

# DECYZJE

## DECYZJA KOMISJI (UE) 2020/613

z dnia 7 lutego 2020 r.

w sprawie środka SA.17653 – C36/2007 (ex NN 25/2007) wdrożonego przez Niemcy na rzecz Deutsche Post AG

(notyfikowana jako dokument nr C(2020) 593)

**(Jedynie tekst w języku niemieckim jest autentyczny)**

**(Tekst mający znaczenie dla EOG)**

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),

po wezwaniu zainteresowanych stron do przedstawienia uwag <sup>(1)</sup> zgodnie z przywołanymi powyżej artykułami i uwzględniając otrzymane odpowiedzi,

a także mając na uwadze, co następuje:

### 1. PROCEDURA

#### 1.1. Podsumowanie procedur zastosowanych w ramach pomocy państwa

##### 1.1.1. Decyzja o wszczęciu postępowania

- (1) W 1994 r. przedsiębiorstwo United Parcel Service (zwane dalej „UPS”) złożyło skargę, w której twierdziło, że przedsiębiorstwu Deutsche Bundespost POSTDIENST (zwanemu dalej „POSTDIENST”) przyznano pomoc państwa niezgodną z prawem.
- (2) W dniu 23 października 1999 r. Komisja wszczęła formalne postępowanie wyjaśniające („decyzja o wszczęciu postępowania”) w odniesieniu do różnych środków państwowych: rekompensat przyznanych z tytułu obowiązku w zakresie świadczenia usług powszechnych, gwarancji państwowej i dotacji do emerytur w latach 1995–1999.
- (3) Decyzja o wszczęciu postępowania została opublikowana w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* <sup>(2)</sup>. Komisja wezwała zainteresowane strony do przedstawienia uwag.
- (4) Niemcy przedstawiły uwagi w dniu 16 września 1999 r.
- (5) Po publikacji decyzji o wszczęciu postępowania Komisja otrzymała uwagi 14 zainteresowanych stron, które przesłano rządowi niemieckiemu pismem z dnia 15 grudnia 1999 r. w celu umożliwienia mu przedstawienia swoich opinii na temat tych uwag.
- (6) Władze niemieckie odpowiedziały pismem z dnia 1 lutego 2000 r., zarejestrowanym w dniu 2 lutego 2000 r.

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 306 z 23.10.1999, s. 25.

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 306 z 23.10.1999, s. 25.

### 1.1.2. Decyzja z 2002 r.

- (7) W dniu 19 czerwca 2002 r. Komisja przyjęła decyzję 2002/753/WE <sup>(3)</sup> („decyzja z 2002 r.”), w której stwierdziła, że ceny za przesyłki wysyłane w systemie „od drzwi do drzwi” stosowane przez POSTDIENST oraz jego następczynię spółkę Deutsche Post AG (zwaną dalej „DPAG”, podczas gdy POSTDIENST i DPAG są zwane dalej łącznie „Deutsche Post”) kształtowały się poniżej kosztów przyrostowych oraz że ta agresywna polityka cenowa nie wchodzi w zakres usług powszechnych, które świadczyła spółka Deutsche Post.
- (8) Komisja stwierdziła, że wynikające z tego straty w wysokości 572 mln EUR zostały ostatecznie sfinansowane z naruszeniem art. 106 i 107 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) z zasobów państwowych, przekazanych Deutsche Post w różnorodnej formie, np. poprzez transfer środków publicznych przez spółkę siostrzaną Deutsche Bundespost TELEKOM (zwaną dalej „TELEKOM”), państwowe gwarancje kredytowe oraz wsparcie ze strony państwa, przeznaczone na finansowanie emerytur dla urzędników poczty (zwane dalej „dotacjami do emerytur”).
- (9) W następstwie decyzji z 2002 r. Niemcy odzyskały od DPAG pomoc państwa niezgodną z rynkiem wewnętrznym w wysokości 572 mln EUR. Spółka Deutsche Post odwołała się od tej decyzji do sądów unijnych.

### 1.1.3. Kolejne skargi wniesione po wydaniu negatywnej decyzji z 2002 r.

- (10) W dniu 13 maja 2004 r. spółka UPS wniosła kolejną skargę zawierającą zarzuty, że po wydaniu negatywnej decyzji z 2002 r. przyznano spółce Deutsche Post niezgodną z prawem pomoc państwa. Spółka UPS wyraziła pogląd, iż w ramach negatywnej decyzji z 2002 r. nie zbadano wszystkich środków wymienionych w pierwotnej skardze z 1994 r., a także iż korzyści finansowe przyznane spółce Deutsche Post znacznie przekraczają kwotę 572 mln EUR, uznaną za niezgodną z przepisami dotyczącymi pomocy. Ponadto zdaniem UPS spółka Deutsche Post wykorzystwała zasoby państwowe na rozszerzenie swojej działalności w zakresie przesyłek (np. poprzez przejęcie innych przedsiębiorstw) oraz na świadczenie usług po zaniżonych cenach transferowych dla swoich spółek zależnych Postbank AG (zwanej dalej „POSTBANK”) i Deutsche Post Euro Express GmbH & Co OHG, które prowadzą działalność odpowiednio w dziedzinie usług bankowych oraz dystrybucji przesyłek biznesowych pod marką DHL.
- (11) W dniu 9 listopada 2004 r. oraz dniu 1 kwietnia 2005 r. służby Komisji przesyłały władzom niemieckim wnioski o udzielenie informacji. Władze niemieckie przekazały swoje odpowiedzi odpowiednio w dniu 2 grudnia 2004 r. oraz w dniu 3 czerwca 2005 r.
- (12) W dniu 16 lipca 2004 r. również przedsiębiorstwo TNT Post AG & Co KG (zwane dalej „TNT”) złożyło skargę zawierającą zarzut, że spółka Deutsche Post dokonała sprzedaży usług na rzecz spółki POSTBANK po zaniżonych cenach transferowych. Przedsiębiorstwo TNT stwierdziło, że spółka POSTBANK pokryła jedynie koszty zmienne świadczonych usług, podczas gdy spółka Deutsche Post sfinansowała wspólne koszty stałe związane z utrzymaniem sieci dystrybucyjnej w całości z przychodów uzyskanych z tytułu prowadzenia działalności w zakresie doręczania listów, w przypadku której posiada pozycję monopolisty.
- (13) W dniu 11 listopada 2004 r. oraz dniu 25 kwietnia 2005 r. służby Komisji przesyłały władzom niemieckim wnioski o udzielenie informacji. Władze niemieckie przekazały swoje odpowiedzi odpowiednio w dniu 17 grudnia 2004 r. oraz w dniu 23 czerwca 2005 r.

### 1.1.4. Decyzja z 2007 r. w sprawie rozszerzenia zakresu postępowania wyjaśniającego

- (14) Po otrzymaniu kolejnych skarg Komisja poinformowała władze niemieckie pismem z dnia 12 września 2007 r. <sup>(4)</sup> o rozszerzeniu zakresu postępowania wyjaśniającego wszczętego w 1999 r. („decyzja z 2007 r. w sprawie rozszerzenia zakresu postępowania wyjaśniającego”).
- (15) Decyzja z 2007 r. w sprawie rozszerzenia zakresu postępowania wyjaśniającego miała na celu uwzględnienie w postępowaniu nowych informacji oraz szczegółowe zbadanie wszystkich ewentualnych przypadków zakłócenia konkurencji wskutek przyznania przez państwo środków na rzecz spółki Deutsche Post.
- (16) Władze niemieckie przekazały swoje uwagi w dniu 14 grudnia 2007 r., a spółka Deutsche Post odwołała się od decyzji z 2007 r. w sprawie rozszerzenia zakresu postępowania wyjaśniającego <sup>(5)</sup>. W dniu 16 listopada 2007 r. przedsiębiorstwa UPS i TNT przekazały swoje uwagi. Po wystąpieniu ze wstępnym wnioskiem o przedłużenie terminu w dniu 20 grudnia 2007 r. Niemcy przekazały ostatecznie swoje uwagi dotyczące opinii przedsiębiorstw TNT i UPS w dniu 12 marca 2008 r.

<sup>(3)</sup> Decyzja Komisji 2002/753/WE z dnia 19 czerwca 2002 r. w sprawie środków przyjętych przez Republikę Federalną Niemiec na rzecz Deutsche Post AG (Dz.U. L 247 z 14.9.2002, s. 27).

<sup>(4)</sup> Dz.U. C 245 z 19.10.2007, s. 21.

<sup>(5)</sup> Wyrok Sądu z dnia 8 grudnia 2011 r., Deutsche Post/Komisja, T-421/07, ECLI:EU:T:2011:720.

