadto obieg przepływów finansowych, tj. od tego momentu składka przepływa przez publiczny krajowy zakład finansowania świadczeń emerytalnych przedsiębiorstwa La Poste ⁽¹⁶⁾ i nie jest już płacona bezpośrednio państwu.

Filozofia reformy

- (47) Filozofia zgłoszonej reformy polega zdaniem Francji zasadniczo na zastąpieniu obecnej składki opłacanej przez La Poste opłatą analogiczną do składki, dostosowującą poziom obciążeń z tytułu świadczeń emerytalnych ponoszonych przez La Poste z poziomem obciążającym jej konkurentów, oraz mającą charakter zwalniający od zobowiązań.
- (48) Reforma przewiduje, że La Poste będzie uiszczać od 2006 r. składkę „pracodawcy” o charakterze zwalniającym od zobowiązań opartą na wskaźniku równowagi konkurencyjnej. Składka ta jest obliczana w taki sposób, by zrównać poziom obowiązkowych składek na zabezpieczenie społeczne i obciążeń podatkowych, zależnych od wysokości wynagrodzenia, między La Poste a innymi przedsiębiorstwami z sektora transportu i sektora bankowego, podlegającymi prawu powszechnemu w zakresie świadczeń społecznych. Początkowo Francja zamierzała zastosować ten sposób obliczania tylko do ryzyk, które są wspólne dla pracowników przedsiębiorstw prywatnych i urzędników państwowych ⁽¹⁷⁾.
- (49) Ponieważ podstawa i wielkość składki są różne dla urzędników państwowych i dla pracowników prawa prywatnego, a składki mogą się nieco różnić w zależności od sektora gospodarki, metoda wyrównania oparta jest na przeliczeniu.
- (50) Jak wyjaśniono w decyzji o wszczęciu procedury, obliczanie rozpoczyna się od przeliczenia, ile wynosiłby koszt pracy konkurencyjnego przedsiębiorstwa, zatrudniającego pracowników, podlegających prawu powszechnemu w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne (w tym emerytalnych), zapewniającego im wynagrodzenie w wysokości równej uposażeniu urzędników zatrudnionych w La Poste i mającego identyczną strukturę zatrudnienia i zakres działalności.

⁽¹⁴⁾ Ustawa nr 2006-1771 z dnia 30 grudnia 2006 r. zmieniająca ustawę budżetową na 2006 r.

⁽¹⁵⁾ Dekret nr 2007-3 z dnia 1 stycznia 2007 r. w sprawie sposobu ustalania wysokości i wpłacania składki pracodawcy o charakterze zwalniającym od zobowiązań z tytułu zatrudnienia urzędników państwowych przez La Poste.

⁽¹⁶⁾ Ten publiczny zakład został utworzony na mocy dekretu nr 2006-1625 z dnia 19 grudnia 2006 r. w sprawie utworzenia publicznego krajowego zakładu finansowania świadczeń emerytalnych przedsiębiorstwa La Poste.

⁽¹⁷⁾ Wg władz francuskich wspólne ryzyka (między innymi emerytura, rodzina, choroba, macierzyństwo, wypadki przy pracy, szkolenie zawodowe) to ryzyka pokrywane z potrącanych od wynagrodzeń obowiązkowych składek społecznych i podatkowych, w tym składek z tytułu postanowień układów zbiorowych, mających zastosowanie odpowiednio dla sektora pocztowego i bankowego (porównanie obejmuje suplement bankowy, który jest dodatkową składką emerytalną opłacaną przez banki, w wysokości 4 % masy płacowej). Wykluczono z tej definicji obowiązujące składki na pokrycie ryzyka bezrobocia oraz ubezpieczenia od ryzyka braku zapłaty wynagrodzenia w przypadku postępowania naprawczego lub likwidacyjnego (AGS – *Association pour la Gestion du régime de garantie des créances des Salariés* – Stowarzyszenie na rzecz Zarządzania Systemem Gwarancji Wierzytelności Pracowników). Równocześnie z porównania została wykluczona nadzwyczajna składka solidarna, ustanowiona ustawą nr 82-939 z dnia 4 listopada 1982 r. w sprawie nadzwyczajnej składki solidarnej na rzecz pracowników pozbawionych zatrudnienia i opłacana tylko przez urzędników państwowych. Ponadto La Poste samodzielnie zapewnia wypłaty świadczeń z tytułu urlopów zdrowotnych, macierzyńskich, ojcowskich lub adopcyjnych dla zatrudnianych przez siebie urzędników, podczas gdy konkurenci opłacają składki na tego rodzaju świadczenia. Wypłaty świadczeń zapewniane przez La Poste stanowią ponad [...] % wynagrodzeń indeksowych brutto, co odpowiada różnicy między wysokością składki stosowanej dla pracowników prawa prywatnego a wielkością składki stosowanej dla urzędników państwowych. Nie zostały one uwzględnione w początkowo zgłoszonym wskaźniku równowagi konkurencyjnej, podczas gdy składki opłacane przez konkurentów zostały uwzględnione.

- (51) Składka zwalniająca od zobowiązań, która będzie wpłacana przez La Poste państwu po reformie jest równa różnicy między w ten sposób przeliczonym kosztem pracy a rzeczywistym kosztem pracy urzędników państwowych (bez świadczeń emerytalnych). W ten sposób obliczona składka zastąpi składkę uiszczaną przez La Poste w myśl art. 30 ustawy z 1990 r. Będzie ona wpłacana przez La Poste do publicznego zakładu administracyjnego.
- (52) Od tej składki, zestawionej z wynagrodzeniami indeksowymi brutto⁽¹⁸⁾ urzędników czynnie zatrudnionych w La Poste, zależy wysokość wskaźnika składkowego La Poste, zwanego wskaźnikiem równowagi konkurencyjnej. Składka ta będzie obliczana co roku, aby uwzględnić rzeczywiste zmiany w wysokości wynagrodzenia urzędników czynnie zatrudnionych w La Poste oraz zmiany, jakie dokonują się w poziomie obowiązkowych składek na zabezpieczenie społeczne i obciążeń podatkowych, wynikających z prawa powszechnego.
- (53) Metoda obliczania składki zwalniającej uiszczanej przez La Poste opiera się więc na zrównaniu poziomu składek na zabezpieczenie społeczne i obciążeń podatkowych zależnych od wynagrodzeń w La Poste i innych przedsiębiorstwach z sektora transportu i bankowego, podlegających prawu powszechnemu. Ta metoda nie zapewnia więc zrównania całkowitych kosztów pracy (wynagrodzenia i składki).
- (54) Nowy sposób obliczania składki La Poste nie ma wpływu na indywidualną sytuację urzędników państwowych zatrudnionych w La Poste zarówno w zakresie ich uprawnień emerytalnych, jak i składek czy statusu.

Rozróżnienie wprowadzone przez reformę między sektorami działalności La Poste

- (55) Ponieważ La Poste prowadzi swoją działalność w dwóch sektorach, sektorze pocztowym i bankowym, w których składki „pracodawcy” wynikające z prawa powszechnego są różne, w praktyce będą obliczane dwa wskaźniki równowagi konkurencyjnej:
- pierwszy, mający zastosowanie do urzędników zatrudnionych w sektorze „przesyłki listowe-paczki”, obliczany w odniesieniu do składek przedsiębiorstw transportowych, ponieważ usługi pocztowe wchodzą w zakres działalności tego sektora; z danych za rok 2005 wynika, że wskaźnik równowagi konkurencyjnej „sektora pocztowego” jest początkowo szacowany na 36,5 % masy wynagrodzeń indeksowych brutto tej kategorii;
 - drugi, mający zastosowanie do urzędników państwowych oddelegowanych do La Banque Postale lub czynnie zatrudnionych w zgrupowaniu środków⁽¹⁹⁾, obliczany w odniesieniu do składek opłacanych przez banki; z danych za rok 2005 wynika, że wskaźnik równowagi konkurencyjnej „sektora bankowego” jest początkowo szacowany na 40,9 % masy wynagrodzeń indeksowych brutto tej kategorii.
- (56) Globalny wskaźnik równowagi konkurencyjnej może być obliczany co roku jako średnia ważona tych dwóch wskaźników, przy czym ważenia dokonuje się na podstawie masy wynagrodzeń indeksowych brutto dla każdej z kategorii. Z danych za rok 2005 wynika, że globalny wskaźnik równowagi konkurencyjnej jest początkowo szacowany na 37,2 % masy wynagrodzeń indeksowych brutto La Poste.

⁽¹⁸⁾ Wynagrodzenie indeksowe brutto jest głównym składnikiem wynagrodzenia urzędników państwowych i zależy od indywidualnego wskaźnika, który jest funkcją stażu pracy. Składniki wynagrodzenia urzędników państwowych są określone w art. 20 ustawy nr 83-634 z dnia 13 lipca 1983 r. w sprawie praw i obowiązków urzędników państwowych.

⁽¹⁹⁾ To zgrupowanie, nieposiadające osobowości prawnej, zarządza całością zasobów ludzkich i materialnych potrzebnych do realizacji świadczeń przewidzianych w konwencjach zawartych między La Poste i La Banque Postale (na przykład warunki, na jakich La Banque Postale korzysta z personelu La Poste na potrzeby sieci handlowej).

Okres przejściowy

- (57) Stosowanie tak zdefiniowanego wskaźnika równowagi konkurencyjnej będzie wprowadzane stopniowo po zakończeniu czteroletniego okresu przejściowego. W 2006 r. wysokość składki zwalniającej La Poste będzie ustalona tak, by uzyskać poziom składki w EUR odpowiadający poziomowi uzyskanemu za pomocą obecnego mechanizmu (obecnie szacowany na około [...] % masy wynagrodzeń indeksowych brutto). W latach 2007–2009 wskaźnik składkowy będzie ustalony przez dodanie do wskaźnika równowagi konkurencyjnej dodatkowej składki tymczasowej w wysokości [...] % masy wynagrodzeń indeksowych brutto w 2007 r., [...] % w 2008 r. i [...] % w 2009 r. Ta dodatkowa składka zostanie zniesiona od 2010 r.
- (58) Uwzględniając powyższy mechanizm, początkowy globalny wskaźnik równowagi konkurencyjnej ⁽²⁰⁾, mający zastosowanie w okresie przejściowym, powinien się kształtować następująco (wartości szacowane na podstawie danych z 2005 r.):

	2006	2007	2008	2009	2010
Wskaźnik składkowy	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

Nadzwyczajna składka ryczałtowa

- (59) La Poste wpłaciła dnia 29 grudnia 2006 r. nadzwyczajną składkę ryczałtową w wysokości 2 mld EUR ⁽²¹⁾ do publicznego krajowego zakładu finansowania świadczeń emerytalnych przedsiębiorstwa La Poste. Ta składka została wpłacona jednorazowo w 2006 r.
- (60) Zasada i wielkość tej składki zostały ustalone w ramach negocjacji między państwem a La Poste. Wysokość składki jest kompromisem między bieżącymi potrzebami budżetowymi państwa a zdolnością składkową La Poste [...].
- (61) Poszczególne spółki grupy La Poste uczestniczą w opłaceniu nadzwyczajnej składki ryczałtowej proporcjonalnie do masy płacowej urzędników państwowych, którzy są bezpośrednio zatrudnieni w tych spółkach, zgodnie z poniższą tabelą:

	Masa płacowa brutto urzędników państwowych (w mln EUR) na podstawie danych z 2004 r.	Nadzwyczajna składka ryczałtowa
Spółka-matka	[...]	[...]
Banque postale	[...]	[...] ⁽¹⁾
Sofipost	[...]	[...]
Geopost	[...]	[...]
Łącznie	[...]	[...]

⁽¹⁾ Kwestia podziału obciążeń w ramach grupy La Poste, w szczególności względem La Banque Postale, nie jest tutaj analizowana przez Komisję i będzie stanowiła przedmiot późniejszej decyzji.

Oparcie systemu emerytalnego dla urzędników państwowych zatrudnionych w La Poste na systemach ogólnych

- (62) Zdaniem Francji oparcie systemu emerytalnego dla urzędników państwowych zatrudnionych w La Poste na systemach prawa powszechnego stanowi pewną opcję dla państwa. Na tym etapie nie odbyły się żadne negocjacje z ogólnymi systemami emerytalnymi, choć Francja zamierza rozpocząć takie negocjacje, kiedy tylko będzie to możliwe.

⁽²⁰⁾ Należy zauważyć, że wskaźnik, mający zastosowanie do kategorii „bankowej”, nie będzie się obniżał, kiedy tylko osiągnie on poziom wskaźnika równowagi konkurencyjnej „sektora bankowego” (szacowany na [...] % na podstawie danych z 2005 r.).

⁽²¹⁾ Patrz: art. 150 ustawy zmieniającej ustawę budżetową na 2006 r.

