

II

(Akty o charakterze nieustawodawczym)

DECYZJE

DECYZJA KOMISJI

z dnia 25 stycznia 2012 r.

w sprawie środka pomocy SA.14588 (C 20/09) udzielonego przez Belgię na rzecz De Post-La Poste (obecnie bpost)

(notyfikowana jako dokument nr C(2012) 178)

(Jedynie teksty w języku francuskim i niderlandzkim są autentyczne)

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

(2012/321/UE)

KOMISJA EUROPEJSKA,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 108 ust. 2 akapit pierwszy ⁽¹⁾,

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 ⁽²⁾ i uwzględniając otrzymane odpowiedzi,

a także mając na uwadze, co następuje:

1. PROCEDURA

1.1. STWIERDZENIE NIEWAŻNOŚCI DECYZJI KOMISJI Z 2003 r. PRZEZ SĄD

(1) Dnia 3 grudnia 2002 r. władze belgijskie poinformowały ⁽³⁾ Komisję o podwyższeniu kapitału przedsiębiorstwa De Post-La Poste (zwanego dalej „DPLP”, obecnie „bpost” ⁽⁴⁾), belgijskiego operatora pocztowego. Po wstępnym zbadaniu zgłoszenia Komisja postanowiła dnia 23 lipca 2003 r. ⁽⁵⁾ nie wnosić sprzeciwu wobec zgłoszonego środka. W swojej decyzji Komisja uznała, że zastrzyk kapitałowy, wraz z innymi środkami na rzecz przedsiębiorstwa DPLP określonymi w ramach wstępnego postępowania wyjaśniającego, nie stanowił nadwyżki rekompensaty z tytułu kosztów netto poniesionych w związku z wypełnianiem zadań w zakresie świadczenia usługi publicznej w latach 1992–2002.

⁽¹⁾ Ze skutkiem od dnia 1 grudnia 2009 r. art. 87 oraz 88 Traktatu WE stały się odpowiednio art. 107 oraz 108 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Treść tych dwóch grup postanowień jest zasadniczo identyczna. Do celów niniejszej decyzji odniesienia do art. 107 i 108 TFUE należy, w stosownych przypadkach, rozumieć jako odniesienia do art. 87 i 88 Traktatu WE.

⁽²⁾ Dz.U. C 176 z 29.7.2009, s. 17.

⁽³⁾ Sprawa N 763/02.

⁽⁴⁾ Od dnia 1 września 2010 r. (<http://www.bpost.be/site/fr/postgroup/bpost/intro/index.html>).

⁽⁵⁾ C(2003)2508 wersja ostateczna (Dz.U. C 241 z 8.10.2003, s. 13).

(2) Decyzja Komisji została zaskarżona przed Sądem dnia 27 listopada 2003 r. przez przedsiębiorstwo Deutsche Post AG i jego belgijską spółkę zależną DHL International ⁽⁶⁾. Dnia 10 lutego 2009 r. Sąd stwierdził nieważność decyzji Komisji. Sąd stwierdził, że Komisja podjęła decyzję o niewnoszeniu zastrzeżeń, pomimo poważnych trudności, ze względu na które powinna była wszcząć formalne postępowanie wyjaśniające.

(3) W kwietniu 2009 r. Belgia złożyła odwołanie ⁽⁷⁾ (C-148/09) do Trybunału Sprawiedliwości od stwierdzenia przez Sąd nieważności decyzji Komisji z dnia 23 lipca 2003 r.

(4) W dniu 22 września 2011 r. Trybunał oddalił odwołanie Belgii i uznał, że Sąd słusznie stwierdził nieważność decyzji Komisji z 2003 r.

1.2. SKARGA DOTYCZĄCA POMOCY W ZAKRESIE DYSTRYBUCJI PRASY

(5) W 2005 roku, na mocy zarówno zasad ochrony konkurencji, jak i zasad pomocy państwa, część prywatnych belgijskich przedsiębiorstw zajmujących się dystrybucją prasy zaskarżyła ⁽⁸⁾ umowę dotyczącą dystrybucji prasy zawartą przez władze belgijskie i przedsiębiorstwo DPLP. W ramach umowy powierza się przedsiębiorstwu DPLP

⁽⁶⁾ Wyrok z dnia 10 lutego 2009 r. w sprawie T-388/03 Deutsche Post i DHL International przeciwko Komisji, Zb.Orz. [2009], s. II-199.

⁽⁷⁾ Wyrok z dnia 22 września 2011 r. w sprawie C-148/09 P Belgia przeciwko Deutsche Post AG i DHL International, dotychczas nieopublikowany.

⁽⁸⁾ Sprawa nr CP 218/2005.

zadania w zakresie świadczenia usługi publicznej polegającej na dystrybucji prasy na terenie całej Belgii oraz ustala się stawki za świadczenie tej usługi oraz rekompensatę, która przysługuje przedsiębiorstwu DPLP z tytułu kosztów dodatkowych poniesionych w związku z wykonywaniem tego obowiązku. Głównym przedmiotem skargi są stawki za usługi świadczone przez przedsiębiorstwo DPLP, które zdaniem skarżących są tak niskie, że skutecznie eliminują każdą potencjalną konkurencję.

- (6) W odniesieniu do zasad pomocy państwa Komisja odrzuciła skargę, ponieważ ze wstępnej oceny wynikało, że nie doszło do nadwyżki rekompensaty kosztów dodatkowych usługi publicznej. W maju 2009 r. skarżący zakwestionowali jednak to wstępne stanowisko, przedstawili dodatkowe informacje i wystąpili do Komisji o przeprowadzenie szczegółowego postępowania wyjaśniającego.

1.3. CZWARTA UMOWA O ZARZĄDZANIE (LATA 2005–2010)

- (7) Badając skargę dotyczącą rekompensaty za dystrybucję prasy, Komisja dowiedziała się, że Belgia w 2005 r. zawarła z przedsiębiorstwem DPLP umowę o zarządzanie („contrat de gestion”), która nie została zgłoszona Komisji i w której przewidziano wypłatę rekompensaty za usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym. W związku z tym Komisja wszczęła sprawę z urzędu⁽¹⁾ i wezwała Belgię do udzielenia informacji w kwietniu 2007 r.
- (8) W grudniu 2007 r. władze belgijskie odpowiedziały, że nie uznają rekompensaty z tytułu usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym za pomoc państwa, ponieważ spełnia ona wszystkie cztery warunki określone w wyroku w sprawie Altmark⁽²⁾. Następnie władze belgijskie przedstawiły informacje dotyczące czwartej umowy o zarządzanie, w szczególności w odniesieniu do systemu księgowania kosztów stosowanego do obliczania rekompensaty wypłacanej przez państwo.
- (9) Następnie środki, które były przedmiotem sprawy wszczętej z urzędu i skarg, objęto formalnym postępowaniem wyjaśniającym C20/09 wszczętym w dniu 23 lipca 2009 r.

1.4. DECYZJA O WSZCZĘCIU POSTĘPOWANIA

- (10) Uwzględniając stwierdzenie przez Sąd nieważności decyzji Komisji z dnia 23 lipca 2003 r. i po zbadaniu informacji przedstawionych przez władze belgijskie na temat przedmiotowego środka, w dniu 13 lipca 2009 r. Komisja podjęła decyzję o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego określonego w art. 108 ust. 2 TFUE⁽³⁾.
- (11) Decyzję Komisji o wszczęciu postępowania opublikowano w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*, a Komisja wezwała zainteresowane strony do przedstawienia uwag.

⁽¹⁾ Sprawa nr CP 100/2007.

⁽²⁾ Wyrok Trybunału z dnia 24 lipca 2003 r. w sprawie C-280/00 Altmark Trans GmbH i Regierungspräsidium Magdeburg przeciwko Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, Rec. [2003], s. I-07747.

⁽³⁾ Dz.U. C 176 z 29.7.2009, s. 17.

1.5. UWAGI WŁADZ BELGIJSKICH DOTYCZĄCE DECYZJI O WSZCZĘCIU POSTĘPOWANIA

- (12) W dniu 13 sierpnia 2009 r. władze belgijskie przedstawiły uwagi, po czym przedstawiły dalsze uwagi w dniach 10 września 2009 r., 12 października 2009 r., 23 kwietnia 2010 r., 26 kwietnia 2010 r., 19 października 2010 r., 19 listopada 2010 r., 21 grudnia 2010 r., 18 stycznia 2011 r., 17 lutego 2011 r., 2 marca 2011 r., 29 marca 2011 r., 11 kwietnia 2011 r., 10 maja 2011 r., 27 maja 2011 r., 14 czerwca 2011 r., 10 sierpnia 2011 r., 26 sierpnia 2011 r., 7 października 2011 r., 14 grudnia 2011 r., 19 grudnia 2011 r., 20 grudnia 2011 r. i 26 grudnia 2011 r. Władze belgijskie zwróciły uwagę, że w dniu 22 kwietnia 2009 r. wniosły odwołanie od wyroku Sądu z dnia 10 lutego 2009 r. i przedstawiły wyjaśnienia dotyczące rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych oraz innych środków *ad hoc* na rzecz przedsiębiorstwa DPLP.

1.6. UWAGI STRON TRZECICH DOTYCZĄCE DECYZJI O WSZCZĘCIU POSTĘPOWANIA I UWAGI WŁADZ BELGIJSKICH DOTYCZĄCE UWAG STRON TRZECICH

- (13) W dniu 28 sierpnia 2009 r. uwagi przedstawiły Deutsche Post AG i DHL International NV/SA.
- (14) Vlaamse Federatie van Persverspreiders (niderlandzkojęzyczne stowarzyszenie dystrybutorów prasy, zwane dalej „VFP”) i Prodipresse („Union des professionnels de la diffusion de la presse”, francuskojęzyczne stowarzyszenie dystrybutorów prasy) przedstawiły uwagi w dniu 28 sierpnia 2009 r.
- (15) Spółka Belgische Distributiedienst NV/Belgique Diffusion SA (konkurent DPLP na rynku dystrybucji prasy, zwana dalej „BD”) przedstawiła uwagi w dniu 28 sierpnia 2009 r.
- (16) Association Belge des Editeurs de Journaux/Belgische Vereniging van Dagbladuitgevers (belgijskie stowarzyszenie wydawców gazet) przedstawiło uwagi w dniu 28 sierpnia 2009 r.

2. SZCZEGÓŁOWY OPIS ŚRODKÓW POMOCY

2.1. STATUS PRAWNY I DZIAŁALNOŚĆ PRZEDSIĘBIORSTWA DPLP

- (17) Poczta belgijska była agencją państwową („Régie des Postes”) do 1992 r., w którym uzyskała odrębną osobowość prawną („entreprise publique autonome”, samodzielne przedsiębiorstwo publiczne). W 2000 r. jej status prawny zmienił się na „société anonyme de droit public” (spółka akcyjna będąca własnością państwa).
- (18) W 2010 r. dochód z działalności operacyjnej przedsiębiorstwa DPLP wyniósł 2 318 mln EUR, a jego zysk z działalności operacyjnej – 319 mln EUR. Na koniec 2010 r. przedsiębiorstwo DPLP zatrudniało 33 616 osób. Tytułem porównania, w 2002 r. liczba pracowników przedsiębiorstwa wynosiła 42 000 osób. Koszty osobowe stanowiły 65 % łącznych kosztów operacyjnych.

(19) Akcjonariuszem mniejszościowym posiadającym 50 % akcji minus jedna akcja jest prywatny inwestor CVC Capital Partners. Akcjonariuszem większościowym jest państwo belgijskie.

2.2. PRZEGLĄD ODPOWIEDNICH ŚRODKÓW PAŃSTWOWYCH

2.2.1. Zadania w zakresie świadczenia usługi publicznej w okresie 1992–2010

(20) Przedsiębiorstwu DPLP powierzono zadania w zakresie świadczenia usługi publicznej na mocy ustawy w sprawie usług pocztowych ⁽¹⁾ i zawarto z nim cztery następujące po sobie umowy o zarządzanie obejmujące cały okres objęty postępowaniem wyjaśniającym, tj. lata 1992–2010.

2.2.1.1. Obowiązki świadczenia usługi publicznej określone w umowach o zarządzanie

(21) Umowy o zarządzanie określają zasady i warunki wykonywania zadań podejmowanych przez przedsiębiorstwo DPLP w ramach jego działalności prowadzonej w interesie publicznym i ustalają wysokość interwencji finansowej państwa belgijskiego.

(22) Od czasu nadania przedsiębiorstwu DPLP osobowości prawnej w 1992 r. podpisało ono cztery umowy o zarządzanie z państwem belgijskim obejmujące następujące okresy ⁽²⁾:

- 1) pierwsza umowa: 14.9.1992 r. – 31.12.1996 r.;
- 2) druga umowa: 1.1.1997 r. – 23.9.2002 r.;
- 3) trzecia umowa: 24.9.2002 r. – 23.9.2005;
- 4) czwarta umowa: 24.9.2005 r. – 23.9.2010 r., przedłużona do czasu zawarcia nowej umowy.

(23) W umowach o zarządzanie określono zadania w zakresie świadczenia usługi publicznej. Zadania w zakresie świadczenia usługi publicznej określone przez państwo belgijskie w obowiązującej umowie o zarządzanie są następujące ⁽³⁾:

Usługi pocztowe

- (i) powszechna usługa pocztowa;
- (ii) dystrybucja gazet codziennych;
- (iii) dystrybucja czasopism;
- (iv) dystrybucja materiałów wyborczych;
- (v) specjalne stawki dla organizacji niedochodowych;
- (vi) poczta niepodlegająca opłatom pocztowym (korespondencja królewska i inna specjalna korespondencja);

⁽¹⁾ Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. w sprawie reformy określonych publicznych przedsiębiorstw handlowych.

⁽²⁾ Do celów niniejszej decyzji ocena Komisji obejmuje wszystkie cztery umowy o zarządzanie, o ile nie wskazano inaczej.

⁽³⁾ Rozdział 2 („Zadania w zakresie świadczenia usług publicznych”) czwartej umowy o zarządzanie, art. 2–8. Dostępny na stronie internetowej: http://www.bpost.be/site/fr/docs/corporate_governance/4e_contratgestion_fr.pdf. W trzech wcześniejszych umowach o zarządzanie zadania w zakresie świadczenia usług publicznych powierzone przedsiębiorstwu DPLP były zasadniczo takie same, z wyjątkiem drobnych różnic w opisie i podziale zadań na grupy.

(vii) międzynarodowe usługi pocztowe;

(viii) międzynarodowe paczki.

Usługi finansowe

(ix) przyjmowanie depozytów gotówkowych na pocztowych rachunkach bieżących;

(x) nadawanie przekazów pocztowych;

(xi) doręczanie do domu emerytur, rent rodzinnych i rent inwalidzkich;

(xii) wypłaty należności za udział w wyborach;

(xiii) księgowanie środków finansowych i dokumentów związanych z mandatami drogowymi;

(xiv) zezwolenia na połów ryb.

Sprzedaż znaczków

(xv) sprzedaż znaczków.

Inne usługi publiczne

(xvi) społeczna rola listonosza;

(xvii) właściwe informowanie społeczeństwa;

(xviii) drukowanie i dostarczanie poczty elektronicznej;

(xix) usługi w zakresie certyfikacji wiadomości poczty elektronicznej;

(xx) usługi świadczone na rzecz państwowych biegłych rewidentów;

(xxi) sprzedaż znaczków skarbowych i znaczków na opłaty karne;

(xxii) współpraca przy dystrybucji paczek z kartami do głosowania.

2.2.2. Środki publiczne objęte postępowaniem wyjaśniającym

(24) W okresie 1992–2010 przedsiębiorstwu DPLP przyznano wsparcie publiczne w formie szeregu różnych środków:

1) zwolnienia ze zobowiązań emerytalnych: po reformie emerytalnej z 1997 r. państwo zwolniło przedsiębiorstwo DPLP ze skumulowanych zobowiązań emerytalnych o wartości 3,8 mld EUR;

2) roczna rekompensata z tytułu kosztów wykonywania obowiązku świadczenia usługi publicznej ⁽⁴⁾ w wysokości 5,2 mld EUR w latach 1992–2010;

3) zastrzyki kapitałowe: dwa w 1997 r. (62 mln EUR), jeden w 2003 r. (297,5 mln EUR) i jeden w 2006 r. (40 mln EUR);

4) zwolnienia podatkowe: zwolnienie z podatku od przedsiębiorstw, podatku od nieruchomości i innych podatków pośrednich i lokalnych;

⁽⁴⁾ Zob. motyw 33.

5) przekazanie budynków: 63 budynki warte 112,2 mln EUR przekazano przedsiębiorstwu DPLP w 1992 r.;

6) gwarancja państwa udzielona w 2004 r. ze składką 0,25 % na pożyczkę w wysokości 100 mln EUR.

2.2.2.1. Zwolnienia ze zobowiązań emerytalnych

(25) W 1992 r. Régie des Postes przekształcono w drodze ustawy w samodzielne przedsiębiorstwo publiczne o nazwie „De Post-La Poste”. Przedsiębiorstwo DPLP, jako prawny następcą Régie des Postes, przejęło jej aktywa i personel. W wyniku przekształcenia doszło do istotnej zmiany modelu działalności:

1) od tego czasu przedsiębiorstwem DPLP zarządzała jego własna rada dyrektorów i komitet zarządzający, a rząd zachował jedynie uprawnienia w zakresie nadzoru związane z przestrzeganiem prawa i umowy o zarządzanie. Wcześniej natomiast Régie des Postes było zarządzane przez właściwego

ministra, pod jego zwierzchnictwem i kierownictwem ⁽¹⁾;

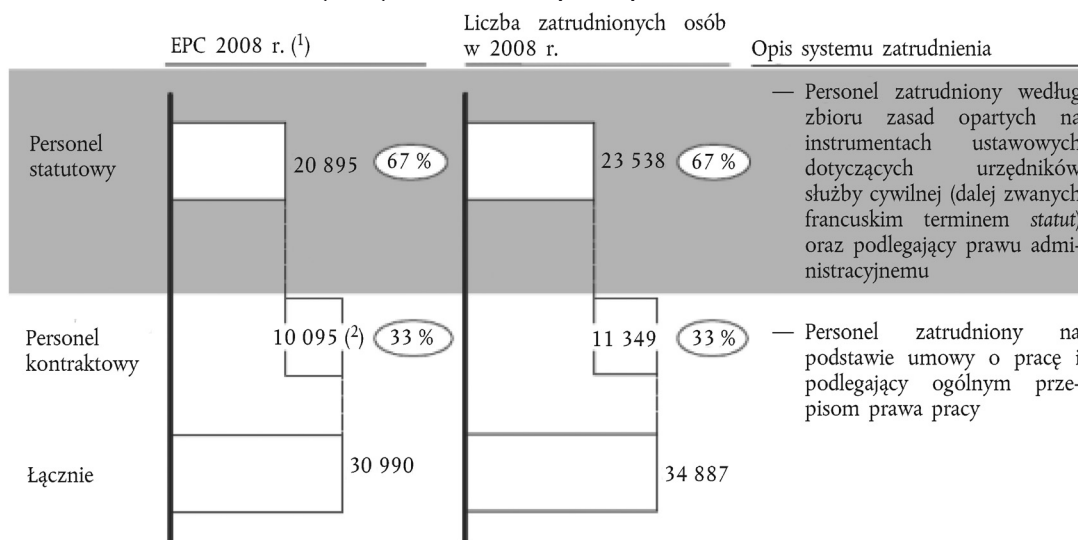
2) zasadniczo przedsiębiorstwo DPLP było odpowiedzialne za bilansowanie własnych ksiąg, natomiast poprzednio roczny budżet Régie des Postes sporządzał właściwy minister, który przedstawiał go w Parlamencie do zatwierdzenia w formie załącznika do budżetu swojego resortu.

(26) Przedsiębiorstwo DPLP przejęło zatem w 1992 r. odpowiedzialność za 43 747 urzędników służby cywilnej i za zapewnienie związanej z tym faktem ochrony prawnej, która im przysługiwała, w zakresie bezpieczeństwa zatrudnienia, wynagrodzenia i uprawnień emerytalnych (art. 33 ustawy z dnia 21 marca 1991 r.).

(27) W 2008 r. w przedsiębiorstwie DPLP nadal zatrudnionych było 23 500 pracowników statutowych (o statusie podobnym do statusu urzędników służby cywilnej), stanowiących około dwie trzecie łącznej siły roboczej, co przedstawiono poniżej.

Rysunek 1

Systemy zatrudnienia w przedsiębiorstwie DPLP



⁽¹⁾ Dane pochodzące ze sprawozdania socjalnego z 2008 r. (EPC: ekwiwalent pełnego czasu pracy).

⁽²⁾ [...] (Tajemnica handlowa).

Źródło: władze belgijskie.

(28) W okresie 1972–1996 emerytury wypłacano w ramach systemu repartycyjnego. W ramach tego systemu przedsiębiorstwo DPLP zwracało państwu wartość emerytur, które państwo wypłacało byłym pracownikom będącym emerytowanymi urzędnikami służby cywilnej ⁽²⁾ z tytułu uprawnień emerytalnych, które zakumulowali od 1972 r., w którym poczta belgijska stała się oddzielną jednostką rachunkową w państwie (Régie des Postes).

(29) System finansowania emerytur pozostał w niezmienionej formie do reformy emerytalnej z 1997 r. W ramach tej reformy dostosowano system emerytur pierwszego filara dla personelu statutowego przedsiębiorstwa DPLP do systemu sektora prywatnego: od 1997 r. przedsiębiorstwo DPLP musiało płacić składkę na emerytury do ONSS (belgijskiego Krajowego Urzędu Ubezpieczeń Społecznych) w wysokości 8,86 % wynagrodzeń.

⁽¹⁾ Artykuł 7 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1971 r. w sprawie ustanowienia Régie des Postes: „Régie jest reprezentowane i zarządzane przez ministra właściwego ds. usług pocztowych i usług związanych z czekami. Minister ten jest uprawniony do wykonywania wszystkich zadań związanych z zarządzaniem”.

⁽²⁾ W rozumieniu art. 21 ustawy z dnia 6 lipca 1971 r. w sprawie ustanowienia Régie des Postes, o której mowa była już w poprzednim przypisie.

(30) Równocześnie państwo zgodziło się przejąć zakumulowane zobowiązania emerytalne wynoszące 3,8 mld EUR.

2.2.2.2. *Roczna rekompensata kosztów wykonywania obowiązków świadczenia usługi publicznej*

(31) W każdej umowie przewidziano wypłatę przez państwo rocznej rekompensaty z tytułu wykonywania zadań w zakresie świadczenia usługi publicznej określonych w danej umowie.

(32) Na mocy trzech pierwszych umów rekompensatę obliczano na podstawie faktycznej różnicy między wydatkami ponoszonymi na wykonywanie zadań w zakresie świadczenia usługi publicznej a uzyskanym z tego tytułu dochodem. Na mocy czwartej umowy o zarządzanie wypłacana jest stała kwota rekompensaty w oparciu o prognozowaną różnicę między kosztami poniesionymi przez przedsiębiorstwo DPLP a dochodami generowanymi w ramach korzystania z usług publicznych. Rekompensata ta podlega ograniczeniu określonemu w umowach o zarządzanie⁽¹⁾.

(33) Na mocy obowiązującej umowy o zarządzanie⁽²⁾ przedsiębiorstwo DPLP jest uprawnione do otrzymywania rekompensaty od państwa za świadczenie następujących usług publicznych:

Usługi pocztowe

- (ii) dystrybucja gazet codziennych;
- (iii) dystrybucja czasopism;
- (iv) dystrybucja materiałów wyborczych;
- (v) specjalne stawki dla organizacji niedochodowych;
- (vi) poczta niepodlegająca opłatom pocztowym (korespondencja królewska i inna specjalna korespondencja).

Usługi finansowe

- (ix) przyjmowanie depozytów gotówkowych na pocztowych rachunkach bieżących;
- (x) nadawanie przekazów pocztowych;
- (xi) doręczanie do domu emerytur, rent rodzinnych i rent inwalidzkich;
- (xiii) księgowanie środków finansowych i dokumentów związanych z mandatami drogowymi;
- (xiv) zezwolenia na połów ryb.

Sprzedaż znaczków

- (xv) sprzedaż znaczków.

Inne usługi publiczne

- (xvi) społeczna rola listonosza;
- (xx) usługi świadczone na rzecz państwowych biegłych rewidentów;
- (xxi) Sprzedaż znaczków skarbowych i znaczków na opłaty karne.

Dystrybucja prasy jako zadanie różniące się od usługi powszechnej

(34) Należy zauważyć, że powszechną usługę pocztową wyłączono z rekompensaty na mocy ostatnich trzech umów o zarządzanie⁽³⁾. Mimo że dystrybucja prasy może zasadniczo stanowić element usługi powszechnej zgodnie z dyrektywą 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⁽⁴⁾, konkretne obowiązki (dystrybucja gazet codziennych i czasopism), podlegające rekompensacie na mocy umów o zarządzanie, określiły władze belgijskie zgodnie z kryteriami odróżniającymi je od powszechnej usługi pocztowej. Te kryteria to: 1) cele obowiązku wykraczające poza świadczenie powszechnej usługi pocztowej; 2) szczególne warunki określone w umowach; oraz 3) szczegółowe przepisy dotyczące wyceny różniące się od przepisów dotyczących wyceny usługi powszechnej.

(35) Cele obowiązku: władze belgijskie uważają za szczególnie istotne zapewnienie powszechnej dystrybucji prasy drukowanej na terenie całej Belgii w celu zwiększenia poziomu informowania i różnorodności opinii oraz w celu promowania uczestnictwa społeczeństwa w debacie politycznej.

(36) W umowie określono szczególne wymogi operacyjne: szczególna usługa polegająca na dystrybucji prasy, narzucona DPLP i skutkująca przyznaniem przedsiębiorstwu rekompensaty, wykracza poza konwencjonalną usługę w zakresie dystrybucji objętą usługą powszechną. Podlega ona szeregowi rygorystycznych wymogów jakościowych i wykonania pod względem: czasu dostarczania (np. przed 7.30), częstotliwości, sposobów dostarczania w odniesieniu do wydawców, elastyczności w odniesieniu do wydawców pod względem ilości oraz ciągłości świadczenia usługi (w tym wąska definicja siły wyższej).

(37) Szczególna kalkulacja ceny: stawki dotyczące dystrybucji prasy skutkujące przyznaniem rekompensaty są ustalane w ramach negocjacji trójstronnych (państwo belgijskie/DPLP/sektor prasowy) oraz, w odróżnieniu od stawek powszechnej usługi publicznej, nie wymagają zatwierdzenia przez regulatora. O ile stawki powszechnej usługi publicznej są dostosowane do kosztów, stawki w zakresie szczególnego obowiązku polegającego na dystrybucji prasy skutkującego przyznaniem rekompensaty są znacznie niższe, aby można było zrealizować szczególne cele tego obowiązku.

⁽¹⁾ Artykuł 13 ust. 1 czwartej umowy o zarządzanie.

⁽²⁾ Rozdział 3 sekcja 4 („Wkład państwa w koszty związane z zadaniami w zakresie świadczenia usług publicznych”), art. 12 i 13 czwartej umowy o zarządzanie.

⁽³⁾ Pierwszą umowę o zarządzanie zawarto przed przyjęciem dyrektywy 97/67/WE i wprowadzeniem pojęcia usługi powszechnej.

⁽⁴⁾ Dz.U. L 15 z 21.1.1998, s. 14. Zob. w szczególności art. 2: gazety i czasopisma są wymienione w wykazie przesyłek pocztowych, które mają być przewożone przez operatora świadczącego usługę powszechną.

Kwota wypłacanej rekompensaty z tytułu świadczenia usługi publicznej

- (38) Usługi publiczne wymienione w motywie 33 podlegają rekompensacie z tytułu świadczenia usługi publicznej. W poszczególnych latach obrotowych faktycznie wypłacona rekompensata z tytułu świadczenia usługi publicznej wyniosła:

Pierwsza umowa o zarządzanie

Rok	Kwota (w EUR)
1992 (*)	91 720 000
1993	351 327 000
1994	322 138 000
1995	368 308 000
1996	314 205 000

(*) Wyłącznie ostatni kwartał.

Druga umowa o zarządzanie

Rok	Kwota (w EUR)
1997	208 934 000
1998	228 629 000
1999	213 788 000
2000	216 282 000
2001	224 269 000
2002	194 559 000

Trzecia umowa o zarządzanie

Rok	Kwota (w EUR)
2003	175 554 000
2004	247 606 000
2005	254 825 000

Czwarta umowa o zarządzanie

Rok	Kwota (w EUR)
2006	299 729 000
2007	306 396 000
2008	315 683 000
2009	321 244 000
2010	325 735 000

2.2.2.3. Zastrzyki kapitałowe

- (39) Zastrzyki kapitałowe w 1997 r.: przedsiębiorstwo DPLP otrzymało dwa niezgłoszone zastrzyki kapitałowe w wysokości 62 mln EUR. Władze belgijskie stwierdziły później, że w rzeczywistości fundusze te stanowiły opóźnioną rekompensatę z tytułu świadczenia usługi publicznej, która nie została wypłacona przedsiębiorstwu DPLP w terminie.
- (40) Zastryk kapitałowy w 2003 r.: władze belgijskie wniosły do przedsiębiorstwa DPLP kapitał w wysokości 297,5 mln EUR. Twierdzą, że tego zastryku dokonano na warunkach

prywatnego inwestora, a zatem zgodnie z testem prywatnego inwestora nie stanowi on pomocy państwa.

- (41) Zastryk kapitałowy w 2006 r.: władze belgijskie dokonały nowego zastryku kapitałowego w wysokości 40 mln EUR. Twierdzą one, że zastryk ten był zgodny z testem prywatnego inwestora, ponieważ został on dokonany na warunkach identycznych z warunkami mającymi zastosowanie do inwestora prywatnego (o równym stopniu uprzywilejowania).

2.2.2.4. Zwolnienia podatkowe

- (42) Do dnia 31 grudnia 2005 r. przedsiębiorstwo DPLP było zwolnione z podatku od przedsiębiorstw.
- (43) W trakcie okresu badanego w ramach postępowania wyjaśniającego przedsiębiorstwo DPLP zwolniono z podatku od nieruchomości wykorzystywanych do celów realizacji zadań w zakresie świadczenia usługi publicznej. W skali roku korzyść z tego tytułu wahała się między [...] (*) EUR a [...] EUR. Gdyby podatek ten był uiszczany, koszt produktów (zarówno usługi publicznej, jak i produktów komercyjnych) dostarczanych w tych budynkach, uległby proporcjonalnemu wzrostowi.
- (44) Przedsiębiorstwo DPLP zwolniono również z innych podatków pośrednich i lokalnych. Władze belgijskie nie są w stanie oszacować dokładnej wartości powstałych w ten sposób korzyści, jednak twierdzą one, że środek ten jest zgodny z zasadami *de minimis*.
- (45) Przedmiotowe zwolnienia podatkowe istniały przed wejściem w życie Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą w 1958 r. i nadal istnieją w niezmienionej zasadniczo formie. Chociaż ze zwolnienia z podatku od przedsiębiorstw zrezygnowano w dniu 31 grudnia 2005 r., to dwa pozostałe środki nadal mają zastosowanie.

2.2.2.5. Przekazanie budynków

- (46) W 1992 r. państwo belgijskie nieodpłatnie przekazało przedsiębiorstwu DPLP 63 budynki⁽¹⁾. Przedsiębiorstwo DPLP już wcześniej korzystało z tych budynków, jednak z prawnego punktu widzenia należały one do państwa. Łączną wartość budynków oszacowano na 112,2 mln EUR⁽²⁾. Budynki nie wchodziły w skład pierwotnych aktywów i stanowiły dodatek do tych aktywów, które zostały odłączone od własności państwowej w 1971 r., w którym poczta stała się oddzielną agencją państwową (Régie des Postes). Agencja Régie des Postes była już wtedy właścicielem prawnym aktywów, które zostały uwzględnione w jej bilansie. Natomiast dodatkowe budynki przekazane w 1992 r. miały stanowić rekompensatę z tytułu pozostałego obciążenia przedsiębiorstwa DPLP wynikającego z systemu emerytalnego w czasie zmiany jego statusu z agencji państwowej na samodzielne przedsiębiorstwo publiczne.

(*) Informacje poufne.

(1) W 1992 r. pocztę belgijską przekształcono z agencji państwowej („Régie des Postes”) w osobę prawną („entreprise publique autonome”).

(2) 27 budynków o łącznej wartości 4 138 mln franków belgijskich (szacunek z 1992 r.) oraz 36 budynków o łącznej wartości 388,5 mln franków belgijskich (szacunek z 1997 r.).

(47) Władze belgijskie twierdzą, że przekazanie budynków było jedynie elementem wewnętrznej reorganizacji własności państwowej i nie stanowiło korzyści. Twierdzą one, że przedmiotowe budynki były już wykorzystywane przez pocztę belgijską przed nadaniem osobowości prawnej przedsiębiorstwu DPLP w 1992 r. (tj. były już wykorzystywane przez agencję państwową).