#### 1.1.5. Wniosek o udzielenie informacji z dnia 17 lipca 2008 r.

- (17) W dniu 17 lipca 2008 r. Komisja skierowała do władz niemieckich wniosek o udzielenie informacji w odniesieniu do wszystkich środków objętych postępowaniem, który to wniosek zawierał kwestionariusz dotyczący przychodów spółki Deutsche Post i poniesionych przez nią kosztów w latach 1989–2007. W dniu 5 sierpnia 2008 r. władze niemieckie wystąpiły z wnioskiem o przedłużenie terminu przekazania informacji na czas nieokreślony ze względu na to, że przed udzieleniem odpowiedzi konieczne było sprawdzenie, czy niektóre dane są dostępne.
- (18) W dniu 12 sierpnia 2008 r. Komisja wyjaśniła, dlaczego istnieje konieczność zbadania przychodów spółki Deutsche Post i poniesionych przez nią kosztów w latach 1989–2007, oraz ponownie wezwała do przekazania wymaganych informacji.
- (19) W swoim piśmie z dnia 14 sierpnia 2008 r. władze niemieckie ponownie stwierdziły, że nie istnieją żadne przesłanki do badania przychodów spółki Deutsche Post i poniesionych przez nią kosztów w okresie po 1994 r. W dniu 22 sierpnia 2008 r. Komisja zastrzegła sobie prawo do wydania nakazu udzielenia informacji zgodnie z art. 10 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 <sup>(6)</sup> w przypadku nieprzekazania przez władze niemieckie wymaganych informacji.
- (20) W dniu 2 października 2008 r. władze niemieckie przekazały wyniki kolejnej ekspertyzy potwierdzającej stanowisko Niemiec, zgodnie z którym analiza danych księgowych z okresu po 1994 r. nie jest konieczna, a właściwym okresem badania są lata 1990–1994.
- (21) W dniu 28 października 2008 r. władze niemieckie przekazały informacje dotyczące państwowych gwarancji kredytowych oraz środka w zakresie emerytur.

#### 1.1.6. Nakaz udzielenia informacji z dnia 30 października 2008 r.

- (22) Komisja nie zaakceptowała argumentów przedstawionych przez władze niemieckie, podtrzymując swoją opinię, iż w celu dokonania pełnej oceny wpływu wdrożonych środków pomocy państwa na konkurencję niezbędne jest przeprowadzenie analizy do 2007 r. Po obu monitach – z dnia 12 sierpnia 2008 r. oraz z dnia 22 sierpnia 2008 r. – Komisja wydała w dniu 30 października 2008 r. nakaz udzielenia informacji, w którym władze niemieckie zostały formalnie wezwane do przekazania wszystkich niezbędnych danych księgowych za cały okres 1989–2007.
- (23) Władze niemieckie oraz Deutsche Post zakwestionowały ważność nakazu udzielenia informacji <sup>(7)</sup>.
- (24) W dniu 27 listopada 2008 r. władze niemieckie przekazały wymagane dane księgowe za okres 1989–1994. W dniach 5 i 16 grudnia 2008 r. władze niemieckie dokonały aktualizacji danych księgowych przekazanych w dniu 27 listopada 2008 r.

#### 1.1.7. Przekazanie danych księgowych za okres 1989–2007

- (25) Po zorganizowanym w dniu 6 lutego 2009 r. spotkaniu z udziałem niemieckiego sekretarza stanu właściwego w przedmiotowej sprawie, przewodniczącego zarządu DPAG oraz członka Komisji właściwego w sprawach konkurencji władze niemieckie oraz Deutsche Post oświadczyły, że są gotowe przekazać dane księgowe za okres po 1994 r.
- (26) W dniu 3 marca 2009 r. władze niemieckie przekazały pierwszy pakiet danych księgowych za cały okres objęty badaniem, czyli lata 1989–2007.
- (27) Spotkania przedstawicieli spółki Deutsche Post ze służbami Komisji odbyły się w dniu 3 marca 2009 r. w Brukseli oraz w dniach 12 marca 2009 r., 2 kwietnia 2009 r., 28 maja 2009 r., 23 czerwca 2009 r. i 18 września 2009 r. w Bonn. Władze niemieckie przekazały kolejne informacje od przedsiębiorstwa Deutsche Post w dniach 26 marca 2009 r., 7 maja 2009 r. oraz 22 czerwca 2009 r.
- (28) Po powyższych spotkaniach, a także szeregu pytań, które służby Komisji skierowały do spółki Deutsche Post w dniach 4 czerwca 2009 r. oraz 30 lipca 2009 r., władze niemieckie przekazały w dniach 9 lipca 2009 r., 31 lipca 2009 r., 17 sierpnia 2009 r., 8 września 2009 r., 10 września 2009 r. oraz 15 października 2009 r. zaktualizowane dane księgowe oraz kolejne wyjaśnienia.

<sup>(6)</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. L 83 z 27.3.1999, s. 1).

<sup>(7)</sup> Wyrok Sądu z dnia 14 lipca 2010 r., Deutsche Post/Komisja, T-570/08, ECLI:EU:T:2010:31, wyrok Sądu z dnia 14 lipca 2010 r., Deutsche Post/Komisja, T-571/08, ECLI:EU:T:2010:312, wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 13 października 2011 r., Deutsche Post i Niemcy/Komisja, C-463/10 P i C-475/10 P, ECLI:EU:C:2011:656, postanowienie prezesa Sądu (druga izba) z dnia 10 maja 2012 r., Niemcy/Komisja, T-571/08 RENV, ECLI:EU:T:2012:228 oraz wyrok Sądu z dnia 12 listopada 2013 r., Deutsche Post/Komisja, T-570/08 RENV, ECLI:EU:T:2013:589.

- (29) W dniach 16 i 24 września 2009 r. służby Komisji przekazały kolejne pytania, na które władze niemieckie udzieliły odpowiedzi w dniu 14 października 2009 r.

1.1.8. *Decyzja z 2011 r. w sprawie rozszerzenia zakresu postępowania wyjaśniającego*

- (30) Pismem z dnia 10 maja 2011 r. <sup>(8)</sup> Komisja poinformowała władze niemieckie o swojej decyzji dotyczącej rozszerzenia zgodnie z art. 108 ust. 2 TFUE zakresu postępowania wyjaśniającego wszczętego w 1999 r. i rozszerzonego w 2007 r., w celu szczegółowego zbadania dotacji do emerytur, które spółka Deutsche Post otrzymywała od 1995 r. (zwanej dalej „decyzją z 2011 r. w sprawie rozszerzenia zakresu postępowania wyjaśniającego”).
- (31) Po wystąpieniu z wnioskiem o przedłużenie terminu w dniu 23 maja 2011 r. władze niemieckie przekazały swoje uwagi w dniu 29 lipca 2011 r.
- (32) W dniu 4 października 2011 r. uwagi przekazało przedsiębiorstwo UPS. Przedsiębiorstwo Free and Fair Post Initiative przekazało swoje uwagi w dniu 5 października 2011 r., a przedsiębiorstwo Bundesverband Internationaler Express und Kurierdienste (zwane dalej „BIEK”) – w dniu 7 października 2011 r. Komisja przekazała uwagi zainteresowanych stron władzom niemieckim w dniu 13 października 2011 r.
- (33) W dniu 14 listopada 2011 r. władze niemieckie przedstawiły uwagi odnoszące się do uwag zainteresowanych stron.
- (34) W dniu 18 listopada 2011 r. Komisja przekazała kolejny nakaz udzielenia informacji, odnoszący się do szczegółów finansowania uprawnień do emerytury po 2007 r. Władze niemieckie udzieliły odpowiedzi w dniach 2 i 19 stycznia 2012 r. W dniu 16 grudnia 2011 r. Komisja przekazała władzom niemieckim ekspertyzę Charles River Associates dotyczącą analizy porównawczej zysków <sup>(9)</sup>, a władze niemieckie przekazały uwagi do tej ekspertyzy w dniu 16 stycznia 2012 r.

1.1.9. *Decyzja z 2012 r.*

- (35) W dniu 25 stycznia 2012 r. Komisja przyjęła decyzję 2012/636/UE <sup>(10)</sup> (zwaną dalej „decyzją z 2012 r.”).
- (36) W decyzji tej Komisja stwierdziła w odniesieniu do środka w zakresie emerytur, że stanowi on niezgodną z prawem i z rynkiem wewnętrznym pomoc państwa, i nakazała odzyskanie pomocy za okres od dnia 1 stycznia 2003 r. do dnia ustania korzyści komparatywnej. Jeżeli chodzi o środek pomocy stosowany w latach 1995–2002, Komisja stwierdziła, że określenie kwoty pomocy niezgodnej z rynkiem wewnętrznym jest niemożliwe. W związku z tym Komisja postanowiła nie nakazywać odzyskania pomocy za ten okres.
- (37) Jeżeli chodzi o transfery środków publicznych, Komisja uznała, że władze niemieckie przyznały ją niezgodnie z prawem, z naruszeniem art. 108 ust. 3 TFUE, ale są one zgodne z rynkiem wewnętrznym. Jeżeli chodzi o gwarancje państwowe, Komisja stwierdziła, że stanowią one istniejącą pomoc państwa na rzecz Deutsche Post zgodnie z art. 107 ust. 1 i art. 108 ust. 3 TFUE.

## 1.2. Podsumowanie odnośnych postępowań przed Sądem

1.2.1. *Stwierdzenie nieważności decyzji z 2002 r.*

- (38) W wyroku z 2008 r. <sup>(11)</sup> Sąd uznał negatywną decyzję z 2002 r. za nieważną, powołując się przy tym na fakt, iż Komisja nie przeprowadziła szczegółowej analizy przychodów i kosztów związanych ze świadczeniem usług powszechnych w celu stwierdzenia, czy spółka Deutsche Post uzyskała niedostateczną czy też nadmierną rekompensatę.
- (39) Następnie władze niemieckie dokonały zwrotu pomocy państwa w wysokości 572 mln EUR wraz z odsetkami, zwróconej uprzednio przez Deutsche Post.
- (40) W dniu 2 września 2010 r. Trybunał Sprawiedliwości oddalił odwołanie Komisji wniesione od wyroku Sądu <sup>(12)</sup>.

