BESLUITEN

BESLUIT VAN DE COMMISSIE

van 15 december 2009

betreffende steunmaatregel C 21/05 (ex PL 45/04) die Polen voornemens is ten uitvoer te leggen ten behoeve van Poczta Polszka als compensatie voor universele postdienstverplichtingen

(Kennisgeving geschied onder nummer C(2009) 9962)

(Slechts de tekst in de Poolse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

(2010/815/EU)

DE EUROPESE COMMISSIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) ([1]), en met name artikel 108, lid 2, eerste alinea,

Gezien de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, en met name artikel 61, lid 1, onder a),

Na de belanghebbenden overeenkomstig voornoemde bepalingen ([2]) te hebben uitgenodigd hun opmerkingen kenbaar te maken en gezien die opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt:

I. PROCEDURE

(1) Bij e-mail van 30 april 2004 meldden de Poolse autoriteiten bij de Commissie twee steunmaatregelen aan ten gunste van het Poolse postbedrijf Państwowe Przedsiębiorstwo Użyteczności Publicznej Poczta Polska (hierna: „PP" genoemd) in het kader van de „procedure van het interimmechanisme" als bedoeld in bijlage IV.3 van de Toetredingsakte die deel uitmaakt van het Verdrag betreffende de toetreding van Tsjechië, Estland, Cyprus, Letland, Litouwen, Hongarije, Malta, Polen, Slovenië en Slowakije tot de Europese Unie.

(2) De twee steunmaatregelen werden geregistreerd onder de volgende nummers: PL 45/04 („Compensatie ten gunste van PP voor het verrichten van universele postdiensten") en PL 49/04 („Steun aan PP voor investeringen betreffende de verlening van universele postdiensten").

(3) Op 26 juli 2004, 26 november 2004 en 7 februari 2005 verzocht de Commissie om aanvullende informatie. Bij brieven van 10 september 2004, 27 oktober 2004, 3 december 2004 en 29 maart 2005 verstrekten de Poolse autoriteiten aanvullende informatie.

(4) De Poolse autoriteiten en de diensten van de Commissie kwamen vervolgens twee keer bijeen, namelijk op 25 oktober 2004 en 31 januari 2005. Op 20 juni 2005 ontving de Commissie aanvullende informatie van de Poolse autoriteiten.

(5) Bij brief van 29 juni 2005 stelde de Commissie Polen ervan in kennis dat zij had besloten om ten aanzien van beide steunmaatregelen de procedure van artikel 88, lid 2, van het EG-Verdrag in te leiden. De twee steunmaatregelen werden geregistreerd onder de volgende nummers: C 21/05 („Compensatie ten gunste van PP voor het verrichten van universele postdiensten") en C 22/05 („Steun aan PP voor investeringen betreffende de verlening van universele postdiensten").

(6) Het besluit van de Commissie tot inleiding van de procedure werd bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie* ([3]). De Commissie nodigde belanghebbenden uit hun opmerkingen kenbaar te maken.

(7) De Commissie ontving geen opmerkingen van andere belanghebbenden.

(8) Polen maakte zijn opmerkingen bij brief van 9 augustus 2005 kenbaar. Op 10 januari 2006 vond tussen de Poolse autoriteiten en de Commissie een bijeenkomst plaats. De Commissie vroeg bij brief van 24 januari 2006 om aanvullende informatie.

([1]) Per 1 december 2009 zijn de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag gewijzigd in respectievelijk artikel 107 en artikel 108 van het VWEU. De twee reeksen van bepalingen zijn in essentie identiek. Ten behoeve van dit besluit moeten verwijzingen naar de artikelen 107 en 108 van het VWEU waar nodig worden gelezen als verwijzingen naar respectievelijk artikel 87 en 88 EG.

([2]) PB C 274 van 5.11.2005, blz. 14.

([3]) Zie voetnoot 2.

(9) Bij brief van 10 februari 2006 stelden de Poolse autoriteiten de Commissie in kennis van hun voornemen de aanmelding van steunmaatregel C 22/05 („Steun aan PP voor investeringen betreffende de verlening van universele postdiensten") in te trekken. Op verzoek van de Commissie van 27 februari 2006 gaven de Poolse autoriteiten bij brief van 13 maart 2006 aan niet door te zullen gaan met de steunmaatregel waarop voornoemde aanmelding ziet en werd het wettelijk kader van de maatregel zo veranderd dat niet meer de mogelijkheid tot het verlenen van investeringssteun bestaat ([4]).

(10) Bij besluit van 27 april 2006 besloot de Commissie de procedure van artikel 88, lid 2, van het EG-Verdrag met betrekking tot steunmaatregel C 22/05 („Steun aan PP voor investeringen betreffende de verlening van universele postdiensten") te beëindigen, omdat de steunmaatregel nooit ten uitvoer was gelegd en de procedure bijgevolg zonder voorwerp was geworden ([5]).

(11) Bij brief van 23 februari 2006 stuurden de Poolse autoriteiten de Commissie aanvullende informatie over steunmaatregel C 21/05 („Compensatie ten gunste van PP voor het verrichten van universele postdiensten"). Zij wezen er echter op dat in 2004 en 2005 van overheidswege geen compensatie aan PP was verleend voor het uitvoeren van de verplichting tot het verrichten van postdiensten. De maatregel in kwestie was nooit gefinancierd en nooit toegepast in 2004 en 2005.

(12) Bij besluit van 9 januari 2007 besloot de Commissie de procedure van artikel 88, lid 2, van het EG-Verdrag met betrekking tot steunmaatregel C 21/05 („Compensatie ten gunste van PP voor het verrichten van universele postdiensten") gedeeltelijk te beëindigen, omdat de maatregel in 2004 en 2005 niet ten uitvoer was gelegd en zodoende voor deze periode zonder voorwerp was geworden. Voor de periode vanaf 1 januari 2006 bleef de procedure van artikel 88, lid 2, van het EG-Verdrag echter lopen ([6]). Bij brief van 3 januari 2007 vroeg de Commissie om informatie over de steunmaatregel in kwestie voor de periode vanaf 2006. De Poolse autoriteiten antwoordden bij brief van 1 februari 2007.

(13) PP had de status van openbaar nutsbedrijf en verrichtte zijn activiteiten op grond van de Wet van 30 juli 1997 inzake het staatsbedrijf van openbaar nut PP. In haar besluit van 24 april 2007 betreffende staatssteunzaak E 12/05 („Onbeperkte overheidsgarantie ten gunste van Poczta Polska") meende de Commissie dat het feit dat PP op grond van zijn juridische status niet failliet kon gaan, betekende dat het bedrijf een onbeperkte staatsgarantie had gekregen ([7]).

(14) Volgens het plan dat op 11 april 2006 door de ministerraad werd aangenomen, moest de eigendomsoverdracht van PP in twee stappen gebeuren: commercialisering en privatisering. Op 25 juni 2008 stelde Polen de Commissie in kennis van de inwerkingtreding op 25 april 2008 van een op 11 april 2008 vastgestelde wet tot wijziging van de wet ingevolge waarvan PP niet aan een gewone faillissementsprocedure kan worden onderworpen. Uit de nieuwe wet kon de Commissie echter niet opmaken welke wettelijke regeling op PP van toepassing was, aangezien de juridische status niet veranderd leek.

(15) De eerste stap van de eigendomsoverdracht is genomen bij de Wet van 5 september 2008 op de commercialisering van het openbaar nutsbedrijf PP ([8]), waarbij PP is omgevormd van een staatsbedrijf tot een naamloze vennootschap (Spółka akcyjna) waarvan de staat de enige aandeelhouder is. Bijgevolg heeft PP niet meer de juridische status die het tegen faillissement beschermde. De onbeperkte overheidsgarantie ten gunste van PP is daarmee afschaft en er kan nu in voorkomend geval een gewone faillissementsprocedure tegen de onderneming worden ingesteld.

(16) De Poolse autoriteiten en de Commissie kwamen meerdere keren bijeen: op 27 juni 2007, 20 juli 2007, 26 september 2007 en 25 juli 2008.

(17) Na deze bijeenkomsten stuurden de Poolse autoriteiten de Commissie aanvullende informatie, die werd geregistreerd op 7 december 2007 (A/40109/a), 8 februari 2008 (A/2536), 15 april 2008 (A/7047), 28 april 2008 (A/8137), 18 juni 2008 (A/13261), 7 november 2008 (A/23609), 6 januari 2009 (A/191), 2 februari 2009 (A/2483), 29 april 2009 (A/10409), 15 juni 2009 (A/14530), 4 september 2009 (A/19121), 14 september 2009 (A/19796), 25 september 2009 (A/20558), 1 oktober 2009 (A/20997) en 2 november 2009 (A/23309).

([4]) Artikel 17 van de Wet van 30 juli 1997 inzake het staatsbedrijf van openbaar nut PP, ingevolge waarvan het Poolse postbedrijf subsidies uit de staatsbegroting ontvangt voor de financiering van investeringen, is opgeheven. Het nieuwe artikel 52a van de Postwet voorziet niet in de mogelijkheid van investeringssteun.

([5]) PB C 223 van 16.9.2006, blz. 11.

([6]) PB C 33 van 15.2.2007, blz. 9.

([7]) Deze garantie kan worden aangemerkt als steun in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag en is, voor zover ze alle activiteiten van PP dekt, van onbepaalde duur en reikwijdte en er geen vergoeding voor wordt gevraagd, onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt. Deze staatssteun kan worden aangemerkt als een bestaande steunregeling in de zin van bijlage IV.3, punt 1, van het Toetredingsverdrag. Op 25 april 2007 deed de Commissie Polen de aanbeveling om met betrekking tot deze garantie „dienstige maatregelen" te nemen, in de zin van artikel 18 van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 88 van het EG-Verdrag. Aangezien de Poolse autoriteiten al waren gestart met het wetgevingsproces voor afschaffing van de overheidsgarantie ten gunste van PP, die voortvloeide uit het feit dat PP niet failliet kon worden verklaard, en hadden toegezegd de garantie niet later dan 30 juni 2008 af te schaffen, oordeelde de Commissie dat de Poolse autoriteiten de mededingingsbezwaren van de Commissie hadden weggenomen en sloot ze bij dezelfde beschikking de lopende staatssteunprocedure die was ingeleid overeenkomstig artikel 19 van Verordening (EG) nr. 659/1999, (zie PB C 284 van 27.11.2007).