3. POWODY, KTÓRE DOPROWADZIŁY DO WSZCZĘCIA POSTĘPOWANIA

- (63) Po zakończeniu wstępnej analizy Komisja stwierdziła najpierw, że zgłoszona reforma zwalnia La Poste z obciążeń, które przedsiębiorstwo to musiałoby ponieść w myśl ustawy z 1990 r. Komisja zastanawiała się, czy obciążenia La Poste, stanowiące przedmiot ulgi, stanowiły w całości „nadmierne” obciążenie w rozumieniu orzecznictwa wspólnotowego. W szczególności w orzeczeniu *Combust* ⁽²²⁾ Sąd Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich wydaje się uznawać za „nadmierne” te obciążenia, które wynikają ze specjalnego statusu personelu przedsiębiorstwa, które w następstwie reformy znajduje się w sytuacji spółki prawa powszechnego, a więc identycznej jak jej konkurenci w zakresie zarządzania personelem ⁽²³⁾. Tymczasem w analizowanym przypadku Francja nie przyjęła żadnych przepisów prawnych, mających na celu zniesienie lub zmianę specjalnego systemu zatrudnienia urzędników w La Poste oraz sposobu nabywania przez nich uprawnień emerytalnych.
- (64) Francja stwierdziła, że celem reformy jest stopniowe dostosowywanie obciążeń ponoszonych przez La Poste z tytułu emerytur wypłacanych zatrudnianym przez nią urzędnikom państwowym do poziomu obowiązującego konkurentów. Komisja wyraziła swoje wątpliwości co do rzeczywistego charakteru równowagi konkurencyjnej po wprowadzeniu reformy.
- (65) Ponadto zdaniem Francji przedsiębiorstwo La Poste nie było w przeszłości beneficjentem innych środków wyrównawczych, które w momencie ich przyznania, miałyby być przeznaczone na zneutralizowanie skutków dodatkowych obciążeń narzuconych przez system *ad hoc* La Poste w zakresie finansowania emerytur urzędników państwowych. Tymczasem od 1998 r. La Poste nie zwraca państwu całkowitego kosztu świadczeń emerytalnych wypłacanych urzędnikom państwowym, mimo że zobowiązanie to wynika z art. 30 ustawy z 1990 r.
- (66) Zważywszy na powyższe stwierdzenia, Komisja nie może wykluczyć na tym etapie, że środki stanowią korzyść finansową dla La Poste i zawierają elementy pomocy państwa.
- (67) Komisja rozważa, czy – zakładając, że przedmiotowe środki stanowią pomoc państwa – można je uznać za spełniające warunki odstępstwa przewidzianego w art. 87 ust. 3 lit. c) Traktatu.
- (68) W przeszłości Komisja zatwierdzała środki pomocy państwa, które zwalniały przedsiębiorstwa z danego sektora ze zobowiązań emerytalnych charakterystycznych dla tego sektora, których wartość przekraczała poziom wynikający z ogólnego systemu emerytalnego i które zostały ustanowione w okresie monopolu ⁽²⁴⁾. Środki stanowiące przedmiot niniejszej decyzji, mają na celu stopniowe dostosowywanie poziomu obciążeń ponoszonych przez La Poste z tytułu emerytur wypłacanych urzędnikom państwowym zatrudnionych w La Poste do poziomu obciążeń konkurentów tego przedsiębiorstwa. Niemniej Komisja nie może stwierdzić na tym etapie, czy La Poste rzeczywiście jest w sytuacji porównywalnej z sytuacją swoich konkurentów, co pozwoliłoby wykazać, że pomoc była konieczna, by w pełni wykorzystać korzyści wynikające z liberalizacji rynku usług pocztowych.
- (69) Francja nie powołała się na art. 86 ust. 2 Traktatu w trakcie postępowania.

⁽²²⁾ Wyrok z dnia 16 marca 2004 r., *Danske Busvognmænd przeciwko Komisji*, T-157/01, Zb.Orz. str. II-917.

⁽²³⁾ *Combust*, przedsiębiorstwo zarządzające na zlecenie państwa autobusowym transportem publicznym w Dani, zatrudniało urzędników państwowych, którzy zachowywali swój stosunek pracy z państwem, będąc jednocześnie do dyspozycji przedsiębiorstwu *Combust* w ramach systemu oddelegowania. Ponieważ urzędnicy pracowali na rzecz *Combust*, przedsiębiorstwo to było zobowiązane do wypłaty państwu odszkodowania za wynagrodzenia i świadczenie emerytalne płacone urzędnikom. We wrześniu 1998 r. państwo zawarło z przedsiębiorstwem porozumienie dotyczące warunków przejścia ze statusu urzędnika na pracownika kontraktowego dla urzędników państwowych zatrudnianych przez *Combust*. Porozumienie polegało w głównej mierze na zaferowaniu urzędnikom możliwości wyboru, począwszy od dnia 1 kwietnia 1999 r., między zatrudnieniem jako pracownik kontraktowy w *Combust* a przydzieleniem innej odpowiedniej funkcji w ramach kolei duńskich. Jako rekompensatę za rezygnację z praw, wynikających ze statusu urzędnika państwowego w momencie zmiany statusu na pracownika kontraktowego w *Combust*, urzędnicy zażądali jednorazowego wynagrodzenia szacowanego na 100 mln koron duńskich. Kwota ta została wypłacona tym urzędnikom w 1998 r.

⁽²⁴⁾ Decyzja 2005/145/WE Komisji z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie pomocy państwa przyznanych przez Francję przedsiębiorstwu EDF oraz sektorowi elektrycznemu i gazowemu (Dz.U. L 49 z 22.2.2005, str. 9).

4. UWAGI ZAINTERESOWANYCH STRON

- (70) Dwie zainteresowane strony przedstawiły swoje wspólne uwagi w ramach postępowania: [...].
- (71) [...].
- (72) Środki stanowiące przedmiot decyzji o wszczęciu postępowania, wymagają rozstrzygnięcia zasadniczej kwestii, czy zatrudnianie urzędników państwowych stanowi „nadmierne” obciążenie, z którego zwolnienie nie stanowi pomocy państwa.
- (73) W pierwszej kolejności [...] stwierdzają, że wyrok *Combus* nie ma zastosowania w tej sprawie. Wiele elementów odróżnia przypadek *La Poste* od przypadku *Combus*. Na przykład zakładana reforma nie uniemożliwia zatrudniania przez *La Poste* urzędników państwowych; brak pomocy w sprawie *Combus* wiązał się przede wszystkim z tym, że obciążenie było ponoszone przez pracowników *Combus*; wreszcie kontekst konkurencyjny był całkowicie inny, ponieważ *La Poste* korzystała z prawa wyłączności.
- (74) W drugiej kolejności uznanie za „nadmierne” obciążenia wynikającego z zatrudniania urzędników wymagałoby przeanalizowania wszystkich korzyści⁽²⁵⁾ i niedogodności związanych z zatrudnianiem takich urzędników.
- (75) W trzeciej kolejności omawiane środki nie są zgodne z art. 87 ust. 3 lit. c) Traktatu, ponieważ nie sprzyjają konkurencji.
- (76) W szczególności nie zastosowano się ściśle do warunków reformy systemu emerytalnego przedsiębiorstw EDF/GDF opisanych w decyzji 2005/145/WE, ponieważ z jednej strony reforma ogranicza zdolność konkurentów do rozwijania się na tych rynkach, na których działa *La Poste* zamiast usuwać bariery ich wejścia na rynek, a z drugiej strony reforma nie jest proporcjonalna, ponieważ Francja nie wykazała, że przedmiotowe środki zakłócają konkurencję w najmniejszym możliwym stopniu.
- (77) Ponadto reforma nie jest bezstronna, ponieważ nie uwzględnia ryzyka bezrobocia na liście ryzyk wspólnych, nie bierze pod uwagę korzyści w zakresie konkurencyjności odnoszonych przez przedsiębiorstwo, które posiada prawa do wyłączności, ustanawia subiektywny klucz podziału dopłat, sprzyjający *La Poste* i nie uwzględnia środków wyrównawczych, z których *La Poste* korzystała w przeszłości⁽²⁶⁾.
- (78) W terminie ustalonym w decyzji o wszczęciu procedury nie nadesłano innych uwag. Komisja nie przedłużyła tego terminu, ponieważ uznała, że żaden uzasadniony przypadek w rozumieniu art. 6 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE⁽²⁷⁾ nie motywuje przedłużenia tego terminu.

5. KOMENTARZ FRANCJI

- (79) Francja przedstawiła swoje uwagi dnia 14 grudnia 2006 r. Elementy uzupełniające przekazano dnia 27 kwietnia 2007 r. i dnia 8 czerwca 2007 r. w odpowiedzi na pytania postawione przez Komisję.

⁽²⁵⁾ Wśród korzyści, sprzyjających *La Poste* w uwagach wspomina się o braku składki na ubezpieczenie od bezrobocia dla urzędników państwowych, niższe wynagrodzenie brutto dla urzędników w porównaniu z pracownikami prywatnymi, stabilność personelu w okresie wzrostu i możliwości odejścia na wcześniejszą emeryturę lub zmiany stanowiska tych urzędników w okresie recesji, bardziej korzystne warunki emerytalne dla urzędników i prawa wyłączności *La Poste*.

⁽²⁶⁾ Konsekwencją tego ostatniego punktu, według wyroku *Deggendorf* (wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 13 września 1995 r., T-244/93 i T-486/93, *Teltilwerke Deggendorf*, Zb.Orz. str. II-2265), jest fakt, że żadna nowa pomoc nie może być zatwierdzona, dopóki *La Poste* nie zwróci wcześniej uzyskanych pomocy niezgodnych z prawem.

⁽²⁷⁾ Dz.U. L 83 z 27.3.1999, str. 1. Rozporządzenie ostatnio zmienione rozporządzeniem (WE) nr 1791/2006 (Dz.U. L 363 z 20.12.2006, str. 1).

- (80) Francja twierdzi, że zakładana reforma nie zawiera elementów pomocy państwa. Obecny sposób finansowania emerytur urzędników państwowych zatrudnionych w przedsiębiorstwie La Poste w formie ustanowionej ustawą z dnia 2 lipca 1990 r. nakłada na La Poste obciążenie finansowe przekraczające to co wynika z prawa powszechnego i stawia przedsiębiorstwo w bardzo niekorzystnej sytuacji z punktu widzenia konkurencji. Zakładana reforma ma na celu wyłącznie zaradzenie tej niekorzystnej sytuacji konkurencyjnej przez dostosowywanie warunków finansowania przez La Poste obciążeń emerytalnych urzędników państwowych do warunków mających zastosowanie do przedsiębiorstw prywatnych zatrudniających pracowników w sektorach, w których La Poste prowadzi swoją działalność. Zniesienie tego nadmiernego obciążenia finansowego narzuconego La Poste przez państwo nie stanowiłoby żadnej korzyści dla La Poste względem jej konkurentów.
- (81) Obciążenia emerytalne, które La Poste musi ponosić w myśl ustawy z 1990 r. nie stanowią części normalnych kosztów. Sam fakt, że dana ustawa ustanowiła szczególny system dla jednego przedsiębiorstwa nie sprawia, że system ten ma charakter normalny. Uznanie charakteru danego obciążenia za „normalny” w rozumieniu przepisów wspólnotowych w zakresie pomocy państwa jest całkowicie niezależne od charakteru jego podstawy prawnej. Przypominając argumenty podnoszone w zgłoszeniu, Francja uważa, że stanowiące odstępstwo względem prawa powszechnego zobowiązania ustanowione ustawą z 1990 r. nie należą do kategorii zobowiązań, które stanowiłyby „normalne koszty” dla danego przedsiębiorstwa zgodnie z pkt 63 wytycznych wspólnotowych dotyczących pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw⁽²⁸⁾ („obowiązki przedsiębiorstwa wynikające z prawa pracy lub układów zbiorowych zawartych ze związkami zawodowymi, dotyczące odpraw z tytułu zwolnień i/lub przejścia na wcześniejszą emeryturę”).
- (82) Francja kwestionuje bardzo restrykcyjną interpretację zakresu zastosowania wyroku *Combus* przyjętą przez Komisję. Według stałego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich i Sądu Pierwszej Instancji pojęcie pomocy państwa ma zastosowanie tylko do takich ingerencji państwa, które – w różny sposób – zmniejszają obciążenia zwyczajowo ciężące na budżecie przedsiębiorstwa, a więc mogą zakłócić konkurencję, przysparzając korzyści danemu przedsiębiorstwu. Z tej zasady wypływa praktyka decyzyjna Komisji i orzecznictwo wspólnotowe, według których zniesienie niekorzystnej sytuacji strukturalnej ustanowionej przez państwo nie stanowi korzyści, którą można by zakwalifikować jako pomoc, ponieważ ma ono na celu uwolnienie przedsiębiorstwa z nadmiernego obciążenia, a więc przywrócenie równych warunków konkurencji. Ta zasada wypływa bezpośrednio z pojęcia pomocy państwa w ujęciu uszczegółowionym przez Trybunał. Została ona uznana i zastosowana nie tylko w wyroku *Combus*, ale również w wielu innych sprawach cytowanych w zgłoszeniu, jak np. *Sabena/Swissair* i *Enirisorse*⁽²⁹⁾.
- (83) Zarzuty Komisji dotyczące okoliczności odmiennych niż opisane w wyroku *Combus* powinny zostać odrzucone. Z jednej strony okoliczność, że w sprawie *Combus* środek przybrał formę rekompensaty wypłacanej przez państwo urzędnikom w zamian za zmianę ich statusu nie oznacza, że wraz ze zniesieniem nadmiernego obciążenia ponoszonego przez La Poste z tytułu finansowania świadczeń emerytalnych urzędników państwowych powinna koniecznie nastąpić zmiana statusu tych urzędników czy też odszkodowanie dla nich. Według podejścia Sądu należałoby ustalić, (i) czy *Combus* w porównaniu ze swoimi konkurentami znajdował się w niekorzystnej sytuacji strukturalnej (wynikającej z „uprzywilejowanego i kosztownego statusu urzędników”) oraz (ii) czy ingerencja państwa pozwoliła na uwolnienie przedsiębiorstwa *Combus* z tej niekorzystnej sytuacji konkurencyjnej (w danym przypadku przez zmianę statusu personelu połączoną z wypłatą odszkodowania przez państwo). Z drugiej strony Francja uważa, że stopniowe zastąpienie urzędników przez pracowników prawa prywatnego odbywa się w La Poste od 1990 r. w zakresie określonym przez ustawę z 1990 r. poprzez zastępowanie pracownikami prawa prywatnego urzędników odchodzących na emeryturę i stopniowe zaprzestanie rekrutacji urzędników państwowych. Ta okoliczność również istnieje w analizowanym przypadku. Ponadto ustawa z 1990 r. została zmieniona w maju 2005 r. celem zniesienia ograniczeń w zatrudnianiu pracowników prawa prywatnego. Od tamtej pory obowiązuje ogólna zasada zatrudniania pracowników prawa prywatnego, stanowiąca, że: „La Poste może zatrudniać w systemie określonym w układach zbiorowych pracowników kontraktowych w ramach wytycznych ustalonych w umowie planowej.”

⁽²⁸⁾ Dz.U. C 244 z 1.10.2004, str. 2.

⁽²⁹⁾ Wyrok Trybunału z dnia 23 marca 2006 r., C-237/04, *Enirisorse przeciwko Sotacarbo*, pkt 46–51.