<sup>(8)</sup> Dz.U. C 263 z 7.9.2011, s. 4.

<sup>(9)</sup> Ekspertyza Charles River Associates (marzec 2011 r.), „Estimating a reasonable profit margin for provision of letter services”; została ona przedstawiona przez władze belgijskie w sprawie dotyczącej pomocy państwa SA.14588 – pomoc państwa dla bpost.

<sup>(10)</sup> Decyzja Komisji 2012/636/UE z dnia 25 stycznia 2012 r. w sprawie środka C 36/07 (ex NN 25/07) wdrożonego przez Niemcy na rzecz Deutsche Post AG (Dz.U. L 289 z 19.10.2012, s. 1).

<sup>(11)</sup> Wyrok Sądu z dnia 1 lipca 2008 r., Deutsche Post/Komisja, T-266/02, ECLI:EU:T:2008:235.

<sup>(12)</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 2 września 2010 r., Komisja/Deutsche Post, C-399/08 P, ECLI:EU:C:2010:481.

### 1.2.2. Stwierdzenie nieważności decyzji z 2007 r. w sprawie rozszerzenia zakresu postępowania wyjaśniającego

- (41) Spółka Deutsche Post wniosła skargę na decyzję z 2007 r. w sprawie rozszerzenia zakresu postępowania wyjaśniającego, twierdząc, że decyzja z 2002 r. spowodowała uzasadnione oczekiwanie, iż Komisja nie wznowi swojego badania w przedmiotowej sprawie.
- (42) W dniu 8 grudnia 2011 r. Sąd oddalił powyższą skargę jako niedopuszczalną <sup>(13)</sup> z uwagi na to, że decyzja z 2007 r. w sprawie rozszerzenia zakresu postępowania wyjaśniającego dotyczyła tych samych środków co decyzja o wszczęciu postępowania.
- (43) W dniu 24 października 2013 r. Trybunał Sprawiedliwości uchylił wyrok Sądu z 2011 r. w sprawie decyzji z 2007 r. w sprawie rozszerzenia zakresu postępowania wyjaśniającego <sup>(14)</sup>, kierując sprawę do ponownego rozpoznania przez Sąd.
- (44) W dniu 18 września 2015 r. Sąd uchylił decyzję z 2007 r. w sprawie rozszerzenia zakresu postępowania wyjaśniającego <sup>(15)</sup>. Od wyroku Sądu nie wniesiono apelacji.

### 1.2.3. Częściowe stwierdzenie nieważności decyzji z 2012 r.

- (45) W dniu 14 lipca 2016 r. Sąd stwierdził nieważność art. 1 i 4 decyzji z 2012 r. <sup>(16)</sup>, wskazując, że Komisja nie udowodniła istnienia korzyści przyznanej na rzecz Deutsche Post. Od wyroku Sądu nie wniesiono apelacji.
- (46) Pozostałe przepisy decyzji z 2012 r. nie zostały unieważnione.

### 1.2.4. Stwierdzenie nieważności decyzji z 2011 r. w sprawie rozszerzenia zakresu postępowania wyjaśniającego

- (47) W dniu 10 kwietnia 2019 r. Sąd stwierdził nieważność decyzji z 2011 r. w sprawie rozszerzenia zakresu postępowania wyjaśniającego <sup>(17)</sup>, wskazując, że Komisja niewystarczająco uzasadniła wszczęcie formalnego postępowania wyjaśniającego (naruszenie art. 296 TFUE) w odniesieniu do istnienia korzyści. Od wyroku Sądu nie wniesiono apelacji.

## 1.3. Uwagi otrzymane po stwierdzeniu nieważności decyzji z 2012 r. i decyzji z 2011 r. w sprawie rozszerzenia zakresu postępowania wyjaśniającego

- (48) Po stwierdzeniu przez Sąd nieważności decyzji z 2012 r. i decyzji z 2011 r. w sprawie rozszerzenia zakresu postępowania wyjaśniającego Komisja otrzymała dodatkowe informacje od spółki UPS w pismach z dnia 24 maja 2019 r. i z dnia 17 lipca 2019 r. oraz od spółki BIEK w piśmie z dnia 31 maja 2019 r. W swoich pismach spółki UPS i BIEK podkreśliły, że w dalszym ciągu mają wątpliwości co do środka w zakresie emerytur, i wezwały Komisję do kontynuowania i zakończenia postępowania wyjaśniającego. W dniu 28 listopada 2019 r. spółka UPS przekazała dalsze uwagi.

## 2. OPIS PRZEDMIOTOWEGO ŚRODKA

### 2.1. Zakres niniejszej decyzji

- (49) Na początku Komisja pragnie wskazać, że w świetle wielu decyzji prezeń przyjętych i stwierdzenia nieważności niektórych decyzji należy wyjaśnić zakres niniejszej decyzji.
- (50) Komisja przypomina, że w decyzji z 2012 r. stwierdziła, co następuje:
- jeżeli chodzi o transfery środków publicznych – że władze niemieckie przyznały ją niezgodnie z prawem, z naruszeniem art. 108 ust. 3 TFUE, ale są one zgodne z rynkiem wewnętrznym; oraz
  - jeżeli chodzi o gwarancje państwowe – że stanowią one istniejącą pomoc państwa na rzecz Deutsche Post zgodnie z art. 107 ust. 1 i art. 108 ust. 3 TFUE.
- (51) Zakres decyzji z 2012 r., który obejmuje te wnioski, nie został zaskarżony, w związku z czym w dalszym ciągu obowiązuje.

<sup>(13)</sup> Wyrok Sądu z dnia 8 grudnia 2011 r., Deutsche Post/Komisja, T-421/07, ECLI:EU:T:2011:720.

<sup>(14)</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 24 października 2013 r., Deutsche Post/Komisja, C-77/12 P, ECLI:EU:C:2013:695.

<sup>(15)</sup> Wyrok Sądu z dnia 18 września 2015 r., Deutsche Post/Komisja, T-421/07 RENV, ECLI:EU:T:2015:654.

<sup>(16)</sup> Wyrok Sądu z dnia 14 lipca 2016 r., Niemcy/Komisja, T-143/12, ECLI:EU:T:2016:406.

<sup>(17)</sup> Wyrok Sądu z dnia 10 kwietnia 2019 r., Deutsche Post/Komisja, T-388/11, ECLI:EU:T:2019:237.

- (52) Ponadto Komisja zauważa, że Sąd i Trybunał Sprawiedliwości stwierdziły nieważność decyzji z 2007 r. w sprawie rozszerzenia zakresu postępowania wyjaśniającego i decyzji z 2011 r. w sprawie rozszerzenia zakresu postępowania wyjaśniającego.
- (53) W tym kontekście postępowanie wyjaśniające dotyczy wyłącznie płatności, o których mowa w decyzji o wszczęciu postępowania.
- (54) W szczególności w decyzji o wszczęciu postępowania wskazano:
- płatności dokonane przez Deutsche Post na rzecz funduszu emerytalnego (ustanowionego w kontekście prywatyzacji Deutsche Post) w kwocie 4 mld DEM (około 2,05 mld EUR) rocznie w latach 1995–1999;
  - deficyt w wysokości 8,2 mld DEM (około 4,19 mld EUR) skumulowany w funduszu emerytalnym wskutek wcześniejszego odejścia na emeryturę wielu pracowników Deutsche Post w okresie do 1999 r.; oraz
  - fakt, że zgodnie z oświadczeniem niemieckiego ministra finansów z 18 stycznia 1999 r. władze niemieckie pokryły ten deficyt.
- (55) W tym kontekście przedmiotem niniejszej decyzji jest opisany wyżej środek w zakresie emerytur.

## 2.2. Środek w zakresie emerytur w latach 1995–1999

- (56) Od 1995 r. przy pomocy środka w zakresie emerytur, który wdrożono na podstawie ustawy o zasadach dotyczących pracowników dawnych niemieckich federalnych usług pocztowych (Gesetz zum Personalrecht der Beschäftigten der früheren Deutschen Bundespost (Postpersonalrechtsgesetz)) <sup>(18)</sup> („PostPersRG”), sfinansowano większość emerytur dla emerytowanych urzędników Deutsche Post. W celu uwzględnienia pełnego wpływu środka w zakresie emerytur w ocenie, która znajduje się w pkt 5, przedstawiono poniżej bardziej szczegółowe informacje na temat świadczeń socjalnych oraz składek na ubezpieczenia społeczne dla urzędników, a następnie dokonano zestawienia tych danych z przepisami dotyczącymi obowiązkowych ubezpieczeń społecznych dla pracowników sektora prywatnego (zwanych dalej „pracownikami prywatnymi”).