([8]) *Dziennik Ustaw* No 180, punt 1109.

II. GEDETAILLEERDE BESCHRIJVING

II.1. De begunstigde

(18) PP is de huidige nationale exploitant van postdiensten, die is opgericht op 1 januari 1992 bij besluit van de minister van Communicatie van 4 december 1991 en het resultaat is van de omvorming van de Dienst Post en Telecommunicatie tot post- en telecomafdelingen.

(19) PP is bij de Postwet van 12 juni 2003 („Postwet") ([9]) belast ([10]) met het verzorgen van een universele postdienst op het hele grondgebied van de Republiek Polen.

(20) Via implementatie van de *Strategie voor de ontwikkeling van PP voor 2004-2006* is PP omgevormd tot een naamloze vennootschap. Als gevolg van deze veranderingen heeft het staatsconcern PP nu de volgende dochterondernemingen:

— Bank Pocztowy SA, die voor 75 % eigendom van PP is (hierna: „BP" genoemd);

— Pocztylion-Arka Powszechne Towarzystwo Emerytalne SA, een pensioenfonds dat voor 33 % eigendom van PP is;

— Pocztowa Agencja Usług Finansowych SA, een financiële dienstverlener die voor 60 % eigendom van PP is (hierna: „PAUF");

— Post Media Serwis Sp. z o.o. ([11]), officieel een leasebedrijf, dat zich nu richt op het verzorgen van reclamecampagnes en promotionele activiteiten en het uitgeven van publicaties; het is volledig in handen van PP;

— Postdata SA, een IT-bedrijf dat voor 51 % eigendom van PP is;

— Pocztowe Towarzystwo Ubezpieczeń Wzajemnych, een onderlinge waarborgmaatschappij die volledig in handen van PP is (hierna: „PTUW" genoemd).

(21) In 2007 verleende de onderneming haar diensten via 8 692 postkantoren, waarvan 53 % in plattelands- en 47 % in stedelijke gebieden was gevestigd. PP is de grootste werkgever in Polen: in 2006 waren er meer dan 95 000 mensen tewerkgesteld.

(22) PP is hoofdzakelijk actief in de postsector. Behalve een universele postdienst (voorbehouden en niet-voorbehouden), verricht de onderneming ook gratis diensten die geen universeel karakter hebben, zoals koerierdiensten, postzegelverkoop, de distributie van geschreven media en direct-marketingdiensten.

(23) Als gevolg van de aanhoudende neerwaartse trend in het dienstenvolume bij het openbare postbedrijf, met name op het platteland, staat PP voor het probleem hoe het met inachtneming van het toegankelijkheidsvereiste zijn infrastructuur en personele middelen maximaal kan benutten. Daartoe ontwikkelt PP al verschillende jaren financiële en andere commerciële activiteiten en werkt het samen met enkele financiële en verzekeringsmaatschappijen. Sommige verliesgevende commerciële diensten worden momenteel geschrapt in het kader van een „verbeterprogramma" dat eind 2008 is gelanceerd. Verder streeft PP ernaar het aantal en het volume van de diensten van BP, PAUF en PTUW in de nabije toekomst te vergroten. Samen met de heronderhandeling van de interne verrekenprijzen zal dat er over enkele jaren toe leiden dat het PP-concern een bevredigend rendement haalt op de activiteiten van deze dochterondernemingen, zo is althans de verwachting van de Poolse autoriteiten.

(24) De financiële activiteiten van PP omvatten onder meer de verkoop van producten van BP (een dochter van de bank PKO BP en van PP), namelijk leningen, rekeningen en deposito's, leasediensten (via Post Media Serwis, een andere dochter van PP), verschillende financiële diensten, waaronder het overmaken van giraal geld naar bankrekeningen, geldbezorging aan huis via postwissels, het innen van kijk- en luistergeld en het verwerken van cheques die door verschillende banken worden uitgegeven en van rekening-courantkredieten. Verder is PP met de distributie van verzekerings- en financieringsproducten van ondernemingen waarmee het een kapitaalbinding heeft — PAUF, OFE Pocztylion en TUW Pocztowe ([12]) — ook actief op de verzekeringsmarkt. En het beheert het pensioenfonds Pocztylion-Arka PTE S.A.

(25) Tot slot verstrekt PP ook IT-diensten, via zijn dochter Postdata, en e-commercediensten.

(26) Organisatorisch bestaat PP uit ([13]):

— 4 bedrijfseenheden (resultaatverantwoordelijke eenheden): eenheid Postdiensten, eenheid voor in licentie gegeven diensten, eenheid Logistiek en eenheid Postnetwerk;

— 5 ondersteuningseenheden: eenheid Informatietechnologie, eenheid Infrastructuur, eenheid Financiële Diensten, eenheid Security Management en eenheid Financiële Administratie;

— het directoraat-generaal.

([9]) PB nr. 130 (1188 als gewijzigd).

([10]) Artikel 46, lid 2, bepaalt dat Poczta Polska wordt belast met het uitvoeren van de taken van de openbare exploitant als omschreven in de Postwet.

([11]) Verleent tegenwoordig onder de naam „POST-TEL Sp. z o.o." ook IT-diensten.

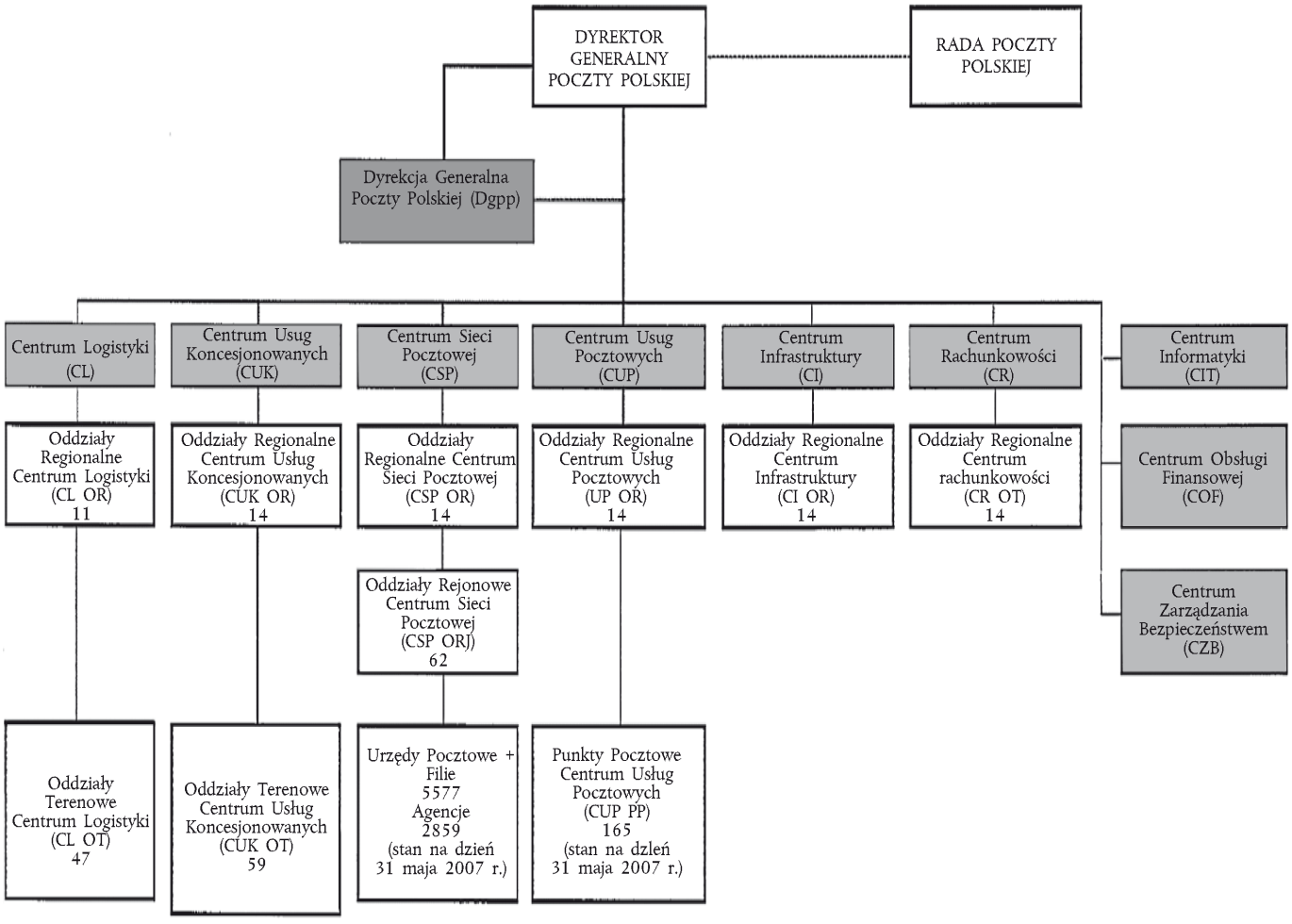
([12]) Pocztowa Agencja Usług Finansowych SA (PAUF), Otwarty Fundusz Emerytalny Pocztylion (OFE Pocztylion) en Pocztowe Towarzystwo Ubezpieczeń Wzajemnych (PTUW).

([13]) In bovengenoemde structuur zijn onlangs verschillende reorganisaties doorgevoerd. De meeste van de genoemde centra hebben regionale afdelingen.