- (84) Francja przypomina, że La Poste nie była w przeszłości beneficjentem, w szczególności w chwili utworzenia La Poste w latach 1990–1991, żadnego środka wyrównawczego, który w momencie przyznania, byłby przeznaczony na zneutralizowanie skutków nadmiernych obciążeń strukturalnych ponoszonych przez La Poste i związanych z finansowaniem emerytur urzędników zatrudnionych w La Poste.
- (85) Mechanizm stabilizacyjny z 1998 r. stanowił jedynie częściowe zwolnienie z anormalnych obciążeń ponoszonych przez La Poste. Skutkiem tego mechanizmu jest ustabilizowanie kwot brutto wypłacanych państwu przez La Poste z tytułu zatrudnionych urzędników, ale nie ma on wpływu na obniżenie podstawy urzędników czynnie zatrudnionych odprowadzających składki.
- (86) Mechanizm stabilizacyjny nie zmienia również faktu, że obciążenie ponoszone przez La Poste na mocy ustawy z 1990 r. jest nadmierne, ponieważ składka La Poste w dalszym ciągu wchodzi w zakres systemu „świadczeń ustalonych” i nie stanowi składki o charakterze zwalniającym od zobowiązań. Mechanizm stabilizacyjny nie zmienił więc ani zasady pozabilansowego księgowania przez La Poste zobowiązań emerytalnych, ani sposobu ich obliczania, ani też obowiązku tworzenia rezerw na to zobowiązanie w momencie przejścia na normy IFRS, jeśli mechanizm obowiązywałby nadal.
- (87) Wreszcie Francja wskazuje, że poza powszechnymi usługami pocztowymi La Poste ponosi nadwyżkę kosztów netto związaną ze świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym usługami transportu i dystrybucji prasy oraz zagospodarowania przestrzennego. Deficyt związany z tymi dwoma zadaniami wynosił około [...] rocznie w okresie 2000–2005.
- (88) Odnośnie do określenia ilościowego dodatkowych kosztów narzuconych przez system specjalny, mający zastosowanie do La Poste w okresie 1998–2005, La Poste dokonała bardziej szczegółowego przeliczenia wskaźnika równowagi konkurencyjnej w tym okresie ⁽³⁰⁾:

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Wysokość składki pracodawcy przed stabilizacją	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Wysokość składki pracodawcy po stabilizacji	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Symulowany wskaźnik równowagi konkurencyjnej (otrzymany przez przeliczenie)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

- (89) Wobec powyższego stabilizacja uwzględniając poziom inflacji euro spłata z tytułu zwrotu państwu obciążeń związanych z emeryturami urzędników tylko częściowo rekompensowała niekorzystną sytuację strukturalną i tym bardziej nie przyniosła przedsiębiorstwu La Poste żadnej korzyści w porównaniu z jej konkurentami. Nie stanowi więc pomocy.
- (90) Odnośnie do rzeczywistego charakteru równowagi konkurencyjnej Francja kwestionuje trzy wątpliwości podniesione w decyzji o wszczęciu procedury.
- (91) Wykluczenie ryzyka bezrobocia z obliczeń wskaźnika równowagi konkurencyjnej jest przede wszystkim uzasadnione faktem, że idzie o ryzyko, które nie dotyczy urzędników państwowych ze względu na ich status. Narzucanie La Poste płać składek na bezrobocie byłoby zresztą

⁽³⁰⁾ Te szacunkowe obliczenia cechują się ograniczeniami metodologicznymi, wynikającymi z charakteru obliczenia.

paradoksalne, jako że przedsiębiorstwo to nie może korzystać z elastyczności zarządzania personelem, która zwyczajowo uzasadnia płacenie składki. W odpowiedzi na pytanie Komisji Francja wskazuje w szczególności fakt, że urzędnicy pracujący w La Poste nie mają żadnej możliwości automatycznego „powrotu” do administracji: takie przejście wymaga jednoczesnego zaistnienia trzech warunków: wniosku zainteresowanego urzędnika (zasada dobrowolności), istnienia wolnych miejsc pracy w administracji przyjmującej oraz istnienia stanowisk wymagających równoważnych kwalifikacji. Zażywszy na te elementy Francja twierdzi, że potencjalny skutek mechanizmu mobilności jest mało znaczący ze względu na sztywne zasady związane z zatrudnianiem urzędników.

- (92) Ponadto Francja podkreśla, że zatrudnianie urzędników stanowi dla La Poste nadwyżkę kosztów w porównaniu z zatrudnianiem pracowników prawa prywatnego ⁽³¹⁾ niezależnie od poziomu zaseregowania i uwzględniając korektę różnic w stażu pracy. Mimo wykluczenia ryzyka bezrobocia oraz nie uwzględniając znacznej nadwyżki kosztów, wynikającej ze sztywności statusu urzędników państwowych La Poste po reformie będzie więc, mimo składki równowagi konkurencyjnej, w dalszym ciągu ponosić łączne koszty pracy większe niż konkurenci tak długo, jak długo w La Poste będą czynnie zatrudnieni urzędnicy państwowi.
- (93) Odnośnie natomiast do wskaźnika równowagi konkurencyjnej Francja uważa, że jego definicja została przyjęta z należytą ostrożnością. Podkreśla, że samo-ubezpieczenie, jakiego dokonuje La Poste dla świadczeń wypłacanych z tytułu urlopów zdrowotnych, macierzyńskich, ojcowskich i adopcyjnych, jest bardziej kosztowne niż składki w systemie ogólnym opłacane przez przedsiębiorstwa podlegające prawu powszechnemu. Tymczasem ta nadwyżka kosztów nie została uwzględniona w obliczeniu wskaźnika równowagi konkurencyjnej.
- (94) Niemniej w odpowiedzi na pytania Komisji Francja obliczyła wskaźnik równowagi konkurencyjnej, uwzględniając wszystkie ryzyka, w tym ryzyka szczególne i ryzyka, które stanowią przedmiot odrębnego systemu samo-ubezpieczenia przez La Poste ⁽³²⁾. W 2006 r. wpływ na wskaźnik równowagi konkurencyjnej hipotetycznego uwzględnienia składek na bezrobocie, na AGS (ubezpieczenie od ryzyka braku zapłaty wynagrodzenia w przypadku postępowania naprawczego lub likwidacyjnego) i nadzwyczajnej składki solidarnej, a także świadczeń wypłacanych z tytułu urlopów zdrowotnych, macierzyńskich i adopcyjnych byłby następujący: globalny zmieniony wskaźnik równowagi konkurencyjnej wynosiłby [...] % zamiast zgłoszonego wskaźnika równowagi konkurencyjnej wynoszącego 37,2 %. W poszczególnych sektorach zmieniony wskaźnik równowagi konkurencyjnej wynosiłby [...] % w sektorze pocztowym (zamiast zgłoszonych 36,9 %) i [...] % w sektorze bankowym (zamiast zgłoszonych 39,9 %).

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Globalny wskaźnik równowagi konkurencyjnej La Poste	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Wskaźnik równowagi konkurencyjnej w zakresie działalności pocztowej	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Wskaźnik równowagi konkurencyjnej w zakresie działalności bankowej	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Hipotetyczny globalny wskaźnik równowagi konkurencyjnej La Poste, obejmujący ryzyka szczególne bezrobocia i świadczenia wypłacane z tytułu urlopów zdrowotnych, macierzyńskich, ojcowskich i adopcyjnych	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Hipotetyczny wskaźnik równowagi konkurencyjnej w zakresie działalności pocztowej, obejmujący ryzyka szczególne bezrobocia i świadczenia wypłacane z tytułu urlopów zdrowotnych, macierzyńskich, ojcowskich i adopcyjnych	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Hipotetyczny wskaźnik równowagi konkurencyjnej w zakresie działalności bankowej, obejmujący ryzyka szczególne bezrobocia i świadczenia wypłacane z tytułu urlopów zdrowotnych, macierzyńskich, ojcowskich i adopcyjnych	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

⁽³¹⁾ Między innymi ze względu na wyższe zarobki.

⁽³²⁾ Dane dla okresu 1998–2004 zostały obliczone przez przeliczenie na podstawie danych za 2005 r. W szczególności wielkość rocznej masy płacowej urzędników, w tym wynagrodzeń indeksowych brutto odpowiada wielkości zarejestrowanej w roku, dla którego obliczany jest wskaźnik równowagi konkurencyjnej. Podział według działalności dla urzędników wyższego i niższego szczebla został obliczony proporcjonalnie do masy płacowej urzędników i wynagrodzeń indeksowych. Składki uwzględniono wg stanu obowiązującego na dzień 1 stycznia roku, dla którego obliczany jest wskaźnik równowagi konkurencyjnej. Komisja uważa, że zastosowana metoda jest spójna i ostrożna.

- (95) Francja obliczyła również wartości zaktualizowane netto składek „pracodawcy” przedsiębiorstwa La Poste wg następujących scenariuszy:

(w mld EUR)	Ustawa z 1990 r.	Zakłady publiczne ⁽¹⁾	Zgłoszony wskaźnik równowagi konkurencyjnej	Zmieniony wskaźnik równowagi konkurencyjnej ⁽²⁾
Wartość zaktualizowana netto	[...]	[...]	[...]	[...]

⁽¹⁾ Francja obliczyła wartość zaktualizowaną netto, jaka wynikałaby ze składki w wysokości mającej zastosowanie do zakładów publicznych wg systemu emerytalnego, mającego zastosowanie do urzędników państwowych.

⁽²⁾ W tym składki na bezrobocie i AGS, nadzwyczajna składka solidarna oraz koszt świadczeń samo-ubezpieczenia.

- (96) Zdaniem Francji zmiana wskaźnika równowagi konkurencyjnej spowodowałaby zwiększenie wartości zaktualizowanej netto do zapłaty przez La Poste o 2 mld EUR. Francja stwierdza, że kwota ta odpowiada nadzwyczajnej składce ryczałtowej zapłaconej przez La Poste dnia 29 grudnia 2006 r.
- (97) Francja stwierdza, że zgłoszona reforma nie zawiera pomocy państwa, ponieważ La Poste nie odniesie żadnej korzyści w porównaniu z konkurentami.
- (98) Niemniej w odpowiedzi na uwagi i pytania Komisji Francja zadeklarowała swoją gotowość, w ramach ogólnego porozumienia odnośnie niniejszej reformy, do zobowiązania się w następujących kwestiach:
- (i) wskaźnik równowagi konkurencyjnej obejmie wszystkie składki, w tym na AGS (ubezpieczenie od ryzyka braku zapłaty wynagrodzenia w przypadku postępowania naprawczego lub likwidacyjnego) i na bezrobocie, nadzwyczajną składkę solidarną oraz koszt świadczeń samo-ubezpieczenia przez La Poste;
- (ii) rzeczywiste wpłaty dokonywane przez La Poste, przewidziane ustawą i dekretem wykonawczym do niej, będą dostosowywane do zmian wynikających ze zgłoszonej reformy tak długo, jak łączna suma różnicy między rocznymi składkami, wynikającymi z zastosowania wskaźnika równowagi konkurencyjnej uwzględniającego ryzyka szczególne a rzeczywiście wpłaconą zgłoszoną składką (zgłoszony wskaźnik równowagi konkurencyjnej i nadwyżka składki 2006–2009) pozostanie niższa niż 2 mld EUR (kwota nadzwyczajnej składki ryczałtowej). Jeśli ta łączna suma przekroczy 2 mld EUR, składka La Poste zostanie w tym momencie podwyższona do poziomu składki, wynikającego z zastosowania wskaźnika równowagi konkurencyjnej, uwzględniającego ryzyka szczególne.
- (99) Odnośnie podziału między masą płacową urzędników z sektora „usług finansowych” i sektora „przesyłki listowe-paczki” Francja wskazuje, że opiera się on na dwóch obiektywnych kryteriach:
- (i) typ kompetencji wymaganych dla danego stanowiska w zależności od tego, czy urzędnicy posiadają wykształcenie w zakresie bankowości;
- (ii) jednostka organizacyjna w ramach La Poste w zależności od tego, czy liczba, umiejscowienie geograficzne, kształcenie i przebieg kariery urzędników są ustalane przez La Poste czy przez La Banque Postale.
- (100) Mimo niezgody co do zasady, ale w dalszym ciągu w perspektywie ogólnego porozumienia odnośnie do niniejszej reformy, Francja zadeklarowała swoją gotowość do zobowiązania się do zaliczania, przy corocznym obliczaniu wskaźnika równowagi konkurencyjnej, tej części personelu wielo-profilowego, która jest refakturowana na La Banque Postale, do kategorii bankowej na podstawie danych wynikających z rachunkowości analitycznej La Poste.
- (101) Aby odpowiedzieć na pytania Komisji, Francja zastosowała również podejście zwane „wewnętrzny”, skoncentrowane na analizie wypełnienia przez przedsiębiorstwo swoich zobowiązań dotyczących emerytur urzędników państwowych. Francja podkreśla przede wszystkim fakt, że podejście to wydaje jej się być szczególnie nieadekwatne do sytuacji La Poste, która (i) zatrudnia urzędników państwowych, których status jest utrzymywany i pozostaje ustalany przez państwo i którzy objęci są system emerytalnym stosowanym do całości personelu cywilnego i wojskowego państwa, a która (ii) wstrzymała rekrutację urzędników państwowych.
- (102) Francja przeanalizowała następnie, czy składka opłacana państwu przez La Poste z tytułu finansowania emerytur zatrudnionych przez nią urzędników państwowych odpowiada warunkom, jakie byłyby akceptowalne dla podmiotów z sektora prywatnego. Aby tak było, należności otrzymywane przez państwo musiałyby być co najmniej równe zaktualizowanej wartości netto zobowiązań La Poste i w ten sposób zapewniać finansowanie przez całkowitą kapitalizację tych zobowiązań. Stosując tę zasadę, Francja sprawdziła, czy wpłaty dokonane przez La Poste pokrywały w przeszłości normalną opłatę aktuarialną ⁽³³⁾ i czy zaktualizowana wartość netto przyszłych

⁽³³⁾ Normalna roczna opłata aktuarialna odpowiada uprawnieniom nabytym w danym roku w związku z działalnością zrealizowaną w danym roku obrotowym.

wpłać La Poste na rzecz państwa jest równa zaktualizowanej wartości netto normalnych rocznych opłat aktuarialnych. Francja wnioskuje z tej analizy, że wielkość składki „pracodawcy” wynosiłaby [...] %, tj. kwotę dużo niższą od zgłoszonego wskaźnika równowagi konkurencyjnej. Zastosowanie tego wskaźnika doprowadziłoby La Poste do obowiązku zapłacenia nadwyżki o [...] w porównaniu z należnymi zobowiązaniami, tj. zobowiązaniami, które odpowiadają rocznym okresom czynnego zatrudnienia w przeszłości urzędników państwowych od czasu utworzenia przedsiębiorstwa w 1990 r.

