



2023/2388

10.10.2023

DECYZJA KOMISJI (UE) 2023/2388

z dnia 10 sierpnia 2022 r.

w sprawie pomocy państwa SA.57991 – 2021/C (ex 2021/NN) wdrożonej przez Danię dotyczącej rekompensaty z tytułu wykonywania obowiązku świadczenia usługi powszechnej dla Post Danmark A/S za rok 2020

(notyfikowana jako dokument nr C(2023) 5706)

(Jedynie tekst w języku angielskim jest autentyczny)

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

Spis treści

	<i>Strona</i>
1. Procedura	3
2. Opis pomocy	4
2.1. Beneficjent	4
2.2. Obowiązek świadczenia usługi powszechnej	5
2.3. Poprzednie decyzje w sprawie rekompensaty z tytułu wykonywania obowiązku świadczenia usługi powszechnej dla Post Danmark	6
2.4. Budżet	6
2.5. Podstawa prawna	6
2.6. Czas trwania	7
2.7. Podstawy wszczęcia postępowania	7
3. Uwagi zainteresowanych stron	7
3.1. Zgodność z dyrektywą 2006/111/WE	8
3.2. Zgodność z metodą nieponiesionych kosztów netto	9
3.2.1. Dane wejściowe dotyczące nieponiesionych kosztów netto	9
3.2.2. Dostęp do pełnych danych liczbowych dotyczących nieponiesionych kosztów netto	9
3.2.3. Założenie przyjęte w scenariuszu alternatywnym w odniesieniu do metody nieponiesionych kosztów netto	9
3.2.4. Wpływ zmniejszenia skali działalności na udział w rynku	10
3.2.5. Korzyści niematerialne	10
3.2.6. Obowiązek świadczenia usługi powszechnej jako korzyść	13
3.2.7. Przychody ze sprzedaży znaczków	13
3.2.8. Domniemane podwójne liczenie	14
3.2.9. Analiza porównawcza	14
3.2.10. Posortowane przesyłki z czasopismami	15
3.3. Zgodność z dyrektywą 97/67/WE – prawa wyłączne	15
4. Uwagi Danii dotyczące decyzji o wszczęciu postępowania	15
4.1. Zgodność środka pomocy z prawem	15
4.2. Zgodność z dyrektywą 2006/111/WE	16
4.2.1. Opis sposobu alokacji kosztów przez Post Danmark	16
4.2.2. Opis sposobu alokacji przychodów przez Post Danmark	21
4.2.3. Opis sposobu prowadzenia oddzielnych ksiąg przez Post Danmark	21

4.2.4. Opis sposobu prowadzenia nadzoru nad praktykami księgowymi stosowanymi przez Post Danmark ...	22
4.2.5. Wniosek Danii dotyczący rachunku kosztów	24
4.3. Zgodność z metodą nieponiesionych kosztów netto	25
4.3.1. Dane wejściowe dotyczące nieponiesionych kosztów netto	25
4.3.2. Założenie przyjęte w scenariuszu alternatywnym w odniesieniu do metody nieponiesionych kosztów netto	25
4.3.3. Wniosek Danii dotyczący metody nieponiesionych kosztów netto	29
5. Uwagi Danii dotyczące uwag zainteresowanych stron	29
5.1. Zgodność z dyrektywą 2006/111/WE	29
5.2. Zgodność z metodą nieponiesionych kosztów netto	29
5.2.1. Założenia przyjęte w scenariuszu alternatywnym	30
5.2.2. Wpływ zmniejszenia skali działalności na udział w rynku	30
5.2.3. Korzyści niematerialne	31
5.2.4. Obowiązek świadczenia usługi powszechnej jako korzyść	35
5.2.5. Przychody ze sprzedaży znaczków	35
5.2.6. Domniemane podwójne liczenie	37
5.2.7. Analiza porównawcza	37
5.2.8. Posortowane przesyłki z czasopismami	38
5.3. Zgodność z dyrektywą 97/67/WE – prawa wyłączne	38
6. Ocena pomocy	38
6.1. Legalność	38
6.2. Istnienie pomocy	39
6.2.1. Środek możliwy do przypisania państwu i udzielony przy użyciu zasobów państwowych	40
6.2.2. Środek przyznawany przedsiębiorstwu	40
6.2.3. Korzyść	40
6.2.4. Selektowność	41
6.2.5. Wpływ na wymianę handlową i zakłócenie konkurencji	41
6.2.6. Wniosek dotyczący istnienia pomocy	42
6.3. Zgodność	42
6.3.1. Ocena zgodności na podstawie zasad ramowych UOIG z 2012 r.	42
6.3.2. Wniosek dotyczący zgodności z rynkiem wewnętrznym	67
6.4. Wniosek	67

KOMISJA EUROPEJSKA,

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

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

uwzględniając komunikat Komisji „Zasady ramowe Unii Europejskiej dotyczące pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych” ⁽¹⁾,

uwzględniając dyrektywę 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 ⁽²⁾,

po wezwaniu zainteresowanych stron do przedstawienia uwag zgodnie z wyżej wymienionymi przepisami ⁽³⁾ i uwzględniając otrzymane odpowiedzi,

a także mając na uwadze, co następuje:

1. PROCEDURA

- (1) Pismem z dnia 23 lipca 2021 r. Komisja poinformowała Danię, że podjęła decyzję o wszczęciu postępowania określonego w art. 108 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej („TFUE”) w odniesieniu do rekompensaty dla Post Danmark z tytułu świadczenia powszechnych usług pocztowych w 2020 r.
- (2) Decyzję Komisji o wszczęciu postępowania („decyzja o wszczęciu postępowania”) opublikowano w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* ⁽⁴⁾. Komisja wezwała zainteresowane strony do przedstawienia uwag.
- (3) W dniu 3 sierpnia 2021 r. Dania przedstawiła uwagi wstępne wraz z wnioskiem o przedłużenie terminu na przedstawienie uwag. W dniu 1 października 2021 r. otrzymano ostateczne uwagi Danii. W dniu 25 października 2021 r. Dania uzupełniła ostateczne uwagi o dodatkowe uwagi.
- (4) W dniu 15 października 2021 r. Komisja poinformowała skarżącego pismem, że jego skarga zarejestrowana pod numerem SA.55918 (2020/FC) zostanie zamknięta, a postępowanie wyjaśniające będzie kontynuowane pod jednym numerem sprawy, a mianowicie SA.57991 (2021/C). Wraz z tym pismem udostępniono skarżącemu wersję nieopatrzoną klauzulą poufności pisma z dnia 23 lipca 2021 r.
- (5) Po wpłynięciu wniosku o przedłużenie terminu na przedstawienie uwag Komisja w dniach 15 i 17 grudnia 2021 r. otrzymała uwagi od łącznie pięciu zainteresowanych stron (zob. motyw 26). Komisja przekazała Danii uwagi stron trzecich w dniach 22 grudnia 2021 r. i 3 stycznia 2022 r., po usunięciu, na wniosek tych stron, informacji poufnych. Umożliwiono Danii odniesienie się do tych uwag. Po złożeniu wniosku o przedłużenie terminu Dania przekazała w piśmie z dnia 1 lutego 2022 r. swoje uwagi dotyczące uwag zainteresowanych stron.
- (6) Dania wyjątkowo zgodziła się zrzec się swoich praw wynikających z art. 342 TFUE w związku z art. 3 rozporządzenia 1/1958 ⁽⁵⁾ oraz zgodziła się na przyjęcie i notyfikowanie niniejszej decyzji w języku angielskim.

⁽¹⁾ Komunikat Komisji „Zasady ramowe Unii Europejskiej dotyczące pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych (2011)” (Dz.U. C 8 z 11.1.2012, s. 15”).

⁽²⁾ Dz.U. L 15 z 21.1.1998, s. 14.

⁽³⁾ Pomoc państwa – Dania – Pomoc państwa SA.57991 (2021/C) (ex 2021/NN) – Dania – Rekompensata z tytułu wykonywania obowiązku świadczenia usługi powszechnej dla Post Danmark 2020 – Pomoc państwa SA.55918 (2020/FC) – Dania – Domniemana pomoc państwa na rzecz Post Danmark z tytułu wykonywania obowiązku świadczenia usługi powszechnej w 2020 r. – Zaproszenie do zgłaszania uwag zgodnie z art. 108 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej C/2021/5366 (Dz.U. C 469 z 19.11.2021, s. 8).

⁽⁴⁾ Zob. przypis 3.

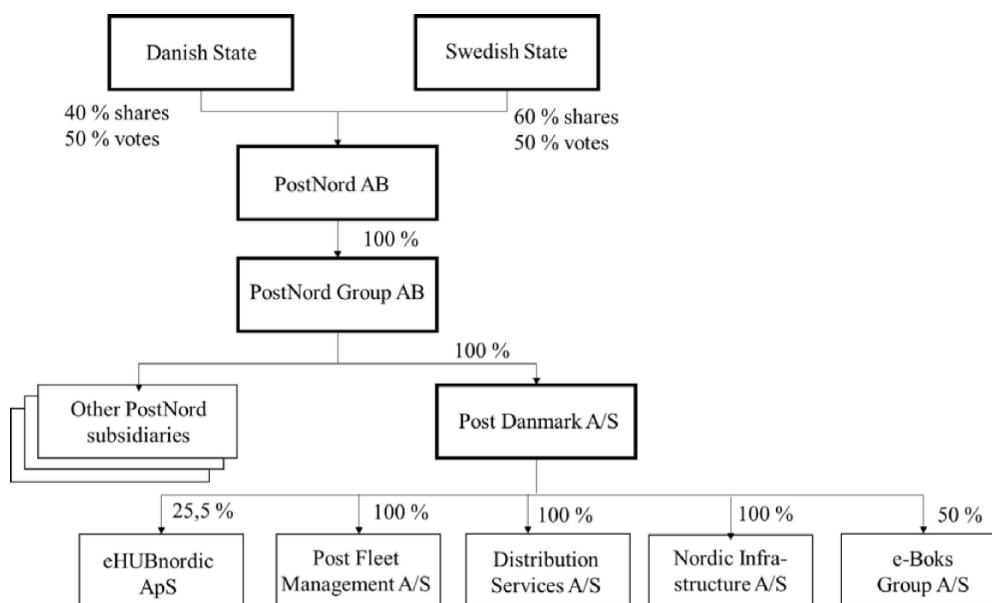
⁽⁵⁾ Rozporządzenie nr 1 w sprawie określenia systemu językowego Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (Dz.U. 17 z 6.10.1958, s. 385/58).

2. OPIS POMOCY

2.1. Beneficjent

- (7) Początki świadczenia usług pocztowych jako integralnej części duńskiego rządu datuje się na 1711 r. Ogólnokrajowy obieg przesyłek pocztowych został wprowadzony w 1865 r. Do 1995 r. usługi pocztowe w Danii były realizowane w ramach obowiązków Ministerstwa Robót Publicznych.
- (8) Na mocy ustawy nr 88 z 8 lutego 1995 r. ⁽⁶⁾ Dania przekazała całą działalność w zakresie usług pocztowych podmiotowi Post Danmark, utworzonemu jako niezależne przedsiębiorstwo publiczne („SOV”). Zgodnie z duńską ustawą o usługach pocztowych ⁽⁷⁾ Post Danmark miał monopol prawny na listy krajowe i zagraniczne.
- (9) Na mocy ustawy nr 409 z dnia 6 czerwca 2002 r. ⁽⁸⁾ duński Minister Transportu ustanowił Post Danmark A/S jako spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością będącą własnością państwa. Zgodnie z § 4 tej ustawy państwo mogło sprzedać do 25 % udziałów w Post Danmark. W 2005 r. Post Invest S.A. (zarządzana przez CVC Capital Partners) nabyła 22 % udziałów w Post Danmark, a 3 % udziałów zaoferowano pracownikom. Post Invest S.A. odsprzedała swoje udziały w spółce z powrotem ⁽⁹⁾ Danii, tuż przed połączeniem spółki ⁽¹⁰⁾ w 2009 r. ze szwedzkim operatorem pocztowym Posten AB ⁽¹¹⁾. W następstwie połączenia powstał PostNord AB.
- (10) Celem połączenia było stworzenie bardziej stabilnego przedsiębiorstwa i sprostanie rosnącej presji na jedną z jego głównych usług, czyli doręczanie listów. Współwłaścicielami PostNord AB są Dania (40 %) i Szwecja (60 %), przy czym prawa głosu są podzielone między nimi po równo. PostNord AB jest właścicielem 100 % udziałów w PostNord Group AB („grupa PostNord”). Strukturę spółki przedstawiono na wykresie 1.

Wykres 1

Struktura korporacyjna PostNord AB ⁽¹²⁾

⁽⁶⁾ Lov om Post Danmark, nr 88 z dnia 8 lutego 1995 r., <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/1995/88>.

⁽⁷⁾ Lov om postvirksomhed, nr 89 z dnia 8 lutego 1995 r., <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/1995/89>.

⁽⁸⁾ Lov om Post Danmark A/S, nr 409 z dnia 6 czerwca 2002 r., <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2002/409>.

⁽⁹⁾ Zob.: <https://www.cvc.com/media/press-releases/2009/02-02-2009-123603833>

⁽¹⁰⁾ Połączenie to miało w Danii następującą podstawę prawną: Lov om ændring af lov om Post Danmark A/S LOV nr 542 z 17 czerwca 2008 r., dokument dostępny pod adresem: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=120348>

⁽¹¹⁾ Decyzja Komisji z dnia 21 kwietnia 2009 r., sprawa COMP/M.5152 – Posten AB/Post Danmark A/S. Zgłoszenie z 26 lutego 2009 r. zgodnie z art. 4 rozporządzenia Rady nr 139/2004, dostępne pod adresem: https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=2_M_5152

⁽¹²⁾ Nastąpiły niewielkie zmiany w strukturze w porównaniu z sytuacją w chwili podejmowania decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego, tj. Post Danmark posiada obecnie 100 % udziałów w Nordic Infrastructure A/S, a przedsiębiorstwo e-Boks A/S zmieniło nazwę na e-Boks Group A/S.

- (11) Grupa PostNord prowadzi działalność głównie na szwedzkim, duńskim, norweskim i fińskim rynku usług pocztowych oraz dostarcza rozwiązania w zakresie usług kurierskich, usług transportu towarowego i logistyki w regionie nordyckim i w Europie.
- (12) Post Danmark jest spółką zależną będącą w pełni własnością grupy PostNord działającą na duńskich rynkach pocztowych, na których oferuje różne usługi pocztowe, takie jak doręczanie listów i paczek, oraz prowadzenie ogólnokrajowej sieci urzędów pocztowych.
- (13) Od czasu liberalizacji duńskiego rynku pocztowego w 2011 r. Post Danmark działa w warunkach pełnej konkurencji z innymi operatorami pocztowymi zgodnie z dyrektywą 97/67/WE. Na mocy duńskiej ustawy pocztowej ⁽¹³⁾ Dania powierzyła Post Danmark obowiązek świadczenia usługi powszechnej. Post Danmark mierzy się z konkurencją we wszystkich segmentach branżowych, w tym na rynku paczek oraz na rynku dystrybucji gazet i czasopism wysyłanych pocztą.

2.2. Obowiązek świadczenia usługi powszechnej

- (14) Przedsiębiorstwo Post Danmark zostało wyznaczone jako operator świadczący usługę powszechną w 2020 r. na podstawie dwóch indywidualnych licencji. Pierwsza licencja obejmuje okres od 1 stycznia 2020 r. do 30 czerwca 2020 r. i wydano ją 20 grudnia 2019 r. Druga licencja, którą wydano 25 czerwca 2020 r., obejmuje okres od 1 lipca 2020 r. do 31 grudnia 2020 r. ⁽¹⁴⁾
- (15) Warunki wykonywania obowiązku świadczenia usługi powszechnej są określone w indywidualnej licencji spółki wydanej w dniu 30 maja 2016 r. ⁽¹⁵⁾, która wygasła w dniu 31 grudnia 2019 r. i została przedłużona przez te dwie licencje.
- (16) Indywidualna licencja z 2016 r. zawiera postanowienia dotyczące poziomu usług, jakości i cen oraz określa na przykład, że Post Danmark ma obowiązek doręczania produktów objętych obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej przez co najmniej pięć dni roboczych w tygodniu:
 - 1) Obowiązek doręczania obejmuje następujące produkty: zaadresowane listy; zaadresowane czasopisma (dzienniki, tygodniki i miesięczniki) oraz inne zaadresowane przesyłki o znormalizowanej wydrukowanej treści (np. katalogi) o wadze do 2 kg; zaadresowane paczki o wadze do 20 kg (z wyjątkiem paczek B2B ⁽¹⁶⁾ podlegających warunkom umownym) oraz przesyłki dla osób niewidomych o wadze do 7 kg (doręczane bez uiszczania opłat za wysyłkę).
 - 2) Ceny usług świadczonych w ramach obowiązku doręczania muszą być oparte na kosztach, przejrzyste i niedyskryminacyjne. Wymóg oferowania jednolitych cen na terenie całego kraju dotyczy wyłącznie pojedynczych przesyłek. Pojedyncze przesyłki obejmują opatrzone znaczkami listy i paczki, które nie są objęte umową z Post Danmark. Cenę krajowych listów zwykłych o wadze do 50 g wysyłanych jako pojedyncze przesyłki zatwierdza Duński Urząd Lotnictwa Cywilnego i Kolei. Ceny innych przesyłek pocztowych ustala Post Danmark.
 - 3) Dania postanowiła ponadto nałożyć jednolite taryfy na pojedyncze przesyłki zgodnie z art. 12 dyrektywy 97/67/WE.
 - 4) Świadczenie usług w ramach obowiązku świadczenia usługi powszechnej podlega normom jakości określonym w indywidualnej licencji Post Danmark zgodnie z art. 17 dyrektywy 97/67/WE. Te normy jakości wymagają, aby 93 % wszystkich zwykłych listów krajowych doręczano w ciągu pięciu dni roboczych, a 93 % paczek – w ciągu jednego dnia roboczego. Norma jakości dla wewnątrzwspólnotowej zagranicznej poczty ekspresowej stanowi, że 85 % tego typu przesyłek pocztowych musi być doręczanych w ciągu trzech dni roboczych od nadania, a 97 % – w ciągu pięciu dni roboczych od nadania. Normę jakości dla zaadresowanych przesyłek zawierających czasopisma, magazyny, dzienniki, katalogi itp. ustala samo przedsiębiorstwo Post Danmark.
 - 5) Post Danmark musi utrzymywać ogólnokrajową sieć punktów obsługi do celów usług pocztowych w celu wypełnienia swoich zobowiązań wynikających z obowiązku świadczenia usługi powszechnej.
- (17) Wymagania określone w motywie 16 mają także zastosowanie do wykonywania obowiązku świadczenia usługi powszechnej w 2020 r.

⁽¹³⁾ Zob. Postloven, LOV nr 1536 z 21 grudnia 2010 r., dokument dostępny pod adresem: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=135208> Ustawa była kilkakrotnie zmieniana.

⁽¹⁴⁾ Tytuł każdej z licencji brzmi „Midlertidig tilladelse til Post Danmark A/S”.

⁽¹⁵⁾ Duński Urząd Lotnictwa Cywilnego i Kolei, Ny individuel tilladelse til Post Danmark A/S, 2 czerwca 2016 r., dokument dostępny pod adresem: <https://www.trafikstyrelsen.dk/da/Post/Lister/Publikationsliste>

⁽¹⁶⁾ Doręczanych pomiędzy przedsiębiorstwami.

2.3. Poprzednie decyzje w sprawie rekompensaty z tytułu wykonywania obowiązku świadczenia usługi powszechnej dla Post Danmark

- (18) Dania przyznała Post Danmark rekompensatę z tytułu wykonywania obowiązku świadczenia usługi powszechnej w latach 2017–2019.
- (19) Komisja zatwierdziła tę rekompensatę z tytułu wykonywania obowiązku świadczenia usługi powszechnej decyzją SA.47707 z dnia 28 maja 2018 r. („decyzja z 2018 r.”) ⁽¹⁷⁾.
- (20) ITD, duńskie prywatne stowarzyszenie przedsiębiorców transportowych i logistycznych, zaskarżyło decyzję z 2018 r., a w dniu 5 maja 2021 r. Sąd podtrzymał decyzję Komisji w odniesieniu do rekompensaty za świadczenie usługi powszechnej ⁽¹⁸⁾.

2.4. Budżet

- (21) Budżet przeznaczony na ten środek pomocy wynosi maksymalnie 225 mln DKK (około 30 mln EUR ⁽¹⁹⁾). W styczniu 2020 r. Dania wypłaciła już z tego budżetu około 112 mln DKK za pierwszą połowę 2020 r., co odpowiada dokładnie 15 mln EUR ⁽²⁰⁾. Zostało to sfinansowane z duńskiego budżetu państwa.

2.5. Podstawa prawna

- (22) Podstawę prawną środka stanowią następujące teksty prawne:
- 1) dwie indywidualne licencje wydane na rzecz Post Danmark (motyw 14), na podstawie których łącznie powierzono Post Danmark obowiązek świadczenia usługi powszechnej na cały rok 2020 zgodnie z duńską ustawą pocztową („ustawa pocztowa”) i na warunkach określonych w indywidualnej licencji z dnia 30 maja 2016 r., która miała wygasnąć 31 grudnia 2019 r., ale została przedłużona.
 - 2) dekret („akstykke”), w którym minister transportu zwrócił się do komisji ds. finansów duńskiego parlamentu o wyrażenie zgody na wypłatę zgłoszonej kwoty jako rekompensaty dla Post Danmark z tytułu wykonywania w okresie od 1 stycznia 2020 r. do 30 czerwca 2020 r. nałożonego na Post Danmark obowiązku świadczenia usługi powszechnej w zakresie poczty ⁽²¹⁾;
 - 3) „akstykke”, w którym minister transportu zwraca się do komisji ds. finansów duńskiego parlamentu o wyrażenie zgody na zapłatę zgłoszonej kwoty jako rekompensaty dla Post Danmark z tytułu wykonywania w okresie od dnia 1 lipca 2020 r. do dnia 31 grudnia 2020 r. nałożonego na Post Danmark obowiązku świadczenia usługi powszechnej w zakresie poczty ⁽²²⁾.
 - 4) pierwsze porozumienie między Danią a Post Danmark ⁽²³⁾ podpisane w dniu 20 grudnia 2019 r. W porozumieniu określono szczegółowe zasady dotyczące monitorowania, obliczeń i sprawozdawczości, w tym mechanizm kontroli *ex post* mający na celu zweryfikowanie, czy Post Danmark nie otrzymało zbyt wysokiej rekompensaty. W porozumieniu sprecyzowano, że rekompensata z tytułu wykonywania obowiązku świadczenia usługi powszechnej za okres od 1 stycznia 2020 r. do 30 czerwca 2020 r. zostanie przyznana na podstawie decyzji w sprawie usługi świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym („decyzja w sprawie UOIG”), że wynosi 15 mln EUR i że zostanie wypłacona do dnia 9 stycznia 2020 r. przy zastosowaniu kursu wymiany z odpowiedniego dnia.

⁽¹⁷⁾ Decyzja Komisji SA.47707(2018/N) z dnia 28 maja 2018 r. – Rekompensaty przyznawane przez państwo na rzecz PostNord z tytułu świadczenia powszechnych usług pocztowych – Dania, dokument dostępny pod adresem: https://ec.europa.eu/competition/elojade/iseif/case_details.cfm?proc_code=3_SA_47707

⁽¹⁸⁾ Wyrok z dnia 5 maja 2021 r., ITD, Brancheorganisation for den danske vejgodstransport A/S i Danske Fragtmænd A/S/Komisja, sprawa T-561/18, ECLI:EU:T:2021:240. ITD i Danske Fragtmænd odwołały się od wyroku w sprawie rekompensaty z tytułu wykonywania obowiązku świadczenia usługi powszechnej za lata 2017–2019 do Trybunału Sprawiedliwości (odwołanie zarejestrowano pod sygnaturą C-442/21 P).

⁽¹⁹⁾ Kurs wymiany z lipca 2022 r. (1 DKK = 0,13 EUR, zob.: https://commission.europa.eu/funding-tenders/procedures-guidelines-tenders/information-contractors-and-beneficiaries/exchange-rate-infoeuro_pl).

⁽²⁰⁾ Według kursu wymiany ze stycznia 2020 r. (1 EUR = 7,47 DKK), ponieważ rekompensata miała być wypłacona najpóźniej do dnia 9 stycznia 2020 r., zob. motyw 22 pkt 4.

⁽²¹⁾ Dekret wydano w dniu 27 listopada 2019 r. (nr 2019-7298) i został on zatwierdzony przez komisję ds. finansów w dniu 19 grudnia 2019 r.

⁽²²⁾ Dekret wydano w dniu 19 sierpnia 2020 r. (nr 2020-6466) i został on zatwierdzony przez komisję ds. finansów w dniu 27 sierpnia 2020 r.

⁽²³⁾ Kontrakt vedrørende midlertidig kompensation til Post Danmark A/S for befordringspligten i Danmark z dnia 20 grudnia 2019 r.

- 5) drugie porozumienie między Danią a Post Danmark z dnia 25 czerwca 2020 r. ⁽²⁴⁾ W porozumieniu określono szczegółowe zasady dotyczące monitorowania, obliczeń i sprawozdawczości, w tym mechanizm kontroli *ex post* mający na celu zweryfikowanie, czy Post Danmark nie otrzymało zbyt wysokiej rekompensaty. W porozumieniu wskazano, że rekompensata z tytułu wykonywania obowiązku świadczenia usługi powszechnej za okres od 1 lipca 2020 r. do 31 grudnia 2020 r. wynosi 112 mln DKK oraz zawarto postanowienie, zgodnie z którym rekompensata z tytułu wykonywania obowiązku świadczenia usługi powszechnej za drugą połowę 2020 r. przyznawana jest pod warunkiem jej zatwierdzenia przez Komisję.

2.6. Czas trwania

- (23) Środek pomocy obejmuje rok 2020.

2.7. Podstawy wszczęcia postępowania

- (24) Komisja podjęła decyzję o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego ze względu na wątpliwości dotyczące zgodności z rynkiem wewnętrznym rekompensaty z tytułu wykonywania obowiązku świadczenia usługi powszechnej dla Post Danmark za rok 2020. Obecna decyzja ogranicza się do oceny rekompensaty z tytułu wykonywania obowiązku świadczenia usługi powszechnej za 2020 r. i nie obejmuje innych odrębnych środków ⁽²⁵⁾, o których wspomniały zainteresowane strony w swoich uwagach do decyzji o wszczęciu postępowania. Niektóre uwagi zainteresowanych stron dotyczące tych środków uwzględniono jednak w niniejszej decyzji w zakresie, w jakim są one również istotne dla oceny rekompensaty z tytułu wykonywania obowiązku świadczenia usługi powszechnej za 2020 r.
- (25) Komisja wyraziła wątpliwości dotyczące:
- 1) metod alokacji kosztów, a w szczególności rozdzielnej księgowości, na podstawie sprawozdania Rigsrevisionen z dnia 15 stycznia 2021 r. (motywy 101–105 decyzji o wszczęciu postępowania);
 - 2) danych wejściowych do metody nieponiesionych kosztów netto, ponieważ dane te są powiązane z metodą alokacji kosztów, w odniesieniu do której Komisja również wyraziła wątpliwości (zob. motywy 146 i 147 decyzji o wszczęciu postępowania); oraz
 - 3) wpływu niektórych założeń na koszty i przychody Post Danmark w scenariuszu alternatywnym, a mianowicie brak wpływu zmniejszenia skali działalności przedsiębiorstwa (niższych wolumenów w związku z zaprzestaniem świadczenia niektórych usług w scenariuszu alternatywnym) oraz zamknięcia jednej sortowni i [5–10] węzłów dystrybucyjnych na koszty jednostkowe doręczania przesyłek pocztowych (motywy 148–151 decyzji o wszczęciu postępowania).

3. UWAGI ZAINTERESOWANYCH STRON

- (26) Komisja otrzymała uwagi od pięciu zainteresowanych stron. Zainteresowane strony to:
- 1) Brancheorganisationen for den danske vejgodstransport („ITD”), duńskie prywatne stowarzyszenie przedsiębiorców transportowych i logistycznych ⁽²⁶⁾;
 - 2) Jørgen Jensen Distribution A/S („JJD”), duńskie przedsiębiorstwo zajmujące się transportem ładunków, w tym paczek, przy użyciu samochodów ciężarowych i przyczep. Przedsiębiorstwo to świadczy również usługi transportu drogowego z odbiorem i dostawą;
 - 3) Specialforeningen for Logistik og Distribution („SLD”), duńskie stowarzyszenie branżowe, którego wszyscy członkowie zajmują się świadczeniem usług w zakresie transportu ładunku i transportu palet. Dwa należące do niego przedsiębiorstwa zajmują się w szczególności świadczeniem usług w zakresie transportu paczek. Połowa przedsiębiorstw należących do SLD świadczy usługi w zakresie międzynarodowego przewozu towarów i logistyki;
 - 4) Danske Medier, podmiot reprezentujący około 300 prywatnych przedsiębiorstw medialnych w Danii. Przedsiębiorstwa należące do Danske Medier są dystrybutorami przesyłek/paczek, a niektóre z nich korzystają z niektórych usług doręczania świadczonych przez Post Danmark;
 - 5) Anonimowa zainteresowana strona określona jako „Przedsiębiorstwo 1”.

⁽²⁴⁾ Kontrakt vedrørende midlertidig kompensation til Post Danmark A/S for befordringspligten i Danmark z dnia 25 czerwca 2020 r.

⁽²⁵⁾ W szczególności złożono wnioski o pomoc państwa dotyczące potencjalnej rekompensaty z tytułu wykonywania obowiązku świadczenia usługi powszechnej za 2021 r., a także funduszu kompensacyjnego, który miał funkcjonować w latach 2014–2016, oraz dochodów ze znaczków pocztowych.

⁽²⁶⁾ W wiadomości e-mail z dnia 21 grudnia 2021 r. radca prawny ITD poinformował Komisję, że uwagi zgłoszone przez ITD złożono również w imieniu Danske Fragtmænd A/S, duńskiego przedsiębiorstwa transportowego i logistycznego.

3.1. Zgodność z dyrektywą 2006/111/WE

- (27) W odniesieniu do wątpliwości Komisji wyrażonych w decyzji o wszczęciu postępowania, dotyczących zgodności z dyrektywą Komisji 2006/111/WE ⁽²⁷⁾, jak przewidziano w zasadach ramowych UOIG, zainteresowane strony przedstawiły kilka uwag.
- (28) ITD, Przedsiębiorstwo 1, JJD i SLD uważają, że nadzór Ministerstwa Transportu nad Post Danmark był niedostateczny, z czego wynika niepewność co do prawidłowości praktyk księgowych Post Danmark.
- (29) Te same zainteresowane strony uważają, że roczne badania sprawozdań finansowych Post Danmark przeprowadzane przez audytorów zewnętrznych nie są wiarygodne, w szczególności dlatego, że „Urząd Transportu nie dopilnował, aby audytor zbadał, czy Post Danmark **rejestrował dane na wystarczająco szczegółowym poziomie**, mimo że Urząd jest do tego zobowiązany na podstawie rozporządzeń w sprawie rachunkowości [⁽²⁸⁾]” (wyróżnienie dodane przez zainteresowane strony) ⁽²⁹⁾.
- (30) ITD, Przedsiębiorstwo 1 i SLD twierdzą, że prowadzenie rachunków kosztów przez Post Danmark wiąże się z otrzymywaniem zbyt wysokiej rekompensaty, ponieważ wewnętrzna praktyka księgowa wymaga od Post Danmark alokacji prawie wszystkich kosztów wspólnych do konta dla usług objętych obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej, zamiast odpowiedniego ich podziału między konto dla usług objętych obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej a konto dla usług nieobjętych tym obowiązkiem.
- (31) ITD, Przedsiębiorstwo 1, SLD i JJD uważają, że biorąc pod uwagę, iż nie można ufać rachunkom kosztów Post Danmark, istnieje ryzyko, że Post Danmark otrzymuje zbyt wysoką rekompensatę.
- (32) ITD i Przedsiębiorstwo 1 uważają, że nie wystarczy, aby Dania przedstawiła nowe informacje w celu rozwiania wątpliwości Komisji, ale że Dania musi zapewnić, aby Post Danmark zrezygnowało z „zasady konieczności” ⁽³⁰⁾ zawartej w jego „Zasadach i metodach” (tj. wewnętrznych zasadach rachunkowości) lub zastąpił ją zasadą alokacji opartą na odpowiednim przypisywaniu kosztów do konta dla usług objętych obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej i konta dla usług nieobjętych tym obowiązkiem.
- (33) Ponadto ITD i Przedsiębiorstwo 1 odnoszą się do treści sprawozdania Rigsrevisionen na stronie 22, w którym Rigsrevisionen stwierdza, że jego zdaniem kluczowe podziałowe kosztów stosowane przez Post Danmark nie mają należytego uzasadnienia: „badanie przeprowadzone przez PwC [z 2014 r. ⁽³¹⁾] wykazało, że wdrażanie przez Post Danmark rozporządzeń w sprawie rachunkowości w oparciu o zasadę kosztów przyrostowych oznaczało, iż **większość kosztów na wszystkich poziomach** (sprzedaż, sortowanie, transport i doręczanie) **przypisywano do kont dla usług objętych obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej, nawet jeśli usługi objęte obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej stanowiły mniej niż połowę wszystkich usług**” (wyróżnienie dodane przez ITD i Przedsiębiorstwo 1). Według ITD i Przedsiębiorstwa 1 oznacza to, że rozporządzenia w sprawie rachunkowości (z lat 2006 i 2011, zob. również motyw 46 decyzji o wszczęciu postępowania) wymagały od Post Danmark alokacji wszystkich kosztów wspólnych do konta dla usług objętych obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej.
- (34) Danske Medier uważa, że obliczona metodą nieponiesionych kosztów netto kwota rekompensaty z tytułu wykonywania obowiązku świadczenia usługi powszechnej za 2020 r. jest zbyt wysoka, ponieważ opiera się na metodzie alokacji kosztów przyrostowych, w ramach której do konta dla usług objętych obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej przypisuje się w całości wszystkie koszty niezbędne do realizacji takiej usługi. Danske Medier odnotowuje, że metoda ta sztucznie zwiększa koszty obowiązku świadczenia usługi powszechnej i że należy ją zmienić, tak aby koszty wspólne były odpowiednio dzielone między konto objęte obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej a konto nieobjęte tym obowiązkiem.

⁽²⁷⁾ Dyrektywa Komisji 2006/111/WE z dnia 16 listopada 2006 r. w sprawie przejrzystości stosunków finansowych między Państwami Członkowskimi i przedsiębiorstwami publicznymi, a także w sprawie przejrzystości finansowej wewnątrz określonych przedsiębiorstw (Dz.U. L 318 z 17.11.2006, s. 17).

⁽²⁸⁾ W języku duńskim: „regnskabsreglementet”. Uwaga Komisji: Na przestrzeni lat obowiązywały różne rozporządzenia w sprawie rachunkowości. Obecnie obowiązuje rozporządzenie w sprawie rachunkowości z 2014 r.: Regnskabsreglement for Post Danmark A/S, 26. juni 2014, dokument dostępny pod adresem: <https://www.postnord.dk/siteassets/pdf/finansiell-information/regulatoriske-regnskab/regnskabsreglement.pdf>. Zainteresowane strony powołują się również na rozporządzenia w sprawie rachunkowości z lat 2006 i 2011 (zob. na przykład motyw 33).

⁽²⁹⁾ Cytat pochodzi ze s. 3 sprawozdania Rigsrevisionen z dnia 15 stycznia 2020 r.

⁽³⁰⁾ Sekcja 4 ust. 4 lit. c) rozporządzenia w sprawie rachunkowości z 2006 r. i art. 4 ust. 3 lit. c) rozporządzenia w sprawie rachunkowości z 2011 r. stanowi, że: „koszty [wspólne] niezbędne do wypełnienia obowiązku świadczenia usługi powszechnej alokuje się do każdej z usług objętych obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej lub do grupy usług objętych obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej”. Zdaniem zainteresowanych stron mimo, iż te dwa rozporządzenia w sprawie rachunkowości już nie obowiązują, Post Danmark nadal stosuje „zasadę konieczności”, ponieważ jest ona ustanowiona w „Zasadach i metodach” Post Danmark.

⁽³¹⁾ Dodane przez Komisję.

- (35) Danske Medier uważa również, że Post Danmark wykorzystuje rekompensatę z tytułu wykonywania obowiązku świadczenia usługi powszechnej do pokrycia dużych strat ponoszonych w ramach działalności nieobjętej tym obowiązkiem.
- (36) Danske Medier zauważa ponadto, że nadzór nad grupą PostNord jest niewystarczający z powodu jej rzekomo nieprzejrzystej struktury korporacyjnej.

3.2. Zgodność z metodą nieponiesionych kosztów netto

- (37) Wszystkie zainteresowane strony uważają zasadniczo, że nieponiesione koszty netto w wysokości 394 mln DKK, przedstawione w decyzji o wszczęciu postępowania, są zbyt wysokie, i dlatego nie wykluczają możliwości, że rekompensata w wysokości 225 mln DKK również może być zbyt wysoka.

3.2.1. Dane wejściowe dotyczące nieponiesionych kosztów netto

- (38) ITD, Przedsiębiorstwo 1, JJD i SLD zauważają, że wadliwy – ich zdaniem – nadzór nad Post Danmark ze strony Ministerstwa Transportu spowodował również powstanie przeświadczenia, że nie ma pewności, czy Post Danmark zarejestrowało wszystkie dane do celów sporządzenia swoich sprawozdań finansowych, co dyskwalifikuje wszystkie poprzednie kontrole Post Danmark i oznacza, że wszelkie dodatkowe kontrole zewnętrzne przeprowadzane przez niezależnych audytorów, którzy opierali się na rocznych badaniach Post Danmark, również nie są wiarygodne.

3.2.2. Dostęp do pełnych danych liczbowych dotyczących nieponiesionych kosztów netto

- (39) ITD, Przedsiębiorstwo 1, SLD, JJD i Danske Medier twierdzą, że utajnienie w decyzji o wszczęciu postępowania wszystkich kwot stanowiących część obliczeń nieponiesionych kosztów netto uniemożliwia skarżącym ocenę możliwych błędów, jakie mogły popełnić władze duńskie w swoich obliczeniach, oraz porównanie scenariusza faktycznego ze scenariuszem alternatywnym.

3.2.3. Założenie przyjęte w scenariuszu alternatywnym w odniesieniu do metody nieponiesionych kosztów netto

- (40) W odniesieniu do wątpliwości Komisji dotyczących tego, że w scenariuszu alternatywnym nie odzwierciedlono odpowiednio założeń związanych ze zmniejszeniem skali działalności Post Danmark oraz zamknięciem sortowni i węzłów dystrybucyjnych (motywy 149 i 150 decyzji o wszczęciu postępowania), ITD, Przedsiębiorstwo 1, JJD i SLD uważają za niewiarygodne założenie, że zmniejszenie skali działalności w zakresie doręczania listów w scenariuszu alternatywnym nie spowoduje wzrostu kosztów jednostkowych Post Danmark. ITD, Przedsiębiorstwo 1 i SLD uważają ponadto, że zamknięcie sortowni i poszczególnych węzłów dystrybucyjnych w scenariuszu alternatywnym spowodowałoby siłą rzeczy wyższe koszty jednostkowe w scenariuszu alternatywnym.
- (41) ITD i Przedsiębiorstwo 1 uważają, że wpływ zaprzestania świadczenia określonych usług na koszty w scenariuszu alternatywnym jest niedoszacowany, a wpływ na przychody – przeszacowany. Te zainteresowane strony odnoszą się w tym względzie do międzynarodowego doręczania listów i paczek, bezpłatnej usługi doręczania przesyłek dla osób niewidomych, ogólnokrajowego doręczania korespondencji biznesowej oraz świadczenia za pośrednictwem placówek pocztowych pełnej usługi doręczania objętej obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej. Wszystkie te cztery elementy omówiono w motywach 42–45.

3.2.3.1. Międzynarodowe doręczanie listów i paczek

- (42) ITD, Przedsiębiorstwo 1, SLD i JJD zauważają, że Dania i Post Danmark założyły, iż doręczanie przesyłek pocztowych w scenariuszu alternatywnym będzie częściowo opierać się na dostępie do należącej do La Poste (francuskiego krajowego przedsiębiorstwa pocztowego) „sieci DPD” na podstawie istniejącej umowy o współpracy między DPD a PostNord AB. Te zainteresowane strony zauważają, że nie można założyć, iż koszty współpracy Post Danmark z DPD byłyby takie same w scenariuszu alternatywnym jak w scenariuszu faktycznym, ponieważ w scenariuszu alternatywnym Post Danmark miałoby znacznie mniejszą siłę przetargową. Ich zdaniem w rezultacie koszty dostępu do sieci DPD byłyby wyższe niż założone przez Danię i Post Danmark w dokonanych przez nie obliczeniach nieponiesionych kosztów netto.

3.2.3.2. Bezpłatna usługa doręczania przesyłek dla osób niewidomych

- (43) ITD i Przedsiębiorstwo 1 zauważają, że w decyzji Komisji z 2018 r. ⁽³²⁾ w scenariuszu alternatywnym założono, iż Post Danmark będzie kontynuować bezpłatną usługę doręczania przesyłek dla osób niewidomych. Twierdzą one, że tę bezpłatną usługę należało zatem nadal uwzględnić w scenariuszu alternatywnym jako kontynuowaną na potrzeby obliczenia rekompensaty z tytułu wykonywania obowiązku świadczenia usługi powszechnej za 2020 r., a także prowadzącą do kosztów wyższych niż założone przez Danię i Post Danmark w dokonanych przez nie obliczeniach nieponiesionych kosztów netto.

3.2.3.3. Ogólnokrajowe doręczanie korespondencji biznesowej

- (44) ITD, Przedsiębiorstwo 1, SLD i JJD zauważają, że zakłada się zastąpienie ogólnokrajowego doręczania korespondencji biznesowej doręczaniem korespondencji biznesowej w dużych miastach jeden dzień w tygodniu. Te zainteresowane strony uważają, że ponieważ udowodniono, iż (wielu) klientów wybiera tylko operatorów pocztowych, którzy doręczają przesyłki na terenie całego kraju, gdyby Post Danmark zaprzestało doręczania korespondencji biznesowej na obszarach wiejskich i w małych miastach, straciłoby wielu klientów, a tym samym uzyskałoby niższe przychody w scenariuszu alternatywnym niż założone przez Danię i Post Danmark w dokonanych przez nie obliczeniach nieponiesionych kosztów netto.