Schemat 1

Schemat Organizacyjny Poczty Polskiej

(Struktura organizacyjna obowiązująca do 31 lipca 2007r.)



(27) Over het boekjaar 2006 behaalde PP een omzet van PLN 6 289 miljoen (1 572 miljoen EUR ([14])), een bedrijfsresultaat van PLN 146 miljoen en een nettowinst van PLN 124 miljoen. Per 31 december 2006 bedroeg het eigen vermogen PLN 1 573 miljoen en de totale schulden, inclusief voorzieningen voor voorwaardelijke schulden, PLN 2 597 miljoen, waarvan PLN 1 525 miljoen voor schulden op korte termijn.

(28) PP verricht diensten in verband met drie categorieën van activiteiten:

— kernactiviteiten (universele postdiensten, contractdiensten en commerciële diensten);

— bijkomende activiteiten (activiteiten ter vervulling van de interne behoeften van PP met betrekking tot kernactiviteiten, verkoop en management, bijv. transport, bescherming van eigendom en personeel dat betrokken is bij geldtransporten, en het opsporen en oplossen van storingen ([15]));

([14]) Bij een geschatte wisselkoers van 1 EUR = 4 PLN.

([15]) Bij overcapaciteit kunnen bedoelde activiteiten, zoals transport, concessiediensten of bijkomende productie, voor externe klanten worden verricht.

— sociale activiteiten (verzorgen van huisvesting, eet- en drinkgelegenheid, geneeskundige hulp, onderwijs en andere diensten voor het personeel ([16])).

(29) In 2006 genereerde PP 99 % van zijn omzet met kernactiviteiten, die bestaan uit i) universele postdiensten (voorbehouden en niet-voorbehouden), ii) contractdiensten (hoofdzakelijk overige postdiensten die geen deel uitmaken van de universele postdienst, financiële diensten zoals cashstortingen op bankrekeningen en het beheer van kredieten en deposito's bij BP, het beheer van radio- en televisielicenties en verzekeringsbemiddeling), en iii) commerciële diensten (hoofdzakelijk de verkoop van handelsgoederen, postzegelverkoop, postorderverkoop van tekstboeken, en valutahandel).

II.2. **De universele postdienst waarmee PP is belast**

(30) Krachtens artikel 46, lid 2, van de Postwet van 12 juli 2003 ([17]) is PP belast met het verzorgen van een universele postdienst op het grondgebied van de Republiek Polen.

(31) Artikel 3, lid 25, van de Postwet omschrijft als universele postdiensten:

— de lichting, het transport en de bezorging van

— zendingen van maximaal 2 kg, waaronder begrepen aangetekende zendingen en zendingen met aangegeven waarde;

— postpakketten van maximaal 10 kg, waaronder begrepen pakketten met aangegeven waarde;

— zendingen voor blinden;

— de bezorging van postpakketten uit het buitenland van maximaal 20 kg;

— de verwerking van postwissels;

geleverd via het binnenlandse en internationale postverkeer op het grondgebied van de Republiek Polen, op consistente wijze, onder verenigbare voorwaarden en tegen betaalbare prijzen, met inachtneming van de wettelijk voorgeschreven kwaliteit en waarbij zorg wordt gedragen dat openbare brievenbussen volledig worden gelicht en zendingen ten minste iedere werkdag en niet minder dan vijf dagen in de week worden bezorgd.

(32) De voorwaarden die van toepassing zijn op de uitvoering van de universele postdienst zijn vastgesteld bij het besluit van de minister van Infrastructuur van 9 januari 2004 betreffende de voorwaarden voor het verrichten van universele postdiensten ([18]).

(33) De verzendingsduur wordt als volgt vastgesteld:

— brieven met voorrang: D + 1 82 %, D + 2 90 %, D + 3 94 %;

— brieven zonder voorrang: D + 3 85 %, D + 5 97 %;

— pakketten met voorrang: D + 1 80 %;

— pakketten zonder voorrang: D + 3 90 %.

(34) De beschikbaarheid van postkantoren:

— 1 per 7 000 inwoners in stedelijke gebieden;

— 1 per 65 vierkante kilometer in plattelandsgebieden.

(35) Verder dient elke gemeente (gmina) met meer dan 2 500 inwoners ten minste één postkantoor te hebben. Een gemeente met minder dan 2 500 inwoners kan worden verzorgd door een postkantoor in een naburige gemeente of een mobiel postkantoor, mits dit de kwaliteit van de dienstverlening ten goede komt of de lokale autoriteiten daar vooraf hun goedkeuring aan hebben gegeven. Elk postkantoor dient ten minste vijf dagen in de week open te zijn.

(36) Artikel 47 van de Postwet bepaalt welke diensten aan PP zijn voorbehouden:

— de lichting, het transport en de bezorging van binnenlandse poststukken:

— brieven (momenteel tot 50 g),

— direct mail (momenteel tot 50 g),

— overige poststukken die dusdanig zijn verpakt dat ze niet kunnen worden ingezien (momenteel tot 50 g),

— de lichting, het transport en de bezorging van internationale poststukken (momenteel tot 50 g).

(37) Krachtens artikel 47 van de Postwet worden de tarieven voor universele postdiensten vastgesteld op basis van de bezorgkosten en zijn deze tarieven op het hele grondgebied van het land gelijk, transparant en niet-discriminatoir.

(38) Bovendien stelt de Postwet een uitdrukkelijk verbod op het subsidiëren van niet-voorbehouden universele postdiensten uit de opbrengsten uit voorbehouden diensten.

([16]) Bij overcapaciteit kunnen bedoelde diensten, zoals medische diensten, catering en verhuur van logeerkamers en trainingfaciliteiten, op commerciële basis aan derden worden verstrekt.

([17]) „Poczta Polska wordt belast met het uitvoeren van de taken van de openbare exploitant als omschreven in de wet".

([18]) PB nr. 5 (34), als gewijzigd.

(39) Krachtens artikel 12 van de Wet van 30 juli 1997 inzake het staatsbedrijf van openbaar nut PP, exploiteert PP het postbedrijf naar eigen inzicht, maar wel op basis van kosteneffectiviteit en economische doeltreffendheid.

(40) Overeenkomstig Richtlijn 2008/6/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 februari 2008 tot wijziging van Richtlijn 97/67/EG wat betreft de volledige voltooiing van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap, is Polen voornemens het wettelijk monopolie op postdiensten uiterlijk op 31 december 2012 af te schaffen.

II.3. **De maatregel in kwestie**

(41) Op grond van artikel 17 van de Wet van 30 juli 1997 inzake het staatsbedrijf van openbaar nut PP ([19]), de Postwet, het besluit van de minister van Infrastructuur van 9 januari 2004 betreffende de voorwaarden voor het verrichten van universele postdiensten, en het besluit van de minister van Financiën van 24 december 2003, zijn de Poolse autoriteiten voornemens PP subsidies te verlenen ter compensatie van eventuele verliezen in verband met het verzorgen van de universele postdienst.

(42) Deze subsidies worden *ex post* verleend, op basis van eventuele verliezen die voor een bepaald jaar zijn geboekt. Het subsidiebedrag wordt beperkt tot het bedrag van de geleden verliezen.

(43) Aan het diepgaande onderzoek van de Commissie naar de subsidiemaatregel lag primair de vraag ten grondslag of de maatregel in overeenstemming was met de voorwaarden voor verenigbaarheid zoals die zijn neergelegd in de Communautaire kaderregeling inzake staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst. Het onderzoek was er verder vooral op gericht de Commissie een redelijke mate van zekerheid te verschaffen dat de staat de extra nettokosten ([20]) die PP zal maken bij het uitvoeren van de verplichting tot het verzorgen van een universele openbare dienst, niet zal overcompenseren.

III. **OPMERKINGEN VAN BELANGHEBBENDEN**

(44) Van de overige belanghebbenden zijn geen opmerkingen ontvangen.

IV. **OPMERKINGEN VAN POLEN**

(45) Polen heeft in de loop van het onderzoek zijn opmerkingen kenbaar gemaakt (zie punt 17, boven).

IV.1. **Verstrekte informatie**

(46) Polen heeft informatie verstrekt over de organisatiestructuur en activiteiten van PP en over de relevante markten waarop de onderneming actief is (zie II.1), alsook over de toepasselijke wettelijke voorschriften en boekhoudregels en de gebruikte administratieve verantwoordings- en verslagleggingstechniek. Ook zijn verschillende relevante data en verslagen van de nationale regelgevende instantie overlegd betreffende de conformiteit van het systeem van kostprijsadministratie met artikel 52 van de Postwet en met het besluit van de minister van Financiën van 24 december 2003.

(47) Meer in het bijzonder heeft Polen de Commissie onder meer de volgende wetgeving overlegd: de Wet van 30 juli 1997 inzake het staatsbedrijf van openbaar nut PP, de Postwet van 12 juli 2003 en de daaropvolgende wijziging, het besluit van de minister van Financiën van 24 december 2003 en de Wet van 5 september 2008 op de commercialisering van het openbaar nutsbedrijf PP.

(48) Polen heeft gedetailleerde inlichtingen verstrekt over de scheiding van boekhoudingen en over de methode van kostentoerekening die de postexploitant hanteert voor het kwantificeren van de kosten ([21]) van de universele postdienst.

(49) Polen heeft gegevens betreffende verschillende kosten- en inkomstencategorieën verstrekt, alsook de financiële resultaten per activiteitenterrein ([22]), gedetailleerde resultaten voor afzonderlijke diensten, financiële overzichten en andersoortige financiële gegevens.

(50) Alle in het verleden door de nationale regelgevende instantie gepubliceerde jaarverslagen ([23]) zijn ter beschikking van de Commissie gesteld.