(103) Jeśli Komisja stwierdziłaby jednak istnienie pomocy państwa w reformie, Francja zgadza się co do zasady z rozumowaniem przedstawionym przez Komisję w decyzji o wszczęciu postępowania w odniesieniu do zgodności ze wspólnym rynkiem, zwłaszcza że zgłoszona reforma ma na celu zapewnienie La Poste sytuacji porównywalnej z sytuacją konkurentów. Francja podkreśla, że w decyzji o wszczęciu postępowania przypomina się, że pomoc jest w szczególności zgodna ze wspólnym rynkiem, gdy umożliwia przedsiębiorstwu uwolnienie się od zobowiązań powstałych przed liberalizacją, która w znaczący sposób pogarsza jego konkurencyjność w środowisku liberalizowanym.

(104) Odnośnie do zakładanego oparcia systemu finansowania emerytur na systemie prawa powszechnego Francja podkreśla, że kwestia ta nie ma wpływu na analizę zgłoszonej reformy z punktu widzenia pomocy państwa. W zakresie stosunków między La Poste a państwem ustanowienie składki zwalniającej od zobowiązań wpłacanej przez La Poste i opartej na wskaźniku równowagi konkurencyjnej jest wystarczające, by zapewnić nieistnienie pomocy państwa, bez konieczności analizowania sposobów finansowania świadczeń emerytalnych urzędników państwowych, które po wprowadzeniu reformy będą potrącane od wynagrodzeń. W tym zakresie zakładane oparcie systemu finansowania emerytur na systemie prawa powszechnego ograniczyłoby liczbę stron do dwóch: państwa i Caisse nationale d'assurance vieillesse (Krajowej Kasy Ubezpieczeń Emerytalnych), natomiast La Poste po wprowadzeniu zgłoszonej reformy byłaby zwolniona w odpowiedzialności w tym zakresie. Ponieważ te dwie strony uczestniczące w tym procesie nie mogą być zakwalifikowane jako przedsiębiorstwa w rozumieniu Traktatu, nie może się on wiązać z jakakolwiek pomocą państwa.

(105) Francja przedstawiła komentarz do uwag zainteresowanych stron trzecich w dniu 27 lutego 2007 r. Francja uważa, że uwagi te nie podważają analizy, według której zakładany środek nie zawiera elementów pomocy państwa, tak jak to przedstawiono w zgłoszeniu i wymianie licznej korespondencji, jaka miała miejsce od tego czasu między Francją a Komisją. Francja uważa również, że strony trzecie nie były w stanie przedstawić odpowiednich argumentów, poza zwykłym powtórzeniem wątpliwości wyrażonych w decyzji o wszczęciu postępowania i których brak uzasadnienia Francja wykazała.

6. OCENA ŚRODKÓW POMOCY

(106) Środkami analizowanymi przez Komisję w ramach niniejszej decyzji są pułap z 1998 r. oraz zgłoszona reforma systemu emerytalnego urzędników państwowych zatrudnionych w przedsiębiorstwie La Poste na mocy art. 150 ustawy zmieniającej ustawę budżetową na 2006 r.

6.1. Kwalifikacja jako pomoc państwa

(107) Zgodnie z art. 87 ust. 1 Traktatu środek stanowi pomoc państwa, jeżeli są spełnione cztery następujące warunki:

(i) środek musi przynosić korzyść beneficjentowi pomocy;

(ii) środek musi zakłócać lub grozić zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom;

(iii) musi być to ingerencja państwa lub przy użyciu zasobów państwowych;

(iv) środek musi wpływać na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

6.1.1. Zasoby państwowe

(108) Art. 87 ust. 1 Traktatu mówi o pomocach przyznawanych przez państwo lub przy użyciu zasobów państwowych. Innymi słowy środek musi wynikać z postępowania, które można przypisać państwu i być przyznany przy użyciu zasobów państwowych.

(109) Z jednej strony pułap wysokości składki La Poste, wprowadzony w 1998 r. wynika z umowy zawartej między państwem francuskim a przedsiębiorstwem La Poste, określonej przez Francję jako „szczególny sposób stosowania przepisów ustawy z 1990 r.”. Reforma z 2006 r. jest oparta na ustawie. Omawiane środki można więc przypisać działaniu Francji.

(110) Z drugiej strony analizowane środki mogą spowodować rezygnację ze strony państwa z zasobów finansowych, ponieważ La Poste nie zapewnia już równowagi finansowej systemu zatrudnionych przez nią urzędników państwowych. Według stałego orzecznictwa rezygnacja władzy publicznej z niektórych przychodów podatkowych lub innych stanowi zasoby państwowe⁽³⁴⁾. Stąd omawiane środki powodują zaangażowanie zasobów państwowych.

⁽³⁴⁾ Wyrok z dnia 27 stycznia 1998 r., *Ladbroke przeciwko Komisji*, T-67/94, Zb.Orz. art. II-1, pkt 109.

6.1.2. Wpływ na wymianę handlową

(111) Komisja stwierdza, że rynki, na których działa grupa La Poste, są szeroko otwarte na wymianę wspólnotową ze względu w szczególności na dyrektywę Rady 88/361/EWG z dnia 24 czerwca 1988 r. w sprawie wykonania art. 67 Traktatu⁽³⁵⁾ (swobodny przepływ kapitału), drugą dyrektywę Rady 89/646/EWG z dnia 15 grudnia 1989 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych dotyczących podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe, zmieniająca dyrektywę 77/780/EWG⁽³⁶⁾ (swoboda przedsiębiorczości) oraz dyrektywę 97/67/WE (dyrektywa o usługach pocztowych). W sprawozdaniu finansowym za rok 2005 grupy La Poste stwierdza się, że:

(i) 64,5 % obrotów jest realizowanych na rynkach konkurencyjnych;

(ii) 15,2 % obrotów jest realizowanych na rynkach światowych (poza Francją) wobec 14,1 % w 2004 r.

(112) Ponadto we wspomnianym sprawozdaniu finansowym podkreśla się zdolność grupy do rozwoju na otwartych rynkach we Francji i w Europie.

(113) Podobnie w odpowiedzi na sprawozdanie Trybunału Obrachunkowego w sprawie La Poste z 2003 r.⁽³⁷⁾ prezes zarządu La Poste wyjaśnia, że: „Grupa będzie kontynuowała swój rozwój na rynkach światowych, by uwzględnić otwarcie rynków i rozwój na skalę międzynarodową swoich największych klientów. Przedsiębiorstwa działające w sektorze przesyłek listowych, paczek i przesyłek ekspresowych coraz częściej uczestniczą w europejskich przetargach. Grupa musi być w stanie odpowiedzieć na tę sytuację”.

(114) W tym kontekście wystarczy stwierdzić, że rynki, na których działa La Poste mają wymiar transgraniczny oraz że La Poste konkuruje z przedsiębiorstwami, mającymi swoją siedzibę w innych państwach członkowskich oraz z przedsiębiorstwami francuskimi działającymi na rynkach światowych.

⁽³⁵⁾ Dz.U. L 178 z 8.7.1988, str. 5.

⁽³⁶⁾ Dz.U. L 386 z 30.12.1989, str. 1. Dyrektywa uchylona dyrektywą 2000/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U. L 126 z 26.5.2000, str. 1). Dyrektywa 2000/12/WE została zastąpiona dyrektywą 2006/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe (przekształcenie) (Dz.U. L 177 z 30.6.2006, str. 1).

⁽³⁷⁾ Rozliczenia i zarządzanie przedsiębiorstwa La Poste (1991–2002) (*Les comptes et la gestion de La Poste*), październik 2003.

(115) Omawiane środki utrudniają działalność handlową podmiotów ze Wspólnoty, które chciałyby rozwijać działalność we Francji.

(116) Ponieważ omawiane środki wzmacniają pozycję La Poste względem innych konkurencyjnych podmiotów ze Wspólnoty, Komisja uważa, że wpływają one na wymianę handlową między państwami członkowskimi i mogą zakłócać konkurencję między podmiotami.

(117) Istnienie prawnego monopolu niektórych rodzajów działalności La Poste nie zmienia tego wniosku. W kontekście stopniowej liberalizacji trwającej od 1998 r. i w przeddzień całkowitej liberalizacji usług pocztowych, istnienie ryzyka zakłócenia wymiany handlowej jest przewidywalne⁽³⁸⁾, nawet dla działalności, która dzisiaj jest monopolistyczna, zwłaszcza że działalność monopolistyczna i działalność konkurencyjna (jak przesyłki ekspresowe) wykorzystują wspólne procesy przemysłowe w systemie produkcyjnym La Poste. Działalność monopolistyczna może również podlegać pośrednio konkurencji ze strony działalności konkurencyjnej nie-pocztowej, jak na przykład wykorzystanie poczty elektronicznej („e-zastąpienie”)⁽³⁹⁾ czy faksu.

6.1.3. Istnienie korzyści selektywnej dla przedsiębiorstwa La Poste

(118) Aby ocenić, czy omawiane środki zawierają elementy pomocy państwa, należy ustalić, czy środki te przynoszą La Poste korzyść finansową w zakresie, w jakim umożliwiają jej uniknąć ponoszenia kosztów, które w normalnej sytuacji ciążyłyby na zasobach finansowych przedsiębiorstwa i czy w ten sposób nie uniemożliwiły siłom działającym na rynku wywołania swoich normalnych skutków⁽⁴⁰⁾.

(119) Pomoc polega na zmniejszeniu obciążeń, które normalnie ciążyą na budżecie przedsiębiorstwa biorąc pod uwagę charakter lub ekonomię danego systemu obciążeń. Możliwe jest również odwrotnie zdefiniowanie pojęcia „obciążenia specjalnego”, które polegałoby na obciążeniu dodatkowym w stosunku do tych obciążeń normalnych⁽⁴¹⁾. Zniesienie takiego obciążenia specjalnego w przepisach prawnych nie przynosiłoby korzyści beneficjentowi a więc nie stanowiłoby pomocy państwa.

⁽³⁸⁾ W sprawozdaniu finansowym grupy La Poste za 2005 rok wspomina się również o: „perspektywie całkowitego otwarcia na konkurencję w 2009 r.” jako o elemencie planu rozwoju działalności.

⁽³⁹⁾ „Sektor pocztowy w UE podlega obecnie znacznym zmianom, w tym stopniowemu otwarciu rynku, szybkiemu wzrostowi i coraz niższymi kosztom związanym z konkurencyjnymi nośnikami elektronicznymi ...” (Dokument roboczy służb Komisji, dokument towarzyszący Propozycji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 97/67/WE w sprawie pełnego uczestnictwa rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty – Streszczenie oceny skutków, SEC(2006) 1292 z dnia 18 października 2006 r.).

⁽⁴⁰⁾ Wyrok z 14 lutego 1990 r. *Francja przeciwko Komisji*, C-301/87, Zb.Orz. str. 1, pkt 41.

⁽⁴¹⁾ Wyrok Trybunału z dnia 20 września 2001 r., C-390/98, *H.J. Banks & Co. Ltd przeciwko The Coal Authority and Secretary of State for Trade and Industry*, Zb.Orz. str. I-6117.

- (120) Wzorem orzecznictwa Trybunału w zakresie analizy selektywności⁽⁴²⁾, która wymaga porównania z ramami odniesienia w celu ustalenia, czy odmienne traktowanie niektórych przedsiębiorstw i niektórych rodzajów produkcji jest zgodne z „charakterem i ekonomią systemu”, w normalnej z punktu widzenia strukturalnego sytuacji rynkowej, zaklasyfikowanie obciążenia jako „normalne” lub „specjalne” pociąga za sobą konieczność zdefiniowania ram odniesienia lub porównania w celu ustalenia, które przedsiębiorstwa znajdują prawnie i faktycznie w sytuacji porównywalnej uwzględniając cele, których realizacji mają służyć omawiane środki⁽⁴³⁾.
- (121) Tytułem wstępu należy przypomnieć, że reforma nie przewiduje zrównania uprawnień emerytalnych urzędników państwowych z uprawnieniami pracowników głównych konkurentów La Poste. Zainteresowane osoby są z definicji urzędnikami państwowymi, którzy zachowują swój szczególny status, podczas gdy pracownicy głównych konkurentów La Poste są zatrudnieni na podstawie umów regulowanych przepisami prawa prywatnego. Tak więc cel, którego realizacji mają służyć omawiane środki nie jest bezpośrednio związany z obciążeniami, jakie stanowią różne systemy emerytalne, niezależnie od tego, czy chodzi tu o pracowników prawa prywatnego czy o urzędników. Idzie tu raczej o cel szerszy, polegający na zapewnieniu równowagi konkurencyjnej między La Poste a jej konkurentami, uwzględniając w szczególności fakt, że niektórzy pracownicy La Poste są urzędnikami, zatrudnionymi w tym przedsiębiorstwie.
- (122) W ujęciu teoretycznym mogłoby istnieć kilka punktów odniesienia: sytuacja konkurentów La Poste, inne zakłady publiczne, system emerytalny, mający zastosowanie do urzędników państwowych lub też France Télécom (rozdz. 6.1.3.1). Jeśli żaden tego rodzaju zewnętrzny punkt porównania nie jest odpowiedni, punktem odniesienia dla istnienia korzyści byłaby wówczas sytuacja samej La Poste przed przyznaniem środków (rozdz. 6.1.3.2).
- (123) Wreszcie w odpowiedzi na wątpliwości podniesione w decyzji o wszczęciu niniejszego postępowania Komisja przeanalizuje również, czy obciążenia La Poste, będące przedmiotem ulgi stanowią w całości „nadmierne” obciążenie czy też „strukturalną niekorzyść” w rozumieniu orzecznictwa Sądu (rozdz. 6.1.3.3).
- (42) Wyrok Trybunału z dnia 8 listopada 2001 r. C-143/99, *Adria-Wien Pipeline GmbH i Wietersdorfer and Peggauer Zementwerke*, Zb.Orz. str. I-8365, pkt 41.
- (43) Ten punkt zgodny jest również z uwagą [...], że uznanie „nadmiernego” charakteru obciążenia, związanego z zatrudnianiem urzędników, wymaga analizy wszystkich korzyści i niedogodności płynących z tego faktu. Komisja zauważa ponadto, że takie zaksięgowanie byłoby w praktyce niewykonalne.
- 6.1.3.1. Brak zewnętrznego punktu odniesienia
- (124) Ustalenie przez Komisję, które podmioty byłyby w sytuacji prawnej i faktycznej porównywalnej z sytuacją La Poste w związku z wprowadzeniem *level playing field*, w szczególności w zakresie systemu emerytalnego, byłoby bardzo trudne.
- (125) Przede wszystkim, jeśli chodzi o konkurentów La Poste, są to spółki prawa prywatnego, działające na rynkach otwartych na konkurencję, podczas gdy La Poste ma status podobny do zakładu publicznego o charakterze przemysłowo-handlowym⁽⁴⁴⁾ i posiadającego monopol prawny⁽⁴⁵⁾. Ponadto fakt, że konkurenci La Poste zatrudniają pracowników na podstawie umów prawa prywatnego, podczas gdy porównanie dotyczy tylko urzędników państwowych pracujących w La Poste, powoduje, że nie można ich uznać za będących w porównywalnej sytuacji prawnej i faktycznej uwzględniając cele środków pomocy w kontekście analizy istnienia korzyści w rozumieniu art. 87 ust. 1 Traktatu. Należy podkreślić, że system emerytalny urzędników wynika, jak wskazano w motywie (25) i następnym, z odrębnego systemu prawnego wyraźnie oddzielnego od systemu mającego zastosowanie do pracowników prawa prywatnego. W każdym razie powoduje to, że uwzględniając szerszy cel, jakim jest zapewnienie równowagi konkurencyjnej między La Poste a jej konkurentami, jasne jest, że La Poste i jej konkurenci muszą być uznawani za podmioty, będące w odmiennej sytuacji faktycznej i prawnej.
- (126) Wobec powyższego konkurenci La Poste nie mogą służyć jako punkt odniesienia w analizie, jaką Komisja musi przeprowadzić, by ustalić istnienie korzyści w rozumieniu art. 87 ust. 1 Traktatu.
- (127) Niemniej Komisja zauważa już teraz, że taki punkt odniesienia będzie w sposób oczywisty właściwy do analizy zgodności ewentualnych omawianych pomocy z art. 87 ust. 3 lit. c) Traktatu, kiedy będzie trzeba ocenić dokładnie zakłócenie konkurencji na rynkach, z którymi związana jest ta pomoc.
- (44) We Francji wśród zakładów publicznych stosuje się zasadniczo rozróżnienie między zakładami publicznymi o charakterze administracyjnym (EPA), które pełnią tradycyjną misję administracji, a zakładami publicznymi o charakterze przemysłowo-handlowym (EPIC), które prowadzą działalność gospodarczą. Niektóre zakłady publiczne nie zostały ustawowo zakwalifikowane jako EPA lub EPIC. Taki jest przypadek La Poste. Wyrokiem z dnia 18 stycznia 2001 r. Sąd Kasacyjny (2. izba cywilna) podtrzymał jednak zasadę, zgodnie z którą La Poste jest traktowana jako EPIC. Patrz zalecenie Komisji z dnia 4 października 2006 r., proponujące ustanowienie użytecznych środków w sprawie nieograniczonej gwarancji państwa na rzecz La Poste (sprawa E 15/2005).
- (45) Odnosne stawki są ustalone według zasad ustanowionych dyrektywą 97/67/WE. W szczególności art. 12 tej dyrektywy przewiduje, że ceny winny być oparte na kosztach i że państwa członkowskie mogą zdecydować o zastosowaniu jednej stawki na terenie całego kraju.