3.2.3.4. Usługa doręczania przesyłek objętych obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej za pośrednictwem placówek pocztowych

- (45) ITD i Przedsiębiorstwo 1 zauważają, że w scenariuszu alternatywnym zakłada się zastąpienie objętego obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej doręczania przesyłek na mniejszych wyspach za pośrednictwem „placówek pocztowych” usługami doręczania w „punktach obsługi” o ograniczonym zakresie, podczas gdy w decyzji Komisji z 2018 r. założono zamknięcie „placówek pocztowych” na mniejszych wyspach bez ich zastępowania ⁽³³⁾. Ponieważ nie przedstawiono powodów, dla których sytuacja ta miałaby ulec zmianie, uważają one, że placówki pocztowe powinny zostać zamknięte bez ich zastępowania również w scenariuszu alternatywnym na 2020 r.

3.2.4. Wpływ zmniejszenia skali działalności na udział w rynku

- (46) Zdaniem ITD, Przedsiębiorstwa 1 i JJD należy uwzględnić fakt, iż zmniejszenie skali działalności w scenariuszu alternatywnym spowodowałoby również utratę udziału w rynku przez Post Danmark, a tym samym dalsze zmniejszenie przychodów w scenariuszu alternatywnym w porównaniu z tym, co założyły Dania i Post Danmark w dokonanych przez nie obliczeniach nieponiesionych kosztów netto. Te trzy zainteresowane strony powołują się w tym zakresie na decyzję Komisji z dnia 19 lutego 2018 r. dotyczącą Poczty Czeskiej, w której to decyzji ich zdaniem stwierdzono, że zmniejszenie skali działalności prowadzi do utraty klientów i niższych przychodów ⁽³⁴⁾.

3.2.5. Korzyści niematerialne

- (47) Wszystkie zainteresowane strony uważają, że Komisja powinna była uwzględnić w metodzie nieponiesionych kosztów netto kilka innych kategorii korzyści niematerialnych, które według nich nie zostały uwzględnione przez Danię i Post Danmark w ich obliczeniach nieponiesionych kosztów netto. Korzyści niematerialne, o których mowa, opisano w motywach 48–66.

⁽³²⁾ ITD powołuje się na motyw 11 decyzji z 2018 r.; w motywie tym nie ma jednak mowy o usłudze doręczania przesyłek dla osób niewidomych, lecz wspomniano jedynie beneficjenta rekompensaty z tytułu wykonywania obowiązku świadczenia usługi powszechnej w latach 2017–2019 (tj. Post Danmark).

⁽³³⁾ ITD powołuje się na motyw 153 decyzji z 2018 r.

⁽³⁴⁾ Decyzja Komisji w sprawie pomocy państwa SA.45281 (2017/N) i SA.44859 (2016/FC) – Republika Czeska – Rekompensaty przyznawane przez państwo na rzecz Poczty Czeskiej z tytułu wykonywania obowiązku świadczenia powszechnej usługi pocztowej w latach 2013–2017, motyw 116, dostępna pod adresem: https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_45281. Motyw 116 brzmi: „[...] nie można oczekiwać, że wszystkie szacunkowe oszczędności kosztów wynikające z proponowanego zamknięcia niektórych urzędów pocztowych w scenariuszu alternatywnym mogą zostać w pełni osiągnięte. Kiedy urząd pocztowy zostaje zamknięty, popyt na usługi świadczone przez ten urząd nie znika całkowicie. Ta zmiana popytu wpływa zarówno na koszty, jak i na przychody, w związku z czym należy ją uwzględnić przy obliczaniu ilościowego wpływu scenariusza alternatywnego. Władze czeskie wyjaśniły, że do modelowania zmiany rynku przez popyt wykorzystały badania rynku. Z przeprowadzonych badań wynika, że niektórzy klienci zdecydowaliby się nadal korzystać z usług Poczty Czeskiej po zamknięciu ich urzędu pocztowego i zaspokoiliby swój popyt na usługi w innym urzędzie pocztowym. Część popytu zostałaby jednak nieuchronnie utracona, ponieważ niektórzy klienci przeszliby do innych konkurentów, a niektórzy zdecydowaliby się ograniczyć swój popyt. W rezultacie Poczta Czeska straciłaby przychody z tytułu usług pocztowych i z tytułu usług innych niż pocztowe [...]”.

3.2.5.1. Powszechna obecność

- (48) ITD, Przedsiębiorstwo 1, SLD i JJD zauważają, że w motywach 164 i 165 decyzji o wszczęciu postępowania Komisja uznała, że przy obliczaniu nieponiesionych kosztów netto w scenariuszu faktycznym nie jest konieczne uwzględnienie powszechnej obecności jako korzyści niematerialnej. Na poparcie tego stwierdzenia odnoszą się do wyroku w sprawie T-561/18 ⁽³⁵⁾, w którym Sąd uznał, że dystrybutorzy katalogów, czasopism i gazet również wybierają dystrybutorów nieobjętych obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej.
- (49) ITD i Przedsiębiorstwo 1 uważają ten argument Sądu, na który powołała się Komisja, za niesłuszny, ponieważ nie wszyscy klienci Post Danmark mogą być skłonni do zakupu usług od podmiotów niebędących operatorami świadczącymi usługę powszechną, a wiele organów regulacyjnych uznaje, że powszechna obecność zazwyczaj stanowi korzyść dla operatora świadczącego usługę powszechną, co pozostaje prawdą pomimo obecnej zmiany nawyków komunikacyjnych spowodowanej przez zmiany technologiczne. Na poparcie swoich twierdzeń zainteresowane strony powołują się na sprawozdania organów regulacyjnych w Belgii (IBPT) z 2014 r. ⁽³⁶⁾, we Francji (ARCEP) z 2010 r. ⁽³⁷⁾, sprawozdanie Frontier Economics przygotowane dla Komisji w 2013 r. ⁽³⁸⁾, sprawozdanie Europejskiej Grupy Regulacji Rynku Usług Pocztowych z 2014 r. ⁽³⁹⁾ oraz badanie WIK Consult przygotowane dla Dyrekcji Generalnej ds. Rynku Wewnętrznego, Przemysłu, Przedsiębiorczości i MŚP ⁽⁴⁰⁾.
- (50) Ponadto SLD uważa, że powszechna obecność stanowi ogromną korzyść dla Post Danmark. Stowarzyszenie twierdzi, że wielu klientów chce kupować usługi tylko od operatora, który działa na terenie całego kraju, a zarazem mają oni świadomość, że operator świadczący usługę powszechną jest jedynym, który jest w stanie dostarczać przesyłki na terenie całego kraju, co jest szczególnie istotne w przypadku przeprowadzki w nowe miejsce. SLD w tym zakresie powołuje się na te same sprawozdania ARCEP i Frontier Economics wymienione w motywie 49 oraz na sprawozdanie Europejskiej Grupy Regulacji Rynku Usług Pocztowych z 2011 r. ⁽⁴¹⁾
- (51) JJD przedstawiło podobne uwagi, twierdząc ponadto, że zasięg ogólnokrajowy jest kluczowy dla klientów z branży handlu elektronicznego i generuje prawie 70 % sprzedaży netto Post Danmark w 2020 r. ⁽⁴²⁾ oraz że Post Danmark ma wielu klientów na obszarach wiejskich.

3.2.5.2. Renoma przedsiębiorstwa i wartość marki

- (52) ITD, Przedsiębiorstwo 1, SLD i JJD twierdzą, że obowiązek świadczenia usługi powszechnej uprawnia Post Danmark do drukowania znaczków ze słowem „Danmark” oraz do używania w publicznych urzędach pocztowych emblematu złotej trąbki pocztowej z koroną, co wzbudza wśród klientów zaufanie do świadczonych usług.
- (53) ITD i Przedsiębiorstwo 1 uważają, że chociaż Komisja twierdzi, że renoma przedsiębiorstwa wiąże się jedynie z doręczaniem listów ⁽⁴³⁾, to większość organów krajowych uznaje, że reputacja korporacyjna wynika raczej z posiadania statusu operatora świadczącego usługę powszechną. Również SLD twierdzi, że pozytywny wpływ obowiązku świadczenia usługi powszechnej na wartość marki nie wynika tylko z doręczania listów.
- (54) ITD, Przedsiębiorstwo 1, SLD i JJD twierdzą, że należy uwzględnić możliwość naliczania przez Post Danmark wyższych cen za usługi pocztowe ze względu na wartość marki, ale czynnik ten został pominięty przez Danię i Post Danmark przy obliczaniu nieponiesionych kosztów netto.

⁽³⁵⁾ Wyrok z dnia 5 maja 2021 r., ITD, Brancheorganisation for den danske vejgodstransport A/S i Danske Fragtmænd A/S/Komisja, sprawa T-561/18, ECLI:EU:T:2021:240, pkt 155.

⁽³⁶⁾ Institut belge des services postaux et des télécommunications, Communication du conseil de l'IBPT du 21 Mai 2014 Concernant la Vérification du calcul du coût net du Service Universel Postal en Belgique. Do tego komunikatu załączono następujące sprawozdanie: Tera Consultants, Vérification du calcul du coût net du service universel postal en Belgique – Rapport Général de l'étude Version en ligne avec le 4ème contrat de gestion, maj 2014 r.

⁽³⁷⁾ Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), Définition, typologie et méthodologie d'évaluation des avantages immatériels dans le cadre du service universel postal – Étude réalisée par le cabinet Wik Consult pour le compte de l'ARCEP, maj 2010 r.

⁽³⁸⁾ Frontier Economics, Study on the principles used to calculate the net costs of the postal USO – sprawozdanie dla Komisji Europejskiej], styczeń 2013 r.

⁽³⁹⁾ Europejska Grupa Regulacji Rynku Usług Pocztowych, Exploration of challenges to overcome when implementing a net cost calculation methodology based on a reference scenario – Benchmark of experiences [Analiza problemów, które należy rozwiązać przy wdrażaniu metody obliczania kosztów netto na podstawie scenariusza odniesienia – porównanie doświadczeń], 13 maja 2014 r.

⁽⁴⁰⁾ Wik Consult (sprawozdanie przygotowane dla Komisji Europejskiej), User Needs in the Postal Sector and Evaluation of the Regulatory Framework [Potrzeby użytkownika w sektorze pocztowym oraz ocena ram regulacyjnych], opublikowane 1 marca 2021 r.

⁽⁴¹⁾ Europejska Grupa Regulacji Rynku Usług Pocztowych, Draft ERGP Report on Net Cost Calculation and Evaluation of a Reference Scenario [Projekt sprawozdania Europejskiej Grupy Regulacji Rynku Usług Pocztowych w sprawie obliczania kosztów netto i oceny scenariusza odniesienia], 24 listopada 2011 r., s. 29.

⁽⁴²⁾ Post Nord, Sprawozdanie roczne i sprawozdanie na temat zrównoważonego rozwoju z 2020 r., 24 lutego 2021 r., s. 21.

⁽⁴³⁾ Zainteresowane strony powołują się na motyw 164 i 165 decyzji o wszczęciu postępowania.

3.2.5.3. Skrzynki pocztowe

- (55) ITD, Przedsiębiorstwo 1, SLD i JJD twierdzą, że należy uwzględnić prawo do montażu (czerwonych) skrzynek pocztowych bez opłat w obiektach sektora publicznego oraz wartość wynikającą z prawa własności do wszystkich skrzynek pocztowych, natomiast to prawo i ta wartość zostały pominięte przez Danię i Post Danmark przy obliczaniu nieponiesionych kosztów netto.

3.2.5.4. Znaczkii

- (56) ITD, Przedsiębiorstwo 1 i SLD uważają, że emisja znaczków ma dodatkową wartość, ponieważ posiadanie tego uprawnienia świadczy o wiarygodności, powszechnej obecności i renomie przedsiębiorstwa, a także wiąże się z dostępem do międzynarodowej sieci dostawców usług transportowych na całym świecie, co należy wziąć pod uwagę.
- (57) Na poparcie swojego stanowiska powołują się w szczególności na decyzję Komisji w sprawie Poczty Czeskiej, potwierdzoną przez Sąd w sprawie T-316/18: „[k]orzyść wynikająca z prawa wyłącznego operatora świadczącego usługę powszechną do sprzedaży znaczków pocztowych i innych wartościowych tokenów wynika z faktu, że część sprzedanych znaczków i tokenów nigdy nie jest używana (między innymi dlatego, że są przechowywane w celach filatelistycznych). **Wartość tej korzyści jest wyrażona finansowo jako suma: (i) oszacowanej wartości sprzedanych i niewykorzystanych znaczków pocztowych i tokenów wartościowych oraz (ii) oszacowanych przychodów ze sprzedaży znaczków pocztowych, tokenów wartościowych i innych podobnych produktów do celów filatelistycznych**” ⁽⁴⁴⁾ (wyróżnienie dodane przez zainteresowane strony).

3.2.5.5. Korzyści skali

- (58) ITD, Przedsiębiorstwo 1 i JJD zauważają, że – jak wynika z wielu komunikatów prasowych ⁽⁴⁵⁾ – Post Danmark osiąga korzyści skali. Ponadto twierdzą, że z wielu badań ⁽⁴⁶⁾ wynika, iż operator świadczący usługę powszechną wykorzystuje sieć związaną z obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej do dystrybucji produktów niezwiązanych z tym obowiązkiem, co stanowi niekwestionowane korzyści skali i powinno zostać uwzględnione przy obliczaniu nieponiesionych kosztów netto.
- (59) SLD twierdzi, że Post Danmark jako operator świadczący usługę powszechną osiąga korzyści skali nie tylko dzięki temu, że może wykorzystywać sieć związaną z obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej do obsługi działalności niezwiązanej z tym obowiązkiem, ale również dzięki samemu wolumenowi paczek.
- (60) Danske Medier uważa, że pominięcie korzyści skali wynikających z wypełniania obowiązku świadczenia usługi powszechnej jako korzyści niematerialnej jest niesłuszne. Jego zdaniem Post Danmark osiąga korzyści skali dzięki swojej sieci sortowania i dystrybucji, a także dzięki wykorzystaniu dużych sortowni i specjalnych pojazdów przeznaczonych do konkretnych rodzajów dystrybucji.

3.2.5.6. Siła przetargowa

- (61) SLD twierdzi, że udział Post Danmark w rynku wynikający z samego faktu, że przedsiębiorstwo to jest operatorem świadczącym usługę powszechną, zapewnia mu siłę przetargową.
- (62) Jak twierdzą ITD, Przedsiębiorstwo 1, JJD i SLD, ze sprawozdań ⁽⁴⁷⁾ wynika, iż opinie operatorów świadczących usługę powszechną są w szczególności sposobem uwzględniane przy kształtowaniu polityki przez rząd.

⁽⁴⁴⁾ Decyzja Komisji w sprawie pomocy państwa SA.45281 (2017/N) i SA.44859 (2016/FC) – Republika Czeska – Rekompensaty przyznawane przez państwo na rzecz Poczty Czeskiej z tytułu wykonywania obowiązku świadczenia powszechnej usługi pocztowej w latach 2013–2017, pkt 131, dostępna pod adresem: https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_45281

⁽⁴⁵⁾ Artykuł ze strony internetowej postandparcel.info z 13 czerwca 2012 r. dotyczący partnerstwa między PostNord a Post Danmark (artykuł dostarczony przez ITD pochodzi faktycznie z 4 czerwca 2012 r.) oraz dwa artykuły, na które nie powołują się zainteresowane strony, z 15 listopada 2018 r. i 6 czerwca 2017 r. W artykule z 15 listopada 2018 r. najwyraźniej mowa jest o obsłudze w Thy dystrybucji listów adresowanych do Morsing, gdyż zainteresowane strony podają następujący cytat: „od marca poczta dla mieszkańców Morsing będzie doręczana z centrum dystrybucyjnego w Thy”. Artykuł z 6 czerwca 2017 r. dotyczy nowego centrum obsługi paczek uruchomionego przez Post Danmark w Herning.

⁽⁴⁶⁾ Badania ARCEP, Europejskiej Grupy Regulacji Rynku Usług Pocztowych i Frontier Economics (zob. motyw 49).

⁽⁴⁷⁾ Powołano się na następujące sprawozdania: Postcomm, An assessment of the costs and benefits of Consignia's current Universal Service Provision [Ocena kosztów i korzyści związanych ze świadczeniem przez Consignia usługi powszechnej], czerwiec 2001 r.; oraz sprawozdanie Europejskiej Grupy Regulacji Rynku Usług Pocztowych i Frontier Economics (motyw 49).

3.2.5.7. Efekty reklamowe

- (63) JJD i SLD twierdzą, że Post Danmark czerpie korzyści z możliwości wykorzystywania do celów reklamowych budynków, samochodów i odzieży pracowników poczty z logo przedsiębiorstwa, podczas gdy konkurenci muszą ponosić koszty takiej reklamy.

3.2.5.8. Komplementarność popytu

- (64) JJD, odnosząc się do sprawozdania Europejskiej Grupy Regulacji Rynku Usług Pocztowych ⁽⁴⁸⁾, twierdzi, że operatorzy świadczący usługę powszechną wykorzystują sieć związaną z obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej do świadczenia usług innych niż usługa powszechna, co stanowi znaczną korzyść.

3.2.5.9. Zwolnienia z opłat za parkowanie lub postój

- (65) ITD, Przedsiębiorstwo 1, SLD i JJD twierdzą, że Post Danmark jako operator świadczący usługę powszechną może parkować i zostawiać pojazdy na postoju bez płacenia mandatów lub ponoszenia opłat, co ma znaczną wartość w większych miastach, gdzie konkurenci muszą ponosić opłaty za parkowanie.

3.2.5.10. Dostęp do rejestrów publicznych i informacji o tendencjach dotyczących klientów/popytu

- (66) ITD, Przedsiębiorstwo 1, JJD i SLD uważają, że operator świadczący usługę powszechną ma dostęp do informacji o klientach i popycie pochodzących z rejestrów publicznych, co można wykorzystać do lepszego marketingu produktów pocztowych, a tym samym do pozyskiwania i utrzymywania klientów ⁽⁴⁹⁾.

3.2.6. Obowiązek świadczenia usługi powszechnej jako korzyść

- (67) Danske Medier twierdzi, że Post Danmark uzyskuje dochód netto z tytułu obowiązku świadczenia usługi powszechnej, a zatem nie powinien otrzymywać dotacji.
- (68) Podobnie ITD, Przedsiębiorstwo 1 i SLD uważają, że powierzenie obowiązku świadczenia usługi powszechnej działa na korzyść, a nie na niekorzyść przedsiębiorstwa. SLD zauważa ponadto, że większość operatorów świadczących usługę powszechną nie byłaby w stanie utrzymać się na rynku, gdyby nie powierzono im obowiązku świadczenia usługi powszechnej. Te zainteresowane strony twierdzą, że obowiązek świadczenia usługi powszechnej zapewnia operatorowi ogromne korzyści i że działalność Post Danmark stałaby się jeszcze bardziej nierentowna, gdyby przedsiębiorstwo to nie miało już wypełniać tego obowiązku. Ponadto zdaniem JJD przekonanie, że obowiązek świadczenia usługi powszechnej jest niekorzystny dla Post Danmark, jest błędne, a w rzeczywistości obowiązek ten oznacza korzyść netto, ponieważ wiąże się z nim wiele aspektów pozytywnych.

3.2.7. Przychody ze sprzedaży znaczków

- (69) ITD, Przedsiębiorstwo 1, JJD i SLD twierdzą, że w scenariuszu alternatywnym Post Danmark utraciłoby możliwość emitowania znaczków. W związku z tym podmioty te uważają, że usługi Post Danmark byłyby tańsze w scenariuszu alternatywnym niż w przypadku uzyskiwania wpływów ze sprzedaży znaczków w scenariuszu faktycznym, a przychody przyjęte w scenariuszu alternatywnym przy obliczaniu nieponiesionych kosztów netto za 2020 r. są zbyt wysokie. Zdaniem zainteresowanych stron potwierdza to również sprawozdanie Rigsrevisionen, w którym – jak przekonują – stwierdzono, że Post Danmark osiąga nadmiernie wysoki zysk za listy o wadze do 50 g: „[p]ostępowanie wyjaśniające wykazało, że zysk za listy o wadze do 50 g znacznie wzrósł w okresie od 2011 do 2019 r.” i że „[w] opinii Rigsrevisionen oznacza to, że Urząd Transportu nie miał wystarczających podstaw do ustalenia, czy zyski Post Danmark ze sprzedaży znaczków za listy były rozsądne”. Na potwierdzenie tej tezy zainteresowane strony przedstawiły wykres 2.

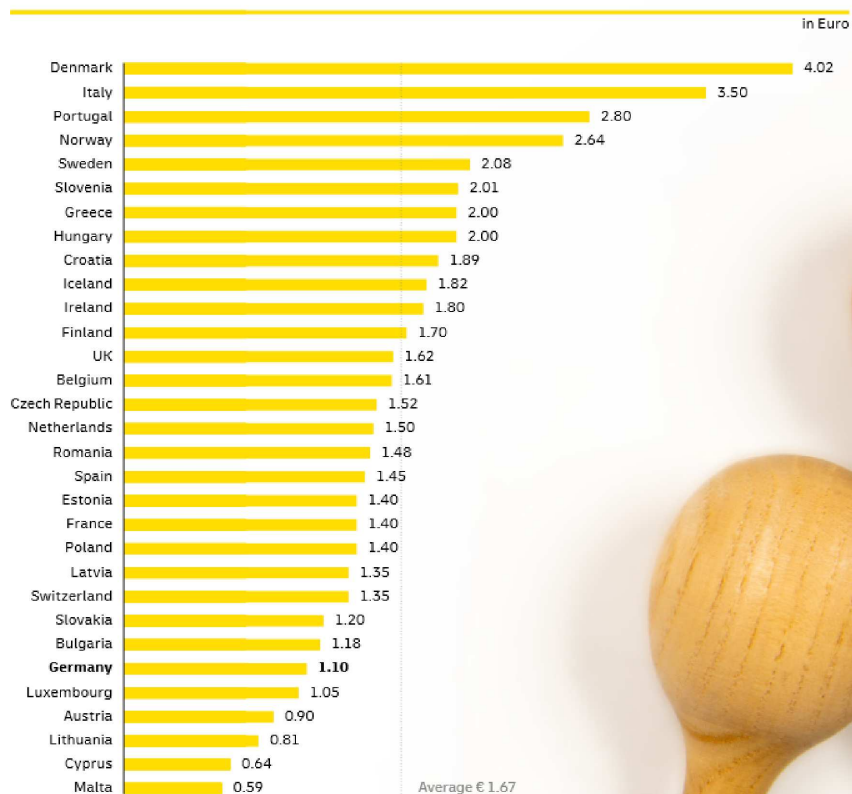
⁽⁴⁸⁾ W sprawozdaniu Europejskiej Grupy Regulacji Rynku Usług Pocztowych na stronie 28 stwierdzono: „komplementarność popytu oznacza, że sprzedaż pewnych przynoszących stratę produktów objętych obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej może spowodować wzrost sprzedaży innych (przynoszących zysk) produktów objętych obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej. Możliwy jest również wpływ na sprzedaż przynoszących zysk produktów niezwiązanych z obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej, a nawet produktów niezwiązanych z usługami pocztowymi”.

⁽⁴⁹⁾ Zainteresowane strony powołują się na trzy sprawozdania: ARCEP (2010), s. 10; Frontier Economics (2013), s. 111 (zob. motyw 49); i Europejskiej Grupy Regulacji Rynku Usług Pocztowych (2011), s. 30 (zob. przypis 41).

Wykres 2

Cena nominalna przesyłek listowych w Europie ⁽⁵⁰⁾

Nominal price for letter mail within Europe

**3.2.8. Domniemane podwójne liczenie**

- (70) ITD i Przedsiębiorstwo 1 zwracają uwagę, że fakt, iż przychody uzyskiwane z paczek nie wynikają ze sprzedaży znaczków, oznacza, że Komisja musi dokładnie zbadać, czy nie dochodzi do podwójnego liczenia, ponieważ inne pozycje w obliczeniach nieponiesionych kosztów netto mogą obejmować tę samą usługę, określoną jako „frankowanie”.

3.2.9. Analiza porównawcza

- (71) ITD, Przedsiębiorstwo 1 i SLD twierdzą, że przedsiębiorstwa wykorzystane przez władze duńskie do analizy porównawczej, tj. Danske Fragtmænd, Posten Norge i Deutsche Post, nie są porównywalne z Post Danmark, a zatem analiza porównawcza nie uzasadnia przychodów Post Danmark w scenariuszu alternatywnym.
- (72) ITD, Przedsiębiorstwo 1 i SLD zwracają uwagę, że wszystkie trzy przedsiębiorstwa wykazują rentowność i w okresie 2017–2019 stale odnotowywały dodatni EBIT (wynik finansowy przed odsetkami i opodatkowaniem), podczas gdy Post Danmark odnotowało w tym okresie ujemny EBIT zarówno w odniesieniu do działalności związanej z obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej, jak i działalności niezwiązanej z tym obowiązkiem.
- (73) Zainteresowane strony wyjaśniają, że w 2019 r. marża EBIT Post Danmark wyniosła -4,4 % w przypadku działalności związanej z obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej i -6,9 % w przypadku działalności niezwiązanej z tym obowiązkiem (łącznie -11,3 %). Twierdzą ponadto, że wydaje się mało prawdopodobne, aby zmniejszenie skali działalności Post Danmark w scenariuszu alternatywnym na 2020 r. mogło zaradzić łącznej ujemnej marży EBIT w wysokości -11,3 %, a tym bardziej zapewnić wygenerowanie zysku na poziomie 3,8 % ⁽⁵¹⁾. Zdaniem zainteresowanych stron nie jest to realne w przypadku przedsiębiorstwa, które stale przynosi straty.

⁽⁵⁰⁾ Nie podano źródła; Komisja ustaliła jednak, że wykres pochodzi prawdopodobnie z opracowanego przez Deutsche Post w 2020 r. dokumentu zatytułowanego „Letter prices in Europe, up-to-date international letter price survey” [Ceny listów w Europie, aktualne badanie cen przesyłek międzynarodowych], dostępnego pod adresem: <https://www.dpdhl.com/content/dam/dpdhl/en/media-center/media-relations/documents/2020/dp-letter-prices-in-europe-2020.pdf>.

⁽⁵¹⁾ Zainteresowane strony powołują się na tabele 6 i 7 w pkt 144 decyzji o wszczęciu postępowania.

- (74) ITD i Przedsiębiorstwo 1 zauważają ponadto dwie różnice – opisane poniżej – między Post Danmark a wybranymi przedsiębiorstwami, które dyskwalifikują je jako właściwe punkty odniesienia do celów analizy porównawczej.
- (75) Deutsche Post nie jest przedsiębiorstwem porównywalnym z Post Danmark, ponieważ w 2019 r. tylko 24 % przychodów Deutsche Post pochodziło z usług w zakresie listów i paczek krajowych, a 70 % – z działalności prowadzonej poza terytorium Niemiec. Głównym przedmiotem działalności Deutsche Post nie są więc listy i paczki, ale usługi logistyczne i usługi transportu towarów. Również segment działalności Deutsche Post niezwiązanej z obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej – pod nazwą Express – jest rentowny, podczas gdy działalność Post Danmark niezwiązana z obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej jest nierentowna.
- (76) Posten Norge nie jest przedsiębiorstwem porównywalnym z Post Danmark, ponieważ jest również przede wszystkim przedsiębiorstwem logistycznym, a segment listów i paczek stanowi jedynie 31 % jego przychodów, podczas gdy większość przychodów generowana jest przez segment usług logistycznych.

3.2.10. Posortowane przesyłki z czasopismami

- (77) Danske Medier twierdzi, że zgodnie z oficjalnym cennikiem Post Danmark cena za dystrybucję posortowanych przesyłek z czasopismami („Sorteret Magasinpost”) wynosi zaledwie 3,50 DKK (0,45 EUR). Podmiot argumentuje, że tak niska cena generuje stratę i że tak duży rabat powinien być niezgodny z przepisami dotyczącymi obowiązku świadczenia usługi powszechnej, ponieważ Post Danmark powinno podnieść ceny do poziomu, który zapobiega ponoszeniu straty.

3.3. Zgodność z dyrektywą 97/67/WE – prawa wyłączne

- (78) Zdaniem ITD, Przedsiębiorstwa 1 i SLD Post Danmark ma prawo wyłączne do emitowania znaczków i zatrzymywania przychodów z ich sprzedaży. Jak twierdzą, to prawo wyłączne wynika z konwencji Światowego Związku Pocztowego⁽⁵²⁾, która w art. 6 ust. 2 pkt 1 stanowi, że: „Znaczkę pocztową: są emitowane i wprowadzane do obiegu wyłącznie na podstawie upoważnienia kraju lub terytorium członkowskiego, zgodnie z aktami wydanymi przez Związek”. Podmioty te twierdzą, że te prawa wyłączne wiążą się z przyznaniem Post Danmark pomocy państwa niezgodnej z prawem i z rynkiem wewnętrznym.

4. UWAGI DANII DOTYCZĄCE DECYZJI O WSZCZĘCIU POSTĘPOWANIA

4.1. Zgodność środka pomocy z prawem

- (79) Dania podtrzymuje swoje stanowisko, że rekompensata z tytułu wykonywania obowiązku świadczenia usługi powszechnej za pierwszą połowę 2020 r. w chwili jej przyznania w dniu 20 grudnia 2019 r. jest zgodna z decyzją w sprawie UOIG. Dania wyjaśnia, że kiedy przyznawała pomoc, nie było politycznej woli finansowania obowiązku świadczenia usługi powszechnej z budżetu państwa po 30 czerwca 2020 r. Rozważano różne scenariusze dotyczące przyszłości obowiązku świadczenia usługi powszechnej w Danii, w tym modele, w których zakres tego obowiązku zostałby znacznie zmieniony (i obejmowałby mniejszą liczbę usług). Ze względu na brak konsensusu politycznego Post Danmark przyznano rekompensatę z tytułu wykonywania obowiązku świadczenia usługi powszechnej w wysokości 15 mln EUR (ok. 112 mln DKK) jedynie za pierwszą połowę 2020 r. Rekompensata z tytułu wykonywania obowiązku świadczenia usługi powszechnej została wypłacona Post Danmark w dniu 6 stycznia 2020 r.
- (80) Zdaniem Danii z powyższego wynika, że w dniu 20 grudnia 2019 r. nic nie świadczyło o tym, by w drugiej połowie 2020 r. miało być konieczne przyznanie dalszej rekompensaty z tytułu wykonywania obowiązku świadczenia usługi powszechnej. Kiedy władze duńskie stwierdziły, że konieczne jest przyznanie większej rekompensaty za 2020 r., stało się dla nich jasne, że pułap 15 mln EUR określony w decyzji w sprawie UOIG zostanie przekroczony i w związku z tym postanowiły zgłosić rekompensatę z tytułu wykonywania obowiązku świadczenia usługi powszechnej za 2020 r. zgodnie z zasadami ramowymi UOIG.
- (81) Ponadto Dania wyjaśnia, że art. 2 ust. 1 lit. a) decyzji w sprawie UOIG odnosi się do już przyznanej rekompensaty:
- „Niniejszą decyzję stosuje się do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych przyznanej przedsiębiorstwom, którym powierzono wykonywanie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, o których mowa w art. 106 ust. 2 Traktatu, należącej do jednej z następujących kategorii:
- a) rekompensata nieprzekraczająca rocznej kwoty 15 mln EUR za świadczenie usług w ogólnym interesie gospodarczym w dziedzinach innych niż transport i infrastruktura transportowa
- [...]” (wyróżnienie dodane przez Danię).

⁽⁵²⁾ Światowy Związek Pocztowy (UPU), organ Organizacji Narodów Zjednoczonych, ustala zasady międzynarodowej wymiany pocztowej. Konwencja Światowego Związku Pocztowego jest dostępna pod adresem: <https://www.upu.int/UPU/media/upu/files/aboutUpu/acts/manualsInThreeVolumes/actInThreeVolumesManualOfConventionMaj3En.pdf>.

- (82) Dania zauważa, że w chwili zgłoszenia i do czasu zatwierdzenia przez Komisję większej rekompensaty za 2020 r. przyznano jedynie 15 mln EUR (w dniu 20 grudnia 2019 r.) i że kwota ta nie przekracza pułapu 15 mln EUR określonego w art. 2 ust. 1 lit. a) decyzji w sprawie UOIG. Ponadto Dania zauważa, że zatwierdzenie rekompensaty przez Komisję, które obejmuje również drugie półrocze 2020 r., nie byłoby wystarczające, aby uznać rekompensatę za przyznaną, ponieważ Dania musiałaby jeszcze ją wdrożyć. W związku z tym, dopóki Dania nie wdrożyła większej rekompensaty za 2020 r. (i tym samym nie przekroczyła pułapu 15 mln EUR), rekompensatę za pierwszą połowę 2020 r. należy uznać za zgodną z prawem.
- (83) W tym względzie władze duńskie zwracają uwagę na rzekomy paradoks zawarty w decyzji o wszczęciu postępowania. Dania wyjaśnia, że jeżeli Komisja zatwierdzi rekompensatę z tytułu wykonywania obowiązku świadczenia usługi powszechnej za 2020 r., wówczas rekompensata za pierwszą połowę 2020 r. byłaby niezgodna z prawem, ale zgodna z rynkiem wewnętrznym; jeżeli jednak Komisja uzna, że cała rekompensata z tytułu wykonywania obowiązku świadczenia usługi powszechnej za 2020 r. jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym, wówczas rekompensata za pierwszą połowę 2020 r. byłaby zgodna z prawem, ponieważ w tym scenariuszu nie zostałby przekroczony próg określony w decyzji w sprawie UOIG.
- (84) Dania uważa, że ponieważ okres od 1 stycznia 2020 r. do 30 czerwca 2020 r. będzie również podlegać ocenie zgodnie z zasadami ramowymi UOIG, nie ma ryzyka, że wymogi dotyczące tych dwóch okresów będą różne (przypis 35 decyzji o wszczęciu postępowania). Ponadto Dania zauważa, że podstawa prawna i przepisy regulujące przyznaną Post Danmark rekompensatę z tytułu wykonywania obowiązku świadczenia usługi powszechnej są identyczne w obu okresach.
- (85) Zdaniem władz duńskich wynika z tego, że nawet jeśli Komisja dojdzie do wniosku, że przyznanie rekompensaty Post Danmark za pierwszą połowę 2020 r. należy uznać za niezgodne z prawem, gdy zostanie przyznana rekompensata za drugą połowę 2020 r., nie oznacza to, że w momencie wydania decyzji o wszczęciu postępowania rekompensata z tytułu wykonywania obowiązku świadczenia usługi powszechnej przyznana Post Danmark za pierwszą połowę 2020 r. była niezgodna z prawem. Rekompensata z tytułu wykonywania obowiązku świadczenia usługi powszechnej za drugą połowę 2020 r. zostanie przyznana po przyjęciu przez Komisję ostatecznej decyzji, ponieważ zgodnie z umową między Danią a Post Danmark przyznanie rekompensaty jest uzależnione od zatwierdzenia przez Komisję. Władze duńskie są zatem zdania, że zgłoszoną rekompensatę z tytułu wykonywania obowiązku świadczenia usługi powszechnej zarówno za pierwszą, jak i za drugą połowę 2020 r. można uznać za zgodną z rynkiem wewnętrznym zgodnie z art. 106 ust. 2 TFUE i zasadami ramowymi UOIG, a ponieważ rekompensata za drugą połowę 2020 r. zostanie przyznana dopiero w tym momencie, nie powstanie problem niezgodności z prawem rekompensaty już przyznanej za pierwszą połowę 2020 r.

4.2. Zgodność z dyrektywą 2006/111/WE

- (86) Aby rozwiązać wątpliwości Komisji dotyczące zgodności z dyrektywą 2006/111/WE, wyrażone w motywach 101–104 decyzji o wszczęciu postępowania, Dania wyjaśniła, w jaki sposób Post Danmark dokonuje alokacji kosztów i przychodów, w jaki sposób prowadzi oddzielne księgi oraz w jaki sposób prowadzony jest nadzór nad tymi rozrachunkami.

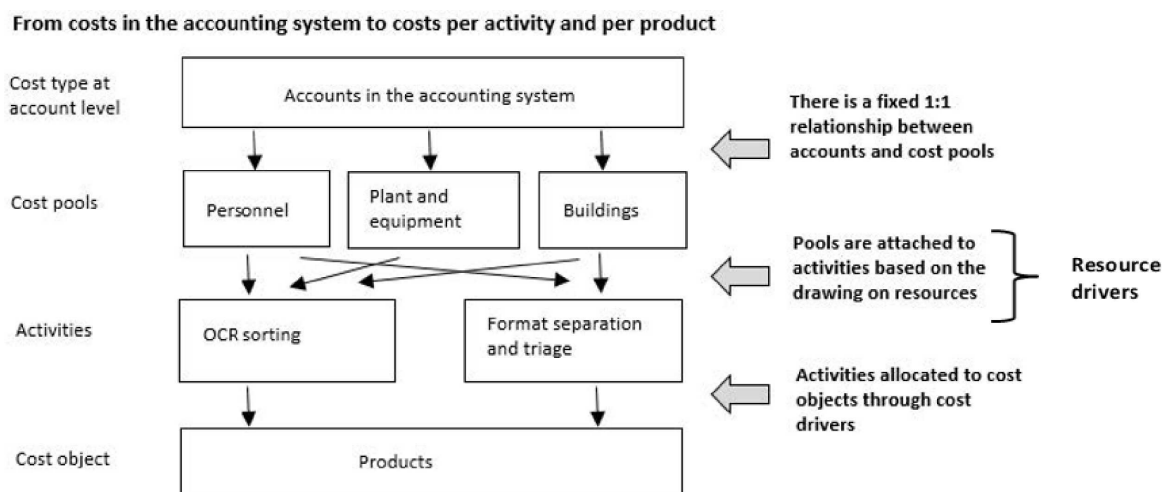
4.2.1. Opis sposobu alokacji kosztów przez Post Danmark

- (87) Dania wyjaśnia, że punktem wyjścia do prowadzenia rachunku kosztów przez Post Danmark jest zapewnienie zgodności z rozporządzeniem w sprawie rachunkowości⁽⁵³⁾, które transponuje art. 14 dyrektywy 97/67/WE. Zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie rachunkowości Post Danmark przygotowało w 2015 r. „Opis stosowanych metod i zasad alokacji kosztów oraz prowadzenia oddzielnych ksiąg regulacyjnych” („opis z 2015 r.”), który został zatwierdzony przez Urząd Lotnictwa Cywilnego i Kolei zgodnie z § 6 ust. 2 rozporządzenia w sprawie rachunkowości⁽⁵⁴⁾.
- (88) Na podstawie opisu z 2015 r. przedsiębiorstwo Post Danmark wdrożyło zarówno alokację kosztów, jak i kategoryzację tych kosztów, co wyjaśniono poniżej. Post Danmark dokonuje alokacji i kategoryzacji kosztów w ramach równoległych i jednocześnie prowadzonych procesów.

⁽⁵³⁾ W 2020 r. obowiązywało rozporządzenie w sprawie rachunkowości z 2014 r. (zob. przypis 28).

⁽⁵⁴⁾ Duński Urząd Lotnictwa Cywilnego i Kolei, Opis zasad i metod, nr ref. TS40103-00031, 25 lutego 2015 r. Urząd Lotnictwa Cywilnego i Kolei jest tym samym organem, który w cytatach w motywach (29) i (69) określany jest jako „Urząd Transportu”.

- (89) Post Danmark alokuje wszystkie koszty i przychody na poziomie nieprzekraczającym EBIT do poszczególnych produktów (tj. usług/produktów, które oferuje, takich jak paczki lub listy, zob. również przykład podany w motywie 92). Koszty i przychody pochodzą z rachunków zysków i strat prowadzonych w systemie informatycznym SAP ⁽⁵⁵⁾, z którego korzysta Post Danmark. Systemem rachunku kosztów objęte są wszystkie jednostki organizacyjne Post Danmark, w tym wszystkie spółki zależne Post Danmark A/S.
- (90) Jak widać na wykresie 3, do alokacji głównych kosztów operacyjnych do poszczególnych produktów lub usług w księgach regulacyjnych (tj. księgach Post Danmark prowadzonych do celów regulacyjnych) na podstawie analizy pochodzenia kosztów stosowana jest metoda rachunku kosztów działań (ABC).

Wykres 3 ⁽⁵⁶⁾

- (91) Dania wyjaśnia, że Post Danmark stosuje metodę ABC do alokacji zarówno kosztów związanych z obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej, jak niezwiązanych z tym obowiązkiem. Na przykład koszty infrastruktury są również alokowane do produktów niezwiązanych z obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej, jeśli do obsługi produktów związanych z obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej i produktów niezwiązanych z tym obowiązkiem wykorzystywana jest ta sama infrastruktura.
- (92) Przykładem alokacji kosztów do produktów lub usług jest proces sortowania paczek, który składa się z sześciu **działań** (produkcja – odbiór paczek sortowanych maszynowo; produkcja – dystrybucja paczek sortowanych maszynowo; eksport paczek; import paczek; produkcja – przyjmowanie i ekspedycja paczek oraz produkcja – wideokodowanie). W związku z tymi sześcioma działaniami ponoszone są koszty personelu (tj. **pula kosztów**). Dostępnych jest [90–100] kodów rejestracji czasu pracy, które umożliwiają przypisanie kosztów personelu do działań (tj. **czynniki zasobowe**). Jednym z przykładów czynnika zasobowego jest kod rejestracji czasu „78720 Produktion MS pakker”, który służy do przypisywania kosztów personelu do działań „produkcja – odbiór paczek sortowanych maszynowo” i „produkcja – dystrybucja paczek sortowanych maszynowo”. Oprócz kosztów personelu działania te mogą również pobierać zasoby z innych pul kosztów, na przykład dotyczących zakładów, urządzeń i budynków. Ostatnim etapem procesu jest przypisanie kosztu działania do obiektu kosztowego (czyli produktu, którym mogą być paczki, listy itp.). Dokonuje się tego za pomocą **czynników kosztotwórczych**. Przykładami czynników kosztotwórczych są ilości lub liczba kursów.
- (93) Koszty, które nie są alokowane za pomocą metody ABC (tj. koszty, które nie są kosztami ponoszonymi w procesach podstawowych – oznaczone jako „pozostałe koszty operacyjne” i „pozostałe koszty”) są alokowane odpowiednio na podstawie bezpośredniej analizy i wyniku zastosowania metody ABC (zob. wykres 4). Za koszty operacyjne niepo-

⁽⁵⁵⁾ Oprogramowanie dostarczane przez niemieckie przedsiębiorstwo SAP SE.