IV.2. **Boekhoudsysteem van PP**

(51) De Poolse autoriteiten hebben aangegeven dat de interne boekhouding werkt volgens consequent toegepaste en objectief te rechtvaardigen beginselen van kostprijsadministratie, overeenkomstig het bepaalde in de Postwet, waarbij artikel 14, lid 2, van Richtlijn 97/67/EG (hierna „postrichtlijn" genoemd), ingevolge waarvan de leveranciers van een universele dienst in hun interne boekhouding afzonderlijke rekeningen moeten aanhouden, in Poolse wetgeving is omgezet.

([19]) Bij de Wet van 5 september 2008 op de commercialisering van het openbaar nutsbedrijf PP is de Wet van 30 juli 1997 inzake het staatsbedrijf van openbaar nut PP gedeeltelijk opgeheven. De inhoud van artikel 17 van laatstgenoemde wet, dat voorziet in de subsidiëring van PP voor het verrichten van universele postdiensten, werd verplaatst naar het nieuwe artikel 52a in de bestaande Wet van 12 juni 2003.

([20]) De Commissie is van oordeel dat de extra nettokosten in verband met de openbaredienstverplichting de kosten zijn die bij het uitvoeren van de openbaredienstverplichting worden gemaakt, rekening houdend met de relevante opbrengsten en een redelijke winst uit het uitvoeren van die verplichting.

([21]) Zie „Company COST Instruction", waarin de regels voor kostprijsadministratie en -toerekening, de methode en frequentie van het berekenen van de verdeelsleutels, de verschillende fasen van de kostenverrekening aan het einde van de verslagleggingsperiode en de regels voor het bepalen van de kosten van een dienst zijn vastgelegd. In deze instructie wordt ook de reikwijdte van de verantwoordelijkheid van de verschillende organisatorische eenheden aangegeven.

([22]) Postdiensten — voorbehouden universele diensten, niet-voorbehouden universele diensten en niet-universele diensten — financiële en overige diensten.

([23]) Samenvattingen of volledige verslagen voor 2004, 2005, 2006 en 2007.

(52) Op grond van artikel 52, leden 1 ([24]) en 2 ([25]), van de Postwet, moet PP zijn administratie op een zodanige wijze voeren dat het mogelijk is i) de kosten van voorbehouden diensten voor elke dienst afzonderlijk te berekenen en de kosten van niet-voorbehouden diensten (zowel universele als niet-universele) in hun totaliteit), en ii) kosten per eenheid te berekenen. De minister van Financiën heeft op 24 december 2003 krachtens de Postwet een besluit uitgevaardigd betreffende het kostentoerekeningssysteem van de exploitant die de universele postdienst verzorgt ([26]). Dit besluit ([27]), dat op 1 januari 2004 van kracht is geworden, vormt de implementatie van artikel 14, lid 3, van de postrichtlijn.

(53) De geïntegreerde boekhouding van PP is onderverdeeld in drie hoofdcategorieën:

a) financiële boekhouding: opbrengsten en uitgaven worden rubrieksgewijs vastgelegd;

b) analytische boekhouding: kosten worden toegerekend aan organisatorische eenheden naar kostenplaats;

c) boekhoudsysteem waarbij de kosten direct of indirect aan producten/diensten worden toegerekend.

IV.2.1 *Systeem van kostentoerekening*

(54) Bij de financiële boekhouding a) worden de kosten rubrieksgewijs vastgelegd ([28]).

(55) Bij de analytische boekhouding b) worden de kosten en opbrengsten vastgelegd van

— de verantwoordelijkheidscentra („responsibility centres"), d.w.z. de organisatorische eenheden die verantwoordelijk zijn voor het leveren van de diensten;

— de distributiekanalen, d.w.z. de eenheden die verantwoordelijk zijn voor de verkoop.

(56) Bij het boekhoudsysteem waarbij de kosten aan diensten worden toegerekend (c), worden de volgende kosten onderscheiden:

— Directe kosten: deze kosten kunnen op basis van directe berekeningen of bewijsstukken rechtstreeks worden toegeschreven aan een specifieke dienst. In 2006 maakten de directe kosten […] (*) van de totale kosten van PP uit. De directe kosten omvatten onder meer de kosten van formulieren die voor bepaalde diensten zijn vereist, saldobetalingen aan buitenlandse postdiensten en de bedrijfskosten van ondersteuningsdiensten voor RTV-abonnementen.

— Indirecte kosten: deze kosten, die niet rechtstreeks aan een specifieke dienst kunnen worden toegeschreven, worden geboekt op de indirecte-kostenrekeningen en vervolgens met specifieke verdeelsleutels over diensten verdeeld. In 2006 maakten de indirecte kosten […] van de totale kosten van PP uit. Bij de indirecte kosten ([29]) worden de volgende hoofdcategorieën onderscheiden:

a) Exploitatiekosten ([30]): In 2006 maakten deze kosten […] van de totale kosten van PP uit. De exploitatiekosten zijn de kosten in verband met het technologische proces van het leveren van diensten, zoals het lichten, sorteren en bezorgen van poststukken. Hier is het grootste deel van het personeel bij betrokken, wat verklaart waarom deze kosten zo hoog zijn. Tot de exploitatiekosten behoren verder de kosten voor afschrijving en onderhoud van het materieel dat tijdens het technologische proces wordt gebruikt, zoals sorteermachines, transportbanden en weegschalen. Deze kosten worden aan diensten toegerekend aan de hand van verdeelsleutels die zijn gebaseerd op de tijd die nodig is voor het verrichten van een dienst. De individuele handelingen die in postkantoren, hoofdkantoren en bezorggebieden worden uitgevoerd, zijn gestandaardiseerd ([31]). In 2006 telde PP ongeveer 600 gestandaardiseerde handelingen, die regelmatig worden geactualiseerd. Het onderzoek van 2006 strekte zich uit over 5 577 postkantoren, 242 hoofdkantoren en 23 800 bezorggebieden.

b) Transportkosten ([32]): In 2006 maakten deze kosten […] van de totale kosten van PP uit. De

([24]) „Exploitanten van universele postdiensten zijn gehouden tot het bijhouden van een rekeningenboek en het voeren van een kostprijsadministratie op een zodanige manier dat kostprijscalculatie mogelijk is: 1) afzonderlijk voor elke dienst die onder de categorie van voorbehouden diensten valt, en 2) als totalen voor niet-voorbehouden diensten, onderscheiden naar a) universele postdiensten en b) diensten die niet onder de categorie van universele postdiensten vallen." „De verantwoordelijke minister voor de overheidsfinanciën bepaalt in overleg met de verantwoordelijke minister voor post en telecommunicatie bij ministerieel besluit de methode van kostentoerekening, op basis van het beginsel dat kosten per eenheid moeten kunnen worden berekend, overeenkomstig het bepaalde in afdeling 1."

([25]) „De verantwoordelijke minister voor de overheidsfinanciën bepaalt na overleg met de verantwoordelijke minister voor post en telecommunicatie bij ministerieel besluit de methode van kostentoerekening, op basis van het beginsel dat kosten per eenheid moeten kunnen worden berekend, overeenkomstig het bepaalde in afdeling 1."

([26]) PB nr. 232 (2327).

([27]) Zie punt 2.1.1 t.e.m. punt 2.1.4 van het besluit van de minister van Financiën van 24 december 2003.

([28]) De volgende posten worden onderscheiden: afschrijvingen, materialen, energie, transport, reparatie, diensten van derden, salarissen, diensten t.b.v. personeel, promotie, belastingen, bankdiensten, reiskosten, diversen.

(*) Bedrijfsgeheim.

([29]) Kosten in verband met vergunningplichtige diensten worden niet nader toegelicht in de tekst, omdat ze slechts […] van de totale kosten van PP uitmaken en dus van relatief weinig betekenis zijn.

([30]) Rekeningen 511 en 515: loonkosten en toeslagen; afschrijvingen op computers en software; telecomdiensten; materialen en gebruiksformulieren; reparatie en onderhoud van postuitrusting.

([31]) De verstrekking van diensten is een proces dat binnen PP voor de afzonderlijke diensten in nauwkeurig omschreven handelingen is verdeeld. Voor elke handeling is een standaardwerktijd vastgesteld, die aangeeft hoeveel tijd nodig is om die handeling of activiteit uit te voeren. Eén keer per jaar wordt onderzoek naar de werklast gedaan, waarbij het aantal verrichte handelingen wordt genoteerd. Vervolgens wordt een schatting gemaakt van de standaardwerktijd voor het verrichten van een bepaalde dienst.

([32]) Rekening 512: kosten in verband met de exploitatie van postwagons; loonkosten, inclusief toeslagen van postbewakers — gerelateerd aan het vervoer van poststukken; persoonlijke kosten van personeel verantwoordelijk voor postwagens; persoonlijke kosten van personeel van de afdeling Wagonbeheer.

transportkosten omvatten onder meer de kosten van postvervoer door de eenheid Logistiek en buitenlandse transporteurs. De transportkosten worden aan diensten toegerekend aan de hand van verdeelsleutels die zijn gebaseerd op het gewicht ([33]) van de getransporteerde poststukken.

c) Onderhoudskosten netwerk ([34]): In 2006 maakten deze kosten […] van de totale kosten van PP uit. Onder deze kostencategorie vallen de kosten in verband met het onderhoud en gebruik van postkantoren, zoals huurkosten, energiekosten, kosten van uitrusting, kosten van het onderhoud van gebouwen en belastingen. Volgens de Poolse autoriteiten worden deze kosten toegerekend aan alle soorten diensten, en dus niet alleen aan de openbare postdiensten waarvoor het netwerk oorspronkelijk is opgezet en waarvoor het wordt onderhouden. De kosten worden toegerekend in functie van de som van i) de directe kosten plus ii) de indirecte exploitatiekosten plus iii) de indirecte transportkosten die reeds aan de diensten zijn toegerekend.

d) Overige indirecte kosten ([35]): In 2006 maakten deze kosten […] van de totale kosten van PP uit. Hieronder vallen met name de kosten van de eenheid Logistiek in verband met de bezorging van pakketten en remboursezendingen, het bezorgen en ophalen van expreszendingen en telegrammen, de kosten van het lichten van openbare brievenbussen, het bezorgen van geadresseerde en ongeadresseerde zendingen en expeditie- en sorteerdiensten van en door derden, de kosten van binnenlands luchttransport en diensten van derden. De kosten van het bezorgen van genoemde zendingen worden aan diensten toegerekend aan de hand van verdeelsleutels die vooral zijn gebaseerd op gegevens over het aantal bezorgingen.