2.2.2.6. Gwarancja państwa

(48) Przedsiębiorstwu DPLP umożliwiono ubieganie się o gwarancję państwa na pożyczki ze składką wynoszącą 0,25 %.

(49) W okresie objętym postępowaniem wyjaśniającym gwarancję zastosowano tylko raz w odniesieniu do pożyczki wynoszącej 100 mln EUR zaciągniętej w Europejskim Banku Inwestycyjnym (EBI). Umowa podpisana przez przedsiębiorstwo DPLP i EBI w dniu 22 grudnia 2004 r. umożliwiła przedsiębiorstwu DPLP korzystanie z instrumentu kredytowego EBI do dnia 10 czerwca 2008 r. W ramach korzystania z tego instrumentu w dniu 8 listopada 2007 r. przedsiębiorstwo DPLP wystąpiło o wypłacenie kwoty 100 mln EUR, którą otrzymało w dniu 5 grudnia 2007 r. Przedsiębiorstwo DPLP zobowiązało się do zwrotu pożyczki w 11 równych rocznych ratach wynoszących w przybliżeniu 9,09 mln EUR. Termin spłaty pierwszej raty mija w dniu 5 grudnia 2012 r., a ostatniej w dniu 5 grudnia 2022 r. Odsetki są płatne co kwartał (w dniach 5 grudnia, 5 marca, 5 czerwca, 5 września). Stopę procentową oblicza się na podstawie trzymiesięcznej stopy EURIBOR pomniejszonej o 37 punktów bazowych.

3. PODSTAWY DO WSZCZĘCIA POSTĘPOWANIA W 2009 R.

(50) Na podstawie wyroku w sprawie Altmark⁽¹⁾ Komisja stwierdziła, że rekompensata z tytułu świadczenia usługi publicznej wypłacana od 1992 r., jak również zwolnienia podatkowe, zastrzyki kapitałowe, gwarancja państwa i przekazanie budynków, o których mowa powyżej, mogły stanowić pomoc w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

(51) Pomoc państwa w formie rekompensaty z tytułu kosztów związanych z obowiązkami w zakresie usługi publicznej można uznać za zgodną na mocy art. 106 ust. 2 TFUE, jeżeli jest ona niezbędna do świadczenia takich usług i nie narusza rozwoju handlu w sposób pozostający w sprzeczności z interesem Unii Europejskiej.

(52) W decyzji o wszczęciu postępowania z 2009 r. Komisja wyraziła wątpliwości, czy środki pomocy przyznane przedsiębiorstwu DPLP były niezbędne do wykonywania zadań w zakresie świadczenia usługi publicznej i proporcjonalne do tego celu.

(53) W odniesieniu do wyliczenia nadwyżki rekompensaty zgodnie z art. 106 ust. 2 TFUE Komisja uznała, że przy weryfikacji braku wystąpienia nadwyżki rekompensaty z tytułu zadań w zakresie świadczenia usługi publicznej musiały być uwzględnione wszystkie przychody i koszty związane z obowiązkami świadczenia usługi publicznej. Wyliczenia te obejmowałyby sprawdzenie trafności metody rachunkowości stosowanej do określenia kosztów związanych z usługami świadczo-

nymi w ogólnym interesie gospodarczym z uwzględnieniem wszystkich kosztów netto usługi publicznej, a także dodatkowej pomocy, niezależnie od formy, w jakiej została udzielona.

(54) W odniesieniu do finansowania publicznego emerytur urzędników służby cywilnej Komisja wyraziła wątpliwości, czy przedsiębiorstwo DPLP znajdowało się w sytuacji porównywalnej do sytuacji jego konkurentów pod względem składek na ubezpieczenie społeczne, w wyniku zwolnienia go ze zobowiązań emerytalnych.

(55) Zgodnie z podejściem przyjętym w decyzji Komisji dotyczącej finansowania publicznego kosztów związanych z emeryturami urzędników służby cywilnej pracujących dla poczty francuskiej⁽²⁾ należało zbadać kwestię, czy środek był zgodny z art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE oraz ustalić w tym celu stopień, w jakim obciążenia socjalne opłacane przez przedsiębiorstwo DPLP po zwolnieniu z jego zobowiązań finansowych, były porównywalne z obciążeniami jego konkurentów.

4. UWAGI ZAINTERESOWANYCH STRON

4.1. UWAGI VFP I PRODIPRESSE

(56) W dniu 28 sierpnia 2009 r. stowarzyszenia VFP i Prodipresse przedstawiły swoje uwagi dotyczące systemu dystrybucji prasy obsługiwanej przez przedsiębiorstwo DPLP.

(57) Zgodnie z ich wcześniejszą skargą, stowarzyszenia VFP i Prodipresse podkreśliły zakłócenie konkurencji wynikające z niskich stawek za dystrybucję prasy oferowanych przez przedsiębiorstwo DPLP, które uniemożliwiały innym podmiotom gospodarczym konkurowanie na rynku.

(58) Z przedstawionych przez nie informacji wynika, że ceny oferowane przez przedsiębiorstwo DPLP zostały ustalone w ramach negocjacji trójstronnych między przedsiębiorstwem DPLP, wydawcami i państwem. Twierdzą, że straty poniesione przez DPLP wskutek stosowania cen niższych od rynkowych pokrywa państwo w ramach rekompensaty z tytułu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. Chociaż przedsiębiorstwo DPLP jest bezpośrednim beneficjentem tego środka pomocy, wydawcy gazet również pośrednio z niego korzystają.

(59) VFP i Prodipresse podejrzewają, że przedsiębiorstwo DPLP może otrzymywać nadwyżkę rekompensaty z tytułu systemu dystrybucji prasy i może wykorzystywać tę nadwyżkę rekompensaty na finansowanie jej innej działalności.

4.2. UWAGI ASSOCIATION BELGE DES EDITEURS DE JOURNAUX/BELGISCHE VERENIGING VAN DAGBLADUITGEVERS

(60) W dniu 28 sierpnia 2009 r. stowarzyszenie Association Belge des Editeurs de Journaux/Belgische Vereniging van Dagbladuitgevers przedstawiło uwagi, w których podkreśliło znaczenie, jakie ma pod względem demokracji i równości skuteczny system dystrybucji gazet w Belgii,

⁽¹⁾ Sprawa C 280/00 Altmark Trans GmbH, przywołana powyżej.

⁽²⁾ Decyzja Komisji 2008/204/WE 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 (Dz.U. L 63 z 7.3.2008, s. 16).

charakteryzujący się jednakowymi i przystępnymi cenami, funkcjonujący tak, aby prenumeratorem mogli otrzymywać ich gazety we wczesnych godzinach porannych.

4.3 UWAGI DEUTSCHE POST AG I DHL INTERNATIONAL

- (61) W dniu 28 sierpnia 2009 r. swoje uwagi przedstawiły Deutsche Post AG i DHL International. W przedstawionych informacjach podkreślono potrzebę zbadania zwolnienia ze zobowiązań emerytalnych udzielonego przedsiębiorstwu DPLP, w szczególności w celu upewnienia się, że była ona zgodna z wcześniejszą praktyką, sprawdzenia zgodności zastrzyków kapitałowych z rynkiem, sprawdzenia, czy przydzielenie kosztów było zgodne z wyrokiem w sprawie Chronopost oraz zbadania sprawy przekazania budynków.

4.4. UWAGI BELGISCHE DISTRIBUTIEDIENST NV/BELGIQUE DIFFUSION SA

- (62) W dniu 28 sierpnia 2009 r. swoje uwagi przedstawiła spółka Belgische Distributiedienst NV/Belgique Diffusion SA („BD”), wchodząca w skład grupy TNT. Spółka BD, a w szczególności jej spółka zależna Deltamedia, zajmująca się dystrybucją prasy, konkuruje z DPLP na rynku dystrybucji gazet i czasopism. Zgodnie z jej wcześniejszą skargą, spółka BD zakwestionowała praktykę DPLP polegającą na kalkulacji cen dystrybucji gazet na poziomie niższym od kosztów. Twierdziła, że straty ponoszone przez DPLP są finansowane z dotacji publicznych oraz że niskie ceny utrudniają konkurowanie z DPLP.
- (63) Spółka BD zarzuciła DPLP naruszenie dyrektywy Rady 92/50/EWG z dnia 18 czerwca 1992 r. odnoszącej się do koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na usługi (¹) i art. 7 dyrektywy 97/67/WE. Zakwestionowała ona również istnienie pomocy w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, a także zgodność rekompensaty kosztów usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym na podstawie art. 106 ust. 2 TFUE.
- (64) Spółka BD poddała w wątpliwość możliwość zakwalifikowania dystrybucji gazet do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, ponieważ w większości państw członkowskich działalność ta jest otwarta dla konkurencji i nie jest w nią zaangażowany operator pocztowy.
- (65) Spółka BD poddała również w wątpliwość kwestię, czy dotacja zastrzeżona wyłącznie dla operatora pocztowego była najodpowiedniejszym sposobem wsparcia dystrybucji gazet, w przeciwieństwie do udzielenia pomocy wydawcom, którzy mogliby następnie zakupić usługi dystrybucji na rynku otwartym, w ten sposób umożliwiając konkurowanie różnym usługodawcom.
- (66) Nawet jeżeli zatwierdzono powierzenie dystrybucji gazet przedsiębiorstwu DPLP, spółka BD miała wątpliwości, czy koszty były konieczne. Zdaniem spółki BD koszty ponoszone przez przedsiębiorstwo DPLP są znacznie wyższe od kosztów ponoszonych przez inne podmioty gospodarcze, co powoduje zwiększanie poziomu wymaganych dotacji. Pod tym względem dotacje nie były ani proporcjonalne, ani uzasadnione.
- (67) Ponadto spółka BD podejrzewa, że koszty ponoszone przez przedsiębiorstwo DPLP i pokrywane przez państwo mogły obejmować koszty inwestycji, które nie są

niezbędne do świadczenia przedmiotowej usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym, ponieważ przedsiębiorstwo DPLP mogło korzystać z istniejącej infrastruktury do świadczenia innych usług. Dotacja państwowa mogła być również wykorzystywana do finansowania kampanii marketingowych dotyczących produktów handlowych.

5. UWAGI WŁADZ BELGIJSKICH

5.1. UWAGI WŁADZ BELGIJSKICH DOTYCZĄCE ZWOLNIENIA ZE ZOBOWIĄZAŃ EMERYTALNYCH

- (68) Władze belgijskie twierdzą, że w następstwie podejścia przyjętego w wyroku w sprawie *Combust* (²) zwolnienie ze zobowiązań emerytalnych nie stanowi pomocy państwa, ponieważ zwalnia pocztę belgijską z nadmiernej obciążenia, które w normalnych warunkach nie byłoby pokrywane z budżetu przedsiębiorstwa.
- (69) Takie nadmierne obciążenie wynika z wyższych kosztów wynagrodzenia związanych z personelem statutowym i braków w elastyczności operacyjnej, które uniemożliwiają przedsiębiorstwu DPLP ograniczenie według własnego uznania liczby urzędników służby cywilnej wchodzących w skład siły roboczej przedsiębiorstwa.
- (70) Władze belgijskie określiły trzy źródła braku elastyczności:
- 1) bezpieczeństwo zatrudnienia przysługujące urzędnikom służby cywilnej;
 - 2) brak wewnętrznej mobilności;
 - 3) brak dostępu do przymusowych urlopów bezpłatnych.
- (71) Bezpieczeństwo zatrudnienia przysługujące urzędnikom służby cywilnej: DPLP twierdzi, że jego personel statutowy faktycznie posiada stałe umowy o pracę. DPLP nie może rozwiązać stosunku pracy z personelem statutowym z wyjątkiem zaistnienia ku temu poważnych powodów lub stałego osiągania słabych wyników. Nawet w takich okolicznościach procedura zwolnienia podlega szczególnie uciążliwym wymogom.
- (72) Ponadto belgijski Conseil d'État (sąd administracyjny właściwy do spraw dotyczących personelu statutowego, natomiast sądy pracy są właściwe w sprawach dotyczących personelu kontraktowego) wykazuje tendencję do faworyzowania personelu statutowego, ustalając rygorystyczną normę w zakresie przedstawienia „uzasadnionego powodu”. W rezultacie przedsiębiorstwo DPLP nie może zwalniać personelu statutowego, ani pojedynczo ani zbiorowo, ani ze względów ekonomicznych, ani technicznych.
- (73) Rozwiązanie stosunku pracy nie stanowi zatem narzędzia zarządzania w zakresie dostosowywania liczby pracowników do faktycznych potrzeb operacyjnych. Ponadto brak możliwości rozwiązania stosunku pracy z przyczyn ekonomicznych w znacznym stopniu ogranicza możliwość przedsiębiorstwa DPLP w zakresie rozwiązania problemów, takich jak niedostateczna mobilność i wyższe od rynkowych wynagrodzenia i świadczenia personelu statutowego. Ponadto personel statutowy nie jest upoważniony do automatycznego przechodzenia do administracji publicznej, a przedsiębiorstwo DPLP nie może narzucić takiego przeniesienia.

(¹) Dz.U. L 209 z 24.7.1992, s. 1.

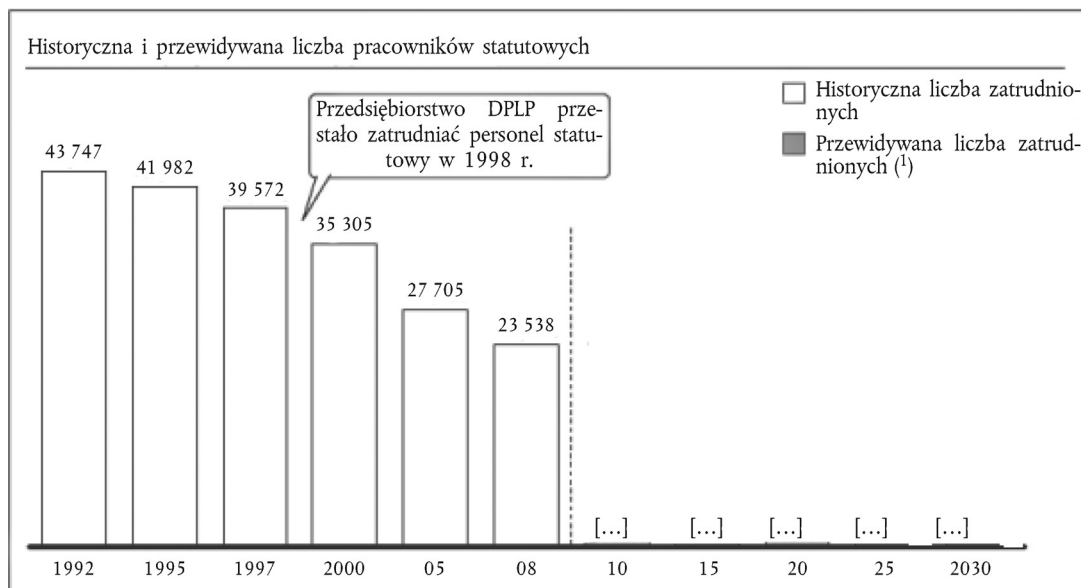
(²) Wyrok z dnia 16 marca 2004 r. w sprawie T-157/01 *Danske Busvognmaend* przeciwko Komisji, Rec. [2004], s. II-917, pkt 57.

- (74) Oznacza to, że zmniejszenie liczby pracowników statutowych DPLP zasadniczo ogranicza się do dobrowolnego odchodzenia pracowników, co nie zdarza się jednak często, i odejścia z przyczyn naturalnych.
- (75) Brak wewnętrznej mobilności: oprócz braku możliwości ograniczenia liczby pracowników statutowych w obszarach, w których zapotrzebowanie na ich usługi uległo zmniejszeniu, zdolność przedsiębiorstwa DPLP do przenoszenia pracowników statutowych w jego ramach organizacyjnych zgodnie z potrzebami związanymi z działalnością podlega ścisłym ograniczeniom.
- (76) Ze względu na czynniki, takie jak grupa językowa, poziom w hierarchii i klasyfikacja funkcjonalna, przedsiębiorstwo DPLP jest w dużej mierze niezdolne do przenoszenia pracowników statutowych z obszarów, w których zapotrzebowanie na personel uległo zmniejszeniu, na przykład w wyniku zmniejszenia się rozmiaru działalności poczty tradycyjnej, do obszarów, w których brakuje pracowników ze względu m.in. na przechodzenie pracowników na emeryturę lub wzrost popytu.
- (77) Innymi słowy, ze względu na brak elastyczności statusu pracowników statutowych DPLP zasadniczo nie może ich przenosić zgodnie z jego potrzebami ani rozwiązać problemu niedopasowania między segmentami działalności, w których jest za mało pracowników, a tymi, w których jest ich za dużo. Paradoksalnie, aby sprostać potrzebom w obszarach, w których brakuje personelu, przedsiębiorstwo DPLP musi zatrudniać personel tymczasowy lub kontraktowy, jednocześnie mając na liście płac nadwyżkę personelu statutowego w obszarach, w których jest za dużo pracowników.
- (78) Brak dostępu do przymusowych urlopów bezpłatnych: ponadto przedsiębiorstwo DPLP nie może wysyłać personelu statutowego na przymusowy urlop bezpłatny, co mogą czynić podmioty gospodarcze z sektora prywatnego w przypadku braku pracy.
- (79) Wyższe koszty wynagrodzeń: w 1992 r., w którym agencja Régie des Postes stała się samodzielnym przedsiębiorstwem publicznym i nadano jej nową nazwę – DPLP, personel statutowy otrzymywał znacznie wyższe wynagrodzenia i świadczenia niż personel kontraktowy w sektorze prywatnym. Od 1992 r. automatyczne podwyżki wynagrodzeń związane z czasem trwania zatrudnienia i silna pozycja negocjacyjna związku przyczyniły się do utrzymania wynagrodzeń i świadczeń na stosunkowo wysokim poziomie.
- (80) Oprócz wyższych wynagrodzeń i świadczeń w porównaniu z personelem kontraktowym, pracownicy statutowi są uprawnieni do 4–11 dodatkowych dni płatnego urlopu⁽¹⁾, co stanowi dodatkowy koszt dla DPLP. Te elementy związane z personelem statutowym utrudniają przedsiębiorstwu DPLP zarządzanie jego jednostkowym kosztem osobowym, który jest znacznie wyższy niż jednostkowy koszt osobowy ponoszony w przypadku pracowników kontraktowych w sektorze prywatnym.
- (81) Od czasu przejęcia personelu statutowego Régie des Postes w 1992 r. zarząd DPLP uznaje, że pracownicy ci, ze względu na znacznie wyższe koszty ich wynagrodzeń i związany z nimi brak elastyczności operacyjnej, stanowią strukturalne utrudnienie, które staje się coraz bardziej uciążliwe wraz z postępem liberalizacji rynku usług pocztowych. W 1998 r. przedsiębiorstwo DPLP zaprzestało zatem zatrudniania pracowników statutowych. Ubytek, głównie ze względu na przechodzenie pracowników na emeryturę, spowodował redukcję liczby tych pracowników w bezwzględnych wartościach do 23 538 osób w 2008 r.
- (82) Ponieważ zmniejszenie liczby pracowników statutowych w głównej mierze zależy od wskaźnika redukcji personelu z przyczyn naturalnych w świetle obowiązującej piramidy wieku, jego tempo jest małe i najprawdopodobniej będzie takie do 2030 r., czyli jeszcze długo po nastąpieniu pełnej liberalizacji rynku usług pocztowych, co ilustruje poniższy rysunek.

⁽¹⁾ Pracownicy statutowi mają prawo do urlopu wypoczynkowego wynoszącego 24 dni w porównaniu z 20 dniami w przypadku pracowników kontraktowych oraz do otrzymania do 7 dodatkowych dni urlopu w zależności od wieku.

Rysunek 2

Zmiany siły roboczej DPLP



⁽¹⁾ [...]

Źródło: władze belgijskie.

(83) W związku z tym władze belgijskie uważają, że personel statutowy przedsiębiorstwa DPLP stanowi poważne utrudnienie pod względem działalności i kosztów w porównaniu z sytuacją prywatnych podmiotów gospodarczych oraz że państwo zwolniło przedsiębiorstwo DPLP z nadmiernego obciążenia, które nie jest ponoszone przez jego konkurentów.

(84) Twierdzą, że przedmiotowy środek nie stanowi pomocy państwa, a zatem podejście przyjęte przez Komisję w decyzji o wszczęciu postępowania, zgodne z wcześniejszymi sprawami dotyczącymi systemu emerytalnego (EDF⁽¹⁾, LA Poste (Francja)⁽²⁾, Royal Mail⁽³⁾), nie jest konieczne w przypadku przedsiębiorstwa DPLP.

(85) Władze belgijskie twierdzą jednak, że jeżeli taką metodę zastosowano by w przypadku DPLP, to w jej wyniku stwierdzono by, że procentowy udział obciążeń społecznych ponoszonych przez przedsiębiorstwo DPLP w kosztach wynagrodzeń jest taki sam jak udział obciążeń jego konkurentów.

⁽¹⁾ Decyzja Komisji 2005/145/WE 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, s. 9).

⁽²⁾ Decyzja 2008/204/WE, przywołana powyżej.

⁽³⁾ Decyzja Komisji 2009/613/WE z dnia 8 kwietnia 2009 r. w sprawie środków pomocy C 7/07 (ex NN 82/06 i NN 83/06) wdrożonych przez Zjednoczone Królestwo na rzecz Royal Mail (notyfikowana jako dokument nr C(2009) 2486), Dz.U. L 210 z 14.8.2009, s. 16. Zob. w szczególności motyw 108–113.

5.2. UWAGI WŁADZ BELGIJSKICH DOTYCZĄCE ROCZNEJ REKOMPENSATY Z TYTUŁU KOSZTÓW ŚWIADCZENIA USŁUGI PUBLICZNEJ

(86) Władze belgijskie przedstawiły dane księgowo⁽⁴⁾ DPLP i opisały zasady jego systemu księgowania kosztów.

(87) Władze belgijskie twierdzą, po pierwsze, że roczna rekompensata z tytułu świadczenia usługi publicznej nie stanowi pomocy, ponieważ jest zgodna z wyrokiem w sprawie Altmark.

(88) Po drugie, władze belgijskie twierdzą, że jeżeli rekompensata z tytułu świadczenia usługi publicznej stanowiłaby pomoc, to byłaby zgodna, ponieważ nie stanowiłaby nadwyżki rekompensaty dla DPLP z tytułu kosztów netto poniesionych przez przedsiębiorstwo w związku z wykonywaniem powierzonych mu zadań w zakresie świadczenia usługi publicznej. Twierdzą, że z obliczeń przez nie przedstawionych wynika, że DPLP otrzymuje niewystarczającą rekompensatę z tytułu poniesionych przez przedsiębiorstwo kosztów.

(89) Ponadto władze belgijskie wskazują, że niektóre środki stanowią istniejącą pomoc. Zob. sekcja poświęcona istniejącej pomocy (motyw 224 i następne).

5.3. UWAGI WŁADZ BELGIJSKICH DOTYCZĄCE ZASTRZYKÓW KAPITAŁOWYCH

5.3.1. Zastrzyki kapitałowe w 1997 r.

(90) W piśmie do Komisji z dnia 12 sierpnia 2009 r. władze belgijskie wskazują, że zastrzyki kapitałowe dokonane w 1997 r. na łączną kwotę 62 mln EUR należy uznać za odroczone rekompensatę z tytułu obowiązków świadczenia usługi publicznej.

⁽⁴⁾ Zob. sekcja 6.1.

5.3.2. Zastrzyki kapitałowe w latach 2003 i 2006

- (91) Zdaniem władz belgijskich obu podwyższeń kapitału w latach 2003 i 2006 dokonano na podstawie planu strategicznego⁽¹⁾, którego ostatecznym celem było zwiększenie konkurencyjności i rentowności przedsiębiorstwa w kontekście postępującej liberalizacji rynku usług pocztowych.
- (92) Przedmiotowy plan strategiczny miał dwa główne cele:
- 1) poprawę wydajności w celu zapewnienia konkurencyjności i rentowności w bardziej liberalnym otoczeniu rynkowym;
 - 2) wprowadzenie przedsiębiorstwa DPLP na drogę logiki rynku poprzez otwarcie jego kapitału podstawowego na prywatnych inwestorów; innymi słowy, osiągnięcie i utrzymanie niezbędnych poziomów zwrotu w celu przyciągnięcia prywatnych inwestorów oraz uwolnienie potencjału przedsiębiorstwa pod względem rentowności.
- (93) Zastrzyk kapitałowy w 2003 r.: zdaniem władz belgijskich celem podwyższenia kapitału w 2003 r. było wzmocnienie kapitału własnego przedsiębiorstwa DPLP w związku ze znacznymi zobowiązaniami finansowymi, jakich się podjęło, w szczególności dotyczącymi budowy czterech nowych sortowni i modernizacji sortowni istniejącej, optymalizacji tras i automatyzacji dystrybucji poczty.
- (94) Ponadto władze belgijskie twierdzą, że z przekazanych funduszy pokryto również koszty zatrudnienia związane ze zmniejszeniem liczby pracowników w wyniku systemu wczesnych emerytur, skróceniem czasu pracy i wzrostem wynagrodzeń nowych pracowników poczty.
- (95) Środki te zapewniały wystarczającą pewność wzrostu rentowności w okresie 2003–2007 do poziomów oczekiwanych przez prywatnych inwestorów. Decydując się na dokonanie inwestycji kapitałowej, państwo belgijskie, jako jedyny akcjonariusz inwestujący w przedsiębiorstwo DPLP w 2003 r., kierowało się zatem perspektywą rentowności w całkowitej zgodności z testem prywatnego inwestora.
- (96) W dniu 5 sierpnia 2009 r. władze belgijskie stwierdziły ponadto, że prognozy rentowności wykazały, że zastrzyk kapitałowy był zgodny z testem prywatnego inwestora, ponieważ oczekiwany poziom zwrotu był wyższy od poziomu, jakiego wymagałby prywatny inwestor. Prognozy te nie były nierealne, ponieważ faktyczna rentowność w latach 2003–2008 była konsekwentnie większa niż przewidywana.
- (97) Władze belgijskie wyjaśniły, że nie ma żadnego związku między zastrzykiem kapitałowym w 2003 r. a anulowaniem należności ze strony państwa na rachunkach DPLP w 2005 r. Anulowanie, które miało miejsce w innym

czasie, stanowiło zwykłą operację księgową, ponieważ państwo wyraźnie dało do zrozumienia, że należności te nie zostaną wypłacone przedsiębiorstwu DPLP. Ostateczne anulowane kwoty widniejące w bilansie zamknięcia w 2005 r. były inne niż kwoty zastrzyku kapitałowego w 2003 r. i skumulowanych strat na koniec 2002 r.

- (98) Zastrzyk kapitałowy w 2006 r.: władze belgijskie twierdzą, że zastrzyk ten był zgodny z testem prywatnego inwestora, ponieważ został dokonany na takich samych warunkach, jakie zastosował prywatny inwestor (o równym stopniu uprzywilejowania), a mianowicie spółka Post Invest Europe SA, która zainwestowała 300 mln EUR. Wyemitowano nowe akcje zarówno dla państwa, jak i dla prywatnego inwestora. W rezultacie nowy inwestor otrzymał 50 % akcji minus jedna akcja, natomiast państwo zachowało 50 % akcji plus jedna akcja⁽²⁾.
- (99) W celu określenia ceny nowych wyemitowanych akcji, wynajęty przez władze belgijskie bank inwestycyjny oszacował łączną wartość przedsiębiorstwa DPLP na kwotę w wysokości między [...] EUR a [...] EUR. Państwo ostatecznie zdecydowało się na wycenę całego przedsiębiorstwa przed dokonaniem zastrzyków kapitałowych na kwotę [...] EUR. Władze belgijskie przyznają, że późniejsze wyniki przedsiębiorstwa DPLP przekroczyły założenia, których dokonano w czasie wyceny.
- (100) Zdaniem władz belgijskich dzięki wdrożeniu planu strategicznego przedsiębiorstwo DPLP stało się jednym z najskuteczniejszych operatorów w Europie. Osiągnęło ono znaczną poprawę rentowności, skuteczności⁽³⁾ i jakości, przy jednoczesnym zachowaniu cen dla klientów na przystępnym poziomie.

5.4. UWAGI WŁADZ BELGIJSKICH DOTYCZĄCE ZWOLNIEŃ PODATKOWYCH

Zwolnienie z podatku od przedsiębiorstw

- (101) W informacjach przedłożonych w dniu 12 sierpnia 2009 r. władze belgijskie przyznają, że do dnia 27 grudnia 2005 r. przedsiębiorstwo DPLP nie podlegało zasadom opodatkowania przedsiębiorstw tylko było płatnikiem podatku dochodowego (tj. podatku od osób prawnych). Twierdzą one jednak, że w latach 2003–2005 przedsiębiorstwo DPLP nie odnosiło korzyści z tych zasad opodatkowania, ponieważ, jeżeli byłoby objęte podatkiem od przedsiębiorstw, mogłoby przenieść poniesione straty i nie musiałoby płacić podatku od przedsiębiorstw w tym okresie.
- (102) Ponadto twierdzi się, że w latach 2003–2005 przedsiębiorstwo DPLP musiało płacić podatki dochodowe rządu 2 mln EUR.

⁽²⁾ Subskrybowany kapitał podstawowy przedsiębiorstwa DPLP przed emisją nowych akcji wynosił 443,8 mln EUR i w całości należał do państwa. Po nowej emisji akcji kapitał wzrósł o 340 mln EUR i wyniósł 783,8 EUR. Cena za akcję wyniosła 2 500 EUR w odniesieniu do istniejącego kapitału podstawowego, natomiast nowe akcje wyemitowano po cenie 1 464 EUR za każdą akcję.

⁽³⁾ Władze belgijskie wskazują, że w okresie 2003–2009 przedsiębiorstwo DPLP zdołało zmniejszyć swoje koszty o średnio [...] % rocznie przy jednoczesnym zachowaniu wzrostu przychodów.

⁽¹⁾ Plan strategiczny przedstawiono w powiadomieniu skierowanym do Komisji w dniu 3 grudnia 2002 r.

(103) Od roku obrotowego 2006 przedsiębiorstwo DPLP płaciło podatki od przedsiębiorstw bez możliwości przeniesienia poniesionych strat. Władze belgijskie szacują, że ulga podatkowa udzielona do tego czasu wyniosła 51,87 mln EUR.

(104) Z tego względu twierdzą one, że przedsiębiorstwo DPLP nie otrzymało korzyści netto wynikającej ze zwolnienia z podatku od przedsiębiorstw przed 2006 r.

Zwolnienie z podatku od nieruchomości

(105) Władze belgijskie wyjaśniają, że przedsiębiorstwo DPLP jest zwolnione z podatku od nieruchomości w odniesieniu do dochodów generowanych z udziałem majątku wykorzystywanego do świadczenia usługi w interesie publicznym.

(106) Władze belgijskie oszacowały korzyść netto osiąganą przez przedsiębiorstwo DPLP i twierdzą, że jest ona jedynie drobną częścią kosztów dodatkowych poniesionych przez DPLP w związku z jego obowiązkiem zachowania sieci placówek pocztowych o ściśle określonej gęstości terytorialnej, który nie jest rekompensowany w żaden inny sposób.

Zwolnienia z innych podatków

(107) Władze belgijskie wyjaśniają, że przedsiębiorstwo DPLP korzysta z określonych zwolnień z podatków pośrednich i lokalnych. Twierdzą, że efekt netto tych zwolnień utrzymuje się na poziomie *de minimis*.

5.5. UWAGI WŁADZ BELGIJSKICH DOTYCZĄCE PRZEKAZANIA BUDYNKÓW

(108) W informacjach przedłożonych w dniu 12 sierpnia 2009 r. władze belgijskie potwierdzają, że przekazano przedsiębiorstwu DPLP szereg budynków w czasie, w którym zostało ono przekształcone w samodzielne przedsiębiorstwo publiczne. Były to budynki, z których przedsiębiorstwo DPLP korzystało od 1971 r. i które były niezbędne do wykonywania powierzonego mu obowiązku świadczenia usługi publicznej.

(109) Władze belgijskie twierdzą, że przekazanie tych budynków nie przyniosło przedsiębiorstwu DPLP żadnej korzyści, ponieważ już wcześniej z nich korzystało do celów świadczenia usługi publicznej. Innymi słowy, przekazanie to stanowiło tylko reorganizację własności publicznej.

5.6. UWAGI WŁADZ BELGIJSKICH DOTYCZĄCE GWARANCJI PAŃSTWA NA POŻYCZKI

(110) W informacjach przedstawionych w dniu 12 sierpnia 2009 r. władze belgijskie twierdzą, że DPLP nie korzysta automatycznie z gwarancji państwa na pożyczki. Gdyby przedsiębiorstwo DPLP zwróciło się z wnioskiem o udzielenie gwarancji, władze belgijskie musiałyby wyrazić zgodę, a przedsiębiorstwo DPLP musiałoby wpłacać roczną składkę wynoszącą 0,25 % do skarbu państwa.