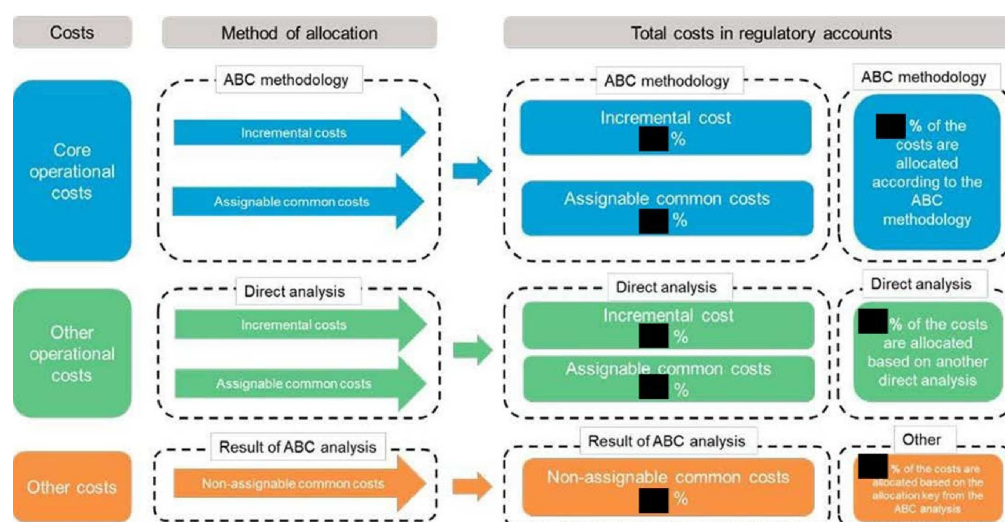
⁽⁵⁶⁾ Wszystkie koszty ujęte na kontach kosztowych w systemie rachunkowości są alokowane do pul kosztów w stosunku 1:1, co oznacza, że jeżeli na kontach wykazano łączne koszty w wysokości 1 mln EUR, to suma kosztów w poszczególnych pulach również wynosi 1 mln EUR. Definicje: pule kosztów to grupy kosztów, które zwiększają wartość obiektów kosztowych (tj. produktów); działanie to czynność wykonywana przez pracownika lub maszynę i pobierająca zasoby z pul kosztów. Wiele działań może pobierać zasoby z tej samej puli kosztów. Analogicznie jedno działanie może pobierać zasoby z kilku różnych pul kosztów; czynniki zasobowe łączą koszt z puli kosztów z działaniem, stanowiąc tym samym „klucz podziałowy”. Czynniki zasobowymi mogą być np. powierzchnia użytkowa budynku lub przebieg pojazdu; czynniki kosztotwórcze łączą działania z obiektami kosztowymi. Przykładem mogą być ilości (ilości przechodzące przez sortownicę są czynnikami kosztotwórczymi), liczba skanowań w punktach obsługi (punkty obsługi otrzymują płatność za każdą zeskanowaną/wydaną paczkę) lub liczba kursów.

noszone w procesach podstawowych uznaje się np. koszty IT i koszty centrum obsługi klienta. Bezpośrednia analiza jest porównywalna z metodą ABC i oznacza przypisanie kosztów wspólnych do produktów na podstawie np. czasu poświęconego przez pracowników w centrum obsługi klienta na wyjaśnienie sprawy dotyczącej konkretnego produktu.

- (94) Oprócz mechanizmów alokacji kosztów koszty w księgach regulacyjnych są ponadto zaliczane do kategorii kosztów przyrostowych ⁽³⁷⁾, kosztów wspólnych, które można przypisać, oraz kosztów wspólnych, których nie można przypisać.
- (95) Wyżej wymienione trzy kategorie kosztów zdefiniowano w następujący sposób:
- 1) Jeżeli koszt odnosi się tylko do jednego produktu, zalicza się go do kategorii kosztów przyrostowych. Na przykład koszty faktur z tytułu opłat terminalowych za wychodzące listy zagraniczne są przypisywane bezpośrednio i w całości do wychodzących listów zagranicznych. Koszty alokowane w ten sposób zarówno do produktów związanych, jak i niezwiązanych z obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej można zaliczyć do kategorii kosztów przyrostowych.
 - 2) Koszty, które nie znikają w przypadku wycofania danej usługi, ale które można przypisać do grupy co najmniej dwóch usług i rozdzielić między nie na podstawie bezpośredniej analizy, są zaliczane do kategorii kosztów wspólnych, które można przypisać. Na przykład koszty IT i koszty centrum obsługi klienta Post Danmark przypisuje się do poszczególnych produktów jako koszty wspólne, które można przypisać, na podstawie bezpośredniej analizy np. czasu, jaki pracownicy poświęcają na każdy produkt. Koszty alokowane w ten sposób zarówno do produktów związanych, jak i niezwiązanych z obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej można zaliczyć do kategorii kosztów wspólnych, które można przypisać.
 - 3) Pozostałe koszty administracyjne związane z funkcjami pomocniczymi, na przykład działem HR, finansowym i prawnym, w przypadku których nie jest możliwe przypisanie kosztów na podstawie bezpośredniej analizy (albo za pomocą metody ABC, albo na podstawie bezpośredniej analizy) do usługi lub grupy usług, są przypisywane do poszczególnych produktów jako koszty wspólne, których nie można przypisać, przy zastosowaniu współczynnika wynikającego z analizy ABC (zob. pomarańczowe pola na wykresie 4). Koszty przypisane w ten sposób zarówno do produktów związanych, jak i niezwiązanych z obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej można zaliczyć do kategorii kosztów wspólnych, których nie można przypisać.

Wykres 4

Kategoryzacja kosztów stosowana przez Post Danmark, dane liczbowe dotyczą 2020 r.

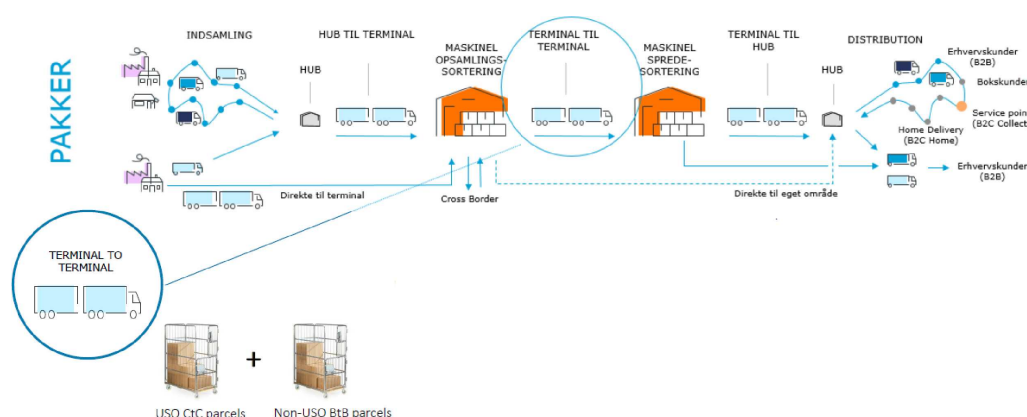


⁽³⁷⁾ Dania uznaje za koszty przyrostowe te koszty, które można bezpośrednio przypisać do jednego produktu na podstawie analizy pochodzenia tych kosztów (zgodnie z art. 14 ust. 3 lit. a) dyrektywy 97/67/WE). Takie koszty mogą być stałe i zmienne oraz znikają w krótkim i średnim okresie (3–5 lat) w przypadku wycofania usługi lub produktu. Dania powołuje się w tym kontekście na: decyzję Komisji 2001/354/WE z dnia 20 marca 2001 r. dotyczącą postępowania na podstawie art. 82 traktatu WE (sprawa COMP/35.141 – Deutsche Post AG) (Dz.U. L 125 z 5.5.2001, s. 27) motywy 6–17 (w szczególności przypis 7), dostępną pod adresem: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32001D0354&qid=1642512369951>; wyrok duńskiego Sądu Najwyższego, nr 2/2008, UfR 2013.1342H, Post Danmark A/S mod Konkurrenserådet, s. 42–43, dostępny pod adresem: https://konkurrencejura.dk/afgoresel/49313/pdf/hoejesteret_dom_af_15_februar_2013_-_post_danmark_as_mod_konkurrenceraadet_post_danmark_i_-_ekskluderende_diskrimination.pdf oraz decyzję Kolegium Odwoławczego ds. Konkurencji z dnia 1 lipca 2005 r., sprawa 2004-0001248, Post Danmark og Forbruger-Kontakt a-s mod Konkurrenserådet (Stadfæstet), s. 94, dostępną pod adresem: <https://www.kfst.dk/media/14150/20050701-kendelse-post-danmark-og-forbrugerkontakt-as-mod-konkurrenceraadet.pdf>.

- (96) Dania wyjaśnia, że wykres 4 należy odczytywać w następujący sposób: Za pomocą metody ABC Post Danmark decyduje o alokacji zasobów do jednego lub większej liczby produktów w ramach bezpośredniej analizy. Jeżeli dane koszty są alokowane do jednego produktu w oparciu o czynnik kosztotwórczy (motyw 92), koszty te zalicza się do kategorii kosztów przyrostowych (górna strzałka w kolorze niebieskim). Jeżeli dane koszty są alokowane do więcej niż jednego produktu, koszty te zalicza się do kategorii kosztów wspólnych, które można przypisać (dolna strzałka w kolorze niebieskim).
- (97) Na wykresie 5 Dania przedstawiła przykład ⁽⁵⁸⁾ ilustrujący sposób kategoryzacji przez Post Danmark kosztów transportu zaadresowanych paczek przesyłanych między klientami prywatnymi (C2C) i między przedsiębiorstwami (B2B). Segment C2C jest objęty obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej, natomiast segment B2B nie jest. Pod uwagę brane są koszty transportu, w tym wynagrodzenie kierowcy, amortyzacja pojazdu i zużycie paliwa. Na każdym etapie procesu kategoryzacja kosztów przebiega w podobny sposób. Inny przykład podano w motywie 98. W obu przykładach przedstawione liczby mają charakter poglądowy.

Wykres 5

Przykład transportu paczek między sortowniami



Liczba godzin (np. 7) × koszt za godzinę (np. 100 DKK)	= 700 DKK
Łączna liczba kilometrów (np. 300) × stawka za kilometr (np. 2 DKK)	= 600 DKK
Koszty łączne = 700 DKK + 600 DKK	= 1 300 DKK
Łączna liczba posortowanych paczek:	33 (10 objętych obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej i 23 nieobjęte obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej)
Koszty przyrostowe ⁽⁵⁹⁾ związane z transportem paczek objętych obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej: 10/33 × 1 300	= 394 DKK
Koszty przyrostowe związane z transportem paczek nieobjętych obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej: 23/33 × 1 300	= 906 DKK

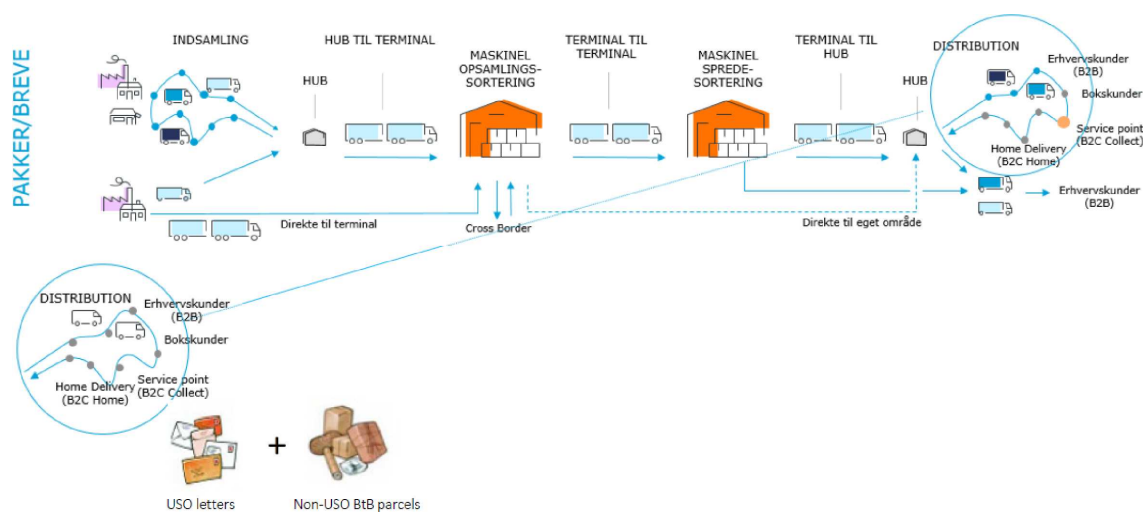
- (98) Przykład na wykresie 6 dotyczy dystrybucji zarówno zaadresowanych listów o wadze do 2 kg, jak i zaadresowanych paczek przesyłanych między przedsiębiorstwami (B2B). Segment zaadresowanych listów jest objęty obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej, natomiast segment paczek B2B nie jest.

⁽⁵⁸⁾ Przykłady pochodzą z raportu Deloitte z 8 czerwca 2021 r. pod tytułem „Independent external review of cost allocation in Post Danmark A/S and PostNord Logistics A/S pursuant to the terms of reference of 11 May 2021” [Niezależna kontrola zewnętrzna alokacji kosztów w Post Danmark A/S i PostNord Logistics A/S zgodnie z SIWZ z dnia 11 maja 2021 r.]. Raport powstał na zlecenie duńskiego Ministerstwa Transportu.

⁽⁵⁹⁾ Transport paczek między sortowniami generuje koszty specyficzne dla danego produktu i dlatego jest zaliczany do kategorii kosztów przyrostowych.

Wykres 6

Przykład dystrybucji zaadresowanych listów o wadze do 2 kg oraz paczek B2B



Liczba dostarczonych listów objętych obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej:	10
Czas potrzebny na dostarczenie jednego listu:	10 sekund
Liczba dostarczonych paczek B2B:	10
Czas potrzebny na dostarczenie jednej paczki:	90 sekund
Liczba kursów zrealizowanych w celu (wspólnego) przewozu listów objętych obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej i paczek B2B:	10
Koszt jednego kursu:	100 DKK
Koszty wspólne, które można przypisać ⁽⁶⁰⁾ , związane z dostarczeniem listów objętych obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej	= 100 DKK
(100 sekund/1 000 sekund × 1 000 DKK)	
Koszty wspólne, które można przypisać, związane z dostarczeniem paczek B2B	= 900 DKK
(900 sekund/1 000 sekund × 1 000 DKK)	

- (99) Z powyższych dwóch przykładów wynika, że w przypadku wszystkich produktów objętych danym procesem koszty są przypisywane w sposób proporcjonalny do stopnia wykorzystania zasobów przez te produkty ⁽⁶¹⁾.

Przegląd metodyki prowadzenia rachunku kosztów przez Post Danmark

- (100) Dania wskazuje ponadto, że w maju 2021 r. duńskie Ministerstwo Transportu zleciło firmie księgowej Deloitte przegląd metodyki prowadzenia rachunku kosztów przez Post Danmark. Post Danmark było głównym podmiotem tego przeglądu. Ponadto Deloitte zbadało fakturowanie między Post Danmark a PostNord Logistics ⁽⁶²⁾. Do celów tego przeglądu Deloitte miało dostęp do ksiąg regulacyjnych i związanej z nimi dokumentacji Post Danmark i PostNord Logistics. Dodatkowo Deloitte zadało szereg pytań obu przedsiębiorstwom.

⁽⁶⁰⁾ Listy są dostarczane razem z paczkami, więc poniesione koszty stanowią koszty wspólne, które można przypisać, dla listów i paczek.

⁽⁶¹⁾ Strona 8 raportu, o którym mowa w przypisie 58.

⁽⁶²⁾ Inna spółka zależna grupy PostNord.

(101) 30 sierpnia 2021 r. Deloitte przedstawiło wnioski z przeglądu ⁽⁶³⁾:

- 1) Post Danmark sporządziło wyczerpujące opisy zasad i metod oraz systemów rejestracji, które służą jako podstawa do obliczania kosztów i ich alokacji do usług powszechnych i usług innych niż usługi powszechne.
- 2) Post Danmark alokuje koszty bezpośrednio do poszczególnych działań, na przykład na podstawie zarejestrowanego czasu. Alokacja kosztów wspólnych odbywa się za pomocą kluczy podziałowych.
- 3) Transakcje biznesowe między spółkami zależnymi grupy PostNord, takimi jak Post Danmark i PostNord Logistics, podlegają tym samym zasadom, które stosuje Post Danmark, tj. dotyczącym rejestracji czasu pracy, stawek godzinowych i kluczy podziałowych.

(102) Podczas przeglądu Deloitte nie stwierdziło, by cokolwiek wskazywało na to, że zasady rachunkowości stosowane przez Post Danmark nie są zgodne z obowiązującym rozporządzeniem w sprawie rachunkowości i ogólnie przyjętymi zasadami rachunkowości.

4.2.2. Opis sposobu alokacji przychodów przez Post Danmark

(103) Kwoty przychodów do przypisania ustalane są na podstawie rachunków zysków i strat w SAP. Większość przychodów wynika ze sprzedaży bezpośredniej zarejestrowanej w systemie fakturowania Post Danmark, a zatem można je przypisać bezpośrednio do produktów i usług końcowych. Alokacja przychodów, które nie wynikają ze sprzedaży bezpośredniej, a zatem nie są objęte systemem fakturowania Post Danmark, odbywa się na podstawie badań ⁽⁶⁴⁾. Badania te zapewniają istnienie związku przyczynowego między zarejestrowanymi przychodami a produktami i usługami, które wygenerowały te przychody.

4.2.3. Opis sposobu prowadzenia oddzielnych ksiąg przez Post Danmark

(104) Dania wyjaśniła, że Post Danmark prowadzi oddzielne księgi regulacyjne zgodnie z obowiązującym rozporządzeniem w sprawie rachunkowości, które wymaga od Post Danmark prowadzenia oddzielnych ksiąg zgodnie z dyrektywą 2006/111/WE. Dania twierdzi również, że rozporządzenie w sprawie rachunkowości jest zgodne z art. 14 ust. 3 dyrektywy 97/67/WE oraz że księgi rachunkowe Post Danmark są zasadniczo oparte na zasadzie przyczynowości, obiektywności, przejrzystości i spójności.

(105) Zgodnie z § 5 ust. 6 rozporządzenia w sprawie rachunkowości w księgach regulacyjnych ujęto konta dla poszczególnych usług objętych obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej oraz dla poszczególnych usług nieobjętych tym obowiązkiem. W oddzielnych księgach regulacyjnych ujmowane są przychody netto ze sprzedaży, koszty przyrostowe, wynik po kosztach przyrostowych, koszty wspólne, które można przypisać, wynik po kosztach wspólnych, które można przypisać, koszty wspólne, których nie można przypisać, oraz wynik EBIT.

(106) Zdaniem Danii do usług nieobjętych obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej alokowano w odpowiednich częściach koszty przyrostowe, koszty wspólne, które można przypisać, oraz koszty wspólne, których nie można przypisać. Udział kosztów alokowanych do usług objętych obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej oraz usług nieobjętych tym obowiązkiem jest w szczególności zgodny z obrotem generowanym przez poszczególne kategorie usług. W tabeli 1 przedstawiono łączne dane liczbowe ujęte w księgach regulacyjnych na 2020 r. w odniesieniu do usług objętych obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej i usług nieobjętych tym obowiązkiem.

Tabela 1

Łączne dane liczbowe ujęte w księgach regulacyjnych na 2020 r.

W mln DKK	Usługi objęte obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej	Usługi nieobjęte obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej
Całkowite obroty	3 774 (*)	1 610
Koszty przyrostowe	[...]	[...]
Koszty wspólne, które można przypisać	[...]	[...]

⁽⁶³⁾ Deloitte, Protokół dodatkowy do przeglądu przeprowadzonego przez Deloitte na podstawie „Specyfikacji istotnych warunków zamówienia na przeprowadzenie niezależnego zewnętrznego przeglądu alokacji kosztów w Post Danmark A/S i PostNord Logistics A/S” z 11 maja 2021 r., 30 sierpnia 2021 r.

⁽⁶⁴⁾ Na przykład w celu wyodrębnienia obrotu wygenerowanego przez pojedyncze krajowe przesyłki listowe, obrót z pojedynczych przesyłek listowych jest dzielony za pomocą badania (próbkiwania) odpowiednio na pojedyncze listy krajowe i pojedyncze wychodzące listy zagraniczne.

W mln DKK	Usługi objęte obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej	Usługi nieobjęte obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej
Koszty wspólne, których nie można przypisać	[...]	[...]
Wynik (EBIT)	- 10	- 16
(*) W całkowitych obrotach uwzględniono zgłoszoną rekompensatę z tytułu wykonywania obowiązku świadczenia usługi powszechnej.		

4.2.4. Opis sposobu prowadzenia nadzoru nad praktykami księgowymi stosowanymi przez Post Danmark

4.2.4.1. Nadzór

- (107) Metody prowadzenia rachunku kosztów przez Post Danmark oraz zasady alokacji kosztów i prowadzenia oddzielnych ksiąg regulacyjnych zostały zatwierdzone przez Duński Urząd Lotnictwa Cywilnego i Kolei (zob. motyw 87) – ten sam organ, który sprawdza, czy Post Danmark przestrzega rozporządzenia w sprawie rachunkowości (obecnie w brzmieniu z 2014 r.). Ponadto biegły rewident sprawdza co roku, czy oddzielne księgi regulacyjne są prowadzone zgodnie z tym samym rozporządzeniem w sprawie rachunkowości ⁽⁶⁵⁾.

4.2.4.2. Ocena adekwatności nadzoru dokonana przez Rigsrevisionen

- (108) Na wniosek duńskiej Komisji Rachunków Publicznych („Statsrevisorerne”) ⁽⁶⁶⁾ Rigsrevisionen przeprowadziło postępowanie wyjaśniające w sprawie nadzoru nad praktykami księgowymi Post Danmark. 15 stycznia 2021 r. Rigsrevisionen ogłosił swoje ustalenia w sprawozdaniu, które udostępnił na stronie internetowej organu.
- (109) W tym samym dniu, w którym opublikowano sprawozdanie Rigsrevisionen, Statsrevisorerne opublikowała swoją ocenę tego sprawozdania ⁽⁶⁷⁾.
- (110) Statsrevisorerne zwróciła uwagę na główne punkty wymienione w sprawozdaniu:
- 1) Wykonując nadzór nad praktykami księgowymi Post Danmark, Duński Urząd Lotnictwa Cywilnego i Kolei polega częściowo na opiniach audytora zewnętrznego Post Danmark, ale nie wymaga, by opinie te były sformułowane z określonym poziomem pewności ⁽⁶⁸⁾.
 - 2) Wbrew wymogom rozporządzenia w sprawie rachunkowości Duński Urząd Lotnictwa Cywilnego i Kolei nie dopilnował, aby audytor zewnętrzny zbadał, czy rejestracja danych przez Post Danmark jest wystarczająco szczegółowa.
 - 3) Duński Urząd Lotnictwa Cywilnego i Kolei nie miał wystarczających podstaw do oceny, czy poziom marż uzyskiwanych przez Post Danmark na pojedynczych przesyłkach listowych jest rozsądny. Duński Urząd Lotnictwa Cywilnego i Kolei nie ma pisemnej procedury zatwierdzania ustalanych przez Post Danmark cen pojedynczych przesyłek listowych i nie określił obiektywnych kryteriów dotyczących tego, co Urząd uznaje za rozsądny zysk.

⁽⁶⁵⁾ Wszystkie dotychczasowe opinie biegłego rewidenta były wydawane bez zastrzeżeń, a od 2014 r. są wydawane z wysokim stopniem pewności.

⁽⁶⁶⁾ Statsrevisorerne czuwa nad tym, aby pieniądze podatników były wydawane zgodnie z wolą duńskiego parlamentu i aby były zarządzane w sposób jak najbardziej efektywny. Członkowie tej komisji są mianowani przez parlament i mogą być członkami parlamentu. Statsrevisorerne może wezwać Główny Organ Kontroli (tj. Rigsrevisionen) do wykonania określonych czynności kontrolnych.

⁽⁶⁷⁾ Ocena ta jest częścią sprawozdania Rigsrevisionen z dnia 15 stycznia 2021 r. i zamieszczona jest na początku sprawozdania („Statsrevisorerne bemærkning”).

⁽⁶⁸⁾ Pewność w kontroli odnosi się do opinii wydawanych przez audytora w odniesieniu do poprawności i kompletności wniosków z kontroli. Aby audytor mógł wydać opinię z wysokim poziomem pewności, musi ograniczyć ryzyko wystąpienia istotnego zniekształcenia w kontrolowanej sprawie. W tym kontekście zob. również sprawozdanie Rigsrevisionen 15 stycznia 2021 r., w którym na stronie 14 stwierdzono, że opinie audytora mogą mieć różne poziomy pewności, a mianowicie: brak pewności, ograniczony stopień pewności, umiarkowany stopień pewności i wysoki stopień pewności. W celu uzyskania wysokiego stopnia pewności audytor przeprowadza obszerny przegląd sprawozdania finansowego.

- 4) Jak wynika z raportu PwC z 2014 r. ⁽⁶⁹⁾, w 2013 r. większość kosztów Post Danmark alokowano do produktów objętych obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej, mimo że produkty te stanowiły mniej niż połowę ogólnej liczby produktów.

(111) Statsrevisorerne sformułowała następujące spostrzeżenia:

- 1) Nadzór nad praktykami księgowymi Post Danmark prowadzony przez Ministerstwo Transportu w latach 2011–2019 nie był sprawowany w sposób w pełni dostateczny.
- 2) Ministerstwo Transportu nie zwróciło się w wystarczającym stopniu o udzielenie informacji na temat tego, czy stosowana przez Post Danmark alokacja kosztów wspólnych i ustalanie cen są zgodne z przepisami, ani tego, na jakiej podstawie odrzucono zarzuty dotyczące subsydiowania skróśnego.
- 3) Konsekwencją tego stanu rzeczy mogą być między innymi wątpliwości co do tego, czy praktyki księgowe Post Danmark są prawidłowe. Statsrevisorerne wzywa zatem Ministerstwo Transportu do wzmocnienia nadzoru nad Post Danmark.

4.2.4.3. Działania następcze podjęte przez Ministra Transportu w związku z ustaleniami Statsrevisorerne i Rigsrevisionen

(112) Dania wyjaśnia, że w dniu 11 lutego 2021 r. Minister Transportu udzielił odpowiedzi Statsrevisorerne na podstawie danych uzyskanych od Post Danmark i KPMG (podmiotu prowadzącego od 2013 r. księgowość Post Danmark), a także PwC. W odpowiedzi tej Minister zauważa, że ze sprawozdania Rigsrevisionen wynika przede wszystkim, iż Ministerstwo Transportu nadzorowało obszary, które zgodnie z prawem ma obowiązek nadzorować.

(113) Ponadto Minister koryguje błędne, zdaniem Danii, stwierdzenie, że z raportu PwC z 2014 r. wynika, iż większość kosztów alokowano do produktów objętych obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej, mimo że produkty te stanowiły mniej niż połowę ogólnej liczby produktów:

- 1) Zdaniem Danii raport PwC nie zawierał informacji dotyczących całkowitej liczby pozycji objętych i nieobjętych obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej. Już z tego powodu stwierdzenie zawarte w sprawozdaniu Rigsrevisionen (motyw 33) jest błędne z faktycznego punktu widzenia.
- 2) Co więcej, ponieważ produkty różnią się pod względem cech, wymagań dotyczących obsługi oraz właściwości fizycznych i mogą podlegać różnym procesom operacyjnym, liczba pozycji objętych i nieobjętych obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej nie byłaby, zdaniem Danii, odpowiednim parametrem do oceny, czy alokacja kosztów jest właściwa. Poszczególne rodzaje pozycji nie generują takich samych kosztów w łańcuchu produkcji ⁽⁷⁰⁾.
- 3) Ponadto z ksiąg regulacyjnych Post Danmark ⁽⁷¹⁾ wynika, że np. w 2020 r. działalność związana z obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej stanowiła 70 % działalności przedsiębiorstwa, biorąc pod uwagę obrót. Analogicznie działalność związana z obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej odpowiada za 70 % kosztów.

(114) Minister wyjaśnia, że w wyniku przeglądu przeprowadzonego przez PwC stwierdzono, że alokacja kosztów przez Post Danmark prowadzona była w sposób uzasadniony, prawidłowy i zgodny z wymogami regulacyjnymi.

(115) Minister odnotowuje jednak niewystarczający pod pewnymi względami nadzór nad praktykami księgowymi Post Danmark i przedstawia następujące wymogi, które należy spełnić od roku obrotowego 2020 i w latach następnych:

- 1) Należy formalnie uzgodnić z audytorem zewnętrznym, KPMG, że sprawozdania z badania rocznego sprawozdania finansowego będą miały wysoki poziom pewności, tak jak miało to miejsce w przypadku sprawozdań za lata obrotowe 2014–2019.

⁽⁶⁹⁾ PwC, 4 grudnia 2014 r., Trafikstyrelsen, Gennemgang af produktøkonomi for tjenester, omfattet af befordringspligten for Post Danmark A/S.

⁽⁷⁰⁾ Na przykład z jednej strony koszty doręczenia paczki B2B (nieobjętej obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej) są niższe niż koszty doręczenia do domu paczki B2C (objętej obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej). Natomiast koszty doręczenia objętego obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej listu krajowego z terminem doręczenia w ciągu pięciu dni roboczych są niższe niż koszty doręczenia nieobjętego obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej listu z terminem doręczenia w następnym dniu roboczym.

⁽⁷¹⁾ <https://www.postnord.dk/om-os/finansiel-information/regulatorisk-regnskab>.

- 2) Należy zobowiązać księgowego zewnętrznego Post Danmark do jednoznacznego stwierdzenia we wnioskach, że sprawdził on, czy rejestracja danych przez Post Danmark jest wystarczająco szczegółowa. Minister zauważył, że aby wydać opinię z wysokim poziomem pewności, wymagane jest przeprowadzenie takiego badania dotyczącego rejestracji danych, co faktycznie miało miejsce w okresie 2014–2019, w którym wydawano opinie z takim poziomem pewności ⁽⁷²⁾, nawet jeśli nie było to formalnie wymagane przez Duński Urząd Lotnictwa Cywilnego i Kolei ⁽⁷³⁾. Fakt, że księgowy zewnętrzny Post Danmark musiał już określać, czy dane wykorzystane do prowadzenia ksiąg regulacyjnych są kompletne i poprawne, wynika z § 3 rozporządzenia w sprawie rachunkowości, która stanowi: „Post Danmark zapewnia wystarczająco szczegółową rejestrację danych, tak aby systemy rachunkowości i systemy statystyczne Post Danmark mogły w dowolnym czasie stanowić podstawę sprawozdań finansowych dotyczących produktu, o których mowa w § 4”. Zgodność z § 3 jest podstawowym warunkiem wstępnym prowadzenia oddzielnych ksiąg regulacyjnych, o których mowa w § 4 rozporządzenia w sprawie rachunkowości, które z kolei muszą być prowadzone zgodnie z zasadami i metodami określonymi w sekcji 5 rozporządzenia w sprawie rachunkowości. Wydanie przez audytora opinii na temat spełnienia przez Post Danmark wymogów § 5 ust. 1–3 rozporządzenia w sprawie rachunkowości oznacza również pośrednio weryfikację zapisów danych stanowiących podstawę prowadzenia księgi regulacyjnej.
- 3) Należy zobowiązać Duński Urząd Lotnictwa Cywilnego i Kolei do przygotowania procedur i wytycznych w celu uzyskania lepszej podstawy do oceny, czy zyski Post Danmark z opłat pocztowych naliczanych za listy o wadze do 50 g są rozsądne. W maju 2021 r. Duński Urząd Lotnictwa Cywilnego i Kolei wprowadził pisemną procedurę wewnętrzną zatwierdzania ceny opłacanych znaczkami krajowych listów ekonomicznych o wadze do 50 g wysyłanych jako pojedyncze przesyłki. Jest to jedyny produkt, którego cena podlega regulacji.

4.2.4.4. Wnioski Rigsrevisionen po otrzymaniu odpowiedzi Ministra Transportu

- (116) W dniu 5 marca 2021 r. Rigsrevisionen opublikował informację dodatkową, w której zawarł ocenę odpowiedzi Ministra Transportu z 11 lutego 2021 r. ⁽⁷⁴⁾ W tej informacji dodatkowej Rigsrevisionen stwierdza, co następuje:
- 1) Środki wprowadzone przez Ministra Transportu dotyczące stopnia pewności przyjętego w opinii audytora zewnętrznego oraz wymogu sformułowania przez audytora jednoznacznego wniosku w sprawie rejestracji danych są właściwe i mogą wzmocnić nadzór nad praktykami księgowymi Post Danmark. W związku z tym Rigsrevisionen uznał, że ta część postępowania wyjaśniającego została zamknięta.
 - 2) Rigsrevisionen będzie nadal monitorować procedury zatwierdzania cen Post Danmark oraz inicjatywy podejmowane przez Ministra Transportu oraz będzie informować o tym Statsrevisorerne w celu zagwarantowania, że w przypadku ewentualnych wątpliwości w przyszłości nadzór dopilnuje, aby Post Danmark przestrzegało obowiązujących przepisów.

4.2.5. Wniosek Danii dotyczący rachunku kosztów

- (117) Biorąc zatem pod uwagę zmiany w zakresie nadzoru, które będą obowiązywać od 2020 r., oraz faktyczne metody alokacji kosztów stosowane przez Post Danmark, Dania twierdzi, że podstawą oceny przez Komisję zgodności praktyk księgowych Post Danmark z dyrektywą 97/67/WE, dyrektywą 2006/111/WE i zasadami ramowymi UIG może być nadzór regulacyjny i coroczny przegląd przeprowadzany przez niezależnych audytorów.

⁽⁷²⁾ KPMG – podmiot prowadzący księgowość Post Danmark – przeprowadził badania zgodnie z Międzynarodowym Standardem Usług Atestacyjnych „Usługi atestacyjne inne niż badania lub przeglądy historycznych informacji finansowych” (ISAE 3000) oraz dodatkowymi wymogami duńskiego rozporządzenia w sprawie rachunkowości, aby uzyskać wystarczającą pewność co do tego, czy Post Danmark spełniło wymogi określone w § 5 ust. 1–3 rozporządzenia w sprawie rachunkowości. W ramach swojej pracy KPMG kieruje pytania do kierownictwa i pracowników Post Danmark oraz przeprowadza procedury analityczne i kontrole wyrywkowe systemu obliczeniowego wykorzystywanego do sporządzania ksiąg finansowych i sprawozdań finansowych Post Danmark. W szczególności te ostatnie stanowią istotną podstawę do prowadzenia ksiąg regulacyjnych.

⁽⁷³⁾ Należy zwrócić uwagę, że opinie wydane przez PwC w latach 2008–2013 miały ograniczony (w języku duńskim: „begrænset”) poziom pewności, ale były sporządzone na podstawie opinii Deloitte na temat dokumentacji wzorcowej, która to opinia została wydana z wysokim poziomem pewności.

⁽⁷⁴⁾ Folketinget Rigsrevisionen, Rigsrevisionens notat om beretning om tilsynet med Post Danmarks regnskabspraksis, marzec 2021 r., dokument dostępny pod adresem: <https://rigsrevisionen.dk/Media/A/F/404-21.pdf>.

4.3. Zgodność z metodą nieponiesionych kosztów netto

4.3.1. Dane wejściowe dotyczące nieponiesionych kosztów netto

- (118) Zdaniem Danii Rigsrevisionen zauważa, że nie zwrócono się wyraźnie do audytora zewnętrznego o sprawdzenie rejestracji danych wejściowych. Jak jednak wyjaśniono w motywie 115 pkt 2, audytor zewnętrzny Post Danmark (KPMG) sprawdził faktyczną rejestrację danych podczas badania sprawozdań finansowych Post Danmark, ponieważ jest to wymagane w celu przedstawienia opinii z wysokim poziomem pewności. Sytuacja taka miała miejsce również w 2020 r., co zostało wyraźnie odnotowane w oświadczeniu audytora ⁽⁷⁵⁾.
- (119) W związku z tym Dania twierdzi, że nie powinno być wątpliwości, iż obliczenia nieponiesionych kosztów netto na 2020 r. spełniają wymogi dyrektywy 2006/111/WE zgodnie z pkt 18 zasad ramowych UOIG.

4.3.2. Założenie przyjęte w scenariuszu alternatywnym w odniesieniu do metody nieponiesionych kosztów netto

- (120) W motywach 148–151 decyzji o wszczęciu postępowania Komisja wyraża wątpliwości co do wpływu sugerowanych zmian w scenariuszu alternatywnym na koszty jednostkowe Post Danmark:

4.3.2.1. Zmniejszenie skali działalności przedsiębiorstwa (mniejszy wolumen przesyłek)

- (121) Dania zgadza się, że – co do zasady – mniejszy wolumen przesyłek prowadzi do generowania wyższych kosztów jednostkowych i odwrotnie (motyw 149 lit. a) decyzji o wszczęciu postępowania). Ze względu na malejące wolumeny przesyłek w korespondencji biznesowej Post Danmark od kilku lat odnotowuje wzrost średnich kosztów całkowitych przesyłek listowych objętych obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej w swoich księgach regulacyjnych. Scenariusz alternatywny odzwierciedla jednak sytuację, w której Post Danmark zoptymalizowało usługę w zakresie doręczania listów. Główne dostosowania wprowadzone w scenariuszu alternatywnym to zamknięcie jednej sortowni listów i [5–10] węzłów dystrybucyjnych oraz ograniczenie obsługi na obszarach wiejskich i w mniejszych miastach.
- (122) Zakładane w scenariuszu alternatywnym (i) niższy poziom usług na obszarach wiejskich oraz (ii) mniej rozbudowana infrastruktura skutkują obniżeniem ogólnego poziomu kosztów w łańcuchu wartości na obszarach wiejskich. Oznacza to, że Post Danmark w scenariuszu alternatywnym obniżył koszty (zob. tabela 4 i 6 w sekcji 6.3.1.7.1), tak że koszty jednostkowe mierzone jako średnie koszty całkowite na obszarach wiejskich są niższe w scenariuszu alternatywnym niż w scenariuszu faktycznym.
- (123) W przypadku obszarów miejskich (w przeciwieństwie do obszarów wiejskich) mniej rozbudowana infrastruktura występuje tylko w scenariuszu alternatywnym. Na tych obszarach, biorąc pod uwagę wszystkie czynniki, koszty jednostkowe pozostałyby w scenariuszu alternatywnym na tym samym poziomie, co w scenariuszu faktycznym.
- (124) Dania uważa zatem, że połączone efekty zmniejszenia wolumenu przesyłek i ograniczenia infrastruktury oznaczają brak wzrostu całkowitych kosztów jednostkowych.

4.3.2.2. Zamknięcie sortowni i węzłów dystrybucyjnych oraz wpływ na koszty transportu

- (125) Zasadniczo można by się spodziewać, że zamknięcie części infrastruktury potrzebnej do świadczenia usługi dostarczania przesyłek oznacza zwiększenie odległości transportu między pozostałymi elementami infrastruktury. Konieczność pokonywania większych odległości oznaczałaby wzrost kosztów transportu, jednak Dania uznała, że w scenariuszu alternatywnym koszty transportu nie wzrosłyby, co skłoniło Komisję do wyrażenia wątpliwości w tej kwestii.
- (126) Dania wyjaśniła, że w 2020 r. Post Danmark prowadziło dwie sortownie. Decyzję o liczbie funkcjonujących sortowni lub węzłów dystrybucyjnych podjęto na podstawie kryteriów optymalności i opłacalności. Biorąc pod uwagę liczbę sortowanych przesyłek, w odniesieniu do działalności operacyjnej prowadzonej w 2020 r. za najbardziej optymalne i opłacalne rozwiązanie uznano funkcjonowanie dwóch sortowni, ponieważ koszt jednostkowy w przypadku jednej

⁽⁷⁵⁾ Wszystkie sprawozdania audytora od 2007 r. są dostępne w internecie: <https://www.postnord.dk/om-os/finansiel-information/regulatorisk-regnskab>.

większej sortowni byłby wyższy. Przejście z dwóch sortowni na jedną nastąpi, gdy wolumen sortowanych przesyłek spadnie poniżej określonego poziomu. W scenariuszu alternatywnym liczba przesyłek faktycznie spadnie poniżej poziomu uzasadniającego dalsze prowadzenie dwóch sortowni. Dania podkreśla również, że Post Danmark jako operator świadczący usługę powszechną nie zawsze jest w stanie ograniczyć przepustowość w odpowiedzi na zmiany na rynku pocztowym, jeżeli istnieje ryzyko, że w przyszłości takie ograniczenia uniemożliwiłyby mu wywiązanie się z obowiązku świadczenia usługi powszechnej, co wiąże się z pewnymi wymogami dotyczącymi poziomu usług, które Post Danmark musi spełnić.