— Overige kosten (of „Algemene kosten" ([36])): Deze gemeenschappelijke kosten worden aan diensten toegerekend op basis van een algemene allocator, d.w.z. ze worden evenredig verdeeld, op basis van een procentuele verhoging van eerder toegerekende kosten. De hoofdcategorieën zijn:

a) Algemene administratieve en ontwikkelingskosten ([37]): In 2006 maakten deze kosten […] van de kosten van alle diensten uit. Deze kosten houden met name verband met uitgaven voor algemeen beheer, administratie en financiering, alsook met ontwikkelingskosten. Hieronder vallen de afschrijvingen op gebouwen en terreinen, alsook op machines en uitrusting, zowel voor algemeen gebruik als voor administratieve doeleinden, de kosten van gebruik en onderhoud van kantoorgebouwen en -uitrusting, personeelssalarissen en werkgeversbijdragen, kantoorbenodigdheden die door het administratief personeel worden gebruikt, de kosten van het ontwikkelen en uitvoeren van projecten en andere bedrijfsactiviteiten die centraal worden uitgevoerd. Deze worden aan producten toegerekend op basis van „cost-to-cost" ([38]).

b) Verkoop- en handelskosten: In 2006 maakten deze kosten […] van de kosten van alle diensten uit.

— Verkoopkosten ([39]): Dit zijn kosten in verband met de verkoop van diensten, waartoe ook de kosten van het op peil houden van de verkoop en marketing- en reclamekosten behoren. Deze kosten worden aan diensten toegerekend op basis van „cost-to-cost".

— Handelskosten ([40]): Dit zijn de kosten die bij het uitvoeren van handelsactiviteiten worden gemaakt, waaronder begrepen de kosten van marketing en distributie van handelsproducten in postkantoren, tankstations en restauraties en van filatelieproducten. Het betreft met name de kosten van de opslag van handelsproducten en de personele en materiële kosten in verband hiermee. Deze kosten worden toegerekend aan de aankoopkosten van bedoelde producten.

c) Financiële kosten: Rentekosten, de kosten van het leasen van transportmiddelen en andere vaste activa en kosten die voortvloeien uit wisselkoersverschillen worden meegenomen in de kostprijscalculatie. In 2006 maakten deze kosten […] van de totale kosten van de diensten van PP uit.

(57) De analytische boekhouding is een onderdeel van de algemene boekhouding.

(58) Een significant deel van de kosten van PP zijn indirecte kosten die aan kostendragers kunnen worden toegerekend en waarvan de hoogte kan worden berekend. „Overige kosten", die niet als directe of indirecte kosten kunnen worden gerubriceerd, worden toegerekend aan afzonderlijke diensten op het moment dat de eenheidskosten worden vastgesteld. Dit gebeurt in verhouding tot de kosten die eerder aan die diensten zijn toegerekend ([41]).

([33]) Aantal stukken x gemiddeld gewicht/stuk, zoals blijkt uit statistisch onderzoek.

([34]) Rekening 510: afschrijvingen op gebouwen, faciliteiten en vaak gebruikte machines en uitrustingen; huur, onroerendgoedbelasting en gebruiksrechten voor grond; gemeentelijke diensten; reparatie en onderhoud van gebouwen en faciliteiten; energie en water; beveiligingspersoneel op postkantoren; schoonmaakkosten.

([35]) Rekening 514: kosten van externe diensten gerelateerd aan de bezorging van pakketten en remboursezendingen, expreszending en het lichten van openbare brievenbussen, kosten van gebruik en onderhoud van de afdelingen Exploitatie en Technisch Toezicht en bezorgkosten.

([36]) „Overige kosten" zijn kosten van algemene aard die niet als directe of indirecte kosten kunnen worden gerubriceerd.

([37]) Rekening 551.

([38]) Kosten worden toegerekend in verhouding tot eerder toegerekende kosten.

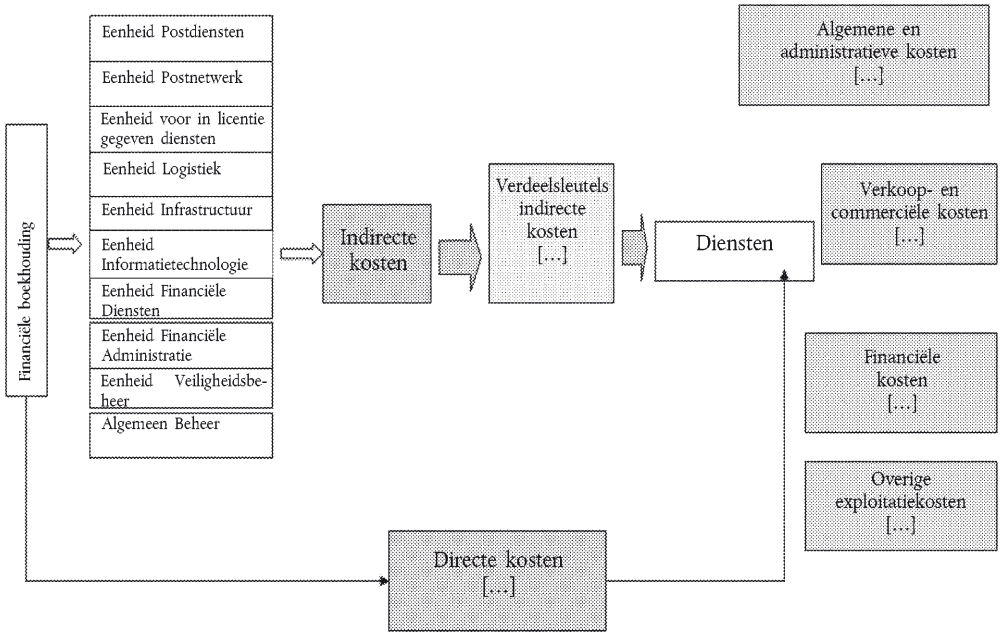
([39]) Rekening 527.

([40]) Rekening 513.

([41]) PP is van plan om binnenkort de eerste kostprijscalculatie te maken volgens de methode van activiteitengeoriënteerde kostentoerekening. Daarbij worden alle kosten geboekt in de rekeningen van groep „5": 500-509 zijn de dienstenrekeningen, waarin de kosten van het verrichten van afzonderlijke diensten worden geboekt; 510, 511, 512, 514 zijn de rekeningen waarin indirecte kosten worden geboekt; 527 en 551 zijn de rekeningen waarin „overige kosten" worden geboekt. Vervolgens worden alle in groep „5" geboekte kosten naar de rekeningen 710-719 overgedragen.

(59) De methode voor het berekenen van eenheidskosten is op een aantal punten gewijzigd. Zo is de volgorde gewijzigd waarin de verschillende categorieën van „overige kosten" worden toegerekend middels een verhoging in verhouding tot de eerder toegerekende directe en indirecte kosten ([42]). Het berekenen van eenheidskosten gebeurt door de Financiële Administratie.

Boekhoudsysteem van PP



IV.2.2. *Systeem van opbrengstentoerekening*

(60) Opbrengsten uit verkoop komen voort uit de post-, financiële en andere activiteiten ([43]) die PP verricht. Tot de financiële opbrengsten behoren met name uitgekeerde dividenden en rente (bijv. rente op deposito's, handelsvorderingen). „Overige exploitatieopbrengsten" zijn met name opbrengsten uit de verkoop van niet-financiële vaste activa, schadevergoedingen, afschrijvingen van oninbare vorderingen, het vrijvallen van ongebruikte voorzieningen en opbrengsten uit sociale activiteiten.

(61) Opbrengsten uit verkoop kunnen in de regel rechtstreeks worden toegerekend aan diensten. Financiële en overige exploitatieopbrengsten die rechtstreeks kunnen worden toegerekend aan een bepaalde dienstencategorie, werden als volgt verdeeld:

— financiële opbrengsten uit wisselkoersverschillen: […] hiervan zijn positieve wisselkoersverschillen die zijn ontstaan als gevolg van verrekeningen tussen postdiensten in buitenlandse valuta, welke opbrengsten werden toegerekend aan de categorie van (universele en niet-universele) postdiensten; de overige […] van de opbrengsten die rechtstreeks verband houden met de verkoop van valuta, werd toegewezen aan „overigen" ([44]);

— overige exploitatieopbrengsten in de vorm van subsidies op diensten die wettelijk zijn vrijgesteld van heffingen, werden volledig toegerekend aan de universele diensten waarop de wettelijke vrijstellingen van toepassing waren.

([42]) In 2007 zijn eerst de „financiële kosten" toegerekend en is daarna de verhoging berekend voor „verkoop- en handelskosten" en „algemene, administratieve en ontwikkelingskosten". In 2006 werden alle drie categorieën van „overige kosten" tegelijk toegerekend, waarbij een algemene verhoging werd toegepast.

([43]) Bijv. de verkoop van handelsproducten die zijn verworven met de bedoeling ze onverwerkt door te verkopen, zowel aan de detail- als groothandel, de verkoop van consignatiediensten, van rechten op het leveren van gemeentelijke vervoerdiensten, van reclamemedia, van transport- en andere bijbehorende diensten wanneer sprake is van overcapaciteit enz.

([44]) Verkoop van producten en materialen.

(62) Financiële en overige exploitatieopbrengsten die niet rechtstreeks aan specifieke diensten konden worden toegerekend, werden toegerekend aan dienstencategorieën, en wel in dezelfde verhouding als waarin de financiële en overige exploitatiekosten daaraan waren toegerekend.