### 2.2.1. Świadczenia socjalne dla urzędników

- (57) Urzędnicy mają prawo do emerytury, opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej. Świadczenia przysługujące urzędnikom Deutsche Post są takie same jak świadczenia przyznawane wszystkim innym urzędnikom państwowym.
- Zgodnie z § 14 ustawy o emeryturach dla urzędników państwowych (Gesetz über die Versorgung der Beamten und Richter in Bund und Ländern (Beamtenversorgungsgesetz – BeamtVG)) z dnia 24 sierpnia 1976 r. <sup>(19)</sup> wysokość emerytury jest określana z góry na podstawie określonej stawki procentowej ostatniej pensji urzędnika.
  - Urzędnicy mają prawo do uzyskania zwrotu od 50 % do 70 % wydatków na cele zdrowotne i opiekę długoterminową, a pozostałą część kosztów, wykraczającą poza wyżej wymienione pułapy, muszą pokryć we własnym zakresie. Dokładny podział kosztów opieki zdrowotnej i długoterminowej uzależniony jest od różnych kryteriów, takich jak na przykład liczba dzieci. Urzędnicy mogą zawrzeć dobrowolne dodatkowe ubezpieczenie albo samodzielnie finansować przypadającą na nich część kosztów opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej.

### 2.2.2. Finansowanie świadczeń społecznych dla urzędników przedsiębiorstwa POSTDIENST w latach 1989–1994

- (58) Po pierwszej reformie pocztowej z 1989 r. przedsiębiorstwa POSTDIENST, TELEKOM i POSTBANK zgodnie z § 54 ust. 2 ustawy o korporacyjnej strukturze prawnej niemieckich federalnych usług pocztowych (Gesetz über die Unternehmensverfassung der Deutschen Bundespost (Postverfassungsgesetz – PostVerfG)) <sup>(20)</sup> zostały zmuszone do finansowania w pełnej wysokości emerytur oraz kosztów opieki zdrowotnej dla emerytowanych urzędników, którzy na podstawie swojej wcześniejszej działalności zawodowej zostali przyporządkowani do poszczególnych przedsiębiorstw.
- (59) Zgodnie z powyższym przepisem podczas gdy urzędnicy w dalszym ciągu posiadają określone roszczenia wobec państwa, państwo może pobrać całość kwoty odpowiednio od spółek POSTDIENST, TELEKOM lub POSTBANK.

<sup>(18)</sup> Art. 4 ustawy o reformie usług pocztowych i telekomunikacyjnych (Gesetz zur Neuordnung des Postwesens und der Telekommunikation (Postneuordnungsgesetz — PTNeuOG)) z dnia 14 września 1994 r., Bundesgesetzblatt (BGBl.) (federalny dziennik urzędowy Niemiec) 1994, część I, nr 61, s. 2325.

<sup>(19)</sup> BGBl. 1976, część I, nr 111, s. 2485.

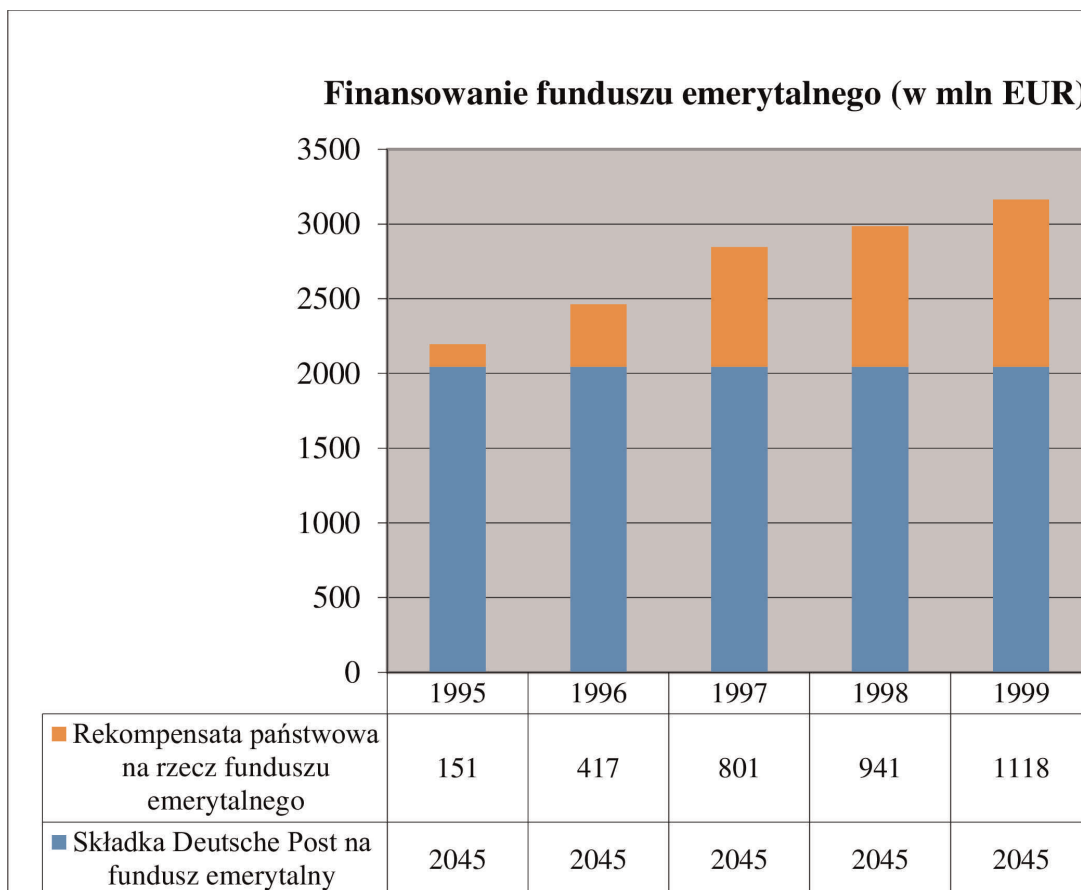
<sup>(20)</sup> § 1 ustawy o restrukturyzacji usług pocztowych i telekomunikacyjnych oraz niemieckich federalnych usług pocztowych (Gesetz zur Neustrukturierung des Post- und Fernmeldewesens und der Deutschen Bundespost (Poststrukturgesetz – PostStruktG)) z dnia 8 czerwca 1989 r., BGBl. 1989, część I, nr 25, s. 1026.

## 2.2.3. Finansowanie świadczeń społecznych dla urzędników DPAG od 1995 r.

- (60) W ramach reformy usług pocztowych i telekomunikacyjnych z 1994 r. (Gesetz zur Neuordnung des Postwesens und der Telekommunikation) urzędnicy, którzy byli pracownikami spółki POSTDIENST, zostali przeniesieni do spółki DPAG zgodnie z § 2 ust. 1 PostPersRG. Zgodnie z § 2 ust. 3 PostPersRG urzędnicy zachowali przy tym swój status prawny. W oparciu o § 1 ust. 1 PostPersRG przedsiębiorstwo DPAG przejęło od Niemiec wszystkie prawa i obowiązki pracodawcy, a w oparciu o § 2 ust. 3 PostPersRG także wszystkie przysługujące urzędnikom roszczenia majątkowe.
- (61) Zgodnie z § 15 PostPersRG wypłatę świadczeń emerytalnych i zdrowotnych na rzecz emerytowanych urzędników powierzono nowo utworzonemu funduszowi emerytalnemu dla urzędników Deutsche Post. W dniu 1 lipca 2001 r. fundusze emerytalne spółek Deutsche Post, TELEKOM oraz POSTBANK połączono w fundusz emerytalny na rzecz urzędników pocztowych (Postbeamtenversorgungskasse) (zwany dalej „funduszem emerytalnym”).
- (62) Zgodnie z art. 16 ust. 1 PostPersRG w okresie 1995–1999 spółka Deutsche Post zobowiązana była do odprowadzania do funduszu emerytalnego kwoty 2,045 mld EUR rocznie, czyli łącznie 10,225 mld EUR.
- (63) Zgodnie z § 16 ust. 2 PostPersRG przy pomocy środka w zakresie emerytur finansowany jest pozostały deficyt (czyli różnica pomiędzy emeryturami wypłacanymi na rzecz emerytowanych urzędników a składką odprowadzaną przez Deutsche Post do funduszu emerytalnego). Wysokość środka w zakresie emerytur wzrosła z 151 mln EUR w 1995 r. do 1,118 mld EUR w 1999 r.
- (64) Na wykresach 1 i 2 poniżej przedstawiono odnośne składki Deutsche Post i organów niemieckich (liczbowo i procentowo) do funduszu emerytalnego.