(111) W badanym okresie przedsiębiorstwo DPLP skorzystało z gwarancji państwa tylko raz.

(112) Władze belgijskie uznają składkę na poziomie 0,25 % za odpowiednią, biorąc pod uwagę sytuację finansową DPLP i niskie prawdopodobieństwo, że pożyczki nie zostaną spłacone. Ponadto szacują, że rynkowa stopa procentowa dla podobnej pożyczki bez gwarancji państwa byłaby wyższa nawet o 40 punktów bazowych.

5.7. UWAGI WŁADZ BELGIJSKICH DOTYCZĄCE UWAG ZAINTERESOWANYCH STRON

(113) W informacjach przedłożonych w dniu 12 października 2009 r. władze belgijskie twierdzą, że wyłącznie uwagi spółki BD i stowarzyszeń VFP/Prodipresse zawierają szczególne decydujące elementy. Elementy te głównie dotyczą wczesnej dystrybucji gazet i czasopism.

Uwagi dotyczące udzielenia zamówienia na dystrybucję prasy

(114) Władze belgijskie twierdzą, że wbrew uwagom spółki BD udzielenie zamówienia na niezatrzymane usługi pocztowe (takie jak dystrybucja prasy) nie jest objęte zakresem stosowania unijnych zasad udzielania zamówień publicznych (dyrektywa 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady ⁽¹⁾).

(115) Ponadto władze belgijskie twierdzą, że dystrybucja gazet i czasopism, która stanowi usługę świadczoną w ogólnym interesie gospodarczym nie narusza przepisów UE dotyczących liberalizacji rynku usług pocztowych.

(116) Władze belgijskie wskazują również, że decyzja o udzieleniu zamówienia nie była przypadkowa. Twierdzą, że DPLP jest jedynym przedsiębiorstwem spełniającym warunki i obowiązki nałożone na dostawcę takich usług.

Brak nadwyżki rekompensaty z tytułu dystrybucji prasy

(117) Władze belgijskie twierdzą, że wbrew zarzutom ze strony BD, w okresie 2002–2008 przedsiębiorstwo DPLP nie osiągnęło korzyści polegającej na otrzymaniu nadwyżki rekompensaty z tytułu kosztów związanych ze świadczeniem usługi polegającej na dystrybucji gazet i czasopism.

(118) Władze belgijskie nie zgadzają się z twierdzeniem stowarzyszeń VFP/Prodipresse, według których przedsiębiorstwo DPLP przesadziło z kosztami inwestycji i kosztami dodatkowymi związanymi ze zwiększeniem zasięgu świadczenia krajowej usługi dystrybucji prasy we wczesnych godzinach porannych z 82 % do 100 %. Ponieważ te 18 % dotyczy zasadniczo obszarów oddalonych, koszty zatrudnienia ponoszone przez DPLP nieproporcjonalnie wzrosły i przedsiębiorstwo musiało nabyć pojazdy ciężarowe dalekobieżne, których koszty amortyzacji są wysokie.

(119) Ponadto władze belgijskie twierdzą, że w obliczeniach rekompensaty, którą przedsiębiorstwo DPLP otrzymało od państwa z tytułu dystrybucji prasy we wczesnych godzinach porannych, nie uwzględniono kosztów kampanii informacyjnej.

⁽¹⁾ Dz.U. L 134 z 30.4.2004, s. 114.

Opłacalność

- (120) Spółka BD twierdzi, że przedsiębiorstwo DPLP jest wyraźnie nieopłacalne. Władze belgijskie kwestionują ten argument, podkreślając, że nie uwzględniono w nim w pełni znacznych kosztów dodatkowych związanych z dostarczaniem prasy we wczesnych godzinach porannych i nie dostrzeżono znacznych wysiłków podejmowanych przez przedsiębiorstwo DPLP w celu kontroli ponoszonych przez nie kosztów i zwiększenia jego rentowności.

Deltamedia

- (121) Jak zapewnia BD, koszty Deltamedia są niższe od kosztów DPLP. Zdaniem władz belgijskich wynika to z następujących czynników:
- Deltamedia nie pokrywa zasięgiem swoich usług całego kraju;
 - Deltamedia współpracuje z niezależnymi dystrybutorami;
 - usługa świadczona przez Deltamedia ma charakter uproszczony, ponieważ spółka współpracuje wyłącznie z ograniczoną liczbą wydawców związanych z jedną grupą wydawniczą;
 - wydawcy dostarczają gazety bezpośrednio do punktów dystrybucji.

5.8. UWAGI WŁADZ BELGIJSKICH DOTYCZĄCE ISTNIEJĄCEJ POMOCY

- (122) W informacjach przedstawionych w dniu 21 grudnia 2010 r. władze belgijskie twierdzą, że niektóre badane środki pomocy stanowią istniejącą pomoc.

Zwolnienia podatkowe

- (123) Po pierwsze, władze belgijskie twierdzą, że zwolnienia podatkowe przysługujące przedsiębiorstwu DPLP poprzedzają przystąpienie Belgii do Unii Europejskiej, a zatem stanowią istniejącą pomoc.

Liberalizacja rynku usług pocztowych

- (124) Po drugie, władze belgijskie twierdzą, że roczna dotacja dla DPLP była już wypłacana przed rokiem 1999, czyli przed liberalizacją rynku usług pocztowych, a zatem stanowi istniejącą pomoc. Podobnie zastrzyki kapitałowe dokonane przed rokiem 1999, jeżeli stanowiły pomoc państwa, nie powinny być uznawane za istniejącą pomoc.

Dziesięcioletni okres przedawnienia

- (125) Po trzecie, w związku z dziesięcioletnim okresem przedawnienia władze belgijskie twierdzą, że wszystkie środki podjęte przed dniem 13 lipca 1999 r. (10 lat przed wszczęciem obecnego formalnego postępowania wyjaśniającego) stanowią istniejącą pomoc, ponieważ wcześniejsze stwierdzenie nieważności przez Sąd spowodowałoby stwierdzenie nieważności również wszystkich poprzednich czynności dochodzeniowych Komisji. Twierdzą one jednak, że nie należy obejmować zakresem postępowania środków podjętych przed grudniem 1992 r., ponieważ pierwsza czynność Komisji miała miejsce w grudniu 2002 r. Dotyczy to przekazania budynków i pierwszej rocznej dotacji wypłaconej w 1992 r.

6. OCENA

6.1. WSTĘPNE UWAGI DOTYCZĄCE SYSTEMU KSIĘGOWANIA KOSZTÓW PRZEDSIĘBIORSTWA DPLP

- (126) W art. 14 dyrektywy 97/67/WE zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/6/WE z dnia 20 lutego 2008 r. zmieniającą dyrektywę 97/67/WE w odniesieniu do pełnego urzeczywistnienia rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty ⁽¹⁾ (trzecia dyrektywa pocztowa) wymaga się, aby operatorzy pocztowi posiadali system księgowania kosztów, w ramach którego stosuje się wyraźne rozróżnienie na usługi i produkty stanowiące element usługi powszechnej oraz na takie, których usługa powszechna nie obejmuje. W rozliczeniach koszty bezpośrednie należy przypisywać bezpośrednio do produktów, a koszty wspólne należy odpowiednio przydzielić te koszty wspólne, które są niezbędne do świadczenia zarówno usług powszechnych, jak i pozostałych usług. System księgowania kosztów przedsiębiorstwa DPLP polega na metodyce rachunku kosztów działań (ABC), w ramach której wszystkie koszty operacyjne, do poziomu zysku operacyjnego przed odliczeniem odsetek i opodatkowaniem (EBIT), przydziela się poszczególnym produktom według metody kosztów w pełni rozdzielonych. System księgowania kosztów swoim zakresem obejmuje wszystkie koszty operacyjne i jednostki organizacyjne przedsiębiorstwa DPLP. W 2009 r. produkty handlowe odpowiadały [...] % obrotu DPLP, natomiast produkty z zakresu usługi publicznej odpowiadały [...] %.
- (127) Metoda księgowania kosztów obejmuje trzy poziomy: zasoby, działania i produkty. Celem jest obliczenie udziału kosztów przypisywanych każdemu produktowi.
- (128) Koszty dzieli się na 398 różnych rodzajów i 3 954 ośrodki odpowiedzialności. Do celów rachunkowości zostały one dalej podzielone na 34 pule zasobów i 108 grup kodów. Istnieje 986 różnych działań.
- (129) Koszty zasobów przydziela się do działań w zależności od ich charakteru: „zasoby bezpośrednie” są bezpośrednio związane z konkretnym działaniem, natomiast „zasoby pośrednie” są wykorzystywane przy realizacji szeregu działań i należy je przydzielić, stosując klucze przydziału odzwierciedlające stopień, w jakim dane zasoby wykorzystuje się do każdego działania. Ponadto łączny wkład w działania obejmuje ogólne koszty, których nie sposób przydzielić do konkretnych działań, w związku z czym są one przydzielane równomiernie do wszystkich produktów w oparciu o metodę koszt plus.
- (130) 986 różnych działań stanowi elementy składające się na łańcuch wartości każdego produktu. Część kosztów związanych z danym działaniem przydziela się do produktów zgodnie z udziałem danego działania w każdym

⁽¹⁾ Dz.U. L 52 z 27.2.2008, s. 3.

produkcje. Koszty działań innych niż operacyjne są w pierwszej kolejności przydzielane do działań operacyjnych, które są bezpośrednio związane z produktami.

- (131) Na ostatnim etapie tej procedury koszty działań są ostatecznie przydzielane do każdego produktu według klucza przydziału, który zazwyczaj jest oparty na stopniu wykorzystania tego działania. Innymi słowy wszystkim produktom, których dotyczy dane działanie, przydziela się część kosztów związanych z tym działaniem proporcjonalnie do stopnia, w jakim dane działanie było wykorzystane przy danym produkcie.
- (132) Komisja uważa, że metoda księgowania kosztów stosowana obecnie przez przedsiębiorstwo DPLP jest prawidłowa, ponieważ na jej podstawie prawidłowo przydziela się koszty na wystarczającym poziomie dokładności. Ponieważ jednak przedsiębiorstwo DPLP opracowało tę metodę na przestrzeni pewnego okresu czasu, Komisja zauważa, że, można założyć, że dane księgowe z wcześniejszej części badanego okresu, mimo że są ogólnie wiarygodne, nie posiadają tego samego poziomu szczegółowości co dane gromadzone w ramach obecnego systemu rachunkowości.

Wsteczna zmiana księgowania kosztów

- (133) W marcu 2011 r. władze belgijskie przedstawiły Komisji wsteczną zmianę metody księgowania kosztów przedsiębiorstwa DPLP w celu dostosowania przydziału określonych kosztów do działalności komercyjnej i działalności związanej ze świadczeniem usługi publicznej. Rozważana przez władze belgijskie zmiana dotyczy ostatniego etapu przydziału kosztów, na którym do produktów przydziela się koszty proporcjonalnie do stopnia, w jakim zastosowano do nich dane działanie.
- (134) Zmiana dotyczy metody przydzielania kosztów operacyjnych do produktów, którą przedsiębiorstwo DPLP stosowało do chwili obecnej. W ramach takiej zmiany niektóre koszty związane z produktami handlowymi przesunięto by do sfery usługi publicznej, zwiększając w ten sposób koszty usług publicznych. W rezultacie do usług publicznych przydzielono by średnio [...] EUR rocznie kosztów obecnie przydzielonych do produktów handlowych. Pozostałe części metody księgowania kosztów pozostały bez zmian.
- (135) Władze belgijskie twierdzą, że koszty niektórych działań są z natury rzeczy ustalone na pewnym poziomie, który podyktowany jest potrzebami związanymi ze świadczeniem usługi publicznej. Innymi słowy koszty takich działań przeprowadzanych do celów świadczenia usługi publicznej nie uległyby zmianie, nawet jeżeli działań tych nie stosowano by do żadnych produktów handlowych. Jeżeli dany produkt handlowy nie był przyczyną przeprowadzenia danego działania, nawet jeśli było ono stosowane w przypadku tego produktu, nie należy przypisywać mu kosztów operacyjnych związanych z tym działaniem.
- (136) Chociaż władze belgijskie twierdzą, że zmieniona metoda jest zgodna z dyrektywą 97/67/WE, wyrokiem w sprawie Chronopost ⁽¹⁾ i Wspólnotowymi ramami dotyczącymi

pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych ⁽²⁾ (zwanymi dalej „ramami dotyczącymi usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym”), ponieważ w jej ramach przydziela się do produktów zarówno koszty przypisywane bezpośrednio, jak i część kosztów wspólnych, oraz ponieważ lepiej oddaje ona faktyczne koszty spełniania obowiązków świadczenia usługi publicznej, to jednak Komisja uważa, że istnieją względy formalne, ekonomiczne i prawne, aby nie zgodzić się z nowymi twierdzeniami.

- (137) Z formalnego punktu widzenia proponowana metoda nie jest faktycznie stosowana w ramach wewnętrznej księgowości DPLP, a raczej stanowi ona zmianę *ex post* wcześniejszych danych. Organ regulacyjny nie zatwierdził zmienionej metody jako podstawy do ustalania stawek, ani nie jest ona stosowana przez państwo przy obliczaniu rekompensaty z tytułu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. Zmieniona metoda zdaje się zatem być teoretycznym opisem opracowanym do celów tego postępowania w sprawie pomocy państwa. Z ekonomicznego punktu widzenia nie można założyć, że w odniesieniu do ustalania cen transferów wewnętrznych nie należy przypisać produktom handlowym żadnej części kosztów wykorzystywanych do nich zasobów (np. zgodnie z przedmiotową metodą produkty handlowe nie miałyby udziału w kosztach dostarczania przesyłek przez listonoszy, mimo że listonosze ci dostarczają również produkty handlowe). Ponadto z punktu widzenia prawa tego rodzaju zmiana nie jest zgodna z art. 14 ust. 3 lit. b) pkt (iv) dyrektywy 97/67/WE, wyrokiem w sprawie Chronopost ⁽³⁾ ani z ramami dotyczącymi usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym z 2005 r. ⁽⁴⁾, ponieważ wszystkie powyższe nakazują obciążenie działań handlowych odpowiednią częścią kosztów wspólnych.
- (138) W związku z tym w swojej ocenie Komisja zamiast opierać się na zmienionych rozliczeniach, wykorzysta dane dotyczące księgowania kosztów, zatwierdzone zgodnie z dyrektywą 97/67/WE przez belgijski instytut usług pocztowych i telekomunikacyjnych (IBPT/BIPT, belgijski pocztowy organ regulacyjny ⁽⁵⁾), które zostały przedstawione poprzednio i opierają się na metodzie księgowania kosztów oficjalnie stosowanej przez DPLP.

⁽²⁾ Dz.U. C 297 z 29.11.2005, s. 4.

⁽³⁾ Przywołany powyżej wyrok w sprawie Chronopost, pkt 40: „...koszty zmienne poniesione wskutek udzielenia wsparcia logistycznego i handlowego, odpowiedni wkład w koszty stałe wynikające z wykorzystywania sieci pocztowej oraz zwrot kapitału własnego we właściwej wysokości, o ile jest on przeznaczony na konkurencyjną działalność SFMI-Chronopost, a po drugie, jeżeli żadne przesłanki nie pozwalają na przypuszczenie, że te elementy zostały oszacowane poniżej ich wartości lub ustalone w sposób arbitralny”.

⁽⁴⁾ Pkt 16 ram dotyczących usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym: „...Koszty związane ze świadczeniem usług w ogólnym interesie gospodarczym mogą obejmować różne rodzaje kosztów wynikających ze świadczenia takiej usługi, właściwy udział w kosztach stałych, wspólnych zarówno dla usług w ogólnym interesie gospodarczym, jak i innej działalności, oraz stosowny zwrot kapitału własnego przeznaczonego na świadczenie usługi w ogólnym interesie gospodarczym”.

⁽⁵⁾ W dyrektywie 97/67/WE zdefiniowano organ regulacyjny jako „organ lub organy w każdym państwie członkowskim, którym państwo członkowskie powierza, między innymi, funkcję regulacyjną objętą zakresem niniejszej dyrektywy”.

⁽¹⁾ Wyrok z dnia 3 lipca 2003 r. w połączonych sprawach C-83/01 P, C-93/01 P i C-94/01 P Chronopost i in. przeciwko Union française de l'express (Ufex) i in., Rec. [2003], s. I-6993.

6.2. OCENA ZWOLNIENIA ZE ZOBOWIĄZAŃ EMERYTALNYCH

6.2.1. ISTNIENIE POMOCY W ROZUMIENIU ART. 107 UST. 1 TFUE

(139) Artykuł 107 ust. 1 TFUE stanowi: „Z zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w Traktatach, wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi”.

(140) Aby środek stanowił pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, muszą być spełnione łącznie cztery warunki. Środek musi:

- (i) przynosić korzyść beneficjentowi;
- (ii) zakłócać lub grozić zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom;
- (iii) być podejmowany przez państwo lub z wykorzystaniem państwowych zasobów;
- (iv) być w stanie oddziaływać na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

6.2.1.1. Korzyść i selektywność

(141) Odwołując się do podejścia przyjętego w wyroku w sprawie *Combust*⁽¹⁾ władze belgijskie twierdzą, że zobowiązania emerytalne stanowią nadmierne obciążenie, którego nie muszą uiszczać konkurenci, a zatem zwolnienie przyznane przez państwo nie stanowi pomocy państwa.

(142) Ich głównym argumentem jest twierdzenie, że ze względu na brak elastyczności statusu personelu statutowego przedsiębiorstwo DPLP nie mogło zmniejszyć udziału tego rodzaju pracowników w swojej sile roboczej, mimo że wiązało się to ze znacznie większymi kosztami niż hipotetyczna siła robocza, w skład której wchodziłoby pracownicy z umowami przynoszącymi im mniej korzyści.

(143) Zasadniczo w pierwszej kolejności należy przypomnieć, że Trybunał Sprawiedliwości nie potwierdził wyroku w sprawie *Combust*. Przeciwnie, orzecznictwo Trybunału stoi w sprzeczności z założeniem, że rekompensata z tytułu ograniczeń strukturalnych wyklucza zaklasyfikowanie jej jako pomocy. Przykładowo Trybunał konsekwentnie orzekał, że zaistnienie pomocy należy oceniać w związku ze skutkami, a nie przyczynami lub celami interwencji państwa⁽²⁾. Utrzymywał również, że pojęcie

pomocy obejmuje korzyści przyznane przez organy sektora publicznego, które w różnej formie zmniejszają zwykle obciążenia dla budżetu przedsiębiorstwa⁽³⁾.

(144) Trybunał wskazał również, że koszty związane z wynagrodzeniem pracowników z natury rzeczy stanowią obciążenie dla budżetu przedsiębiorstwa, niezależnie od tego, czy wynikają one ze zobowiązań prawnych czy z układów zbiorowych⁽⁴⁾. W związku z tym Trybunał orzekł, że nie można wykluczać zakwalifikowania środków państwowych mających na celu rekompensatę kosztów dodatkowych jako pomocy⁽⁵⁾.

(145) Ponadto można zauważyć, że kontekst konkurencji dla działalności *Combust* był odmienny od sytuacji, w której znajduje się DPLP. 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 przedsiębiorstwa transportu publicznego przekazują w drodze postępowania o udzielenie zamówienia 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. Przez cały oceniany okres DPLP cieszyło się szerokim monopolem, w ramach którego oddziaływanie gospodarcze kształtowały się w odmienny sposób. Ponadto w przeciwieństwie do sprawy *Combust*, w przedmiotowej sprawie Belgia nie przyjęła żadnych przepisów prawnych mających na celu zniesienie lub zmianę specjalnego systemu zatrudnienia urzędników służby cywilnej w DPLP oraz sposobu nabywania przez nich uprawnień emerytalnych.

(146) Komisja uważa w związku z tym, że różnice faktyczne między sprawą *Combust* a analizowanym przypadkiem uzasadniają odrębne wnioski wyciągnięte w analizowanym przypadku.

(147) Aby ocenić, czy omawiane środki zawierają elementy pomocy państwa, należy ustalić, czy środki te przynoszą DPLP korzyść ekonomiczną w zakresie, w jakim pozwalają jej uniknąć ponoszenia kosztów, które w normalnej sytuacji ciążyłyby na zasobach finansowych przedsiębiorstwa i czy w ten sposób nie uniemożliwiły wywołania swoich normalnych skutków w ramach mechanizmów rynkowych. Pomoc polega na zmniejszeniu obciążeń, które normalnie ciążyą na budżecie przedsiębiorstwa,

(1) Sprawa T-157/01 *Danske Busvognmaend* przeciwko Komisji, przywołana powyżej.

(2) Wyrok z dnia 2 lipca 1974 r. w sprawie *Włochy* przeciwko Komisji, Rec. [1974], s. 709, pkt 13; sprawa C-310/85 *Deufil* przeciwko Komisji, Rec. [1987], s. 901, pkt 8; sprawa C-241/94 *Francja* przeciwko Komisji Rec. [1996], s. I-4551, pkt 20.

(3) Wyrok z dnia 15 marca 1994 r. w sprawie C-387/92 *Banco Exterior*, Rec. [1994], s. I-877, pkt 13; sprawa C-241/94 *Francja* przeciwko Komisji, przywołana powyżej, pkt 34.

(4) Wyrok z dnia 12 grudnia 2002 r. w sprawie C-5/01 *Belgia* przeciwko Komisji, Rec. [2002], s. I-1191, pkt 39.

(5) Wyrok z dnia 23 lutego 1961 r. w sprawie 30/59 *Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg* przeciwko Wysokiej Władzy, Rec. [1961], s. 3, pkt 29 i 30; sprawa C-173/73, przywołana powyżej, pkt 12 i 13; sprawa C-241/94, przywołana powyżej, pkt 29 i 35; sprawa C-251/97 *Francja* przeciwko Komisji, Rec. [1999], s. I-6639, pkt 40, 46 i 47; połączone sprawy C-71/09 P, C-73/09 P i C-76/09 P, wyrok z dnia 9 czerwca 2011 r. w sprawie *Comitato Venezia vuole vivere* przeciwko Commissione, dotychczas nieopublikowany, pkt 90–96.

biorąc pod uwagę charakter lub ekonomię danego systemu obciążeń. Możliwe byłoby natomiast zdefiniowanie pojęcia „obciążenia specjalnego”, które polegałoby na obciążeniu dodatkowym w stosunku do tych obciążeń normalnych. Zniesienie takiego obciążenia specjalnego w przepisach prawnych nie przynosiłoby korzyści beneficjentowi, a więc nie stanowiłoby pomocy państwa.

- (148) Zgodnie z orzecznictwem Trybunału w zakresie analizy selektywności, 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”, zaklasyfikowanie obciążenia jako „normalne” lub „specjalne” w normalnej z punktu widzenia strukturalnego sytuacji rynkowej, musi opierać się na ramach odniesienia lub porównywalnym produkcie w celu ustalenia, które przedsiębiorstwa znajdują się prawnie i faktycznie w sytuacji porównywalnej, uwzględniając cele, których realizacji mają służyć omawiane środki.
- (149) Nie wydaje się jednak możliwe zidentyfikowanie zewnętrznego punktu odniesienia, który pozwoliłby ustalić „normalną” składkę opłacaną przez przedsiębiorstwa znajdujące się w sytuacji prawnej i faktycznej porównywalnej do sytuacji, w której znajduje się DPLP, uwzględniając cele omawianych środków. W szczególności konkurencji DPLP są spółkami prawa prywatnego działającymi na rynkach konkurencyjnych, natomiast DPLP korzystało z ustawowego monopolu w badanym okresie przed pełną liberalizacją w 2011 r.
- (150) Przy ustalaniu zaistnienia korzyści w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu Komisja powinna zatem zbadać sytuację DPLP i porównać składki na ubezpieczenie społeczne przed i po zwolnieniu ze zobowiązań emerytalnych.
- (151) Od przyjęcia ustawy z dnia 6 lipca 1971 r. i do reformy emerytalnej z 1997 r. przedsiębiorstwo DPLP ponosiło wszystkie koszty emerytalne i pokrywało należności socjalne na rzecz swoich pracowników będących urzędnikami służby cywilnej. W tych okolicznościach Komisja uznaje, że koszty te stanowią element normalnych kosztów, które przedsiębiorstwo DPLP musiało pokryć z własnych środków, uwzględniając jego prawną i faktyczną pozycję na belgijskim rynku usług pocztowych.
- (152) Ponieważ w ramach badanego zwolnienia ze zobowiązań emerytalnych z 1997 r. przedsiębiorstwo DPLP zostało zwolnione z kosztów, które normalnie musiałoby pokryć z własnych zasobów finansowych, dany środek przynosi operatorowi korzyść w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu.
- (153) Przedmiotowa korzyść ma charakter selektywny, ponieważ dotyczy wyłącznie przedsiębiorstwa DPLP.

6.2.1.2. Zasoby państwowe

- (154) Zwolnienie ze zobowiązań emerytalnych było finansowane przez państwo, które przejęło obowiązki DPLP w zakresie emerytur.
- (155) Ponieważ państwo wypłaca emerytury pracownikom DPLP, którzy przeszli na emeryturę, bezpośrednio z budżetu państwa, sprawa wyraźnie dotyczy zasobów państwowych.

6.2.1.3. Zakłócenie konkurencji i wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi

- (156) Opisane powyżej środki mogą wpływać na handel między państwami członkowskimi, biorąc pod uwagę fakt, że przedsiębiorstwo DPLP działa na rynkach otwartych na konkurencję, takich jak rynek usług dostarczania paczek, które charakteryzują się dużą liczbą transakcji transgranicznych. Na rynku paczek przedsiębiorstwo DPLP ma do czynienia z konkurencją ze strony przedsiębiorstw prowadzących działalność w innych państwach członkowskich, takich jak UPS, FedEx i TNT Express. Przedsiębiorstwo DPLP działa również na rynku dystrybucji prasy, na którym prowadzi lub mogą zacząć prowadzić działalność przedsiębiorstwa z innych państw członkowskich. Dostarczanie paczek nigdy nie było w pełni zastrzeżone dla przedsiębiorstwa DPLP i inne przedsiębiorstwa świadczyły określone usługi dostarczania paczek⁽¹⁾ i inne szczególne usługi pocztowe już na początku lat 90. XX w.⁽²⁾ Przedsiębiorstwo DPLP działa również w branży usług finansowych (pocztowe rachunki bieżące i oszczędnościowe oraz usługi płatnicze), w której konkuruje z podmiotami gospodarczymi oferującymi produkty finansowe, takimi jak banki i podmioty finansowe. Pocztowe rachunki bieżące i oszczędnościowe wykorzystywane zarówno do celów płatniczych, jak i oszczędnościowych konkurują z bankowymi rachunkami bieżącymi i produktami oszczędnościowymi. Sektor bankowy był otwarty na konkurencję już przed 1992 r. i charakteryzował się intensywną wymianą handlową między państwami członkowskimi. Banki z różnych państw członkowskich działały w Belgii jeszcze przed 1992 r., w którym działało tam już ponad 70 zagranicznych instytucji finansowych⁽³⁾.
- (157) W świetle powyższego wyraźnie widać, że każdy środek państwowy przynoszący przedsiębiorstwu DPLP korzyść ekonomiczną może wpłynąć na handel między państwami członkowskimi.
- (158) Z przyczyn wyjaśnionych w motywach 141–157 Komisja uznaje, że zwolnienie ze zobowiązań emerytalnych stanowi pomoc w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

6.2.2. Ocena zgodności zwolnienia ze zobowiązań emerytalnych z rynkiem wewnętrznym w rozumieniu art. 107 ust. 3 lit. c)

- (159) W ramach reformy emerytalnej z 1997 r. zwrot rocznych kosztów emerytalnych dokonywany przez DPLP na rzecz państwa zastąpiono składką zwalniającą od zobowiązań, zrównującą koszty emerytalne ponoszone przez przedsiębiorstwo DPLP z takimi kosztami ponoszonymi przez jego konkurentów. Gdyby nie wprowadzono tej reformy, wysokość kosztów emerytalnych w dalszym ciągu rosłaby w znaczący sposób w kolejnych latach, między innymi w związku z pogarszaniem się proporcji urzędników służby cywilnej czynnie zatrudnionych (opłacających składki) do pracowników biernych (beneficjentów świadczeń) na skutek zaprzestania zatrudniania urzędników służby cywilnej przez DPLP.

⁽¹⁾ DHL prowadzi działalność w Belgii od roku 1978, FedEx od 1984 r., a UPS od 1988 r.

⁽²⁾ Wyrok z dnia 19 maja 1993 r. w sprawie C-320/91 Corbeau, Rec. [1993], s. I-2533.

⁽³⁾ „The competitiveness of financial institutions and centres in Europe”, Donald E. Fair, Robert Raymond, Société universitaire européenne de recherches financières, 1994 r., Kluwer Economic Publishers.

(160) Ponieważ odstępstwa przewidziane w art. 107 ust. 2 i 107 ust. 3 lit. a) i b) TFUE wyraźnie nie mają zastosowania i ponieważ Belgia nie powołała się na art. 106 ust. 2 TFUE jako uzasadnienia zgodności zwolnienia ze zobowiązań emerytalnych przyznanych przedsiębiorstwu DPLP, Komisja zbada, czy zwolnienie ze zobowiązań emerytalnych można uznać za zgodne na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE, który stanowi, że pomoc przeznaczona na ułatwianie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych może zostać uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym, o ile nie zmienia warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem.

(161) W pierwszej kolejności Komisja zbada stopień, w jakim zwolnienie z pełnych kosztów emerytalnych spełnia cel dotyczący wspólnego interesu i jest niezbędne do osiągnięcia tego celu, zanim przejdzie do zbadania jego proporcjonalności i przeprowadzenia testu bilansującego pozytywne i negatywne skutki przedmiotowego środka.

6.2.2.1. Liberalizacja sektora usług pocztowych jako cel leżący we wspólnym interesie

(162) W prawie UE promuje się coraz większy stopień liberalizacji sektora usług pocztowych od 1992 r. wraz z przyjęciem zielonej księgi, w wyniku czego przyjęto później trzy dyrektywy: (i) dyrektywę 97/67/WE; (ii) dyrektywę 2002/39/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 czerwca 2002 r. zmieniającą dyrektywę 97/67/WE w zakresie dalszego otwarcia na konkurencję wspólnotowych usług pocztowych⁽¹⁾; oraz (iii) dyrektywę 2008/6/WE. Uznaje się również, że liberalizacja rynków usług pocztowych na szczeblu EU pełni istotną rolę w strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia.

(163) Ważne jest zatem, aby oprócz zapewnienia świadczenia podstawowych usług pocztowych, które oddaje pojęcie obowiązku w zakresie usługi publicznej, stworzyć równe warunki działania dla przedsiębiorstwa zasiedziałego, istniejących konkurentów i nowych uczestników rynku.

(164) W decyzji w sprawie La Poste (Francja) Komisja uznała już, że tworzenie równych warunków działania dla przedsiębiorstwa zasiedziałego i jego konkurentów w zakresie składek na ubezpieczenie społeczne jest kluczowym warunkiem uczciwej konkurencji w sektorze usług pocztowych. Komisja stwierdziła, że zwolnienie z obowiązków nałożonych na La Poste polegających na finansowaniu emerytur urzędników służby cywilnej

zatrudnionych w La Poste jest zgodne z rynkiem wewnętrznym, ponieważ dotacje publiczne gwarantują płacenie jednakowych stawek ubezpieczeń społecznych przez La Poste i jej konkurentów. Komisja zamierza przyjąć takie samo rozumowanie w badanej sprawie, jakie zastosowała w rozdziale 6.3 przedmiotowej decyzji, które należy uznać za mające zastosowanie w tym przypadku w takim zakresie, w jakim go dotyczy.

6.2.2.2. Konieczność zwolnienia ze zobowiązań emerytalnych

(165) Komisja uważa, że przekształcenie przedsiębiorstwa DPLP w 1992 r. było niezbędne, aby można było promować konkurencję na rynku usług pocztowych, ponieważ dzięki temu przedsiębiorstwo DPLP i jego konkurenci znaleźli się w tej samej sytuacji pod względem formy prawnej (i nastąpiło ograniczenie wcześniej nieograniczonej gwarancji, z której przedsiębiorstwo DPLP mogło korzystać jako podmiot publiczny).

(166) Ani państwo belgijskie ani Régie des Postes nie zgromadziły jednak rezerw równych zakumulowanym zobowiązaniom emerytalnym. Po uzyskaniu osobowości prawnej w 1992 r. DPLP nadal ponosiło zobowiązania emerytalne, jednak nie przekazano żadnych odpowiednich aktywów na rachunki przedsiębiorstwa DPLP, aby pokryć te zobowiązania.