IV.2.3. *Gegevens over kosten en opbrengsten voor de drie dienstencategorieën*

(63) De 151 diensten die PP levert, zijn onderverdeeld in drie hoofdcategorieën: postdiensten, financiële diensten en overige diensten. Voor elk van deze dienstencategorieën bestaat in de boekhouding een aparte rekening. In bijlage 1 is te zien hoe de kosten en opbrengsten over 2006 over deze drie hoofdcategorieën zijn uitgesplitst.

IV.3. **Aanvullende waarborg voor de geschiktheid van het boekhoudsysteem**

(64) De Postwet bepaalt enerzijds ([45]) dat de nationale regelgevende instantie zorg draagt dat PP een boekhouding voert die voldoet aan de bepalingen van de Postwet en het ministerieel besluit van 23 december 2003, en anderzijds dat het accountantskantoor dat verantwoordelijk is voor het certificeren van de rekeningen van de universele-dienstverlener ook moet controleren of de rekeningen voldoen aan bovengenoemde regels inzake de scheiding van boekhoudingen.

(65) Volgens de Poolse autoriteiten heeft de nationale regelgevende instantie (UKE) onder meer afdoende onderzocht in hoeverre PP aan de vereisten voldoet die voortvloeien uit artikel 52 van de Postwet en het besluit van de minister van Financiën van 24 december 2003. Uit dit onderzoek is steeds gebleken dat i) voor elke dienst uit de categorie van voorbehouden diensten een berekening van de eenheidskosten werd gemaakt, en ii) dat de procedures voor kostprijscalculatie voorzagen in afzonderlijke berekeningen voor niet-voorbehouden universele postdiensten en diensten die niet tot de universele postdiensten behoren, wat betekent dat boekhouding en kostenoverzichten aan de vereisten van artikel 52, lid 1, van de Postwet voldeden. Bovendien konden de controlerende accountants zich er jaarlijks van verzekeren dat PP kosten direct en indirect aan diensten toerekende en daarbij de kostentoerekeningsmethode volgde die de minister van Financiën in zijn besluit van 24 december 2003 had vastgelegd voor exploitanten die universele postdiensten verzorgen.

(66) Op basis van de resultaten van haar jaarlijkse controle doet de nationale regelgevende instantie in haar verslag een reeks aanbevelingen. Volgens de Poolse autoriteiten zijn de afgelopen jaren procedures geïmplementeerd en richtsnoeren vastgesteld voor het verbeteren van de kwaliteit en toepassing van de verdeelsleutels. Zo is een procedure voor het beheersen van de directe kosten ingevoerd die voorziet in de volgende taken: a) beoordelen of een bepaald type directe kosten feitelijk bij de uitvoering van een bepaalde dienst kan worden gemaakt, b) controleren of directe kosten op de juiste wijze tussen diensten zijn verdeeld, bijvoorbeeld de voorbehouden en niet-voorbehouden diensten, zakelijke en prioritaire diensten, c) voortdurend controleren of directe kosten in de verschillende regionale afdelingen van de Financiële Administratie op uniforme wijze worden vastgelegd, en d) periodieke beoordeling van de overheadkosten voor het identificeren van kosten die niet aan het verrichten van postdiensten zijn gerelateerd.

([45]) Zie artikel 52 (leden 4, 5 en 6).

IV.4. **Hoogte van compensatie voor openbaredienstverplichting**

(67) Ingevolge artikel 52a, lid 1, van de Postwet ([46]) heeft PP recht op compensatie van eventuele verliezen die op universele diensten worden geleden, mits deze compensatie niet hoger is dan het verschil tussen de kosten van de universele postdiensten en de opbrengsten uit deze diensten (zie artikel 52a, lid 2, van de Postwet ([47])).

(68) Artikel 52a, lid 4, van de Postwet bepaalt als volgt: „De subsidie voor het jaar waarin het verlies is geleden, wordt toegekend tot 31 december van het daaropvolgende jaar, op basis van de volgende stukken en informatie, die de president van UKE uiterlijk op 30 november van dat jaar aan de verantwoordelijke minister voor post en telecommunicatie moet verstrekken: 1) kopie van het financieel verslag van de openbare exploitant, gecontroleerd door de auditor, als bedoeld in artikel 56, lid 6; 2) informatie waaruit blijkt dat de voorwaarden van de wet waarbij de onderneming met universele diensten is belast, zijn vervuld; 3) informatie waaruit blijkt dat aan de regels inzake boekhouding en kostprijsadministratie, als bedoeld in artikel 52, lid 1 en 2, is voldaan. Lid 5 van hetzelfde artikel bepaalt dat op de in lid 1 bedoelde subsidie de bepalingen van artikel 33a van toepassing zijn.”.

(69) De Poolse autoriteiten hebben aangegeven dat over de periode 1998-2008 geen verliezen op de universele postdienst zijn geleden. Vandaar dat over deze periode van overheidswege geen compensatie is verleend.

(70) Voor een gedetailleerdere uitsplitsing van de resultaten van de postdiensten over 2006 wordt verwezen naar bijlage 2.

([46]) Een openbare exploitant die is gehouden tot het verrichten van universele postdiensten ontvangt bij verlies op deze diensten uit de staatsbegroting een subsidie ter compensatie hiervan.

([47]) De hoogte van de subsidie wordt vastgesteld bij de Begrotingswet, met als uitgangspunt dat het totale subsidiebedrag niet hoger mag zijn dan het verschil tussen de kosten van universele postdiensten en de opbrengst uit deze diensten.

(71) Volgens de prognoses wordt voor 2009-2011 voor de universele postdiensten een nettowinst verwacht. Vermoedelijk zal PP dus over de hele looptijd van de subsidiemaatregel (2006-2011) geen enkele compensatie ontvangen voor het uitvoeren van zijn universele-postdienstverplichtingen (zie voor uitgebreidere informatie over gemaakte en verwachte kosten en opbrengsten in de categorie van universele postdiensten, bijlage 3).

Tabel 1

(miljoen PLN)

Universele postdiensten	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Opbrengsten (A)	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Kosten (B)	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Winst op universele postdiensten (A)-(B) (*)	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

(*) Na volledige toerekening van de resultaten (inclusief financiële en overige exploitatieresultaten), uitgezonderd „buitengewone resultaten".

IV.5. **Conclusie**

(72) Polen kwantificeerde de kosten en opbrengsten van de universele postdienst volgens de regels inzake de scheiding van boekhoudingen en op basis van bovengenoemde toerekeningssystemen.

(73) Polen heeft opgemerkt dat gezien i) de door haar verstrekte informatie over het kostentoerekeningssysteem en gerelateerde procedures, ii) de verstrekte gegevens, iii) de bestaande wettelijke bepaling inzake compensatie, en iv) het niet meenemen van een redelijke winst bij de berekening van het compensatiebedrag, de subsidiemaatregel PP niet overcompenseert voor de uitvoering van de openbaredienstverplichting.

V. **BEOORDELING**

V.1. **Kwalificatie van de maatregel als staatssteun**

(74) Artikel 107, lid 1, van het VWEU bepaalt als volgt: „Behoudens de afwijkingen waarin de Verdragen voorzien, zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt".

V.1.1. *Bestaan van staatsmiddelen*

(75) Om als staatssteun te worden aangemerkt, moet een voordeel zijn toe te schrijven aan de staat en direct of indirect met staatsmiddelen zijn verschaft.

(76) In de onderhavige zaak zal de compensatie die aan PP wordt verleend voor het uitvoeren van zijn universele-postdienstverplichtingen worden betaald uit de staatsbegroting. Aan deze compensatie liggen specifieke wettelijke instrumenten ten grondslag, zoals de Wet van 30 juli 1997 inzake het staatsbedrijf van openbaar nut PP, de Postwet, het besluit van de minister van Infrastructuur van 9 januari 2004 betreffende de voorwaarden voor het verrichten van universele postdiensten, en het besluit van de minister van Financiën van 24 december 2003.

(77) Bijgevolg is voldaan aan de twee bovengenoemde voorwaarden.

V.1.2. *Selectiviteit*

(78) Voorts verbiedt artikel 107, lid 1, van het VWEU steunmaatregelen die „bepaalde ondernemingen of bepaalde producties [begunstigen]", met andere woorden: selectieve steun.

(79) De compensatie wordt uitsluitend aan PP verleend en is dus selectief.

V.1.3. *Voordeel*

(80) Om als staatssteun te worden aangemerkt, moet een maatregel de begunstigden een voordeel verschaffen.

(81) Uit de jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie blijkt duidelijk dat een compensatie voor de openbare dienst geen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het VWEU vormt wanneer ze aan bepaalde voorwaarden voldoet ([48]). Wanneer de compensatie voor de openbare dienst daar niet aan voldoet en de algemene criteria voor de toepasselijkheid van artikel 107, lid 1, van het VWEU zijn vervuld, vormt de compensatie staatssteun.

(82) In zijn arrest in de zaak-Altmark heeft het Hof aangegeven onder welke voorwaarden compensatie voor de openbare dienst geen staatssteun vormt:

— „[…] In de eerste plaats moet de begunstigde onderneming daadwerkelijk belast zijn met de uitvoering van openbaredienstverplichtingen en moeten die verplichtingen duidelijk omschreven zijn […].

— […] In de tweede plaats moeten de parameters op basis waarvan de compensatie wordt berekend, vooraf op objectieve en doorzichtige wijze worden vastgesteld […].

— […] In de derde plaats mag de compensatie niet hoger zijn dan nodig is om de kosten van de uitvoering van de openbaredienstverplichtingen, rekening houdend met de opbrengsten alsmede met een redelijke winst […], geheel of gedeeltelijk te dekken […].