- (127) W strukturze złożonej z dwóch sortowni (**scenariusz faktyczny**) każda z nich obsługuje określony obszar geograficzny, a proces sortowania przebiega dwuetapowo. Przesyłki pocztowe odbierane na obszarze geograficznym podlegającym jednej z sortowni są „sortowane po odbiorze” po dotarciu do sortowni. Przesyłki przeznaczone do dystrybucji na obszarze geograficznym podlegającym drugiej sortowni są następnie transportowane do tej drugiej sortowni. Przed dystrybucją wszystkie przesyłki pocztowe w tej sortowni (również te pochodzące z pierwszej sortowni) są „sortowane przed dystrybucją”, czyli rozdzielane do węzłów dystrybucyjnych. [70–80] % przesyłek listowych pochodzi z Danii wschodniej i dlatego najwięcej przesyłek przetwarzanych jest w sortowni w Taastrup (Dania wschodnia).
- (128) W **scenariuszu alternatywnym** funkcjonowałaby tylko jedna sortownia, która wystarczy do obsługi zmniejszonego wolumenu przesyłek pocztowych przeznaczonych do dystrybucji. Przy jednej sortowni wzrosną odległości transportu z miejsc odbioru do sortowni, jak również odległość transportu z sortowni do węzłów dystrybucyjnych. Jednocześnie jednak wyeliminowany zostanie transport między dwiema sortowniami.
- (129) W strukturze złożonej z jednej sortowni (**scenariusz alternatywny**) proces sortowania przebiega jednoetapowo, czyli przesyłki pocztowe są jednocześnie sortowane „po odbiorze” i „przed dystrybucją” w zależności od lokalizacji geograficznej i tras. Oznacza to, że przesyłki nie są przewożone do innej sortowni w celu „sortowania przed dystrybucją”. W związku z tym wszystkie listy w strukturze złożonej z jednej sortowni będą przechodzić przez jeden proces sortowania w Danii wschodniej, podczas gdy w scenariuszu faktycznym niektóre z nich przechodziłyby przez dwa procesy sortowania.
- (130) Dania zauważa, że po uwzględnieniu powyższego (transport między sortowniami równoważy większą odległość między sortownią, która będzie nadal funkcjonować, a węzłami i trasami) w obliczeniach nieponiesionych kosztów netto całkowite koszty transportu w strukturze złożonej z jednej sortowni (scenariusz alternatywny) pozostaną takie same i nie zmienią się znacząco w porównaniu z całkowitymi kosztami w strukturze złożonej z dwóch sortowni (scenariusz faktyczny).
- (131) Dalej zilustrowano to w sposób następujący: w scenariuszu faktycznym pokonywanych jest [5–10] tras dziennie z sortowni na wschodzie do sortowni na zachodzie oraz [5–10] tras dziennie z sortowni na zachodzie do sortowni na wschodzie. Długość jednej trasy wynosi około [200–300] km, co oznacza codzienne pokonywanie łącznej odległości wynoszącej około [...] × [...] km = [...] km (zob. wykres 7).

Wykres 7

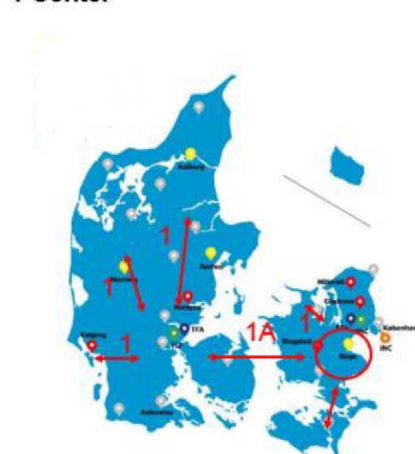
Sortownie

2 Centers



1 & 1A – Center to/from hub transportation
2 – Center to center transportation

1 Center



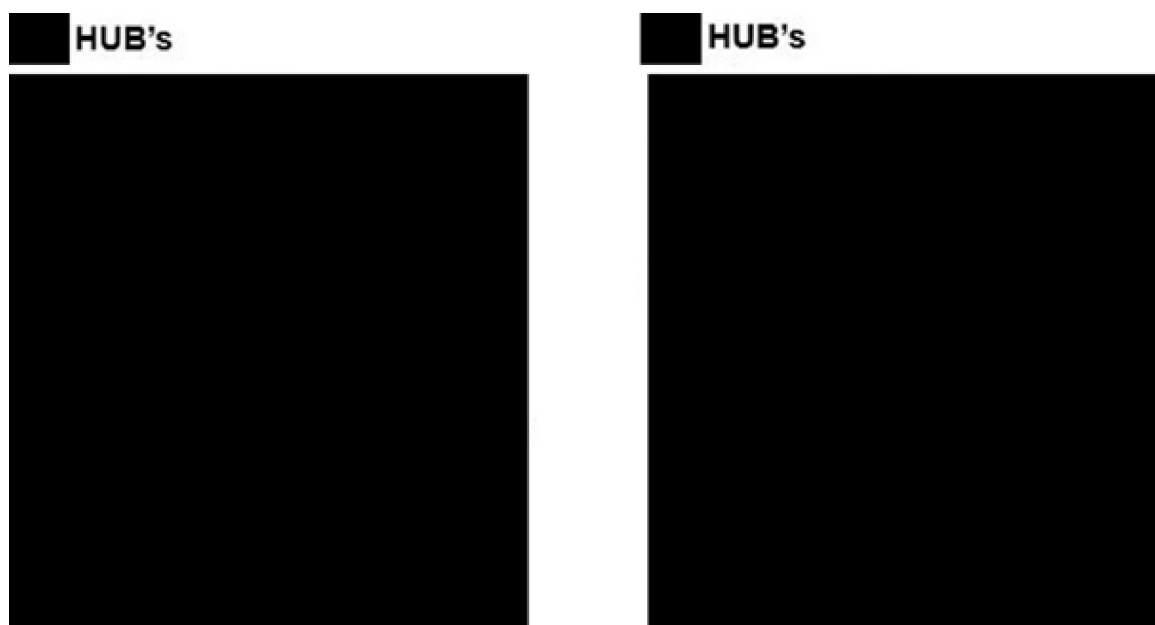
- (132) Na wykresie 7 przedstawiono dwie mapy Danii. Czerwone kółka pokazują orientacyjną lokalizację sortowni w Danii. Na mapie po lewej stronie przedstawiono strukturę scenariusza faktycznego z dwiema sortowniami, natomiast na mapie po prawej stronie przedstawiono strukturę scenariusza alternatywnego z jedną sortownią.
- (133) W scenariuszu alternatywnym odległości transportu z miejsc odbioru do jednej sortowni, jak również odległość transportu z sortowni do węzłów dystrybucyjnych, wzrosną. Jednocześnie jednak wyeliminowany zostanie transport między dwiema sortowniami. Z uwagi na fakt, że większość przesyłek pocztowych jest nadawana w Danii wschodniej (motyw 127), w scenariuszu alternatywnym zakłada się utrzymanie sortowni w Danii wschodniej, a sortownia w Danii zachodniej zostałaby zamknięta ⁽⁷⁶⁾. Oznacza to, że struktura złożona z jednej sortowni nie ma wpływu na odległości transportu z sortowni do węzłów i odwrotnie w Danii wschodniej.
- (134) Również odległości transportu przesyłek pocztowych z Danii wschodniej do Danii zachodniej będą takie same – różnica polega jedynie na tym, że odległości te są pokonywane po tym, jak przesyłki pocztowe zostaną posortowane „przed dystrybucją” w strukturze złożonej z jednej sortowni; podczas gdy w strukturze złożonej z dwóch sortowni przesyłki pocztowe są sortowane w zależności od lokalizacji geograficznej dopiero w drodze do Danii zachodniej ([5–10] tras ze wschodu na zachód daje w przybliżeniu [...] × [...] km = [...] km, zob. motyw 131 i „1A” na mapie po prawej stronie na wykresie 6).
- (135) Odległości transportu między jedną sortownią znajdującą się w Danii wschodniej a węzłami w Danii zachodniej wzrosną. Te większe odległości odpowiadają jednak uwzględnionym w scenariuszu faktycznym trasom między sortowniami w Danii zachodniej do Danii wschodniej (około [...] × [...] km = [...] km – zob. motyw 131 i „1A” na mapie po prawej stronie na wykresie 7).
- (136) Wzrosną jedynie odległości transportu przesyłek nadawanych i odbieranych w Danii zachodniej. Zdaniem Danii nie oznacza to jednak, że wzrosną również koszty. Ponieważ wolumen przesyłek w scenariuszu alternatywnym jest mniejszy niż w scenariuszu faktycznym, przesyłki nadawane i odbierane w Danii zachodniej można włączyć do już istniejących [10–20] tras dziennych z Danii wschodniej do zachodniej i odwrotnie. Jak wyjaśniono w motywach 134 i 135, tych [10–20] tras dziennie zasadniczo pozostaje również w scenariuszu alternatywnym.
- (137) Podsumowując, w strukturze złożonej z jednej sortowni łączna odległość transportu wynosząca około [...] km ([...] + [...]) jest pokonywana na trasach obejmujących „1A”. Jest to taka sama łączna odległość jak w scenariuszu faktycznym.
- (138) Jeżeli chodzi o węzły dystrybucyjne, w 2020 r. Post Danmark prowadziło [10–20] tego rodzaju placówek (**scenariusz faktyczny**). Wspomniane [10–20] węzłów uznano za liczbę niezbędną do wykonywania obowiązku świadczenia usługi powszechnej w 2020 r. Post Danmark stale dostosowuje swoją infrastrukturę, aby zoptymalizować związane z nią koszty. Na przykład jeszcze w 2018 r. Post Danmark prowadziło [20–30] węzłów. Fakt prowadzenia [10–20] węzłów w 2020 r. oznacza zatem znaczne obniżenie ich liczby. Taka zmiana nie jest zaskakująca, ponieważ rynki, na których działa Post Danmark, nie są statyczne, lecz zmienne i dynamiczne. Wolumeny przesyłek mogą ulegać znacznym zmianom z roku na rok i z uwagi na to na przestrzeni lat dostosowywano infrastrukturę.
- (139) Zmniejszenie liczby węzłów dystrybucyjnych z [10–20] do [10–20] w **scenariuszu alternatywnym** spowodowałoby, podobnie jak w przypadku sortowni, również zwiększenie odległości, ale tym razem między węzłami dystrybucyjnymi a punktami obsługi. Jednocześnie jednak mniejsza liczba węzłów dystrybucyjnych dostosowana do mniejszych wolumenów przesyłek oznacza, że w porównaniu ze scenariuszem faktycznym wiele tras między sortowniami a węzłami dystrybucyjnymi zostaje wyeliminowanych.
- (140) Na wykresie 8 pokazano, że w scenariuszu alternatywnym zamknięcie węzłów dystrybucyjnych [5–10] nie będzie dotyczyło wszystkich obszarów kraju. Obszarami, na których węzły zostaną zlikwidowane, są: Fionia, część Jutlandii Południowej (oba regiony położone w Danii zachodniej) oraz Zelandia środkowa, południowa i zachodnia (Dania wschodnia). Na obszarach objętych skutkami likwidacji węzłów odległości transportu z sortowni do węzłów dystrybucyjnych zmniejszą się, ponieważ trasy z sortowni będą wychodzić w mniejszej liczbie kierunków, ale nadal

⁽⁷⁶⁾ Dania, dla zapewnienia przejrzystości, zwróciła uwagę Komisji na fakt, że od 2023 r. Post Danmark i tak ma zamknąć swoją sortownię w Danii zachodniej (komunikat prasowy PostNord z 8 czerwca 2022 r.). Obecnie (w 2022 r.) dzienny wolumen listów wynosi około 700 000. Szacuje się, że w ciągu najbliższych dziesięciu lat dzienny wolumen listów spadnie do 300 000. Zdaniem Danii nie ma to wpływu na nieponiesione koszty netto w 2020 r., ponieważ wolumen w scenariuszu faktycznym na 2020 r. nadal uzasadnia funkcjonowanie dwóch sortowni.

konieczny będzie transport przesyłek do mniejszych składów/punktów obsługi, tak więc zmniejszenie liczby kierunków skutkuje tym, że odległości transportu pozostają na tym samym poziomie co w scenariuszu faktycznym. Wynika to z faktu, że nadal trzeba transportować przesyłki do mniejszych składów/punktów obsługi, przez co liczba tras jest mniejsza, ale ich długość wzrasta.

Wykres 8

Węzły dystrybucyjne



- (141) Dla jednego z obszarów objętych skutkami likwidacji węzłów, na przykład obszaru w Zelandii środkowej i zachodniej, w strukturze złożonej z [10–20] węzłów dystrybucyjnych w scenariuszu faktycznym istnieją codzienne trasy do [...], [...] i [...], co daje łącznie odległości transportu wynoszące [300–400] km z i do sortowni w Taastrup (sortownia w Danii wschodniej) ⁽⁷⁷⁾.
- (142) W strukturze złożonej z [10–20] węzłów w scenariuszu alternatywnym węzeł w [...] obsługuje obszary [...] i [...]. Pozostaje transport z Taastrup do [...] – długość tej trasy wynosi około [...] km w obie strony. Węzeł [...] będzie musiał przygotować przesyłki listowe do dystrybucji dla całego obszaru (a więc obszaru własnego oraz obszarów węzłów w [...] i [...] w scenariuszu faktycznym). Następnie przygotowane przesyłki pocztowe są przewożone z [...] do [...] oraz z [...] do [...], gdzie znajdują się mniejsze składy/punkty obsługi, z których rozpoczyna się dystrybucja do gospodarstw domowych. Długość tras w obie strony z [...] do [...] oraz z [...] do [...] wynosi około [...] km dziennie.
- (143) Oznacza to, że w scenariuszu alternatywnym pokonywana jest łączna odległość transportu wynosząca [200–300] km ([...] km + [...] km) w porównaniu z [300–400] km w strukturze złożonej z [10–20] węzłów, zob. motyw 141).
- (144) Na tej podstawie Dania i Post Danmark szacują zatem, że całkowite koszty transportu w odniesieniu do [10–20] węzłów w scenariuszu alternatywnym pozostaną mniej więcej na tym samym poziomie co koszty transportu w odniesieniu do [10–20] węzłów w scenariuszu faktycznym, a zatem koszty transportu nie ulegną znacznej zmianie.
- (145) Ponadto Post Danmark już teraz transportuje przesyłki do punktów obsługi. Nawet jeśli w scenariuszu alternatywnym do punktów obsługi na obszarach wiejskich dostarczane będą większe ilości przesyłek, nie spowoduje to wzrostu kosztów, ponieważ przy obecnej ładowności pojazdów można obsłużyć również te ilości. Zaprzymanie dystrybucji do gospodarstw domowych na obszarach wiejskich i w mniejszych miastach nie powoduje zatem wzrostu kosztów transportu.

⁽⁷⁷⁾ Trasa z [...] do [...] w obie strony daje [...] km; z [...] do [...] w obie strony daje [...] km; i z [...] do [...] w obie strony daje [...] km: [...] + [...] + [...] = [300–400] km.

- (146) Biorąc pod uwagę wyjaśnienia zawarte w motywach 126–145, Dania uważa, że pomimo faktu, iż w pewnych nie-licznych przypadkach może zaistnieć konieczność pokonania większych odległości w celu dostarczenia listu lub paczki, koszty transportu nie wzrastają.

4.3.2.3. Wniosek

- (147) Stosownie do wyjaśnień przedstawionych w sekcjach 4.3.2.1 i 4.3.2.2 Dania jest zdania, że wątpliwości Komisji co do wpływu założeń przyjętych w scenariuszu alternatywnym na koszty jednostkowe Post Danmark zostały w pełni rozwiązane.

4.3.3. Wniosek Danii dotyczący metody nieponiesionych kosztów netto

- (148) W związku z powyższym Dania stwierdza, że stosowana przez nią metoda nieponiesionych kosztów netto jest zgodna z wymogami określonymi w zasadach ramowych UOIG i dyrektywie 97/67/WE.

5. UWAGI DANII DOTYCZĄCE UWAG ZAINTERESOWANYCH STRON

5.1. Zgodność z dyrektywą 2006/111/WE

- (149) Ogólnie rzecz biorąc, Dania nawiązuje do swoich wcześniejszych stwierdzeń dotyczących sprawozdania Rigsrevisionen, ale także bardziej szczegółowo ustosunkowuje się do niektórych wypowiedzi zainteresowanych stron.
- (150) Zainteresowane strony twierdzą, że Rigsrevisionen uznał nadzór nad księgowością Post Danmark za niedostateczny (motyw 28). Dania wyjaśnia, że stwierdzenie to nie jest zgodne z prawdą. Rigsrevisionen używa raczej sformułowania „nie był sprawowany w sposób w pełni dostateczny”⁽⁷⁸⁾, co zdaniem Danii znacznie odbiega od określenia nadzoru jako „niedostateczny”. Wynika to również ze skali ocen stosowanej przez Rigsrevisionen. Rigsrevisionen opatrzył swoje sprawozdanie statusem „niewielkie zastrzeżenia”, co jest drugim najlepszym wynikiem w skali ocen stosowanej przez organ⁽⁷⁹⁾.
- (151) Zainteresowane strony twierdzą również, że coroczne badania sprawozdań finansowych Post Danmark przeprowadzane przez audytorów zewnętrznych nie są wiarygodne (motyw 29), ponieważ: (i) nie było kryteriów określających, kiedy wynik badania zostaje uznany za zadowalający, oraz (ii) Duński Urząd Lotnictwa Cywilnego i Kolei nie dopilnował, aby audytor zbadał, czy Post Danmark rejestrowało dane na wystarczająco szczegółowym poziomie. Dania zwraca uwagę na fakt, że w sprawozdaniach audytora za lata obrotowe 2014–2019 zadeklarowano wysoki poziom pewności. Ponadto w związku ze sprawozdaniem Rigsrevisionen Ministerstwo Transportu zwróciło się z wyraźnym wnioskiem, aby audytor zewnętrzny kontynuował prowadzenie badania z wysokim poziomem pewności od roku obrotowego 2020. Wysoki poziom pewności oznacza również, że audytor faktycznie sprawdza rejestrację danych (motyw 115). Dania wyjaśnia, że przedłożyła Komisji sprawozdanie audytora za rok 2020 i że z tego sprawozdania wynika, iż zostało ono sporządzone z wysokim poziomem pewności.
- (152) Dania powtarza, że twierdzenie zainteresowanych stron (motywy 33 i 34), iż wszystkie koszty wspólne są przypisane do obowiązku świadczenia usługi powszechnej, jest błędne. W rzeczywistości Post Danmark dokonuje alokacji kosztów (związanych z obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej oraz niezwiązanych z tym obowiązkiem) w oparciu o pobieranie zasobów wykazane w analizie ABC lub innej bezpośredniej analizie dotyczącej pochodzenia kosztów. Ponadto Dania zauważa, że twierdzenia ITD są nieuzasadnione i identyczne z przedstawionymi w sprawie T-561/18, które Sąd odrzucił w wyroku z dnia 5 maja 2021 r.⁽⁸⁰⁾

5.2. Zgodność z metodą nieponiesionych kosztów netto

- (153) W odniesieniu do metody nieponiesionych kosztów netto Dania podkreśla, że nawet gdyby nieponiesione koszty netto zostały uznane za zbyt wysokie, nie oznaczałoby to, że rekompensata również byłaby zbyt wysoka, ponieważ rzeczywista rekompensata stanowi jedynie 58 % nieponiesionych kosztów netto⁽⁸¹⁾.

⁽⁷⁸⁾ Wersja w języku duńskim: „ikke har været helt tilfredsstillende”.

⁽⁷⁹⁾ Zob.: <https://rigsrevisionen.dk/statsrevisorerne/statsrevisorernes-karakterskala>.

⁽⁸⁰⁾ Wyrok z dnia 5 maja 2021 r., ITD, Brancheorganisation for den danske vejgodstransport A/S i Danske Fragtmænd A/S/Komisja, sprawa T-561/18, EU:T:2021:240, pkt 292–293 i 295.

⁽⁸¹⁾ Ponadto Dania podkreśla, że rekompensata z tytułu wykonywania przez Post Danmark obowiązku świadczenia usługi powszechnej w 2020 r. jest niższa niż obliczony deficyt netto wynikający z obowiązku świadczenia usługi powszechnej i ustalony na podstawie ksiąg regulacyjnych, który zdaniem Danii wynosi 233 mln DKK w 2020 r. Pomimo rekompensaty z tytułu wykonywania obowiązku świadczenia usługi powszechnej, wykazywanej jako przychody w księgach regulacyjnych, usługi świadczone w ramach obowiązku świadczenia usługi powszechnej wygenerowały deficyt netto w wysokości 10 mln DKK, zob.: <https://www.postnord.dk/om-os/finansiel-information/regulatorisk-regnskab>.

- (154) W celu dodatkowego zapewnienia, aby nie doszło do nadmiernej rekompensaty, i zgodnie ze swoją standardową procedurą władze duńskie przeprowadzą z pomocą biegłego rewidenta przegląd *ex post* rzeczywistych nieponiesionych kosztów netto na 2020 r. na podstawie rzeczywistych danych liczbowych za 2020 r.

5.2.1. Założenia przyjęte w scenariuszu alternatywnym

- (155) Oprócz kwestii, co do których Komisja wyraźnie wyraziła swoje wątpliwości (tj. zmniejszenie skali działalności przedsiębiorstwa oraz ograniczenie liczby sortowni i węzłów), Dania przedstawia również następujące uwagi w związku z krytyką scenariusza alternatywnego przez zainteresowane strony (motywy 40–45). Prawdopodobny scenariusz alternatywny nie zakłada, że Post Danmark całkowicie zaprzestanie świadczyć usługi w zakresie doręczania listów na obszarach wiejskich (tracąc tym samym wszystkie przychody, jakie osiąga na tych obszarach w scenariuszu faktycznym). Realna jest raczej optymalizacja usług na obszarach wiejskich. Oznacza to obniżenie poziomu usług (np. wycofanie z oferty dostawy do domu, ale oferowanie możliwości odbioru w punkcie), ale utrzymanie dystrybucji. Pozwala to na obniżenie kosztów i pociąga za sobą utratę niektórych przychodów (ale nie wszystkich).
- (156) Zainteresowane strony uważają, że bezpłatne doręczanie przesyłek do osób niewidomych będzie kontynuowane. Dania potwierdza jednak, że usługa bezpłatnego doręczania przesyłek do osób niewidomych zostanie wstrzymana⁽⁸²⁾, co było już przewidziane w decyzji z 2018 r. (tabela 2 w motywie 160 decyzji z 2018 r.).
- (157) W szczególności w odniesieniu do sieci DPD (motyw 42) Dania zauważa, że jest to usługa, która funkcjonuje w obrocie pod znakiem towarowym DPD i która już istnieje w scenariuszu faktycznym oraz do realizacji której wykorzystuje się własną sieć⁽⁸³⁾, która jest całkowicie odrębna i niezależna od obecnej usługi międzynarodowej dystrybucji korespondencji i paczek, świadczonej przez Post Danmark zgodnie z konwencją Światowego Związku Pocztowego. Umowę z DPD zawarła grupa PostNord, a więc obejmuje ona swoim zasięgiem kraje nordyckie. Umowa z DPD będzie obowiązywać co najmniej przez najbliższe lata, gdyż jej pierwotny termin wygaśnięcia to [...]. Zaprzestanie świadczenia przez Post Danmark własnych międzynarodowych usług pocztowych przewidzianych w konwencji Światowego Związku Pocztowego nie ma wpływu na koszty związane z paczkami DPD.
- (158) W odniesieniu do domniemanego zastąpienia ogólnokrajowej dystrybucji korespondencji biznesowej dostawą jeden dzień w tygodniu na obszarach miejskich (motyw 44) Dania zauważa, że twierdzenie to jest błędne i że w scenariuszu alternatywnym Post Danmark nadal oferowałoby dystrybucję korespondencji biznesowej, ale przy niższym poziomie usług (zob. motyw 155).
- (159) W odniesieniu do zastąpienia placówek pocztowych punktami obsługi na mniejszych wyspach (motyw 45) Dania zauważa, że w przeciwieństwie do scenariusza alternatywnego przedstawionego w decyzji z 2018 r. Post Danmark będzie nadal oferować dystrybucję pojedynczych przesyłek (listów i paczek) w scenariuszu alternatywnym na 2020 r., ponieważ –inaczej niż w chwili zgłoszenia Komisji rekompensaty z tytułu wykonywania obowiązku świadczenia usługi powszechnej na lata 2017–2019 – dystrybucja pojedynczych przesyłek jest obecnie opłacalna w scenariuszu faktycznym na 2020 r. Obecna opłacalność dystrybucji pojedynczych przesyłek wynika z połączenia czynników, jakimi są: mniejsza liczba przesyłek, wyższe ceny oraz wdrożenie nowego modelu produkcji. Z tego powodu placówki pocztowe zostają utrzymane; na mniejszych wyspach bez stałego połączenia oferta produktów dostępnych w placówkach będzie jednak ograniczona w porównaniu ze scenariuszem faktycznym. Listy i paczki można nadal odbierać w placówce lub wysyłać z placówki; jednak np. etykietę na paczkę należy kupić przez internet, za pośrednictwem aplikacji, lub w placówce pocztowej w części kontynentalnej. Zakup takiej etykiety na mniejszej wyspie bez stałego połączenia nie byłby już możliwy.

5.2.2. Wpływ zmniejszenia skali działalności na udział w rynku

- (160) Dania wyjaśnia, że sprawa Poczty Czeskiej, do której odnoszą się zainteresowane strony (motyw 46), pokazuje, że zamknięcie niektórych urzędów pocztowych w scenariuszu alternatywnym może prowadzić do spadku wolumenu przesyłek, ponieważ niektórzy klienci przeszliby do konkurentów, a niektórzy zdecydowaliby się ograniczyć swoje zapotrzebowanie na usługi. W scenariuszu alternatywnym Post Danmark nie zamyka jednak żadnych urzędów pocztowych (lub „placówek”) (motyw 159), a zatem Dania uważa, że sprawa Poczty Czeskiej nie ma zastosowania do obliczeń nieponiesionych kosztów netto związanych z obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej przez Post Danmark na 2020 r.

⁽⁸²⁾ Zob. również sprawozdania przedstawione przez zainteresowane strony: sprawozdanie Europejskiej Grupy Regulacji Rynku Usług Pocztowych, s. 17 oraz sprawozdanie Frontier Economics, s. 58.

⁽⁸³⁾ W ramach tej sieci grupa PostNord przekazuje grupie DPD swoje paczki międzynarodowe wysyłane z krajów nordyckich (Danii, Szwecji, Norwegii i Finlandii) do pozostałych krajów Europy, a grupa DPD przekazuje grupie PostNord paczki ze swojej europejskiej sieci adresowane do odbiorców w krajach nordyckich.

- (161) Dania zgadza się, że obniżony poziom usług w scenariuszu alternatywnym, wynikający z optymalizacji usługi doręczenia korespondencji biznesowej, doprowadziłby do spadku wolumenu przesyłek. Spowodowałoby to utratę przychodów zarówno w odniesieniu do produktów objętych obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej, jak i produktów nieobjętych tym obowiązkiem. Dania twierdzi, że uwzględniła w nieponiesionych kosztach netto utracone przychody zarówno w przypadku priorytetowej, jak i ekonomicznej korespondencji biznesowej.

5.2.3. Korzyści niematerialne

5.2.3.1. Powszechna obecność

- (162) W odniesieniu do powszechnej obecności (sekcja 3.2.5.1) Dania powołuje się na wnioski sformułowane przez Sąd w sprawie T-561/18. W sprawie tej Sąd uznał, że dowody przedstawione przez skarżących nie pozwalają stwierdzić, że korzyść niematerialna związana z powszechną obecnością powinna być uwzględniona przy obliczaniu nieponiesionych kosztów netto na lata 2017–2019 ⁽⁸⁴⁾. Ponieważ zainteresowane strony powołują się na te same dowody, Dania uważa, że w przedmiotowym przypadku należy wyciągnąć takie same wnioski.
- (163) Ponadto, i dotyczy to wszystkich potencjalnych korzyści niematerialnych, powszechna obecność powinna być uwzględniona jako korzyść niematerialna przy obliczaniu nieponiesionych kosztów netto jedynie w takim zakresie, w jakim Post Danmark nie utrzymałoby powszechnej obecności, gdyby nie wykonywało obowiązku świadczenia usługi powszechnej, i pod warunkiem, że Post Danmark odnosi korzyść z tej powszechnej obecności. Ponieważ w scenariuszu alternatywnym Post Danmark utrzymuje powszechną obecność (zasięg geograficzny jest taki sam) głównie dzięki działalności związanej z obsługą paczek, powszechna obecność nie wynika z samego obowiązku świadczenia usługi powszechnej, ale z innych rodzajów działalności, które zostaną utrzymane w scenariuszu alternatywnym. W tym względzie Dania wskazuje, że większość dowodów ⁽⁸⁵⁾ przedstawionych przez zainteresowane strony na poparcie tezy, że Post Danmark powinno było uwzględnić powszechną obecność jako korzyść niematerialną w scenariuszu alternatywnym, odnosi się do paczek, a to tylko potwierdza argumentację Danii. Drugi dowód ⁽⁸⁶⁾ jest nieaktualny i nie uwzględnia cyfryzacji prowadzonej od 2000 r.
- (164) W odniesieniu do innego badania, przeprowadzonego przez ARCEP ⁽⁸⁷⁾, na które powołują się zainteresowane strony, Dania wyjaśnia, że badanie to raczej potwierdza założenie, aby w scenariuszu alternatywnym nie przypisywać wartości powszechnej obecności. W sprawozdaniu tym stwierdzono bowiem, że w scenariuszu alternatywnym powszechna obecność La Poste (francuskiego przedsiębiorstwa pocztowego) nie uległaby zasadniczej zmianie, a zatem powszechna obecność wynikająca z obowiązku świadczenia usługi powszechnej nie stanowi korzyści niematerialnej do celów obliczania nieponiesionych kosztów netto ⁽⁸⁸⁾. Sprawozdanie ARCEP potwierdza zatem jedynie wnioski Sądu zawarte w pkt 154 wyroku T-561/18, a mianowicie, że należy rozważyć, czy powszechna obecność stanowi korzyść niematerialną, oraz że nie powinna być ona systemowo uznawana za korzyść podlegającą odliczeniu w nieponiesionych kosztach netto.
- (165) Sprawozdanie IBPT ⁽⁸⁹⁾ przedstawione przez ITD również potwierdza ten wniosek: po przeprowadzeniu szczegółowej oceny sytuacji Bpost stwierdzono, że powszechna obecność nie przynosi Bpost korzyści niematerialnej, ponieważ jedyną korzyścią, jaką Bpost uzyskuje z obowiązku świadczenia usług na całym terytorium Belgii, jest zwiększenie wolumenu przesyłek, a ta korzyść została uwzględniona w scenariuszu alternatywnym ⁽⁹⁰⁾.

5.2.3.2. Renoma przedsiębiorstwa i wartość marki

- (166) W kwestii tego, czy renoma przedsiębiorstwa jest korzyścią niematerialną do celów nieponiesionych kosztów netto (sekcja 3.2.5.2), Dania zauważa, że status operatora świadczącego usługę powszechną w Danii nie niesie ze sobą dodatniej wartości. Dania przyznaje, że sytuacja ta może jednak wyglądać inaczej w innych krajach. W Danii poziom usług został obniżony (przesyłki nie są teraz doręczane na następny dzień roboczy, tylko w ciągu pięciu dni roboczych), a ceny wzrosły. W rezultacie ogół społeczeństwa kojarzy Post Danmark z drogimi i powolnymi usługami. Dotyczy to również paczek, które mogą być doręczane na następny dzień roboczy, o ile nie zaliczają się do kategorii „listów maxi”, które są doręczane w ciągu pięciu dni roboczych.

⁽⁸⁴⁾ Wyrok z dnia 5 maja 2021 r., ITD, Brancheorganisation for den danske vejgodstransport A/S i Danske Fragtmænd A/S/Komisja, sprawa T-561/18, ECLI:EU:T:2021:240, pkt 159.

⁽⁸⁵⁾ Cytat ze sprawozdania rocznego i sprawozdania na temat zrównoważonego rozwoju PostNord AB z 2017 r. (s. 6) i badanie WIK Consult z 2021 r. (przypis 40).

⁽⁸⁶⁾ Sprawozdanie Copenhagen Economics z 2008 r.

⁽⁸⁷⁾ ARCEP, Définition, typologie et méthodologie d'évaluation des avantages immatériels dans le cadre du Service Universel Postal (2010).

⁽⁸⁸⁾ Zob. przypis 87, s. 42.

⁽⁸⁹⁾ IBPT, Communication du conseil de l'IBPT du 21 May 2014 concernant la vérification du calcul du coût net du service universel postal en Belgique (2014).

⁽⁹⁰⁾ Zob. przypis 89, s. 99.

(167) Zdaniem Danii różne analizy potwierdzają pogląd, że reputacja Post Danmark jest wątpliwa:

- 1) Analiza wizerunku przeprowadzona przez Reputation Institute w 2019 r. ⁽⁹¹⁾ pokazuje, że ocena marki korporacyjnej PostNord (Post Danmark działa w Danii pod nazwą „PostNord”) jest niska, a wartość marki z biegiem lat spada. Reputation Institute stwierdza, że marka PostNord jest znacznie słabsza w porównaniu z konkurentami i że nawet marki nowych podmiotów funkcjonujących w sektorze są oceniane lepiej niż PostNord. Ponadto Reputation Institute zaleca znaczne zwiększenie [...] w przyszłości, ponieważ obecna siła marki stanowi barierę dla [...] lub nawet [...].
- 2) Z rankingu przedstawionego przez duński instytut IFO Image Analysis wynika, że PostNord od 2009 r. uzyskuje stosunkowo niskie oceny pod względem ogólnego wizerunku, a od 2017 r. zajmuje ostatnią pozycję jako duńskie przedsiębiorstwo o najgorszym wizerunku spośród wszystkich firm uwzględnionych w analizach.

(168) Ponadto Dania zauważa, że nie jest prawdą, iż Post Danmark ma prawo wyłączne do używania słowa „Danmark”. Zgodnie z przepisami Światowego Związku Pocztowego i ustawą pocztową znaczki emitowane przez Post Danmark muszą zawierać słowo „Danmark”; jednak w szerszym ujęciu nie jest to prawo wyłączne.

5.2.3.3. Skrzynki pocztowe

(169) Odnosząc się do twierdzenia, że Post Danmark ma prawo do montowania skrzynek pocztowych w obiektach publicznych (sekcja 3.2.5.3), Dania wskazuje, że Post Danmark musi zwrócić się do odpowiednich organów lub przedsiębiorstw będących właścicielami danego budynku, jeżeli chce zamontować w nim skrzynki pocztowe ⁽⁹²⁾. Do montażu skrzynek pocztowych na poboczach wymagana jest zgoda władz lokalnych. Ogólnie rzecz biorąc, wszystkie przedsiębiorstwa pocztowe mają prawo do montowania skrzynek pocztowych pod pewnymi warunkami ⁽⁹³⁾.

5.2.3.4. Znaczki

(170) Zainteresowane strony twierdzą, że niewykorzystane znaczki i znaczki przechowywane do celów filatelistycznych powinny być uwzględnione jako korzyść niematerialna przy obliczaniu nieponiesionych kosztów netto, a powołują się przy tym na decyzję Komisji z 2018 r. dotyczącą Poczty Czeskiej (sekcja 3.2.5.4).

(171) W scenariuszu alternatywnym Post Danmark albo nadal emitowałoby znaczki (np. z napisem „PostNord” zamiast „Danmark”) i nadal oferowałoby produkty filatelistyczne, albo zrezygnowałoby ze znaczków na rzecz etykiet. Zgodnie z podejściem zachowawczym Post Danmark zgadza się jednak na odliczenie korzyści w postaci niewykorzystanych znaczków i produktów filatelistycznych.

(172) W rocznym sprawozdaniu finansowym Post Danmark znaczki niewykorzystane przez klientów są ujmowane jako składnik pasywów Post Danmark. W 2020 r. jego wartość została ustalona na 30 mln DKK. Dania przyznaje, że nieoprocenowana pożyczka, którą w ten sposób uzyskuje Post Danmark (w formie niewykorzystanych znaczków), stanowi korzyść dla Post Danmark. Wartość tej korzyści oblicza się jako koszt odsetek od oprocentowanej pożyczki w tej samej wysokości co wartość pasywów Post Danmark w postaci niewykorzystanych znaczków. Stopę procentową ustalono zachowawczo na [0–5] %, a zatem wartość tych odsetek wynosi w 2020 r. około [...] DKK.

(173) Post Danmark uważa, że stopa procentowa wynosząca [0–5] % jest zachowawcza, ponieważ została oparta na analizie cen transferowych pożyczki międzygrupowej w kwocie znacznie wyższej niż wartość niewykorzystanych znaczków ustalona na 30 mln DKK. Post Danmark uzyskało od grupy PostNord konkretne informacje na temat takiej pożyczki przy następujących założeniach:

- 1) data rozpoczęcia: 1 stycznia 2020 r.;
- 2) okres: dwa lata;
- 3) kapitał: 30 mln DKK.

⁽⁹¹⁾ Reputation Institute, PostNord Corporate Brand, In context of the 50 most prominent corporate brands [Marka korporacyjna PostNord, w kontekście 50 najbardziej znaczących marek korporacyjnych], 22 maja 2019 r.

⁽⁹²⁾ § 13 ust. 2 ogólnego zarządzenia administracyjnego nr 727 w sprawie doręczania przesyłek pocztowych i funkcjonowania przedsiębiorstw pocztowych.

⁽⁹³⁾ § 13 ust. 1 ogólnego zarządzenia administracyjnego nr 727 w sprawie doręczania przesyłek pocztowych i funkcjonowania przedsiębiorstw pocztowych.

- (174) Na tej podstawie Post Danmark otrzymało następujące informacje o warunkach pożyczki:
- 1) Stopa oprocentowania CIBOR ⁽⁹⁴⁾ kredytu obrotowego: [...] W ⁽⁹⁵⁾ + [0–5] %
 - 2) Stała stopa oprocentowania w wysokości [0–5] % rocznie.
- (175) Wynika z tego, że pożyczka w wysokości 30 mln DKK byłaby oprocentowana stałą stopą procentową w wysokości [0–5] % rocznie, czyli znacznie poniżej zastosowanej stopy procentowej w wysokości [0–5] % rocznie. Wartość wynikającej z tego korzyści wynosi [...] DKK.
- (176) Gdyby Post Danmark przeszło na etykiety, należy założyć, że część z nich również nie będzie wykorzystana. Dlatego uwzględnienie całej korzyści w wysokości [...] DKK jest zdaniem Danii podejściem bardzo zachowawczym.
- (177) Ponadto Dania obliczyła zysk z produktów filatelistycznych na [...] mln DKK rocznie. Obrót ze sprzedaży znaczków, roczników, katalogów rocznych itp., które nie służą do frankowania, kształtuje się na poziomie [...] mln DKK rocznie. Na obrót ten składa się [...] mln DKK za właściwe produkty filatelistyczne oraz [...] mln DKK za znaczki, które nie są wykorzystywane ze względu na ich wartość filatelistyczną ⁽⁹⁶⁾ – ponieważ albo są kolekcjonowane, albo przepadają bez wykorzystania. Koszty, które należy uwzględnić przy obliczaniu zysku/straty, przedstawiono w tabeli 2.

Tabela 2

Koszty istotne przy obliczaniu korzyści wynikającej ze sprzedaży produktów filatelistycznych

Zysk/strata ze sprzedaży produktów filatelistycznych	mln DKK
Obrót	[...]
Wytwarzanie produktów filatelistycznych	[...]
Projektowanie znaczków	[...]
Wysyłka	[...]
Linia dla klientów	[...]
Koszty ogólne	[...]
Zysk/strata	[...]

5.2.3.5. Korzyści skali

- (178) W odniesieniu do uwag zainteresowanych stron dotyczących korzyści skali, jakie Post Danmark uzyskałoby dzięki wykorzystaniu sieci związanej z obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej do dystrybucji produktów niezwiązanych z tym obowiązkiem (sekcja 3.2.5.5), Dania stwierdza, że korzyści skali powinny być uwzględnione jako korzyść niematerialna przy obliczaniu nieponiesionych kosztów netto jedynie wówczas, gdy korzyść ta nie zostałaby utrzymana w przypadku braku obowiązku świadczenia usług powszechnej.
- (179) W scenariuszu alternatywnym Post Danmark zachowałoby swoją ogólnokrajową sieć dystrybucji paczek, a zatem Post Danmark miałoby takie same korzyści skali jak w scenariuszu faktycznym.
- (180) W odniesieniu do sieci DPD ⁽⁹⁷⁾ (motyw 58) Dania zauważa, że działalność ta jest całkowicie odrębna od działalności Post Danmark w zakresie obowiązku świadczenia usługi powszechnej i jest prowadzona na podstawie umowy z grupą PostNord. W scenariuszu alternatywnym sieć DPD zostanie utrzymana w takim stanie, w jakim funkcjonuje obecnie w scenariuszu faktycznym.

⁽⁹⁴⁾ Copenhagen Interbank Offered Rate.

⁽⁹⁵⁾ „W” oznacza tygodniową stopę referencyjną.

⁽⁹⁶⁾ Należy odróżnić je od niewykorzystanych znaczków, o których mowa w motywie 172.

⁽⁹⁷⁾ ITD powołuje się na artykuł z 4 czerwca 2012 r.

- (181) W odniesieniu do artykułu z 6 czerwca 2017 r. dotyczącego nowego centrum obsługi paczek w HI-Park w Herning (motyw 58, przypis 45) Dania wyjaśnia, że centrum to jest wsparciem dla Post Danmark w związku z odnotowanym przez przedsiębiorstwo znacznym wzrostem zapotrzebowania w zakresie logistyki, dystrybucji paczek (generowanych przez handel elektroniczny) i transportu ładunków. Artykuł ten zatem tylko potwierdza twierdzenie, że Post Danmark utrzymałoby korzyści skali w scenariuszu alternatywnym.
- (182) Jeśli chodzi o listy, drastyczny spadek wolumenu listów w ostatnich latach stanowi poważne wyzwanie dla Post Danmark, ponieważ przedsiębiorstwo ma wiele kosztów stałych, które nie ulegają zmianie w zależności od ilości nadawanych listów. W związku z tym koszty przypadające na jeden list doręczony przez Post Danmark znacznie wzrosły. Skala działalności Post Danmark stanowi zatem raczej istotną niekorzyść, ponieważ nie jest możliwe dostosowanie działalności do zmian na rynku. Dlatego też, wbrew twierdzeniom zainteresowanych stron, Post Danmark nie odnosi korzyści skali w związku z wykonywaniem obowiązku świadczenia usługi powszechnej.