- (128) Komisja zastanawiała się również nad możliwością przyjęcia innych punktów odniesienia.
- (129) Teoretycznym elementem porównawczym mógłby być system emerytalny mający zastosowanie do urzędników państwowych, zorganizowany w kodeksie cywilnych i wojskowych świadczeń emerytalnych. Niemniej system ten jako taki nie mógłby być zastosowany do okoliczności faktycznych podobnych do tych, jakie występują w La Poste. Na przykład urzędnicy państwowi nie pracują na ogół w sektorze sprzedaży, jak to ma miejsce w sektorach działalności La Poste.
- (130) Wśród EPIC o statusie podobnym jak La Poste Komisji nie udało się odnaleźć zbioru podmiotów gospodarczych stanowiących jednorodną grupę, która mogłaby posłużyć za punkt odniesienia. Tylko kilka pojedynczych EPIC, między innymi Office National des Forêts (Francuskie Lasy Państwowe) czy też la Monnaie de Paris (Mennica Paryska), posiadają cechy zbliżające je do sytuacji La Poste. Niemniej cechy te są niejednorodne i niewystarczające, by ustalić spójny element porównawczy.
- (131) Wobec powyższego Komisja uważa, że ani zakłady publiczne ani system emerytalny mający zastosowanie do urzędników państwowych, nie mogą stanowić odpowiednich punktów odniesienia w niniejszej sprawie.
- (132) Ponadto Komisja przeanalizowała możliwość porównania La Poste i France Télécom. Ustawa z 1990 r. przekształciła dawną dyrekcję generalną telekomunikacji w dwie osoby prawne prawa publicznego: La Poste i France Telecom. France Télécom zatrudnia zarówno pracowników na umowy prawa prywatnego jak i urzędników państwowych, ale w roku 1996 stała się spółką akcyjną notowaną na giełdzie. Nie jest więc już w sytuacji prawnej i faktycznej porównywalnej uwzględniając cele omawianych środków. Ponadto, [...], zgodność zasad mających zastosowanie do France Télécom w kwestii obowiązkowych składek na zabezpieczenie społeczne i obciążeń podatkowych stanowi przedmiot skargi wniesionej do Komisji i Komisja nie może niniejszą decyzją przesądzać o rozstrzygnięciu w tejże sprawie.
- (133) Na koniec Komisja uważa, że nie istnieje żaden zewnętrzny punkt odniesienia, który pozwoliłby ustalić „normalną” składkę opłacaną przez przedsiębiorstwa znajdujące się w sytuacji prawnej i faktycznej porównywalnej do La Poste uwzględniając cele omawianych środków.
- (134) Jeśli Komisji udałoby się przyjąć odpowiedni zewnętrzny punkt odniesienia, który, poprzez odniesienie do niego umożliwiłby ustalenie istnienia „nadmiernych” obciążeń, omawiane środki mogłyby nie stanowić pomocy państwa pod pewnymi warunkami, między innymi związanymi z zastosowaniem wskaźnika równowagi konkurencyjnej.
- (135) Ani decyzja Komisja w sprawie *Sabena przeciwko Swis-sair*⁽⁴⁶⁾ ani wyrok *Enirisorse*, na które powołuje się Francja, nie zmieniają analizy Komisji w kwestii istnienia korzyści na rzecz La Poste. Decyzja *Sabena przeciwko Swis-sair* stanowi, że środek przeznaczony dla danego sektora (transport lotniczy), a nie dla konkretnego przedsiębiorstwa jest środkiem ogólnym polityki gospodarczej. Charakter sektorowy a nie indywidualny (ograniczony tylko do jednego przedsiębiorstwa) środka stanowi ważną różnicę w porównaniu z przypadkiem La Poste, w szczególności w zakresie, w jakim umożliwił Komisji ustalenie zewnętrznego punktu odniesienia, jakim był system składek na zabezpieczenie społeczne stosowany dla innych belgijskich sektorów przemysłowych. Podobnie w wyroku *Enirisorse* Trybunał opiera swoje wnioski na porównaniu spornego środka z „sytuacją normalną”⁽⁴⁷⁾, którą Trybunał mógł ustalić, a która nie istnieje w sposób podobny w niniejszej sprawie.
- (136) Celem przeanalizowania istnienia korzyści w rozumieniu art. 87 ust. 1 Traktatu Komisja musi więc przeanalizować sytuację La Poste, porównując obowiązkowe składki na zabezpieczenie społeczne i obciążenia podatkowe przed i po wprowadzeniu omawianych środków.
- 6.1.3.2. Sytuacja przedsiębiorstwa La Poste przed i po wprowadzeniu omawianych środków
- (137) Obowiązkowe składki na zabezpieczenie społeczne i obciążenia podatkowe przed wprowadzeniem omawianego środka to te, które ustanowiono ustawą z 1990 r. Wobec braku zewnętrznego punktu odniesienia, pozwalający na ustalenie istnienia korzyści.
- (138) Pułap wprowadzony w 1998 r. pozwolił na obniżenie kwoty składki „pracodawcy” z tytułu emerytur urzędników zatrudnionych w przedsiębiorstwie La Poste o kwotę, którą sama Francja szacuje na około [...] w okresie 1998–2006.
- (139) Ustawa z 2006 r. skutkuje między innymi zastąpieniem składki La Poste składką dostosowującą obciążenia emerytalne ponoszone przez La Poste do obciążeń jej konkurentów i mającą charakter zwalniający od zobowiązań. Gdyby nie wprowadzono tej ustawy, wysokość składek „pracodawcy” w dalszym ciągu rosłaby w znaczący sposób w kolejnych latach w związku między innymi z pogarszaniem się proporcji pracowników czynnie zatrudnionych (opłacających składki) do pracowników biernych (beneficjentów świadczeń) na skutek zaprzestania zatrudniania urzędników państwowych przez La Poste, mimo pozytywnych skutków istnienia pułapu.
- (140) Komisja stwierdza na tej podstawie, że omawiane środki zwalniają La Poste z obciążeń, które musiałaby ponosić z tytułu ustawy z 1990 r.

⁽⁴⁶⁾ Pismo SG(95) D/9783 z 25.7.1995.

⁽⁴⁷⁾ Patrz pkt 48 wyroku.

- (141) W kontekście analizy normalności charakteru obciążeń emerytalnych dla samej La Poste Komisja uważa, że zobowiązania, jakie dane przedsiębiorstwo musi ponosić na mocy przepisów prawa pracy lub układów zbiorowych zawartych ze związkami zawodowymi w zakresie świadczenia z tytułu zwolnienia z pracy i/lub wcześniejszej emerytury, stanowią część normalnych kosztów, jakie przedsiębiorstwo musi finansować z własnych zasobów⁽⁴⁸⁾.
- (142) W szerszym ujęciu Komisja stwierdza, że obciążenia emerytalne, które ciążyą na La Poste na mocy ustawy z 1990 r. są normalnymi obciążeniami⁽⁴⁹⁾. Stąd, ponieważ omawiane środki mogłyby pozwolić na uniknięcie ponoszenia kosztów, które normalnie ciążyłyby na zasobach finansowych La Poste, środki te przynoszą podmiotowi korzyść w rozumieniu art. 87 ust. 1 Traktatu.
- (143) Omawiana korzyść jest selektywna, ponieważ dotyczy tylko La Poste. Wobec braku zewnętrznego punktu odniesienia ograniczenie to nie jest uzasadnione charakterem i ekonomią omawianego systemu.

6.1.3.3. Istnienie nadmiernego obciążenia /wszczęcie procedury

- (144) W decyzji o wszczęciu postępowania szczegółowo przywołuje się wyrok *Combis*, w którym Sąd wydaje się uznawać za „nadmierne” te obciążenia, które wynikają z specjalnego statusu personelu danego przedsiębiorstwa, które na skutek reformy znajduje się w dziedzinie zarządzania personelem w sytuacji unormowanej przepisami prawa powszechnego, a więc identycznej jak jego konkurenci. Sąd stwierdza więc, że⁽⁵⁰⁾: „omawiany środek miał na celu zastąpienie uprzywilejowanego i kosztownego statusu urzędników zatrudnianych przez Combis statusem pracownika kontraktowego, porównywalnym ze statusem pracowników innych przedsiębiorstw transportowych, będących konkurentami Combis. Chodziło więc o zwolnienie Combis z niekorzyści strukturalnej w porównaniu z prywatnymi konkurentami. Tymczasem jedynym celem art. 87 ust. 1 Traktatu WE jest zabronienie ustanawiania korzyści, które sprzyjają niektórym przedsiębiorstwom, a pojęcie pomocy państwa dotyczy tylko tych ingerencji, które zmniejszają obciążenia normalnie ciężące na budżecie przedsiębiorstwa i które należy uważać za korzyść gospodarczą, jakiej przedsiębiorstwo-beneficjent nie uzyskałoby w normalnych warunkach rynkowych. [...] Państwo duńskie mogłoby zresztą, zamiast wypłacać kwotę 100 mln DKK bezpośrednio urzędnikom zatrudnionym w Combis, osiągnąć taki sam skutek, wcielając tych urzędników do administracji państwowej i nie wypłacając im specjalnego dodatku, co pozwoliłoby przedsiębiorstwie Combis bezpośrednio zatrudnić pracowników kontraktowych, podlegających prawu prywatnemu”.

⁽⁴⁸⁾ Patrz pkt 63 wspólnotowych wytycznych dotyczących pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw.

⁽⁴⁹⁾ Analiza mogłaby być odmienna jeśli zostałyby ustalony zewnętrzny punkt odniesienia. Nie było to jednak możliwe w kontekście analizy korzyści selektywnej w rozumieniu art. 87 ust. 1 Traktatu.

⁽⁵⁰⁾ Wyrok *Combis* wcześniej cytowany, pkt 57.

(145) Ogólnie rzecz biorąc należy najpierw przypomnieć, że orzecznictwo w sprawie *Combis* nie zostało potwierdzone przez Trybunał. Niektóre elementy orzecznictwa Trybunału zaprzeczają hipotezie, według której rekompensata za niekorzyść strukturalną miałaby wykluczać zaklasyfikowanie środka jak pomocy. Trybunał twierdzi niezmiennie, że istnienie pomocy winno być oceniane pod względem skutków a nie przyczyn lub celów ingerencji państwa⁽⁵¹⁾. Trybunał stwierdził również, że pojęcie pomocy obejmuje korzyści przyznane przez władze publiczne, które w różny sposób zmniejszają obciążenia ciężące w normalnej sytuacji na budżecie danego przedsiębiorstwa⁽⁵²⁾. Trybunał wskazał również jasno, że koszty związane z wynagrodzeniem pracowników ciążyą ze swej natury na budżecie przedsiębiorstw, niezależnie od tego, czy wynikają z obowiązku ustawowego czy z układów zbiorowych⁽⁵³⁾. W tej kwestii Trybunał uznał, że fakt, że środki państwowe mają na celu rekompensatę nadwyżki kosztów, nie uniemożliwia zaklasyfikowania ich jako pomocy⁽⁵⁴⁾.