([48]) Arresten in zaak C-280/00 *Altmark Trans en Regierungspräsidium Magdeburg* v. *Nahverkehrsgesellschaft Altmark*, Jurispr. 2003, blz. I-7747 en gevoegde zaken C-34/01 t/m C-38/01 *Enirisorse* v. *Ministero delle Finanze*, Jurispr. 2003, blz. I-14243.

— […] In de vierde plaats, wanneer de met de uitvoering van openbaredienstverplichtingen te belasten onderneming in een concreet geval niet is gekozen in het kader van een openbare aanbesteding, waarbij de kandidaat kan worden geselecteerd die deze diensten tegen de laagste kosten voor de gemeenschap kan leveren, moet de noodzakelijke compensatie worden vastgesteld op basis van de kosten die een gemiddelde, goed beheerde onderneming, die zodanig met vervoermiddelen is uitgerust dat zij aan de vereisten van de openbare dienst kan voldoen, zou hebben gemaakt om deze verplichtingen uit te voeren, rekening houdend met de opbrengsten en een redelijke winst uit de uitoefening van deze verplichtingen."

(83) Wanneer aan elk van deze vier criteria is voldaan, vormt compensatie voor de openbare dienst geen staatssteun, omdat geen economisch voordeel is verschaft en artikel 107, lid 1, en artikel 108, van het VWEU niet van toepassing zijn. Wanneer de lidstaten deze criteria niet in acht nemen en de algemene criteria voor de toepasselijkheid van artikel 107, lid 1, van het VWEU zijn vervuld, vormt compensatie voor de openbare dienst staatssteun, die krachtens artikel 108, lid 3, van het VWEU moet worden aangemeld.

(84) De Commissie is van oordeel dat in de onderhavige zaak niet aan het vierde criterium is voldaan.

(85) Ten eerste is het contract voor de openbare dienst niet gegund na een openbare aanbesteding.

(86) Ten tweede hebben de Poolse autoriteiten niet aangevoerd dat PP wordt gecompenseerd op basis van de kosten die een „gemiddelde" onderneming in de sector zou maken en kan de Commissie evenmin concluderen dat PP dezelfde kosten maakt als een „gemiddelde, goede beheerde onderneming" zou maken. Bovendien worden de voorziene subsidies verstrekt voor geleden verliezen. Bijgevolg moet de selectieve maatregel in kwestie worden beschouwd als een maatregel die PP een voordeel verschaft dat kan worden aangemerkt als een economisch voordeel in de zin van artikel 107, lid 1, van het VWEU.

V.1.4. *Ongunstige beïnvloeding van de handel en concurrentievervalsing*

(87) Artikel 107, lid 1, van het VWEU verbiedt ook steunmaatregelen die de handel tussen lidstaten ongunstig beïnvloeden en de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen.

(88) Bij haar beoordeling van deze twee voorwaarden hoeft de Commissie niet vast te stellen of de steunmaatregel de handel tussen lidstaten daadwerkelijk beïnvloedt en de mededinging daadwerkelijk vervalst, maar alleen of de steunmaatregel de handel kán beïnvloeden en de mededinging kán vervalsen ([49]). Wanneer steun van een lidstaat de positie van een onderneming ten opzichte van concurrerende ondernemingen in het intracommunautaire handelsverkeer versterkt, moet dit handelsverkeer worden geacht door de steun ongunstig te worden beïnvloed.

(89) Het is niet nodig dat PP zelf bij intracommunautaire handel is betrokken. Staatssteun kan de begunstigde onderneming helpen haar binnenlandse activiteiten te handhaven of versterken, met als gevolg dat ondernemingen die in andere lidstaten zijn gevestigd de markt van de betrokken lidstaat moeilijker kunnen penetreren. Bovendien kan het versterken van een onderneming die daarvoor niet bij intracommunautaire handel was betrokken, die onderneming in staat stellen de markt van een andere lidstaat te penetreren.

(90) Wat betreft het marktsegment voor brievenpostdiensten die niet voorbehouden zijn, hebben drie ondernemingen een vergunning voor het leveren van deze diensten: PP, „Dystrybucja Polska Sp. z o.o." en „Indesys Dominik Steinhaus". Volgens de Poolse autoriteiten heeft PP op dit marktsegment nog steeds een sterke positie, omdat de ene concurrent („Dystrybucja Polska Sp. z o.o.") zich op de distributie van reclamedrukwerk concentreert en de andere uitsluitend in de regio Masovia actief is.

(91) De segmenten voor respectievelijk pakket- en koeriersdiensten zijn in Polen zeer competitief. In het segment voor pakketdiensten heeft PP een aandeel van […] en in dat voor koeriersdiensten van […] ([50]). Ondernemingen die actief zijn op deze segmenten leveren ofwel kwalitatief hoogwaardige diensten tegen hoge prijzen (DHL, TNT, UPS) of basisdiensten (bijv. General Logistic Systems, Opek, Schenker, X-Press Couriers, Blyskawica).

(92) In het segment voor reclamebezorging heeft PP een aandeel van ongeveer […], terwijl het aandeel in het segment voor ongeadresseerd drukwerk ongeveer […] ([51]) bedraagt. Hoewel PP een marktaandeel van […] heeft, komen er steeds meer concurrenten die een agressieve strategie voeren.

(93) Wat de financiële diensten betreft, roept de Commissie in herinnering dat de banksector al vele jaren openstaat voor concurrentie. De concurrentie die mogelijk al was ontstaan door de invoering van het vrije kapitaalverkeer waarin het VWEU voorziet, is door de progressieve liberalisering van de financiële markten nog versterkt.

(94) De financiële activiteiten van PP omvatten onder meer de verkoop van producten van BP (een dochter van de bank PKO BP), namelijk leningen, rekeningen en deposito's, leasediensten (via Post Media Serwis, een dochter van PP), verschillende financiële diensten, waaronder het overmaken van giraal geld naar bankrekeningen, geldbezorging aan huis via postwissels, het innen van kijk- en luistergeld en het verwerken van cheques die door verschillende banken worden uitgegeven en van rekeningcourantkredieten. Verder is PP met de distributie van verzekerings- en financieringsproducten van ondernemingen waarmee het een kapitaalbinding heeft — PAUF, OFE Pocztylion en TUW Pocztowe — ook actief op de verzekeringsmarkt. En het beheert het pensioenfonds Pocztylion-Arka PTE S.A.

([49]) Zie bijvoorbeeld het arrest in de zaak C-372/97 *Italië* v. *Commissie*, Jurispr. 2004, blz. I-3679, punt 44.

([50]) Percentages voor 2006.

([51]) Percentages voor 2006.

(95) Omdat PP verzekerings- en financiële producten van dochter- en gelieerde ondernemingen distribueert, concurreert het ook met banken, verzekeringsmaatschappijen en makelaars. Daarnaast heeft PP de laatste jaren het aanbod van betaaldiensten voor klanten aanzienlijk uitgebreid, waarbij aan de traditionele postdiensten een reeks diensten is toegevoegd die voorheen uitsluitend door banken werden verleend (debet- en kredietkaarten, overboekingen, doorlopende betaalopdrachten voor facturen van nutsbedrijven). Deze ontwikkeling heeft de onderlinge substitueerbaarheid vergroot van de financiële diensten van PP en die van de banken.

(96) In Polen zijn financiële instellingen uit verschillende lidstaten actief, hetzij rechtstreeks via filialen of vertegenwoordigingskantoren, hetzij indirect via een meerderheidsbelang in banken en andere financiële instellingen die in Polen zijn gevestigd.

(97) Concluderend: op de markten voor post- en financiële diensten concurreren ondernemingen uit verschillende lidstaten. De compensatie voor de openbare dienst die mogelijk aan PP wordt toegekend, zal de concurrentiepositie van PP versterken ten opzichte van andere post- en financiële bedrijven die in Polen of andere lidstaten zijn gevestigd. Voor die bedrijven zou het daardoor moeilijker worden om de Poolse markt te betreden. Bijgevolg kan de maatregel de mededinging vervalsen en de handel tussen lidstaten negatief beïnvloeden.

V.1.5. *Conclusie*

(98) Een eventuele compensatie voor PP uit hoofde van de onderhavige subsidiemaatregel zou staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het VWEU vormen.

V.2. **Beoordeling van de verenigbaarheid van de steun**

(99) Zoals vermeld onder I, boven, is de procedure van artikel 88, lid 2, van het EG-Verdrag na het besluit van 9 januari 2007 blijven lopen voor de periode vanaf 1 januari 2006.

(100) Punt 25 van de communautaire kaderregeling van 2005 inzake staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst ([52]) („Kaderregeling") bepaalt dat „(d)eze kaderregeling geldt voor een periode van zes jaar vanaf haar bekendmaking in het Publicatieblad van de Europese Unie". Punt 26 van de Kaderregeling bepaalt dat „(d)e Commissie […] deze kaderregeling (toepast) op alle bij haar aangemelde steunvoornemens en zij […] over die voornemens een beslissing (zal) nemen nadat deze kaderregeling in het *Publicatieblad van de Europese Unie* is bekendgemaakt, zelfs indien deze voornemens vóór de bekendmaking zijn aangemeld".

(101) De steun in kwestie is door de Poolse autoriteiten aangemeld in het kader van de procedure van het „interimmechanisme" (zie het besluit tot inleiding van procedure van artikel 88, lid 2, van het EG-Verdrag van 25 juni 2005). De toepasselijke wettelijke regeling voor het beoordelen van de verenigbaarheid van de maatregel voor de periode 2006-2011, is bijgevolg de Kaderregeling.

(102) De Commissie is van oordeel dat „bij de huidige stand van de ontwikkeling van de gemeenschappelijke markt, een compensatie voor de openbare dienst die staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het VWEU vormt, op grond van artikel 106, lid 2, van het VWEU met het Verdrag verenigbaar kan worden verklaard indien hij noodzakelijk is voor het beheer van de dienst van algemeen economisch belang en de ontwikkeling van het handelsverkeer niet wordt beïnvloed in een mate die strijdig is met de belangen van de Unie".