5.2.3.6. Siła przetargowa

- (183) Siła przetargowa (zob. sekcja 3.2.5.6) powinna, zdaniem Danii, być uwzględniona w nieponiesionych kosztach netto jedynie wówczas, gdyby miała ona osłabnąć lub zniknąć w scenariuszu alternatywnym. Zdaniem Danii sytuacja taka nie ma jednak miejsca, a zainteresowane strony nie przedstawiły żadnych dowodów potwierdzających, że jest inaczej.
- (184) Zdaniem Danii siła przetargowa Post Danmark nie jest związana z obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej, lecz ze skalą działalności samego Post Danmark i grupy PostNord. W związku z tym Post Danmark miałoby taką samą siłę przetargową w scenariuszu alternatywnym.
- (185) W odniesieniu do argumentu zaczerpniętego ze sprawozdania Europejskiej Grupy Regulacji Rynku Usług Poczтовых z 2011 r. i sprawozdania Frontier Economics z 2013 r., że ze względu na obowiązek świadczenia usługi powszechnej Post Danmark ma łatwiejszy dostęp do polityków i silniejszy wpływ na system regulacyjny niż konkurenci, Dania zauważa, że sprawozdania te pochodzą sprzed 9–11 lat i są nieaktualne, ponieważ nie uwzględniają poważnego zakłócenia, do jakiego doszło na duńskim rynku pocztowym w związku z rozwojem technologii cyfrowych. Ponadto w sprawozdaniach tych stwierdzono jedynie, że mogą istnieć korzyści związane ze statusem operatora świadczącego usługę powszechną w zakresie wywierania wpływu na organy regulacyjne i polityków. W sprawozdaniach stwierdzono również, że istnieje „niewiele dowodów potwierdzających wynikające z tego korzyści” oraz że nie ma wytycznych dotyczących zalecanych metod oceny tej kwestii, ponieważ powinna ona zostać dokładnie zbadana. Zdaniem Danii takie niejasne i niejednoznaczne stwierdzenia nie stanowią dowodów.
- (186) W każdym razie Dania twierdzi, że utrzymuje prawną i funkcjonalną odrębność faktu sprawowania własności nad Post Danmark oraz systemu regulacyjnego w sektorze pocztowym. Wbrew twierdzeniom zainteresowanych stron Post Danmark nie zajmuje żadnej szczególnej pozycji w obecnym środowisku politycznym. To raczej spadek wolumenu listów i konieczność wystąpienia o rekompensatę z tytułu wykonywania obowiązku świadczenia usługi powszechnej wywołały polityczną debatę na temat przyszłości usług pocztowych.
- (187) Post Danmark nie dysponuje siłą przetargową większą niż inne duże przedsiębiorstwa. Wręcz przeciwnie, istotnym aspektem negocjacji ze związkami zawodowymi jest oczekiwanie, że Post Danmark będzie nadal przestrzegać najwyższych standardów, np. w odniesieniu do wynagrodzeń. To osłabia siłę przetargową Post Danmark. To samo dotyczy dostawców: Post Danmark nie dysponuje siłą przetargową większą niż inne duże przedsiębiorstwa. Przeciwnie, Post Danmark podlega dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE⁽⁹⁸⁾ (dyrektywa sektorowa), a zatem wszystkie umowy z dostawcami są objęte procedurami zamówień publicznych.

5.2.3.7. Efekty reklamowe

- (188) W odniesieniu do efektów reklamowych (sekcja 3.2.5.7) Dania uważa, że z motywów 134, 135 i 136 decyzji o wszczęciu postępowania jasno wynika, że aktywa własności intelektualnej związane z obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej, wynikające głównie z umieszczania reklam w widocznych punktach kontaktowych (np. skrzynki pocztowe, samoobsługowe punkty odbioru paczek przez klientów, placówki oraz niektóre pojazdy Post Danmark), zostały należycie uwzględnione przy obliczaniu nieponiesionych kosztów netto. Wartość reklamowa punktów kontaktowych Post Danmark związanych z obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej została obliczona przez zewnętrzne przedsiębiorstwo konsultingowe Annalect A/S, które specjalizuje się w marketingu i badaniu zachowań konsumentów. Annalect A/S dokonało dokładnej i obiektywnej oceny punktów kontaktowych, które powinny zostać uwzględnione w obliczeniach.

⁽⁹⁸⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylająca dyrektywę 2004/17/WE (Dz.U. L 94 z 28.3.2014, s. 243).

5.2.3.8. Komplementarność popytu

- (189) Dania uważa, że komplementarność popytu powinna być uwzględniona jako korzyść niematerialna przy obliczaniu nieponiesionych kosztów netto jedynie wtedy, gdy nie będzie ona nadal występować w scenariuszu alternatywnym (sekcja 3.2.5.8). W scenariuszu alternatywnym jednak główne produkty Post Danmark, listy i paczki, zostałyby zachowane, a zatem wszelka komplementarność popytu między tymi produktami nadal miałaby miejsce.
- (190) W odniesieniu do innych produktów teoretycznie byłoby możliwe ustalenie korzyści niematerialnej w postaci komplementarności popytu. Nie ma jednak żadnych dowodów na to, że istnieje jakakolwiek rzeczywista korzyść. W efekcie komplementarność popytu może również oznaczać niekorzyść, jeśli sprzedaż produktów przynoszących zysk prowadzi do zwiększenia sprzedaży produktów nieprzynoszących zysku. Dania wyjaśnia, że Post Danmark nie dostrzega dowodów na istotny, znaczący poziom sprzedaży związanej różnych produktów Post Danmark w sytuacji, gdy osoby fizyczne dostarczają pocztę do placówki, ani dowodów na to, że osoby fizyczne wykazują w tej sytuacji spontaniczny popyt na inne produkty Post Danmark. Kiedy osoby fizyczne wrzucają pocztę do skrzynki, to po prostu nie dochodzi do sprzedaży żadnych innych produktów.
- (191) W przypadku klientów biznesowych za procesy sprzedaży odpowiadają osoby zajmujące stanowiska kupców i osoby decyzyjne w przedsiębiorstwie klienta. Zdaniem Danii Post Danmark nie dostrzega jednak dowodów na istnienie związku przyczynowego polegającego na tym, że sprzedaż jednego produktu generuje spontaniczny popyt na inne produkty Post Danmark. Twierdzenie to jest uzasadnione tym bardziej, że w przedsiębiorstwie klienta za różne produkty pocztowe mogą odpowiadać różne osoby decyzyjne.

5.2.3.9. Zwolnienia z opłat za parkowanie i postój

- (192) Dania wyjaśnia, że Post Danmark nie korzysta z żadnych zwolnień z opłat za parkowanie i postój pojazdów (sekcja 3.2.5.9). W ustawie pocztowej ani w ustawie o ruchu drogowym („Færdselsloven”) nie ma przepisów, które przyznawałyby Post Danmark takie zwolnienia. Zainteresowane strony najwyraźniej opierają swoje twierdzenie na sprawozdaniach ARCEP z 2010 r. i Frontier Economics z 2013 r., w których stwierdzono, że operatorom świadczącym usługę powszechną mogą być przyznawane takie korzyści oraz że w niektórych krajach rzeczywiście są im one przyznawane. Nie dotyczy to jednak Post Danmark w Danii.

5.2.3.10. Dostęp do rejestrów publicznych i informacji o tendencjach dotyczących klientów/popytu

- (193) W odniesieniu do twierdzenia, że Post Danmark ma prawa wyłączne dostępu do rejestrów publicznych zawierających informacje o klientach i popycie, które można wykorzystać do skuteczniejszego marketingu produktów pocztowych (sekcja 3.2.5.10), Dania zauważa, że wszyscy dostawcy usług pocztowych mogą uzyskać za opłatą informacje adresowe np. z duńskiego Centralnego Rejestru Osób. Jednak tylko Post Danmark, jako operator świadczący usługę powszechną, może otrzymywać adresy z Centralnego Rejestru Osób dotyczące osób wjeżdżających do Danii oraz noworodków. W celu zapewnienia równego dostępu do informacji adresowych ustawa pocztowa stanowi, że operator świadczący usługę powszechną, Post Danmark, jest zobowiązany do udostępniania informacji adresowych innym przedsiębiorstwom pocztowym na niedyskryminacyjnych warunkach i po cenach, które jedynie pokrywają ponoszone koszty. Post Danmark nie dysponuje zatem prawem wyłącznym ani wyłączną korzyścią. Ponadto Dania dodaje, że dane adresowe nie mogą być wykorzystywane do celów marketingowych ⁽⁹⁹⁾.

5.2.4. Obowiązek świadczenia usługi powszechnej jako korzyść

- (194) W odpowiedzi na twierdzenia zainteresowanych stron zawarte w motywach 67 i 68 Dania wyjaśnia, że Post Danmark nie generuje dochodu netto z tytułu obowiązku świadczenia usługi powszechnej. W 2020 r. usługi wykonywane w ramach obowiązku świadczenia usługi powszechnej wygenerowały deficyt netto w wysokości 10 mln DKK (motyw 153, przypis 81), nawet przy uwzględnieniu rekompensaty z tytułu wykonywania obowiązku świadczenia usługi powszechnej. Bez rekompensaty z tytułu wykonywania obowiązku świadczenia usługi powszechnej za rok 2020 deficyt netto wynosi 233 mln DKK.

5.2.5. Przychody ze sprzedaży znaczków

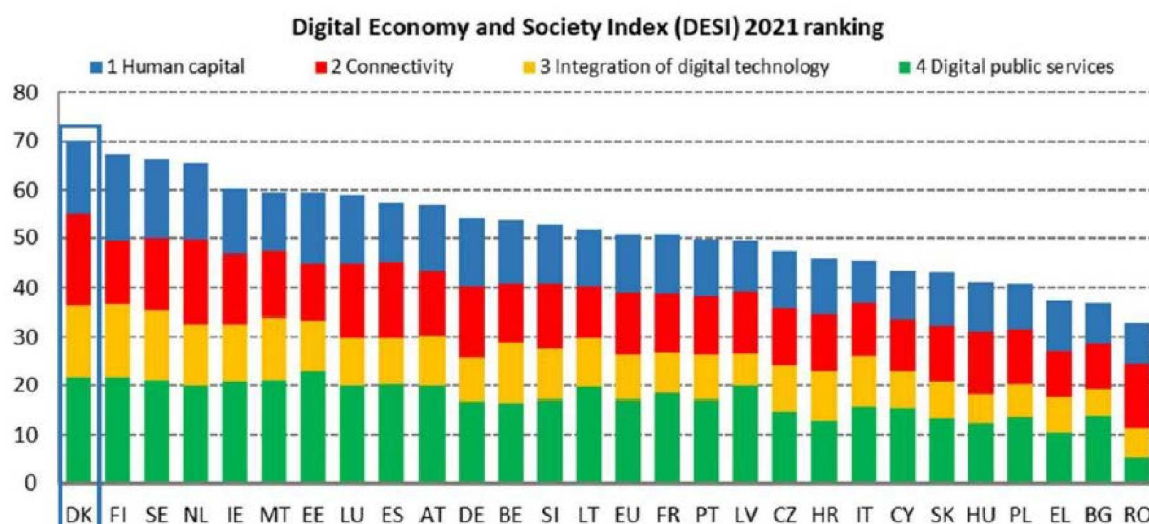
- (195) Dania uważa, że zainteresowane strony niewłaściwie rozumieją rolę znaczków w działalności Post Danmark (motyw 69). W żadnym wypadku przychody Post Danmark nie zależą od emitowania znaczków. Znaczek jest sposobem zaliczkowej zapłaty za wykonanie usługi i z chwilą umieszczenia na pojedynczej przesyłce listowej (np. na kopercie) informuje o opłaceniu usługi przez klienta. Za doręczenie listu można zapłacić także w inny sposób – np. za pomocą etykiet pocztowych i kodów przewozowych. Obecnie zamiast znaczków często używa się kodów przewozowych. Znaczków nie można używać do opłacania przesyłek masowych.

⁽⁹⁹⁾ Zob. uwagi do § 13 ustawy pocztowej.

- (196) Wynika z tego, że emisja znaczków nie ma również wpływu na cenę usług w zakresie doręczania listów Post Danmark. W hipotetycznym scenariuszu, w którym Post Danmark zaprzestałoby sprzedaży znaczków, nie będzie to miało wpływu na cenę wysyłki listów. Cena pojedynczych listów krajowych o wadze do 50 g musi być zatwierdzona przez Duński Urząd Lotnictwa Cywilnego i Kolei. Obowiązek zatwierdzenia ceny pozwala utrzymać ceny na niskim poziomie i zapobiega wprowadzeniu przez Post Danmark na przykład „cen strefowych”. W scenariuszu alternatywnym Dania przyjęła podejście zachowawcze, tj. niepodnoszenie cen pojedynczych listów o wadze do 50 g, co oznacza, że przychody się nie zwiększą.
- (197) Ustosunkowując się do przedłożonego przez ITD wykresu (motyw 69) przedstawiającego nominalną cenę przesyłek listowych w Europie, Dania zauważa, że ITD nie przedstawiło źródła, z którego zaczerpnęło tę tabelę. Ponadto Dania zauważa, że w tabeli nie przedstawiono cen pojedynczych listów krajowych o wadze do 50 g, natomiast prawdopodobnie odzwierciedla ona ceny usługi w zakresie doręczania listów typu premium („list priorytetowy”), która nie jest objęta obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej, albo ceny listów zagranicznych⁽¹⁰⁰⁾. Dania przyznaje, że ceny listów objętych obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej w Danii są ogólnie wyższe niż w innych państwach członkowskich UE. Wynika to, zdaniem Danii, z „cyfryzacji, którą przeprowadzono [w Danii] w skali nieporównywalnej z żadnym innym państwem członkowskim UE w ciągu ostatnich 20 lat”. Dania zajmuje najwyższą pozycję w prowadzonym przez Komisję indeksie gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego, zob. wykres 9.

Wykres 9

Ranking indeksu gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego z 2021 r.⁽¹⁰¹⁾



- (198) Dania wyjaśnia, że w tym samym indeksie stwierdza się, że w Danii jest najwięcej użytkowników administracji elektronicznej w UE („92 % użytkowników internetu korzysta z administracji elektronicznej”). Doprowadziło to do znacznego spadku liczby listów, większego niż w innych państwach członkowskich, a Post Danmark było zmuszone do podniesienia cen w większym stopniu niż musiały to zrobić odpowiadające mu przedsiębiorstwa w innych państwach członkowskich, aby nadal móc pokrywać koszty stałe związane z wykonywaniem obowiązku świadczenia usługi powszechnej.
- (199) W kwestii tego, czy ceny krajowych listów o wadze do 50 g są „nadmiernie wysokie”, jak twierdzi ITD w odniesieniu do sprawozdania Rigsrevisionen, Dania stwierdza, że Rigsrevisionen nie stwierdził, że ceny są „nadmiernie wysokie”. Ponadto Dania zauważa, że przy zatwierdzaniu wzrostu ceny z 11 DKK do 12 DKK w 2022 r. Urząd Lotnictwa Cywilnego i Kolei zastosował nową procedurę. Zgodnie z nią przy ustalaniu cen listów bierze się pod uwagę zyski innych europejskich operatorów pocztowych, a te mieściły się w przedziale od 8,1 % do 26 %. W wyniku wzrostu ceny z 11 DKK do 12 DKK prognozowany zysk w 2022 r. wyniósł od > 5] % do < 15] %. W 2020 r. cena wynosiła 10 DKK przy szacowanym zysku na poziomie [5–10] %. Nowa procedura zastosowana do podwyżki w 2022 r.

⁽¹⁰⁰⁾ Uwaga Komisji: tytuł tabeli brzmi „Cena nominalna przesyłek listowych w Europie”, więc prawdopodobnie chodzi o ceny przesyłek zagranicznych. Potwierdza to następujący dokument przygotowany przez przedsiębiorstwo Deutsche Post DHL: <https://www.dpdhl.com/content/dam/dpdhl/en/media-center/media-relations/documents/2020/dp-letter-prices-in-europe-2020.pdf>, s. 12.

⁽¹⁰¹⁾ Zob. sprawozdanie dotyczące Danii dostępne na stronie internetowej: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/countries-digitalisation-performance>, s. 3.

wskazuje zatem na to, że cena z 2020 r. nie prowadzi do osiągnięcia nieproporcjonalnych zysków. Nic nie wskazuje więc na to, że Post Danmark pobierało nadmiernie wysokie ceny lub że ceny w scenariuszu faktycznym nie odzwierciedlają cen rynkowych.

5.2.6. *Domniemane podwójne liczenie*

- (200) Dania zgadza się z ITD, że w nieponiesionych kosztach netto nie powinno się uwzględniać podwójnego liczenia. Z tego powodu zwrócono szczególną uwagę na to, aby nie miało to miejsca i aby nie doszło do niedoszacowania utraconych przychodów. ITD odnosi się do kategorii „frankowania” w nieponiesionych kosztach netto i do tego, że może ona obejmować tę samą usługę, która jest objęta przesyłką eksportową, przesyłką importową, inną przesyłką, paczkami eksportowymi i paczkami importowymi.
- (201) Jeśli chodzi o frankowanie, Dania podaje przykład zaprzestania świadczenia międzynarodowych usług pocztowych przewidzianych w konwencji Światowego Związku Pocztowego i innych międzynarodowych porozumieniach w sprawie usług pocztowych. Zaprzestanie świadczenia tej usługi oznacza szacunkową utratę przychodów w wysokości [...] mln DKK, na co składają się: przesyłki eksportowe (zmniejszenie przychodów z [...] mln DKK do 0 DKK), przesyłki importowe (zmniejszenie przychodów z [...] mln DKK do 0 DKK), paczki eksportowe (zmniejszenie przychodów z [...] mln DKK do [...] mln DKK), paczki importowe (zmniejszenie przychodów z [...] mln DKK do [...] mln DKK) oraz pozostałe frankowanie (zmniejszenie przychodów z [...] mln DKK do [...] mln DKK).

5.2.7. *Analiza porównawcza*

- (202) W kontekście porównania Post Danmark z innymi operatorami (motywy 142–145 decyzji o wszczęciu postępowania) Dania wyjaśnia, że wbrew twierdzeniom ITD przedsiębiorstwa, z którymi porównywane jest Post Danmark, nie mogą i nie muszą być takie same jak Post Danmark pod względem struktury działalności i rentowności. W szczególności, jeśli chodzi o rentowność, Dania wyjaśnia, że cały sens analizy porównawczej polega na porównaniu rzeczywistej rentowności innych operatorów z rentownością Post Danmark w scenariuszu alternatywnym. Wykorzystanie rzeczywistej rentowności Post Danmark jest nieistotne, ponieważ na rentowność tę wpływa obowiązek świadczenia usługi powszechnej, z powodu którego działalność Post Danmark nie mogła zostać zoptymalizowana.
- (203) Dania wyjaśnia, że chociaż ITD (błędnie wykorzystując scenariusz faktyczny) dodaje EBIT w wysokości -4,4 % w odniesieniu do usług objętych obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej do EBIT w wysokości -6,9 % w odniesieniu do usług nieobjętych obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej (co prowadzi do marży EBIT w wysokości -11,3 %), prawidłowy sposób obliczania ogólnego EBIT polega na zestawieniu poszczególnych danych liczbowych. Takie działanie doprowadziłoby do uzyskania całkowitego EBIT w wysokości -5,2 % w przypadku scenariusza faktycznego.
- (204) Jeżeli chodzi o przedsiębiorstwa wybrane do analizy porównawczej, Dania wyjaśnia, że przedsiębiorstwa Posten Norge, Deutsche Post DHL Group i Danske Fragtmænd mają porównywalną strukturę działalności i prowadzą działalność na rynku pocztowym. Posten Norge i Deutsche Post DHL Group nadal doręczają dużą liczbę listów, co sprawia, że można je porównać pod kątem EBIT, wydajności pracy i opłacalności. W scenariuszu alternatywnym Post Danmark nadal będzie świadczyć usługi doręczania listów. Przedsiębiorstwo Danske Fragtmænd jest istotne, ponieważ jest ono jednym z większych podmiotów na duńskim rynku usług transportu towarów i doręczania paczek, a w scenariuszu alternatywnym dotyczącym Post Danmark przychody z logistyki i związany z nimi wynik finansowy stanowią większą część przychodów niż w scenariuszu faktycznym. Wynika z tego, że Post Danmark byłoby bardziej porównywalne z Danske Fragtmænd.
- (205) Analizę porównawczą przeprowadza się na poziomie grupy, ponieważ przedsiębiorstwa wybiera się na podstawie ich całkowitego portfela produktów dotyczących przesyłek pocztowych, paczek i logistyki. Analiza porównawcza na poziomie segmentu nie zawsze jest możliwa, ponieważ w księgach rachunkowych dotyczących każdego segmentu nie zawsze stosuje się pełny podział kosztów. W zakresie usług doręczania listów i paczek byłoby to możliwe jedynie w przypadku Deutsche Post DHL i w efekcie w 2019 r. EBIT w odniesieniu do listów i paczek wyniosłby 7,9 % wobec 6,5 % w przypadku Grupy. Wynika z tego, że marża EBIT w odniesieniu do usług doręczania listów i paczek jest w rzeczywistości **wyższa** niż marża EBIT na poziomie grupy.

- (206) Aby zapewnić jeszcze większy poziom szczegółowości analizy porównawczej, Dania przyjrzała się również marży EBIT przedsiębiorstwa General Logistics Systems Denmark A/S (GLS), które jest największym konkurentem Post Danmark na duńskim rynku usług doręczania paczek, a zatem również nadaje się do celów porównawczych. EBIT przedsiębiorstwa GLS za 2020 r. wynosi 12,6 % ⁽¹⁰²⁾.

5.2.8. Posortowane przesyłki z czasopismami

- (207) Jeżeli chodzi o krytykę Danske Medier dotyczącą tego, że rekompensata z tytułu wykonywania obowiązku świadczenia usługi powszechnej jest zbyt wysoka, ponieważ Post Danmark może mieć sztucznie zaniżone ceny usług objętych obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej w odniesieniu do „posortowanych przesyłek z czasopismami”, Dania wyjaśnia, że wbrew temu, co twierdzi Danske Medier, cena doręczania posortowanych przesyłek z czasopismami w 2020 r. wynosiła [5–10] DKK za sztukę [0,669–1,339 EUR], a nie 3,50 DKK (0,47 EUR). Cena 3,50 DKK obowiązuje tylko dla klientów, którzy nadają ponad 100 000 przesyłek o wadze 0,06 kg lub mniejszej. Ponadto dotyczy ona tylko przesyłek nadanych po przekroczeniu 100 000 przesyłek, ponieważ stosuje się model stopniowy. Na przykład w 2020 r. za pierwsze 1 500 przesyłek pobierano cenę 8,66 DKK (1,16 EUR) ⁽¹⁰³⁾. Biorąc pod uwagę fakt, że mechanizm ustalania cen jest inny niż przedstawia to Danske Medier, Dania uważa, że należy odrzucić krytyczne uwagi tego podmiotu.

5.3. Zgodność z dyrektywą 97/67/WE – prawa wyłączne

- (208) Dania wskazuje, że przedsiębiorstwu Post Danmark nie przysługuje prawo wyłączne do emitowania i sprzedawania znaczków. Ma ono raczej obowiązek emitowania i sprzedawania znaczków (§ 20 ustawy pocztowej ⁽¹⁰⁴⁾). Art. 8 dyrektywy 97/67/WE stanowi, że art. 7 tejże dyrektywy (w którym zakazuje się korzystania z wyłącznych i szczególnych praw jako środków finansowania świadczenia usług powszechnych) nie uniemożliwia państwom członkowskim organizowania emitowania znaczków zgodnie z ustawodawstwem krajowym ⁽¹⁰⁵⁾. W związku z tym, nawet gdyby emitowanie znaczków stanowiło prawo wyłączne (którym nie jest), byłoby to zgodne z dyrektywą 97/67/WE.

6. OCENA POMOCY

6.1. Legalność

- (209) W decyzji o wszczęciu postępowania Komisja uznała, że Dania nie dopełniła obowiązku zgłoszenia, przyznając część rekompensaty z tytułu wykonywania obowiązku świadczenia usługi powszechnej za 2020 r. objętej obowiązkiem zgłoszenia na podstawie zasad ramowych UOIG przed zatwierdzeniem jej przez Komisję (motyw 60 decyzji o wszczęciu postępowania).
- (210) Dania przyznała już i wypłaciła połowę zgłoszonej kwoty (15 mln EUR) na rzecz Post Danmark. Według Danii tę część rekompensaty przyznano początkowo na podstawie decyzji w sprawie UOIG, w której zezwala się na przyznanie pomocy na rzecz UOIG bez konieczności zgłaszania jej Komisji, o ile pomoc ta nie przekracza rocznej kwoty 15 mln EUR (art. 2 ust. 1 lit. a) decyzji w sprawie UOIG) (zob. również umowę obejmującą pierwszą połowę 2020 r., o której mowa w motywie 22 pkt 4).
- (211) Dania wyjaśniła, że w tym czasie nie podjęto żadnej decyzji w odniesieniu do dodatkowej rekompensaty z tytułu wykonywania obowiązku świadczenia usługi powszechnej na rzecz Post Danmark za okres po czerwcu 2020 r. i powyżej kwoty 15 mln EUR. Ponadto Dania wskazała, że nie ma politycznej woli finansowania obowiązku świadczenia usługi powszechnej z budżetu państwa po 30 czerwca 2020 r. i że rozważane są rozwiązania alternatywne

⁽¹⁰²⁾ Dania przedstawiła również aktualizacje EBIT dotyczące pozostałych trzech przedsiębiorstw porównawczych: Danske Fragtmænd A/S – 1,3 %, Posten Norge AS – 5,9 %, Deutsche Post DHL Group – 7,3 %. Wszystkie dane liczbowe, w tym dotyczące GLS, pochodzą ze sprawozdań rocznych tych przedsiębiorstw.

⁽¹⁰³⁾ Najbardziej aktualne ceny są publikowane w sposób przejrzysty i dostępne na stronie internetowej: <https://www.postnord.dk/en/sending/prices>. Ceny obowiązujące w 2020 r. nie są już dostępne online, ale zostały przekazane przez Danię.

⁽¹⁰⁴⁾ W celu dalszego uzasadnienia tego stanowiska Dania powołuje się na porozumienie polityczne z dnia 27 maja 2010 r. w sprawie zapewnienia świadczenia usługi powszechnej na zliberalizowanym rynku, które zostało dołączone do wstępnych prac nad ustawą pocztową przyjętą w dniu 21 grudnia 2010 r. (LOV nr 1536 af 21/12/2010) i zawiera następujące sformułowanie: „Wyznaczony operator świadczący usługę powszechną [...] ma wyłączne prawo i obowiązek emitowania znaczków z nadrukiem »Dania« [»Danmark«]” (tłumaczenie dostarczone przez Danię). Oryginalny tekst brzmi następująco: „Den til enhver tid befordringspligtige virksomhed ..., har eneret og forpligtelse til at udstede frimærker påtrykt »Danmark«”. W treści ustawy pocztowej wspomniano jedynie o obowiązku emitowania znaczków (a nie prawie wyłącznym). Ponadto w licencji upoważniającej do świadczenia usług pocztowych przez Post Danmark wspomniano jedynie o obowiązku emitowania znaczków.

⁽¹⁰⁵⁾ Wyrok z dnia 2 maja 2019 r., Asendia Spain, sprawa C-259/18, ECLI:EU:C:2019:346, pkt 37.

(zob. motyw 79). Na tej podstawie Dania stwierdziła, że rekompensaty z tytułu wykonywania obowiązku świadczenia usługi powszechnej za pierwszą połowę 2020 r. nie należy uznawać za niezgodną z prawem. W odniesieniu do rekompensaty z tytułu wykonywania obowiązku świadczenia usługi powszechnej za drugą połowę 2020 r. Dania wyjaśniła, że w podstawie prawnej przyznanie rekompensaty podlega zatwierdzeniu przez Komisję (motyw 22 pkt 5).

- (212) Komisja przyjmuje do wiadomości wyjaśnienia Danii, ale odwołuje się do orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, zgodnie z którym rozporządzenia i decyzje w sprawie wyłączeń w odniesieniu do pomocy państwa należy stosować w ograniczonym stopniu ⁽¹⁰⁶⁾. W związku z tym decyzję w sprawie UOIG można stosować jedynie w zakresie, w jakim beneficjent otrzymuje pomoc w maksymalnej wysokości 15 mln EUR rocznie. W przypadku korzystania z decyzji w sprawie UOIG to dane państwo członkowskie jest odpowiedzialne za zapewnienie przestrzegania warunków określonych w tej decyzji.
- (213) Komisja uważa również, że rekompensaty z tytułu wykonywania obowiązku świadczenia usługi powszechnej za pierwszą i drugą połowę 2020 r. nie można oceniać oddzielnie. Mimo istnienia dwóch różnych licencji Post Danmark powierzono świadczenie jednej UOIG, zwłaszcza że treść obowiązku świadczenia usługi powszechnej jest dokładnie taka sama w dwóch kolejnych okresach ⁽¹⁰⁷⁾.
- (214) Dania zgłosiła rekompensatę z tytułu tej jednej UOIG w 2020 r. zgodnie z zasadami ramowymi UOIG, ale przyznała i wypłaciła już część kwoty, co skłoniło Komisję do stwierdzenia, że obowiązek zgłoszenia nie został dopełniony. Dania przedstawiła dodatkowy argument, a mianowicie, że decyzja w sprawie UOIG ma zastosowanie do pomocy już przyznanej (motyw 81) oraz że w momencie podjęcia decyzji o wszczęciu postępowania jedyną przyznaną pomocą była kwota 15 mln EUR za pierwszą połowę 2020 r. W związku z tym, według Danii, przynajmniej do momentu wdrożenia przez nią dalszej pomocy na rzecz wykonywania obowiązku świadczenia usługi powszechnej przez Post Danmark, nie ma mowy o pomocy niezgodnej z prawem. Według Danii dalsza pomoc zostanie wdrożona tylko wtedy, gdy Komisja zatwierdzi taką pomoc. Komisja nie zgadza się z tym tokiem rozumowania. Po pierwsze, zanim państwa członkowskie zdecydują się skorzystać ze zwolnienia z obowiązku zgłoszenia przewidzianego w decyzji w sprawie UOIG, muszą koniecznie sprawdzić, czy warunki określone w tej decyzji zostały spełnione. Wskazuje na to art. 3 decyzji w sprawie UOIG, który stanowi, że rekompensata z tytułu świadczenia usług publicznych spełniająca wymogi określone w tej decyzji jest zwolniona z obowiązku uprzedniego zgłoszenia. W związku z tym oceny warunków należy dokonać z wyprzedzeniem, aby stwierdzić, czy istnieje konieczność zgłoszenia czy nie. Państwa członkowskie muszą zatem zapewnić, aby beneficjent otrzymał nie więcej niż 15 mln EUR w ciągu roku, zanim powołają się na decyzję w sprawie UOIG. Z uwagi na to, że Dania zgłosiła rekompensatę z tytułu wykonywania obowiązku świadczenia usługi powszechnej za 2020 r. w kwocie wyższej niż 15 mln EUR Komisja musi koniecznie założyć, że w jej ocenie rekompensata ta zostanie przyznana, a zatem Post Danmark otrzyma ponad 15 mln EUR w ciągu jednego roku. Z tego automatycznie wynika, że przy stosowaniu decyzji w sprawie UOIG Dania nie zapewniła przestrzegania jej warunków.
- (215) Komisja podtrzymuje zatem swój wstępny wniosek, że obowiązek zgłoszenia nie został dopełniony, mimo dodatkowych wyjaśnień przedstawionych przez Danię.

6.2. Istnienie pomocy

- (216) Zgodnie z art. 107 ust. 1 TFUE środek kwalifikuje się jako pomoc państwa, jeżeli spełnione są łącznie następujące warunki: (i) musi dać się przypisać państwu członkowskiemu i musi pochodzić z zasobów państwowych, (ii) musi przynosić przedsiębiorstwu korzyść gospodarczą, (iii) korzyść ta musi mieć charakter selektywny oraz (iv) środek musi zakłócać konkurencję lub grozić jej zakłóceniem i wpływać na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

⁽¹⁰⁶⁾ Wyrok z dnia 5 marca 2019 r., Eesti Pagar AS/Ettevõtuse Arendamise Sihtasutus, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, sprawa C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, pkt 60.

⁽¹⁰⁷⁾ Komisja uważa, że architektura pakietu UOIG stałaby się nieskuteczna, gdyby uznawano, że fakt powierzenia dokładnie tej samej usługi w dwóch różnych kolejnych okresach (w tym samym roku) wystarcza do stwierdzenia dwóch odrębnych UOIG – przy sztucznym podziale roku – i tym samym umożliwienia państwu członkowskiemu przyznania (i wypłacenia) pomocy w wysokości do 15 mln EUR, niezależnie od łącznej kwoty rekompensaty przyznanej ostatecznie za cały rok. Art. 2 ust. 1 lit. a) decyzji w sprawie UOIG odnosi się do „[r]ekompensat[ny] nieprzekraczając[ej] rocznej kwoty 15 mln EUR za świadczenie usług w ogólnym interesie gospodarczym [...]” (wyróżnienie dodane). Komisja przypomina, że poniżej progu 15 mln EUR rocznie zastosowanie ma decyzja w sprawie UOIG – nie ma wówczas obowiązku zgłoszenia, a zasady dotyczące zgodności są mniej rygorystyczne; powyżej tego progu należy przestrzegać bardziej rygorystycznych wymogów określonych w zasadach ramowych UOIG.

6.2.1. Środek możliwy do przypisania państwu i udzielony przy użyciu zasobów państwowych

- (217) Aby środek został zakwalifikowany jako pomoc państwa, musi istnieć możliwość przypisania go państwu i musi zostać udzielony bezpośrednio lub pośrednio przy użyciu zasobów państwowych. Zasoby państwowe obejmują wszelkie zasoby sektora publicznego ⁽¹⁰⁸⁾, w tym zasoby podmiotów wewnątrzpaństwowych (zdecentralizowanych, federalnych, regionalnych i itp.) ⁽¹⁰⁹⁾.
- (218) Dania wypłaciła już częściowo rekompensatę z tytułu wykonywania obowiązku świadczenia usługi powszechnej z budżetu państwa (zob. motyw 209). Dania wypłaci pozostałą część również z własnego budżetu zgodnie z poszczególnymi odpowiednimi podstawami prawnymi (zob. motyw 22). Ponadto środek ten można przypisać państwu, ponieważ udzielono go na podstawie ustawodawstwa krajowego (motyw 22).
- (219) Zgłoszony środek można zatem przypisać państwu i jest on udzielany przy użyciu zasobów państwowych.

6.2.2. Środek przyznawany przedsiębiorstwu

- (220) Przyznanie środków publicznych można zakwalifikować jako pomoc państwa jedynie wtedy, gdy beneficjentem jest „przedsiębiorstwo” w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej konsekwentnie definiował przedsiębiorstwa jako podmioty prowadzące działalność gospodarczą ⁽¹¹⁰⁾. Dlatego uznanie podmiotu za przedsiębiorstwo zależy od charakteru jego działalności, bez względu na status prawny podmiotu czy sposób jego finansowania ⁽¹¹¹⁾. Należy uznać, że działalność ma charakter gospodarczy, gdy polega ona na sprzedaży dóbr lub świadczeniu usług na rynku ⁽¹¹²⁾.
- (221) W przedmiotowym przypadku Post Danmark świadczy usługi pocztowe za wynagrodzeniem na duńskim rynku pocztowym, konkurując z innymi usługodawcami. Z tego względu, jeśli chodzi o działalność finansowaną dzięki rekompensacie z tytułu wykonywania obowiązku świadczenia usługi powszechnej, Post Danmark kwalifikuje się jako przedsiębiorstwo w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

6.2.3. Korzyść

- (222) Korzyść do celów art. 107 ust. 1 TFUE oznacza każdą korzyść gospodarczą, której dane przedsiębiorstwo nie uzyskałoby w normalnych warunkach rynkowych, tj. bez interwencji państwa ⁽¹¹³⁾. Korzyść występuje zawsze, ilekroć sytuacja finansowa przedsiębiorstwa poprawia się w wyniku interwencji państwa. Znaczenie ma wyłącznie wpływ środka na przedsiębiorstwo, a nie przyczyna czy cel interwencji państwa.
- (223) Dzięki otrzymaniu rekompensaty z tytułu wykonywania obowiązku świadczenia usługi powszechnej w 2020 r. sytuacja finansowa Post Danmark niewątpliwie się poprawiła. Z tego powodu otrzymanie rekompensaty stanowi dla Post Danmark korzyść *a priori*.
- (224) Zgodnie z wyrokiem Trybunału w sprawie Altmark ⁽¹¹⁴⁾ przyznanie korzyści ekonomicznej można jednak wykluczyć w przypadku rekompensaty za koszty poniesione w celu świadczenia UOIG, jeżeli spełnione są łącznie cztery następujące warunki:
- a) przedsiębiorstwo będące beneficjentem powinno być rzeczywiście obciążone wypełnianiem obowiązków użyteczności publicznej i obowiązki te powinny być jasno określone;

⁽¹⁰⁸⁾ Wyrok z dnia 12 grudnia 1996 r., *Compagnie nationale Air France/Komisja*, sprawa T-358/94, ECLI:EU:T:1996:194, pkt 56.

⁽¹⁰⁹⁾ Wyrok z dnia 14 października 1987 r., *Republika Federalna Niemiec/Komisja*, sprawa C-248/84, ECLI:EU:C:1987:437, pkt 17; wyrok z dnia 6 marca 2002 r., *Territorio Histórico de Álava - Diputación Foral de Álava (T-92/00)*, *Ramondín, SA i Ramondín Cápulas, SA (T-103/00)/Komisja*, sprawy połączone T-92/00 i T-103/00, ECLI:EU:T:2002:61, pkt 57.

⁽¹¹⁰⁾ Wyrok z dnia 12 września 2000 r., *Pavel Pavlov i in./Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten*, sprawy połączone od C-180/98 do C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, pkt 74.

⁽¹¹¹⁾ Wyrok z dnia 23 kwietnia 1991 r., *Klaus Höfner i Fritz Elser/Macrotron GmbH*, C-41/90, ECLI:EU:C:1991:161, pkt 21; Wyrok z dnia 12 września 2000 r., *Pavel Pavlov i in./Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten*, sprawy połączone od C-180/98 do C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, pkt 74.

⁽¹¹²⁾ Wyrok z dnia 16 czerwca 1987 r., *Komisja/Republika Włoska*, sprawa C-118/85, ECLI:EU:C:1987:283, pkt 7.

⁽¹¹³⁾ Wyrok z dnia 11 lipca 1996 r., *Syndicat français de l'Express international (SFEI) i inni/La Poste i inni*, sprawa C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, pkt 60; wyrok z dnia 29 kwietnia 1999 r., *Królestwo Hiszpanii/Komisja*, sprawa C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, pkt 41.

⁽¹¹⁴⁾ Wyrok z dnia 24 lipca 2003 r., *Altmark Trans GmbH i Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH i Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht*, sprawa C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, pkt 87–95.

- b) parametry, na których podstawie obliczona jest rekompensata, muszą być wcześniej ustalone w obiektywny i przejrzysty sposób;
- c) rekompensata nie może przekraczać kwoty niezbędnej do pokrycia całości lub części kosztów poniesionych w celu wykonania zobowiązań do świadczenia usług publicznych, przy uwzględnieniu związanych z nimi przychodów oraz rozsądnego zysku;
- d) jeżeli wybór przedsiębiorstwa, któremu ma zostać powierzone wykonywanie zobowiązań do świadczenia usług publicznych, nie został w danym przypadku dokonany w ramach procedury udzielania zamówień publicznych, pozwalającej na wyłonienie kandydata zdolnego do świadczenia tych usług po najniższym koszcie dla społeczności, poziom koniecznej rekompensaty powinien zostać ustalony na podstawie analizy kosztów, jakie przeciętne przedsiębiorstwo, prawidłowo zarządzane i wyposażone odpowiednio do tego, by móc uczynić zadość wymogom stawianym usługom publicznym, poniosłoby na wykonanie takich zobowiązań, przy uwzględnieniu związanych z nimi przychodów oraz rozsądnego zysku osiąganego przy wypełnianiu tych zobowiązań.

(225) Ze względu na łączny charakter czterech kryteriów określonych w wyroku w sprawie Altmark, jeżeli którekolwiek z tych kryteriów nie jest spełnione, rekompensata zostanie uznana za korzyść w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Władze duńskie przyznają, że czwarte kryterium określone w wyroku w sprawie Altmark nie jest spełnione. Również Komisja uważa, że czwarte kryterium określone w wyroku w sprawie Altmark nie zostało spełnione, ponieważ w sytuacji braku procedury udzielania zamówień publicznych, pozwalającej na wyłonienie kandydata zdolnego do świadczenia tych usług po najniższym koszcie dla społeczności, władze duńskie nie wykazały, że poziom rekompensaty ustalono na podstawie analizy kosztów prawidłowo zarządzanego przedsiębiorstwa w tym samym sektorze, przy uwzględnieniu przychodów oraz rozsądnego zysku.

(226) Ponieważ w przedmiotowym przypadku co najmniej jeden z tych czterech warunków łącznych nie jest spełniony, rekompensata z tytułu wykonywania obowiązku świadczenia usługi powszechnej stanowi korzyść dla Post Danmark.

6.2.4. Selektywność

(227) Art. 107 ust. 1 TFUE zawiera wymóg, zgodnie z którym, aby dany środek został określony jako pomoc państwa, musi on sprzyjać „niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów”. Komisja zauważa, że rekompensata z tytułu wykonywania obowiązku świadczenia usługi powszechnej zostanie przyznana wyłącznie Post Danmark. Biorąc pod uwagę, że przedmiotowy przypadek dotyczy środka pomocy indywidualnej, ustalenie istnienia korzyści gospodarczej (zob. motywy 222–226) pozwala w zasadzie domniemywać selektywność danego środka⁽¹¹⁵⁾. W każdym razie nie wydaje się, aby inne przedsiębiorstwa znajdujące się w tej samej sytuacji faktycznej i prawnej ani przedsiębiorstwa z innych sektorów znajdujące się w porównywalnej sytuacji korzystały z tej samej korzyści. Środek jest zatem selektywny w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

6.2.5. Wpływ na wymianę handlową i zakłócenie konkurencji

(228) Wsparcie publiczne dla przedsiębiorstw stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, jeżeli „zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji” oraz w zakresie, w jakim „wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi”.