(146) Niemniej Francja usilnie powołuje się na zastosowanie zasady ustanowionej przez Sąd w wyroku *Combis*, twierdząc, że zgłoszona reforma tylko odciąża La Poste z „nadmiernego” obciążenia. Komisja musi podkreślić, że istnieją merytoryczne elementy, różniące sprawę *Combis* od niniejszej sprawy, które opisano poniżej:

- (i) rekompensaty są wypłacane bezpośrednio urzędnikom zatrudnionym przez Combis, podczas gdy środki stanowiące przedmiot niniejszej decyzji dotyczą składek „pracodawcy” opłacanych przez La Poste;
- (ii) Komisja uważa, że w praktyce Francja nie miałaby możliwości zatrudnienia 180 tys. urzędników La Poste w administracji. Francja pisze, że dla urzędników czynnie zatrudnionych w La Poste nie istnieje możliwość zasadniczego lub automatycznego „powrotu” do administracji. Urzędnicy państwowi, pracujący w La Poste są objęci szczególnym tatumem. Nie mogą więc *a priori* wykonywać swojej działalności poza La Poste i równocześnie nie istnieje żaden środek, by zmusić ich do kontynuowania pracy poza La Poste. Ponadto zadanie wcielenia 180 tys. urzędników czynnie zatrudnionych w La Poste do administracji wywołałoby problemy związane z kwalifikacjami zawodowymi. Podkreślaną przez Francję przeszkodą dla ewentualnego ponownego wcielenia jest istnienie wolnych miejsc pracy,

⁽⁵¹⁾ Wyrok Trybunału z dnia 2 lipca 1974 r., 173/73, *Włochy przeciwko Komisji*, Zb.Orz. str. 709, pkt 13; wyrok Trybunału z dnia 24 lutego 1987 r., C-310/85, *Deuffil przeciwko Komisji*, Zb.Orz. str. 901, pkt 8; wyrok Trybunału z dnia 26 września 1996 r., C-241/94, *Francja przeciwko Komisji*, Zb.Orz. str. I-4551, pkt 20.

⁽⁵²⁾ Wyrok Trybunału z dnia 15 marca 1994 r., C-387/92, *Banco Exterior*, Zb.Orz. str. I-877, pkt 13; wyrok cytowany w sprawie C-241/94, pkt 34.

⁽⁵³⁾ Wyrok Trybunału z dnia 12 grudnia 2002 r., C-5/01, *Belgia przeciwko Komisji*, Zb.Orz. str. I-1191, pkt 39.

⁽⁵⁴⁾ Wyrok Trybunału z dnia 23 lutego 1961 r., 30/59, *Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg przeciwko Wysokiej Władzy*, Zb.Orz. str. 3, pkt 29 i 30; cytowany w sprawie C-173/73, pkt 12 i 13; cytowany w sprawie C-241/94, pkt. 29 i 35; wyrok Trybunału z dnia 5 października 1999 r., C-251/97, *Francja przeciwko Komisji*, Zb.Orz. str. I-6639, pkt 40, 46 i 47.

wymagających równorzędnego poziomu kwalifikacji. Jest to trudność specyficzna dla La Poste. Struktura kwalifikacji urzędników czynnie zatrudnionych w La Poste jest odmienna od struktury kwalifikacji urzędników administracji publicznej. Urzędnicy państwowi czynnie zatrudnieni w La Poste zajmują w większości stanowiska niewymagające wysokiego poziomu kwalifikacji, podczas gdy administracja państwowa i samorządy lokalne potrzebują głównie pracowników wyższego szczebla o wyższych kwalifikacjach;

- (iii) Zastosowany środek państwowy w sprawie *Combust* miał na celu zastąpienie uprzywilejowanego i kosztownego statusu urzędników zatrudnianych przez *Combust* statusem pracownika kontraktowego porównywalnym ze statusem pracowników innych przedsiębiorstw transportowych konkurencyjnych do *Combust*. Status i prawa urzędników zatrudnionych w La Poste pozostają natomiast niezmienione na skutek omawianego środka⁽⁵⁵⁾. Ten status i prawa różnią się od statusu i praw pracowników podlegających prawu prywatnemu zatrudnionych w przedsiębiorstwach konkurencyjnych do La Poste.

W uzupełnieniu do kwestii „uprzywilejowanego i kosztownego” statusu urzędników zatrudnianych przez La Poste w porównaniu z warunkami zatrudnienia pracowników w przedsiębiorstwach konkurencyjnych do La Poste, Komisja na podstawie danych bilansowych opublikowanych przez dwa banki⁽⁵⁶⁾ dokonała porównania między łącznymi kosztami pracy tych banków a łącznymi kosztami pracy urzędników zatrudnianych przez La Poste. Wyniki pokazują, że średnie łączne koszty pracy w analizowanych bankach są bardzo prawdopodobnie wyższe (lub co najmniej takie same) jak średnie łączne koszty pracy urzędników zatrudnianych przez La Poste. Zapytana o tą kwestię Francja przyznaje, że nie ma dostępu do wiarygodnych i należytych danych odnośnie do średniego kosztu pracownika kontraktowego w przedsiębiorstwach konkurencyjnych do La Poste⁽⁵⁷⁾. Odwołuje się więc do przybliżonych danych, aby próbować wykazać, że przy równym stażu pracy średnie koszty pracy urzędników zatrudnianych przez La Poste są wyższe od średnich kosztów pracy urzędników „podobnych” zatrudnianych na umowę na czas nieokreślony, zarówno w sektorze działalności „przesyłki listowe-paczki” jak i w działalności bankowej.

Przybliżenie wynika z założenia przyjętego przez Francję, że średni koszt pracy pracownika podlegającego prawu prywatnemu zatrudnionemu w La Poste jest porównywalny z kosztem pracownika zatrudnionego w przedsiębiorstwie konkurencyjnym z tego samego sektora. Komisja uważa, że takie założenie nie jest akceptowalne, ponieważ nie uwzględnia zasadniczych elementów definicji wynagrodzenia, w szczególności efektu wizerunku marki pracodawcy. Pozytywny wizerunek marki La Poste, w połączeniu na przykład z perspektywą długoterminowej kariery, może pozwolić temu przedsiębiorstwu stosować płace niższe niż konkurenci, którzy nie odnoszą korzyści z takiego wizerunku. Dlatego też, nie wykluczając jednak tej możliwości, Komisja uważa, że Francja nie udowodniła w sposób przekonujący, że status urzędnika La Poste jest „uprzywilejowany i kosztowny” w porównaniu z warunkami zatrudnienia pracowników w przedsiębiorstwach konkurencyjnych do La Poste;

- (iv) Kontekst konkurencji dla działalności *Combust* był odmienny od sytuacji, w której znajduje się La Poste. Spółka akcyjna *Combust A/S* musiała zarządzać działalnością transportową według zasad komercyjnych i działać na rynku w warunkach konkurencji porównywalnej z warunkami prywatnych przedsiębiorstw, świadczących usługi przewozów autobusowych. W tym kontekście publiczne przedsiębiorstwa zarządzania transportami przekazują w drodze przetargu przedsiębiorstwom prywatnym i publicznym świadczenie usługi przewozów autobusowych. Zgodnie z zasadami stosowanymi w przetargach zlecenia przyznawane są tym oferentom, którzy złożyli „oferę najkorzystniejszą z punktu widzenia ekonomicznego”, niezależnie od tego, czy są przedsiębiorstwem prywatnym czy publicznym. La Poste natomiast dysponuje szerokim sektorem monopolistycznym, w którym oddziaływanie gospodarcze kształtują się w odmienny sposób.

- (147) Komisja uważa, że różnice faktyczne między sprawą *Combust* a analizowanym przypadkiem są wystarczające, by uzasadnić odrębne rozumowanie przyjęte dla tych dwóch spraw.

- (148) Wreszcie Komisja nie uznała zaproponowanego przez Francję podejścia zwanego „wewnętrzny” za stosowne, w szczególności ze względu na szczególne cechy populacji (zamkniętej) urzędników i niedawne utworzenie przedsiębiorstwa. Francja podziela zresztą ten punkt widzenia. Ponadto w swych obliczeniach Francja porównuje obciążenia faktycznie ponoszone przez La Poste (a więc i pułap ustanowiony w 1998 r.) do obciążeń, które La Poste ponosiłaby, gdyby w momencie jej utworzenia w dniu 1 stycznia 1991 r. został ustanowiony nowy system emerytalny, oferujący te same świadczenia, ale zarządzany według zasady kapitalizacji. To porównanie zdaniem Komisji jest zbyt hipotetyczne, aby umożliwić wyciągnięcie właściwych wniosków odnośnie do pomocowego charakteru analizowanych środków.

⁽⁵⁵⁾ Jest to zasadnicza różnica w porównaniu z decyzją Komisji z dnia 28 marca 2003 r. w sprawie N 483/2000 – *Niderlandy, sprzedaż grupy Ingeniebureau Zuid-Holland* (Dz.U. C 5 z 8.1.2002, str. 2), cytowanej w decyzji o wszczęciu postępowania, w której rekomensata finansowa zastała wypłacona przez władze niderlandzkie pracownikom, którzy tracili swój status urzędnika organów prowincji i związane z tym warunki zatrudnienia.

⁽⁵⁶⁾ Tymi dwoma bankami były *Crédit agricole* i *BNP-Paribas*.

⁽⁵⁷⁾ Francja wysuwa również bardziej ogólne argumenty dotyczące odmiennego charakteru działalności banku *La Banque postale* w porównaniu z dużymi bankami komercyjnymi (które prowadzą również działalność banku inwestycyjnego i finansującego i mają znaczącą pozycję w „górnym” części sektora bankowego i w sektorze banków detalicznych). Elementy te nie są jednak określone ilościowo przez Francję, nie jest więc możliwe wyciągnięcie jednoznacznych wniosków z przedstawionych argumentów.

6.1.4. Zakłócenie konkurencji

- (149) Omawiane środki przynoszą selektywną korzyść ekonomiczną, ponieważ dotyczą tylko jednego przedsiębiorstwa, tj. La Poste⁽⁵⁸⁾. Takie środki grożą z zasady zakłóceniem konkurencji⁽⁵⁹⁾.

6.1.5. Wnioski

- (150) Z powyższego wynika, w świetle stosownego orzecznictwa, w tym wyroku *Combus*, że omawiane środki stanowią pomoc państwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 Traktatu.

6.2. Niezgodność pomocy z prawem

- (151) Pułap ustanowiony w 1998 r. został wprowadzony bez uprzedniego zgłoszenia Komisji. Jest więc niezgodny z prawem.
- (152) Komisja zauważa w tym zakresie, że pułap wywiera wpływ zarówno na zliberalizowane rynki jak i na działalność stanowiącą monopol prawny. La Poste nie prowadziła tylko działalności monopolistycznej⁽⁶⁰⁾. Wobec powyższego pułap nie może być uznany za istniejącą pomoc.
- (153) Reforma z 2006 r. została zgłoszona Komisji. Jej wykonanie zostało wstrzymane w tym sensie, że La Poste w dalszym ciągu płaci składkę „pracodawcy”, wynikającą z pułapu ustanowionego w 1998 r. Reforma z 2006 r. nie została więc wykonana.

6.3. Zgodność pomocy ze wspólnym rynkiem

Ogólny zakres analizy zgodności omawianych pomocy

- (154) Odstępstwa przewidziane w art. 87 ust. 2 Traktatu dotyczące pomocy o charakterze socjalnym przyznawanych indywidualnym konsumentom, pomocy mających na celu naprawienie szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi a także pomocy przyznawanych gospodarce niektórych regionów Republiki Federalnej Niemiec są w oczywisty sposób pozbawione trafności w przedmiotowym przypadku.
- (155) W odniesieniu do odstępstw przewidzianych w art. 87 ust. 3 Traktatu Komisja stwierdza, że omawiana pomoc nie jest przeznaczona na sprzyjanie rozwojowi gospodar-

czemu regionów, w których poziom życia jest nienormalnie niski lub regionów, w których istnieje poważny stan niedostatecznego zatrudnienia; ani na wspieranie realizacji ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania i nie ma na celu zaradzenia poważnym zaburzeniom w gospodarce francuskiej. Nie jest również przeznaczona na wspieranie kultury i zachowanie dziedzictwa kulturowego.

- (156) Należy zbadać czy środki mogą być uznane przez Komisję za zgodne ze wspólnym rynkiem w myśl art. 87 ust. 3 lit. c) Traktatu, który stanowi, że pomoc przeznaczona na ułatwianie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych może zostać uznana za zgodną ze wspólnym rynkiem o ile nie zmienia warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem.
- (157) Komisja przypomina ponadto, że Francja nie powołała się na art. 86 ust. 2 Traktatu jako uzasadnienie zgodności pomocy przyznanych La Poste.

Analiza skutków pomocy – stopień zakłócenia konkurencji

- (158) Uwzględniając charakter i skutki reformy, która dostosowuje poziom składek La Poste do poziomu składek opłacanych przez konkurentów, Komisja uważa, że ocena zgodności pomocy winna zostać przeprowadzona poprzez ustalenie jednakowych warunków („*level playing field*”) w zakresie obowiązkowych składek na zabezpieczenie społeczne i obciążeń podatkowych dla La Poste i jej konkurentów w dziedzinie przesyłek listowych/paczek i usług finansowych, które stanowią zasadniczą część działalności La Poste⁽⁶¹⁾.
- (159) Aby zbadać skutki pomocy i ocenić stopień zakłócenia konkurencji, Komisja musi najpierw przeanalizować poziom składek opłacanych przez La Poste w porównaniu z jej konkurentami w świetle zobowiązań Francji. Komisja ustali, co by się stało, gdyby La Poste nie otrzymała omawianej pomocy. Następnie przeanalizuje pozytywne i negatywne skutki pomocy, co umożliwi dokonanie globalnego bilansu zgodności.
- ##### **Poziom składek opłacanych przez La Poste**
- (160) Komisja dogłębnie przeanalizowała mechanizm obliczania wskaźnika równowagi konkurencyjnej.

⁽⁵⁸⁾ Dwa przedsiębiorstwa – La Poste i France Télécom – podlegały mechanizmowi systemu emerytalnego ustanowionym ustawą z 1990 r. System, mający zastosowanie do France Télécom, został zmieniony w latach 1996–1997. W związku z tym La Poste jest jedynym przedsiębiorstwem w dalszym ciągu podlegającym mechanizmowi ustawy z 1990 r.

⁽⁵⁹⁾ Patrz wyrok Trybunału z dnia 20 listopada 2003 r., *GEMO S.A.*, C-126/01, Zb.Orz. str. I-13769, pkt 33).

⁽⁶⁰⁾ Patrz wyrok Sądu z dnia 15 czerwca 2000 r., T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 do 607/97, T-1/98, T-3/98 do T-6/98 i T-23/98, *Alzetta Mauro przeciwko Komisji*, Zb.Orz. str. II-02319, pkt 147.