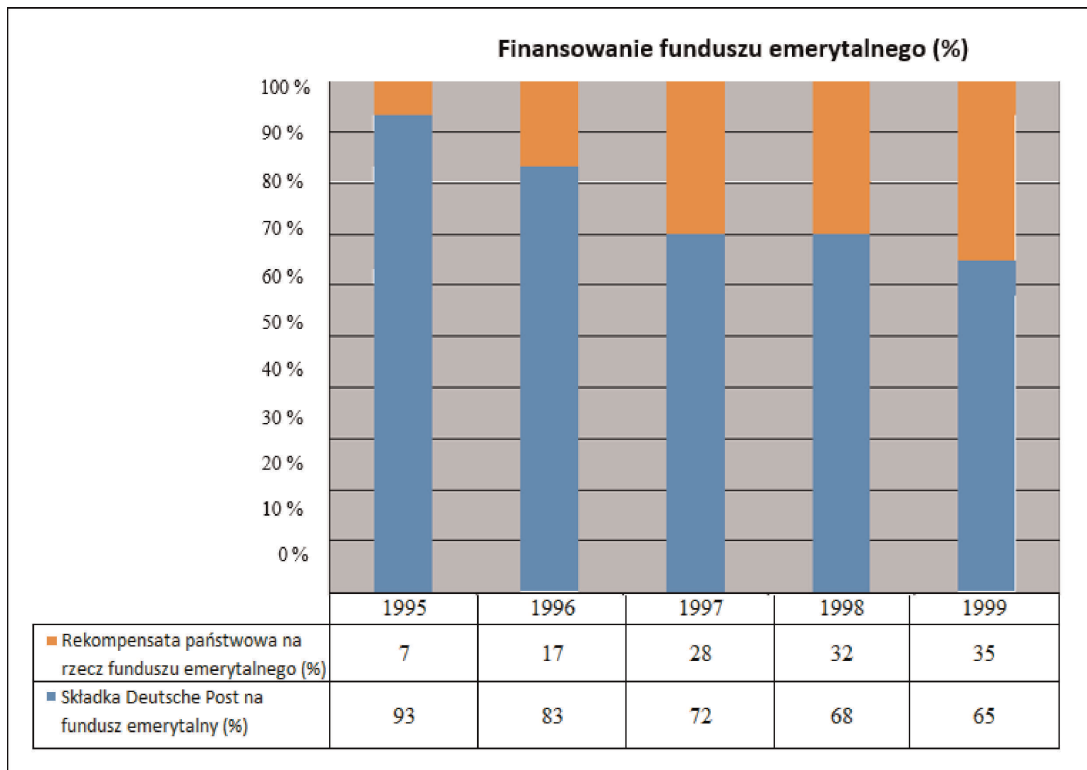
Wykres 1

## Finansowanie funduszu emerytalnego (w mln EUR)



Wykres 2

## Składki na fundusz emerytalny (%)



## 2.2.4. Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne i dodatkowe ubezpieczenie emerytalne dla pracowników prywatnych Deutsche Post

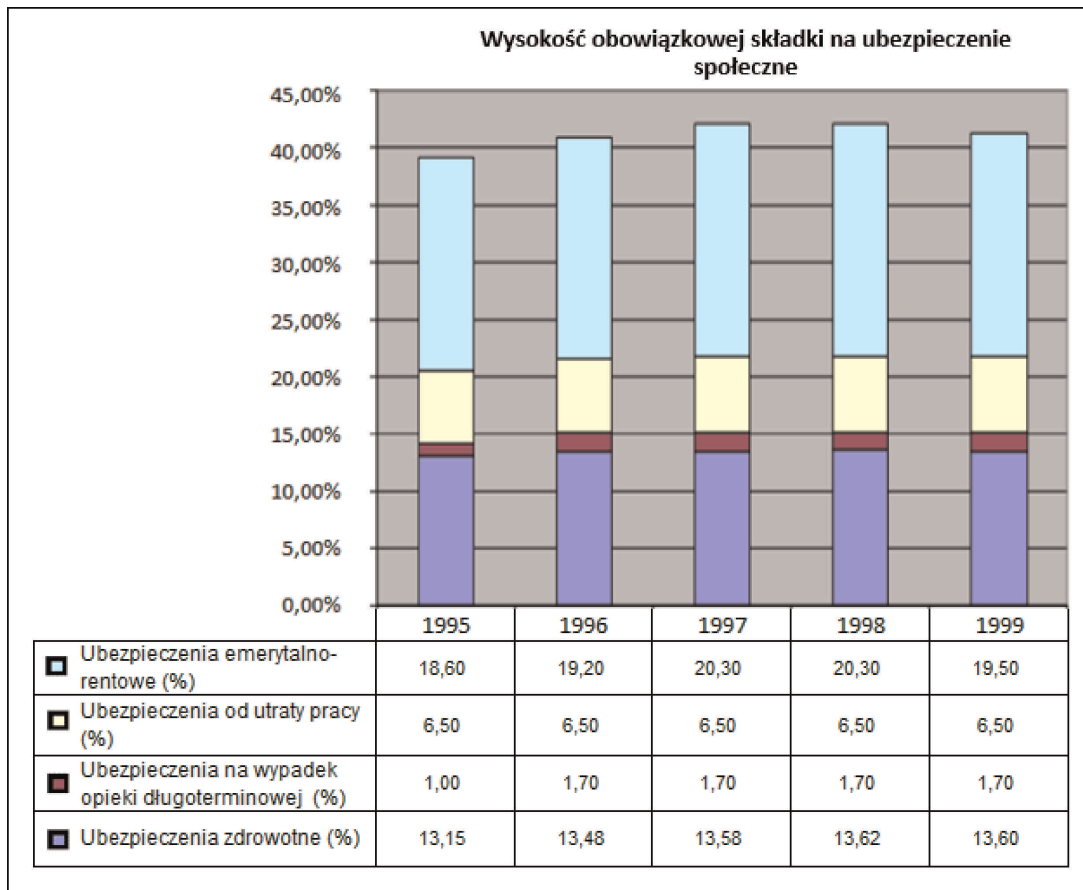
- (65) Pracownicy prywatni podlegają obowiązkowemu ubezpieczeniu społecznemu i zobowiązani są do zawarcia czterech ustawowych rodzajów ubezpieczeń: ubezpieczenia emerytalnego, ubezpieczenia od utraty pracy, ubezpieczenia zdrowotnego oraz ubezpieczenia na wypadek opieki długoterminowej <sup>(21)</sup>. Systemy obowiązkowego ubezpieczenia społecznego dla pracowników prywatnych przewidują w przypadku ubezpieczeń emerytalnych, zdrowotnych i na wypadek opieki długoterminowej inną ochronę ubezpieczeniową, niż ma to miejsce w przypadku systemu obowiązującego dla urzędników:
- wysokość emerytury nie jest określana na podstawie procentowej części ostatniej pensji miesięcznej, ale w oparciu o średnią wysokość wszystkich otrzymanych wynagrodzeń;
  - wydatki na ubezpieczenie zdrowotne i opiekę długoterminową są pokrywane w całości.
- (66) Również w przypadku finansowania świadczeń społecznych istnieją znaczne różnice w stosunku do zasad obowiązujących w odniesieniu do urzędników:
- w trakcie kariery zawodowej pracownika obowiązkowe ubezpieczenia społeczne dla pracowników prywatnych są finansowane ze składek uiszczanych przez pracownika i pracodawcę (zwanymi dalej „obowiązkowymi składkami na ubezpieczenie społeczne”);
  - całkowita obowiązkowa składka na ubezpieczenie społeczne jest formalnie rozdzielana na część przypadającą na pracownika i na pracodawcę, przy czym na każdego z nich przypada mniej więcej połowa tej składki;
  - pracodawca jest formalnie zobowiązany do odprowadzenia całości obowiązkowej składki na ubezpieczenie społeczne do zakładu ubezpieczeń społecznych.
- (67) Na wykresie 3 poniżej przedstawiono obowiązkowe składki na ubezpieczenie społeczne płacone przez pracowników prywatnych za okres od 1995 r. do 1999 r.

<sup>(21)</sup> Część VI kodeksu zabezpieczenia społecznego (Sozialgesetzbuch, Sechstes Buch (SGB VI)) reguluje kwestie ubezpieczeń emerytalnych; część III Sozialgesetzbuch (SGB III) reguluje kwestie ubezpieczeń od utraty pracy; część V Sozialgesetzbuch (SGB V) reguluje kwestie ubezpieczeń zdrowotnych; ustawa o opiece długoterminowej (Gesetz zur sozialen Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit (Pflege-Versicherungsgesetz – PflegeVG)) z dnia 26 maja 1994 r. (BGBl. 1994, część I, nr 30, s. 1014) i część XI Sozialgesetzbuch (SGB XI) regulują kwestie ubezpieczeń na wypadek opieki długoterminowej;



Wykres 3

**Wysokość obowiązkowych składek na ubezpieczenie społeczne (w procentach wynagrodzenia brutto pracowników prywatnych)**



- (68) Z wykresu 3 wynika, że wysokość obowiązkowych składek na ubezpieczenie społeczne kształtowała się na poziomie ok. 39–42 % wynagrodzenia brutto (wynagrodzenie brutto = wynagrodzenie netto + część składki przypadająca na pracownika). Biorąc pod uwagę, że część przypadająca na pracodawcę i część przypadająca pracownika pokrywają około połowy całkowitej obowiązkowej składki na ubezpieczenie społeczne, wysokość ich odpowiednich obowiązkowych składek na ubezpieczenie społeczne waha się pomiędzy ok. 19 % a 21 % wynagrodzenia brutto.

- (69) Pracownicy prywatni zatrudnieni w Deutsche Post korzystali nie tylko z ustawowych ubezpieczeń społecznych, ale również z dodatkowego ubezpieczenia emerytalnego. Pracownikom prywatnym zatrudnionym przed 1997 r. proponowano zawarcie dodatkowego ubezpieczenia emerytalnego, dzięki któremu mogli oni uzyskać emeryturę w wysokości porównywalnej do emerytury otrzymywanej przez urzędników. Dodatkowe ubezpieczenie emerytalne pokrywało zatem różnicę pomiędzy emeryturą przysługującą pracownikom prywatnym z ustawowego ubezpieczenia społecznego, której wysokość odpowiada określonej stawce procentowej przeciętnego otrzymywanego dotychczas wynagrodzenia, a emeryturą otrzymywaną przez urzędników, której wysokość określa się na podstawie określonej części procentowej ostatniej pensji. Szczegółowe przepisy w tym zakresie określono w statucie agencji ds. dodatkowych emerytur i rent niemieckich federalnych służb pocztowych (Satzung der Versorgungsanstalt der Deutschen Bundespost).