(167) W rezultacie wypłacanie emerytur stopniowo stawałoby się zbyt dużym obciążeniem dla przedsiębiorstwa DPLP, ponieważ wielu urzędników służby cywilnej zbliżało się do wieku emerytalnego. Nawet gdyby podjęto środki (większa wydajność, stopniowe zmniejszanie liczby pracowników wynikające z przyczyn naturalnych, indeksacja płac) w celu poprawy tej sytuacji, nie byłyby one wystarczające do zrównoważenia finansów DPLP w długiej perspektywie (zob. rys. 3 poniżej).

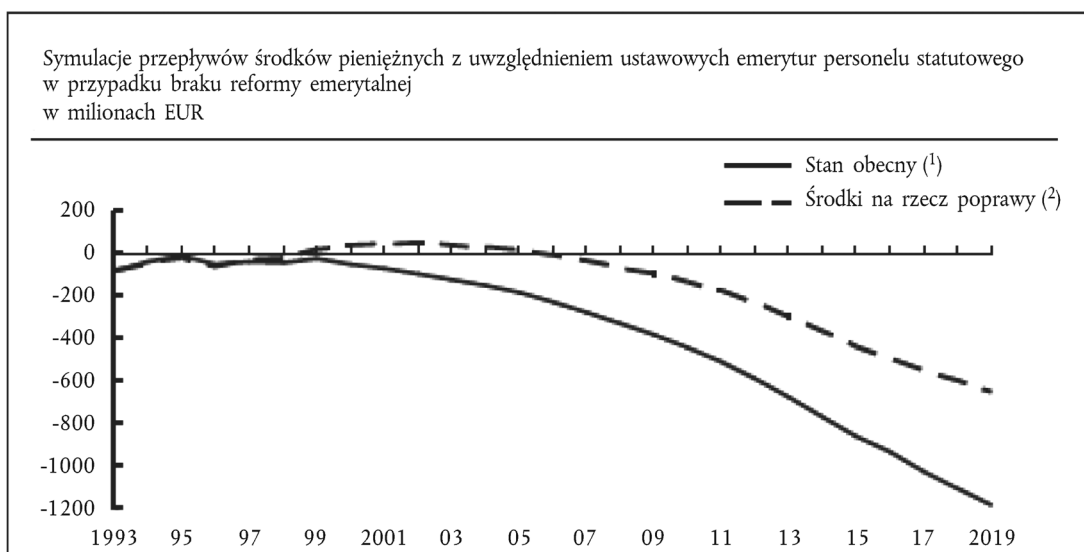
(168) Jest to szczególnie ważne, ponieważ przekształcenie DPLP w spółkę prawa prywatnego oznaczało również, że przedsiębiorstwo przestało zatrudniać urzędników służby cywilnej i zatrudniało wyłącznie pracowników kontraktowych (w oparciu o ogólną umowę o pracę i wymogi prawa pracy). Po 1997 r. musiałyby ono w rezultacie finansować z własnych dochodów zarówno emerytury emerytowanych urzędników służby cywilnej, jak i składki na ubezpieczenie społeczne związane z emeryturami aktywnych pracowników kontraktowych.

(169) Przepływy środków pieniężnych z roku na rok wykazywałyby coraz bardziej ujemne wartości, ponieważ rosnące płatności z tytułu świadczeń emerytalnych przewyższyłyby dochody z działalności (zob. rys. 3).

⁽¹⁾ Dz.U. L 176 z 5.7.2002, s. 21.

Rysunek 3

Symulacje przepływów środków pieniężnych przeprowadzone przez władze belgijskie w 1996 r.



⁽¹⁾ Stan obecny: zachowanie liczby pracowników statutowych DPLP, brak indeksacji płac, brak znacznej poprawy wydajności.

⁽²⁾ Środki na rzecz poprawy: większa wydajność, stopniowe zmniejszenie liczby pracowników wynikające z przyczyn naturalnych, indeksacja płac.

Źródło: władze belgijskie.

(170) Nie można zaprzeczyć, że przedsiębiorstwo DPLP ponosiłoby znacznie wyższe koszty, gdyby z własnych zasobów musiało ono finansować emerytury dla wszystkich emerytowanych urzędników służby cywilnej po 1997 r. Oczywiście jest, że bez żadnej pomocy zmiana formy prawnej z administracji publicznej na przedsiębiorstwo prawa prywatnego byłaby utrudniona.

(171) Ponadto pełna refundacja kosztów emerytalnych poprzez większe regulowane dochody z doręczania listów spowodowałyby wysokie ceny wysyłki listów i mogłyby spowodować znaczny spadek liczby wysyłanych listów w stopniu zagrażającym świadczeniu powszechnych usług w zakresie doręczania listów.

(172) Komisja jest również zdania, że przedmiotowe środki są dopasowane do realizowanego celu leżącego we wspólnym interesie. Żaden inny instrument nie mógł być bardziej skuteczny. W sektorach obejmujących usługę świadczoną w ogólnym interesie gospodarczym można było faktycznie udzielić rekompensaty z tytułu świadczenia usługi publicznej, jednak takiego podejścia nie można by stosować w dłuższej perspektywie ze względu na szczególnie strukturalny charakter problemu.

(173) Biorąc pod uwagę cele polegające na liberalizacji rynków usług pocztowych, w szczególności zapewnienie świadczenia powszechnych usług pocztowych wysokiej jakości i w przystępnych cenach, oraz cel polegający na promowaniu uczciwej konkurencji, zwolnienie ze zobowiązań emerytalnych stanowi niezbędny środek.

6.2.2.3. Proporcjonalność zwolnienia ze zobowiązań emerytalnych

(174) W decyzji w sprawie La Poste określono ocenę Komisji w zakresie proporcjonalności środków pomocy, w ramach których zwalnia się z kosztów emerytalnych przedsiębiorstwa zasiedziałe w sektorze usług pocztowych, które nadal zatrudniają urzędników służby cywilnej na warunkach uzgodnionych w okresie monopolu. Ocenę proporcjonalności należy przeprowadzić poprzez ustalenie równych warunków działania na rynkach otwartych na konkurencję (takich jak rynki usług pocztowych, dostarczania paczek i usług finansowych). Przedsiębiorstwo zasiedziałe musi być objęte takimi samymi stawkami składek na ubezpieczenie społeczne, jak jego konkurenci.

(175) Ze względu na fakt, że pracownicy kontraktowi przedsiębiorstwa DPLP w świetle prawa znajdują się w takiej samej sytuacji jak pracownicy każdego prywatnego przedsiębiorstwa, natomiast pracownicy statutowi mają status podobny do statusu urzędników służby cywilnej, w ramach porównania składek na ubezpieczenie społeczne płaconych przez DPLP w odniesieniu do poszczególnych kategorii pracowników możliwe jest sprawdzenie, czy po wdrożeniu środka polegającego na zwolnieniu ze zobowiązań emerytalnych przedsiębiorstwo DPLP spełnia warunek, zgodnie z którym musi ono opłacać taką samą stawkę składki na ubezpieczenie społeczne jak jego konkurenci.

(176) Szczegółowe porównanie kosztów ubezpieczenia społecznego opłacanych przez DPLP, związanych z jego personelem statutowym i kontraktowym, podsumowano w poniższej tabeli:

Koszty ubezpieczenia społecznego opłacane i ponoszone przez DPLP	Personel statutowy	Personel kontraktowy
Składki płacone przez DPLP na rzecz systemu zabezpieczenia społecznego, w tym 8,86 % na składki emerytalne	[...] %	[...] %
Koszty ponoszone bezpośrednio przez DPLP	[...] %	[...] %
Świadczenia chorobowe i renty inwalidzkie	[...] %	[...] %
Dodatki rodzinne	[...] %	—
Składka kompensacyjna ⁽¹⁾		[...] %
Ograniczenie strukturalne ⁽²⁾		[...] %
WKŁAD PRACODAWCY łącznie	[...] %	[...] %
Składki pracowników	[...] %	[...] %
Składki pracowników na ogólny system zabezpieczenia społecznego	[...] %	[...] %

⁽¹⁾ Składka kompensacyjna: opłacana wyłącznie z tytułu zatrudniania pracowników kontraktowych.

⁽²⁾ Ograniczenie strukturalne: zmniejszenie składek na ubezpieczenie społeczne w odniesieniu do personelu kontraktowego opłacane przez pracodawcę w celu poprawy konkurencyjności Belgii, udzielane bezwarunkowo wszystkim pracodawcom w Belgii.

- (177) Jak przedstawiono w tabeli, wysokość wkładu przedsiębiorstwa DPLP w belgijski system zabezpieczenia społecznego (nominalna procentowa część kosztów wynagrodzeń) jest znacznie niższa od wysokości wkładu podmiotów prywatnych ([...] % a [...] %).
- (178) Jeżeli jednak weźmie się pod uwagę koszty bezpośrednio ponoszone przez pracodawcę, aby porównać faktyczne stawki składek na ubezpieczenie społeczne, te dwie wartości procentowe są niemal równe, a nawet nieznacznie wyższe w przypadku personelu statutowego DPLP ([...] % wobec [...] %).
- (179) Można również zauważyć, że składki opłacane przez pracowników są zasadniczo równe w obu przypadkach ([...] % wobec [...] %).
- (180) Niższa stawka nominalna składek na ubezpieczenie społeczne opłacanych przez przedsiębiorstwo DPLP z tytułu zatrudnienia personelu statutowego wynika ze zwolnienia z określonych składek na ubezpieczenie społeczne, które nie mają zastosowania w przypadku pracowników o statusie urzędnika służby cywilnej (z tytułu choroby zawodowej, bezrobocia, wypadku przemysłowego). DPLP pokrywa jednak bezpośrednio we własnym zakresie koszty wyłączonych składek ze względu na szczególny status jego personelu statutowego. Takie podejście skutkuje dużymi kosztami bezpośrednimi ponoszonymi przez przedsiębiorstwo DPLP.
- (181) Składka pracowników, którą również należy uwzględnić, ponieważ pracownicy pokrywają ją z wynagrodzenia wypłacanego im przez pracodawcę (w związku z czym jest to również koszt dla pracodawcy), jest nieznacznie wyższa w przypadku personelu statutowego niż w przypadku personelu kontraktowego.
- (182) Władze belgijskie i DPLP przedstawiły informacje wykazujące ogólną stabilność składek bezpośrednich w czasie.
- (183) Chociaż koszty bezpośrednie ponoszone bezpośrednio przez DPLP ([...] %) nie są, ściśle mówiąc, równe

składkom na ubezpieczenie społeczne, należy wziąć pod uwagę, że koszty te nie są dobrowolne, ale wynikają bezpośrednio ze statusu pracowników statutowych, a zatem zostały nałożone na przedsiębiorstwo DPLP. Logiczne wydaje się zatem traktowanie ich jako równoznacznych innym obowiązkowym kosztom ubezpieczenia społecznego pod względem ich źródła i celowości.

- (184) W związku z tym te koszty bezpośrednio należy uwzględnić przy obliczaniu faktycznych składek na ubezpieczenie społeczne opłacanych przez przedsiębiorstwo DPLP. Wynikła całkowita stawka składek na ubezpieczenie społeczne byłaby nieznacznie wyższa w przypadku personelu statutowego DPLP ([...] %) niż w przypadku personelu prywatnych przedsiębiorstw ([...] %).

6.2.2.4. Test bilansujący w zakresie zwolnienia ze zobowiązań emerytalnych

Pozytywne skutki przedmiotowego środka pomocy

- (185) Reforma systemu emerytalnego mająca zastosowanie do przedsiębiorstwa DPLP stanowiła istotny etap dostosowania przedsiębiorstwa do stopniowej liberalizacji oraz w perspektywie pełnej liberalizacji belgijskiego rynku usług pocztowych, która odgrywa istotną rolę w strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia.
- (186) W decyzji w sprawie La Poste Komisja stwierdziła, że liberalizacja sektora usług pocztowych mogłaby zostać utrudniona, gdyby projekty reform emerytalnych (podobne do reformy przeprowadzonej w Belgii) nie były zatwierdzane.
- (187) Komisja uważa również, że przedmiotowe 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 przedmiotowego środka pomocy

- (188) Negatywne skutki przedmiotowego środka wydają się ograniczone, ponieważ z historii przedsiębiorstwa DPLP i jego działalności wyraźnie wynika, że duża część jego zobowiązań emerytalnych jest związana z działalnością w sektorze zastrzeżonym, w którym zakłócenie konkurencji z natury rzeczy ma ograniczony charakter.
- (189) Nawet jeżeli dzięki przedmiotowemu środkowi przedsiębiorstwo DPLP mogło teoretycznie utrzymać pozycję dominującą, Komisja uznaje to ryzyko za niskie, ponieważ środki ograniczają się do dostosowania poziomu składek opłacanych przez DPLP do poziomu składek płaconych przez konkurentów DPLP.
- (190) Z powyższego wynika, że negatywne skutki pomocy przyznanej DPLP miały ograniczony charakter w porównaniu z pozytywnymi skutkami środka.
- (191) Ponieważ środki ograniczają się do tego, co jest ściśle niezbędne do stworzenia równych warunków działania w zakresie składek na ubezpieczenie społeczne i usunięcia zakłócenia konkurencji, które stawało DPLP w niekorzystnej sytuacji, nie zmieniają one warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem.
- (192) W związku z tym Komisja uważa, że zwolnienie ze zobowiązań emerytalnych z 1997 r. można zatem uznać za pomoc zgodną w rozumieniu art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE, ponieważ przedsiębiorstwo DPLP nie znajduje się w lepszej pozycji niż inne podmioty gospodarcze pod względem kosztów ubezpieczenia społecznego związanych z jego personelem statutowym.

6.3. OCENA REKOMPENSATY Z TYTUŁU ŚWIADCZENIA USŁUGI PUBLICZNEJ I INNYCH ŚRODKÓW

6.3.1. Istnienie pomocy w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE

6.3.1.1. Korzyść i selektywność

Rekompensata roczna

- (193) W przypadku rekompensaty z tytułu kosztów związanych ze świadczeniem usługi publicznej, w wyroku w sprawie Altmark⁽¹⁾ określa się kryteria, które muszą spełnić środki publiczne, aby można je było uznać za rekompensatę z tytułu obowiązków świadczenia usługi publicznej a nie za pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.
- (194) W badanym przypadku kryteria te, w szczególności kryterium czwarte, nie są spełnione: przedsiębiorstwo

DPLP nie zostało wybrane w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. Ponadto władze belgijskie nie dowiodły, że poziom rekompensaty był określany na podstawie analizy kosztów, które typowe, dobrze zarządzane przedsiębiorstwo, dysponujące odpowiednimi środkami, poniosłoby w ramach wypełniania powierzonych mu obowiązków świadczenia usługi publicznej. Co więcej, nie wskazano ani nie przekazano Komisji żadnych informacji, z których wynikałoby, że czwarte kryterium jest spełnione.

- (195) Ponieważ z rocznej rekompensaty korzystało wyłącznie jedno przedsiębiorstwo, które w ten sposób zyskało dodatkowe fundusze, środek ten przyniósł przedsiębiorstwu DPLP selektywną korzyść.
- (196) Zastrzyki kapitałowe w 1997 r.: władze belgijskie przyznały, że dokonane w 1997 r. zastrzyki kapitałowe w wysokości 62 mln EUR stanowiły w praktyce opóźnioną płatność rekompensaty z tytułu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym za 1996 r. Należy je zatem ocenić na tej samej zasadzie co rekompensatę roczną. Ponieważ nie wszystkie warunki określone w wyroku w sprawie Altmark zostały spełnione, środek ten przyniósł przedsiębiorstwu DPLP selektywną korzyść.

Zastrzyki kapitałowe

- (197) Zastryk kapitałowy w 2003 r.: władze belgijskie twierdzą, że zastryk kapitałowy w 2003 r. (297,5 mln EUR) był zgodny z testem prywatnego inwestora, a zatem nie stanowił pomocy państwa. Zdaniem władz belgijskich celem podwyższenia kapitału było wzmocnienie kapitału własnego przedsiębiorstwa DPLP w związku z budową i modernizacją sortowni, optymalizacją tras i automatyzacją dystrybucji poczty. Przekazane fundusze były przeznaczone również na pokrycie kosztów zatrudnienia związanych ze zmniejszeniem liczby pracowników w wyniku systemu wczesnych emerytur, skróceniem czasu pracy i wzrostem wynagrodzeń nowych pracowników poczty.
- (198) Aby udowodnić, że przedmiotowy zastryk kapitałowy był zgodny z testem prywatnego inwestora, władze belgijskie opracowały prognozy rentowności w ramach ich planu strategicznego, które wykazały poziom rentowności wyższy od kosztu kapitału, jakiego wymagałby prywatny inwestor.
- (199) Prognozy i obliczenia zysku dokonane przez władze belgijskie są przyszłościowe, bardzo szczegółowe i zgodne z metodą, którą zastosowałby prywatny inwestor:

- 1) rentowność obliczono metodą zdyskontowanych przyszłych przepływów środków pieniężnych, w ramach której uwzględnia się przyszły rozwój przedsiębiorstwa i zdolność inwestycji do generowania zysków oraz przepływów środków pieniężnych w odniesieniu do akcjonariuszy;

⁽¹⁾ Sprawa C-280/00 Altmark Trans GmbH, przywołana powyżej.

- 2) rozważono trzy różne scenariusze: optymistyczny, pesymistyczny i najbardziej prawdopodobny, który ostatecznie przyjęto do oceny wrażliwości prognoz;
- 3) prognozy wskazywały wzrost marży zysku do poziomu [...] % w 2007 r. (zob. rys. 4) oraz oczekiwaną wewnętrzną stopę zwrotu na poziomie [...] % w okresie 2003–2012 (zob. rys. 5), wyższe od poziomu [...] % wskazanego przez niezależnego eksperta (Bank Degroof) jako marżę zysku, którą prywatni inwestorzy w sektorze usług pocztowych uznałyby za odpowiednią.

Rysunek 4

Prognozy zysku *ex ante* na okres 2003–2007 sporządzone przez władze belgijskie

[...]

Źródło: władze belgijskie.

Rysunek 5

Obliczenie wewnętrznej stopy zwrotu *ex ante* przeprowadzone przez władze belgijskie dla najbardziej prawdopodobnego scenariusza

[...]

Źródło: władze belgijskie.

- (200) Należy również zauważyć, że solidność prognoz potwierdziły ogólne wyniki finansowe osiągnięte w następnych latach (zob. rys. 6). W wyniku tego wzrostu rentowności DPLP zaczęło wypłacać dywidendy od 2007 r.

Rysunek 6

Zyski *ex post* w okresie 2003–2007

[...]

Źródło: władze belgijskie.

- (201) Wyniki w dziesięcioletnim okresie są również zgodne z prognozami z 2003 r., ponieważ wewnętrzna stopa zwrotu *ex post* powinna osiągnąć poziom [...] %, czyli wyższy od prognozowanego w 2003 r. poziomu [...] %.
- (202) Chociaż rentowność inwestycji państwa belgijskiego wydaje się być dostateczna, aby uzasadnić jej zgodność z testem prywatnego inwestora, należy zauważyć, że w prognozowanych przychodach wykorzystanych do oceny tej rentowności uwzględniono pomoc państwa, a w szczególności roczną rekompensatę przyznaną DPLP.
- (203) Te środki pomocy państwa mają jednak inne cele i nie ma żadnego chronologicznego związku między nimi a zastrzykiem kapitału z 2003 r.

(204) Ponadto ewentualna niepewność w przypadku prywatnego inwestora, do której mogło dojść w związku z udzieleniem niezgłoszonej pomocy na rzecz DPLP, została zmniejszona formalnym zezwoleniem na przystąpienie do realizacji zastrzyku kapitałowego udzielonym przez Komisję w decyzji z 2003 r. W czasie wdrożenia inwestycji każdy prywatny inwestor, dostrzegający dobre perspektywy zwrotu, prawdopodobnie podjąłby ryzyko inwestowania po przyjęciu pozytywnej decyzji Komisji, nawet jeżeli decyzja ta nie była jeszcze ostateczna. Prywatny inwestor nie czekałby kilka lat na wyrok Sądu i Trybunału Sprawiedliwości przed podjęciem decyzji o inwestycji. Późniejsze stwierdzenie nieważności decyzji Komisji jest zatem wydarzeniem, którego nie można było przewidzieć w czasie dokonywania inwestycji i które musiało wydawać się wielce nieprawdopodobne, ponieważ decyzje Komisji uznaje się za prawne do czasu stwierdzenia ich nieważności.

(205) W związku z tym Komisja uznaje, że zastrzyk kapitałowy w 2003 r. można uznać za zgodny z testem prywatnego inwestora i nie stanowi pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

(206) Zastrzyk kapitałowy w 2006 r.: władze belgijskie twierdzą, że zastrzyk kapitałowy w 2006 r. (40 mln EUR) był dokonany na warunkach zgodnych z testem prywatnego inwestora, a zatem nie stanowił pomocy państwa.

(207) Zastrzyku kapitałowego w 2006 r. dokonano na tych samych warunkach, jakie mają zastosowanie do prywatnego inwestora: podwyżkę kapitału DPLP nabyło państwo (40 mln EUR) i Post Invest Europe (300 mln EUR) po równoważnej cenie za akcję (o równym stopniu uprzywilejowania). W tym czasie spółka Post Invest Europe była inwestorem zewnętrznym niezwiązanym z DPLP lub państwem belgijskim.

(208) Ponadto cena emisyjna nowych akcji była prawidłowo ustalona. W celu określenia ceny nowych akcji, bank inwestycyjny wynajęty przez władze belgijskie oszacował łączną wartość przedsiębiorstwa DPLP na kwotę w wysokości między [...] EUR a [...] EUR. Państwo ostatecznie zdecydowało się na wycenę całego przedsiębiorstwa przed dokonaniem zastrzyków kapitałowych na kwotę [...] EUR. W założeniach dotyczących poziomu zwrotu i ryzyka opartych na wspólnym planie działalności kierowano się względami długoterminowej optymalizacji zysków. Późniejsze wyniki przedsiębiorstwa DPLP po podwyższeniu kapitału w 2006 r. (zob. poniżej) również potwierdzają prawidłowość założeń i parametrów uwzględnionych w czasie podejmowania decyzji o inwestycji.

Rysunek 7

Wyniki DPLP w latach 2006–2010

[...]

Źródło: władze belgijskie.

- (209) Komisja uważa, że dokonany w 2006 r. zastrzyk kapitałowy w wysokości 40 mln EUR wyraźnie odpowiada zachowaniu prywatnego inwestora, a zatem nie stanowi pomocy państwa.

Zwolnienia podatkowe

- (210) Chociaż istnieje duże prawdopodobieństwo, że zwolnienie z podatku od przedsiębiorstw przyniosło korzyść przedsiębiorstwu DPLP dzięki ewentualnemu zmniejszeniu wartości podatku, który w przeciwnym razie musiałoby uiścić, to jednak zwolnienie to nie przyniosło przedsiębiorstwu żadnej konkretnej korzyści, ponieważ od roku 1992 do roku 2005, w którym zniesiono zwolnienie z podatku, łączne osiągnięte przez DPLP wyniki po opodatkowaniu były ujemne. Chociaż wyniki netto DPLP w niektórych latach były dodatnie, to jednak w wyniku przenoszonej z roku na rok ulgi podatkowej DPLP nie musiałoby uiścić żadnych płatności z tytułu podatków, nawet gdyby było objęte podatkiem od przedsiębiorstw. W związku z tym zwolnienie to nie jest badane bardziej szczegółowo w niniejszej decyzji.
- (211) Dzięki zwolnieniom z podatku od nieruchomości i z lokalnych podatków DPLP znajduje się natomiast w korzystniejszej sytuacji niż inne przedsiębiorstwa, ponieważ jest ono zwolnione ze zobowiązań, z których w normalnych okolicznościach musiałoby się wywiązać. Przedmiotowe zwolnienia podatkowe przynoszą zatem przedsiębiorstwu DPLP selektywną korzyść.

Przekazanie budynków

- (212) Władze belgijskie twierdzą, że przekazanie budynków stanowiło element wewnętrznej reorganizacji własności państwowej, ponieważ w tamtym czasie przedsiębiorstwo DPLP w całości stanowiło własność państwową. W ramach przekazania budynków udostępniono jednak przedsiębiorstwu DPLP nowe nieruchomości, które poprzednio należały do państwa. Przedsiębiorstwo DPLP korzystało już z tych budynków w czasie, w którym należały one do państwa, jednak w świetle prawa nie było ono właścicielem tych budynków. Dzięki przekazaniu tytułu prawnego do własności przedsiębiorstwo DPLP, czyli przedsiębiorstwo niezależne od państwa, zyskało prawa własności do tych budynków. Przedsiębiorstwo DPLP zyskało zatem dodatkowe zasoby w porównaniu z sytuacją sprzed przekazania. Środek ten przyniósł zatem przedsiębiorstwu DPLP selektywną korzyść.

Gwarancja państwa

- (213) Bez gwarancji państwa przedsiębiorstwo DPLP nie mogłoby otrzymać pożyczki na takich samych warunkach. Władze belgijskie oszacowały, że kursy rynkowe byłyby wyższe nawet o 40 punktów bazowych, natomiast składka płacona państwu wynosiła 25 punktów bazowych.
- (214) Zgodnie z komunikatem Komisji w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE do pomocy państwa w formie gwarancji⁽¹⁾ (pkt 3.2 lit. d)) „ponoszone ryzyko powinno być normalnie wynagradzane odpowiednią stawką za kwotę będącą przedmiotem gwarancji lub regwarancji.

Kiedy cena gwarancji jest co najmniej tak wysoka, jak właściwy poziom odniesienia stawki za gwarancję na rynkach finansowych, gwarancja nie zawiera elementu pomocy. Jeśli na rynkach finansowych nie można znaleźć właściwego poziomu odniesienia stawki za gwarancję, należy porównać łączny koszt finansowy gwarantowanego kredytu, w tym stopę procentową kredytu i stawkę za gwarancję, z ceną rynkową podobnego kredytu bez gwarancji”. Ponieważ nie wydaje się, aby wyznaczona stawka była zwykłą stawką rynkową, dzięki gwarancji państwa przedsiębiorstwo DPLP mogło uzyskać fundusze po koszcie niższym od kosztów, które w normalnych okolicznościach musiałoby ponieść.

- (215) Środek ten przyniósł zatem DPLP selektywną korzyść, która odpowiada różnicy między stopą procentową, którą DPLP musiałoby opłacić w sytuacji braku gwarancji państwa, a faktyczną stopą procentową powiększoną o stawkę płaconą w związku z gwarancją. Uzyskana korzyść wyniosła zatem 15 punktów bazowych od niespłaconego kapitału każdego roku. Korzyść tę można zatem oszacować na 1,5 mln EUR w okresie kredytowania.

6.3.1.2. Istnienie zasobów państwowych

Roczna rekompensata z tytułu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, w tym zastrzyki kapitałowe dokonane w 1997 r.

- (216) Roczna rekompensata z tytułu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym finansowana z budżetu państwa, jak określono w kolejnych umowach o zarządzanie między DPLP a państwem belgijskim. Zgodnie z informacjami przedstawionymi przez Belgię zastrzyki kapitałowe dokonane w 1997 r. faktycznie stanowią rekompensatę z tytułu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, a zatem rozpatruje się je w tej części niniejszej decyzji.

Zwolnienia podatkowe

- (217) W związku ze zwolnieniami podatkowymi zmniejszeniu uległy dochody podatkowe państwa wskutek zmniejszenia dochodów, jakie uzyskałoby ono w sytuacji braku zwolnień podatkowych. Ze zwolnieniami wiązało się zatem przekazanie zasobów państwowych w formie utraty dochodów podatkowych przez państwo belgijskie.

Przekazanie budynków

- (218) Budynki przekazane DPLP były wcześniej własnością państwową. Państwo przekazało prawa własności przedsiębiorstwu DPLP, w ten sposób zmniejszając własne aktywa i zwiększając aktywa DPLP. W związku z tym środek stanowi przekazanie zasobów państwowych.

Gwarancja państwa

- (219) Gwarancja kredytu została udzielona przez państwo, które przejęło powiązane ryzyko z własnego budżetu nieodpłatnie, a zatem należy ona do zasobów państwowych w formie utraconych dochodów.

⁽¹⁾ Dz.U. C 155 z 20.6.2008, s. 10.

Dochody z usług dystrybucji poczty nie stanowią pomocy państwa

(220) Dochody z usług dystrybucji poczty nie stanowią pomocy państwa zgodnie z wyrokiem w sprawie *Preussen Elektra* ⁽¹⁾, ponieważ ceny płacone przez użytkowników są finansowane z ich własnych funduszy, które nie podlegają kontroli państwa.

(221) Do celów oceny zgodności dochody te bezpośrednio wiążą się jednak ze świadczeniem usługi w ogólnym interesie w sektorze usług pocztowych, a zatem należy je uwzględnić zgodnie z pkt 17 ram dotyczących usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym i art. 7 dyrektywy 97/67/WE w celu ustalenia niezbędności i proporcjonalności rekompensaty.

6.3.1.3. Zakłócenie konkurencji i wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi

(222) Przedmiotowe środki mogą mieć wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi z przyczyn wskazanych z motywie 156 powyżej.

6.3.1.4. Podsumowanie środków pomocy

(223) Z przyczyn wyjaśnionych w motywach 193–222 następujące środki stanowią pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE:

a) roczna rekompensata z tytułu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (w latach 1992–2010);

b) zastrzyki kapitałowe dokonane w 1997 r.;

c) zwolnienie z podatku od nieruchomości (w latach 1992–2005);

d) przekazanie budynków w 1992 r.;

e) gwarancja państwa udzielona 2004 r.

6.3.2. Istniejąca pomoc w rozumieniu art. 108 ust. 1 TFUE

(224) Określone oceniane środki można uznać za istniejącą pomoc w rozumieniu art. 108 ust. 1 TFUE.

6.3.2.1. Zwolnienia z podatku od przedsiębiorstw i z podatku od nieruchomości.

(225) Przedsiębiorstwo DPLP korzystało ze zwolnień z podatku od przedsiębiorstw i z podatku od nieruchomości w czasie, w którym było jeszcze urzędem administracji państwowej przed 1971 r. i przed przystąpieniem Belgii

do EWG. Od tamtej pory nie wprowadzano w nich żadnych zmian. Środki te stanowią zatem istniejącą pomoc.

(226) Zwolnienie z podatku od przedsiębiorstw zniesiono w 2005 r., natomiast zwolnienie z podatku od nieruchomości nadal obowiązuje.

6.3.2.2. Liberalizacja rynku usług pocztowych

(227) Władze belgijskie twierdziły, że wszystkie środki sprzed liberalizacji rynków usług pocztowych w 1999 r. należy uznać za istniejącą pomoc. Dane środki przynosiły jednak korzyść w zakresie całej działalności przedsiębiorstwa DPLP, które uczestniczyło w rynkach konkurencyjnych (takich jak rynki dystrybucji paczek i usług finansowych) na długo przed wejściem w życie dyrektywy 97/67/WE w 1999 r. W związku z tym, zgodnie z wyrokiem w sprawie *Alzetta* ⁽²⁾, takiej pomocy nie można uznać za istniejącą ze względu na zmiany na rynku wewnętrznym: można ją uznać za istniejącą pomoc na rzecz danego beneficjenta w stopniu, w jakim dany beneficjent uczestniczył wyłącznie w rynkach zamkniętych na konkurencję w czasie, w którym pomoc została wprowadzona w życie.

(228) Komisja nie może zatem zaakceptować tego twierdzenia.

6.3.2.3. Dziesięcioletni okres przedawnienia

(229) Nie można również przyjąć twierdzenia, że dziesięcioletni okres przedawnienia należy liczyć od momentu wszczęcia obecnego formalnego postępowania wyjaśniającego, które miało miejsce w 2009 r. W wyroku Sądu z 2009 r. nie stwierdzono nieważności wszystkich poprzednich czynności dochodzeniowych, jednak wskazano, że Komisja powinna wszcząć w związku z nimi formalne dochodzenie wyjaśniające ⁽³⁾.

(230) Ponieważ jednak do pierwszego działania dochodzeniowego Komisji doszło w dniu 23 grudnia 2002 r., kiedy to Komisja przesłała władzom belgijskim wezwanie do udzielenia informacji, środki, które weszły w życie przed dniem 23 grudnia 1992 r., należy uznać za istniejącą pomoc.

6.3.3. Zgodność rekompensaty z tytułu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym w świetle art. 106 ust. 2 TFUE

(231) Zgodność rekompensaty z tytułu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym ocenia się na mocy art. 106 ust. 2 TFUE i ram dotyczących usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. Ramy dotyczące usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym mają zastosowanie od daty ich wejścia w życie w dniu 29 listopada 2005 r. Ponieważ w dużej mierze ramy te stanowią ujednoczenie zasad, które już istniały przed ich wejściem w życie, będą one przywoływane również przy ocenie środków poprzedzających ich wejście w życie.

⁽²⁾ Połączone sprawy T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 do T-607/97, T-1/98, T-3/98 do T-6/98, T-23/98 *Alzetta Mauro i in. przeciwko Komisji*, Rec. [2000], s. II-2319.