(229) Uznaje się, że środek przyznany przez określone państwo zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji, jeżeli może on powodować poprawę pozycji konkurencyjnej beneficjenta w porównaniu z pozycją innych przedsiębiorstw, z którymi beneficjent konkuruje⁽¹¹⁶⁾. Zakłada się wystąpienie zakłócenia konkurencji, gdy państwo przyznaje korzyść finansową przedsiębiorstwu w zliberalizowanym sektorze, gdzie istnieje lub mogłaby istnieć konkurencja.

⁽¹¹⁵⁾ Zob. wyrok z dnia 4 czerwca 2015 r., Komisja/MOL Magyar Olaj- és Gázipari Nyrt, sprawa C-15/14 P, ECLI:EU:C:2015:362, pkt 60; wyrok z dnia 30 czerwca 2016 r., Królestwo Belgii/Komisja, sprawa C-270/15 P, ECLI:EU:C:2016:489, pkt 49; wyrok z dnia 13 grudnia 2017 r., Republika Grecka/Komisja, sprawa T-314/15, ECLI:EU:T:2017:903, pkt 79.

⁽¹¹⁶⁾ Wyrok z dnia 17 września 1980 r., Philip Morris Holland BV/Komisja, sprawa 730/79, ECLI:EU:C:1980:209, pkt 11; wyrok z dnia 15 czerwca 2000 r., Alzetta Mauro i in./Komisja, sprawy połączone T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 do 607/97, T-1/98, T-3/98 do T-6/98 oraz T-23/98 ECLI:EU:T:2000:151, pkt 80.

- (230) Jeśli chodzi o wpływ na wymianę handlową, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej ustalił w swoim orzecznictwie, że przyznanie jakiegokolwiek pomocy na rzecz przedsiębiorstwa prowadzącego działalność na rynku wewnętrznym może mieć wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi ⁽¹¹⁷⁾. Nie jest konieczne stwierdzenie faktycznego wpływu pomocy na wymianę handlową między państwami członkowskimi.
- (231) W odniesieniu do przedmiotowego przypadku Komisja zauważa, że Post Danmark działa na duńskim rynku pocztowym. Duński rynek pocztowy został zliberalizowany w 2011 r. (zob. motyw 13), a zatem Post Danmark konkuruje z innymi usługodawcami.
- (232) Niektórzy konkurenci Post Danmark, w szczególności przedsiębiorstwa świadczące usługi doręczania paczek, należą do międzynarodowych grup działających również w innych państwach członkowskich ⁽¹¹⁸⁾. Ponadto spółka dominująca Post Danmark (za pośrednictwem swoich spółek zależnych) prowadzi działalność w innych państwach członkowskich (np. w Szwecji, Finlandii).
- (233) W związku z tym rekompensata z tytułu świadczenia usług publicznych przyznana Post Danmark wzmacnia pozycję tego przedsiębiorstwa w stosunku do innych przedsiębiorstw pocztowych konkurujących w handlu wewnętrznym.
- (234) Komisja stwierdza, że zgłoszony środek może wpływać na wymianę handlową i zakłócać konkurencję.

6.2.6. Wniosek dotyczący istnienia pomocy

- (235) W związku z powyższym Komisja stwierdza, że rekompensata przyznana Post Danmark z tytułu świadczenia powszechnych usług pocztowych w 2020 r. spełnia kryteria określone w art. 107 ust. 1 TFUE, a zatem środek ten stanowi pomoc państwa w rozumieniu tego przepisu. Dania nie kwestionuje tego stwierdzenia.

6.3. Zgodność

6.3.1. Ocena zgodności na podstawie zasad ramowych UOIG z 2012 r.

- (236) Biorąc pod uwagę fakt, że rekompensata z tytułu wykonywania obowiązku świadczenia usługi powszechnej przysparzająca korzyści Post Danmark stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, jej zgodność z rynkiem wewnętrznym wymaga oceny.
- (237) Władze duńskie zgłosiły środek jako rekompensatę z tytułu świadczenia UOIG, a mianowicie wykonywania obowiązku świadczenia usługi powszechnej, zgodnie z zasadami ramowymi UOIG na podstawie art. 106 ust. 2 TFUE.
- (238) Art. 106 ust. 2 TFUE stanowi, że „przedsiębiorstwa zobowiązane do zarządzania usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym lub mające charakter monopolu skarbowego podlegają normom traktatów, zwłaszcza regułom konkurencji, w granicach, w jakich ich stosowanie nie stanowi prawnej lub faktycznej przeszkody w wykonywaniu poszczególnych zadań im powierzonych. Rozwój handlu nie może być naruszony w sposób pozostający w sprzeczności z interesem Unii”.
- (239) Zgodnie z tym przepisem Komisja może uznać rekompensatę z tytułu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym za zgodną z rynkiem wewnętrznym, o ile spełnione są określone warunki. Komisja określiła warunki, zgodnie z którymi stosuje art. 106 ust. 2 TFUE, w decyzji w sprawie UOIG z 2012 r. oraz w zasadach ramowych UOIG z 2012 r.
- (240) Władze duńskie zgłosiły rekompensatę w wysokości 225 mln DKK (ok. 30 mln EUR). W zakresie, w jakim rekompensata, która ma być przyznana Post Danmark, przekracza 15 mln EUR rocznie, nie wchodzi ona w zakres stosowania decyzji w sprawie UOIG z 2012 r. określony w art. 2 tej decyzji.

⁽¹¹⁷⁾ Wyrok z dnia 17 września 1980 r., Philip Morris Holland BV/Komisja, sprawa 730/79, ECLI:EU:C:1980:209, pkt 11 i 12; wyrok z dnia 30 kwietnia 1998 r., Het Vlaamse Gewest/Komisja, sprawa T-214/95, ECLI:EU:T:1998:77, pkt 48, 49 i 50.

⁽¹¹⁸⁾ Przykładami są przedsiębiorstwa UPS i GLS.

- (241) Pomoc państwa wykraczającą poza zakres stosowania decyzji w sprawie UOIG z 2012 r. można uznać za zgodną z art. 106 ust. 2 TFUE, jeśli jest ona niezbędna do wykonywania danej usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym i nie wpływa na rozwój handlu w sposób pozostający w sprzeczności z interesem Unii. W tym względzie w zasadach ramowych UOIG z 2012 r. określono wytyczne dotyczące oceny zgodności rekompensaty z tytułu takich usług. Spełnienie warunków dotyczących zgodności określonych w zasadach ramowych UOIG zostanie zwerifikowana w dalszej części niniejszej sekcji.

6.3.1.1. Usługa faktycznie świadczona w ogólnym interesie gospodarczym, o której mowa w art. 106 TFUE

- (242) Jak wskazano w pkt 46 komunikatu Komisji w sprawie UOIG ⁽¹¹⁹⁾, państwa członkowskie dysponują dużą swobodą w odniesieniu do charakteru usług, które można sklasyfikować jako usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym. Kompetencje Komisji są ograniczone do sprawdzania, czy margines swobody zastosowano bez oczywistego błędu przy definiowaniu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, oraz do oceny wszelkiej pomocy państwa związanej z odnośną rekompensatą. W pkt 56 zasad ramowych UOIG z 2012 r. potwierdzono szeroki margines swobody, jaka przysługuje państwom członkowskim przy definiowaniu takich usług.
- (243) Zgodnie z pkt 14 zasad ramowych UOIG z 2012 r. stwierdza się, że: „[...] państwa członkowskie powinny wykazać, że należycie rozważyły potrzeby w zakresie usług publicznych, przeprowadzając konsultacje społeczne lub wykorzystując inne stosowne instrumenty pozwalające uwzględnić interesy użytkowników i usługodawców”.
- (244) Obowiązek świadczenia usługi powszechnej określony w art. 3 dyrektywy 97/67/WE uznaje się za rzeczywistą usługę świadczoną w ogólnym interesie gospodarczym ⁽¹²⁰⁾. W związku z tym państwa członkowskie nie muszą udowadniać w drodze konsultacji społecznych ani innych stosownych instrumentów, że rozważyły potrzeby w zakresie usług publicznych, gdy powierzają operatorowi obowiązek świadczenia usługi powszechnej określony w art. 3 tej dyrektywy.
- (245) Władze duńskie wykazały, że obowiązek świadczenia usługi powszechnej powierzony Post Danmark odpowiada minimalnym wymagom określonym w art. 3 dyrektywy 97/67/WE (zob. motywy 28 i 29 decyzji o wszczęciu postępowania). Ponadto władze duńskie skorzystały z możliwości określonej w art. 3 ust. 5 tej dyrektywy i podwyższyły limit wagowy w ramach usługi powszechnej dla paczek pocztowych o wadze do 20 kilogramów, a także z art. 12 tej dyrektywy w celu nałożenia jednolitych taryf na pojedyncze przesyłki (listy i paczki) oraz na bezpłatne doręczanie przesyłek osobom niewidomym. Komisja uważa, że Dania nie musi zatem udowadniać w drodze konsultacji społecznych ani innych stosownych instrumentów, że rozważyła potrzeby w zakresie usług publicznych i stwierdza, że wymóg określony w pkt 14 zasad ramowych UOIG z 2012 r. nie ma w tym przypadku zastosowania.

6.3.1.2. Potrzeba istnienia aktu powierzenia określającego obowiązki świadczenia usług publicznych oraz metody obliczania rekompensaty

- (246) Zgodnie z pkt 15 zasad ramowych UOIG z 2012 r. pojęcie UOIG w rozumieniu art. 106 TFUE wymaga, aby wykonywanie UOIG powierzono odnośnemu przedsiębiorstwu na mocy jednego lub większej liczby aktów.
- (247) Zgodnie z wymogami określonymi w pkt 16 zasad ramowych UOIG z 2012 r. w tych aktach powierzenia należy określić w szczególności:
- 1) dokładny charakter i czas trwania obowiązku świadczenia usługi publicznej,
 - 2) przedsiębiorstwa i terytoria, których dotyczy zobowiązanie;
 - 3) charakter praw wyłącznych przyznanych przedsiębiorstwu;
 - 4) opis mechanizmu rekompensaty oraz parametrów służących do obliczania, monitorowania i przeglądu kwot rekompensaty; oraz
 - 5) ustalenia dotyczące unikania i zwrotów nadwyżek rekompensat.

⁽¹¹⁹⁾ Komunikat Komisji w sprawie stosowania reguł Unii Europejskiej w dziedzinie pomocy państwa w odniesieniu do rekompensaty z tytułu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (Dz.U. C 8 z 11.1.2012, s. 4).

⁽¹²⁰⁾ Art. 3 ust. 1 dyrektywy 97/67/WE stanowi: „[p]aństwa członkowskie zapewnią, by użytkownicy korzystali z prawa do usług powszechnych obejmujących ciągle świadczenie usług pocztowych o określonej jakości we wszystkich punktach na swoich obszarach, po przystępnych cenach dla wszystkich użytkowników”.

- (248) W przedmiotowym przypadku w różnych dokumentach stanowiących łącznie akt powierzenia Post Danmark, jak opisano w motywie 22, określono, co następuje:
- 1) obowiązek świadczenia usługi powszechnej nałożono na Post Danmark w drodze indywidualnych licencji wydanych na rzecz Post Danmark w grudniu 2019 r. i czerwcu 2020 r. i obejmuje on okres od 1 stycznia 2020 r. do 31 grudnia 2020 r. (motyw 14 i motyw 22 pkt 1). Licencje te stanowią przedłużenie licencji wydanej w maju 2016 r., która miała wygasnąć 31 grudnia 2019 r. i w której określono warunki wykonywania obowiązku świadczenia usługi powszechnej;
 - 2) mechanizm rekompensaty opisano w dwóch dekretych przedłożonych przez Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Mieszkalnictwa działające przy komisji ds. finansów duńskiego parlamentu, obejmujących rok 2020 (motyw 22 pkt 2 i 3); oraz
 - 3) jeśli chodzi o szczegółowe zasady dotyczące monitorowania i sprawozdawczości, w tym mechanizm kontroli *ex post* mający na celu zweryfikowanie, czy Post Danmark nie otrzymało zbyt wysokiej rekompensaty, opisano je w porozumieniach, o których mowa w motywie 22 pkt 4 i 5.
- (249) W związku z powyższym Komisja stwierdziła, że powierzenie Post Danmark świadczenia usług w 2020 r. jest zgodne z odpowiednimi wymogami określonymi w zasadach ramowych UOIG z 2012 r.

6.3.1.3. Czas trwania okresu powierzenia

- (250) Zgodnie z pkt 17 zasad ramowych UOIG z 2012 r. „czas trwania okresu powierzenia powinien być uzasadniony obiektywnymi kryteriami, np. potrzebą zamortyzowania niepodlegających przekazaniu środków trwałych. Zasadniczo okres powierzenia nie powinien przekraczać okresu koniecznego do amortyzacji najbardziej istotnych aktywów niezbędnych do oferowania danej UOIG” ⁽¹²¹⁾.
- (251) Jak opisano w motywie 14, licencja Post Danmark na wykonywanie obowiązku świadczenia usługi powszechnej obejmuje jeden rok. Chociaż władze duńskie nie przedstawiły żadnych konkretnych danych dotyczących okresu amortyzacji najważniejszych aktywów wykorzystywanych podczas wykonywania obowiązku świadczenia usługi powszechnej, Komisja uważa, odnosząc się do praktyki stosowanej w innych państwach członkowskich, że można zaakceptować okres powierzenia wynoszący zaledwie rok ⁽¹²²⁾. Ponadto, jeśli chodzi o Post Danmark, Komisja zaakceptowała wcześniej dłuższy, trzyletni okres od 2017 do 2019 r. (zob. decyzja z 2018 r.). Sąd utrzymał w mocy decyzję z 2018 r. w sprawie T-561/18.

6.3.1.4. Zgodność z dyrektywą 2006/111/WE

- (252) Zgodnie z punktem 18 zasad ramowych UOIG z 2012 r. „pomoc zostanie uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 106 ust. 2 Traktatu, jedynie jeśli przedsiębiorstwo przestrzega, w stosownych przypadkach, przepisów dyrektywy Komisji 2006/111/WE w sprawie przejrzystości stosunków finansowych między państwami członkowskimi a przedsiębiorstwami publicznymi, a także w sprawie przejrzystości finansowej wewnątrz określonych przedsiębiorstw” ⁽¹²³⁾.
- (253) W decyzji o wszczęciu postępowania Komisja wyraziła wątpliwości dotyczące metody alokacji kosztów stosowanej przez Post Danmark, a tym samym prowadzenia oddzielnych ksiąg przez Post Danmark (motyw 101 decyzji o wszczęciu postępowania). Wątpliwości te pojawiły się po przedłożeniu sprawozdania Rigsrevisionen, w którym wyrażono obawy dotyczące nadzoru regulacyjnego nad kontami księgowymi Post Danmark oraz poświadczania tych kont przez audytorów zewnętrznych (motyw 104 decyzji o wszczęciu postępowania).
- (254) Komisja wskazała, że pozytywne wnioski co do spełnienia wymogów zawartych w pkt 18 zasad ramowych UOIG będzie mogła wyciągnąć tylko wtedy, gdy władze duńskie dostarczą niezbędnych informacji, aby rozwiać wątpliwości wynikające z wniosków Rigsrevisionen, i tylko wtedy, gdy rachunek kosztów będzie wiarygodny.

⁽¹²¹⁾ Komunikat Komisji: Zasady ramowe Unii Europejskiej dotyczące pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych (Dz.U. C 8 z 11.1.2012, s. 15).

⁽¹²²⁾ Na przykład we Francji (La Poste), we Włoszech (Poste Italiane), w Hiszpanii (Correos) i w Grecji (ELTA) okres powierzenia wynosi do 15 lat.

⁽¹²³⁾ Dyrektywa Komisji 2006/111/WE z dnia 16 listopada 2006 r. w sprawie przejrzystości stosunków finansowych między Państwami Członkowskimi i przedsiębiorstwami publicznymi, a także w sprawie przejrzystości finansowej wewnątrz określonych przedsiębiorstw.

6.3.1.4.1. Ocena zgodności z dyrektywą 2006/111/WE i wątpliwości wyrażone w decyzji o wszczęciu postępowania

- (255) Dania wyjaśniła bardziej szczegółowo metodę alokacji kosztów stosowaną przez Post Danmark w odpowiedzi na decyzję o wszczęciu postępowania, w tym przedstawiła przykłady (motywy 87–102), alokację przychodów (motyw 103), oddzielne księgi (motywy 104–106) oraz swoją interpretację sprawozdania Rigsrevisionen i działania następcze (motywy 107–116). Na tej podstawie Komisja uważa, że jej wątpliwości zostały odpowiednio rozwiane.
- (256) Po pierwsze, Post Danmark stosuje ogólnie akceptowalne metody alokacji kosztów, a mianowicie metodę ABC w odniesieniu do podstawowych kosztów operacyjnych, bezpośrednią analizę w odniesieniu do innych kosztów operacyjnych oraz wynik metody ABC w odniesieniu do innych kosztów (motywy 89–92). Stosując tę metodę, Post Danmark alokuje proporcjonalnie koszty wspólne do usług objętych obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej i usług nieobjętych tym obowiązkiem na podstawie odpowiednich czynników. Metoda ABC jest szczególną odmianą systemu alokacji kosztów w pełni rozdzielonych, która jest zgodna z mającymi zastosowanie przepisami zasad ramowych UOIG z 2012 r. oraz z wymaganiami sektorowymi dotyczącymi rozdzielnej księgowości wynikającymi z art. 14 dyrektywy 97/67/WE. Komisja uznała adekwatność metody ABC w poprzednich decyzjach ⁽¹²⁴⁾.
- (257) Po drugie, przegląd przeprowadzony przez Deloitte i przedstawiony 30 sierpnia 2021 r. (motywy 101 i 102) również potwierdza wniosek, że metoda alokacji kosztów i rozdzielność księgowa Post Danmark są prawidłowe. W wyniku tego przeglądu stwierdzono, że Post Danmark stosuje kompleksowe zasady, metody i systemy rejestracji w celu obliczania i alokacji swoich kosztów świadczenia usług objętych obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej i usług nieobjętych tym obowiązkiem.
- (258) Ustalenia Deloitte dodatkowo poparł audytor Post Danmark – KPMG, który podczas badania sprawozdania finansowego za 2020 r. potwierdził, że dane zostały prawidłowo zarejestrowane, i zatwierdził sprawozdanie finansowe za 2020 r. (motyw 118).
- (259) Ponadto całkowite koszty i przychody alokowane do usług objętych obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej i usług nieobjętych tym obowiązkiem, a tym samym oddzielne księgi prowadzone w 2020 r., przedstawione w tabeli 3 (zob. również motyw 106), pokazują, że alokacja kosztów zasadniczo odpowiada udziałowi przychodów z tych różnych rodzajów działalności, co wyraźnie przeczy zarzutom, że wszystkie koszty wspólne są alokowane do obowiązku świadczenia usługi powszechnej. Wskazane wskaźniki (ok. 70 % w przypadku usług objętych obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej i 30 % w przypadku usług nieobjętych tym obowiązkiem zarówno w przypadku kosztów, jak i przychodów) utrzymują się na podobnym poziomie jak w pozostałych latach. Dane za wszystkie lata od 2007 r. są publicznie dostępne na stronie internetowej Post Danmark ⁽¹²⁵⁾.

Tabela 3

Rozdzielność księgowa Post Danmark

Rok	Usługi objęte obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej		Usługi nieobjęte obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej		Ogółem	
	Przychody operacyjne	Koszty operacyjne	Przychody operacyjne	Koszty operacyjne	Przychody operacyjne	Koszty operacyjne
2020 (w mln DKK)	3 774 (70,1 %)	3 784 (69,9 %)	1 610 (29,9 %)	1 626 (30,1 %)	5 384 (100 %)	5 410 (100 %)

- (260) Komisja zauważa również, że Rigsrevisionen potwierdził w oficjalnym oświadczeniu z 5 marca 2021 r. (zob. motyw 116), że jego początkowe wątpliwości zostały rozwiane w wyniku działań podjętych przez ministra transportu w następstwie sprawozdania Rigsrevisionen. Ponadto Rigsrevisionen zobowiązał się do dalszego monitorowania praktyk cenowych stosowanych przez Post Danmark oraz środków planowanych przez ministra w celu wzmocnienia nadzoru nad Post Danmark, a także zobowiązał się do przekazywania swoich ustaleń Statsrevisorerne (motyw 116).

⁽¹²⁴⁾ Na przykład w decyzji Komisji z dnia 1 grudnia 2020 r., SA.55270 (2020/N) – Włochy – Rekompensaty państwowe przyznane Poste Italiane SpA z tytułu świadczenia powszechnych usług pocztowych za okres 2020–2024, motyw 66, dostępnej na stronie internetowej: https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_55270.

⁽¹²⁵⁾ Zob. <https://www.postnord.dk/om-os/finansiel-information/regulatorisk-regnskab> (wartości procentowe dodane przez Komisję).

- (261) Przeprowadzona przez Komisję weryfikacja alokacji kosztów Post Danmark oraz potwierdzenie przez Rigsrevisionen, że środki wprowadzone przez ministra transportu są właściwe, rozwiały wątpliwości Komisji wyrażone w decyzji o wszczęciu postępowania w odniesieniu do zgodności z pkt 18 zasad ramowych UOIG.

6.3.1.4.2. Ocena szczegółowych uwag zainteresowanych stron na temat zgodności z dyrektywą 2006/111/WE

- (262) Jeżeli chodzi o uwagę zainteresowanych stron przedstawioną w motywie 29, że roczne badania sprawozdań finansowych Post Danmark nie są wiarygodne, Komisja, korzystając z raportu Deloitte (motyw 257) i sprawozdania KPMG (motyw 258), potwierdziła, że rejestracja danych była faktycznie wystarczająco szczegółowa.
- (263) Jeżeli chodzi o wnioskowaną rezygnację z tzw. zasady konieczności (motyw 33) Komisja zauważa, że w odniesieniu do 2020 r. odpowiednim rozporządzeniem w sprawie rachunkowości jest rozporządzenie z 2014 r., a rozporządzenie to nie zawiera „zasady konieczności”. Po przeanalizowaniu zasad i metod dotyczących 2020 r. ⁽¹²⁶⁾, należy stwierdzić, że nie istnieją żadne przesłanki wskazujące na to, że Post Danmark musi przypisać wszystkie koszty wspólne niezbędne do wykonywania obowiązku świadczenia usługi powszechnej do rachunku dla usług objętych obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej. Zasady i metody stanowią raczej, co następuje: „Usługi niemające charakteru powszechnego obejmują więc koszty, których obsługa powoduje z jednej strony wszystkie koszty przyrostowe, a z drugiej strony koszty wspólne związane z funkcjonowaniem i rozbudową podstawowego systemu produkcji i zarządzania [tj. koszty wspólne, które można przypisać]. Do tego należy dodać proporcjonalny udział w kosztach wspólnych, których nie można przypisać” ⁽¹²⁷⁾ (wyróżnienie dodane przez Komisję). Wynika z tego, że koszty wspólne przypisuje się zarówno do usług objętych obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej, jak i do usług nieobjętych tym obowiązkiem. Wynika z tego również, że Post Danmark musi stosować równocześnie dwa różne procesy. Z jednej strony alokację kosztów, a z drugiej strony oznakowanie lub kategoryzację rodzajów kosztów w podziale na koszty przyrostowe, koszty wspólne, które można przypisać, i koszty wspólne, których nie można przypisać (motyw 94).
- (264) Na podstawie opisu rachunku kosztów nie wydaje się, aby w praktyce Post Danmark alokowało wszystkie swoje koszty wspólne do rachunku dla usług objętych obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej – zamiast tego dzieli je odpowiednio między rachunek dla usług objętych obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej a rachunek dla usług nieobjętych tym obowiązkiem (w odpowiedzi na uwagę zawartą w motywie 30).
- (265) Jeżeli chodzi o przegląd przeprowadzony przez PwC w 2014 r. (motyw 33), który byłby istotny dla rekompensaty z tytułu wykonywania obowiązku świadczenia usługi powszechnej w 2020 r., Komisja dochodzi do tego samego wniosku co Dania (motyw 113), a mianowicie, że interpretacja świadczenia PwC dokonana przez Rigsrevisionen była błędna. W szczególności liczba przesyłek nie jest odpowiednim parametrem do oceny tego, czy alokacja kosztów jest właściwa, ponieważ różne przesyłki pociągają za sobą różne koszty w łańcuchu produkcji. W przypadku niektórych produktów koszt obsługi przesyłki pocztowej objętej obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej (np. doręczenie do domu listów objętych obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej w ciągu pięciu dni roboczych) jest niższy niż koszt obsługi przesyłek nieobjętych tym obowiązkiem (doręczenie do domu listów codziennych nieobjętych obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej), a w przypadku innych produktów jest odwrotnie (np. w przypadku paczek B2B (nieobjętych obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej) i paczek B2C ⁽¹²⁸⁾ (objętych obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej)). Ocenę tę potwierdza wskaźnik obrotów przypadających na poszczególne rodzaje działalności: około 70 % można przypisać usługom objętym obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej i równo 70 % kosztów można przypisać usługom objętym obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej (motyw 259). Podobny wskaźnik dotyczy 2013 r., czyli roku objętego przeglądem PwC.
- (266) Ponadto, analizując dokładne brzmienie wniosków PwC przedstawionych w ramach przeglądu z 2014 r. ⁽¹²⁹⁾, Komisja odnotowuje spostrzeżenie PwC, że w odniesieniu do kosztów dystrybucji na trasach, na których istnieje współdystrybucja, produkty objęte obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej generowały ponad połowę kosztów, mimo że odpowiadały mniej niż połowie liczby dostaw ⁽¹³⁰⁾ (i nie liczbie przesyłek). Jak wyjaśnia PwC, powodem tego jest fakt, że w przypadku wspólnej dostawy produktu objętego obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej i produktu

⁽¹²⁶⁾ Dostępne pod adresem: https://www.postnord.dk/siteassets/pdf/finansiell-information/regulatoriske-regnskaber/regulatorisk_regnskab_2020.pdf.

⁽¹²⁷⁾ Wersja w języku duńskim: „Til tjenester uden befordringspligt henregnes således omkostninger, som håndteringen af disse tjenester giver anledning til, dels alle inkrementelle omkostninger, dels fællesomkostninger vedrørende drift og udvidelse af det grundlæggende produktions- og styringssystem. Hertil kommer en forholdsmæssig andel af ikke- henførbare fællesomkostninger”.

⁽¹²⁸⁾ Między przedsiębiorcami a konsumentami.

⁽¹²⁹⁾ Przypis 69.

⁽¹³⁰⁾ W raporcie dostawę oblicza się w ten sposób, że poszczególny produkt objęty obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej i produkt nieobjęty tym obowiązkiem liczy się jako jedna dostawa na produkt, niezależnie od tego, czy w ramach jednej dostawy dostarcza się jedną sztukę czy więcej sztuk danego produktu.

nieobjętego tym obowiązkiem do produktu nieobjętego tym obowiązkiem alokuje się jedynie dodatkowy czas dostawy, niezbędny do tego, aby do tej samej skrzynki pocztowej co produkt objęty obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej dostarczyć również produkt nieobjęty tym obowiązkiem. Na podstawie tych wyjaśnień przedsiębiorstwo PwC w 2014 r. stwierdziło, że stosowane zasady i metody alokacji kosztów nie tylko są zgodne z wymogami regulacyjnymi, lecz również są uzasadnione i racjonalne. Następnie przedsiębiorstwo Deloitte wyciągnęło podobny wniosek w ramach swojego przeglądu w 2021 r. (zob. motyw 257).

- (267) W odniesieniu do uwag Danske Medier (motywy 34–36) Komisja zauważa, że pojęcie „kosztów przyrostowych”, którego zastosowanie według Danske Medier prowadzi do zbyt wysokiej rekompensaty z tytułu wykonywania obowiązku świadczenia usługi powszechnej, stosuje się do kategoryzacji kosztów, która jest procesem odrębnym od alokacji kosztów. Nie oznacza to, że wszystkie koszty niezbędne do wykonywania obowiązku świadczenia usługi powszechnej alokuje się do obowiązku świadczenia usługi powszechnej, jeżeli są one również niezbędne do świadczenia usług nieobjętych obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej (zob. przykład podany w motywie 97). Jeśli chodzi o założenie Danske Medier, że Post Danmark wykorzystuje rekompensatę z tytułu wykonywania obowiązku świadczenia usługi powszechnej do pokrycia dużych strat poniesionych w ramach działalności niezwiązanej z obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej, Komisja zauważa, że nie znalazła na to dowodu oraz że w każdym razie obowiązek świadczenia usługi powszechnej wynikający z rachunku kosztów zgodnie z mającymi zastosowanie przepisami (zasady ramowe UOIG, dyrektywa 97/67/WE i krajowe zasady rachunkowości) powoduje w 2020 r. deficyt netto, zarówno w przypadku istnienia rekompensaty z tytułu wykonywania obowiązku świadczenia usługi powszechnej, jak i bez niej (motyw 153, przypis 81).
- (268) W odniesieniu do domniemanej złożonej struktury grupy PostNord i jej wpływu na nadzór (motyw 36) Komisja zauważa, że to Post Danmark powierzono obowiązek świadczenia usługi powszechnej, a nie innym podmiotom należącym do grupy, której jest częścią. Nadzór powinien zatem dotyczyć przede wszystkim Post Danmark i tak jest w istocie. Struktura korporacyjna grupy PostNord jest nieistotna do celów nadzorowania księgowości Post Danmark w związku z rekompensatą z tytułu wykonywania obowiązku świadczenia usługi powszechnej przyznanej temu podmiotowi.

6.3.1.5. Zgodność z przepisami UE dotyczącymi zamówień publicznych

- (269) Zgodnie z pkt 19 zasad ramowych UOIG z 2012 r. „Pomoc zostanie uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 106 ust. 2 Traktatu, jedynie jeśli właściwy organ przy powierzaniu świadczenia usługi odnośnemu przedsiębiorstwu przestrzegał lub zobowiązał się przestrzegać odpowiednich unijnych przepisów w dziedzinie zamówień publicznych. Dotyczy to wymogów przejrzystości, równego traktowania i niedyskryminacji, wynikających bezpośrednio z Traktatu oraz – w stosownych przypadkach – z prawa wtórnego Unii. Pomoc niezgodna z tymi przepisami i wymogami jest uznawana za wywierającą wpływ na rozwój wymiany handlowej w stopniu sprzecznym z interesem Unii w rozumieniu art. 106 ust. 2 Traktatu”.
- (270) Zgodnie z art. 7 ust. 2 dyrektywy 97/67/WE państwa członkowskie nie są zobowiązane do organizowania postępowania o udzielenie zamówienia w celu wyznaczenia operatora świadczącego usługę powszechną.
- (271) W przedmiotowym przypadku władze duńskie zdecydowały się na bezpośrednie powierzenie Post Danmark świadczenia usług zgodnie z dyrektywą 97/67/WE. Wynika z tego, że przepisy dotyczące zamówień publicznych nie mają zastosowania, a bezpośrednie powierzenie Post Danmark jako operatorowi świadczącemu usługę powszechną wykonywania usług jest zgodne z pkt 19 zasad ramowych UOIG z 2012 r.

6.3.1.6. Brak dyskryminacji

- (272) Zgodnie z pkt 20 zasad ramowych UOIG z 2012 r. „W przypadku gdy organ powierza wykonywanie takiej samej UOIG kilku przedsiębiorstwom, rekompensatę należy obliczać przy użyciu tej samej metody w stosunku do każdego przedsiębiorstwa”.
- (273) Zgodnie z § 14 ustawy pocztowej obowiązek świadczenia usługi powszechnej powierza się wyłącznie Post Danmark. Komisja stwierdza zatem, że wymóg określony w pkt 20 zasad ramowych UOIG z 2012 r. nie ma zastosowania.

6.3.1.7. Obliczenie kosztu netto powszechnej usługi pocztowej w 2020 r.

- (274) Po wydaniu decyzji o wszczęciu postępowania Dania dostarczyła dodatkowe informacje w celu uzasadnienia prawidłowości swoich obliczeń kosztów netto, w odniesieniu do których stosuje metodę nieponiesionych kosztów netto. W świetle niektórych uwag zainteresowanych stron oraz w celu dalszego usprawnienia obliczeń nieponiesionych kosztów netto Dania zmodyfikowała niektóre parametry dotyczące obliczania nieponiesionych kosztów netto.

6.3.1.7.1. metoda nieponiesionych kosztów netto

- (275) Zgodnie z pkt 21 zasad ramowych UOIG z 2012 r. „Kwota rekompensaty nie może przekraczać kwoty niezbędnej do pokrycia kosztów netto wywiązywania się z zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych wraz z rozsądnym zyskiem”. W tym względzie pkt 24 zasad ramowych UOIG z 2012 r. stanowi, że „Koszt netto niezbędny lub oczekiwany jako niezbędny do wywiązywania się ze zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych należy obliczać z zastosowaniem metody nieponiesionych kosztów netto, gdy jest to wymagane przepisami unijnymi lub krajowymi oraz w miarę możliwości w innych przypadkach”.
- (276) Pkt 25 zasad ramowych UOIG z 2012 r. stanowi, że „Zgodnie z metodą nieponiesionych kosztów netto koszty netto niezbędne lub oczekiwane jako niezbędne do wywiązywania się ze zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych są obliczane jako różnica między kosztami netto usługodawcy działającego w ramach zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych a kosztami netto lub zyskiem tego samego usługodawcy działającego bez tych zobowiązań”.
- (277) Na nieponiesione koszty netto składa się różnica zysków Post Danmark między tzw. scenariuszem faktycznym (odpowiadającym rzeczywistej sytuacji, w której Post Danmark prowadzi działalność w zakresie obowiązku świadczenia usługi powszechnej) a scenariuszem alternatywnym (odpowiadającym hipotetycznej sytuacji, w której Post Danmark nie powierza się obowiązkowi świadczenia usługi powszechnej).
- (278) W pierwotnych obliczeniach Dania oszacowała, że nieponiesione koszty netto na 2020 r. wynoszą 394 mln DKK (ok. 53 mln EUR). Po otrzymaniu uwag zainteresowanych stron koszty te skorygowano do 385,625 mln DKK (zob. motywy 172–177), co stanowi znacznie wyższą kwotę niż zgłoszona rekompensata w wysokości 225 mln DKK (ok. 30 mln EUR). Obliczenia nieponiesionych kosztów netto przedstawione przez Danię opisano bardziej szczegółowo poniżej.

Opis scenariusza faktycznego

- (279) W scenariuszu faktycznym obejmującym okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r. uwzględnia się zwykłą działalność gospodarczą Post Danmark i opracowano go na podstawie sprawozdań finansowych Post Danmark za okres od 1 stycznia do 31 października 2020 r. oraz prognoz sporządzonych w chwili zgłoszenia (tj. 12 marca 2021 r., zob. motyw 16 decyzji o wszczęciu postępowania) na listopad i grudzień 2020 r.
- (280) Najważniejsze założenia rynkowe leżące u podstaw szacowanego rozwoju przychodów w tym okresie są następujące:
- 1) Na rynku paczek B2C przewiduje się znaczny wzrost w związku ze wzrostem handlu elektronicznego.
 - 2) Coraz bardziej rozpowszechniona transformacja cyfrowa nadal będzie miała wpływ na wolumen listów, ponieważ nadawcy w sektorze finansowym, jak również organy publiczne, są wciąż w trakcie procesu przekształcania swoich listów w przesyłki cyfrowe.
 - 3) Rynek przesyłek z gazetami i czasopismami ewoluuje w kierunku modeli biznesowych opartych na sprzedaży wszechkanałowej z naciskiem na kanały cyfrowe i druk, co znacznie zmniejsza wolumen przesyłek obsługiwanych na tych rynkach usług pocztowych.
- (281) Szacowane przychody i koszty Post Danmark w ramach scenariusza faktycznego odpowiadają danym liczbowym przedstawionym w tabeli 4 poniżej:

Tabela 4

Scenariusz faktyczny

Podział przychodów (w mln DKK)	w okresie od 1 stycznia do 30 grudnia 2020 r.
Przesyłki ekonomiczne	[...]
Przesyłki eksportowe	[...]
Przesyłki importowe	[...]
Czasopisma/gazety	[...]
Inne rodzaje frankowania (w tym znaczki)	[...]

Inne przesyłki	[...]
Przesyłki priorytetowe	[...]
Przesyłki krajowe B2B	[...]
Przesyłki B2C z odbiorem w punkcie	[...]
Przesyłki B2C z dostawą do domu	[...]
Przesyłki C2X ⁽¹³¹⁾	[...]
Paczki eksportowe	[...]
Paczki importowe	[...]
Inne usługi logistyczne	[...]
Inne paczki	[...]
Pozostałe przychody operacyjne	[...]
Przychody ogółem	[4 500-5 500]
Podział kosztów (w mln DKK)	
Koszty personelu	[...]
Inne koszty	[...]
Odsetki kapitałowe	[...]
Amortyzacja	[...]
Całkowite koszty	[- 5 500 {-} 4 500]
Zysk (w mln DKK)	[- 500-0]

Opis scenariusza alternatywnego

- (282) Dania przedstawiła scenariusz alternatywny zakładający pewne zmiany w sieci i procesie doręczania Post Danmark w porównaniu ze scenariuszem faktycznym.
- (283) W tym scenariuszu następujące działania objęte obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej zostałyby zaniechane, ponieważ Dania uważa, że mają one ogólnie negatywny wpływ na działalność Post Danmark nieobjętą obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej:
- 1) stosowanie zwrotnego potwierdzenia odbioru ⁽¹³²⁾;
 - 2) dystrybucja gazet i czasopism;
 - 3) przewożenie międzynarodowych przesyłek listowych i paczek pocztowych przewidzianych w konwencji Światowego Związku Pocztowego i innych międzynarodowych porozumieniach w sprawie usług pocztowych (która to usługa w 2020 r. przynosiła straty, z ujemnym EBIT w wysokości około [...] mln DKK). Zaprzestanie nadawania międzynarodowych przesyłek listowych i paczek pocztowych przewidzianych w konwencji Światowego Związku Pocztowego wiąże się również z zamknięciem centrum przesyłek zagranicznych w porcie lotniczym w Kopenhadze. Post Danmark nadal oferowałoby jedynie usługi w zakresie odbioru i doręczania przesyłek w ramach franczyzy z przedsiębiorstwem DPD za pośrednictwem sieci DPD i podmiotów z nim współpracujących oraz za pośrednictwem własnej sieci wewnątrzgrupowej grupy PostNord; oraz
 - 4) świadczenie bezpłatnej usługi dla osób niewidomych.

⁽¹³¹⁾ Między konsumentami a innymi podmiotami.

⁽¹³²⁾ Zwrotne potwierdzenia odbioru (*postforkyndelse* w języku duńskim) to listy zawierające pismo urzędowe lub inny dokument, który należy doręczyć odbiorcy do rąk własnych. Jedynie sądy, organy publiczne inne niż sądy oraz zatwierdzone prywatne rady ds. skarg lub rady odwoławcze mogą wysyłać zwrotne potwierdzenia odbioru.

(284) Oprócz zaprzestania świadczenia niektórych usług Post Danmark zoptymalizowałoby swoje usługi dzięki wprowadzeniu następujących zmian:

- 1) usługa w zakresie doręczania korespondencji biznesowej w scenariuszu alternatywnym obejmowałaby doręczanie do domu jedynie w większych miastach, natomiast na obszarach wiejskich oraz w mniejszych miastach zaprzestano by świadczenia tego rodzaju usługi. Na obszarach wiejskich i w mniejszych miastach wprowadzono by możliwość odbioru w punkcie. Oznaczałoby to, że Post Danmark miałoby zatrzymywać się w każdym gospodarstwie domowym, dla którego miałoby przesyłkę w większych miastach, jeden dzień w tygodniu, dzięki czemu byłoby w stanie połączyć większą liczbę przesyłek i znacznie zmniejszyć liczbę tras na obszarach wiejskich i w mniejszych miastach;
- 2) Post Danmark zamknęłoby jedną sortownię listów i zmniejszyłoby liczbę węzłów dystrybucyjnych z [10–20] do [10–20];
- 3) zgodnie z obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej Post Danmark musi utrzymywać placówki pocztowe oferujące pełen zakres usług, tj. placówki oferujące wszystkie usługi objęte obowiązkiem świadczenia usługi publicznej, na kilku mniejszych wyspach. W scenariuszu alternatywnym Post Danmark nie oferowałoby pełnego zakresu usług na mniejszych wyspach bez stałego połączenia. Zamiast tego w punktach obsługi na tych mniejszych wyspach dostępny byłby ograniczony zakres produktów pocztowych. Jeżeli mieszkańcy małych wysp potrzebowaliby usług, które nie są dostępne na danej wyspie, musieliby zakupić usługę przez internet lub odwiedzić punkt obsługi znajdujący się w kontynentalnej części kraju;
- 4) Post Danmark zmniejszyłoby liczbę skrzynek pocztowych z 4 800 do [4 000–4 800]. Sieć obejmująca [4 000–4 800] skrzynek pocztowych byłaby optymalna z handlowego punktu widzenia w scenariuszu, w którym Post Danmark nie podlega ograniczeniom związanym z obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej;
- 5) Post Danmark ograniczyłoby stosowanie pomiarów jakości. Na podstawie indywidualnej licencji z 2016 r. (przedłużonej na 2020 r.) Post Danmark ma obowiązek płacić niezależnemu instytutowi badawczemu za przeprowadzanie comiesięcznych reprezentatywnych pomiarów jakości krajowych przesyłek listowych podlegających obowiązkowi świadczenia usługi powszechnej.

(285) W tabeli 5 przedstawiono zestawienie kosztów nieponiesionych i utraconych przychodów w scenariuszu alternatywnym w odniesieniu do poszczególnych aspektów wymienionych w motywach 283 i 284. Utracone przychody i koszty nieponiesione podzielono według różnic między scenariuszem faktycznym a scenariuszem alternatywnym.