### 3. PODSTAWY WSZCZĘCIA POSTĘPOWANIA

- (70) W decyzji o wszczęciu postępowania Komisja uznała, że fakt, iż państwo pokryło deficyt nagromadzony do 1999 r. – w związku z wcześniejszym przejściem na emeryturę znacznej liczby urzędników Deutsche Post w latach 1995–1999 – mógł stanowić korzyść dla Deutsche Post.
- (71) W związku z tym Komisja uznała, że w ramach prowadzonego przez siebie wstępnego postępowania wyjaśniającego dotyczącego środka nie może potwierdzić wniosku, że środek ten nie stanowi pomocy państwa.
- (72) Ponadto w decyzji o wszczęciu postępowania Komisja stwierdziła, że w oparciu o wstępne postępowanie wyjaśniające zgłoszono wątpliwości co do zgodności środka z rynkiem wewnętrznym.

### 4. ISTOTNE UWAGI ZAINTERESOWANYCH STRON

- (73) Zainteressowane strony przekazały swoje uwagi do decyzji o wszczęciu postępowania, decyzji z 2007 r. w sprawie rozszerzenia zakresu postępowania wyjaśniającego (obecnie uchylonej) oraz decyzji z 2011 r. w sprawie rozszerzenia zakresu postępowania wyjaśniającego (obecnie uchylonej).
- (74) W niniejszej sekcji podsumowano uwagi, które uznano za istotne dla oceny przedmiotowego środka (tj. środka w zakresie emerytur za okres od 1995 r. do 1999 r.), przy czym sekcja ta nie odzwierciedla wszystkich uwag otrzymanych w trakcie poprzednich postępowań w sprawie innych środków lub środka w zakresie emerytur za okres po 1999 r.

#### 4.1. Uwagi stron trzecich

- (75) Według brytyjskiej spółki Post Office („Post Office”) przejście zobowiązań emerytalnych, które spółka DPAG zaciągnęła w wyniku wcześniejszego przejścia na emeryturę 25 % swojego personelu, stanowi pomoc państwa. Zdaniem Post Office niedobór świadczeń emerytalnych powinien być zostać sfinansowany ze sprzedaży aktywów przedsiębiorstwa.
- (76) W opinii UPS spółka Deutsche Post odniosła korzyść w związku z częściowym zwolnieniem z zobowiązań w zakresie płatności, które musiała wypełnić przed 1995 r. Ponieważ zwykli operatorzy pocztowi muszą samodzielnie finansować koszty emerytur, spółka Deutsche Post znalazła się w lepszej pozycji od swoich konkurentów.
- (77) W swoim piśmie z dnia 28 listopada 2019 r. (w następstwie wyroku Sądu z 2019 r. unieważniającego decyzję z 2011 r. w sprawie rozszerzenia zakresu postępowania wyjaśniającego) spółka UPS twierdzi, że Komisja powinna kontynuować dochodzenie w sprawie środka w zakresie emerytur, a w szczególności powinna ocenić środek w zakresie emerytur, stosując orzecznictwo w sprawie Orange<sup>(22)</sup> (zamiast orzecznictwa w sprawie Combis<sup>(23)</sup>). Ponadto UPS jest zdania, że nawet na podstawie orzecznictwa w sprawie Combis Komisja powinna stwierdzić, że środek w zakresie emerytur stanowi pomoc niezgodną z rynkiem wewnętrznym.

#### 4.2. Uwagi Niemiec

- (78) Według władz niemieckich wkład państwa do funduszu emerytalnego ograniczał się do tego, co było konieczne, aby zrównoważyć obiektywną niekorzystną sytuację, w jakiej znalazła się spółka DPAG w wyniku działań państwa.

<sup>(22)</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 26 października 2016 r., Orange/Komisja, C-211/15 P, ECLI:EU:C:2016:798.

<sup>(23)</sup> Wyrok Sądu z dnia 16 marca 2004 r., Danske Busvognmænd/Komisja, T-157/01, ECLI:EU:T:2004:76.

- (79) Według władz niemieckich finansowanie wcześniejszych emerytur urzędników zatrudnionych przed prywatyzacją DPAG pozostało podstawowym obowiązkiem państwa w stosunku do jego urzędników. Współodpowiedzialność spółki DPAG za finansowanie funduszu emerytalnego wiązała się zatem z nietypowymi kosztami specjalnymi. Wkład państwa w zobowiązania emerytalne tylko częściowo zrekompensował obiektywną niekorzystną sytuację, w jakiej znalazła się spółka DPAG w wyniku działań państwa. W związku z tym Niemcy uważają, że spółce DPAG nie przyznano żadnej korzyści, a także że zakłócenie konkurencji ani wymiany handlowej nie występuje w sytuacji, gdy państwo wnosi wkład na rzecz funduszu emerytalnego.
- (80) Powołując się na wyrok w sprawie *Combus* <sup>(24)</sup>, władze niemieckie twierdzą, że pokrycie przez państwo kosztów emerytalnych – których wysokość przekracza wartość kosztów ponoszonych zwykle przez konkurencyjne przedsiębiorstwa z sektora prywatnego – podczas prywatyzacji podmiotów świadczących usługi powszechne będących w przeszłości własnością skarbu państwa nie stanowi pomocy państwa. Władze niemieckie uważają, że aby ocenić istnienie pomocy należy dokonać porównania między świadczeniami socjalnymi dla urzędników Deutsche Post a świadczeniami socjalnymi konkurentów.

## 5. OCENA POMOCY W ODNIESIENIU DO ŚRODKA W ZAKRESIE EMERYTUR

- (81) Zgodnie z art. 107 ust. 1 TFUE „wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi”.
- (82) Środek można uznać za pomoc państwa, jeżeli spełnione są wszystkie następujące warunki: a) środek jest przyznawany przez państwa członkowskie przy użyciu zasobów państwowych, b) przyznaje on selektywną korzyść gospodarczą niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, c) korzyść ta zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji oraz d) środek wpływa na handel wewnątrz UE.
- (83) Środek w zakresie emerytur opiera się na art. 16 PostPersG i jest finansowany z budżetu państwa, w związku z czym można go przypisać państwu jako środek przyznawany przy użyciu zasobów państwowych w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Ponadto ponieważ środek w zakresie emerytur został wdrożony jedynie w celu częściowego zmniejszenia kosztów ponoszonych przez Deutsche Post w związku ze świadczeniami emerytalnymi dla urzędników, i ostatecznie stanowi korzyść dla Deutsche Post, ma on charakter selektywny.

### 5.1. Istnienie korzyści finansowej

#### 5.1.1. Stosowana metoda oceny występowania korzyści

- (84) W oparciu o wyrok w sprawie *Combus* władze niemieckie twierdzą, że przyznanie środka w zakresie emerytur nie wiąże się z korzyścią finansową, ponieważ spowodował on zmniejszenie dodatkowych kosztów emerytalnych ponoszonych przez Deutsche Post.
- (85) W decyzji z 2012 r. Komisja odrzuciła twierdzenia Niemiec, że istnienie korzyści musi zostać stwierdzone na podstawie orzecznictwa w sprawie *Combus*.
- (86) W następstwie stwierdzenia nieważności decyzji z 2012 r. oraz decyzji z 2011 r. w sprawie rozszerzenia zakresu postępowania wyjaśniającego Komisja uznała jednak, że wyroki Sądu w sprawach T-143/12 <sup>(25)</sup> i T-388/11 <sup>(26)</sup> zobowiązują ją, zgodnie z art. 266 TFUE, do stosowania orzecznictwa w sprawie *Combus* w odniesieniu do środka w zakresie emerytur. Zgodnie z art. 266 akapit pierwszy TFUE „[w] przypadku orzeczenia o nieważności aktu przyjętego przez instytucję [...] lub stwierdzenia, iż zaniechanie przez nią działania jest sprzeczne z Traktatami, jest ona zobowiązana do podjęcia środków, które zapewnią wykonanie wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej”.
- (87) W wyroku z dnia 14 lipca 2016 r. Sąd orzekł, iż „samo twierdzenie, że obciążenia emerytalne są częścią kosztów ponoszonych normalnie przez przedsiębiorstwa, nie wystarczy w tym wypadku do wykazania, że po stronie Deutsche Postu istnieje rzeczywista korzyść gospodarcza. Komisja, na której spoczywał obowiązek udowodnienia, że korzyść taka istnieje, nie wywiązała się z tego obowiązku, a tym samym dopuściła się naruszenia prawa” <sup>(27)</sup>.

<sup>(24)</sup> Wyrok Sądu z dnia 16 marca 2004 r., *Danske Busvognmænd/Komisja*, T-157/01, ECLI:EU:T:2004:76, pkt 57.

<sup>(25)</sup> Wyrok Sądu z dnia 14 lipca 2016 r., *Niemcy/Komisja*, T-143/12, ECLI:EU:T:2016:406.

<sup>(26)</sup> Wyrok Sądu z dnia 10 kwietnia 2019 r., *Deutsche Post/Komisja*, T-388/11, ECLI:EU:T:2019:237.

<sup>(27)</sup> Wyrok Sądu z dnia 14 lipca 2016 r., *Niemcy/Komisja*, T-143/12, ECLI:EU:T:2016:406, pkt 154.