⁽³⁾ Wyrok z dnia 9 lipca 2008 r. w sprawie T-301/01 *Alitalia - Linee aeree italiane SpA przeciwko Komisji*, Zb.Orz. [2008], s. II-1753, pkt 98–100.

⁽¹⁾ Wyrok z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie C-379/98 *PreussenElektra AG przeciwko Schleswig AG*, Rec. [2001], s. I-2099.

6.3.3.1. Zakres oceny w oparciu o zadania powierzone w umowach o zarządzanie.

- (232) W przedstawionych informacjach władze belgijskie i przedsiębiorstwo DPLP zdecydowanie sprzeciwiły się przeprowadzeniu przez Komisję ogólnej analizy całej pomocy udzielonej na rzecz DPLP w całym okresie, zgodnie z przyjętym przez nią wcześniej podejściem przy ocenie innych przypadków, w których pomoc została bezprawnie wypłacona w przeszłości, ponieważ w takiej sytuacji zakłada się, że z pomocy finansowano bez wyjątku wszystkie zadania w zakresie świadczenia usługi publicznej powierzone przedsiębiorstwu. Władze belgijskie i przedsiębiorstwo DPLP utrzymywały, że w danym przypadku, w odróżnieniu od innych, w ramach zawartych przez siebie umów o zarządzanie ściśle wyznaczono zakres działań przedsiębiorstwa DPLP, na które przeznaczają się pomoc, oraz kwoty pomocy, do których się kwalifikują⁽¹⁾.
- (233) Komisja uznaje, że we właściwych umowach o zarządzanie rygorystycznie określono prawa i obowiązki odpowiednio państwa i beneficjenta pomocy, ustalając parametry do celów obliczania rekompensaty, do której beneficjent jest uprawniony z tytułu konkretnych wymienionych działań i we wskazanych okresach. Komisja oprze swoją ocenę odpowiednio na postanowieniach określonych w poszczególnych umowach o zarządzanie.
- (234) Usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym, w odniesieniu do których należy sprawdzić zgodność pomocy, określono w aktach powierzenia realizacji zadania ustanowionych przez państwa członkowskie. Zadania w zakresie świadczenia usługi publicznej, wykonywane przez przedsiębiorstwo DPLP, są mu powierzone w kolejnych aktach administracyjnych zatwierdzających umowy o zarządzanie zawierane między DPLP a państwem w przybliżeniu co pięć lat. Umowy te stanowią rozwinięcie

⁽¹⁾ Informacje przedstawione w dniu 29.3.2011 pkt 3 i 4:

- „3. Ponadto, ale niezależnie od obowiązku w zakresie usługi publicznej, przedsiębiorstwu DPLP powierzono i nadal powierza się świadczenie określonych szczególnych usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym innych niż usługi pocztowe, takich jak doręczanie do domu emerytur i rent inwalidzkich, doręczanie dokumentów wyborczych oraz, co najważniejsze, dystrybucja gazet i czasopism. Zasadniczo z usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym wiązały się koszty netto, które to koszty netto pokrywano z rekompensaty państwa zgodnie z kolejnymi umowami o zarządzanie zawartymi z państwem.
4. W belgijskich przepisach w dziedzinie prawa pocztowego zawsze uważnie rozróżnia się obowiązek w zakresie usługi publicznej od innych (niż pocztowe) usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym pod względem ich finansowania. W kolejnych umowach o zarządzanie między państwem a przedsiębiorstwem DPLP przewidziano zatem okresową rekompensatę państwa z tytułu kosztów netto związanych z usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym (niebędącymi usługami pocztowymi), z uwzględnieniem specjalnego odstępstwa w przypadku obowiązku w zakresie usługi publicznej”.
- W szczególnym przepisie prawa oddzielnie natomiast traktuje się ewentualne finansowanie obciążania związanego z obowiązkiem w zakresie usługi publicznej, do niedawna w ramach ewentualnego utworzenia funduszu kompensacyjnego oraz od 2011 r. poprzez przewidzenie możliwości udzielenia bezpośredniej dotacji na warunkach odzwierciedlających warunki zawarte w załączniku I do dyrektywy 97/67/WE zmienionej dyrektywą 2008/6/WE. Nie uruchomiono jednak nigdy tego funduszu kompensacyjnego ani nie została udzielona żadna dotacja bezpośrednia przez państwo belgijskie w odniesieniu do obowiązku w zakresie usługi publicznej generującej straty.

i uzupełnienie przepisów krajowej ustawy w sprawie usług pocztowych.

- (235) Każda kolejna umowa o zarządzanie stanowi oddzielny akt powierzenia realizacji zadania, w których opisuje się obowiązki publiczne wykonywane przez DPLP, określa się okres, na jaki zadanie jest powierzane, i parametry obliczania rekompensaty wypłacanej przez państwo. W umowach o zarządzanie określa się działania uwzględniane przy obliczaniu kwoty rekompensaty finansowej przyznawanej przez państwo.
- (236) Zgodność środków pomocy należy rozważać w świetle art. 106 ust. 2 TFUE, ponieważ rekompensata została przyznana na finansowanie kosztów ponoszonych w związku z wykonywaniem zadań w zakresie świadczenia usługi publicznej. Rekompensata jest zgodna w stopniu, w jakim nie stanowi nadwyżki rekompensaty dla przedsiębiorstwa DPLP z tytułu kosztów dodatkowych ponoszonych przy wykonywaniu zadań w zakresie świadczenia usługi publicznej powierzonych przedsiębiorstwu na mocy umów o zarządzanie, przy uwzględnieniu rozsądnego zysku. Każdą nadwyżkę rekompensaty należy odzyskać.
- (237) Zakres oceny nadwyżki rekompensaty obejmuje te usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym, w odniesieniu do których w klauzulach kolejnych umów o zarządzanie przewidziano rekompensatę.
- (238) Należy zauważyć, że postanowienia kolejnych umów o zarządzanie różnią się między sobą do pewnego stopnia. Nadwyżkę rekompensaty należy zatem obliczać na podstawie konkretnych parametrów przewidzianych w każdej umowie.

Do działań objętych pomocą w ramach pierwszej umowy o zarządzanie zaliczają się wszystkie usługi publiczne

- (239) W pierwszej umowie o zarządzanie (1992–1996) rekompensatą z tytułu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym objęto wszystkie usługi publiczne. W postanowieniach tej umowy nie rozdziela się tej rekompensaty między różne usługi publiczne w zależności od tego, czy kwalifikują się do rekompensaty na mocy postanowień umowy.
- (240) Należy rozumieć zatem, że rekompensatą przewidzianą w umowie obejmuje się koszty dodatkowe wykonywania wszystkich zadań w zakresie świadczenia usługi publicznej bez ich rozróżniania. Sprawdzając możliwość wystąpienia nadwyżki rekompensaty, należy zatem uwzględnić wszystkie działania w zakresie usług publicznych: powszechną usługę pocztową (obowiązek w zakresie usługi publicznej), dystrybucję prasy i inne działania powierzone przedsiębiorstwu DPLP.

Do działań objętych pomocą w ramach drugiej, trzeciej i czwartej umowy o zarządzanie zaliczają się dystrybucję prasy i inne obowiązki kwalifikujące się do rekompensaty

- (241) Na mocy klauzuli drugiej, trzeciej i czwartej umowy o zarządzanie do działań objętych pomocą zaliczają się natomiast niektóre obowiązki w zakresie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym określone w tych

umowach. Rekompensacie podlegają następujące obowiązki w zakresie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym: dystrybucja gazet i czasopism oraz inne usługi publiczne wymienione w motywie 33. Klauzule, w których określono zakres działań objętych pomocą, są zawarte w umowach o zarządzanie: art. 7 drugiej umowy o zarządzanie, art. 15 trzeciej umowy o zarządzanie oraz art. 12 i 13 czwartej umowy o zarządzanie.

- (242) W odniesieniu do powszechnej usługi pocztowej nie przysługuje natomiast żadna rekompensata na mocy umów o zarządzanie, z wyjątkiem pierwszej umowy o zarządzanie.
- (243) Koszty i przychody związane z powszechną usługą pocztową nie są zatem uwzględniane przy obliczaniu nadwyżki rekompensaty, z wyjątkiem, w stosownych przypadkach, w odniesieniu do nadmiernych zysków z obszarów zastrzeżonych⁽¹⁾.

6.3.3.2. Obliczanie nadwyżki rekompensaty

- (244) W związku z różnicami występującymi między powierzonymi zadaniami w zakresie świadczenia usługi publicznej, o których mowa w motywach 239–243, ewentualną nadwyżkę rekompensaty oblicza się inaczej w przypadku pierwszej umowy o zarządzanie niż w przypadku kolejnych trzech umów o zarządzanie.

Rozsądny zysk

- (245) Oprócz pokrycia kosztów ponoszonych w ramach wykonywania obowiązków świadczenia usługi publicznej w ramach dotyczących usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym przewiduje się również rekompensatę z tytułu rozsądnej stopy zwrotu⁽²⁾.
- (246) Punkt 18 ram dotyczących usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym stanowi, że rozsądny zysk „należy rozumieć jako stopę zwrotu własnego kapitału, która uwzględnia ryzyko lub brak ryzyka, wynikające dla przedsiębiorstwa z interwencji państwa członkowskiego, szczególnie jeśli przyznało ono wyłączne lub szczególne prawa. Stopa ta nie powinna zwykle przewyższać średniej stopy dla danego sektora w ostatnich latach. W sektorach, gdzie nie ma innego przedsiębiorstwa odpowiadającego przedsiębiorstwu, któremu zostało powierzone świadczenie usług w ogólnym interesie gospodarczym, porównanie może zostać dokonane na podstawie przedsiębiorstwa działającego w innym państwie członkowskim, lub, jeśli zajdzie taka potrzeba, w innych sektorach, zakładając, że zostały wzięte pod uwagę szczególne cechy charakterystyczne poszczególnych sektorów. Przy określaniu wysokości rozsądnego

zysku, państwa członkowskie mogą wprowadzić kryteria motywacyjne, w szczególności w zakresie jakości świadczonych usług oraz wzroście wydajności”.

- (247) Wyboru odpowiedniego poziomu rozsądnego zysku należy zatem dokonać przy uwzględnieniu szeregu parametrów, w szczególności średniej stopy dla danego sektora, ryzyka związanego z działalnością przedsiębiorstwa oraz w stosownych przypadkach kryteria motywacyjne w odniesieniu do danego przedsiębiorstwa.
- (248) W celu ustalenia poziomu rozsądnego zysku Komisja oparła się na szeregu specjalistycznych badań, które bardziej szczegółowo przedstawiono poniżej. W oparciu o te badania oraz o poziom ryzyka związany z każdą umową o zarządzanie Komisja określiła szereg rozsądnych poziomów zysku dla przedsiębiorstwa DPLP w zakresie doręczania poczty, z jednej strony, i dystrybucji prasy, z drugiej, dla każdej z czterech umów o zarządzanie. We wszystkich tych badaniach podjęto próbę określenia zbiorów przedsiębiorstw, które są w wystarczającym stopniu porównywalne pod względem działalności i profilu ryzyka z danym zasiedziałym operatorem pocztowym oraz ustalenia poziomu odniesienia w zakresie zysku dla przedsiębiorstwa zasiedziałego na podstawie obserwowanych poziomów zysku porównywalnych przedsiębiorstw.
- (249) Jeżeli chodzi w szczególności o ryzyko, Komisja pragnie podkreślić, że przez cały badany okres DPLP miało niewielką lub nie miało żadnej konkurencji w przypadku przeważającej większości swoich działań, ponieważ albo posiadało prawnie chroniony monopol (dotyczy to większości usług pocztowych), albo dominującą pozycję charakteryzującą się bardzo dużymi udziałami w rynku i barierami wejścia dzięki dopłatami do cen, aby można je było utrzymać na poziomie niższym od kosztów (na przykład w przypadku dystrybucji prasy). W opinii Komisji należy pamiętać o tej kwestii przy dokonywaniu wszystkich analiz obejmujących analizę porównawczą z innymi przedsiębiorstwami, które świadczą podobne usługi co przedsiębiorstwo DPLP, musiały prowadzić działalność w konkurencyjnym środowisku.
- (250) Ponadto stopień, w jakim zasiedziały operator pocztowy jest narażony na ryzyko, zależy zasadniczo od właściwości mechanizmu regulacyjnego ustanowionego przez organ sektora publicznego.
- (251) W kontekście doręczania poczty, czyli sektora, w którym świadczenie przez DPLP obowiązku w zakresie usługi publicznej było finansowane głównie z cen znaczków⁽³⁾, Komisja uważa, że istotne pod względem ryzyka znaczenie ma kwestia, czy ceny znaczków były w mniejszym lub większym stopniu często korygowane przez organ regulacyjny (na przykład na początku każdego roku lub po prostu zawsze, jeżeli zaszła taka potrzeba), tak aby na bieżąco pokrywano koszty netto związane z obowiązkiem w zakresie usługi publicznej lub czy ceny znaczków⁽⁴⁾ ustalano z góry na dłuższy okres (na

⁽¹⁾ Zob. motyw 349 i następane.

⁽²⁾ Pkt 17 ram dotyczących usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym: „Dochód, jaki należy uwzględnić, musi obejmować co najmniej całkowity dochód osiągnięty w związku ze świadczeniem usługi w ogólnym interesie gospodarczym. Jeśli dane przedsiębiorstwo posiada specjalne lub wyłączne prawa związane z usługą świadczoną w ogólnym interesie gospodarczym, która daje zyski wyższe niż rozsądny zysk, lub jeśli państwo przyznało mu inne korzyści, należy to uwzględnić — niezależnie od sklasyfikowania tych korzyści dla celów art. 87 Traktatu WE — i doliczyć do dochodów przedsiębiorstwa”.

⁽³⁾ Na mocy pierwszej umowy o zarządzanie przedsiębiorstwo DPLP również otrzymało rekompensatę finansową.

⁽⁴⁾ Lub ruchy w tym zakresie.

przykład czterech lub pięciu lat) jako element umowy długoterminowej⁽¹⁾. Z pierwszym sposobem regulowania cen zazwyczaj wiąże się raczej małe ryzyko dla danego przedsiębiorstwa, pod warunkiem że ceny znaczków koryguje się stosunkowo często, aby utrzymać stałą równowagę finansową między przychodami a kosztami. Ten rodzaj regulowania stanowi ochronę marży zysku przedsiębiorstwa przed niepewnością. Z drugim rodzajem wiąże się większe ryzyko, ponieważ stosując go, podmiot gospodarczy naraża się na skutki zmienności kosztów i przychodów zachodzących w długim czasie.

- (252) Podobnie w kontekście działań z zakresu dystrybucji prasy (obowiązek w zakresie usługi publicznej finansowany poprzez rekompensatę finansową) to, czy rekompensata opiera się na faktycznych kosztach netto (czyli faktycznie poniesionych kosztach netto) czy na prognozowanych kosztach netto na dłuższy okres, stanowi zasadniczą różnicę. Przykładowo, jeżeli rekompensata ma formę ustalonej płatności ryczałtowej obejmującej przewidywane koszty netto w dłuższym okresie, podmiot gospodarczy zostaje narażony na wszelkie zmienności przychodów i kosztów. W takiej sytuacji podmiot gospodarczy stoi w obliczu większego ryzyka niż w sytuacji, w której dostaje pełną rekompensatę na podstawie kosztów i przychodów *ex post*.
- (253) Jeżeli zgodnie z umową między podmiotem gospodarczym a organem sektora publicznego świadczenie usługi publicznej wiąże się z pewnym stopniem ryzyka, przykładowo ze względu na narażenie przedsiębiorstwa zasiedziałego na znaczne zmienności przychodów i kosztów, rozsądny zysk dopuszczalny w przypadku przedsiębiorstwa zasiedziałego powinien być proporcjonalny do odpowiedniego poziomu ryzyka wiążącego się z daną usługą. Jeżeli jednak zgodnie z umową między przedsiębiorstwem zasiedziałym a organem sektora publicznego świadczenie usługi publicznej nie wiąże się ze znacznym ryzykiem, dopuszczalny rozsądny zysk również powinien pozostawać na niskim poziomie.
- (254) Komisja chciałaby również wskazać, że stopień ryzyka ponoszonego przez przedsiębiorstwo i stopień, w jakim przedsiębiorstwo jest uprawnione do otrzymania rekompensaty z tytułu przyrostu wydajności, są ściśle ze sobą powiązane. Przykładowo organ sektora publicznego może z góry ustalić stały poziom rekompensaty, w ramach którego przewiduje się i uwzględnia przyrost efektywności, który zgodnie z oczekiwaniami dane przedsiębiorstwo powinno osiągnąć w okresie powierzenia. Narażając przedsiębiorstwo na wszelkie zmienności przychodów i kosztów, w umowie zawiera się zachęty do poprawy wyników i rentowności. Jednocześnie wiąże się z nią większe ryzyko dla przedsiębiorstwa. W pewnym stopniu zatem ryzyko i zachęty do poprawy efektywności są ze sobą powiązane. Podobnie próg cenowy *ex ante* w długim okresie zazwyczaj wiąże się z silniejszymi

zachętami do poprawy efektywności, jednak rozwiązanie to jest również bardziej ryzykowne dla danego przedsiębiorstwa.

Analiza porównawcza rozsądnego zysku

- (255) Aby rozstrzygnąć kwestię rozsądnej stopy zysku dla przedsiębiorstwa DPLP, Komisja opiera się na szeregu badań ekspertów:
- (256) Badanie WIK: w związku ze sprawą C-36/07, postępowaniem w sprawie pomocy państwa dotyczącym niemieckiego operatora pocztowego Deutsche Post AG (zwanego dalej „DP”), Komisja zleciła firmie WIK Consult przeprowadzenie badania odpowiedniego poziomu rozsądnego zysku dla zasiedziałych operatorów pocztowych⁽²⁾ (zwane dalej „badaniem WIK”). Odpowiednie aspekty przeanalizowane w badaniu WIK zostały przedstawione Belgii w dniach 25 marca 2010 r. i 7 lutego 2011 r. Komisja otrzymała uwagi od Belgii dotyczące badania WIK w dniach 23 kwietnia 2010 r. i 1 marca 2011 r.
- (257) Badanie Deloitte: w dniu 23 kwietnia 2010 r. Komisja otrzymała badanie przeprowadzone przez firmę Deloitte⁽³⁾ (zwane dalej „badaniem Deloitte”), przedstawiające jej opinie na temat poziomu rozsądnego zysku, jaki należy stosować w przypadku usług powszechnych DP. Badanie to przesłano Belgii w dniu 9 grudnia 2011 r. Komisja otrzymała od Belgii uwagi dotyczące badania Deloitte w dniu 26 grudnia 2011 r.
- (258) Badanie CRA: w dniu 1 marca 2011 r. w odpowiedzi na badanie WIK Belgia przedstawiła badanie eksperta przeprowadzone przez firmę Charles Rivers Associates⁽⁴⁾ (zwaną dalej „CRA”).

Badanie WIK

- (259) W badaniu tym firma WIK ustanawia poziom odniesienia dla rozsądnego zysku dla DP. W szczególności WIK dokonuje analizy funkcji i ryzyka operatora DP, stwierdzając że operator ten pełni w przeważającej mierze standardowe funkcje oraz jest narażony na ograniczone ryzyko działalności gospodarczej⁽⁵⁾. Na podstawie tej analizy firma WIK wybiera odpowiednie przedsiębiorstwa na potrzeby porównania, tj. ustala skład grup odniesienia, na podstawie których określa poziom odniesienia

⁽¹⁾ Dostępna jest szeroka literatura ekonomiczna dotycząca właściwości umów regulujących politykę handlową przedsiębiorstw pod względem ryzyka i zachęt. Por. J.J. Laffont i J. Tirole, *A theory of incentives in regulation and procurement*, MIT Press, 1993 r.

⁽²⁾ WIK Consult „Benchmarking of Cost and Profit Accounting of Certain Services Provided by DP AG (DPAG)”, Bad Honnef, październik 2009 r. WIK Consult jest jednostką zależną Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste (Instytut Naukowy ds. Komunikacji).

⁽³⁾ Deloitte „Profit Benchmarking for DP AG – Final Report”, 22 kwietnia 2010 r.

⁽⁴⁾ CRA „Estimating a reasonable profit margin for DPLP’s provision of letter services”, 1 marca 2011 r.

⁽⁵⁾ W tym względzie firma WIK uważa za istotne prawa monopolowe przyznane przedsiębiorstwu DP oraz specyfikę mechanizmu regulacji cen, w ramach którego działa.

dla rozsądnego zysku. Zasadniczo WIK stwierdza, że pod względem koncepcji przyjęta procedura określania punktów odniesienia jest zgodna ze standardową metodyką stosowaną do celów ustalania punktów odniesienia rentowności w przypadku cen transferowych⁽¹⁾. Metodyka ta jest stosowana nie tylko w krajowych regulacjach dotyczących cen transferowych, ale również w wytycznych OECD w sprawie cen transferowych (zwanymi dalej „wytycznymi OCED”) ⁽²⁾.

- (260) Firma WIK analizuje kilka miar rentowności, rozróżniając między wewnętrzną stopą zwrotu, która opiera się na przepływach środków pieniężnych i jest uznawana za poprawną pod względem koncepcji miarę rentowności działalności, a innymi miarami opartymi na danych księgowych (stopami zwrotu), takimi jak rentowność zaangażowanego kapitału, stopa zwrotu z kapitału własnego, stopa zwrotu z aktywów i rentowność sprzedaży⁽³⁾. Zgodnie z rozdziałem 5 badania firma WIK proponuje zastosowanie rentowności sprzedaży jako wskaźnika rentowności. Jedną z dodatkich stron tej miary jest to, że zależy on tylko od danych dotyczących wyniku finansowego brutto (EBIT⁽⁴⁾) i sprzedaży, przy czym obie te kategorie danych są łatwe do wyszczególnienia w sprawozdaniach finansowych przedsiębiorstw. Ponadto zastosowanie rentowności sprzedaży pozwala uniknąć wyceny i przypisywania aktywów do różnych usług, co byłoby konieczne w przypadku punktu odniesienia opartego na kapitale, takiego jak stopa zwrotu z kapitału własnego i rentowność zaangażowanego kapitału, i przysparza zwykle trudności. Firma WIK zauważa również, że punkt odniesienia oparty na rentowności sprzedaży jest wskazany w przypadku, w którym przedsiębiorstwa wybrane na potrzeby porównania i porównywane z nimi przedsiębiorstwo należą do tej samej branży lub sektora przemysłu, co pozwala zapewnić jednolitość struktury EBIT i sprzedaży.
- (261) Jeżeli chodzi o skład grupy odniesienia, WIK stwierdza, że istnieje kompromis między porównywalnością przedsiębiorstw w próbie i wielkością próby. Firma WIK jest przeciwna włączeniu europejskich zasiedziałych operatorów pocztowych do próby, ponieważ ich ceny były regulowane na rynku, który pozostawał zamknięty dla konkurencji w większości państw przez cały okres objęty postępowaniem. Z tego samego powodu liczba przedsiębiorstw bezpośrednio konkurujących z zasiedziałymi operatorami pocztowymi jest raczej niewielka. W większości przypadków są to mniejsze przedsiębiorstwa. Aby uzyskać wyważony zbiór porównywalnych przedsiębiorstw, WIK uwzględnia zarówno bezpośrednich konkurentów na rynkach krajowych, jak i duże podmioty wielonarodowe, takie jak duże międzynarodowe przedsiębiorstwa zajmujące się doręczaniem paczek ekspresowo

wych (np. UPS, FedEx, DHL), które prowadzą bardziej kapitałochłonną i ryzykowną działalność niż zasiedziały operator pocztowy na chronionym rynku krajowym.

- (262) Firma WIK analizuje kwestię kompromisu między porównywalnością i wielkością próby, uwzględniając trzy różne grupy odniesienia: (i) grupę odniesienia I, tj. zawężony sektor paczek, obejmujący przedsiębiorstwa prowadzące działalność polegającą głównie na świadczeniu usług w zakresie doręczania paczek (10 przedsiębiorstw uznanych za wysoce porównywalne z operatorami świadczącymi powszechną usługę pocztową); (ii) grupę odniesienia II, tj. szerszy sektor paczek, obejmujący przedsiębiorstwa, których główna działalność może koncentrować się na innych usługach, takich jak usługi kurierskie (26 przedsiębiorstw o nieco niższym poziomie porównywalności); oraz (iii) grupę odniesienia III, obejmującą również przedsiębiorstwa z sektora transportu drogowego (1 163 przedsiębiorstw o niższym poziomie porównywalności)⁽⁵⁾. Zdaniem firmy WIK przedstawione podejście przyczynia się do zwiększenia zasadności końcowego punktu odniesienia pod względem statystycznym.
- (263) Jednym z kryteriów wyboru zastosowanym do wszystkich grup odniesienia jest wielkość przedsiębiorstwa; uwzględnia się tylko przedsiębiorstwa osiągające dochody powyżej 3 milionów EUR⁽⁶⁾. Jeżeli chodzi o przedział czasowy danych, wiarygodne dane były dostępne tylko za okres 1998–2007, natomiast w przypadku okresu 1990–1997 zastosowano interpolację wsteczną⁽⁷⁾.
- (264) Ponadto WIK bazuje na analizie zastosowanej w przypadku cen transferowych, opierając się na koncepcji rozstępu międzykwartylowego⁽⁸⁾, aby ograniczyć efekt obserwacji nietypowych oraz ustalić poziom racjonalnego zysku.
- (265) Firma WIK uzyskała następujące wyniki w odniesieniu do okresu 1998–2007:
- grupa odniesienia I: 25. percentyl wynosi –0,42 %, 75. percentyl wynosi 6,72 % a mediana (50. percentyl) – 3,86 %;
 - grupa odniesienia II: 25. percentyl wynosi 0,45 %, 75. percentyl wynosi 6,77 % a mediana (50. percentyl) – 3,48 %;

⁽⁵⁾ Trzy próby zostały opracowane poprzez stopniowe łagodzenie niektórych kryteriów dotyczących poziomu porównywalności działalności wybranych przedsiębiorstw z działalnością przedsiębiorstwa DP.

⁽⁶⁾ Według firmy WIK powinno to zapewnić minimalne korzyści skali (zob. na przykład rys. 7, s. 76).

⁽⁷⁾ Firma WIK przedstawia wyniki oddzielnie dla dwóch okresów, aby zaznaczyć, że z danych za okres przed 1998 r. „należy korzystać w ostrożny sposób”.

⁽⁸⁾ Rozstęp międzykwartylowy jest rozstępem między 25. i 75. percentylem rozkładu, przy czym 25. i 75. percentyl są punktami, poniżej których plasuje się odpowiednio 25 % i 75 % obserwacji w danych. Innymi słowy rozstęp międzykwartylowy nie obejmuje najniższego i najwyższego punktu danych, na poziomie odpowiednio 25 % i 25 %. W badaniu WIK zastosowano podobną koncepcję opartą na 50. percentylu, tj. medianie, odpowiadającym punktowi rozkładu, w stosunku do którego jedna połowa obserwacji ma niższą wartość a druga – wyższą.

⁽¹⁾ Zob. na przykład pkt 5.1.4 badania WIK.

⁽²⁾ Zob. OECD „Wytyczne w sprawie cen transferowych dla przedsiębiorstw wielonarodowych oraz administracji podatkowych” (1995); niemieckie zasady administracyjne – procedury; art. 482 kodeksu podatkowego amerykańskiego urzędu IRS.

⁽³⁾ Stopa zwrotu z zaangażowanego kapitału jest stosunkiem EBIT do zaangażowanego kapitału; stopa zwrotu z kapitału własnego jest stosunkiem EBIT do kapitału własnego; rentowność sprzedaży jest stosunkiem EBIT do sprzedaży (zob. również pkt 5.1.5 badania WIK).

⁽⁴⁾ EBIT (ang. *earnings before interest and tax*) oznacza przychody (zysk) przed odsetkami i opodatkowaniem. Marża EBIT odpowiada rentowności sprzedaży.

c) grupa odniesienia III: 25. percentyl wynosi 0,64 %, 75. percentyl wynosi 5,57 % a mediana (50. percentyl) – 2,59 %.

- (266) Firma WIK stwierdza, że szerszy sektor paczek, tj. grupa odniesienia II, stanowi najlepszy punkt odniesienia, ponieważ uzyskane wyniki są stosunkowo niezmiennie w czasie w porównaniu z alternatywnym punktem odniesienia (zawężonym sektorem paczek) oraz ponieważ sektor ten jest bardziej zbliżony pod względem funkcji do działalności polegającej na doręczaniu listów i paczek niż tamten alternatywny punkt odniesienia (sektor transportu drogowego).
- (267) Dokonano dalszego dostosowania, aby uzyskać górny limit rozsądnego zysku dla przedsiębiorstwa DP na podstawie analizy ryzyka działalności gospodarczej DP w powiązaniu z grupą odniesienia. Na tej podstawie WIK proponuje rentowność sprzedaży na poziomie 3,48 %, odpowiadającą medianie dla grupy odniesienia II, jako górny limit rozsądnego zysku dla przedsiębiorstwa DP. Firma WIK wybiera jako górną wartość rozsądnego zysku medianę zamiast 75. percentyla, aby odzwierciedlić to, że przedsiębiorstwa objęte próbą ponoszą większe ryzyko niż zasiedziali operatorzy pocztowi, gdyż nie korzystają one ze specjalnych praw.

Uwagi władz belgijskich dotyczące badania WIK

Uwagi dotyczące badania WIK

- (268) Władze belgijskie uznały metodykę zastosowaną w sprawozdaniu WIK za błędną i przedstawiły szereg dokumentów (pism, dokumentów w sprawie stanowiska i sprawozdań) w dniach 23 kwietnia 2010 r., 1 marca 2011 r., 14 czerwca 2011 r., 5 sierpnia 2011 r., 10 sierpnia 2011 r., 14 grudnia 2011 r. oraz 19 grudnia 2011 r., w których odrzuciły podejście przyjęte w sprawozdaniu WIK i przedstawiły własną metodę oszacowania poziomu odniesienia dla rozsądnego zysku.
- (269) W dokumencie w sprawie stanowiska wysłanym w dniu 5 sierpnia 2011 r. władze belgijskie zakwestionowały zasadniczo, że próba zastosowana w badaniu WIK nie jest reprezentatywna pod względem działalności, wielkości, profilu ryzyka i okresu referencyjnego. Belgia twierdzi zatem, że bardzo trudno jest uznać próbę za uzasadnioną w świetle kryteriów przedstawionych w pkt 18 ram dotyczących usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym.
- (270) W tym samym dokumencie, przedstawiającym stanowisko Belgii, Belgia twierdzi również, że właściwe jest dokonanie rozróżnienia między marżami zysku w przypadku rodzajów działalności, które są związane z bardzo różnymi poziomami ryzyka: władze belgijskie twierdzą, że jeżeli dystrybucja prasy i doręczanie listów są rodzajami działalności o różnym profilu ryzyka, należy zastosować różne poziomy rozsądnego zysku.
- (271) Ponadto władze belgijskie twierdzą, że korzystny wpływ na działalność przedsiębiorstwa DPLP mają przyrosty wydajności i Komisja powinna to uwzględnić przy ustalaniu stopy rozsądnego zwrotu, zgodnie z pkt 18 ram dotyczących usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. Władze belgijskie zauważają, że przedsiębiorstwo DPLP stało się rentowne w wyniku licznych reform, po tym jak przynosiło wcześniej straty. Doko-

nano cięć kosztów DPLP, w szczególności poprzez zamknięcie urzędów pocztowych. Udział na poziomie 50 % posiadany od 2006 r. przez inwestorów prywatnych przyczynił się do zbudowania nowej kultury ukierunkowanej na wydajność. Zdaniem władz belgijskich należy uwzględnić wspomniane przyrosty wydajności przy ustalaniu rozsądnej rentowności, jaką można przyznać przedsiębiorstwu DPLP.