Tabela 5

Koszty nieponiesione i utracone przychody

Koszty nieponiesione (w mln DKK)		w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r.	
Optymalizacja usługi w zakresie doręczania korespondencji biznesowej		[...]	
Zaprzestanie świadczenia bezpłatnej usługi dla osób niewidomych		[...]	
Zaprzestanie dystrybucji przesyłek z gazetami i czasopismami		[...]	
Międzynarodowe przesyłki listowe i paczki pocztowe przewidziane w UPU		[...]	
Optymalizacja liczby skrzynek pocztowych		[...]	
Optymalizacja oferty produktów pocztowych na małych wyspach bez stałego połączenia		[...]	
Ograniczenie stosowania pomiarów jakości		[...]	
Zaprzestanie stosowania zwrotnego potwierdzenia odbioru		[...]	
Łączne koszty nieponiesione		[1 500-2 500]	
Utracone przychody (w mln DKK)		w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r.	
Optymalizacja usługi w zakresie doręczania korespondencji biznesowej		[...]	
Zaprzestanie świadczenia bezpłatnej usługi dla osób niewidomych		[...]	
Zaprzestanie dystrybucji przesyłek z gazetami i czasopismami		[...]	

Międzynarodowe przesyłki listowe i paczki pocztowe przewidziane w UPU	[...]
Optymalizacja liczby skrzynek pocztowych	[...]
Optymalizacja oferty produktów pocztowych na małych wyspach bez stałego połączenia	[...]
Ograniczenie stosowania pomiarów jakości	[...]
Zaprzestanie stosowania zwrotnego potwierdzenia odbioru	[...]
Łączne utracone przychody	[1 500-2 500]
Łączne nieponiesione koszty netto	[400-900]

- (286) Dane liczbowe w tabeli 6 poniżej uzyskano przez skorygowanie przychodów i kosztów przewidzianych w scenariuszu faktycznym (zob. tabela 4) w oparciu o wpływ założeń scenariusza alternatywnego (zob. tabela 5).

Tabela 6

Scenariusz alternatywny

Podział przychodów (w mln DKK)	w okresie od 1 stycznia do 30 grudnia 2020 r.
Przesyłki ekonomiczne	[...]
Przesyłki eksportowe	[...]
Przesyłki importowe	[...]
Czasopisma/gazety	[...]
Inne rodzaje frankowania (w tym znaczki)	[...]
Inne przesyłki	[...]
Przesyłki priorytetowe	[...]
Przesyłki krajowe B2B	[...]
Przesyłki B2C z odbiorem w punkcie	[...]
Przesyłki B2C z dostawą do domu	[...]
Przesyłki C2X	[...]
Paczki eksportowe	[...]
Paczki importowe	[...]
Inne usługi logistyczne	[...]
Inne paczki	[...]
Pozostałe przychody operacyjne	[...]
Przychody ogółem	[2 500–3 500]
Podział kosztów (w mln DKK)	
Koszty personelu	[...]
Inne koszty	[...]
Odsetki kapitałowe	[...]
Amortyzacja	[...]
Całkowite koszty	[-3 500{–}-2 500]
Zysk (w mln DKK)	[0-500]

Opis procesu obliczania nieponiesionych kosztów netto

- (287) Nieponiesione koszty netto odpowiadają kosztom nieponiesionym pomniejszonym o utracone przychody przewidziane w scenariuszu alternatywnym, po skorygowaniu o korzyści niematerialne.

Koszty nieponiesione

- (288) Koszty nieponiesione przedstawiono w tabeli 5. Główna część oszczędności kosztów wynikałaby ze zmniejszenia liczby pracowników.

Utracone przychody

- (289) Utracone przychody przedstawiono w tabeli 5 i obejmują one w szczególności utratę wpływów z działalności gospodarczej w wyniku zaprzestania świadczenia niektórych usług.
- (290) Post Danmark oszacowało utracone przychody wynikające z optymalizacji usług biznesowych, opierając się na doświadczeniach zdobytych przy wcześniejszych zmianach cen i oferty produktów. Post Danmark stale monitoruje zachowania klientów, w szczególności w odniesieniu do zmian cen, oraz prognozuje zachowania klientów z wykorzystaniem elastyczności cenowej i badań opinii klientów.

Korzyści niematerialne

- (291) Korzyści niematerialne mogą przyczynić się do poprawy rentowności, jaką uzyskuje operator świadczący usługi pocztowe dzięki swojemu statusowi operatora świadczącego usługę powszechną. Często nie mogą one zostać ujęte w scenariuszu faktycznym i alternatywnym, natomiast muszą być uwzględnione w obliczeniach nieponiesionych kosztów netto, w związku z czym zwykle są ujmowane oddzielnie.
- (292) Korzyści niematerialne mogą obejmować korzyści skali i zakresu, efekty reklamowe związane z własnością intelektualną, wpływ zwolnienia z VAT na popyt, korzyści związane z powszechnym zasięgiem terytorialnym, siłę przetargową i lepsze pozyskiwanie klientów.
- (293) Przy obliczaniu nieponiesionych kosztów netto Dania uwzględniła następujące korzyści niematerialne: (i) zwolnienie z VAT (A), (ii) aktywa własności intelektualnej (B) oraz (iii) korzyści związane z produktami filatelistycznymi i niewykorzystanymi znaczkami pocztowymi (C). Korzyści związane ze zwolnieniem z VAT i aktywami własności intelektualnej wynoszą łącznie [...] mln DKK. Korzyści związane z produktami filatelistycznymi i niewykorzystanymi znaczkami pocztowymi wynoszą 10,375 mln DKK. Dania nie uwzględniła (iv) korzyści skali (D), (v) siły przetargowej (E) ani (vi) powszechnego zasięgu terytorialnego (F), ponieważ uważa, że elementy te nie stanowią korzyści niematerialnych. Zainteresowane strony twierdziły, że należało uwzględnić również kilka innych korzyści niematerialnych. Zostały one ocenione w sekcji 6.3.1.7.3.1 poniżej.

A – zwolnienie z VAT

- (294) Zgodnie z dyrektywą VAT, wdrożoną do duńskiej ustawy o podatku od wartości dodanej ⁽¹³³⁾, usługi pocztowe objęte obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej są zwolnione z VAT. Zwolnienie z VAT nie ma zastosowania do takich usług, jeżeli wynegocjowano indywidualne warunki. W związku z tym zwolnieniem Post Danmark ma przewagę konkurencyjną w stosunku do klientów, którzy nie mogą odliczać VAT, np. obywateli. Częściowe zwolnienie z VAT ma tę wadę, że Post Danmark nie może odliczyć VAT zapłaconego za zakupy związane ze świadczeniem usług zwolnionych z VAT (obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej).
- (295) Korzyść oblicza się na podstawie scenariusza alternatywnego, w którym cała działalność Post Danmark podlega VAT. Korzyść związana ze zwolnieniem z VAT wynika ze zwiększonego popytu na produkty Post Danmark. W przypadku braku zwolnienia z VAT ceny niektórych produktów byłyby wyższe dla niektórych klientów (tych, którzy nie mogą odliczyć VAT). Spowodowałoby to zmianę zachowania klientów, co z kolei wiązałoby się z utratą przychodów w związku ze spadkiem wolumenu przesyłek. Zachowanie klientów i utratę przychodów oblicza się na podstawie elastyczności cenowej. W obliczeniach uwzględniono fakt, że zwolnienie z VAT z drugiej strony ogranicza możliwość odzyskania naliczonego VAT od zakupów dokonywanych przez Post Danmark.

⁽¹³³⁾ Duńska ustawa o podatku od wartości dodanej, LBK nr 1021 af 26/09/2019 (link: <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2019/1021>).

- (296) Obliczenia wpływu objęcia podatkiem VAT opierają się na założeniu, że VAT będzie naliczany dodatkowo do cen bieżących. W związku z tym nałożenie VAT powoduje wzrost ceny o 25 % (stawka VAT w Danii), ale tylko w przypadku klientów, którzy nie mogą odliczyć VAT. W przypadku tych klientów nastąpi zmiana zachowania. Obliczono, że utracone przychody wynikające ze zmiany zachowania tych klientów wynoszą [...] mln DKK (co odpowiada [...] mln przesyłek) i obejmują:
- 1) zmniejszenie liczby krajowych przesyłek listowych ([...] mln DKK, co odpowiada [...] mln przesyłek);
 - 2) zmniejszenie liczby przesyłek eksportowych ([...] mln DKK, co odpowiada [...] mln przesyłek);
 - 3) zmniejszenie liczby przesyłek z czasopismami ([...] mln DKK, co odpowiada [...] mln przesyłek).
- (297) Zmniejszenie kosztów wynikające z braku możliwości korzystania ze zwolnienia z VAT wynosi [...] mln DKK. Kwota ta obejmuje zwiększone możliwości odliczenia VAT ([...] mln DKK, na podstawie danych z 2019 r.) oraz [...] mln DKK z tytułu oszczędności kosztów wynikających z ograniczenia liczby przesyłek (tj. pojedynczych przesyłek, innych przesyłek listowych i przesyłek z czasopismami łącznie).
- (298) Korzyść ze zwolnienia z VAT z tytułu usług objętych obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej bez indywidualnie negocjowanych warunków szacuje się zatem na [...] mln DKK w 2020 r. W tabeli 7 przedstawiono korzyści, jakie Post Danmark osiągnęło dzięki zwolnieniu z VAT z tytułu obowiązku świadczenia usługi powszechnej w 2020 r.

Tabela 7

Wycena zwolnienia z VAT (w mln DKK) w 2020 r.

Zmniejszenie kosztów	[...]
Utrata przychodów	[...]
Wartość zwolnienia z VAT	[...]

B – Aktywa własności intelektualnej

- (299) Aktywa własności intelektualnej związane z obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej wiążą się w szczególności z reklamami umieszczanymi w widocznych punktach kontaktowych, takich jak skrzynki pocztowe, samoobsługowe punkty odbioru paczek przez klientów oraz niektóre pojazdy Post Danmark.
- (300) Post Danmark oszacowało korzyści z aktywów własności intelektualnej związanych z obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej w oparciu o ocenę wartości marki Post Danmark (obejmującą wszystkie usługi, tj. usługi w ramach obowiązku świadczenia usługi publicznej i usługi nieobjęte tym obowiązkiem) przeprowadzoną przez zewnętrznego analityka badań rynkowych w odniesieniu do 2020 r. ⁽¹³⁴⁾ Wartość marki jest szacowana na podstawie liczby widocznych punktów kontaktowych ustanowionych przez Post Danmark w oparciu o cenę ekspozycji za metr kwadratowy dla reklam zewnętrznych.
- (301) Dokładniej rzecz ujmując, analityk obliczył ekspozycję Post Danmark na podstawie ruchu (tj. liczby osób przechodzących obok widocznego punktu kontaktowego lub mających z nim kontakt). Ten ruch jest z kolei szacowany na podstawie liczby ludności w danej gminie/na obszarze objętym danym kodem pocztowym.
- (302) Następnie przeanalizowano wielkość punktów kontaktowych i zastosowano cenę za metr kwadratowy, opartą na cenie reklam na przystankach autobusowych, skorygowaną o czynniki takie jak to, czy punkt kontaktowy znajduje się w dobrej czy złej lokalizacji i jak często ludzie mają z nim kontakt. Jeśli chodzi o pojazdy, wszystkie są przypisane do obszaru dystrybucji, a więc do określonego obszaru geograficznego. Liczba pojazdów na danym obszarze jest przydzielana do tego obszaru w zależności od liczby mieszkańców. Nie uwzględniono pojazdów takich jak przyczepy i dźwigi, ponieważ nie są one oznaczone marką.
- (303) Ogólnie rzecz ujmując, wartość marki zmniejszyła się w ostatnich latach, głównie z powodu niższego poziomu aktywności pocztowej Post Danmark, co spowodowało na przykład, że obecnie używa się mniejszej liczby pojazdów, a liczba skrzynek pocztowych jest stale optymalizowana.
- (304) Po uwzględnieniu powyższych informacji oszacowano, że w 2020 r. korzyści z aktywów własności intelektualnej związanych z działalnością Post Danmark w ramach obowiązku świadczenia usługi powszechnej wyniosły [...] mln DKK.

⁽¹³⁴⁾ Ocena przeprowadzona przez Annalect A/S: Værdifastsættelse af befordringspligten, styczeń 2020 r.

C – Produkty filatelistyczne i niewykorzystane znaczki pocztowe

- (305) Obliczenia dotyczące korzyści niematerialnych wynikających ze sprzedaży produktów filatelistycznych i niewykorzystanych znaczków pocztowych zostały przedstawione przez Danię w motywach 170–177 i wynoszą one [...] mln DKK.

D – Korzyści skali

- (306) Władze duńskie uważają, że Post Danmark nie odnosi korzyści skali w scenariuszu faktycznym, ponieważ w kontekście szybkiego zmniejszenia wolumenu przesyłek listowych skala działalności Post Danmark stanowiła raczej duże wyzwanie, jako że nie było możliwości dostosowania działalności do zmian na rynku.

E – Siła przetargowa

- (307) Władze duńskie zwracają uwagę, że w odniesieniu do dostawców Post Danmark podlega dyrektywie 2014/25/UE, a zatem wszystkie umowy z dostawcami podlegają konkurencji oraz zasadom równego traktowania i przejrzystości. Ogólnie rzecz ujmując, władze duńskie uważają, że Post Danmark nie dysponuje siłą przetargową większą niż inne duże przedsiębiorstwa.

F – Powszechny zasięg terytorialny

- (308) Dania zwraca uwagę, że chociaż powszechny zasięg operatora świadczącego usługę powszechną może stanowić korzyść (zarówno klienci biznesowi, jak i prywatni mogą uznać zasięg krajowy za dogodny i być zobowiązani do korzystania z usług dostawcy usługi powszechnej), to aspekt ten uznaje się za mocną stronę rynku handlu elektronicznego i dlatego zostanie on utrzymany w scenariuszu alternatywnym.
- (309) W związku z tym fakt, że Post Danmark jest operatorem świadczącym usługę powszechną w Danii i z tego powodu musi utrzymywać zasięg terytorialny, nie jest sam w sobie korzyścią niematerialną ani mocną stroną, którą należałoby uwzględnić przy obliczaniu nieponiesionych kosztów netto.

6.3.1.7.2. Wyniki obliczenia nieponiesionych kosztów netto

- (310) Po uwzględnieniu danych przedstawionych w tabeli 5 i wartości korzyści niematerialnych obliczono, że nieponiesione koszty netto wynoszą 385,625 mln DKK (tabela 8).

Tabela 8

Nieponiesione koszty netto (w mln DKK)	w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r.
Łączne koszty nieponiesione	[1 500-2 500]
Łączne utracone przychody	[1 500-2 500]
Koszty nieponiesione brutto	[400-900]
Korzyści niematerialne	[...]
Nieponiesione koszty netto	385,625

6.3.1.7.3. Weryfikacja przez Danię rzetelności obliczeń nieponiesionych kosztów netto

- (311) Zgodnie z obliczeniami Danii Post Danmark osiągnęłoby marżę EBIT w wysokości 3,8 % w 2020 r. i średnią wydajność pracy na poziomie 0,997 mln DKK w scenariuszu alternatywnym.
- (312) Aby ocenić, czy obliczone wskaźniki są realne, Dania porównała kluczowe wskaźniki przewidziane w scenariuszu alternatywnym z odpowiadającymi im kluczowymi wskaźnikami odnoszącymi się do trzech innych przedsiębiorstw z branży pocztowej i transportowej na poziomie grupy: Danske Fragtmænd A/S, Posten Norge AS oraz Deutsche Post DHL Group. Dwa ostatnie wybrano, ponieważ nadal zajmują się dystrybucją znacznej liczby przesyłek listowych, a pierwsze z wymienionych przedsiębiorstw jest jednym z największych podmiotów na duńskim rynku transportu towarów i doręczania paczek, co jest istotne, ponieważ w scenariuszu alternatywnym przychody z logistyki i związane z nimi zyski stanowią większą część przychodów Post Danmark.

- (313) Porównania dokonano na poziomie grupy, ponieważ dzięki temu można było wybrać przedsiębiorstwa na podstawie całego portfela oferowanych przez nie produktów. Nie było możliwe porównanie na poziomie segmentu (tj. przesyłek listowych, paczek i logistyki), przynajmniej w przypadku Danske Fragtmænd i Posten Norge. W przypadku Danske Fragtmænd obrót z transportu towarów obejmuje doręczanie paczek i nie było możliwe ustalenie obrotu związanego wyłącznie z paczkami. W przypadku Posten Norge obrót związany z segmentem przesyłek listowych obejmuje zarówno przesyłki pocztowe, jak i usługi bankowe, a obrót związany z segmentem usług logistycznych obejmuje również doręczanie paczek.
- (314) Dania obliczyła marże EBIT i wydajność pracy dla wymienionych trzech operatorów referencyjnych w okresie 2017–2020 ⁽¹³⁵⁾. W celu zwiększenia rzetelności analizy porównawczej Dania przedstawiła również EBIT przedsiębiorstwa General Logistics Systems Denmark A/S za 2020 r. Jest to największy konkurent Post Danmark na duńskim rynku paczek. Porównanie tych wyników z wynikami obliczeń w ramach scenariusza alternatywnego Post Danmark (na 2020 r.) przedstawiono w tabeli 9 i tabeli 10 poniżej.

Tabela 9

Analiza porównawcza EBIT przedsiębiorstwa Post Danmark

(%)					
Rok	2017	2018	2019	2020	Średnio
Danske Fragtmænd A/S	0,8	2,7	1,9	1,3	1,675
Posten Norge AS	2,8	2,2	3,3	5,9	3,55
Deutsche Post DHL Group	6,2	5,1	6,5	7,3	6,275
General Logistics Systems Denmark A/S				12,6 ⁽¹³⁶⁾	
Rok	2 020				
Post Danmark A/S (scenariusz alternatywny)	3,8				

Tabela 10

Analiza porównawcza wydajności pracy przedsiębiorstwa Post Danmark

(mln DKK/EPC)				
Rok	2017	2018	2019	Średnio
Danske Fragtmænd A/S	2,853	3,094	3,043	2,997
Posten Norge AS	1,061	1,157	1,211	1,143
Deutsche Post DHL Group	0,873	0,843	0,869	0,862
Rok	2020			
Post Danmark A/S (scenariusz alternatywny)	0,997			

⁽¹³⁵⁾ W porównaniu z decyzją o wszczęciu postępowania dodano rok 2020, ponieważ dane za ten rok są już dostępne.

⁽¹³⁶⁾ Rok budżetowy 2 020/2 021 trwa od 1 kwietnia 2020 r. do 31 marca 2021 r.

- (315) Na podstawie powyższych danych Dania uważa, że szacunki Post Danmark dotyczące EBIT i wydajności pracy są stosunkowo zachowawcze i mieszczą się w średnich wartościach odnotowywanych w sektorze. Jak twierdzi Dania, liczby te potwierdzają rzetelność założeń przyjętych w scenariuszu alternatywnym ⁽¹³⁷⁾.

6.3.1.7.3.1. Ocena Komisji dotycząca nieponiesionych kosztów netto w kontekście wątpliwości wyrażonych w decyzji o wszczęciu postępowania

Dane wejściowe

- (316) Biorąc pod uwagę, że wątpliwości Komisji dotyczące rzetelności w prowadzeniu księgowości i metody alokacji kosztów w Post Danmark zostały w wystarczającym stopniu wyjaśnione (sekcja 6.3.1.4), Komisja nie ma już wątpliwości co do danych wejściowych dotyczących nieponiesionych kosztów netto (motywy 146 i 147 decyzji o wszczęciu postępowania).

Ocena wpływu niektórych założeń

Wpływ zmniejszenia wolumenu przesyłek na koszt jednostkowy obsługi przesyłek pocztowych

- (317) Dokonana przez Post Danmark optymalizacja usług, które przedsiębiorstwo świadczyłoby w scenariuszu alternatywnym, oznacza zmniejszenie skali działalności (motyw 284 pkt 1 i 3). Zmniejszenie liczby obsługiwanych przesyłek powinno z zasady prowadzić do wyższych kosztów jednostkowych. Fakt ten potwierdziła również Dania (motyw 121). W scenariuszu alternatywnym zgłoszonym Komisji zakłada się jednak, że koszty jednostkowe nie wzrastają (motyw 149 lit. a) decyzji o wszczęciu postępowania). To na pierwszy rzut oka niespójne założenie było powodem, dla którego Komisja wyraziła wątpliwości w tym zakresie w swojej decyzji o wszczęciu postępowania.
- (318) Na podstawie uwag przedstawionych przez Danię (motywy 122–124) Komisja stwierdza, że normalnie oczekiwany wzrost kosztów jednostkowych wynikający ze zmniejszenia skali działalności jest równoważony w scenariuszu alternatywnym przez zmniejszenie wielkości infrastruktury (zamknięcie jednej sortowni listów i [5–10] węzłów dystrybucyjnych), co prowadzi do oszczędności kosztów (zarówno na obszarach miejskich, jak i na obszarach wiejskich), a także do ograniczenia poziomu usług na obszarach wiejskich w porównaniu ze scenariuszem faktycznym.
- (319) Komisja zasadniczo zgadza się, że zmniejszenie wielkości infrastruktury i jakości usług, co wiąże się również ze zmniejszeniem kosztów personelu, powinno rzeczywiście spowodować obniżenie kosztów jednostkowych obsługi przesyłek pocztowych.
- (320) Komisja zwraca ponadto uwagę, że ogólne zmniejszenie liczby przesyłek (listów i paczek) $[(-40)-(-50)]$ %, zob. tabela 11) jest porównywalne ze zmniejszeniem wielkości/kosztów infrastruktury (-50 % w przypadku sortowni i $[(-30)-(-40)]$ % w przypadku węzłów dystrybucyjnych) lub zmniejszeniem kosztów personelu $[(-50)-(-60)]$ %, zob. tabele 4 i 6). Potwierdzałoby to założenie, że optymalizacja działalności i zmniejszenie kosztów Post Danmark byłyby większe niż zmniejszenie liczby przesyłek pocztowych, co pozwoliłoby na utrzymanie kosztów jednostkowych na stałym poziomie. Komisja uważa również, że zmniejszenie kosztów personelu jest wiarygodne i opiera się na analizie porównawczej dotyczącej wydajności pracy przeprowadzonej przez Danię (zob. tabela 10).
- (321) Komisja zwraca również uwagę, że w scenariuszu alternatywnym Post Danmark znacznie obniża koszty (z [4 500–5 500] mln DKK do [2 500–3 500] mln DKK). Nie można było tego dokonać w ten sam sposób w scenariuszu faktycznym, mimo zmniejszenia wolumenu przesyłek, ponieważ operatorzy świadczący usługę powszechną nie mogą łatwo dostosować się do zmian na rynku pocztowym, jeżeli istnieje ryzyko, że w przyszłości takie dostosowania uniemożliwiłyby im wypełnianie obowiązku świadczenia usługi powszechnej (zob. motyw 126)

⁽¹³⁷⁾ Wydajność pracy Danske Fragtmænd A/S jest raczej wartością nietypową. Można to wyjaśnić faktem, że Danske Fragtmænd A/S jest przedsiębiorstwem transportowo-logistycznym, które zajmuje się przewozem towarów i wynajmem obiektów magazynowych dla klientów. Koszty dostawy i średnia cena towarów są znacznie wyższe niż koszty dostawy i średnie ceny listów i paczek.

Tabela 11

Przesyłki pocztowe (mln)

Produkty	Scenariusz faktyczny		Scenariusz alternatywny		Zmiana (%)	
	Liczba przesyłek (na obszarach miejskich)	Liczba sztuk (na obszarach wiejskich)	Liczba przesyłek (na obszarach miejskich)	Liczba sztuk (na obszarach wiejskich)	Na obszarach miejskich	W terenie wiejskim
Przesyłki ekonomiczne	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Przesyłki eksportowe	[...]		[...]		[...]	
Przesyłki importowe	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Czasopisma/gazety	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Inne rodzaje frankowania	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Przesyłki priorytetowe	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Przesyłki krajowe B2B	[...]		[...]		[...]	
Przesyłki B2C z odbiorem w punkcie	[...]		[...]		[...]	
Przesyłki B2C z dostawą do domu	[...]		[...]		[...]	
Przesyłki C2X	[...]		[...]		[...]	
Paczki eksportowe	[...]		[...]		[...]	
Paczki importowe	[...]		[...]		[...]	
Ogółem	[...]		[...]		[(- 40)-(- 50)]	

- (322) Komisja przeprowadziła również analizę wrażliwości w odniesieniu do nieponiesionych kosztów netto i stwierdziła, że nawet przy wzroście kosztów jednostkowych o 5 % (co byłoby znaczące), rekompensata dla Post Danmark nadal byłaby zaniżona (taki wzrost prowadziłby do nieponiesionych kosztów netto w wysokości [225–325] mln DKK, podczas gdy rekompensata wynosi jedynie 225 mln DKK, zob. tabela 12).

Tabela 12

Nieponiesione koszty netto poddane analizie wrażliwości

Nieponiesione koszty netto (w mln DKK)		w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia	
		2020 r.	
Łączne koszty nieponiesione		[...]	
Łączne utracone przychody		[...]	
Koszty nieponiesione brutto		[...]	
Korzyści niematerialne		[...]	
Nieponiesione koszty netto		[225-325]	

Wpływ zamknięcia sortowni i [5–10] węzłów dystrybucyjnych na koszty transportu przesyłek pocztowych

- (323) Kolejnym założeniem w scenariuszu alternatywnym, co do którego Komisja wyraziła wątpliwości, było zmniejszenie liczby sortowni i węzłów dystrybucyjnych. Dania uważa, że zamknięcie sortowni i węzłów dystrybucyjnych nie powoduje wzrostu kosztów transportu związanych z dostarczaniem listów i paczek. Komisja wyraziła wątpliwości co do tego stwierdzenia, ponieważ – jak określono w scenariuszu alternatywnym – aby dostarczyć list lub paczkę, należy pokonać większe odległości, co w normalnych warunkach prowadziłoby do wzrostu kosztów transportu (motyw 149 lit. b) decyzji o wszczęciu postępowania).

- (324) Dania wykazała, że całkowita odległość transportu w strukturze złożonej z jednej sortowni (scenariusz alternatywny) pozostanie taka sama i nie zmieni się znacząco w porównaniu z całkowitą odległością w strukturze złożonej z dwóch sortowni (scenariusz faktyczny) (motyw 130). Przykłady przedstawione w motywach 131–137 oraz 141–143 ilustrują zasadność wyjaśnień Danii.
- (325) Rzeczywiście przesyłki wysyłane z wschodniej do zachodniej Danii będą sortowane w jedynej pozostałej sortowni (znajdującej się we wschodniej Danii). Dania przyjmuje rozsądne założenie, że przy mniejszym wolumenie przesyłek sortownia w zachodniej Danii zostałaby zamknięta. Rzeczywiście większość przesyłek pocztowych pochodzi ze wschodniej części kraju. Istotną przyczyną takiego stanu rzeczy jest fakt, że stolica kraju, Kopenhaga, znajduje się na wschodzie. Przesyłki pochodzące z wschodniej części kraju i wysyłane do części zachodniej będą transportowane do zachodniej Danii, skąd po przejściu przez węzeł dystrybucyjny będą dystrybuowane do gospodarstw domowych. W tej sytuacji pokonywane odległości będą takie same, z tą tylko różnicą, że przesyłki nie będą trafiały do drugiej sortowni. W tym względzie należy zauważyć, że z uwagi na położenie geograficzne Danii w scenariuszu alternatywnym nie było możliwości skrócenia tras przez transportowanie przesyłek bezpośrednio do węzła w bardziej prostej linii. Wszystkie przesyłki transportowane ze wschodu na zachód zarówno w scenariuszu faktycznym, jak i w scenariuszu alternatywnym muszą pokonać Snævringen, akwen wodny pomiędzy wyspą Fionią a częścią kontynentalną Danii. Sortownia w zachodniej Danii znajduje się bardzo blisko mostu łączącego wyspę i część kontynentalną (w Fredericii).
- (326) To samo dotyczy przesyłek wysyłanych z zachodniej do wschodniej Danii. W scenariuszu alternatywnym nie będą one już musiały trafiać do sortowni w zachodniej Danii, przy czym odległości transportu pozostaną takie same.
- (327) Ponadto w scenariuszu alternatywnym nic nie zmienia się w przypadku przesyłek wysyłanych w obrębie wschodniej części Danii. W scenariuszu alternatywnym przewidziano utrzymanie sortowni, więc odległości do i z sortowni nie ulegną zmianie.
- (328) W przypadku przesyłek wysyłanych w obrębie zachodniej Danii odległości transportu będą większe, ponieważ przesyłki będą musiały być najpierw przetransportowane do wschodniej Danii i poddane sortowaniu, a następnie przetransportowane z powrotem do zachodniej Danii w celu ich doręczenia, po przejściu przez węzeł. Biorąc jednak pod uwagę mniejszy wolumen, przesyłki wysyłane między dwoma adresami na zachodzie mogą zostać włączone do już istniejących połączeń między zachodem a wschodem (motyw 136), a zatem koszty transportu tych przesyłek nie wzrosną.
- (329) Podobne rozważania odnoszą się do zmniejszenia liczby węzłów, w przypadku których w podanym przykładzie odległości transportu (a zatem i związane z nimi koszty) nawet się zmniejszają.

Wnioski dotyczące nieponiesionych kosztów netto Post Danmark i ryzyka nadmiernej rekompensaty dla przedsiębiorstwa

- (330) Komisja uważa, że przedstawione przez Danię nieponiesione koszty netto (zob. motywy 279–315) zasadniczo spełniają wymogi zasad ramowych UOIG z 2012 r. i są zgodne z jej praktyką decyzyjną.
- (331) W szczególności założenia przyjęte w scenariuszu alternatywnym są uzasadnione, włącznie z założeniem, że Post Danmark stałoby się rentowne w tym scenariuszu alternatywnym (należy zauważyć, że nawet działalność niezwiązana z obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej zyskałaby na optymalizacji infrastruktury, a zatem mogłaby stać się bardziej rentowna ⁽¹³⁸⁾).
- (332) Korzyści niematerialne również zostały odpowiednio obliczone na podstawie rzetelnej analizy i przy zastosowaniu odpowiedniej metody (w szczególności zwolnienie z VAT oraz aktywa własności intelektualnej). Komisja uważa ponadto, że uwzględnienie produktów filatelistycznych i niewykorzystanych znaczków pocztowych sprawiło, że wyniki obliczeń nieponiesionych kosztów netto były bardziej rzetelne. Potencjalne korzyści niematerialne, które nie zostały uwzględnione (korzyści skali, siła przetargowa i powszechny zasięg terytorialny), zostały również odpowiednio wyjaśnione przez Danię (motywy 306–309).
- (333) Co więcej, wątpliwości, które Komisja miała początkowo co do wpływu niektórych założeń na nieponiesione koszty netto (zob. motywy 317–329), zostały rozwiązane.
- (334) Po pierwsze, wydaje się, że założenie dotyczące względnej stabilności kosztu jednostkowego obsługi przesyłek pocztowych jest uzasadnione w kontekście bardzo znaczącej optymalizacji działalności Post Danmark.

⁽¹³⁸⁾ W rzeczywistości koszty rozbudowanej infrastruktury niezbędnej do wykonywania obowiązku świadczenia usługi powszechnej częściowo rozkładają się na usługi nieobjęte obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej.

- (335) Po drugie, stabilność kosztów transportu jest spójna z ogólnym zmniejszeniem odległości transportu w scenariuszu alternatywnym.
- (336) Po trzecie, weryfikacja nieponiesionych kosztów netto za pomocą analizy porównawczej z innymi przedsiębiorstwami dodatkowo potwierdza ogólną rzetelność założeń przyjętych w scenariuszu alternatywnym. W tym kontekście zainteresowane strony argumentowały, że Deutsche Post DHL Group i Posten Norge nie są odpowiednimi przedsiębiorstwami do porównania z Post Danmark, ponieważ jedynie ograniczona część ich przychodów pochodzi z dystrybucji listów i paczek. Komisja zgadza się jednak z Danią, że należy dokonać takiego porównania na potrzeby scenariusza alternatywnego, ponieważ nieponiesione koszty netto dotyczą kosztów unikniętych w tym scenariuszu, a zatem przedsiębiorstwa wykorzystane do analizy porównawczej są odpowiednie do dokonania porównania w scenariuszu alternatywnym i niekoniecznie muszą być porównywalne w scenariuszu faktycznym. Z tego punktu widzenia uzasadnione jest wykorzystanie przedsiębiorstw Posten Norge i Deutsche Post DHL Group, ponieważ w scenariuszu alternatywnym Post Danmark nie będzie już obciążone obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej, a zatem jego działalność będzie opierała się głównie na doręczaniu paczek i usługach logistycznych, przy czym nadal będzie ono świadczyło usługi w zakresie doręczania listów, choć w mniejszym zakresie, podobnie jak Posten Norge i Deutsche Post DHL Group.
- (337) Komisja przeprowadziła również analizę wrażliwości i zwraca uwagę, że nawet gdyby uwzględniono znaczny wzrost kosztów jednostkowych (np. +5 %), rekompensata przyznana Post Danmark jest na takim poziomie, że nadal byłaby niedostateczna. Komisja nie ma już zatem podejrzeń co do tego, że rekompensata z tytułu wykonywania obowiązku świadczenia usługi powszechnej dla Post Danmark może być nieproporcjonalna.

6.3.1.7.4. Ocena Komisji dotycząca wniosków zainteresowanych stron w sprawie metodyki obliczania nieponiesionych kosztów netto

- (338) Kilka zainteresowanych stron (motyw 39) uważa, że powinny mieć dostęp do danych, na podstawie których obliczono nieponiesione koszty netto (tj. tabel 1–5 w decyzji o wszczęciu postępowania). Zgodnie z procedurami i zasadami określonymi w komunikacie Komisji w sprawie tajemnicy służbowej w decyzjach dotyczących pomocy państwa⁽¹³⁹⁾ Komisja, w taki sam sposób jak w decyzji z 2018 r. (motyw 160 tej decyzji), utajniła te dane liczbowe, ponieważ dotyczą one tajemnic handlowych mających rzeczywistą lub potencjalną wartość gospodarczą, których wykorzystanie mogłoby przynieść korzyści gospodarcze innym przedsiębiorstwom⁽¹⁴⁰⁾. Kryteria, które Komisja uwzględniła i które są istotne w przedmiotowym przypadku, obejmują stopień znajomości informacji poza przedsiębiorstwem oraz wartość informacji dla przedsiębiorstwa i jego konkurentów⁽¹⁴¹⁾. Utajnienie danych dotyczących nieponiesionych kosztów netto jest również zgodne z praktyką Komisji w sektorze pocztowym⁽¹⁴²⁾.
- (339) Jeżeli chodzi o uwagi zainteresowanych stron dotyczące wpływu zmniejszenia skali działalności przedsiębiorstwa i zamknięcia sortowni i węzłów na koszty jednostkowe, Komisja odsyła do motywów 317–329.
- (340) W odniesieniu do domniemanego wpływu scenariusza alternatywnego na koszty doręczania paczek międzynarodowych przez sieć DPD (motyw 42) Komisja uważa, że sieć DPD jest osobną siecią, odrębną od sieci Post Danmark służącej do doręczania paczek międzynarodowych przewidzianych w konwencji Światowego Związku Pocztowego w scenariuszu faktycznym. Sieć DPD jest regulowana umową z grupą PostNord (nie PostNord AB) i ma wstępnie ustaloną datę wygaśnięcia przypadającą w dniu [...]. Dlatego też zaprzestanie przez Post Danmark świadczenia usługi doręczania paczek międzynarodowych w scenariuszu alternatywnym nie powinno mieć wpływu na koszty sieci DPD.
- (341) Jeżeli chodzi o twierdzenie ITD i Przedsiębiorstwa 1, że nie należy zaprzestać świadczenia bezpłatnej usługi doręczania przesyłek osobom niewidomym, jak w decyzji z 2018 r. (motyw 43), Komisja zauważa, że jest ono błędne. Świadczenie tej usługi zostanie zaniechane w scenariuszu alternatywnym na rok 2020 i zostało również zaniechane w scenariuszu alternatywnym przedstawionym w decyzji z 2018 r. (motyw 160 tabela 2 decyzji z 2018 r.). Jest to również uwzględnione w nieponiesionych kosztach netto (zob. tabela 5 niniejszej decyzji, wiersz „Zaprzestanie świadczenia bezpłatnej usługi dla osób niewidomych”).

⁽¹³⁹⁾ Komunikat Komisji C(2003) 4582 z dnia 1 grudnia 2003 r. w sprawie tajemnicy służbowej w decyzjach dotyczących pomocy państwa, Dz.U. C 297 z 9.12.2003, s. 6.

⁽¹⁴⁰⁾ Pkt 10 komunikatu w sprawie tajemnicy służbowej.

⁽¹⁴¹⁾ Pkt 13 komunikatu w sprawie tajemnicy służbowej.

⁽¹⁴²⁾ Zob. np. decyzja Komisji z dnia 19 lutego 2018 r. w sprawie pomocy państwa SA.45281 (2017/N) i SA.44859 (2016/FC) – Republika Czeska – Rekompensaty przyznawane przez państwo na rzecz Poczty Czeskiej z tytułu wykonywania obowiązku świadczenia powszechnej usługi pocztowej w latach 2013–2017, motyw 126 (tabele 23–27), dostępna pod adresem: https://ec.europa.eu/competition/elojade/iseif/case_details.cfm?proc_code=3_SA_45281.

- (342) Zainteresowane strony uważają, że w scenariuszu alternatywnym ogólnokrajowa usługa doręczania korespondencji biznesowej ma zostać zastąpiona usługą doręczania korespondencji biznesowej w dużych miastach jeden dzień w tygodniu (motyw 44) i dlatego przychody w scenariuszu alternatywnym są zbyt wysokie. Ze zgłoszonego scenariusza alternatywnego wynika, że to założenie jest błędne. W scenariuszu alternatywnym Post Danmark nadal oferuje usługę doręczania korespondencji biznesowej na terenie całego kraju. Scenariusz ten przewiduje doręczenie do domu w większych miastach jeden dzień w tygodniu oraz wprowadzenie możliwości odbioru w punkcie na obszarach wiejskich i w mniejszych miastach. Dlatego też Post Danmark będzie w stanie zmniejszyć liczbę tras zwłaszcza na obszarach wiejskich i w mniejszych miastach. Utracone przychody w wyniku zaprzestania doręczania przesyłek do domu na obszarach wiejskich (i w szerszym ujęciu optymalizacji usługi w zakresie doręczania korespondencji biznesowej) uwzględniono w nieponiesionych kosztach netto (zob. motyw 284 pkt 1 i tabela 5).
- (343) W odniesieniu do twierdzenia zainteresowanych stron związanego z placówkami pocztowymi na mniejszej wyspie (motyw 45) należy zauważyć, że w scenariuszu alternatywnym w odniesieniu do obowiązku świadczenia usługi powszechnej w 2020 r. Post Danmark będzie nadal oferować pojedyncze przesyłki, ponieważ obecnie jest to rentowna część działalności (ze względu na wyższe ceny i oszczędności kosztów wynikające z pełnego wdrożenia nowego modelu produkcji ⁽¹⁴³⁾, zob. motyw 159). Z tego powodu placówki na małych wyspach bez stałego połączenia utrzymuje się w szczególności po to, aby sprostać rosnącym obrotom w handlu elektronicznym. Zmieni się jednak oferta produktowa w tych placówkach. W scenariuszu alternatywnym placówki te nie funkcjonowałyby już jako placówki oferujące pełen zakres usług, jak przedstawiono w scenariuszu faktycznym. Fakt ten uwzględniono w nieponiesionych kosztach netto (zob. motyw 344).
- (344) Zainteresowane strony w motywie 46 twierdzą, że w scenariuszu alternatywnym należy uwzględnić zamknięcie urzędów pocztowych, jak to miało miejsce również w przypadku Poczty Czeskiej. Z przedstawionego przez Danię scenariusza alternatywnego wynika, że w scenariuszu alternatywnym żadne urzędy pocztowe nie zostaną zamknięte (motyw 284 pkt 3). Na mniejszych wyspach bez stałego połączenia poziom usług zostanie jednak obniżony. Obniżenie poziomu usług i wpływ na liczbę listów priorytetowych i ekonomicznych w korespondencji biznesowej uwzględniono w scenariuszu alternatywnym (tabela 5, zob. „Optymalizacja usługi w zakresie doręczania korespondencji biznesowej” i „Optymalizacja oferty produktów pocztowych na małych wyspach bez stałego połączenia”).
- (345) W uwagach do decyzji o wszczęciu postępowania poszczególne zainteresowane strony odniosły się również do innych kategorii korzyści niematerialnych, które powinny być odzwierciedlone w nieponiesionych kosztach netto. Te inne domniemane korzyści niematerialne dotyczą powszechnej obecności, renomy przedsiębiorstwa, korzyści skali, siły przetargowej, efektów reklamowych, komplementarności popytu, zwolnień z opłat za parkowanie lub postój, dostępu do rejestrów publicznych i tendencji dotyczących popytu.
- (346) Jeżeli chodzi o korzyści niematerialne inne niż te, które uwzględniono już w obliczeniach nieponiesionych kosztów netto, Komisja dochodzi do następujących wniosków:
- 1) Powszechna obecność: w wyroku w sprawie T-561/18 Sąd stwierdził, że skarżący (z których jeden należy do grona zainteresowanych stron w przedmiotowej sprawie) nie wykazali, że powszechna obecność stanowi korzyść niematerialną dla Post Danmark związaną z obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej w latach 2017–2019 (zob. również motyw 164 lit. a) decyzji o wszczęciu postępowania). Ponadto Sąd wyjaśnił, że w przypadku obowiązku świadczenia usługi powszechnej nie zawsze występuje korzyść związana z powszechną obecnością. W przedmiotowym przypadku zainteresowane strony powołują się na te same dowody i w związku z tym Komisja nie widzi powodów, dla których miałyby odstąpić od wniosku Sądu przedstawionego w pkt 150–159 w sprawie T-561/18. Co więcej, powszechną obecność należy uwzględnić w nieponiesionych kosztach netto (tzn. odliczyć ją od tych kosztów) wyłącznie wówczas, gdy nie byłaby zachowana w scenariuszu alternatywnym, ponieważ oznaczałoby to, że jest to korzyść wynikająca z obowiązku świadczenia usługi powszechnej. W przedmiotowym przypadku obecność sieci zostanie jednak zachowana, ponieważ zasięg geograficzny Post Danmark jest zasadniczo taki sam jak w scenariuszu faktycznym ze względu na prowadzoną działalność związaną z doręczaniem paczek i logistyką ⁽¹⁴⁴⁾. Fakt, że Post Danmark nie odnosi korzyści w postaci powszechnej obecności, wynika również z doświadczeń na rynku czasopism, na którym niektórzy preferują innych dystrybutorów niż Post Danmark, mimo że nie są oni powszechnie obecni. Fakt ten również potwierdził Sąd w wyroku w sprawie T-561/18 ⁽¹⁴⁵⁾. Badania Europejskiej Grupy Regulacji Rynku Usług Poczтовых z 2014 r., na które powołują się zainteresowane strony, nie można wykorzystać do poparcia zarzutu skarżących: pomijając fakt, że samo badanie ma już sześć lat (przyjmując za punkt odniesienia 2020 r., którego to roku dotyczy rekompensata z tytułu wykonywania obowiązku świadczenia usługi powszechnej będąca przedmiotem niniejszej decyzji), opiera się ono na jeszcze starszym sprawozdaniu Copenhagen economics z 2008 r.