- (88) W tym kontekście Komisja oceni istnienie korzyści dla Deutsche Post, stosując orzecznictwo w sprawie Combis. W szczególności Komisja uważa, że – w przeciwieństwie do opinii wyrażonej przez UPS – w celu oceny środka w zakresie emerytur jest zobowiązana do stosowania orzecznictwa w sprawie Combis, a nie stosowania orzecznictwa w sprawie Orange<sup>(28)</sup>. Przede wszystkim Komisja uważa, że fakt, iż w wyroku tym Trybunał Sprawiedliwości mógł zaprzestać stosowania podejścia prawnego wykorzystanego w sprawie Combis i że w związku z tym orzecznictwo w sprawie Combis może nie mieć już zastosowania do podobnych środków w innych sprawach, nie podważa obowiązku zastosowania przez Komisję metody opisanej w sprawie Combis w odniesieniu do środka w zakresie emerytur w niniejszej sprawie zgodnie z art. 266 akapit pierwszy TFUE (zob. motyw (86)).

#### 5.1.2. Istnienie korzyści w niniejszej sprawie

- (89) Biorąc pod uwagę zastosowanie orzecznictwa w sprawie Combis w niniejszej sprawie, Komisja oceni, czy władze niemieckie, przyjmując na siebie odpowiedzialność za różnicę między kwotą ryczałtową ustaloną w latach 1995–1999 a całkowitą kwotą kosztów emerytur byłych urzędników Deutsche Post, przyznały Deutsche Post korzyść gospodarczą w porównaniu z jej konkurentami.
- (90) Komisja przeprowadzi tę analizę w następujących trzech etapach w celu ustalenia istnienia korzyści:
- a) w pierwszej kolejności Komisja określi wysokość obowiązkowych składek na ubezpieczenie społeczne odprowadzanych przez inne przedsiębiorstwa z sektora usług w zakresie doręczania listów i paczek;
  - b) następnie Komisja ustali, jaka jest wysokość składek na ubezpieczenie społeczne, odprowadzanych przez Deutsche Post na rzecz jej urzędników;
  - c) na koniec Komisja porówna te dwa poziomy.

#### 5.1.2.1. Wysokość składek na ubezpieczenie społeczne odprowadzanych przez inne przedsiębiorstwa z sektora usług w zakresie doręczania listów i paczek

##### 5.1.2.1.1. Obliczenie stawki służącej za punkt odniesienia

- (91) Konkurencyjne przedsiębiorstwa z sektora prywatnego muszą odprowadzać do państwa ze swoich przychodów zarówno część składki na ubezpieczenie społeczne przypadającą na pracodawcę, jak i część składki przypadającą na pracownika. Jak wynika z wykresu 3, łączna wysokość obowiązkowej składki na ubezpieczenie społeczne za okres od 1995 r. do 1999 r. wynosiła ok. 39–42 % wynagrodzenia brutto. Część obowiązkowej składki na ubezpieczenie społeczne przypadająca na pracodawcę i część przypadająca na pracownika wynosi ok. 19–21 % wynagrodzenia brutto (zob. motyw 68)).
- (92) W porównaniu z pracownikami prywatnymi urzędnicy nie muszą płacić części składek na ubezpieczenie społeczne w odniesieniu do opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej, lecz muszą sami pokrywać od 30 % do 50 % kosztów opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej (zwłaszcza poprzez zawarcie dodatkowego prywatnego ubezpieczenia). Można jednak przyjąć, że pokrywanie przez urzędników 30–50 % swoich kosztów opieki zdrowotnej i długoterminowej w znacznym stopniu odpowiada pod względem skutku gospodarczego składce, którą pracownicy prywatni zobowiązani są odprowadzać na obowiązkowe ubezpieczenie zdrowotne i ubezpieczenie na wypadek opieki długoterminowej<sup>(29)</sup>.
- (93) Ponadto urzędnicy nie płacą żadnych składek na ubezpieczenie emerytalne i ubezpieczenie od utraty pracy. W związku z tym składka odprowadzana przez Deutsche Post powinna być wyższa niż część składki odprowadzanej przez prywatnego pracodawcę i obejmować pełne koszty ubezpieczenia emerytalnego i ubezpieczenia od utraty pracy oraz pozostałe koszty opieki zdrowotnej i długoterminowej urzędników.
- (94) Stawka służąca za punkt odniesienia dla składek na ubezpieczenie społeczne odprowadzanych przez Deutsche Post („stawka służąca za punkt odniesienia”) musi zatem uwzględniać łączną wysokość składek (łączna wysokość składek = część przypadająca na pracodawcę + część przypadająca na pracownika) na ubezpieczenie emerytalne i ubezpieczenie od utraty pracy, a także przypadającą na pracodawcę część składki na ubezpieczenie zdrowotne i ubezpieczenie na wypadek opieki długoterminowej.
- (95) Jak wynika z tabeli 1 poniżej, w okresie 1995–1999 stawka służąca za punkt odniesienia wynosiła od 32 % do 34,5 % wynagrodzenia brutto pracowników prywatnych.

<sup>(28)</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 26 października 2016 r., Orange/Komisja, C-211/15 P, ECLI:EU:C:2016:798.

<sup>(29)</sup> Biorąc pod uwagę, że część obowiązkowej składki na ubezpieczenie zdrowotne i ubezpieczenie na wypadek opieki długoterminowej przypadająca na pracownika prywatnego odpowiada około połowie całkowitej składki (zob. motyw 68)), można założyć, że koszty ponoszone przez urzędników z tytułu dodatkowego ubezpieczenia prywatnego pokrywającego od 30 % do 50 % jego wartości są w dużej mierze równe składce uiszczanej przez pracowników prywatnych.

Tabela 1

**Stawka służąca za punkt odniesienia dla składek na ubezpieczenie społeczne odprowadzanych przez Deutsche Post**

	1995	1996	1997	1998	1999
	( <i>%</i> )				
<b>Część składki przypadająca na pracodawcę</b>	<b>19,49</b>	<b>20,01</b>	<b>21,07</b>	<b>21,07</b>	<b>20,77</b>
Ubezpieczenie zdrowotne	6,44	6,48	6,82	6,82	6,82
Ubezpieczenie na wypadek opieki długoterminowej	0,50	0,68	0,85	0,85	0,85
Ubezpieczenie od utraty pracy	3,25	3,25	3,25	3,25	3,25
Ubezpieczenie emerytalne	9,30	9,60	10,15	10,15	9,85
<b>Część składki przypadająca na pracownika</b>	<b>12,55</b>	<b>12,85</b>	<b>13,40</b>	<b>13,40</b>	<b>13,10</b>
Ubezpieczenie od utraty pracy	3,25	3,25	3,25	3,25	3,25
Ubezpieczenie emerytalne	9,30	9,60	10,15	10,15	9,85
<b>Stawka służąca za punkt odniesienia dla Deutsche Post</b>	<b>32,04</b>	<b>32,86</b>	<b>34,47</b>	<b>34,47</b>	<b>33,87</b>

5.1.2.1.2. Obliczenie podstawy wynagrodzenia brutto

- (96) Ponieważ wysokość składek na ubezpieczenie społeczne, które spółka Deutsche Post obowiązana jest finansować w odniesieniu do swoich urzędników, powinna zostać zrównana z wysokością obowiązkowych składek na ubezpieczenie społeczne, istotne jest, aby nie tylko spółka Deutsche Post musiała stosować stawkę składki w jednakowej wysokości, ale również aby stawka taka była obliczana w oparciu o odpowiednią podstawę wynagrodzenia brutto.
- (97) W związku z powyższym istnieje konieczność określenia wysokości wynagrodzenia brutto urzędników („wynagrodzenie brutto urzędników”), która będzie stanowić podstawę wynagrodzenia odpowiadającą wynagrodzeniu brutto pracowników prywatnych.
- (98) Przyjmuje się przy tym założenie, że składka na pokrycie kosztów opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej urzędników jest równa składce na obowiązkowe ubezpieczenie zdrowotne i ubezpieczenie na wypadek opieki długoterminowej odprowadzanej w przypadku pracowników prywatnych (zob. motyw 92)). W związku z tym dostosowanie podstawy wynagrodzenia w tym zakresie nie jest konieczne. Ponieważ jednak urzędnicy nie odprowadzają żadnych składek na ubezpieczenie emerytalne i od utraty pracy (zob. motyw 93)), pobierane wynagrodzenie (tj. rzeczywiste koszty wynagrodzenia) należy zwiększyć, stosując czynnik uwzględniający część składek na obowiązkowe ubezpieczenie emerytalne i od utraty pracy uiszczanych przez pracowników prywatnych.
- (99) Za pomocą przedstawionego poniżej wzoru pobierane wynagrodzenie jest przeliczane na wynagrodzenie brutto, odpowiadające wynagrodzeniu brutto pracowników prywatnych:

*Wynagrodzenie brutto urzędników =*

*pobierane wynagrodzenie*

100

\*  $\frac{100}{100 - (\text{część przypadającej na pracownika prywatnego składki na ubezpieczenie emerytalne oraz ubezpieczenie od utraty pracy})}$

- (100) Poniższy wzór zastosowany do roku 1997 doprowadziłby na przykład do następującego wyniku:

*Wynagrodzenie brutto urzędników =*

$\text{pobierane wynagrodzenie} * \frac{100}{(100 - (3,25 + 10,15))} = \text{pobierane wynagrodzenia} * 1,15$

- (101) I tak na przykład w przypadku zastosowania stawki składki obowiązującej w 1997 r. wartość wynagrodzenia brutto urzędników jest o 15 % wyższa od wynagrodzenia pobieranego przez urzędników.