Badanie Charles River Associates

- (272) W dniu 1 marca 2011 r. władze belgijskie wysłały do Komisji sprawozdanie przygotowane przez firmę Charles River Associates (CRA), która negatywnie ocenia badanie WIK i proponuje alternatywną metodę analizy porównawczej rozsądnego zysku DPLP.
- (273) W odniesieniu do składu próby CRA stwierdzi, że wszystkie trzy próby WIK obejmują wiele małych firm, których profile ryzyka nie są porównywalne z profilem ryzyka dużego operatora pocztowego. W związku z powyższym firma CRA krytykuje wnioski WIK, zgodnie z którymi świadczenie usług w zakresie doręczania listów przez przedmiotowego operatora pocztowego jest związane z niskim ryzykiem oraz że przedsiębiorstwa włączone do grup odniesienia są właściwe na potrzeby porównania.
- (274) W szczególności CRA odnosi się do związku między strukturą kosztów firmy (jeżeli chodzi o stosunek kosztów stałych i zmiennych) a ryzykiem działalności gospodarczej, na które jest narażona. CRA twierdzi, że operator pocztowy, któremu powierzono pełnienie obowiązku w zakresie usługi publicznej, ponosi większe koszty stałe, w związku z czym jest narażony na stosunkowo większe ryzyko związane ze spadkiem popytu w porównaniu z przedsiębiorstwem o niższych kosztach stałych. Ponadto CRA wskazuje na różnicę w rentowności sprzedaży występującą między małymi i dużymi przedsiębiorstwami w grupach WIK⁽¹⁾, co zdaniem CRA sugeruje występowanie różnic systemowych między małymi firmami zajmującymi się doręczaniem paczek i większymi firmami, takimi jak UPS i FedEx, które można wyjaśnić różną strukturą kosztów.
- (275) CRA analizuje również w bardziej szczegółowy sposób cechy niektórych małych firm doręczających paczki, włączonych do próby, jaką stanowi grupa odniesienia I WIK, stwierdzając, że ich profil ryzyka nie jest porównywalny z profilem ryzyka dużych operatorów pocztowych. CRA uważa również, że nie jest właściwe zwiększenie tej już ledwie porównywalnej próby poprzez dodanie przedsiębiorstw porównywalnych w jeszcze mniejszym stopniu.
- (276) CRA odrzuca argument WIK, że nie należy włączać europejskich zasiedziałych operatorów pocztowych do próby, ponieważ ich zyski zostały ograniczone w większym stopniu regulacją cen niż w wyniku konkurencji, co doprowadziło do ryzyka związanego z tym, że poprzez tę regulację cen umożliwiono wspomnianym zasiedziałym przedsiębiorstwom osiągnięcie nadmiernych zysków. CRA twierdzi, że odrzucając innych zasiedziałych operatorów

⁽¹⁾ W rozpatrywanym przypadku liczba pracowników jest wskaźnikiem zastępczym dla wielkości. Zob. tabela 1 na s. 7 oraz dyskusja omówiona w pkt 26.

pocztowych jako niewłaściwych przedsiębiorstw na potrzeby porównania, WIK opiera się na teoretycznej możliwości, że dopuszczono, aby te zasiedziały przedsiębiorstwa naliczały zawyżone ceny, nie popierając jednak swojego argumentu empirycznymi dowodami. W powyższym względzie CRA zauważa, że rodzaj mechanizmów regulacji cen stosowanych w szeregu państw członkowskich, takich jak progi cenowe ⁽¹⁾, sugerowałby, że odnotowane wysokie zyski są w większym stopniu wynikiem przyrostów wydajności niż wysokich cen.

- (277) CRA twierdzi, że naturalna metoda obliczenia dla DPLP rozsądnej marży zysków pochodzących z wypełniania przez nie obowiązków świadczenia usługi publicznej byłaby oparta na dostępnych danych dotyczących marży zysku w odniesieniu do działalności w zakresie doręczania listów, prowadzonej przez innych zachodnioeuropejskich operatorów pocztowych. Metoda ta jest tym bardziej naturalna, że przedmiotowe usługi publiczne są głównie usługami w zakresie doręczania listów, a dane dotyczące marż zysku innych zachodnioeuropejskich operatorów pocztowych z działalności związanej z doręczaniem listów są łatwo dostępne i nie świadczą o stosowaniu zbyt pobłażliwej regulacji cen.
- (278) W szczególności CRA utrzymuje, że analiza powinna być oparta na marżach EBIT (rentowności sprzedaży) osiągniętych z działalności związanej z doręczaniem listów przez zachodnioeuropejskich operatorów pocztowych, którzy przedstawiają dane segmentowe obejmujące marżę EBIT w odniesieniu do ich działalności w zakresie doręczania listów, lub (jeżeli nie są zgłaszane dane segmentowe) na marżach EBIT na poziomie całego przedsiębiorstwa dla zachodnioeuropejskich operatorów pocztowych, którzy generują ponad 75 % ich dochodu z usług w zakresie doręczania listów. CRA wyklucza ze swojej próby zachodnioeuropejskich operatorów ze względu na ich stosunkowy brak wydajności w porównaniu z operatorami pocztowymi z Europy Wschodniej.
- (279) W rezultacie CRA przeprowadza analizę na podstawie próby 11 zachodnioeuropejskich operatorów pocztowych w okresie od 2002 r. do 2009 r. (ogółem 73 obserwacje). Średnia rentowność sprzedaży w tej próbie wynosi [...] %, mediana – [...] %, a 75. percentyl – [...] % ⁽²⁾. CRA oblicza również średnią obciążoną ([...] %) oraz średnią winsorowską, na które, podobnie jak na medianę, nie mają wpływu wartości graniczne ⁽³⁾.
- (280) Jeżeli chodzi o ustanowienie punktu odniesienia dla rozsądnej marży zysku, CRA twierdzi, że istnieją problemy natury metodycznej związane z oparciem szacunków na średnich wartościach. CRA wyjaśnia, że z powodu różnic w odnotowanych marżach zysku

w próbie, próg krytyczny stosowany do ustalenia nadmiernej rentowności powinien przekraczać średnią lub każdą inną średnią i mógłby być równy na przykład 75. percentylowi. Zdaniem CRA podejście to byłoby spójne ze praktyką, stosowaną w postępowaniach w sprawie cen transferowych, polegającą na przyjęciu przedziału (na przykład rozstępu międzykwartylowego lub innych percentyli).

Dokument przedstawiony przez władze belgijskie w dniu 14 grudnia 2011 r. – Wykazanie prawa przedsiębiorstwa DPLP do premii z tytułu ryzyka od rozsądnego zysku za lata 1992–2010

- (281) W dniu 14 grudnia 2011 r. władze belgijskie przedstawiły Komisji dokument, w którym zawarto podsumowanie opinii DPLP dotyczących ryzyka, na jakie są narażeni operatorzy pocztowi, oraz zaproponowano metodykę w celu opracowania narzędzia do pomiaru składki z tytułu ryzyka, która łącznie z dochodami ze sprzedaży nieobciążonymi ryzykiem umożliwiłaby określenie rozsądnej rentowności sprzedaży.
- (282) W dokumencie nie wyjaśniono, w jaki sposób można by ustalić rentowność sprzedaży wolną od ryzyka (wyrażoną jako rentowność sprzedaży) w niniejszym przypadku oraz nie doprecyzowano, jaka miałaby być dokładnie rozsądna rentowność sprzedaży zgodnie z zaproponowaną metodyką. W analizie położono natomiast nacisk na ocenę różnych rodzajów ryzyka i obliczenie składki z tytułu ryzyka, która odzwierciedla wszystkie rodzaje ryzyka.
- (283) W szczególności władze belgijskie kładą nacisk na trzy szerokie kategorie ryzyka – ryzyko sektorowe, ryzyko związane ze świadczeniem usług oraz ryzyko umowne – a także na typowe rodzaje ryzyka w ramach każdej kategorii, na które narażeni są operatorzy pocztowi. Metodyka oszacowania składki z tytułu ryzyka obejmuje: (i) zdefiniowanie „maksymalnej składki z tytułu ryzyka” ⁽⁴⁾; (ii) podział odpowiedniego okresu na okresy umowne w celu ujęcia ryzyka związanego z każdą umową; (iii) zastosowanie prostej skali do zaszeregowania każdego poszczególnego rodzaju ryzyka dla każdego okresu umownego (jako niskie, średnie lub wysokie); (iv) przeliczenie poszczególnych poziomów ryzyka na ogólny poziom dla każdej z trzech szerokich kategorii ryzyka; oraz (v) przeliczenie ogólnych poziomów na składki z tytułu ryzyka, których suma daje całkowitą składkę z tytułu ryzyka.
- (284) Ponadto przedstawiono przykłady na to, że przedsiębiorstwo DPLP jest narażone na ponadprzeciętny poziom ryzyka. W związku z powyższym władze belgijskie utrzymują, że przedsiębiorstwo DPLP jest narażone na podwyższone ryzyko, ponieważ osiąga większą część swoich dochodów z segmentu pocztowego, a jego struktura kosztów charakteryzuje się większą sztywnością

⁽¹⁾ Zob. tabela 3, s. 20.

⁽²⁾ Komisja obliczyła, że 25. percentyl wynosi [...] %.

⁽³⁾ Średnią obciążoną obliczono poprzez odrzucenie 10 % największych i 10 % najmniejszych obserwacji (biorąc pod uwagę, że próba obejmuje 73 obserwacje, oznacz to, że odrzucono siedem ekstremalnych obserwacji na obu krańcach). Średnią winsorowską uzyskano poprzez zastąpienie odpowiednio siedmiu największych i najmniejszych obserwacji kolejnymi największymi i najmniejszymi obserwacjami.

⁽⁴⁾ W analizie nie określono sposobu ustalania maksymalnej składki z tytułu ryzyka.

z powodu ponadprzeciętnego poziomu kosztów stałych. Innym rodzajem ryzyka uznawanym za wyższe w przypadku przedsiębiorstwa DPLP jest ryzyko związane z bezpieczeństwem. Zgodnie z analizą wynika to z faktu, że przedsiębiorstwo DPLP jest jednym z niewielu europejskich operatorów pocztowych doręczających wypłaty emerytur w gotówce do gospodarstw domowych.

- (285) Na podstawie oceny różnych rodzajów ryzyka władze belgijskie stwierdzają, że z czwartej umowy o zarządzanie wynika wysoki poziom wszystkich trzech rodzajów ryzyka, podczas gdy pierwszą, drugą i trzecią umowę charakteryzuje średni poziom ryzyka (jedynym wyjątkiem jest ryzyko sektorowe, które uznaje się za niskie w przypadku pierwszej umowy). Władze belgijskie podają dodatkowe przykłady na to, w jaki sposób poziomy różnych rodzajów ryzyka ujętych w powyższej klasyfikacji można przeliczyć na składkę z tytułu ryzyka na podstawie różnych wartości „maksymalnej składki z tytułu ryzyka”.

Badanie Deloitte

- (286) Badanie Deloitte, o którym mowa w motywie 257 powyżej, jest spójne z badaniem WIK w kilku punktach:
- 1) w obu badaniach stosuje się tę samą metodykę analizowania baz danych finansowych dla porównywalnych przedsiębiorstw pod kątem funkcji i ryzyka;
 - 2) w obu badaniach proponuje się rentowność sprzedaży jako najbardziej odpowiedni punkt odniesienia na potrzeby analizy porównawczej poziomów zysku (z powodu ograniczonej ilości danych i różnic w księgowaniu między różnymi przedsiębiorstwami);
 - 3) co więcej, operatorzy świadczący powszechną usługę pocztową zostali wyłączeni ze zbioru porównywalnych przedsiębiorstw, ponieważ działają głównie na rynkach regulowanych i korzystają z wyłącznych praw.
- (287) Jeżeli chodzi o zbiór porównywalnych przedsiębiorstw, główną różnicą między badaniem WIK i Deloitte jest wielkość uwzględnionych przedsiębiorstw. Firma Deloitte włączyła do swojej próby tylko przedsiębiorstwa o rocznych dochodach przekraczających 100 mln EUR⁽¹⁾. Powyższe ograniczenie jest oparte na przeprowadzonej przez firmę Deloitte analizie szczególnych cech rodzajów działalności związanej ze świadczeniem usługi powszechnej oraz powiązanego ryzyka działalności gospodarczej i ryzyka rynkowego⁽²⁾.
- (288) W szczególności Deloitte uważa, że przedsiębiorstwa z sektora paczek i sektora pocztowego, które prowadzą dużą i złożoną sieć odbierania i doręczania można w uzasadniony sposób porównać z przedsiębiorstwem DP. Korzyści skali, zakresu i gęstości przeważające w sieciach pocztowych oraz wysoki stosunek kosztów operacyjnych do kosztów kapitału, jak również powiązane rodzaje ryzyka (na przykład ryzyka związanego

z wielkością obrotu, ryzyka wyparcia przez usługi elektroniczne), oznaczają, że duże przedsiębiorstwa wieloproduktowe w sektorze pocztowym i sektorze paczek są bardziej odpowiednimi przedsiębiorstwami na potrzeby porównania niż małe przedsiębiorstwa pocztowe. Przedsiębiorstwa transportu towarów i przedsiębiorstwa logistyczne również byłyby – w mniejszym stopniu – odpowiednimi przedsiębiorstwami na potrzeby porównania, ponieważ angażują podobne aktywa.

- (289) Aby wyjaśnić znaczenie wielkości przedsiębiorstwa, firma Deloitte porównuje swoją próbę z próbą, jaką stanowi grupa odniesienia II WIK. Na podstawie porównania Deloitte pokazuje, że średnia rentowność sprzedaży w próbie WIK różni się znacznie dla grup przedsiębiorstw o różnej wielkości (której wskaźnikiem zastępczym jest liczba pracowników)⁽³⁾. Firma Deloitte twierdzi, że w jej próbie (opartej na dużych przedsiębiorstwach) nie ma natomiast silnego powiązania skali i rentowności sprzedaży.
- (290) W wyniku przeprowadzonego procesu wyboru prób Deloitte opiera swoją analizę na siedmiu przedsiębiorstwach zajmujących się świadczeniem usług pocztowych i usług w zakresie doręczania paczek, 18 przedsiębiorstwach logistycznych oraz 19 przedsiębiorstwach transportu towarowego. Jeżeli chodzi o sektor pocztowy i sektor paczek, mały zbiór siedmiu porównywalnych przedsiębiorstw obejmuje dużych wielonarodowych operatorów zajmujących się doręczaniem paczek ekspresowych, takich jak UPS, FedEx i TNT Express, jak również szereg innych operatorów pocztowych, w większości ze Stanów Zjednoczonych i Zjednoczonego Królestwa⁽⁴⁾. Zasadniczo zbiór danych obejmuje lata 1990–2007, jednakże danych dotyczących początkowych lat tego okresu jest bardzo niewiele, w związku z czym Deloitte uznaje wyniki dla tych lat za mniej wiarygodne⁽⁵⁾.
- (291) Deloitte analizuje również dodatnie i ujemne strony szeregu alternatywnych miar rentowności. Odrzuca możliwość zastosowania wewnętrznej stopy zwrotu w przedmiotowym przypadku z powodu praktycznych trudności związanych z uzyskaniem odpowiednich danych dotyczących przepływów środków pieniężnych. Odrzuca również zastosowanie rentowności zaangażowanego kapitału lub stopy zwrotu z kapitału własnego, na przykład ze względu na różnice, jakie występują między przedsiębiorstwami w księgowaniu kosztów i w strukturze kapitału (różnice w strukturze kapitału mają znaczenie w przypadku stopy zwrotu z kapitału własnego). Za nieodpowiednią uznaje się również stopę zwrotu z aktywów, ponieważ jej podstawą jest całkowita suma bilansowa. Z związku z tym Deloitte proponuje zastosowanie rentowności sprzedaży, ale podkreśla, że można się na niej opierać do celów analizy porównawczej dopóki porównywane przedsiębiorstwa odnotują podobną kapitałochłonność, ponieważ rentowność ta nie jest bezpośrednią miarą stopy zwrotu z kapitału.

⁽¹⁾ Dokładniej, w próbie ujęto tylko przedsiębiorstwa zatrudniające więcej niż 1 000 pracowników oraz o dochodach lub aktywach o wartości przekraczającej 100 mln EUR.

⁽²⁾ Firma Deloitte uważa, że szczególne cechy działalności wynikają z wymogu nałożonego na operatora świadczącego usługę powszechną, zgodnie z którym musi on obsługiwać złożoną sieć odbierania i doręczania.

⁽³⁾ Zob. tabela 6, s. 36.

⁽⁴⁾ Wykaz przedsiębiorstw odniesienia w każdym z trzech sektorów podano w tabeli 3, s. 31.

⁽⁵⁾ Należy zauważyć, że problem ten jest szczególnie istotny w przypadku próby obejmującej przedsiębiorstwa pocztowe i zajmujące się doręczaniem paczek, dla której (zgodnie z tabelą 5, s. 35) liczba obserwacji na rok wynosi od 2 do 4 w okresie 1990–1997 w porównaniu z przedziałem od 5 do 7 w okresie 1998–2007.

- (292) Deloitte oblicza jednak stopę zwrotu z zaangażowanego kapitału (oraz rynkową stopę zwrotu z zaangażowanego kapitału i stopę zwrotu z aktywów) dla małej próby sześciu przedsiębiorstw, zastrzegając, że zakres i wahanie stopy zwrotu z zaangażowanego kapitału może odzwierciedlać szereg czynników, co wymaga ostrożnej interpretacji i podważa użyteczność tej stopy zwrotu jako punktu odniesienia. Spośród tych czynników Deloitte wyszczególnia znaczenie kapitałochłonności. Firma Deloitte twierdzi, że pod względem kapitałochłonności usługa powszechna świadczona przez przedsiębiorstwo DP jest na przykład bardziej podobna do usługi powszechnej przedsiębiorstwa UPS i Fedex niż do usługi powszechnej przedsiębiorstw transportu towarowego, takich jak Kuehne&Nagel lub Wincanton.
- (293) Deloitte podkreśla również znaczną różnicę w rentowności przedsiębiorstw występującą w czasie, jak również w ramach różnych sektorów i między nimi. Zdaniem firmy Deloitte różnica ta uzasadniałaby zastosowanie zakresów racjonalnego zysku zamiast jednej średniej wartości. Podejście to byłoby również bardziej odpowiednie ze względu na konieczność uniknięcia niesprawiedliwego traktowania w przypadku osiągnięcia ponadprzeciętnych wyników, będących rezultatem przyrostów wydajności.
- (294) Zestawienie wyników uzyskanych przez firmę Deloitte, dla poszczególnych sektorów i dla wszystkich sektorów ogółem, przedstawiono w tabeli 22 w badaniu Deloitte. W związku z powyższym:
- dla sektora pocztowego i sektora paczek, w latach 1998–2007, przeciętna średnia rentowność sprzedaży wynosi 8,1 %, przeciętna mediana rocznej rentowności sprzedaży – 7,4 %, średnia roczna wartość 25. percentyla – 4,8 %, a średnia roczna wartość 75. percentyla – 12 %;
 - dla wszystkich sektorów w latach 1990–2007, przeciętna średnia roczna rentowność sprzedaży wynosi 6 %, przeciętna roczna mediana rentowności sprzedaży – 5,4 %, średnia roczna wartość 25. percentyla – 3,6 %, a średnia roczna wartość 75. percentyla – 8,1 %⁽¹⁾.
- (295) Jako punkt odniesienia Deloitte proponuje wartość opartą na średniej ze średnich rocznych rentownościach sprzedaży wynoszącej 7,9 %⁽²⁾; aby odzwierciedlić stwierdzone wahania rentowności sprzedaży, Deloitte określa następnie przedział rozsądnej rentowności sprze-
- daży na podstawie rocznych rozstępów międzykwartylowych⁽³⁾.
- O c e n a a n a l i z y p o r ó w n a w c z e j
Rozsądny zysk (domyślny przedział)
- (296) Wybór odpowiedniej próby przedsiębiorstw porównywalnych do zasiedziałych operatorów pocztowych jest skomplikowanym zadaniem. Rozumie się samo przez się, że należy ostrożnie dokonywać wyboru właściwej grupy przedsiębiorstw jako punktu odniesienia w kontekście działalności gospodarczej i ryzyka.
- (297) Zarówno w badaniu WIK, jak i w badaniu Deloitte skoncentrowano się na przedsiębiorstwach komercyjnych prowadzących działalność porównywalną do działalności przedsięwzięcia DPLP, wyłączając z próby porównawczej zasiedziałych operatorów pocztowych. Firma CRA wykorzystuje natomiast próbę porównawczą, która obejmuje tylko innych europejskich zasiedziałych operatorów pocztowych.
- (298) Komisja podziela opinię zarówno WIK, jak i Deloitte, że zyski zasiedziałych operatorów pocztowych (które firma CRA wykorzystuje na potrzeby swojej analizy porównawczej) nie są określane w normalnych warunkach rynkowych, ale wynikają w dużej mierze z opcji regulacyjnych wybranych przez inne państwa członkowskie. Jako takie nie muszą one odzwierciedlać we właściwy sposób odpowiedniej referencyjnej stopy zwrotu. Jednocześnie, biorąc pod uwagę fakt, że próba CRA koncentruje się na zasiedziałych operatorach pocztowych w innych państwach europejskich, wydaje się, że stanowi ona próbę przedsiębiorstw najbardziej podobnych do przedsiębiorstwa DPLP. Z tego względu Komisja uważa za właściwe uwzględnienie próby CRA w całości, w szczególności na potrzeby weryfikacji poziomów odniesienia rozsądnych zysków (rentowność sprzedaży) ustalonych na podstawie badań WIK i Deloitte.
- (299) Zarówno w badaniu WIK, jak i w badaniu Deloitte uznaje się potrzebę dysponowania wystarczająco dużą próbą umożliwiającą wyciągnięcie odpowiednich wniosków do celów analizy porównawczej. W tym celu w badaniach tych rozpatruje się zarówno (stosunkowo) wąską próbę przedsiębiorstw działających w sektorze pocztowym i w sektorze paczek, jak i szersze próby obejmujące przedsiębiorstwa prowadzące działalność w sektorach logistyki i transportu towarowego. Komisja uznaje, że dostateczna wielkość próby jest istotna dla celów statystycznych. W odniesieniu do stanowiska, które w tym zakresie przedstawia firma CRA, kwestionując użyteczność zwiększenia wielkości próby dzięki dodaniu mniej porównywalnych przedsiębiorstw, Komisja jest zdania, że szersze próby określone przez WIK, w szczególności przez Deloitte, na podstawie przyjętej metodyki wyboru prób, są na tyle porównywalne, aby mogły służyć jako istotne grupy odniesienia do celów analizy porównawczej zysku przedsiębiorstwa DPLP.

⁽¹⁾ Obliczenia Komisji pokazują, że wyniki dla próby obejmującej wszystkie sektory nie różnią się znacząco tylko przy uwzględnieniu lat 1998–2007.

⁽²⁾ Aby obliczyć roczną średnią stopę zwrotu ze sprzedaży dla sektora pocztowego i sektora paczek w okresie przed 1997 r., Deloitte stosuje średnią stopę zwrotu ze sprzedaży dla wszystkich sektorów w tym okresie, skorygowaną w górę o różnicę między wartością stopy zwrotu ze sprzedaży dla sektora pocztowego i sektora paczek a wartością tej stopy zwrotu dla wszystkich sektorów w okresie 1998–2007.

⁽³⁾ Deloitte oblicza zakres rozsądnej stopy zwrotu ze sprzedaży na podstawie rocznych rozstępów międzykwartylowych dla próby obejmującej przedsiębiorstwa pocztowe i zajmujące się doręczaniem paczek za okres 1998–2007 oraz dla próby obejmującej wszystkie sektory za okres 1990–1997. Deloitte nie przedstawia szczegółowych obliczeń, ale podaje roczne wartości dla górnej i dolnej granicy zakresu (zob. na przykład rys. 1). Średnia górna wartość graniczna wynosi 11,7 % a średnia dolna wartość graniczna – 6,1 %. Jeżeli przeprowadzi się te same obliczenia, przyjmując próbę obejmującą wszystkie sektory, średnia górna wartość graniczna wyniesie 10,6 %, zaś dolna górna wartość graniczna – 6,1 %.

- (300) W ramach badania WIK podejmuje się próbę określenia referencyjnej stopy zwrotu ze sprzedaży na podstawie trzech różnych grup porównawczych. Komisja jest jednak również zdania, że badanie WIK można ocenić krytycznie w odniesieniu do dwóch różnych, choć powiązanych ze sobą, kwestii⁽¹⁾: (i) wykorzystania przez WIK prób obejmujących również dużą liczbę mniejszych przedsiębiorstw⁽²⁾, które ewidentnie nie są porównywalne z zasiedzającymi operatorami pocztowymi, takimi jak przedsiębiorstwo DPLP; oraz (ii) założeń WIK dotyczących poziomu ryzyka, na które jest narażony operator pocztowy, którego dotyczy postępowanie.
- (301) Komisja uważa, że skala operacji, a także struktura kosztów zasiedzających operatorów pocztowych, takich jak DPLP (w połączeniu z rodzajem obowiązującego mechanizmu regulacyjnego), mają podstawowe znaczenie dla oceny analizy porównawczej poziomów zysku.
- (302) Po pierwsze, przy wysokich kosztach stałych (związanych na przykład z kosztami inwestycji lub innymi kosztami stałymi związanymi z siecią) największe przedsiębiorstwa czerpią więcej z korzyści skali i zagęszczenia niż małe przedsiębiorstwa. Porównując średnią rentowność sprzedaży w przypadku dużych i małych przedsiębiorstw w próbie WIK, w badaniu Deloitte II w przekonujący sposób wykazuje się, że średnia rentowność sprzedaży rośnie wraz z wielkością przedsiębiorstw (mierzoną liczbą pracowników)⁽³⁾. Istotnie, średnia wartość pierwszego kwartyla (Q1) jest bardzo niska w trzech próbach WIK (np. zaledwie 0,75 % w przypadku próby WIK II w latach 1998–2007)⁽⁴⁾, a zatem mogłoby się wydawać, że istnieje pewna nadmierna reprezentacja (najmniejszych) przedsiębiorstw, które ponoszą straty i z trudem utrzymują się na rynku. Włączając tak dużą liczbę małych przedsiębiorstw do swoich prób (w tym do swojej głównej próby WIK II), firma WIK mogła zbyt nisko oszacować referencyjną stopę zwrotu, która mogłaby mieć większe znaczenie w przypadku większych i bardziej uznanych przedsiębiorstw, takich jak DP i DPLP.
- (303) Po drugie, chociaż firma WIK prawidłowo odnosi się do niskiego profilu ryzyka operatora z powodu monopolistycznego charakteru jego operacji, wydaje się, że nie zwróciła dostatecznej uwagi na wysokie koszty stałe (zależne od kosztów zmiennych), wynikające z obowiązku w zakresie usługi publicznej, ani na zmiany profilu ryzyka, które mogły nastąpić w efekcie zmian w systemie regulacyjnym, z jakimi operator miał do czynienia na przestrzeni czasu, w szczególności między poszczególnymi okresami regulacyjnymi (np. różne umowy o zarządzanie w przypadku przedsiębiorstwa DPLP).
- (304) Udział procentowy kosztów stałych może być wysoki nie tylko z powodu wysokiej kapitałochłonności przedsiębiorstwa (częsta przyczyna wysokich kosztów stałych), ale również dlatego, że przedsiębiorstwo to nie może dostosować swoich kosztów ogólnych ze względu na obowiązek utrzymania rozległej sieci dystrybucyjnej (w związku z obowiązkiem w zakresie usługi publicznej) i ponieważ nie jest w stanie obniżyć kosztów pracy ze względu na istniejące umowy o pracę. Wysoki udział procentowy kosztów stałych⁽⁵⁾ budzi również wątpliwości z powodu włączenia małych przedsiębiorstw, których struktura kosztów (stosunek kosztów stałych do kosztów zmiennych) wydaje się zdecydowanie odmienna⁽⁶⁾.
- (305) Jak wskazano we wstępie, Komisja uważa również, że ekspozycja na ryzyko zasiedzającego operatora pocztowego zależy w dużym stopniu od właściwości mechanizmu regulacyjnego ustanowionego przez organ publiczny na potrzeby finansowania obowiązku w zakresie usługi publicznej. W szczególności przejście na długoterminowy próg cenowy dla cen znaczków (którego przedsiębiorstwo DPLP doświadczyło w 2006 r.) wiąże się ze znacznym wzrostem ryzyka zmiany wolumenu sprzedaży. Obecność takiego ryzyka osłabia założenia firmy WIK dotyczące niskiego z natury stopnia ryzyka działalności przedsiębiorstwa DPLP, co najmniej w okresie obowiązywania prognozy cenowej.
- (306) Biorąc pod uwagę okoliczności przedstawione w motywach 286–295, Komisja uważa, że na potrzeby analizy porównawczej zysku przedsiębiorstwa DPLP próby Deloitte oznaczają poprawę w stosunku do prób WIK w zakresie, w jakim ograniczają się do przedsiębiorstw o większej minimalnej wielkości (obróć roczny powyżej 100 mln EUR).
- (307) Jednocześnie należy zauważyć, że pod pewnymi względami podejście przyjęte przez firmę Deloitte wykazuje kilka potencjalnych słabych stron i wnioski tej firmy należy interpretować z ostrożnością.
- (308) W szczególności próby Deloitte wydają się obejmować wiele przedsiębiorstw, których kapitałochłonność jest wyższa niż kapitałochłonność operatorów pocztowych⁽⁷⁾. Z metodologicznego punktu widzenia wykorzystanie rentowności sprzedaży jako narzędzia do celów analizy porównawczej zysków wymaga porównywalnej próby przedsiębiorstw charakteryzujących się podobnym poziomem kapitałochłonności (w niniejszym dokumencie definiowanej jako stosunek kapitału do sprzedaży). Hipoteza robocza zakłada, że stopa zwrotu z zaangażowanego kapitału (ROCE⁽⁸⁾) w przypadku przedsiębiorstw odnotowujących taką samą rentowność

⁽¹⁾ Kryteria te przedstawiono również w badaniach Deloitte II i CRA.

⁽²⁾ WIK uwzględniła przedsiębiorstwa, których obrót roczny wynosi 3 mln EUR.

⁽³⁾ Badanie Deloitte, s. 36–37.

⁽⁴⁾ Badanie WIK, s. 87.

⁽⁵⁾ CRA, s. 8. Według przedsiębiorstwa DPLP 66 % jego kosztów stanowią koszty stałe (zob. dokument „Wykazanie prawa przedsiębiorstwa DPLP do premii z tytułu ryzyka od rozsądnego zysku za lata 1992–2010”, slajd 8).

⁽⁶⁾ Zgodnie z przeprowadzoną przez CRA analizą próby przedsiębiorstw włączonych do I grupy odniesienia w ramach badania WIK. Zob. sekcja 3.2 badania CRA.

⁽⁷⁾ Dotyczy to w szczególności zawężonej próby przedsiębiorstw zajmujących się doręczaniem poczty i paczek.

⁽⁸⁾ Stopę zwrotu z zaangażowanego kapitału można rozumieć jako (niedoskonały) rachunkowy wskaźnik zastępczy dla przedmiotowego zwrotu gospodarczego, wewnętrzną stopę zwrotu z zainwestowanego kapitału.

sprzedaży będzie odwrotnie proporcjonalna do stosunku kapitału do sprzedaży tych przedsiębiorstw. Zastosowanie rentowności sprzedaży jako wskaźnika odniesienia dla rentowności wymaga zatem, aby przedsiębiorstwa tworzące grupę odniesienia charakteryzowały się identyczną kapitałochłonnością. Chociaż trudno jest uzyskać wiarygodne szacunki dotyczące kapitałochłonności⁽¹⁾, wydaje się, że działalność w zakresie dystrybucji poczty i prasy jest mniej kapitałochłonna niż działalność w zakresie doręczania paczek ekspresowych realizowana przez duże przedsiębiorstwa wielonarodowe, takie jak: UPS, TNT, FedEx i DHL⁽²⁾. W rezultacie wskaźnik rozsądnego zysku, określony na podstawie prób Deloitte, może zawyżać poziom odniesienia dla zysku, który byłby odpowiedni w przypadku przedsiębiorstw o takiej samej strukturze kapitału jak DPLP⁽³⁾.

- (309) Z uwagi na liczne niewiadome dotyczące przedmiotowej analizy porównawczej Komisja uznaje za uzasadnione ustanowienie rozsądnego przedziału rentowności sprzedaży na podstawie szacunków firmy Deloitte dotyczących mediany rentowności sprzedaży dla szerszej próby obejmującej wszystkie sektory (5,4 %) oraz mediany rentowności sprzedaży dla próby przedsiębiorstw prowadzących działalność w sektorze pocztowym i w sektorze paczek (7,4 %) (4). Uzyskany w ten sposób przedział [5,4–7,4 %] stanowi, zdaniem Komisji, „domyślny przedział” dla rozsądnego zysku, przynajmniej w odniesieniu do okresów, w których przedsiębiorstwo DPLP było narażone na wysokie ryzyko, w świetle obowiązującej umowy w sprawie rekompensaty, a także czynnik silnie motywujący do zwiększenia efektywności (5).
- (310) Komisja uznaje przedział [5,4–7,4 %] za odpowiednią wartość domyślną, zarówno w odniesieniu do działalności DPLP w zakresie doręczania poczty, jak i w odniesieniu do działalności w zakresie dystrybucji prasy, biorąc pod uwagę fakt, że są one ściśle powiązane ze sobą i mają podobną charakterystykę działalności gospodarczej.
- (311) Prawdą jest, że przedsiębiorstwo DPLP miało do czynienia z niewielką konkurencją, lub wręcz żadną, w przedmiotowych obszarach (dystrybucja poczty i paczek). W związku z tym pojawia się pytanie, czy rzeczywiście właściwe jest przeprowadzenie analizy

porównawczej zysków tego przedsiębiorstwa przy użyciu mediany zysków prób przedsiębiorstw, które mają do czynienia z rzeczywistą konkurencją, oraz czy bardziej restrykcyjny (tzn. niższy) poziom odniesienia, np. pierwszy kwartyl (25. percentyl) nie byłby wystarczający w przypadku przedsiębiorstwa znajdującego się w sytuacji DPLP. Zdaniem Komisji jednak takie podejście nie uwzględniałoby w wystarczającym stopniu znaczących zmian poziomów zysku, zarówno w przedsiębiorstwach, jak i na przestrzeni czasu. Ponadto należy uniknąć eliminacji możliwych przyrostów wydajności dzięki nałożeniu rygorystycznego progu w odniesieniu do osiągniętej przez przedsiębiorstwo rentowności sprzedaży *ex post*.