⁽¹⁴³⁾ Którego treść wyjaśniono np. w motywie 20 decyzji z 2018 r.

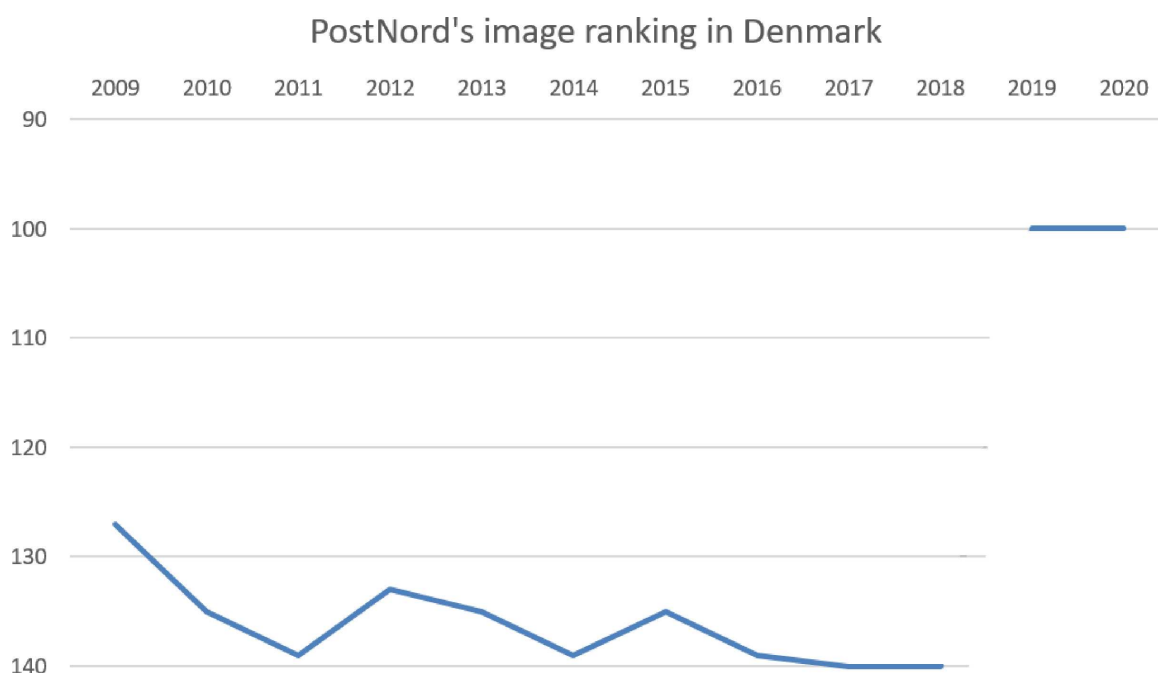
⁽¹⁴⁴⁾ Dowody przedstawione przez zainteresowane strony faktycznie potwierdzają, że powszechna obecność zostanie utrzymana w scenariuszu alternatywnym. Po pierwsze, sprawozdanie roczne i sprawozdanie na temat zrównoważonego rozwoju za 2017 r. (s. 6) stanowią, że korzyści wynikające z możliwości dotarcia do wszystkich gospodarstw domowych są atutem rynku handlu elektronicznego, a zatem jest to korzyść dla całej sieci nordyckiej (nie tylko Danii i Szwecji). Sieć nordycka zostanie utrzymana zarówno w scenariuszu faktycznym, jak i alternatywnym. Po drugie, w badaniu przeprowadzonym przez WIK Consult rzeczywiście stwierdzono, że użytkownicy poczty nadal pragną powszechnie obecnej usługi pocztowej, ale bezpośrednio po tym stwierdzeniu, na stronie 134, wyjaśniono, że ta powszechna obecność jest spowodowana rozwojem handlu elektronicznego.

⁽¹⁴⁵⁾ Punkt 155.

- 2) Renoma przedsiębiorstwa/wartość marki: przedsiębiorstwo Post Danmark nie odnosi korzyści związanych ze swoją renomą lub wartością marki w wyniku monopolu, jaki dawniej miał, oraz obecnego statusu operatora świadczącego usługę powszechną. Wizerunek Post Danmark w Danii jest bowiem ogólnie niekorzystny i kojarzy się z drogimi i powolnymi usługami. Chociaż mogą istnieć istotne powody uzasadniające takie droższe i wolniejsze usługi, a mianowicie malejący wolumen listów, nie zmienia to faktu, że nie można mówić o żadnych korzyściach wynikających z renomy lub wartości marki. Renoma ta przenosi się również na rynek paczek, na którym przedsiębiorstwo to działa pod tą samą marką. Fakt ten potwierdzają trzy badania: (i) Reputation Institute w badaniu z 2019 r. usytuował markę Post Danmark na miejscu 49. na liście 50 najbardziej znaczących marek w Danii, kwalifikując ją jako „słabą”. Stwierdził nawet, że może to stanowić barierę dla [...], a nawet [...]; (ii) z aktualizacji badania z 2020 r. wynika, że reputacja Post Danmark jest nadal wątpliwa, a marki korporacyjne konkurentów są oceniane jako „silne”, oraz (iii) najbardziej kompleksowe – zdaniem Danii – narzędzie do analizy porównawczej wizerunków przedsiębiorstw w Danii, duński analizator wizerunku IFO, szereguje reputację 140 największych i najbardziej znaczących przedsiębiorstw w Danii (od 2019 r. lista zawiera 100 przedsiębiorstw). Post Danmark konsekwentnie plasuje się wśród 13 najniżej ocenianych przedsiębiorstw (najlepszą pozycję przedsiębiorstwo to zajęło w 2009 r., plasując się na 127. miejscu), co pokazuje wykres 10.

Wykres 10 ⁽¹⁴⁶⁾

wizerunek przedsiębiorstwa Post Danmark (działającego pod nazwą „PostNord” ⁽¹⁴⁷⁾) w Danii. Do 2019 r. ranking obejmował 140 przedsiębiorstw, natomiast od 2019 r. obejmuje 100 przedsiębiorstw



- 3) Skrzynki pocztowe: w odniesieniu do prawa do montowania skrzynek pocztowych w obiektach sektora publicznego, wartości prawa własności do skrzynek pocztowych Post Danmark i zarzutu, że fakt, iż przedsiębiorstwo to działa pod marką Post Danmark, zapewnia mu możliwość stosowania wyższych cen, Komisja stwierdza, co następuje: po pierwsze, Dania potwierdziła, że Post Danmark nie ma prawa wyłącznego do montowania skrzynek pocztowych w obiektach sektora publicznego (motyw 168). Właściele takich pomieszczeń muszą wyrazić na to zgodę. Ta sama zasada ma zastosowanie do innych przedsiębiorstw (pocztowych), które chcą zamontować określone elementy wyposażenia w obiektach sektora publicznego. Komisja nie otrzymała żadnych dowodów świadczących o tym, że jest inaczej. Po drugie, Post Danmark nie odnosi korzyści związanych ze wzrostem renomy i wartości marki z powodu obowiązku świadczenia usługi powszechnej (motyw 346 pkt 2) i jest to również powód, dla którego nie może stosować wyższych cen.

⁽¹⁴⁶⁾ Wykres sporządzony przez Komisję na podstawie informacji pochodzących ze strony www.imageanalyser.dk oraz przedstawionych przez Danię.

⁽¹⁴⁷⁾ Już z tego powodu twierdzenie zainteresowanych stron, że Post Danmark ma prawo wyłączne do używania słowa „Dania” (Danmark), jest błędne. Post Danmark musi jedynie drukować słowo „Dania” (Danmark) na znaczkach, ale nie ma prawa wyłącznego do jego używania.

- 4) Znaczkzi: jeżeli chodzi o korzyści niematerialne wynikające z produktów filatelistycznych i niewykorzystanych znaczków, nieponiesione koszty netto skorygowano zgodnie z obliczeniami przedstawionymi przez Danię (motyw 305), które Komisja uważa za rozsądne i realistyczne.
- 5) Korzyści skali: Komisja uważa, że korzyści skali należy uwzględniać jako korzyść niematerialną wyłącznie wówczas, gdy nie są one utrzymane w scenariuszu alternatywnym, aby uniknąć podwójnego liczenia tej samej korzyści zarówno w ramach przychodów scenariusza alternatywnego, jak i korzyści niematerialnych. Biorąc pod uwagę, że Post Danmark w scenariuszu alternatywnym utrzymałoby sieć ogólnokrajową i nadal doręczałoby znaczną liczbę paczek (w szczególności działalność w zakresie paczek krajowych pozostanie na tym samym poziomie, zob. tabela 11), korzyści skali zostaną utrzymane również w scenariuszu alternatywnym. Odniesienie się przez zainteresowane strony do „połączenia” DPD i Post Danmark jest pozbawione znaczenia, ponieważ odnośne usługi są całkowicie niezależne od usług objętych obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej i są przedmiotem umowy między grupą PostNord i DPD. Ponadto grupa PostNord utrzyma taki sam sposób prowadzenia operacji DPD w scenariuszu alternatywnym jak w scenariuszu faktycznym. Ponieważ wszystkie zaangażowane podmioty (DPD, grupa PostNord i Post Danmark) zachowają profil nordycki, nie nastąpi utrata siły przetargowej przez grupę PostNord/Post Danmark na rzecz DPD. W odniesieniu do centrum paczek w Herning (artykuł z 6 czerwca 2017 r.) Komisja stwierdza, że centrum to potwierdza jedynie twierdzenie, iż w scenariuszu alternatywnym utrzymają się korzyści skali. Ma ono bowiem na celu wspieranie silnego wzrostu w sektorze paczek i logistyki.
- 6) Siła przetargowa: Komisja uważa, że siłę przetargową należy uwzględniać jako korzyść niematerialną wyłącznie wówczas, gdy w scenariuszu alternatywnym uległa pogorszeniu lub zniknęła. Nie ma to jednak miejsca w przypadku Post Danmark, a zainteresowane strony nie przedstawiły żadnych dowodów potwierdzających, że jest inaczej. Siła przetargowa Post Danmark nie jest związana z obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej, lecz ze skalą jego działalności i działalności grupy, do której należy. Zainteresowane strony powołują się na dwa sprawozdania, które miałyby potwierdzać, że siła przetargowa (wobec polityków i organów regulacyjnych) stanowi korzyść niematerialną (sprawozdanie Europejskiej Grupy Regulacji Rynku Usług Pocztowych z 2011 r. i sprawozdanie Frontier Economics z 2013 r.). Pomijając fakt, że sprawozdania te sporządzono 9–11 lat temu, nie potwierdzają one twierdzeń zainteresowanych stron. Po pierwsze, w sprawozdaniach tych stwierdzono, że „mogłyby” (Frontier Economics) lub „mogą” (Europejska Grupa Regulacji Rynku Usług Pocztowych) istnieć korzyści związane z byciem operatorem świadczącym usługę powszechną. W sprawozdaniu Europejskiej Grupy Regulacji Rynku Usług Pocztowych stwierdzono również, że istnieje niewiele dowodów potwierdzających korzyści wynikające z posiadania siły przetargowej wobec polityków i organów regulacyjnych. Frontier Economics uważa, że potrzebne są dalsze badania w tym zakresie. Ogólniej rzecz ujmując, istnieje nawet przesłanki, by sądzić, że ewentualna siła przetargowa, jaką miałoby przedsiębiorstwo Post Danmark, jest raczej niematerialną wadą, ponieważ związki zawodowe i pracownicy będą oczekiwać spełniania przez Post Danmark najwyższych standardów dotyczących płac i warunków pracy ze względu na to, że jest własnością publiczną. Powyższe nie wpływa zatem na wniosek Komisji, że siła przetargowa nie musi być uznawana za korzyść niematerialną, którą należy uwzględniać przy obliczaniu nieponiesionych kosztów netto.
- 7) Efekty reklamowe: Komisja zauważa, że uwzględniono aktywa własności intelektualnej związane z obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej i wynikające z reklamy w widocznych punktach kontaktowych (motywy 299–304).
- 8) Komplementarność popytu: według zainteresowanych stron występuje komplementarność popytu, ponieważ Post Danmark, sprzedając przynoszące straty produkty objęte obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej, odnosi korzyści w postaci zwiększonej sprzedaży rentownych produktów objętych i nieobjętych obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej⁽¹⁴⁸⁾. Jeżeli chodzi o inne korzyści niematerialne, komplementarność popytu należy brać pod uwagę wyłącznie wówczas, gdy przestaje ona istnieć w scenariuszu alternatywnym. Paczki i listy zostaną utrzymane w scenariuszu alternatywnym, a zatem nadal będzie istniała potencjalna komplementarność popytu między nimi. Jeżeli chodzi o inne produkty, nie ma dowodów potwierdzających, że komplementarność popytu istnieje również w przypadku tych produktów. Post Danmark nie prowadzi już urzędów pocztowych, w których klienci, kupując usługę objętą obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej, mogliby potencjalnie być skłonni również do zakupu takich produktów jak koperty czy papeteria. Sprzedaż takich produktów mogłaby odbywać się w punktach obsługi, ale ich prowadzenie jest zlecane osobom trzecim, takim jak stacje paliw i supermarkety, i to te osoby trzecie mogłyby potencjalnie czerpać korzyści z tej działalności, a nie Post Danmark.

⁽¹⁴⁸⁾ Post Danmark oferuje następujące usługi nieobjęte obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej, przy czym wszystkie z nich zostają utrzymane w scenariuszu alternatywnym: listy nieobjęte obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej (listy ekspresowe, listy polecone DK, listy za potwierdzeniem odbioru), paczki nieobjęte obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej (paczki B2B, paczki DPD, paczki o masie powyżej 20 kg), usługi dodatkowe, takie jak doręczanie do skrzynek pocztowych, odbiór i wcześniejsze doręczanie przesyłek masowych, sprawdzanie poprawności adresu i obsługa listów zwrotnych oraz inne usługi pocztowe, takie jak wewnętrzne usługi pocztowe (obsługa przesyłek/paczek przychodzących i wewnętrznych w przedsiębiorstwie), skanowanie bezpieczeństwa przesyłek i frankowanie przesyłek biznesowych.

- 9) Zwolnienia z opłat za parkowanie lub postój: Dania w sposób wiarygodny wyjaśniła, że w tym państwie nie istnieją takie zwolnienia. W sprawozdaniu ARCEP z 2010 r., na które powołują się zainteresowane strony, mowa jest o „niektórych państwach” i jako przykład podaje się Zjednoczone Królestwo⁽¹⁴⁹⁾. Nie ma odniesienia do Danii, co wynika z tego, że – jak już wspomniano – Dania nie stosuje takich zwolnień. Na tej podstawie Komisja stwierdza, że słusznie nie uwzględniono zwolnień z opłat za parkowanie lub postój w nieponiesionych kosztach netto.
- 10) Dostęp do rejestrów publicznych: Dania wyjaśniła, że wszystkie przedsiębiorstwa pocztowe mogą same tworzyć bazy danych odbiorców i korzystać z takich baz. W celu utworzenia i aktualizacji bazy danych wszystkie przedsiębiorstwa pocztowe mogą odpłatnie uzyskać dane z Centralnego Rejestru Osób (*Det Centrale Personregister*)⁽¹⁵⁰⁾. Post Danmark jest jednak jedynym przedsiębiorstwem, które może uzyskać z Centralnego Rejestru Osób informacje o noworodkach, którym nadano imię i nazwisko, i osobach, które wjechały do Danii i mają adres w Danii⁽¹⁵¹⁾. Zgodnie z licencją (motyw 22 pkt 1) Post Danmark musi zapewnić dostęp do własnej bazy danych na przejrzystych, niedyskryminacyjnych i opartych na kosztach zasadach, w tym do informacji o noworodkach i osobach, które wjechały do Danii. W § 13 ust. 3 ustawy pocztowej zabrania się przedsiębiorstwu Post Danmark i innym przedsiębiorstwom pocztowym wykorzystywania informacji z bazy danych i rejestru publicznego do celów marketingowych lub reklamowych. Biorąc pod uwagę, że Post Danmark nie może wykorzystywać informacji z rejestrów publicznych na swoją korzyść, nie jest to korzyść niematerialna, która powinna zostać uwzględniona w obliczeniach nieponiesionych kosztów netto.
- (347) W odniesieniu do twierdzeń, że przedsiębiorstwo Post Danmark uzyskuje dochód netto z tytułu obowiązku świadczenia usługi powszechnej i że obarczenie obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej jest raczej korzyścią niż wadą (motywy 67 i 68), a zatem przedsiębiorstwo to nie powinno otrzymywać dotacji, Komisja zauważa, że jest to nieprawda, ponieważ w 2020 r. obowiązek świadczenia usługi powszechnej wiązał się ze stratą netto (motyw 194).
- (348) W odniesieniu do twierdzenia zainteresowanych stron, zgodnie z którym ponieważ przedsiębiorstwo Post Danmark nie byłoby w stanie emitować znaczków w scenariuszu alternatywnym i w związku z tym musi stosować ceny rynkowe, które w scenariuszu alternatywnym miałyby być niższe, a usługi tego przedsiębiorstwa – tańsze, Komisja zgadza się z Danią, że nie ma potrzeby dokonywania żadnych zmian w nieponiesionych kosztach netto (poza znaczkami jako korzyścią niematerialną, zob. motyw 346 pkt 3).
- (349) Znaczką to jeden ze sposobów płacenia (z góry) za świadczenie usługi pocztowej. Inne sposoby płacenia za dystrybucję przesyłek to etykiety i kody. Cena znaczków nie ma również związku z ceną za dystrybucję pojedynczych przesyłek listowych. Jedynie ceny za krajowe, pojedyncze listy ekonomiczne o masie do 50 g wymagają zatwierdzenia przez Duński Urząd Lotnictwa Cywilnego i Kolei. Uzasadnieniem tego procesu zatwierdzania jest chęć utrzymania cen na rozsądnym poziomie i uniknięcia sytuacji, w której operator świadczący usługę powszechną ustalałby własne ceny, i w konsekwencji mogłoby dojść do podziału kraju na strefy (tzn. klienci w różnych częściach kraju płaciliby różne ceny, w zależności od tego, czy mieszkają na obszarach miejskich czy wiejskich). W scenariuszu alternatywnym wybrano podejście zachowawcze, ponieważ cena za krajowe, pojedyncze listy ekonomiczne o masie do 50 g pozostaje na tym samym poziomie (poziom z 2020 r.).
- (350) Udział listów ekonomicznych o masie do 50 g w ogólnej liczbie przesyłek obsługiwanych przez Post Danmark jest niewielki. W 2020 r. wolumen tego produktu kształtował się na poziomie [...] mln listów. Całkowita liczba listów krajowych przewożonych przez Post Danmark wynosiła około [...] mln, co oznacza, że list ekonomiczny o masie do 50 g, którego cena jest regulowana, stanowi tylko niewielką część wolumenu listów krajowych.
- (351) Fakt, że ceny usług doręczania listów w Danii (w tym regulowanych krajowych, pojedynczych listów ekonomicznych o masie do 50 g) są ogólnie wyższe, wynika z tego, że w kraju tym nastąpiła bardzo szybka cyfryzacja usług w zakresie doręczania listów. Dzięki temu Dania jest obecnie liderem indeksu gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego (motyw 197).
- (352) Odnosnie do tego, czy cena krajowych, pojedynczych listów ekonomicznych świadczy o zbyt wysokim zysku osiąganym przez Post Danmark, Komisja stwierdza po pierwsze, że cytat przedstawiony przez zainteresowane strony (motyw 69) nie dowodzi, że zyski Post Danmark ze sprzedaży znaczków w Danii są nadmiernie wysokie. Duński Urząd Lotnictwa Cywilnego i Kolei ustanowił procedurę mającą na celu zapewnienie, by zyski ze sprzedaży znaczków nie były zbyt wysokie, przy czym zyski te należy porównać z zyskami innych europejskich operatorów pocztowych. Według badania McKinsey z 2019 r. zysk europejskich operatorów pocztowych w segmencie przesyłek (tj. listów) wynosi od 8,1 % do 26 %.

⁽¹⁴⁹⁾ „Dans certains pays, les prestataires de service universel bénéficient de droits spéciaux pour le parking et/ou le stationnement. Au Royaume-Uni par exemple [...]”.

⁽¹⁵⁰⁾ § 13 ust. 1 ustawy pocztowej.

⁽¹⁵¹⁾ § 13 ust. 2 ustawy pocztowej.

- (353) Cena w 2020 r. wynosiła 10 DKK, czyli około 1,34 EUR, według kursu wymiany z dnia 1 stycznia 2020 r. ⁽¹⁵²⁾ (w dniu 1 stycznia 2019 r. podniesiono cenę z 9 DKK do 10 DKK), a spodziewany zysk wynosił wówczas [5–10] %, a więc mieścił się dokładnie w zakresie kwot uznanym za rozsądny w 2021 r. przy zastosowaniu nowej procedury, o której mowa w motywie 200. W związku z tym zakładając, że w 2020 r. zastosowano by tę samą procedurę, ustalono by, że cena 10 DKK nie wiąże się z nieproporcjonalnym zyskiem.
- (354) Wykres przedstawiony przez zainteresowane strony pokazuje poziom cen listów wysyłanych na terytorium całej Europy i dlatego jest pozbawiony znaczenia w kontekście regulowanej ceny krajowych, pojedynczych listów ekonomicznych o masie do 50 g.
- (355) Komisja nie stwierdziła istnienia podwójnego liczenia w przypadku nieponiesionych kosztów netto Post Danmark (motyw 70). Jeżeli chodzi o frankowanie, Komisja stwierdza, że kategoria „inne rodzaje frankowania” w tabelach 4 i 6 obejmuje nie tylko znaczki pocztowe, ale także inne sposoby płacenia za doręczanie przesyłek (frankownice, wysyłka listów online, nieofrankowane odpowiedzi (na koszt odbiorcy) i karty pocztowe). Różnica między scenariuszem faktycznym a alternatywnym wynosi około [10–20] % (tj. różnica między tabelami 4 i 6).
- (356) Z porównania tej stosunkowo niewielkiej różnicy [10–20] % z wpływem zaprzestania świadczenia innych usług na konkretne kategorie produktów wynika, że nie dochodzi do podwójnego liczenia. Przykład zaprzestania świadczenia międzynarodowych usług pocztowych przewidzianych w konwencji Światowego Związku Pocztowego i innych międzynarodowych porozumieniach w sprawie usług pocztowych stanowi potwierdzenie tej tezy, ponieważ jego skutki rozkładają się na różne rodzaje usług. Zaprzestanie świadczenia międzynarodowych usług pocztowych przewidzianych w konwencji Światowego Związku Pocztowego i innych międzynarodowych porozumieniach w sprawie usług pocztowych wiąże się z szacunkowymi utraconymi przychodami w wysokości [...] mln DKK, rozłożonymi na przesyłki eksportowe (zmniejszenie przychodów o 100 %), przesyłki importowe (zmniejszenie o 100 %), paczki eksportowe (zmniejszenie o [...] %) i inne rodzaje frankowania, o których mowa w motywie 355.
- (357) ITD, Przedsiębiorstwo 1 i SLD twierdzą, że analiza porównawcza jest błędna (motywy 311 i 315), ponieważ przedsiębiorstwo Post Danmark miałoby nie być porównywalne z Posten Norge, Deutsche Post DHL Group i Danske Fragtmænd. Komisja uważa, że ponieważ te trzy inne przedsiębiorstwa wybrano na podstawie ich pełnego portfela produktów (a zatem na poziomie grupy), są one wystarczająco podobne do Post Danmark, w związku z czym stanowią odpowiednie przedsiębiorstwa porównawcze. Ponadto wniosek zainteresowanych stron opiera się również na porównaniu scenariusza faktycznego Post Danmark ze scenariuszem faktycznym tych przedsiębiorstw. Aby porównanie takie było poprawne, należy jednak wybrać przedsiębiorstwa, które są porównywalne ze scenariuszem alternatywnym Post Danmark. Tak właśnie postąpiła Dania, wybierając Deutsche Post, Posten Norge i Danske Fragtmænd. Komisja stwierdza, że dzięki dodaniu GLS do grupy przedsiębiorstw porównawczych już i tak wiarygodna analiza porównawcza stała się jeszcze bardziej wiarygodna.
- (358) Komisja uważa, że twierdzenie Danske Medier dotyczące cen, które miały być zbyt niskie, nie zostało udowodnione pod względem faktycznym. Ceny za posortowane przesyłki z czasopismami są wyższe, niż twierdzi Danske Medier, i a priori zgodne z normą rynkową. Ponadto niska cena, na którą powołuje się Danske Medier (3,50 DKK), w 2020 r. dotyczyła jedynie przesyłek z czasopismami powyżej 100 000 sztuk i o masie 0,06 kg lub mniejszej (średnia masa czasopisma wynosi około [...]–[...] gramów).

6.3.1.8. Bodźce motywacyjne w zakresie wydajności

- (359) Zgodnie z pkt 39 zasad ramowych UOIG z 2012 r. stwierdza się, że: „Przy opracowywaniu metody obliczania rekompensaty państwa członkowskie muszą wprowadzić bodźce motywujące do wydajnego świadczenia wysokiej jakości UOIG, o ile nie są w stanie należycie uzasadnić, że nie jest to wykonalne lub stosowne”.
- (360) Świadczenie usług objętych obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej podlega normom jakości określonym, zgodnie z art. 17 dyrektywy 97/67/WE, w indywidualnej licencji Post Danmark (zob. motyw 16).

⁽¹⁵²⁾ Zaczerpnięto z https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/procedures-guidelines-tenders/information-contractors-and-beneficiaries/exchange-rate-infoeuro_pl.

- (361) Post Danmark ma obowiązek wyznaczyć niezależnego zewnętrznego analityka rynku, który będzie monitorował spełnianie norm jakości w odniesieniu do listów krajowych i co miesiąc przedstawiał wyniki Urzędowi Lotnictwa Cywilnego i Kolei. Za niespełnienie norm jakości przez Post Danmark nakładana jest kara ⁽¹⁵³⁾.
- (362) Ponadto Dania planuje wypłacić Post Danmark stałą rekompensatę z tytułu wykonywania obowiązku świadczenia usługi powszechnej w wysokości maksymalnie 225 mln DKK za rok 2020. Koszty netto wykonywania obowiązków świadczenia usługi publicznej obliczono na 385,625 mln DKK (zob. tabela 8). Maksymalna rekompensata, która ma być wypłacona Post Danmark, wynosi jedynie 58 % nieponiesionych kosztów netto obowiązku świadczenia usługi powszechnej. O ile nie prowadzi to do nadmiernej rekompensaty, Post Danmark może wchłonąć cały osiągnięty wzrost wydajności, co stanowi silny bodziec motywacyjny w zakresie wydajności. Komisja zwraca również uwagę, że ze względu na normy jakości i system kar ten wzrost wydajności nie powinien wpływać na jakość świadczonych usług.
- (363) Biorąc pod uwagę powyższe, Komisja uważa, że Dania wprowadziła wystarczające bodźce motywacyjne do wydajnego wykonywania obowiązku świadczenia usługi powszechnej.
- (364) W odniesieniu do twierdzenia ITD zawartego w skardze, zgodnie z którym sposób obliczenia nieponiesionych kosztów netto narusza pkt 39–43 zasad ramowych UOIG, ponieważ wszelkie bodźce motywacyjne w zakresie wydajności byłyby nieosiągalne dla Post Danmark, Komisja zauważa, że w zasadach ramowych UOIG wymaga się wprowadzenia bodźców motywacyjnych w zakresie wydajności w przypadku świadczenia przedmiotowej UOIG. Nie jest to jednak to samo co poziom wydajności podmiotu świadczącego UOIG, do którego ITD odnosi się w przypadku Post Danmark (motyw 41 lit. c) decyzji o wszczęciu postępowania).
- (365) Jeżeli wykazano by, że dany podmiot świadczący UOIG byłby od początku wydajnym usługodawcą lub jeżeli koszt obowiązku świadczenia usługi powszechnej zostałby obliczony na podstawie kosztów wydajnego usługodawcy, wówczas czwarte kryterium określone w wyroku w sprawie Altmark byłoby faktycznie spełnione i nie byłoby korzyści dla przedmiotowego operatora świadczącego usługę powszechną, a zatem taka rekompensata nie nosiłaby znamion pomocy państwa.
- (366) W przedmiotowym przypadku Komisja stwierdziła, że czwarte kryterium określone w wyroku w sprawie Altmark nie zostało spełnione ⁽¹⁵⁴⁾ i że rekompensata dla Post Danmark stanowi tym samym pomoc państwa, ponieważ rekompensata dla Post Danmark z tytułu obowiązku świadczenia usługi powszechnej nie jest oparta na kosztach netto wydajnego usługodawcy.
- (367) Komisja zwraca ponadto uwagę, że należy odrzucić argument ITD, zgodnie z którym niezależnie od tego, jakie normy wydajności będą miały zastosowanie do Post Danmark, to i tak będą one niewystarczające. Kryteria jakościowe opisane w motywie 16 są – jak wynika również z tego motywu – kryteriami jakościowymi określonymi w indywidualnej licencji Post Danmark, a przedsiębiorstwo to zgodnie z prawem duńskim byłoby zobowiązane do przestrzegania tych kryteriów jakościowych bez względu na to, czy otrzymało rekompensatę z tytułu wykonywania obowiązku świadczenia usługi powszechnej czy nie. Te kryteria jakościowe są takie same jak w okresie objętym decyzją z 2018 r. ⁽¹⁵⁵⁾ W tym zakresie należy zauważyć, że w zasadach ramowych UOIG wyraźnie uwzględniono fakt, iż bodźce motywacyjne w zakresie wydajności można zaprojektować w inny sposób, a jednym ze sposobów zaprojektowania takiego systemu mogłoby być definiowanie przez państwa członkowskie z góry stałego poziomu rekompensaty przewidującej i uwzględniającej wzrost wydajności, który zgodnie z oczekiwaniami przedsiębiorstwo powinno osiągnąć w okresie powierzenia ⁽¹⁵⁶⁾, tak jak uczyniono to w przedmiotowym przypadku (motyw 362).
- (368) Ponadto, jeżeli chodzi o rekompensatę z tytułu wykonywania obowiązku świadczenia usługi powszechnej ocenioną w decyzji z 2018 r., Sąd stwierdził (zgodnie z rozumowaniem Komisji przedstawionym w motywach 362–367), że:
- „skarżący niesłusznie twierdzą, że rozpatrywana rekompensata nie zawiera bodźca motywacyjnego w zakresie wydajności, ponieważ jej beneficjent, Post Danmark, znajdował się na krawędzi upadłości, a zatem nie można było go uznać za wydajnego usługodawcę. Argument ten wynika bowiem z pomylenia wymaganych na podstawie pkt 39–43 zasad ramowych UOIG bodźców motywacyjnych w zakresie wydajności, które służą temu, aby świadczenie UOIG sprzyjało wzrostowi wydajności przy jednoczesnym zapewnieniu wysokiej jakości usługi, z koncepcją, zgodnie z którą obliczenia NKN należy dokonywać w oparciu o kryterium wydajnego usługodawcy.

⁽¹⁵³⁾ Zob. w tym zakresie również motyw 284 pkt 5, w którym wyjaśniono, że przedsiębiorstwo Post Danmark zoptymalizowałoby te pomiary jakości w przypadku braku obowiązku świadczenia usługi powszechnej.

⁽¹⁵⁴⁾ Motyw 225 niniejszej decyzji i motyw 70 decyzji o wszczęciu postępowania.

⁽¹⁵⁵⁾ Zob. motyw 28 decyzji z 2018 r.

⁽¹⁵⁶⁾ Pkt 40 zasad ramowych UOIG.

W tym względzie kwestia ustalenia, czy poziom niezbędnej rekompensaty należy określić na podstawie analizy kosztów, które poniósłby wydajny usługodawca w celu wykonania obowiązku świadczenia usługi powszechnej, nie jest istotna dla oceny zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym w kontekście stosowania art. 106 ust. 2 TFUE. Uwzględnienie skuteczności gospodarczej operatora świadczącego usługę powszechną byłoby bowiem równoznaczne z wymogiem, aby usługa taka była zawsze świadczona w normalnych warunkach rynkowych, co mogłoby stanąć na przeszkodzie skutecznemu pod względem prawnym lub faktycznym wykonaniu szczególnych zadań powierzonych przedsiębiorstwom zobowiązanym do zarządzania UOIG. Właśnie takiej sytuacji ma zapobiegać art. 106 ust. 2 TFUE” ⁽¹⁵⁷⁾ (podkreślenie dodane).

- (369) Biorąc powyższe pod uwagę, Komisja nie podziela wątpliwości ITD wyrażonych w skardze i stwierdza, że istnieją bodźce motywacyjne w zakresie wydajności do świadczenia UOIG.

6.3.1.9. Przejrzystość

- (370) Zgodnie z pkt 60 zasad ramowych UOIG z 2012 r. stwierdza się, że: W odniesieniu do każdej rekompensaty z tytułu UOIG wchodzącej w zakres niniejszego komunikatu odnosne państwo członkowskie musi opublikować w internecie lub w inny właściwy sposób następujące informacje:

- a) wyniki konsultacji społecznych lub wykorzystania innych stosownych instrumentów, o których mowa w pkt 14;
- b) przedmiotu i czasu trwania zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych;
- c) nazwa przedsiębiorstwa i w stosownych przypadkach odpowiednie terytorium;
- d) kwoty pomocy przyznanej przedsiębiorstwu w ujęciu rocznym”.

- (371) Pkt 60 lit. a) nie ma zastosowania, ponieważ nie przeprowadzono konsultacji publicznych (zob. motyw 245). Władze duńskie opublikowały już w internecie informacje dotyczące treści i czasu trwania obowiązku oraz tożsamości przedsiębiorstwa ⁽¹⁵⁸⁾. Zobowiązały się one do opublikowania w internecie również kwoty pomocy przyznanej Post Danmark.

6.3.1.10. Dodatkowe wymogi, które mogą być niezbędne, aby nie nastąpił wpływ na rozwój wymiany handlowej w stopniu sprzecznym z interesem Unii

- (372) W pkt 52 zasad ramowych UOIG stwierdza się, że nawet w przypadku spełnienia wymogów ram „można sobie jednak wyobrazić, że w pewnych wyjątkowych okolicznościach poważniejsze zakłócenia konkurencji na rynku wewnętrznym mogą pozostać kwestią nierozwiązaną, a pomoc mogłaby wywierać wpływ na wymianę handlową w stopniu sprzecznym z interesem Unii”.
- (373) W takich wyjątkowych okolicznościach Komisja może wymagać od państw członkowskich spełnienia dodatkowych warunków lub zażądać od nich przyjęcia dodatkowych zobowiązań w celu złagodzenia poważnych zakłóceń konkurencji, zgodnie z pkt 53 zasad ramowych UOIG.
- (374) Pkt 54 zasad ramowych UOIG stanowi następnie: „Przewiduje się, że poważniejsze zakłócenia konkurencji, które są spreczne z interesem Unii, wystąpią jedynie w wyjątkowych okolicznościach. Komisja ograniczy swoją uwagę do tych zakłóceń, gdy pomoc będzie wywierać znaczący niekorzystny wpływ na inne państwa członkowskie i funkcjonowanie rynku wewnętrznego, ponieważ np. będą pozbawiać przedsiębiorstwa w sektorach gospodarki o istotnym znaczeniu możliwości osiągnięcia skali działalności niezbędnej do uzyskania wydajności w prowadzonej działalności”.
- (375) Komisja przypomina, że dodatkowe wymogi uważa się za konieczne jedynie w wyjątkowych okolicznościach, jakimi są poważne zakłócenia konkurencji, które pozostają nieuwzględnione w pozostałych wymogach zasad ramowych UOIG z 2012 r. W szczególności Komisja ogranicza swoją uwagę do tych zakłóceń, gdy pomoc będzie wywierać znaczący niekorzystny wpływ na inne państwa członkowskie i funkcjonowanie rynku wewnętrznego.
- (376) Komisja nie stwierdziła potrzeby ustanowienia dodatkowych warunków ani zażądania przyjęcia dodatkowych zobowiązań poza spełnieniem warunków określonych w zasadach ramowych UOIG, jak to miało miejsce w decyzji z 2018 r.

⁽¹⁵⁷⁾ Wyrok z dnia 5 maja 2021 r., ITD, Brancheorganisation for den danske vejgodstransport A/S i Danske Fragtmænd A/S/Komisja, sprawa T-561/18, ECLI:EU:T:2021:240, pkt 164 i 165.

⁽¹⁵⁸⁾ Zob. przypis 15.

- (377) Komisja zauważa również, że ITD wskazuje jako problem fakt, iż rekompensata z tytułu wykonywania obowiązku świadczenia usługi powszechnej może zostać wykorzystana na inne działania niż te prowadzone w ramach obowiązku świadczenia usługi powszechnej.
- (378) Po pierwsze jednak, w tym zakresie, jak potwierdził Sąd, badanie przez Komisję zgodności rekompensaty z tytułu świadczenia usługi publicznej z rynkiem wewnętrznym polega na weryfikacji, niezależnie od rzeczywistego przeznaczenia kwoty odpowiadającej tej rekompensacie, czy taka usługa publiczna istnieje i czy z powodu jej wykonywania przedsiębiorstwo zobowiązane do jej zapewnienia ponosi koszt netto. Dotyczy to tym bardziej obszaru usług pocztowych, skoro przepis akapitu pierwszego części C załącznika I do dyrektywy 97/67 stanowi, że „[z]wrot lub finansowanie kosztów netto obowiązku świadczenia usługi powszechnej może wymagać rekompensaty na rzecz wyznaczonych operatorów świadczących usługę powszechną za usługi, które świadczą na warunkach niekomercyjnych”. W sprawie T-561/18 Sąd orzekł, że użyte w tym przepisie sformułowanie „zwrot lub finansowanie” wyklucza bowiem jakikolwiek wymóg, zgodnie z którym otrzymane środki finansowe odpowiadające rekompensacie za świadczenie usługi powszechnej należy rzeczywiście przeznaczyć na wykonywanie takiej usługi ⁽¹⁵⁹⁾.
- (379) Po drugie, zgodnie z art. 1 lit. g) rozporządzenia Rady (UE) 2015/1589 ⁽¹⁶⁰⁾ pomocą świadczoną niezgodnie z przeznaczeniem jest pomoc wykorzystana przez beneficjenta z naruszeniem decyzji Komisji. W sprawie T-561/18 Sąd orzekł, że stosowanie rozpatrywanej rekompensaty niezgodnie z przeznaczeniem można byłoby stwierdzić wyłącznie w sytuacji, gdyby wykazano, że Post Danmark nie wywiązało się z obowiązku świadczenia usługi powszechnej ⁽¹⁶¹⁾.
- (380) Z motywów 378 i 379 wynika, że w przedmiotowej sprawie rekompensatę z tytułu wykonywania obowiązku świadczenia usługi powszechnej można wykorzystać na inną działalność niż ta prowadzona w ramach obowiązku świadczenia usługi powszechnej i że nie stoi temu na przeszkodzie dyrektywa 97/67/WE. Ponadto nic nie wskazuje na to, że przedsiębiorstwo Post Danmark nie wywiązało się z obowiązku świadczenia usługi powszechnej, a zatem nie można stwierdzić istnienia pomocy świadczonej niezgodnie z przeznaczeniem.
- (381) Biorąc pod uwagę powyższe, Komisja stwierdza, że w omawianym przypadku nie ma powodów, aby wymagać warunków lub żądać zobowiązań od państwa członkowskiego.

6.3.2. Wniosek dotyczący zgodności z rynkiem wewnętrznym

- (382) W związku z tym Komisja postanawia uznać zgłoszoną rekompensatę z tytułu wykonywania obowiązku świadczenia usługi powszechnej za 2020 r. za zgodną z rynkiem wewnętrznym, ponieważ spełnia ona wszystkie warunki określone w zasadach ramowych UOIG.

6.4. Wniosek

- (383) Komisja stwierdza, że Dania powinna była zgłosić Komisji pomoc państwa w wysokości 15 mln EUR (około 112 mln DKK, zob. motyw 21) odpowiadającą rekompensacie z tytułu świadczenia powszechnej usługi pocztowej za pierwszą połowę 2020 r. przyznanej Post Danmark. Nie zgłaszając pomocy, Dania naruszyła art. 108 ust. 3 TFUE. Komisja stwierdza jednak, że środek pomocy w ujęciu całościowym jest zgodny z rynkiem wewnętrznym w rozumieniu art. 106 ust. 2 TFUE, zgodnie z jego wykładnią dokonaną w zasadach ramowych UOIG,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

Pomoc państwa, którą Dania częściowo wdrożyła na rzecz Post Danmark A/S, w wysokości 225 mln DKK, jest zgodna z rynkiem wewnętrznym w rozumieniu art. 106 ust. 2 TFUE.

⁽¹⁵⁹⁾ Wyrok z dnia 5 maja 2021 r., ITD, Brancheorganisation for den danske vejgodstransport A/S i Danske Fragtmænd A/S/Komisja, sprawa T-561/18, ECLI:EU:T:2021:240, pkt 170 i 172.

⁽¹⁶⁰⁾ Rozporządzenie Rady (UE) 2015/1589 z dnia 13 lipca 2015 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. L 248 z 24.9.2015, s. 9).

⁽¹⁶¹⁾ Wyrok z dnia 5 maja 2021 r., ITD, Brancheorganisation for den danske vejgodstransport A/S i Danske Fragtmænd A/S/Komisja, sprawa T-561/18, ECLI:EU:T:2021:240, pkt 176.

Artykuł 2

Niniejsza decyzja skierowana jest do Królestwa Danii.

Sporządzono w Brukseli dnia 10 sierpnia 2022 r.

W imieniu Komisji
Margrethe VESTAGER
Członek Komisji