⁽⁶¹⁾ W tym kontekście, wobec braku swobody podejmowania decyzji przez La Poste i uwzględniając ogólnie porównywalny charakter świadczeń oferowanych przez system ogólny i przez system dla urzędników (w szczególności ustawa nr 2003-775 z dnia 21 sierpnia 2003 r. w sprawie reformy systemu emerytalnego dostosowuje do systemu ogólnego wymagany okres opłacania składek na stanowiskach publicznych, by móc korzystać z pełnowymiarowej emerytury), Komisja uważa, że porównywanie świadczeń oferowanych przez omawiane systemy jest nietrafne. Takie porównanie nie jest zresztą możliwe, ponieważ wiązałyby się z przesłankami pośrednimi i niepewnymi, jak na przykład porównanie korzyści i niedogodności z zatrudniania urzędników państwowych w porównaniu z zatrudnianiem pracowników prawa prywatnego. Niezależnie od tego zasadniczą kwestią w zakresie konkurencji jest przeanalizowanie tego, co ma wpływ na rachunek La Poste w porównaniu z jej konkurentami, tj. należnych składek.

- (161) Na wstępie należy przypomnieć, że dwa elementy odróżniają system składek La Poste od prawa powszechnego:
- (i) charakter składek zwalniający lub niezwalniający od zobowiązań;
 - (ii) wysokość składek.
- (162) W odniesieniu do pierwszego punktu pracodawca prawa powszechnego opłaca składki o charakterze zwalniającym w systemie repartycyjnym. La Poste nie opłaca składek zwalniających, ale ustawa z 1990 r. nałożyła na nią obowiązek utrzymania równowagi systemu emerytalnego dla swoich urzędników. Pułap ustanowiony w 1998 r., który ustanawia maksymalną kwotę składki „pracodawcy” bez względu na wysokość składek, a następnie w zasadniczy sposób ustawa z 2006 r. skutkują ustanowieniem składki zwalniającej.
- (163) Omawiana pomoc umożliwia więc rozstrzygnięcie w przypadku pierwszego elementu różnicującego system La Poste od prawa powszechnego.
- (164) Odnośnie do drugiego punktu Komisja ustaliła, że wartość zaktualizowana netto przyszłych przepływów finansowych według ustawy z 1990 r. przewyższa wartość zaktualizowaną netto przyszłych przepływów finansowych wynikających z zastosowania zmienionego wskaźnika równowagi konkurencyjnej⁽⁶²⁾. W przypadku braku pomocy La Poste musiałaby więc opłacać składki wyższe niż wynikające z prawa powszechnego.
- (165) Komisja zauważa ponadto, że ustanowienie faktycznie równych warunków w porównaniu z konkurentami La Poste wymaga wprowadzenia dwóch następujących zmian do wskaźnika równowagi konkurencyjnej:
- (i) rozszerzenie podstawy obliczania na wszystkie ryzyka socjalne.

W zgłoszeniu⁽⁶³⁾ obliczenie wskaźnika równowagi konkurencyjnej ogranicza się tylko do ryzyk wspólnych, co wykluczało między innymi ryzyko bezrobocia i braku zapłaty wynagrodzenia w przypadku postępowania naprawczego lub likwidacyjnego, na jakie urzędnicy nie są z zasady narażeni ze względu na ich status. Niemniej celem zakładanej przez Francję reformy jest stworzenie równowagi konkurencyjnej między La Poste a jej konkurentami

w zakresie obowiązkowych składek na zabezpieczenie społeczne i obciążeń podatkowych, bez uwzględniania różnic w statusie między urzędnikami a pracownikami zatrudnionymi na umowy regulowane prawem prywatnym. Ponadto nawet jeżeli mobilność na dużą skalę wydaje się wykluczona (patrz motyw (146)), pojedyncze przeniesienia urzędników La Poste do administracji publicznej nie są niemożliwe, co umożliwia La Poste pewną elastyczność w zarządzaniu personelem urzędniczym⁽⁶⁴⁾ na wzór tego, co stosowane jest we France Télécom.

Komisja uważa, że te argumenty uzasadniają włączenie do wskaźnika równowagi konkurencyjnej wszystkich ryzyk socjalnych. Zobowiązania Francji (patrz motyw (98)) stanowią zadowalającą odpowiedź na uwagi Komisji;

- (ii) możliwie jak najdokładniejsze obliczenie podziału zobowiązań między sektorem przesyłek listowych/paczek i usług finansowych.

Zgłoszony wskaźnik równowagi konkurencyjnej nie uwzględniał tej części personelu wielo-profilowego, która jest refakturowana na La Banque Postale w zakresie usług finansowych, ponieważ Francja uważała, że w odróżnieniu od urzędników przydzielonych do zgrupowania środków, ten ogólny personel nie posiada wykształcenia lub kompetencji w dziedzinie bankowości i że ich liczba, umiejscowienie geograficzne, kształcenie i przebieg kariery są ustalane przez La Poste.

Dla Komisji natomiast fakt, że personel wielo-profilowy pracuje również w sektorze finansowym, na przykład przy okienkach, powoduje, że rozkład obciążeń między sektorem przesyłek listowych/paczek a sektorem usług finansowych winien być oparty na jak najbardziej szczegółowych dostępnych danych. Zobowiązanie władz francuskich (patrz motyw (100)) do zaliczenia w corocznym obliczaniu wskaźnika równowagi konkurencyjnej tej części personelu wielo-profilowego, która jest refakturowana na La Banque Postale do sektora bankowego na podstawie danych wynikających z rachunkowości analitycznej La Poste⁽⁶⁵⁾ jest więc zadowalające.

⁽⁶²⁾ Ponadto od 1998 r. La Poste wpłacała składki łączne wyższe niż te, które wynikałyby z zastosowania zmienionego wskaźnika równowagi konkurencyjnej.

⁽⁶³⁾ Patrz na ten temat załącznik 2 („Porównanie składek pracowniczych mających zastosowanie do urzędników i do pracowników prawa powszechnego”) i załącznik 3 („Porównanie składek pracodawcy La Poste ze składkami pracodawcy prawa prywatnego”) do decyzji o wszczęciu procedury.

⁽⁶⁴⁾ Mimo, że dekrety wykonawcze nie zostały jeszcze przyjęte, ustawa nr 2007-148 z dnia 2 lutego 2007 r. o unowocześnieniu funkcji publicznych ma na celu usunięcie pewnych przeszkód w przepisach odnośnie do podstawowych zasad statutowych i ustanowienie dla La Poste mechanizmu podobnego do tego, które jest stosowane we France Télécom. Francja uważa, że skutkiem ustalonych ustawą warunków winno być „ograniczenie liczby” ewentualnych przejść urzędników La Poste do administracji.

⁽⁶⁵⁾ Decyzja Komisji z dnia 21 grudnia 2005 r. w sprawie środków na utworzenie i działalność La Banque Postale (pismo C(2005) 5412) zatwierdziła system analitycznego przydziału obciążeń La Poste bankowi La Banque Postale.

Udział sektora finansowego we wskaźniku równowagi konkurencyjnej jest więc zmieniony z [...] % na [...] % masy płacowej.

- (166) Zmiany wprowadzone przez Francję do sposobu obliczania wskaźnika równowagi konkurencyjnej pozwalają na to, by omawiany mechanizm wyrównał poziom obowiązkowych składek na zabezpieczenie społeczne i obciążeń podatkowych opartych na wynagrodzeniach między La Poste a innymi przedsiębiorstwami z sektora „przesyłek listowych/paczek” i z sektora bankowego podlegającymi prawu powszechnemu w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne. Przewidziany przez Francję w zgłoszeniu okres przejściowy 2006–2010 nie powinien jednak umożliwić La Poste płaćenia składki niższej niż zmieniony wskaźnik równowagi konkurencyjnej.

Scenariusz w przypadku nieprzyznania pomocy

- (167) W przypadku braku reformy po roku 2006 r. La Poste musiałaby utworzyć w swoich księgach rezerwy na zobowiązania emerytalne zatrudnianych urzędników. Rezerwy te wynikałyby bezpośrednio z faktu, że składki „pracodawcy” na emerytury urzędników La Poste nie miały charakteru zwalniającego.
- (168) W przypadku braku pomocy wysokość składek La Poste nie zostałaby dostosowana do wysokości składek płatowanych przez konkurentów. W związku z tym La Poste byłaby w sytuacji niekorzystnej i nie mogłaby działać na zasadach konkurencyjnych na rynkach zliberalizowanych (w zakresie takiej działalności jak usługi finansowe lub przesyłki ekspresowe).
- (169) W przypadku braku reformy La Poste musiałaby zapewnić odpowiednie roczne finansowanie swoich składek, co spowodowałoby dodatkowe obciążenie w wysokości wielu milionów euro w skali roku w porównaniu z systemem zreformowanym⁽⁶⁶⁾. Niemniej Komisja uważa, że wysokość nadwyżki kosztu (nieponoszonej przez konkurentów) nie jest aż tak znaczna, by zmuszała La Poste do ograniczenia swojej działalności w sektorach otwartych na konkurencję lub poza zakresem usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym.
- (170) Znaczna część omawianych obciążeń jest bowiem w rzeczywistości związana z usługami świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, co z zasady powinno pozwolić La Poste uzyskać rekompensatę za związane z tym nadwyżki kosztów⁽⁶⁷⁾. Składki wynika-

jące z działalności niestanowiącej usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym nie mają zresztą wpływu rzeczowego na planową działalność La Poste. Omawiane składki stanowią koszty stałe. Stały charakter kosztów oznacza natomiast, że nie wpływają one na decyzje handlowe La Poste, w szczególności na decyzje o przyszłych inwestycjach. La Poste ponosi koszty stałe niezależnie od tego, czy decyduje się na realizację pewnych projektów inwestycyjnych czy nie.

- (171) Okoliczności, w których poziom składek mógłby w znaczący sposób zakłócić działalność La Poste, to albo wyjątkowo zawyżona kwota składek, która mogłaby doprowadzić La Poste do wyjścia z rynku, albo znaczący wzrost kosztu kapitału.
- (172) Ryzyko upadłości La Poste nie wydaje się stanowić ryzyka rzeczowego zważywszy na sytuację La Poste⁽⁶⁸⁾.

- (173) Z teoretycznego punktu widzenia nie można całkowicie wykluczyć, że dodatkowe składki roczne, jakie miałyby zapłacić La Poste, nie zakłóciłyby jej bilansu, co mogłoby spowodować zmianę warunków finansowania tego podmiotu ze względu na podwyższony koszt kapitału. Niemniej możliwość ta wydaje się bardzo nieprawdopodobna w świetle uprzednio przedstawionych argumentów, a zmiana warunków rynkowych byłaby (jeśli w ogóle by nastąpiła) *a priori* nieznaczna.

Pozytywne skutki pomocy

- (174) Liberalizacja sektora pocztowego była ciągłym procesem, który rozpoczął się w 1998 r.⁽⁶⁹⁾. Pułap i reforma systemu emerytalnego mające zastosowanie do La Poste są ważnymi etapami w dostosowywaniu przedsiębiorstwa do stopniowej liberalizacji oraz w perspektywie całkowitej liberalizacji francuskiego rynku pocztowego⁽⁷⁰⁾. Ponadto powszechnie uznaje się, że liberalizacja rynków pocztowych we Wspólnocie odgrywa ważną rolę w ramach strategii lizbońskiej dla rozwoju gospodarczego i wzrostu zatrudnienia⁽⁷¹⁾. Z bardziej politycznego punktu widzenia, ale również w interesie Wspólnoty, Komisja uważa, że liberalizacja sektora pocztowego mogłaby zostać utrudniona, jeśli takie projekty reform emerytalnych, jak ten, który stanowi przedmiot niniejszej decyzji, nie byłyby zatwierdzane.

⁽⁶⁶⁾ W 2005 r. na przykład różnica między kwotą do zapłaty zgodnie z ustawą z 1990 r. a zmienionym przeliczonym wskaźnikiem równowagi konkurencyjnej wynosił [...]. Dla 2010 r. Standard&Poor's szacuje, że oszczędność dla La Poste wyniesie 700 mln EUR.

⁽⁶⁷⁾ Zgodnie z zasadami w dziedzinie pomocy państwa na rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych zabronione jest dokonywanie nadmiernej rekompensaty. Przypomina się ponadto, że utrzymanie usług zastrzeżonych wydaje się uzasadnione ze względu na konieczność zapewnienia prowadzenia działalności w zakresie usług powszechnych na podstawie warunków zrównoważonych finansowo (patrz motyw 16 dyrektywy 97/67/WE).

⁽⁶⁸⁾ Jak wykazuje na przykład rating La Poste wg Standard&Poor's opublikowany w kwietniu 2007 r.

⁽⁶⁹⁾ W 1998 r. liberalizacja w sektorze przesyłek listowych była ograniczona do listów o wadze ponad 350 g, których cena jest niższa od pięciokrotności publicznej opłaty za przesyłkę pierwszego stopnia wagowego z najszybszej kategorii znormalizowanej (jeśli taka istnieje). W 2003 r. limit wagowy został obniżony do 100 g a limit cenowy do trzykrotności opłaty publicznej; następnie w 2006 r. limit wagowy został obniżony do 50 g a limit cenowy do dwuipółkrotności opłaty publicznej.

⁽⁷⁰⁾ Podobnie w decyzji Komisji w sprawie N 405/2005, *Grecja – Dopłaty do systemu dobrowolnej wcześniejszej emerytury przedsiębiorstwa OTE* (Dz.U. C 151 z 29.6.2006, str. 2), Komisja uznała, że wprowadzenie systemu dobrowolnej wcześniejszej emerytury było koniecznym etapem w perspektywie dalszej prywatyzacji przedsiębiorstwa.

⁽⁷¹⁾ Patrz na przykład motyw 5 i 6 propozycji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 97/67/WE w sprawie pełnego urzeczywistnienia rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty (COM(2006) 594 z 18.10.2006).