- (312) W przedmiotowej sprawie Komisja uważa również, że nie powinna bazować na miarach wykraczających poza medianę, takich jak trzeci kwartyl (6). Ponieważ w ramach wybranego podejścia określono już rozstęp między różnymi próbami, wartość dodana uwzględniania również, dla celów statystycznych, rozstępów wokół mediany w ramach poszczególnych prób (rozstęp międzykwartyłowy powszechnie stosowany w przypadku cen transferowych) wydaje się nieco ograniczona (7). Komisja uwzględnia zatem raczej zmianę mediany w różnych grupach odniesienia niż zmianę wokół mediany w ramach konkretnej próby (8).
- (313) Co ważniejsze jednak, biorąc pod uwagę to, że segment pocztowy DPLP jest mniej kapitałochłonny niż w przypadku operatorów doręczających paczki ekspresowe (9), wydawałoby się, że już samo wykorzystanie mediany tej ostatniej próby zapewnia pewien zakres swobody w określaniu zmiany poziomów zysku wokół mediany w przypadku mniej kapitałochłonnych przedsiębiorstw, takich jak DPLP, oraz w odniesieniu do odpowiedniego wynagrodzenia, w stosownych przypadkach, przyrostów wydajności.
- (314) Można przeprowadzić kilka weryfikacji polegających na porównaniu domyślnego przedziału, o którym mowa w motywie 309, z innymi dostępnymi szacunkami dotyczącymi rozsądnych zysków. Jak wskazano na początku niniejszej podsekcji, należałoby przeprowadzić weryfikację z medianą rentowności sprzedaży na podstawie badania CRA, która wynosi [...] % (10). Wartość rentowności sprzedaży wynikająca z jej mediany, obliczonej na podstawie próby odniesienia II WIK, która ogranicza się

(1) Zob. Oxera (2003), Damodaran (2007).

(2) Wynik badania sprawozdania rocznego Deutsche Post sugerowałby, że kapitałochłonność (stosunek aktywów segmentu do całkowitych przychodów segmentu jako wskaźnik zastępczy) DHL, jej spółki zależnej zajmującej się paczkami ekspresowymi, jest wyższa niż kapitałochłonność działalności pocztowej DP (zob., sprawozdanie roczne za 2004 r., s. 90, tabela 9 Sprawozdawczość dotycząca segmentów działalności).

(3) Zob. pismo WIK z 5.11.2010.

(4) Zdaniem Komisji w przedmiotowej sprawie wskazane jest wzięcie pod uwagę mediany stopy zwrotu zamiast średniej rentowności sprzedaży, ponieważ pierwsza z wymienionych miar jest w mniejszym stopniu narażona na wartości nietypowe niż druga. Komisja zauważa, że zarówno mediana, jak i średnia są to miary średniej, stosowane powszechnie przy charakteryzowaniu „średniej wartości”.

(5) Należy zauważyć, że we wszystkich trzech sprawozdaniach ekspertów zaproponowano niezmiennie w czasie poziomy odniesienia dla rozsądnej rentowności sprzedaży, tj. jednolite poziomy odniesienia mające zastosowanie do całego badanego okresu. Komisja nie proponuje wzięcia pod uwagę wymiaru czasowego jako takiego, ale rozróżnienie między poszczególnymi okresami regulacyjnymi, które różnią się pod względem koncepcyjnym.

(6) Jak zasugerowała na przykład firma CRA, zob. motyw 280 powyżej.

(7) To drugie podejście mogłoby być bardziej odpowiednie, gdyby Komisja dysponowała odpowiednią próbą przedsiębiorstw porównywalnych z DPLP. Należałoby odpowiedzieć na pytanie, czy określony zaobserwowany poziom zysku przedsiębiorstwa DPLP znacznie różniłby się, ze statycznego punktu widzenia, od średniej dla próby.

(8) W tym kontekście Komisja zauważa, że szacunki Deloitte dotyczące trzeciego kwartyla, w szczególności dla wąskiej próby w sektorze pocztowym i w sektorze paczek, mogą być wrażliwe na mały rozmiar próby.

(9) Zob. motyw 308.

(10) Wyniki przedstawione w badaniu CRA opierają się na próbie ogólnej (zbiorczej) i, w przeciwieństwie do wyników badań Deloitte czy WIK, nie stanowią średnich rocznych szacunków. W celu zapewnienia spójności Komisja obliczyła średnią z median rocznych na podstawie próby CRA, a uzyskany wynik (6,7 %) nie różni się znacząco od ogólnej mediany podanej w badaniu CRA (6,6 %).

do przedsiębiorstw, których obrót przekracza 100 mln EUR, wynosi 7,1 %. Komisja stwierdza, że dane te mieszczą się w przedziale [5,4–7,4 %], a zatem pozwalają na potwierdzenie, że przedział ten można uznać za rozsądny.

- (315) W związku z tym Komisja stwierdza ogólnie, że domyślny przedział [5,4–7,4 %] wydaje się stanowić odpowiedni przedział odniesienia dla zysku, co najmniej w odniesieniu do okresów, w których przedsiębiorstwo DPLP było narażone na wysokie ryzyko, a także silny czynnik motywujący do zwiększenia efektywności.

Przedział rozsądnego zysku przy braku wysokiego ryzyka w związku z umowami

- (316) Ogólnie Komisja uważa, że jeżeli zgodnie z umową między przedsiębiorstwem zasiedziałym a organem sektora publicznego świadczenie usługi publicznej wiąże się ze znacznym poziomem ryzyka, rozsądny zysk dopuszczalny w przypadku przedsiębiorstwa zasiedziałego powinien być proporcjonalny do odpowiedniego poziomu ryzyka wiążącego się z daną usługą. Jeżeli natomiast umowa wiąże się z niewielkim ryzykiem, poziom rozsądnego zysku powinien być niski.
- (317) W poprzedniej sekcji Komisja wyjaśniła swoje podejście do ustanowienia domyślnego przedziału rozsądnego zysku wynoszącego [5,4–7,4 %], który uznaje się za właściwy w przypadku umów wiążących się z wysokim ryzykiem. Trudno jest określić ilościowo odpowiedni poziom odniesienia w kontekście rozsądnej rentowności sprzedaży, ale oczywiste jest, że taka rentowność powinna znajdować się po lewej stronie rozkładu próby obserwowanych poziomów zysku. Komisja uważa, że z tej perspektywy uzasadnione jest przyjęcie przedziału rozsądnego zysku na podstawie pierwszego kwartyla (25. percentyl), a nie na podstawie mediany.
- (318) W efekcie wykorzystania 25. percentyla jako poziomu odniesienia dla umów niskiego ryzyka, na podstawie różnych prób Deloitte otrzymuje się przedział rozsądnej rentowności sprzedaży wynoszący [3,6–4,8 %].
- (319) Tak jak to miało miejsce wcześniej, porównanie z wynikami CRA dotyczącymi zasiedziałych operatorów pocztowych może stanowić kolejną użyteczną weryfikację. Średnia z rocznych wartości 25. percentyla obliczona przez Komisję wynosi [...] %. Komisja stwierdza, że dane te mieszczą się w przedziale [3,6–4,8 %], a zatem pozwalają na potwierdzenie, że przedział ten można postrzegać jako rozsądny.

- (320) Ogólnie Komisja stwierdza, że domyślny przedział wynoszący [3,6–4,8 %] wydaje się stanowić odpowiedni przedział odniesienia dla zysku w okresach, w których przedsiębiorstwo DPLP było narażone na niskie ryzyko.

Ocena ryzyka związanego z umowami zawartymi przez przedsiębiorstwo DPLP

- (321) Jak wyjaśniono we wstępie do niniejszej sekcji, ryzyko ponoszone przez przedsiębiorstwo DPLP zależy od mechanizmu kompensacyjnego stosowanego przez Belgię. Mechanizm ten znajduje odzwierciedlenie w różnych umowach o zarządzanie zawartych między przedsiębiorstwem DPLP a państwem belgijskim i jest zmienny w czasie. W związku z tym uzasadnione jest wzięcie pod uwagę różnych przedziałów „rozsądnej rentowności sprzedaży” w zależności od obowiązującego mechanizmu kompensacyjnego, określającego poziom ryzyka, na jakie było narażone przedsiębiorstwo DPLP, ale również stopień zmotywowania tego przedsiębiorstwa do zwiększania wydajności.
- (322) W tym kontekście Komisja pragnie podkreślić, że charakterystyka ryzyka w przypadku umów zależy nie tyle od samej obecności ryzyka w umowach o zarządzanie zawartych przez DPLP, czy nawet od bezwzględnego poziomu ryzyka, ale przede wszystkim od stopnia, w jakim ryzyko to jest wyższe lub niższe od ryzyka, na jakie są narażone przedsiębiorstwa w tych samych próbach. Ta sama uwaga odnosi się do stopnia zmotywowania przedsiębiorstwa DPLP do osiągnięcia przyrostu wydajności. Biorąc pod uwagę fakt, że na próby te składają się przedsiębiorstwa działające w konkurencyjnym środowisku, zwykle przedsiębiorstwa te są narażone na wysokie ryzyko i są silnie zmotywowane do zwiększenia efektywności.
- (323) Komisji jest zdania, że czwarta umowa o zarządzanie (2006–2010) przewiduje wyraźnie mechanizmy obejmujące długoterminowe zobowiązania dotyczące cen i finansowania w oparciu o parametry *ex ante*. Dotyczą one działalności DPLP zarówno w zakresie doręczania poczty, jak i dystrybucji prasy.
- (324) W szczególności, jeżeli chodzi o dystrybucję prasy, w art. 9 czwartej umowy o zarządzanie określa się, że przez cały okres obowiązywania umowy (standardowy okres pięciu lat), średnia ważona stawek za świadczenie usług w ramach „pakietu małych użytkowników” nie zwiększy się szybciej niż pozwala na to mechanizm progów cenowych na podstawie „indeksu zdrowia” (szczegółowy indeks cen konsumenckich) oraz premii za jakość, która odzwierciedla odsetek przesyłek pocztowych doręczonych w terminie. Zdaniem Komisji ten sposób ustalenia stawek na cały okres obowiązywania umowy odzwierciedla wszystkie cechy kontraktu bodźcowego, który powoduje ekspozycję przedsiębiorstwa na wysokie ryzyko.
- (325) Jeżeli chodzi o dystrybucję prasy, w art. 2 czwartej umowy o zarządzanie określa się, że przez cały okres

obowiązywania umowy stawki za dystrybucję prasy nie będą rosnać szybciej niż „indeks zdrowia”. W celu pokrycia kosztów netto dystrybucji prasy, z uwzględnieniem prognozowanej efektywności, w art. 13 ust. 2 ustala się roczną rekompensatę, do otrzymania której jest uprawnione przedsiębiorstwo DPLP, w kwocie 290 613 000 EUR (skorygowanej o inflację) ⁽¹⁾. W art. 13 ust. 5 określa się, że w przypadku zmiany zakresu lub warunków usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym lub w przypadku znaczącej zmiany kosztów, której DPLP nie może kontrolować, umawiające się strony zbadają konieczność skorygowania kwoty rekompensaty w celu zachowania jej zgodności z kosztami. Wszelkie takie korekty wymagają decyzji rady ministrów. Komisja uznaje, że tę ostatnią klauzulę można odczytywać jako klauzulę korekcyjną, którą ponownie wprowadza się do umowy niektóre elementy *ex post* (zabezpieczające przedsiębiorstwo DPLP przed ryzykiem). Komisja uważa jednak, że terminologia stosowana przez organy publiczne jest dostatecznie niejednoznaczna, oraz że w związku z tym przedsiębiorstwo DPLP nie może liczyć na stosowanie tej klauzuli. Ogólnie Komisja uważa, że z ustaleń dotyczących działalności DPLP w zakresie dystrybucji prasy wynika długoterminowe zobowiązanie co do poziomu rekompensaty.

(326) W związku z tym zdaniem Komisji nie można stwierdzić, że czwarta umowa o zarządzanie (2006–2010) wiąże się z niskim ryzykiem, lecz należy raczej uznać, że towarzyszy jej wysoki poziom ryzyka. Ogólnie domyślny przedział wynoszący [5,4–7,4 %] wydaje się odpowiedni w przypadku obu rodzajów działalności realizowanych w ramach czwartej umowy o zarządzanie.

(327) Wydaje się natomiast, że wcześniejsze umowy o zarządzanie (do 2005 r.) opierały się na mechanizmach cenowych i kompensacyjnych wiążących się z niskim ryzykiem dla DPLP.

(328) Jeżeli chodzi o ustalanie cen znaczków pocztowych, Komisja stwierdza, że w pierwszych trzech umowach o zarządzanie nie wykorzystuje się takiego rodzaju mechanizmu progów cenowych, jak w przypadku czwartej umowy o zarządzanie (obejmującej długoterminowe zobowiązanie cenowe). W zamian umowy te odnoszą się, w raczej ogólny sposób, do stawek opartych

na kosztach rzeczywistych na podstawie odpowiednich zasad rachunkowości ⁽²⁾.

(329) Podobnie, w odniesieniu do dystrybucji prasy, Komisja uważa, że pierwsze trzy umowy o zarządzanie, w przeciwieństwie do czwartej umowy, nie uwzględniają budżetu ryczałtowego na cały okres obowiązywania umowy ⁽³⁾. Odnoszą się one raczej do rekompensaty na podstawie kosztów rzeczywistych ⁽⁴⁾. Komisja zauważa, że w drugiej umowie określono również ogólny próg rekompensaty, ale rzeczywista kwota rekompensaty stwierdzona w tym okresie wydaje wzbudzać wątpliwości, czy próg ten był rzeczywiście wiążący ⁽⁵⁾. W pierwszej umowie o zarządzanie określono również kwotę rocznej rekompensaty, ale Komisja zauważa, że jednocześnie w umowie tej nie określono długoterminowego proggu dla stawek za dystrybucję prasy.

(330) W rezultacie Komisja jest zdania, że przedział [3,6–4,8 %], który uznano za rozsądny przy braku znaczącego ryzyka właściwego dla umów, należy stosować zarówno w odniesieniu do dystrybucji prasy, jak i do doręczania poczty w okresie obowiązywania pierwszych trzech umów o zarządzanie.

(331) Komisja zauważa, że podejście oparte na umowach proponują również władze belgijskie w swojej uwadze z dnia 14 grudnia 2011 r. Chociaż proponowana przez nie metodyka rodzi szereg pytań dotyczących poszczególnych czynników ryzyka i sposobu ich wazenia ⁽⁶⁾, analiza według okresów obowiązywania umów, w ramach której ryzyko, na jakie jest narażone przedsiębiorstwo DPLP, jest klasyfikowane przy użyciu trzystopniowej skali (niskie, średnie i wysokie), jest ogólnie spójna z podejściem przyjętym przez Komisję. Ogólnie rzecz biorąc, odnośna klasyfikacja pod względem ryzykowności umów zawartych przez przedsiębiorstwo DPLP wydaje się być zgodna z analizą przeprowadzoną przez Komisję, ponieważ również władze belgijskie uważają, że czwarta umowa jest ogólnie bardziej ryzykowna od pierwszych trzech.

⁽¹⁾ „Na podstawie analizy kosztów i przychodów, o której mowa w pkt 1, przeprowadzonej przez IBPT/BIPT we współpracy z kolegium komisarzy La Poste i uwzględniając planowane przez kierownictwo La Poste środki oszczędnościowe służące dostosowaniu struktury kosztów La Poste do średniej europejskiej dla sektora, wkład finansowy państwa, o którym mowa w pkt 1, ustala się na roczną kwotę 290 613 000 EUR dla każdego z następujących okresów: 24/09/05–23/09/06, 24/09/06–23/09/07, 24/09/07–23/09/08, 24/09/08–23/09/09, 24/09/09–23/09/10”.

⁽²⁾ W związku z tym art. 3 drugiej umowy o zarządzanie (1997–2001) stanowi: „Ceny muszą opierać się na kosztach rzeczywistych. Koszty te określa się na podstawie zasad rachunkowości mających zastosowanie do przedsiębiorstw komercyjnych, których zasady rachunkowości odpowiadają zasadom przyjętym przez instytut audytorów”. Podobną terminologię stosuje się w pierwszej i trzeciej umowie o zarządzanie.

⁽³⁾ Potwierdzenie tej opinii w odniesieniu do drugiej i trzeciej umowy o zarządzanie można znaleźć w uwadze Belgii z dnia 14 grudnia. Na slajdzie 29 tej uwagi wskazano, że w drugiej i trzeciej umowie o zarządzanie rekompensata opierała się na kosztach rzeczywistych (a nie na kwotach ryczałtowych).

⁽⁴⁾ W związku z tym art. 3 drugiej umowy o zarządzanie (1997–2001) stanowi: „La Poste okresowo wystawia faktury na rzecz państwa na podstawie kosztów rzeczywistych w odniesieniu do usług świadczonych po cenie niższej niż koszty produkcji”.

⁽⁵⁾ Zob. motyw 38.

⁽⁶⁾ W uwadze tej nie określono w żaden sposób względnej wagi różnych czynników ryzyka.

Wniosek dotyczący poziomu rozsądnego zysku

- (332) Komisja stwierdza, że domyślny przedział rentowności sprzedaży na poziomie [5,4–7,4 %] jest odpowiednim przedziałem odniesienia dla określenia poziomu rozsądnego zysku za okresy, w których przedsiębiorstwo DPLP poniosło znaczne ryzyko, oraz dla uwzględnienia zdecydowanych zachęt w zakresie efektywności.
- (333) Komisja stwierdza również, że przedział rentowności sprzedaży na poziomie [3,6–4,8 %] jest odpowiednim przedziałem odniesienia dla określenia poziomu rozsądnego zysku za okresy, w których przedsiębiorstwo DPLP nie poniosło znacznego ryzyka.
- (334) Aby uwzględnić wysiłki mające na celu zapewnienie przyrostów wydajności, które według władz belgijskich osiągnęło przedsiębiorstwo DPLP, Komisja podjęła decyzję o przyjęciu ostrożnego podejścia polegającego na zastosowaniu górnych pułapów tych dwóch przedziałów przy określaniu poziomu rozsądnego zysku, który należy uwzględnić w kosztach świadczenia usługi publicznej. Podejście to podkreślano również w badaniu Deloitte (zob. motyw 293), zgodnie z którym właściwe jest stosowanie tych przedziałów z uwagi na konieczność uniknięcia penalizacji ponadprzeciętnych wyników związanych z przyrostami wydajności.
- (335) Komisja uważa, że pierwsze trzy umowy o zarządzanie (na lata 1992–1996, 1997–2002 i 2003–2005) są obciążone niskim ryzykiem i że może mieć do nich zastosowanie stopa rozsądnego zysku na poziomie 4,8 % rentowności sprzedaży, zarówno w zakresie doręczania poczty, jak i w zakresie dystrybucji prasy. Uznaje się natomiast, że czwarta umowa o zarządzanie (na lata 2006–10) wiąże się ze znacznie wyższym ryzykiem i że w jej przypadku stopa rozsądnego zysku na poziomie 7,4 % rentowności sprzedaży może mieć zastosowanie zarówno do doręczania poczty, jak i do dystrybucji prasy.
- Kontrola nadwyżki rekompensaty za okres objęty pierwszą umową o zarządzanie (na lata 1992–1996)
- (336) W pierwszej umowie o zarządzanie przewidziano roczną rekompensatę państwa z tytułu realizacji wszystkich zadań w zakresie świadczenia usługi publicznej.
- (337) W związku z tym ewentualną nadwyżkę rekompensaty należy obliczać, sumując wszystkie dochody i koszty realizacji wszystkich zadań w zakresie świadczenia usługi publicznej.
- (338) Roczna rekompensata państwa z tytułu realizacji zadań w zakresie świadczenia usługi publicznej należy uwzględnić w dochodach. Całkowita kwota rocznej rekompensaty otrzymanej przez DPLP w ramach pierwszej umowy o zarządzanie wynosi 1,5 mld EUR.
- (339) Ponadto należy wziąć pod uwagę następujące środki pomocy:
- Przekazanie budynków
- (340) Pierwsza umowa o zarządzanie przewidywała również przekazanie budynków przez państwo na rzecz DPLP. Wspomniane przekazanie budynków o wartości 112,2 mld EUR, za które nie uiszczono żadnej zapłaty,

należy uwzględnić w dochodach DPLP do celów obliczenia nadwyżki rekompensaty za okres objęty pierwszą umową o zarządzanie. Przedsiębiorstwo DPLP nie uiszcilo żadnej zapłaty na rzecz państwa z tytułu użytkowania tych budynków w okresie poprzedzającym przeniesienie.

Opóźniona wypłata rekompensaty o wartości 62 mln EUR z tytułu realizacji usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym za rok 1996, dokonana w formie zastrzyku kapitałowego w 1997 r.

- (341) W 1997 r. państwo wypłaciło na rzecz DPLP kwotę 62 mln EUR, którą przedsiębiorstwo zaksięgowało jako zastrzyk kapitałowy. Następnie władze belgijskie przyznały, że omawiane przekazanie aktywów faktycznie stanowiło opóźnioną wypłatę rocznej rekompensaty za rok 1996 przewidzianej w pierwszej umowie o zarządzanie.
- (342) Pierwotnie kwoty tej nie wypłacono DPLP terminowo w 1996 r., w związku z czym wartość rekompensaty państwa była niższa niż kwota roczna przewidziana w umowie o zarządzanie na ten rok.
- (343) Do celów kontroli dotyczącej nadwyżki rekompensaty kwotę 62 mln EUR uwzględniono w ramach rekompensaty z tytułu realizacji usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym za okres objęty pierwszą umową o zarządzanie.
- (344) Sposób obliczania nadwyżki rekompensaty z tytułu pierwszej umowy o zarządzanie można podsumować w następujący sposób:
- koszt netto (koszty pomniejszone o dochody) realizacji wszystkich zadań w zakresie świadczenia usługi publicznej, w tym wypełniania obowiązku w zakresie usługi publicznej
 - rozsądny zysk dopuszczony dla usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym
 - + roczna rekompensata z tytułu realizacji usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym
 - + przekazanie budynków
 - + zastrzyk kapitałowy z 1997 r.

= nadwyżka rekompensaty

Kontrola nadwyżki rekompensaty za okres objęty trzema kolejnymi umowami o zarządzanie (na lata 1997–2010)

- (345) Jeżeli chodzi o kolejne trzy umowy o zarządzanie, przy obliczaniu nadwyżki rekompensaty zostaną uwzględnione jedynie dochody i koszty realizacji usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, które zgodnie z postanowieniami tych umów mogłyby być objęte rekompensatą z tytułu świadczenia usług publicznych. Odpowiednie dochody i koszty realizacji pozostałych usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, które zgodnie z postanowieniami tych umów nie kwalifikowały się do pomocy, nie są brane pod uwagę. Ponieważ świadczenie powszechnej usługi pocztowej nie zalicza się do działalności objętej pomocą, jego potencjalny koszt netto nie będzie brany pod uwagę;

realizację tej usługi będzie musiało w pełni finansować przedsiębiorstwo DPLP przy użyciu kapitału własnego zgodnie z obowiązkiem świadczenia usługi publicznej, jaki powierzono mu na mocy umów o zarządzanie. Działalność, która zgodnie z umowami o zarządzanie kwalifikuje się do rekompensaty na poziomie określonym w każdej z tych umów, obejmuje w szczególności dystrybucję prasy (gazet i czasopism) oraz inne usługi publiczne wymienione w motywie 33 powyżej.

- (346) Biorąc pod uwagę niskie stawki z tytułu dystrybucji prasy, usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym objęte pomocą zasadniczo generują straty.
- (347) Ponieważ ewentualna nadwyżka rekompensaty z tytułu świadczenia jednej usługi może być wykorzystywana do pokrywania kosztów netto realizacji innych zadań w zakresie świadczenia usługi publicznej, odnośnie do których nie wypłacono dostatecznej rekompensaty, przy jej obliczaniu zsumowane zostaną wszystkie dochody i koszty realizacji usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, które kwalifikują się do pomocy na mocy umów o zarządzanie.
- (348) Całkowita kwota rocznej rekompensaty otrzymanej przez DPLP na mocy tych trzech umów o zarządzanie wynosi 3,5 mld EUR.

Uwzględnienie nadmiernego zysku w obszarze zastrzeżonym

- (349) Oprócz rekompensaty przewidzianej w umowach o zarządzanie, przedsiębiorstwo DPLP korzystało w całym okresie objętym postępowaniem z wyłącznych praw przyznanych mu przez państwo w zakresie świadczenia zastrzeżonych usług pocztowych. Chociaż potencjalne nadwyżki netto związane z obszarem zastrzeżonym nie stanowią zasobów państwowych do celów kontroli pomocy państwa, i tym samym nie mogą być objęte nakazem odzyskania środków w przypadku nadwyżki rekompensaty, można i należy je brać pod uwagę zgodnie z zasadami pomocy państwa przy ocenie konieczności i proporcjonalności każdej innej pomocy państwa przyznanej temu samemu podmiotowi jako rekompensata z tytułu świadczenia usług publicznych. W związku z tym przy ocenie zgodności rekompensaty przyznanej DPLP na mocy różnych umów o zarządzanie w świetle art. 106 ust. 2 TFUE nadmierne zyski generowane przez belgijskiego operatora pocztowego w obszarze zastrzeżonym zostaną odliczone od kosztów realizacji każdej usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym kwalifikującej się do rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych zgodnie z postanowieniami tych umów.
- (350) W tym kontekście należy zwrócić uwagę, że zasadę tę uwzględniono w ramach dotyczących usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, które stanowią, że: „jeśli dane przedsiębiorstwo posiada specjalne lub wyłączne prawa związane z usługą świadczoną w ogólnym interesie gospodarczym, która daje zyski wyższe niż rozsądny zysk, lub jeśli państwo przyznało mu inne korzyści, należy to uwzględnić – niezależnie od sklasyfikowania tych korzyści dla celów art. 87 Traktatu WE – i doliczyć do dochodów przedsiębiorstwa”⁽¹⁾. Zasada ta odzwierciedla warunek konieczności i propor-

cjonalności wynikający z art. 106 ust. 2 TFUE. Każda pomoc na realizację usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym wypłacana powyżej poziomu nadmiernych zysków wynikających z wyłącznego lub specjalnego prawa przyznanego temu samemu podmiotowi, które już są wystarczające do pokrycia kosztów realizacji innej usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym, nie jest konieczna w odniesieniu do realizacji tej usługi. Podmiot osiągający takie nadmierne zyski jest już beneficjentem środka państwowego, który umożliwia mu realizację usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym w warunkach równowagi gospodarczej, w związku z czym nie jest konieczna żadna dodatkowa rekompensata.

- (351) Każdy nadmierny zysk osiągnięty w obszarze zastrzeżonym w wyniku posiadania wyłącznego prawa należy zatem wziąć pod uwagę przy ocenie konieczności rekompensaty z tytułu usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym przyznanej DPLP.
- (352) Każdy zysk z obszaru zastrzeżonego (obowiązek w zakresie usługi publicznej w obszarze zastrzeżonym) powyżej poziomu rozsądnego zysku jest więc uwzględniany w analizie dotyczącej nadwyżki rekompensaty z tytułu realizacji usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym.
- (353) Ponieważ usługa powszechna ma jednak być finansowana przede wszystkim z zysków w obszarze zastrzeżonym, każda strata poniesiona z tytułu świadczenia usługi powszechnej w innych obszarach spowoduje zmniejszenie udziału zysków w obszarze zastrzeżonym w kosztach realizacji innych powiązanych usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym.

Koszty wynikające z obowiązku w zakresie usługi publicznej

- (354) Ponadto, aby określić pierwotny nadmierny zysk generowany przez usługi w obszarze zastrzeżonym, należy wziąć pod uwagę koszty związane z obowiązkiem w zakresie usługi publicznej, jakie generuje działalność nieobjęta zakresem usługi powszechnej. Zgodnie z orzecznictwem w sprawie Chronopost koszty obsługi sieci sprzedaży detalicznej są przydzielane w ramach księgowania kosztów DPLP do działalności wykorzystującej sieć sprzedaży detalicznej, która obejmuje zarówno produkty wchodzące w zakres usługi powszechnej, jak i produkty niewchodzące w jej zakres. W szczególności spoczywający na DPLP obowiązek utrzymywania sieci sprzedaży detalicznej o określonych rozmiarach i liczebności umożliwiających świadczenie powszechnej usługi pocztowej na odpowiednim poziomie jakościowym określonym przez władze belgijskie generuje straty związane z działalnością komercyjną niewchodzącą w zakres usługi powszechnej, ponieważ zgodnie z orzecznictwem w sprawie Chronopost koszty obsługi sieci sprzedaży detalicznej są przydzielone do produktów komercyjnych wykorzystujących sieć sprzedaży detalicznej.
- (355) Wymóg obsługi sieci przewidziany w umowach o zarządzanie: wymogi narzucone przez państwo dotyczą liczby i rodzaju punktów sprzedaży (urzędów pocztowych lub

⁽¹⁾ Pkt 17.

points poste (stoisk usługowych)) tworzących sieć sprzedaży detalicznej. Wymogi te są określone w kolejnych umowach o zarządzanie. Na przykład czwarta umowa o zarządzanie (na lata 2005–2010) przewiduje:

- a) ogólny wymóg dotyczący obsługi sieci umożliwiającej świadczenie usługi powszechnej oraz innych usług publicznych, których realizację powierzono DPLP ⁽¹⁾;
 - b) wymóg dotyczący obsługi co najmniej 1 300 punktów sprzedaży (urzędów pocztowych i *points poste* ⁽²⁾);
 - c) wymóg dotyczący obsługi co najmniej 589 urzędów pocztowych;
 - d) ponadto maksymalna odległość drogowa od każdego punktu sprzedaży oferującego podstawowy zakres usług do urzędu pocztowego oferującego pełen zakres usług nie może przekraczać 10 km.
- (356) Władze belgijskie uważają, że szczególne wymogi dotyczące liczby i rodzaju punktów sprzedaży w ramach sieci sprzedaży detalicznej DPLP stanowią odrębny obowiązek terytorialny nałożony przez państwo poza wymogami związanymi z obowiązkiem w zakresie usługi publicznej. Na tej podstawie Belgia uważa, że wszystkie koszty netto

związane z tym szczególnym obowiązkiem terytorialnym powinny być przedmiotem rekompensaty państwa.

- (357) Kwantyfikacja wymogu obsługi sieci: do celów określenia kosztów netto ponoszonych przez DPLP w związku z obowiązkiem obsługi sieci sprzedaży detalicznej składającej się co najmniej z 1 300 punktów sprzedaży, z których co najmniej 589 muszą stanowić urzędy pocztowe, władze belgijskie porównały faktycznie istniejącą sieć sprzedaży detalicznej, w ramach której liczba i rodzaj punktów usługowych są narzucone przez państwo, z hipotetyczną siecią sprzedaży detalicznej, którą przedsiębiorstwo DPLP obsługiwałoby w przypadku braku szczególnych wymogów. Oznacza to, że hipotetyczna sieć sprzedaży detalicznej jest siecią, którą przedsiębiorstwo DPLP obsługiwałoby na warunkach handlowych w przypadku braku obowiązków świadczenia usługi publicznej narzuconych przez państwo.
- (358) Władze belgijskie uważają, że hipotetyczna sieć składałaby się w całości z *points poste*. Nie byłoby już urzędów pocztowych. Aby jednak móc nadal obsługiwać tę samą całkowitą liczbę klientów, przedsiębiorstwo DPLP musiałyby radykalnie zmniejszyć liczbę *points poste*.