5.1.2.2. Składki na ubezpieczenie społeczne dla urzędników Deutsche Post obliczane na podstawie wynagrodzenia brutto

5.1.2.2.1. Korzyść oparta na porównaniu ze stawką służącą za punkt odniesienia

- (102) Zgodnie z art. 16 ust. 1 PostPersRG w okresie 1995–1999 spółka Deutsche Post zobowiązana była do odprowadzania do funduszu emerytalnego kwoty 2,045 mld EUR rocznie, czyli łącznie 10,225 mld EUR.
- (103) Na tej podstawie, biorąc pod uwagę powyższe, możliwe jest obliczenie kwoty składek na ubezpieczenie społeczne liczonych od wynagrodzenia brutto poniesionych przez Deutsche Post w okresie 1995–1999 i porównanie ich ze stawką służącą za punkt odniesienia ustaloną w motywie 95.

Tabela 2

**Ponoszone przez Deutsche Post składki na ubezpieczenie społeczne obliczone na podstawie wynagrodzenia brutto oraz stawka służąca za punkt odniesienia dla Deutsche Post**

	1995	1996	1997	1998	1999
Składka Deutsche Post na fundusz emerytalny (w mld EUR)	2,045	2,045	2,045	2,045	2,045
Wynagrodzenie urzędników netto (w mld EUR)	3,522	2,992	2,712	2,581	2,288
Wynagrodzenie brutto urzędników (w mld EUR)	4,050	3,441	3,119	2,968	2,631
<b>Składka wnoszona przez Deutsche Post wyrażona w % wynagrodzenia brutto</b>	<b>50</b>	<b>59</b>	<b>66</b>	<b>69</b>	<b>78</b>
<b>Stawka służąca za punkt odniesienia (%)</b>	<b>31,93</b>	<b>33,29</b>	<b>34,44</b>	<b>34,46</b>	<b>33,85</b>

- (104) Z obliczeń tych nie wynika, aby spółka Deutsche Post odniosła korzyść, ponieważ zapłaciła więcej niż obliczona stawka służąca za punkt odniesienia.

5.1.2.2.2. Korzyść oparta na porównaniu ze stawką służącą za punkt odniesienia, z uwzględnieniem potencjalnego wpływu regulacji cen

- (105) Należy zauważyć, że w motywach 332–338 decyzji z 2012 r. Komisja uznała, że regulacja cen Deutsche Post jest istotnym czynnikiem przy obliczaniu wysokości składek na ubezpieczenie społeczne liczonych od wynagrodzenia brutto, które faktycznie poniosła spółka Deutsche Post, i przy ocenie proporcjonalności środka w zakresie emerytur.
- (106) Było to uzasadnione faktem, że na mocy art. 20 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 22 grudnia 1997 r. o usługach pocztowych<sup>(30)</sup> (Postgesetz) („PostG”) spółka Deutsche Post może domagać się od organu regulacyjnego w zakresie usług pocztowych, aby ten przy ustalaniu maksymalnej dopuszczalnej wysokości przychodów związanych z wyłączną licencją oraz świadczeniem usług objętych regulacją cen, uwzględnił koszty przenoszone na użytkowników, w tym „zobowiązania socjalne, które nie są typowe dla warunków konkurencji” oraz koszty skutecznego udostępniania usług powszechnych.
- (107) Organ regulacyjny w zakresie usług pocztowych po raz pierwszy zaakceptował to podejście w decyzji w sprawie wskaźników górnych granic cen z 2002 r. (stosowanej od dnia 1 stycznia 2003 r.), a także zatwierdził „zobowiązania socjalne, które nie są typowe dla warunków konkurencji” w decyzjach w sprawie wskaźników górnych granic cen z 2007 r. i 2011 r. Komisja uznała, że z ekonomicznego punktu widzenia doprowadziło to do sytuacji, w której spółka Deutsche Post faktycznie ponosiła niższe składki na pokrycie wydatków socjalnych niż jej wiadoma składka na fundusz emerytalny. W oparciu o powyższe rozważania w decyzji z 2012 r. Komisja była w stanie ustalić i określić wysokość kwoty pomocy państwa niezgodnej z rynkiem wewnętrznym, którą należało odzyskać za okres od dnia 1 stycznia 2003 r. do momentu, w którym zlikwidowano przewagę komparatywną.

<sup>(30)</sup> BGBl. 1997, część I, nr 88, s. 3294.

- (108) W odniesieniu do niniejszej decyzji, a tym samym oceny środka w zakresie emerytur za okres od 1995 r. do 1999 r., kwestią wymagającą omówienia może być to, czy w ocenie istnienia korzyści w przypadku zastosowania metody opisanej w sprawie *Combus* przy określaniu potencjalnej korzyści przyznanej podmiotowi za pomocą środka w zakresie emerytur należy uwzględnić potencjalny wpływ regulacji cen Deutsche Post, czy też nie.
- (109) Komisja uważa jednak, że w każdym razie potencjalny wpływ regulacji cen nie jest istotny w odniesieniu do zakresu czasowego środka będącego przedmiotem oceny, tj. okresu od 1995 r. do 1999 r.
- (110) Jak zauważyła Komisja w decyzji z 2012 r., pierwsza decyzja organu regulacyjnego w zakresie usług pocztowych w sprawie wskaźników górnych granic cen, która uwzględniała „zobowiązania socjalne, które nie są typowe dla warunków konkurencji” określone w *PostG*, została podjęta dopiero w 2002 r. na okres od 2003 r. do 2007 r. <sup>(31)</sup> Natomiast w odniesieniu do okresu przed 2003 r. Komisja uznała, że w oparciu o podstawę prawną cen regulowanych obowiązujących w latach 1995–2002 nie można bez żadnych wątpliwości wywnioskować, w jaki sposób właściwe organy podjęły uprzednio decyzję dotyczącą struktury opłat z tytułu świadczenia usług objętych regulacją cen <sup>(32)</sup>. W tym kontekście Komisja wyjaśniła, że z uwagi na nieprzeznaczenie żadnego elementu taryfy na pokrycie wydatków socjalnych nie było możliwe określenie poziomu składek na ubezpieczenie społeczne liczonego od wynagrodzenia brutto z uwzględnieniem regulacji cenowej Deutsche Post <sup>(33)</sup>. Na podstawie tych rozważań Komisja stwierdziła w decyzji z 2012 r., że nie może ustalić i określić wysokości żadnej kwoty pomocy państwa niezgodnej z rynkiem wewnętrznym w okresie od 1995 r. do 2002 r. <sup>(34)</sup>
- (111) W odniesieniu do niniejszej decyzji Komisja uważa, że względy te mają takie samo zastosowanie do oceny istnienia korzyści w przypadku zastosowania metody opisanej w sprawie *Combus*, tj. analizy porównawczej opisanej w motywie (90). W związku z tym, że Komisja nie może, pomimo dołożenia wszelkich starań, określić ilościowo potencjalnego wpływu regulacji cen na składki na ubezpieczenie społeczne obliczane na podstawie wynagrodzenia brutto, płacone przez spółkę Deutsche Post na rzecz jej urzędników, nie może ona stwierdzić istnienia korzyści na tej podstawie.

## 5.2. Wniosek dotyczący istnienia korzyści finansowej

- (112) Z powyższego wynika, że jeżeli Komisja ograniczy się do bezpośredniego porównania składek płaconych przez spółkę Deutsche Post na fundusz emerytalny i odpowiedniej stawki służącej za punkt odniesienia, nie można stwierdzić żadnej korzyści dla Deutsche Post. Ponadto nawet gdyby Komisja rozszerzyła swoją ocenę w celu rozważenia potencjalnego wpływu regulacji cen Deutsche Post – zakładając, że byłoby to uzasadnione – to i tak nie byłoby możliwe określenie, wyrażenie ilościowe i powiązanie ze środkiem w zakresie emerytur dokładnej korzyści za okres 1995–1999.
- (113) W związku z powyższym Komisja uważa, że nie może stwierdzić, iż środek w zakresie emerytur, wdrożony w latach 1995–1999 na rzecz Deutsche Post, stanowił korzyść dla podmiotu w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Zważywszy, że nie można stwierdzić istnienia korzyści, która jest jednym z łącznych warunków istnienia pomocy, Komisja stwierdza, że środek w zakresie emerytur nie wiązał się z pomocą państwa.

## 6. PODSUMOWANIE

- (114) Komisja stwierdza, że środek w zakresie emerytur wdrożony przez Niemcy w latach 1995–1999 nie stanowi pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

### Artykuł 1

Środek w zakresie emerytur, który Niemcy wdrożyły na rzecz spółki Deutsche Post w latach 1995–1999, nie stanowi pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

<sup>(31)</sup> Decyzja 2012/636/UE, motyw 332.

<sup>(32)</sup> *Ibidem*, motyw 329.

<sup>(33)</sup> *Ibidem*, motyw 329.

<sup>(34)</sup> *Ibidem*, motyw 408.

*Artykuł 2*

Niniejsza decyzja skierowana jest do Niemiec.

Sporządzono w Brukseli dnia 7 lutego 2020 r.

*W imieniu Komisji*  
Margrethe VESTAGER  
*Wiceprzewodnicząca wykonawcza*

---