- (175) W tym kontekście należy przypomnieć, że system emerytalny, mający zastosowanie do La Poste w myśl ustawy z 1990 r. ma specyficzne cechy (jak na przykład charakter niezwalniający ze zobowiązań składki „pracodawcy” La Poste lub też poziom tej składki – wyższy w porównaniu ze składką opłacaną przez konkurentów), które, rozważane oddzielnie, powodują zakłócenie konkurencji na niekorzyść La Poste. Zasadniczym skutkiem omawianych pomocy jest dostosowanie poziomu składek opłacanych przez La Poste do poziomu składek opłacanych przez jej konkurentów i usunięcie w ten sposób specyficznego zakłócenia konkurencji, które dotyka La Poste.
- (176) Komisja jest ponadto zdania, że omawiane środki są odpowiednio dobrane, aby zrealizować założony cel działania w interesie wspólnotowym. Żadne inne narzędzie nie mogłoby rozwiązać kwestii w sposób bardziej skuteczny. W sektorze związanym ze świadczeniem usług w ogólnym interesie gospodarczym rekompensaty za usługi publiczne mogłyby z pewnością być przyznawane, ale takie podejście nie byłoby możliwe do utrzymania długoterminowo ze względu na strukturalny charakter problemu.
- (177) Ponadto pułap, a następnie reforma, pomogły La Poste w stopniowym podejmowaniu działań jako inwestor prywatny, mający do czynienia z normalnymi warunkami komercyjnymi. Niektóre zastosowane środki, jak zatrudnianie pracowników podlegających na podstawie umów prawa prywatnego (zamiast urzędników), zostały już wprowadzone w tej perspektywie.
- (178) W odniesieniu do proporcjonalności środków należy stwierdzić, że przyznana pomoc jest ograniczona do ścisłego minimum, ponieważ zmieniony wskaźnik równowagi konkurencyjnej jest obliczany z uwzględnieniem wszystkich odnośnych składek.
- (179) Wreszcie odnawiane środki, mimo że nie dotyczą specjalnego systemu wypłacanych świadczeń emerytalnych, pozwalają na utrwalenie mechanizmu finansowania, który z powodów historycznych stał się przedawniony. Komisja uważa, że środki te wpisują się w bardziej ogólne ramy reform systemów emerytalnych w państwach członkowskich, których to reform oczekuje zarówno Rada jak i Komisja.
- Negatywne skutki pomocy**
- (180) Produkty i rynki, związane z omawianymi środkami, można sklasyfikować według przynależności do:
- (i) sektora pocztowego zastrzeżonego, objętego monopolem prawnym (jak na przykład listy o wadze niższej niż 50 g);
 - (ii) sektora pocztowego niezastzeżonego (jak na przykład przesyłki ekspresowe);
 - (iii) sektora niepocztowego, w szczególności usługi finansowe zliberalizowane od długiego czasu.
- (181) W analizie statycznej Komisja ocenia, że:
- (i) zakłócenie konkurencji jest z natury bardzo ograniczone w sektorach zastrzeżonych, gdzie nie ma konkurentów bezpośrednich. Zważywszy na historię La Poste i jej działalność jasne jest, że znaczna część⁽⁷²⁾ zobowiązań pozabilansowych w 2006 r. jest związana z działalnością sektora zastrzeżonego;
 - (ii) na rynkach pocztowych już zliberalizowanych oraz rynkach usług finansowych zasoby finansowe uzyskane przez La Poste dzięki omawianym środkom mogłyby teoretycznie umożliwić zaistnienie praktyk wykluczenia, poprzez zniechęcenie konkurentów do wejścia na dane rynki. W sektorze usług finansowych La Banque Postale posiada 10,7 % rynku bankowych usług detalicznych (dane z 2005 r.), ale charakteryzuje się bardzo ograniczonym zróżnicowaniem swojej działalności. Komisja uważa, że środki również w tym przypadku miałyby bardzo ograniczony skutek, w szczególności w sytuacji, gdy ma być zniesione specjalne prawo do dystrybucji książeczek oszczędnościowych A⁽⁷³⁾. Na rynkach pocztowych już zliberalizowanych (jak na przykład przesyłki ekspresowe) udział La Poste w rynku może być znaczny na tyle, że nie można wykluczyć wpływu omawianych środków na konkurentów. Niemniej ze względu na fakt, że obciążenia emerytalne mają charakter kosztu stałego, rzeczywisty wpływ powinien być ograniczony.
- (182) W analizie dynamicznej, w szczególności dla rynków stanowiących obecnie sektor zastrzeżony, ale które zostaną otwarte na konkurencję w najbliższych latach, Komisja jest zdania, że:
- (i) omawiane środki mogłyby teoretycznie umożliwić La Poste utrzymanie pozycji dominującej. Niemniej Komisja uznaje to ryzyko za niskie, ponieważ środki ograniczają się do dostosowania poziomu składek opłacanych przez La Poste do poziomu składek opłacanych przez konkurentów a La Poste nie odniosłaby żadnej nadmiernej korzyści finansowej z racji posiadania monopolu⁽⁷⁴⁾;
-
- ⁽⁷²⁾ Francja nie jest w stanie precyzyjnie obliczyć odnośnej kwoty, na przykład dlatego że personel, który nabywa uprawnienia emerytalne, może przechodzić z sektora zastrzeżonego do sektora zliberalizowanego, podczas gdy celem rachunkowości analitycznej nie jest śledzenie przebiegu pracy pracowników w zależności od ich przynależności do kategorii urzędników lub pracowników prawa prywatnego, ale prowadzenie oddzielnych kont dla sektorów zastrzeżonych i niezastzeżonych.
- ⁽⁷³⁾ Decyzja Komisji z dnia 10 maja 2007 r. w sprawie specjalnego prawa do dystrybucji książeczek oszczędnościowych A oraz niebieskich książeczek oszczędnościowych (C(2007) 2110) nakazuje Francji zniesienie tego systemu dystrybucji w ciągu dziewięciu miesięcy.
- ⁽⁷⁴⁾ Mimo że wyniki za 2006 r. świadczą o poprawie, to sytuacja finansowa La Poste nie jest najlepsza. W okresie 1991–2005 wskaźnik wynik/obroty wynosił średnio tylko 0,5 %. Wskaźnik wynik/obroty sektora zastrzeżonego wynosił 6,8 % w okresie 2000–2004, podczas gdy Komisja przyjęła jako wskaźnik rentowności normalnej wskaźnik dużo wyższy w sprawie *Post Office Limited*, której działalność dystrybucyjna pokrywa się z częścią działalności La Poste. Ponadto żaden inwestor prywatny nie utworzyłby sieci podobnej do pocztowej. Nie jest ona bowiem rentowna i utrzymywana jest tylko ze względu na wyznaczone La Poste zadanie świadczenia usług w interesie ogólnym oraz dzięki rekompensatom z tytułu świadczenia usług publicznych wypłacanym przez państwo (w tej kwestii Standard&Poor's zauważa, że sieć La Poste ponosi w skali roku stratę 350 mln EUR, mimo rekompensaty w wysokości 130 mln EUR w postaci zwolnienia z podatku).

(ii) nawet jeśli wspomniana przez Francję nadzwyczajna składka ryczałtowa jest w rzeczywistości zaliczką na opłatę składek związanych ze zmienionym wskaźnikiem równowagi konkurencyjnej, to płatność, możliwa dzięki pożyczce, w wysokości 2 mld EUR w 2006 r. zakłóca strukturę finansową grupy. Według Standard&Poor's La Poste zobowiązała się wobec państwa do przywrócenia do końca 2010 r. struktury finansowej, która przeważała w 2005 r., między innymi przeznaczając na spłatę zadłużenia przychody z reformy systemu emerytalnego. Sytuacja finansowa La Poste jest przez to zakłócona w krytycznym momencie, tj. tuż przez całkowitą liberalizacją sektora pocztowego.

Wnioski

(183) Z powyższego wynika, że negatywne skutki pomocy przyznanej La Poste będą umiarkowane.

(184) Ponieważ w świetle zobowiązań Francji środki ograniczają się do tego, co jest ściśle niezbędne do przywrócenia równych warunków w zakresie obowiązkowych składek na zabezpieczenie społeczne i obciążeń podatkowych i usuwają zakłócenie konkurencji, które stawiało La Poste w niekorzystnej sytuacji, nie zmieniają one warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem. W związku z tym Komisja uważa, że omawiana pomoc jest zgodna z wspólnym rynkiem i że żaden dodatkowy środek wyrównawczy nie jest konieczny.

6.4. Uwaga uzupełniająca: precedens „EDF”

(185) W swojej decyzji 2005/145/WE w sprawie EDF Komisja wyraziła zgodę na pomoc państwa zwalniająca przedsiębiorstwa danego sektora ze specjalnych zobowiązań emerytalnych, które wykraczały ponad zobowiązania wynikające z ogólnego systemu emerytalnego i które zostały wprowadzone w okresie monopolu. Przy tej okazji Komisja uznała, że częściowa ulga w zobowiązaniu, wynikającym z mechanizmu finansowania specjalnych uprawnień emerytalnych nabytych przed datą reformy stanowiła pomoc państwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 Traktatu, która mogła być uznana za zgodną ze wspólnym rynkiem. Komisja uznała w swojej analizie zgodności, że sytuacja EDF nie była bardzo odmienna w swoim charakterze od sytuacji „kosztów osieroconych” w sektorze energetycznym. Była to bowiem pomoc, mająca na celu ułatwienie przejścia w kierunku sektora energetycznego działającego na zasadach konkurencyjnych. Komisja uznała za właściwe porównanie pomocy dla EDF do rekompensaty kosztów osieroconych i zapowiedziała, że takie podejście będzie stosowała w analizach podobnych przypadków.

(186) W decyzji EDF pomoc dotyczyła tylko działalności prowadzonej tradycyjnie jako działalność monopolowa. Nie jest to jednak taki sam przypadek jak niniejsza sprawa, która dotyczy zarówno sektora zastrzeżonego jak i sektora zliberalizowanego. EDF i La Poste nie są więc przypadkami podobnymi. Niemniej w analizie podobnej do metody kosztów osieroconych w decyzji o wszczęciu procedury wyjaśnia się, że: „na tym etapie Komisja nie jest w stanie stwierdzić, czy środki są niezbędne aby w pełni wykorzystać możliwości płynące z liberalizacji rynku usług pocztowych. Takie rozumowanie może być przeprowadzone, jeżeli Komisja będzie pewna, że La Poste znajduje się faktycznie w sytuacji porównywalnej do sytuacji konkurentów”.

(187) Komisja stwierdza teraz, że:

(i) La Poste nie zatrudnia już nowych urzędników;

(ii) zmieniony wskaźnik równowagi konkurencyjnej plasuje La Poste w sytuacji równowagi konkurencyjnej w porównaniu z konkurentami pod względem obowiązkowych składek na zabezpieczenie społeczne i obciążeń podatkowych;

(iii) zobowiązania wynikające z ustawy z 1990 r. przed liberalizacją sektora pocztowego mogły pogorszyć konkurencyjność La Poste w otoczeniu w trakcie liberalizacji.

(188) Na tej podstawie Komisja uznaje, że omawiana pomoc zwalnia La Poste z obowiązku opłacania specjalnych świadczeń emerytalnych, które przekraczały wysokość świadczeń, wynikających z ogólnego systemu emerytalnego i które zostały wprowadzone w okresie monopolu.

6.5. Brak rezerw na zobowiązania emerytalne począwszy od 2007 r.

(189) Komisja zauważa, że La Poste księgowała zobowiązania emerytalne zatrudnionych urzędników w pozabilansowych pozycjach ksiąg aż do roku 2006. Jeśli składka nie zostałaby przekształcona w składkę zwalniająca ze zobowiązań, La Poste musiałaby utworzyć odpowiednie rezerwy na zobowiązania w bilansie począwszy od 2007 r. Wynika to z normalnego, niemającego wyjątkowego charakteru zastosowania międzynarodowych standardów rachunkowości, przewidzianego rozporządzeniem (WE) nr 1606/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 lipca 2002 r. w sprawie stosowania międzynarodowych standardów rachunkowości⁽⁷⁵⁾. Brak rezerwy nie stanowi więc pomocy państwa. Nie wiąże się on również sam w sobie z zaangażowaniem zasobów państwowych innych niż wynikające z omawianych środków.

⁽⁷⁵⁾ Dz.U. L 243 z 11.9.2002, str. 1.

7. WNIOSKI

(190) Pułap ustanowiony w 1998 r. i reforma systemu emerytalnego urzędników państwowych zatrudnionych w przedsiębiorstwie La Poste na mocy art. 150 ustawy zmieniającej ustawę budżetową na rok 2006 stanowią pomoc państwa zgodną ze wspólnym rynkiem pod warunkiem, że:

- (i) obliczany co roku wskaźnik równowagi konkurencyjnej uwzględni w kategorii działalności „usług finansowych” tę część personelu wielo-profilowego, która jest refakturowana na La Banque Postale na podstawie dokładnych danych wynikających z rachunkowości analitycznej La Poste, oraz że
- (ii) wskaźnik równowagi konkurencyjnej obejmie wszystkie obowiązkowe składki i opłaty na zabezpieczenie społeczne i obciążenia podatkowe, w tym na AGS, składkę na bezrobocie, nadzwyczajną składkę solidarną oraz koszt świadczeń samo-ubezpieczenia przez La Poste,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

Ustanowiony w 1998 r. pułap kwoty zwracanej przez przedsiębiorstwo La Poste za świadczenia emerytalne wypłacane przez państwo zatrudnionym w niej urzędnikom państwowym a także zgłoszona reforma systemu emerytalnego ww. urzędników, ustanowiona na mocy art. 150 ustawy zmieniającej ustawę budżetową na rok 2006 stanowią pomoc państwa zgodną ze wspólnym rynkiem, jeżeli są spełnione warunki przewidziane w art. 2.

Artykuł 2

1. Wskaźnik równowagi konkurencyjnej obliczany co roku w celu ustalenia kwoty zwalniającej składki „pracodawcy”, o której mowa w art. 150 ustawy zmieniającej ustawę budżetową na rok 2006, powinien uwzględniać w kategorii działalności „sektora finansowego” tę część personelu wielo-profilowego, która jest refakturowana na La Banque Postale na podstawie danych wynikających z rachunkowości analitycznej La Poste.

2. Wskaźnik równowagi konkurencyjnej powinien obejmować wszystkie obowiązkowe składki i opłaty na zabezpieczenie społeczne i obciążenia podatkowe, w tym na AGS (*Association pour la Gestion du régime de garantie des créances des Salariés* – Stowarzyszenie na rzecz Zarządzania Systemem Gwarancji Wierzytelności Pracowników), składkę na bezrobocie, nadzwyczajną składkę solidarną oraz koszt świadczeń samo-ubezpieczenia przez La Poste.

Artykuł 3

W ciągu dwóch miesięcy od daty powiadomienia o niniejszej decyzji Francja informuje Komisję o środkach podjętych w celu dostosowania się do decyzji.

Artykuł 4

Niniejsza decyzja skierowana jest do Republiki Francuskiej.

Sporządzono w Brukseli, dnia 10 października 2007 r.

W imieniu Komisji

Neelie KROES

Członek Komisji