Porównanie obecnej sieci sprzedaży detalicznej DPLP z siecią hipotetyczną w przypadku braku obowiązków narzuconych przez państwo

	Całkowita liczba punktów sprzedaży Urzędy pocztowe (a) + <i>points poste</i> (b)	(a) Liczba urzędów pocztowych (dedykowanych punktów sprzedaży prowadzonych przez samo przedsiębiorstwo DPLP)	(b) Liczba <i>points poste</i> (stoisk usługowych znajdujących się w lokalach osób trzecich)
Faktyczna sieć sprzedaży detalicznej DPLP (na koniec 2009 r.)	1 401 =	713 +	688
Hipotetyczna sieć sprzedaży detalicznej w przypadku braku wymogów narzuconych przez państwo (według władz belgijskich)	[...] =	[...] +	[...]
Obowiązek obsługi sieci sprzedaży detalicznej	Minimum 1 300	Minimum 589	Brak obowiązku

- (359) Jak wynika z powyższej tabeli, faktyczna sieć sprzedaży detalicznej DPLP spełnia wymogi narzucone przez państwo: całkowita liczba punktów sprzedaży oraz liczba urzędów pocztowych przekraczają wymagany poziom. Natomiast hipotetyczna sieć sprzedaży, którą przedsię-

biorstwo DPLP obsługiwałoby, gdyby mogło samo obsługiwać swoją sieć sprzedaży detalicznej na zasadach czysto komercyjnych, znacznie różniłaby się od faktycznej sieci sprzedaży: wzrosłaby całkowita liczba *points poste*, nie byłoby już jednak urzędów pocztowych obsługiwanych przez DPLP.

- ⁽¹⁾ Artykuł 19: „La Poste utrzymuje podstawową sieć infrastruktury do celów odbierania, sortowania, przewozu i odpowiedniej dystrybucji, aby wypełniać swoje obowiązki dotyczące świadczenia usługi powszechnej i innych obowiązków w zakresie usługi publicznej, o których mowa w art. 2 niniejszej umowy o zarządzanie”.
- ⁽²⁾ Urzędy pocztowe są samodzielnymi punktami sprzedaży prowadzonymi i obsadzonymi przez samo przedsiębiorstwo DPLP, natomiast *points poste* są stoiskami usługowymi znajdującymi się w zakładach osób trzecich, takich jak supermarkety lub księgarnie, których nie obsługują pracownicy DPLP. Wszystkie koszty obsługi urzędów pocztowych ponosi DPLP, natomiast osoby trzecie, u których znajdują się *points poste*, pobierają jedynie opłaty z tytułu operacji pocztowych realizowanych w tych punktach. W związku z tym *points poste* są z punktu widzenia DPLP znacznie tańsze niż osobne, samodzielne urzędy pocztowe.

- (360) Sytuacja faktyczna związana z wymogiem obsługi sieci: należy zwrócić uwagę, że obowiązek nałożony na DPLP przez państwo nie został ustanowiony w jasny sposób.
- (361) Po pierwsze, faktyczna sieć obsługiwana przez DPLP jest większa niż sieć wymagana przez państwo. Zarówno całkowita liczba punktów sprzedaży, jak i liczba urzędów pocztowych jest wyższa niż minimalna liczba wymagana przez państwo. Mogłoby to oznaczać, że przedsiębiorstwo DPLP faktycznie nie podlega żadnym obowiązkom, tylko swobodnie podejmuje decyzje o obsłudze sieci sprzedaży o obecnych rozmiarach.

(362) Władze belgijskie uzasadniają tę nadmierną liczbę urzędów pocztowych wymogiem dotyczącym odległości 10 km, koniecznością zachowania marginesu bezpieczeństwa na wypadek nieprzewidzianego zamknięcia *points poste* oraz zamiarem podniesienia wymaganej minimalnej liczby urzędów pocztowych do 650 w ramach następnej umowy o zarządzanie, co przyniosłoby skutek odwrotny do pożądanego, polegający na zamykaniu urzędów w celu osiągnięcia obecnie wymaganego poziomu tylko po to, by je następnie ponownie otworzyć. Władze belgijskie twierdzą, że z tych powodów przedsiębiorstwo DPLP nie mogło dalej zmniejszać liczby urzędów pocztowych, aby zbliżyć ich liczbę do minimalnej wymaganej liczby 589. Według władz belgijskich obecna sieć obejmująca 713 urzędów pocztowych jest zatem *de facto* ograniczona wymogami państwa, pomimo nominalnej nadwyżki dotyczącej liczby punktów sprzedaży.

(363) Po drugie, metoda wybrana przez władze belgijskie opiera się na ekstrapolacji retrospektywnej dotyczącej kosztów obsługi sieci sprzedaży detalicznej od roku 2009 do roku 1992. Taka ekstrapolacja retrospektywna w nieuchronny sposób wiąże się z pewnymi wątpliwościami co do metodyki. Model biznesowy dotyczący *points poste* niekoniecznie był dostępny od 1992 r. Ponadto w przeszłości siła robocza DPLP składała się głównie z urzędników służby cywilnej, w przypadku których koszty wynagrodzeń były bardzo mało elastyczne. Ponieważ *points poste* nie są obsługiwane przez pracowników DPLP, mianowani urzędnicy DPLP, którzy już nie pracują w urzędach pocztowych, nadal otrzymywaliby wynagrodzenia od DPLP. W związku z tym jest wątpliwe, aby na początku okresu objętego postępowaniem możliwe zamykanie urzędów pocztowych przyniosło oszczędności związane z bezpośrednimi kosztami wynagrodzeń. Natomiast w 2009 r., gdy siła robocza składała się w większym stopniu z pracowników kontraktowych, takie oszczędności kosztów mogły do pewnego stopnia faktycznie zostać osiągnięte. Biorąc pod uwagę stopniowe przechodzenie na bardziej elastyczny model zatrudniania pracowników oraz sukcesywne usprawnianie systemu naliczania kosztów, dane księgowe z późniejszych lat można uznać za wolne od tego rodzaju zniekształceń. Biorąc jednak pod uwagę, że dla bpost nadal pracuje ponad 20 000 urzędników służby cywilnej, których nie można zatrudnić w *points poste* ani zwolnić, zastąpienie wszystkich urzędów pocztowych *points poste* nadal jest rozwiązaniem czysto teoretycznym i nierealnym.

(364) Władze belgijskie podkreślają jednak, że potencjalne koszty zwolnień w przeszłości byłyby zrównoważone oszczędnościami kosztów operacyjnych oraz dochodami ze sprzedaży zbędnych budynków. Jeżeli chodzi o wiarygodność danych za lata 1992–2002, władze belgijskie stwierdzają, że prawdopodobnie niedoszacowano kosztów obsługi sieci sprzedaży detalicznej, ponieważ niektóre pozycje, które można było uznać za koszty obsługi sieci, zaliczono do innych grup kosztów. W związku z tym problemy dotyczące metody ekstrapolacji retrospektywnej miałyby być zrównoważone dzięki innym, ostrożnym założeniom przyjętym przez władze belgijskie przy obliczaniu kosztów poniesionych w poprzednich latach.

(365) Istnienie szczególnego obowiązku terytorialnego: nawet gdyby przyjęto argument dotyczący istnienia wymogu obsługi sieci, stwierdzenie władz belgijskich, że ma on

związek z odrębnym obowiązkiem terytorialnym, wydaje się nieuzasadnione, ponieważ wygląda na to, iż umowy o zarządzanie nie zawierają żadnych szczególnych postanowień w sprawie takiego obowiązku, które różniłyby się od i wykraczały poza zakres wymogów dotyczących obowiązku w zakresie usługi publicznej i innych obowiązków świadczenia usługi publicznej. Umowy o zarządzanie między DPLP a państwem belgijskim stanowią natomiast, że jedynym celem wymogu obsługi sieci jest zapewnienie realizacji usługi powszechnej i innych usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (dystrybucji gazet i czasopism, obsługi rachunków pocztowych, realizacji przekazów pocztowych itp.); koszty obsługi sieci w konieczny sposób związane ze świadczeniem tych usług z założenia są już zaksięgowane na rachunkach dotyczących tych różnych usług⁽¹⁾. Ponadto w umowach o zarządzanie nie ma mowy o żadnym mechanizmie rekompensaty z tytułu kosztów wypełniania obowiązku terytorialnego. Komisja zwraca uwagę, że wymóg wcześniejszego określenia parametrów do celów obliczenia rekompensaty wprowadzono w ramach dotyczących usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym z 2005 r. oraz że nadwyżkę rekompensaty z tytułu kosztów realizacji tych usług poniesionych przez DPLP stwierdzono w okresie po 2005 r. (zob. motyw 386).

(366) Należy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 3 dyrektywy 97/67/WE państwa członkowskie muszą nałożyć na zasiedziały operatorów pocztowych obowiązek świadczenia usługi powszechnej na odpowiednim poziomie jakościowym, dotyczącej między innymi zakresu geograficznego. Wspomniany zakres terytorialny, który jest istotny również w przedmiotowej sprawie belgijskiej, stanowi jednak tylko jeden z wielu aspektów związanych z obowiązkiem w zakresie usługi publicznej. W umowach o zarządzanie, w których DPLP powierza się misję świadczenia usługi powszechnej, Komisja nie może znaleźć żadnego odniesienia do dodatkowego obowiązku wymagającego od zasiedziałego operatora pocztowego obsługi większej sieci urzędów poza określonym zakresem terytorialnym narzuconym w ramach obowiązku usługi publicznej i innych powiązanych usług publicznych, aby zrealizować cele związane ze spójnością terytorialną lub z rozwojem. Nie ma wątpliwości co do tego, że każdy urząd pocztowy obsługiwany przez DPLP do celów świadczenia usługi powszechnej przyczynia się do poprawy spójności terytorialnej⁽²⁾. Z prawnego punktu widzenia obowiązek obsługi ma jednak związek z koniecznością zapewnienia wystarczającego poziomu jakości powszechnej usługi pocztowej i innych powiązanych usług. Aby powołać się na taki dodatkowy obowiązek terytorialny, w świetle odpowiedniego orzecznictwa przedsiębiorstwu DPLP należałoby powierzyć odrębny i jasno określony obowiązek obsługi urzędów poza zakresem sieci pocztowej określonym do celów świadczenia usługi powszechnej. Powierzając DPLP taki obowiązek, należałoby określić obowiązki, koszty i system pokrywania kosztów netto realizacji dodatkowego obowiązku terytorialnego.

⁽¹⁾ Pierwsza umowa o zarządzanie, art. 1 wersji poprawionej z dnia 10 maja 1995 r.; druga umowa o zarządzanie, art. 4; trzecia umowa o zarządzanie, art. 22; czwarta umowa o zarządzanie, art. 19.

⁽²⁾ Motyw 6 dyrektywy 2002/39/WE oraz motywy 18–22 dyrektywy 2008/6/WE.

- (367) Komisja nie może znaleźć w umowach o zarządzanie zawartych między państwem a DPLP żadnego z tych elementów. Władze belgijskie i DPLP próbują po fakcie sztucznie uzasadnić istnienie odrębnego obowiązku terytorialnego, twierdząc, że zakres terytorialny określony w umowach o zarządzanie jest niezbędny z dwóch powodów: zarówno do celów świadczenia obowiązków w zakresie usługi publicznej, jak i do celów realizacji rzekomego obowiązku terytorialnego niezwiązanego z obowiązkiem świadczenia usługi publicznej. Odpowiednie umowy nie zawierają jednak żadnych postanowień dotyczących rzekomego odrębnego obowiązku terytorialnego zmuszającego DPLP do obsługi sieci większej niż określona do celów świadczenia usługi powszechnej.
- (368) Należy zwrócić uwagę, że sztuczny charakter stwierżeń władz belgijskich i DPLP znajduje ponadto potwierdzenie w ich własnej argumentacji. Władze belgijskie, mając na celu zmniejszenie poziomu ewentualnej nadwyżki rekompensaty, chciałyby, aby Komisja uwzględniła w części kosztów dotyczącej dodatkowego obowiązku terytorialnego niezwiązanego z obowiązkiem świadczenia usługi publicznej różnicę między faktycznym kosztem obsługi pełnoprawnego urzędu a kosztem obsługi hipotetycznego *point poste*, którym miano by go zastąpić. Ta argumentacja nie odnosi się do hipotetycznej większej sieci, którą przedsiębiorstwo DPLP obsługiwałoby, aby zrealizować cele terytorialne, a jedynie wskazuje na dodatkowy koszt świadczenia usługi powszechnej, która nie kwalifikuje się do pomocy zgodnie z umowami o zarządzanie. Brak celu terytorialnego potwierdza fakt, że władze belgijskie musiałyby znacznie zwiększyć liczbę *points poste* do celów świadczenia usługi powszechnej, ponieważ realizacja tego celu nie jest możliwa przy równej liczbie *points poste*.
- (369) Można jednak zauważyć, że chociaż stwierdzenie władz belgijskich odnośnie do faktycznego, odrębnego obowiązku terytorialnego wydaje się nie do przyjęcia, nałożony przez państwo belgijskie wymóg obsługi sieci umożliwiającej świadczenie usługi powszechnej oraz innych usług publicznych dotyczy nie tylko tych usług, lecz także obejmuje dodatkowe koszty związane ze świadczeniem usług komercyjnych.
- (370) Zgodnie z rachunkiem kosztów działań i z orzecznictwem w sprawie *Chronopost* wszelka działalność wykorzystująca sieć sprzedaży detalicznej jest uwzględniana w kosztach wspólnych, jak wyjaśniono w motywie 354. W związku z tym wszystkie produkty, w tym produkty komercyjne, są uwzględniane w kosztach obsługi sieci. Koszty wynikające z narzuconego przez państwo wymogu w zakresie obsługi urzędów pocztowych stanowią obciążenie dotyczące produktów komercyjnych, które, jak się wydaje, stale przynoszą straty, nawet wówczas, gdy są sprzedawane po cenie rynkowej. Przedsiębiorstwo DPLP sprzedaje usługi komercyjne w ramach sieci, ponieważ z zysków z tych usług pokrywana jest część kosztów stałych związanych z obsługą sieci, w związku z czym usługi te w pośredni sposób wspomagają świadczenie usługi powszechnej.
- (371) Z gospodarczego punktu widzenia wydawałoby się rozsądne, aby przy ocenie nadwyżki rekompensaty na rzecz DPLP uwzględniono straty dotyczące produktów komercyjnych związane z obowiązkiem w zakresie usługi publicznej oraz z innymi obowiązkami świadczenia usługi publicznej. Istnieje zachęta gospodarcza dla DPLP dla sprzedaży produktów komercyjnych w ramach sieci sprzedaży detalicznej, której konsekwencją z punktu widzenia

księgowania kosztów jest fakt, że koszty obsługi sieci, które w innym przypadku byłyby naliczane w odniesieniu do usługi publicznej, przydziela się do produktów komercyjnych, które w efekcie przynoszą straty.

System obliczania nadwyżki rekompensaty

- (372) W przedmiotowym przypadku sposób obliczania nadwyżki rekompensaty można odpowiednio podsumować w następujący sposób:
- koszt netto (koszty pomniejszone o dochody) realizacji usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym
 - rozsądny zysk dopuszczony dla usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym
 - + roczna rekompensata z tytułu realizacji usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym
 - + nadwyżka w ramach nadmiernego zysku z wypełniania obowiązku w zakresie usługi publicznej w obszarze zastrzeżonym (po sfinansowaniu usługi powszechnej, w tym po pokryciu dodatkowego kosztu, jaki generuje odnośnie do usług komercyjnych)
- = nadwyżka rekompensaty

Zgodność zastrzyków kapitałowych z rynkiem wewnętrznym

- (373) Zgodność zastrzyku kapitałowego z 1997 r. z rynkiem wewnętrznym powinno się przeanalizować w ramach oceny zgodności rocznej rekompensaty z tytułu usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym, ponieważ nie stanowił on odrębnego dokapitalizowania, tylko płatność związaną z rekompensatą z tytułu realizacji zadań w zakresie świadczenia usługi publicznej za lata 1992–1996.
- (374) Ponieważ zastrzyk kapitałowy z 2003 r. nie stanowi pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, nie występuje problem zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym.
- (375) Ponieważ zastrzyk kapitałowy z 2006 r. nie stanowi pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, nie występuje problem zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym.

Niezgodność gwarancji państwa z rynkiem wewnętrznym

- (376) Warto zwrócić uwagę, że gwarancja państwa nie jest objęta umową o zarządzanie jako forma rekompensaty z tytułu realizacji obowiązków świadczenia usługi publicznej, w związku z czym jej zgodność z rynkiem wewnętrznym nie może być poddana ocenie w świetle art. 106 ust. 2 TFUE. Ponieważ władze belgijskie nie przedstawiły żadnej innej podstawy dla stwierdzenia zgodności, a Komisja nie stwierdziła istnienia takiej podstawy, przedmiotowy środek stanowi pomoc operacyjną niezgodną z rynkiem wewnętrznym, i tym samym musi zostać odzyskana.

Środki podatkowe

- (377) Jak wskazano powyżej, zwolnienie z podatku od osób prawnych nie stanowiło korzyści dla DPLP, w związku z czym nie stanowi ono pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

(378) Zwolnienia z podatku od nieruchomości i z podatku lokalnego stanowią pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, ale należy je uznać za istniejącą pomoc, ponieważ ustanowiono je przed wejściem w życie Traktatu. Ponadto należy zwrócić uwagę, że te środki podatkowe nie są uwzględnione w umowach o zarządzanie jako forma rekompensaty z tytułu realizacji obowiązków świadczenia usługi publicznej.

(379) W związku z tym zwolnienia z podatków nie mają wpływu na obliczenia nadwyżki rekompensaty, oparte na faktycznych kosztach poniesionych przez DPLP (w których wspomniane zwolnienia z podatków są już uwzględnione).

(380) W związku z tym zwolnienia z podatków zostaną rozpatrzone osobno w ramach procedury istniejącej pomocy zgodnie z art. 17–19 rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE ⁽¹⁾.

6.3.3.3. Obliczanie kwoty nadwyżki rekompensaty

(381) Kwotę nadwyżki rekompensaty można obliczyć na podstawie oceny określonej w podsekcji 6.3.3.2. Zgodnie z mechanizmem finansowania usługi publicznej ustanowionym przez władze belgijskie w umowach o zarządzanie nadwyżka rekompensaty będzie obliczana osobno odnośnie do każdego okresu świadczenia usługi.

Pierwsza umowa o zarządzanie: na lata 1992–96

(w tysiącach EUR)

– koszty netto świadczenia usługi publicznej	:	–	[...]	
– powiązane koszty obsługi sieci:	:	–	[...]	
– dopuszczalny rozsądny zysk	:	–	[...]	(rentowność sprzedaży na poziomie 4,8 %)
+ rekompensata państwa	:	+	[...]	
+ zastrzyk kapitałowy (z 1997 r.)	:	+	62 000	(opóźniona rekompensata z tytułu realizacji usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym)
+ przekazanie budynków	:	+	112 209	
<hr/>				
= nadwyżka rekompensaty	:	=	[...]	

Druga umowa o zarządzanie: na lata 1997–2002

Obliczanie nadwyżki w ramach nadmiernego zysku z wypełniania obowiązku w zakresie usługi publicznej w obszarze zastrzeżonym

(w tysiącach EUR)

+ nadmierny zysk z wypełniania obowiązku w zakresie usługi publicznej w obszarze zastrzeżonym	:	+	[...]	(zysk z wypełniania obowiązku w zakresie usługi publicznej w obszarze zastrzeżonym powyżej rentowności sprzedaży na poziomie 4,8 %)
koszty obsługi sieci powiązane z realizacją obowiązku w zakresie usługi publicznej	:		[...]	
koszt netto wypełniania obowiązku w zakresie usługi publicznej w obszarze niezastrzeżonym	:		[...]	(realizacja obowiązku w zakresie usługi publicznej w obszarze niezastrzeżonym przynosi straty)
rozsądny zysk z wypełniania obowiązku w zakresie usługi publicznej w obszarze niezastrzeżonym	:		[...]	(rentowność sprzedaży na poziomie 4,8 %)
<hr/>				
= koszty wypełniania obowiązku w zakresie usługi publicznej pokrywane z zysków w obszarze zastrzeżonym	:	=	[...]	
obszarze zastrzeżonym, o którą pomniejszone są koszty netto realizacji usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym nadwyżka w ramach nadmiernego zysku w	:	=	[...]	

Obliczanie nadwyżki rekompensaty:

(w tysiącach EUR)

– koszty netto świadczenia usługi publicznej	:	-	[...]	
– dopuszczalny rozsądny zysk	:	-	[...]	(rentowność sprzedaży na poziomie 4,8 %)

⁽¹⁾ Dz.U. L 83 z 27.3.1999, s. 1.

+ rekompensata państwa	:	+ 1 286 461
+ nadwyżka zysków z wypełniania obowiązku w zakresie usługi publicznej w obszarze zastrzeżonym	:	+ [...]
<hr/>		
= nadwyżka rekompensaty	=	[...]

Trzecia umowa o zarządzanie: na lata 2003–2005

Obliczanie nadwyżki w ramach nadmiernego zysku z wypełniania obowiązku w zakresie usługi publicznej w obszarze zastrzeżonym

		(w tysiącach EUR)
+ nadmierny zysk z wypełniania obowiązku w zakresie usługi publicznej w obszarze zastrzeżonym	:	+ [...] (zysk z wypełniania obowiązku w zakresie usługi publicznej w obszarze zastrzeżonym powyżej rentowności sprzedaży na poziomie 4,8 %)
koszty obsługi sieci powiązane z obowiązkiem w zakresie usługi publicznej	:	[...]
koszt netto wypełniania obowiązku w zakresie świadczenia usługi publicznej w obszarze niezastrzeżonym	:	- [...] (realizacja obowiązku w zakresie usługi publicznej w obszarze niezastrzeżonym przynosi zyski)
rozsądny zysk z wypełniania obowiązku w zakresie usługi publicznej	:	[...] (rentowność sprzedaży na poziomie 4,8 %)
<hr/>		
= koszt wypełniania obowiązku w zakresie usługi publicznej pokrywany z zysków w obszarze zastrzeżonym	=	[...] z zysków w obszarze zastrzeżonym
nadwyżka w ramach nadmiernego zysku w obszarze zastrzeżonym, o którą pomniejszone są koszty netto realizacji usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym	=	[...]

Obliczanie nadwyżki rekompensaty:

		(w tysiącach EUR)
- koszty netto świadczenia usługi publicznej	:	- [...]
- dopuszczalny rozsądny zysk	:	- [...] (rentowność sprzedaży na poziomie 4,8 %)
+ rekompensata państwa	:	+ 677 985
+ nadwyżka zysków z wypełniania obowiązku w zakresie usługi publicznej w obszarze zastrzeżonym	:	+ [...]
<hr/>		
= nadwyżka rekompensaty	=	[...]

Czwarta umowa o zarządzanie: na lata 2006–2010

Obliczanie nadwyżki w ramach nadmiernego zysku z wypełniania obowiązku w zakresie usługi publicznej w obszarze zastrzeżonym

		(w tysiącach EUR)
+ nadmierny zysk z wypełniania obowiązku w zakresie usługi publicznej w obszarze zastrzeżonym	:	+ [...] (zysk z wypełniania obowiązku w zakresie usługi publicznej w obszarze zastrzeżonym powyżej rentowności sprzedaży na poziomie 7,4 %)
koszty obsługi sieci powiązane z obowiązkiem w zakresie usługi publicznej	:	[...]
koszt netto wypełniania obowiązku w zakresie świadczenia usługi publicznej w obszarze niezastrzeżonym	:	[...] (realizacja obowiązku w zakresie usługi publicznej w obszarze niezastrzeżonym przynosi zyski)
rozsądny zysk z wypełniania obowiązku w zakresie usługi publicznej	:	[...] (rentowność sprzedaży na poziomie 7,4 %)
<hr/>		
= koszt realizacji usługi w zakresie usługi publicznej pokrywany z zysków w obszarze zastrzeżonym	=	[...] (brak strat do pokrycia)
obszarze zastrzeżonym, o którą pomniejszone są koszty netto realizacji usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym nadwyżka w ramach nadmiernego zysku w	=	[...]

Obliczanie nadwyżki rekompensaty:

		(w tysiącach EUR)
– koszty netto świadczenia usługi publicznej	:	– [...]
– dopuszczalny rozsądny zysk	:	– [...] (rentowność sprzedaży na poziomie 7,4 %)
+ rekompensata państwa	:	+ 1 568 787
+ nadwyżka zysków z wypełniania obowiązku w zakresie usługi publicznej w obszarze zastrzeżonym	:	+ [...]
<hr/>		
= nadwyżka rekompensaty	=	[...]

Pozostałe środki

Gwarancja państwa

gwarancja państwa z 2004 r.:

(w tysiącach EUR)

1 500

= 1 500

Okres brany pod uwagę przy obliczaniu nadwyżki rekompensaty

- (382) Jak uzgodniono z władzami belgijskimi⁽¹⁾, najbardziej „obiektywną i zrównoważoną” metodą określenia okresu, jaki należy wziąć pod uwagę przy obliczaniu ogólnej nadwyżki rekompensaty w przedmiotowym przypadku jest podejście „umowa po umowie”. Komisja nie widzi żadnych przeciwwskazań dla przyjęcia wniosku władz belgijskich. Metoda ta gwarantuje umawiającym się stronom większą przewidywalność i pewność prawa, i tym samym przyczynia się ona do zmniejszenia ryzyka wystąpienia nadwyżki rekompensaty. W związku z tym każdy okres będzie rozpatrywany osobno i żadna nadwyżka/żaden niedobór rekompensaty nie będą przynoszone z jednego okresu do następnego.
- (383) Władze belgijskie twierdzą jednak, że przed wejściem w życie w 2005 r. ram dotyczących usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym do obliczania nadwyżki/niedoboru rekompensaty Komisja konsekwentnie stosowała metodę globalną. Na tej podstawie władze belgijskie w szczególności zwróciły się o łączne ujęcie wyników za wszystkie lata przed 2005 r.⁽²⁾ w ramach globalnej kalkulacji dotyczącej nadwyżki/niedoboru rekompensaty.
- (384) Komisja zwraca uwagę, że ponieważ w przypadku wszystkich trzech umów o zarządzanie sprzed 2005 r. odnotowano niedobór rekompensaty, łączne ujęcie wyników za wszystkie lata nie miałyby żadnego wpływu na kwotę nadwyżki rekompensaty, którą należy odzyskać.
- (385) Ponadto Komisja zwraca uwagę, że od czasu przyjęcia ram dotyczących usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym z 2005 r. „wskaźniki służące do obliczania, kontroli i przeglądu rekompensaty” należy określić wcześniej w akcie/aktach dotyczącym(-ch) świadczenia

tych usług⁽³⁾. Ponieważ w czwartej umowie o zarządzanie nie przewidziano rekompensaty z tytułu żadnych kosztów poniesionych poza okresem ważności (latami 2006–2010), niedobór rekompensaty stwierdzony za okresy nieobjęte umową nie może być zrównoważony ewentualną nadwyżką rekompensaty przyznanej DPLP.

Wynik obliczenia nadwyżki rekompensaty

- (386) Komisja stwierdza, że nadwyżka rekompensaty przyznanej DPLP wynosi 415 mln EUR z tytułu wypełniania obowiązku świadczenia usługi publicznej, w szczególności w okresie obowiązywania czwartej umowy o zarządzanie. Ponieważ nadwyżka rekompensaty stanowi pomoc niezgodną z rynkiem wewnętrznym, musi ona zostać odzyskana.

7. WNIOSEK

- (387) Ulga emerytalna, roczne transfery środków publicznych, zastrzyk kapitałowy z 1997 r., zwolnienia z podatków oraz gwarancja państwa stanowią pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, ponieważ dzięki nim przedsiębiorstwo DPLP nie musiało ponosić kosztów normalnie ponoszonych przez przedsiębiorstwa prywatne.
- (388) Zastrzyki kapitałowe z lat 2003 i 2006 nie stanowią pomocy w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, ponieważ państwo działało zgodnie z testem prywatnego inwestora.
- (389) Komisja uważa, że Belgia bezprawnie wdrożyła przedmiotowe środki, naruszając postanowienia art. 108 ust. 2 TFUE; wyjątek dotyczy zastrzyku kapitałowego z 2003 r., który należycie zgłoszono Komisji przez wdrożeniem, oraz zwolnień z podatków, które stanowią istniejącą pomoc.

- (390) W związku z zastosowaniem ulgi emerytalnej przedsiębiorstwo DPLP nie znalazło się w korzystniejszej sytuacji w porównaniu ze swoimi konkurentami, jeżeli chodzi o składki na ubezpieczenie społeczne. W związku z tym środek można uznać za zgodny z rynkiem wewnętrznym zgodnie z art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE.

⁽¹⁾ Pismo władz belgijskich z dnia 20 grudnia 2011 r.

⁽²⁾ Władze belgijskie uważają w szczególności, że podejście globalne odnośnie do okresów sprzed 2006 r. znalazło potwierdzenie w decyzji Komisji 2011/747/UE z dnia 24 maja 2011 r. w sprawie pomocy państwa C 88/97 udzielonej przez Republikę Francuską na rzecz Crédit Mutuel (Dz.U. L 309 z 24.11.2011, s. 23).

⁽³⁾ Ramy dotyczące usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, pkt 12 lit. d).

- (391) Roczna rekompensata przyznana na mocy czwartej umowy o zarządzanie stanowi pomoc niezgodną z rynkiem wewnętrznym zgodnie z art. 106 ust. 2 TFUE w zakresie, w jakim skutkowała ona nadwyżką rekompensaty dla DPLP.
- (392) Gwarancja państwa stanowi pomoc niezgodną z rynkiem wewnętrznym.
- (393) Zwolnienie z podatku od nieruchomości i z podatku lokalnego stanowi istniejącą pomoc państwa i będzie przedmiotem osobnego postępowania w sprawie istniejącej pomocy zgodnie z art. 17–19 rozporządzenia (WE) nr 659/1999.
- (394) Zgodnie z art. 5 ram dotyczących usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym niniejsza decyzja nie stanowi uszczerbku dla obowiązujących przepisów unijnych w obszarze zamówień publicznych i konkurencji,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

Pomoc państwa w formie ulgi emerytalnej przyznana na rzecz De Post-La Poste (DPLP, obecnie bpost) i wdrożona przez Belgię jest zgodna z rynkiem wewnętrznym w rozumieniu art. 107 ust. 3 lit. c) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Artykuł 2

Pomoc państwa w formie rekompensaty z tytułu kosztów świadczenia usługi publicznej, która została w sposób niezgodny z prawem i z naruszeniem art. 108 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej przyznana przez Belgię na rzecz De Post-La Poste (DPLP, obecnie bpost), jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym.

Artykuł 3

Zastrzyki kapitałowe na rzecz De Post-La Poste (DPLP, obecnie bpost) dokonane przez Belgię w latach 2003 i 2006 nie stanowią pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Artykuł 4

Pomoc państwa w formie gwarancji państwa, która została w sposób niezgodny z prawem i z naruszeniem art. 108 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej przyznana przez Belgię na rzecz De Post-La Poste (DPLP, obecnie bpost), jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym.

Artykuł 5

1. Belgia odzyskuje pomoc niezgodną z rynkiem wewnętrznym przyznaną w ramach środków, o których mowa w art. 2 i 4.

2. Do kwot podlegających zwrotowi dolicza się odsetki za cały okres poczynszy od dnia, w którym pomoc została przekazana do dyspozycji beneficjenta, do dnia jej faktycznego odzyskania.

3. Odsetki nalicza się narastająco zgodnie z przepisami rozdziału V rozporządzenia Komisji (WE) nr 794/2004⁽¹⁾ i z przepisami rozporządzenia (WE) nr 271/2008 zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 794/2004.

4. Belgia anuluje wszystkie dotychczas niezrealizowane wypłaty pomocy, o której mowa w art. 2 i 4, ze skutkiem od daty przyjęcia niniejszej decyzji.

Artykuł 6

1. Odzyskanie pomocy przyznanej w ramach środków, o których mowa w art. 2 i 4, odbywa się w sposób bezzwłoczny i skuteczny.

2. Belgia zapewnia wykonanie niniejszej decyzji w terminie czterech miesięcy od daty jej notyfikacji.

Artykuł 7

1. W terminie dwóch miesięcy od daty notyfikacji niniejszej decyzji Belgia przekazuje Komisji następujące informacje:

- łączną kwotę (kwota główna i odsetki od zwracanej pomocy) do odzyskania od beneficjenta;
- szczegółowy opis środków już podjętych oraz środków planowanych w celu wykonania niniejszej decyzji;
- dokumenty potwierdzające, że beneficjentowi nakazano zwrot pomocy.

2. Do momentu całkowitego odzyskania pomocy przyznanej w ramach programów, o których mowa w art. 2 i 4, Belgia na bieżąco informuje Komisję o kolejnych środkach podejmowanych na szczeblu krajowym w celu wykonania niniejszej decyzji. Na wniosek Komisji Belgia bezzwłocznie przedstawia informacje o środkach już podjętych oraz środkach planowanych w celu wykonania niniejszej decyzji. Belgia dostarcza również szczegółowe informacje o kwocie pomocy oraz odsetkach już odzyskanych od beneficjenta.

Artykuł 8

Niniejsza decyzja skierowana jest do Królestwa Belgii.

Sporządzono w Brukseli dnia 25 stycznia 2012 r.

W imieniu Komisji

Joaquín ALMUNIA

Wiceprzewodniczący

⁽¹⁾ Dz.U. L 140 z 30.4.2004, s. 1.