(103) Wanneer de Commissie beoordeelt of van een dergelijk evenwicht sprake is en de steun in kwestie verenigbaar, hanteert ze de voorwaarden van de Kaderregeling. De Kaderregeling noemt de volgende drie basisvoorwaarden: (i) de dienst in kwestie is een echte openbare dienst (d.w.z. de dienst aanmerken als een dienst van algemeen economisch belang is geen aperte fout), (ii) de onderneming is met de dienst belast middels een officieel besluit dat de onder 2.3 van de Kaderregeling genoemde gegevens bevat, en (iii) de onderneming ontvangt geen overcompensatie voor het verrichten van de openbare dienst (rekening houdend met een redelijke winst).

V.2.1. *Echte dienst van algemeen economisch belang*

(104) Zoals aangegeven in de Kaderregeling, beschikken de lidstaten over een ruime beoordelingsmarge ten aanzien van de aard van de diensten die als diensten van algemeen economisch belang kunnen worden aangemerkt. „Het is de taak van de Commissie ervoor te zorgen dat deze beoordelingsmarge zonder kennelijke fout wordt toegepast wat de definitie van diensten van algemeen economisch belang betreft."

(105) De openbaredienstverplichting waarmee PP krachtens de Postwet is belast, is de universele postdienst (zie II.2, boven). Het verzorgen van een universele postdienst op het hele grondgebied van Polen, teneinde de hele Poolse bevolking dezelfde basisdiensten tegen dezelfde kosten te verschaffen, is een klassiek geval van een dienst van algemeen economisch belang.

(106) De universele postdienst waarmee PP is belast, is bijgevolg een dienst van algemeen economisch belang in de zin van artikel 106 van het VWEU.

V.2.2. *Noodzaak van besluit waarin openbaredienstverplichtingen en berekeningswijze compensatie worden vastgelegd (toewijzing)*

(107) Zoals aangegeven in de Kaderregeling, impliceert het begrip „dienst van algemeen economisch belang" in de zin van artikel 86 van het EG-Verdrag, dat aan de onderneming in kwestie een speciale taak is toegewezen. De verantwoordelijkheid voor het beheer van de dienst van algemeen economisch belang moet aan de onderneming worden opgedragen door middel van één of meer officiele besluiten.

([52]) PB C 297 van 29.11.2005.

(108) In de onderhavige zaak vormen de Postwet van 12 juli 2003 en het besluit van de minister van Infrastructuur van 9 januari 2004 betreffende de voorwaarden voor het verrichten van universele postdiensten, de wettelijke instrumenten waarin de dienst van algemeen economisch belang, in casu de universele postdienst, wordt omschreven en waarbij het beheer van deze dienst aan PP wordt toegewezen (zie II.2, II.3 en IV.4, boven).

(109) Overeenkomstig punt 2.3 van de Kaderregeling wordt in deze instrumenten met name het volgende aangegeven:

— precieze aard van de openbaredienstverplichting (verzorgen van universele postdienst) (artikel 3, lid 25, van de Postwet);

— betrokken onderneming (PP) en geografisch gebied (hele nationale grondgebied) (artikel 3, lid 25, van de Postwet);

— aard van de exclusieve rechten die aan PP worden verleend (artikel 46, lid 2, van de Postwet).

(110) Hoewel artikel 52 en 52a van de Postwet en het besluit van de minister van Financiën van 24 december 2003 al enkele beginselen aangaande de compensatie van de postexploitant bevatten ([53]), wordt daarmee slechts ten dele voldaan aan de vereisten van punt 12 d) en e) van de Kaderregeling.

(111) Volgens punt 2.2 van het ministerieel besluit is het type kosten en opbrengsten dat aan diensten moet worden toegerekend, momenteel beperkt tot „kosten van verkochte producten en materialen", „verkoopkosten", „algemene en administratieve kosten" en „rente op schulden ter financiering van postdiensten, waaronder begrepen wisselkoersverschillen". Vandaar dat de Commissie van oordeel is dat niet alle voor het berekenen van de compensatie relevante parameters in de nationale besluiten zijn vastgelegd. Aangezien bepaalde kosten en opbrengsten ([54]) in de nationale besluiten volledig zijn weggelaten uit de lijst van toe te rekenen kosten en opbrengsten, vallen ze ook buiten de controle en herziening (zie V.2.3.3, beneden).

(112) Artikel 52a, lid 4, van de Postwet noemt als vereiste waaraan moet zijn voldaan wil UKE zijn goedkeuring kunnen geven aan een subsidie waarmee de postexploitant wordt gecompenseerd voor het uitvoeren van zijn verplichting tot universele-dienstverlening, dat de volgende stukken zijn overlegd: 1) het door de auditor gecontroleerde financieel verslag van de postexploitant, 2) informatie waaruit blijkt dat aan de voorwaarden voor toewijzing is voldaan, en 3) informatie waaruit blijkt dat aan de regels inzake boekhouding en kostprijsadministratie, als bedoeld in artikel 52, lid 1 en 2, is voldaan. Aangezien artikel 52, lid 2, rechtstreeks verwijst naar het ministerieel besluit en ingevolge dat besluit alleen bepaalde kosten aan diensten moeten worden toegerekend, is de Commissie om dezelfde redenen als hierboven van oordeel dat niet alle voor het berekenen van de compensatie relevante parameters in de toepasselijke nationale besluiten in aanmerking zijn genomen. Bijgevolg moet ook het vereiste dat de toepasselijke nationale besluiten een regeling moeten bevatten die overcompensatie voorkomt, worden geacht niet volledig zijn te vervuld. De beperkte reikwijdte van de jaarlijkse controles bevestigt dit (zie verder V.2.3.5, beneden). Bij analogie lijken de bepalingen die de Commissie heeft onderzocht geen enkele regeling voor restitutie van overcompensatie te bevatten.

(113) Vandaar dat de Commissie van oordeel is dat niet volledig is voldaan aan het vereiste dat in de toepasselijke nationale besluiten moeten zijn aangegeven i) de parameters voor de berekening, controle en herziening van de compensatie (punt 12 d) van de Kaderregeling) en ii) een regeling om overcompensatie te vermijden en in voorkomend geval terug te betalen (12 e) van de Kaderregeling). Bovendien acht de Commissie het om bovengenoemde redenen gepast dat in de toepasselijke nationale besluiten duidelijk wordt aangegeven dat de jaarlijkse controle tot doel heeft overcompensatie te voorkomen.

(114) Concluderend: het toewijzingsbesluit bevat niet alle gegevens die volgens de Kaderregeling zijn vereist, namelijk die welke in punt 12 d) en e) van de Kaderregeling staan vermeld. Bijgevolg is het tweede criterium alleen voor een gedeelte vervuld en dienen passende maatregelen te worden genomen om ook de in punt 128, onder i), genoemde kosten en opbrengsten op te nemen, teneinde te kunnen beoordelen of het noodzakelijk is PP uit hoofde van de betrokken maatregel compensatie te verlenen en te verzekeren dat die compensatie verenigbaar is.

(115) De analyse die onder V.2.3, beneden, van de uitvoering van de maatregel wordt gegeven, zal duidelijker maken wat de praktische gevolgen zijn van een onvolledige omschrijving van bedoelde parameters en van onvolledige regelingen om overcompensatie te voorkomen.

V.2.3. *Geen overcompensatie*

(116) Volgens punt 14 van de Kaderregeling „(mag) het compensatiebedrag […] niet hoger zijn dan nodig is om de kosten van de uitvoering van de openbaredienstverplichtingen geheel of gedeeltelijk te dekken, rekening houdende met de opbrengsten alsmede met een redelijke winst uit de uitvoering van die verplichtingen". Ook wordt aangegeven dat „(d)e in aanmerking te nemen kosten […] alle kosten (omvatten) die bij het beheer van de dienst van algemeen economisch belang worden

([53]) Bijvoorbeeld, de totale compensatie mag niet hoger zijn dan het verschil tussen de kosten van de universele postdienst en de opbrengsten uit deze dienst. Zie voor aanvullende uitleg, de paragrafen II.2, II.3, IV.4 en V.3.3 van dit besluit.

([54]) Uitgaande van de terminologie zoals die in de verlies- en winstrekening wordt gebruikt, ontbreken de volgende kosten en opbrengsten in het ministerieel besluit: „Netto-opbrengsten uit verkoop van producten en materialen", „Overige exploitatieopbrengsten", „Overige exploitatiekosten", „Financiële opbrengsten", „Financiële kosten" en „Buitengewone resultaten" (respectievelijk de posten A, G, H, J, K en M in de winst-en-verliesrekening).

gemaakt. […] Is de onderneming ook buiten de dienst van algemeen economisch belang werkzaam, dan mogen alleen de kosten die met de dienst van algemeen economisch belang verband houden, in aanmerking worden genomen."

(117) PP beperkt zich niet tot diensten van algemeen economisch belang (zie II.1, boven).

(118) Om te kunnen beoordelen of voornoemd criterium is vervuld, is het nodig de kosten te kwantificeren van de openbaredienstverplichting (universele postdienst) die aan PP bij de toewijzingsbesluiten is opgelegd en deze kosten vervolgens af te zetten tegen de voordelen die PP door de staat zullen worden verschaft.

(119) Artikel 52a van de Postwet stelt al een duidelijk verbod op overcompensatie „1. De openbare exploitant die is gehouden tot het verrichten van universele postdiensten, ontvangt bij verlies op deze diensten uit de staatsbegroting een subsidie ter compensatie hiervan. 2. De hoogte van de subsidie wordt vastgesteld bij de Begrotingswet, met als uitgangspunt dat het totale subsidiebedrag niet hoger mag zijn dan het verschil tussen de kosten van universele postdiensten en de opbrengst uit deze diensten…".

V.2.3.1. Juiste opgave van kosten en opbrengsten

(120) De totalen van bepaalde categorieën kosten en opbrengsten die in de analytische boekhouding staan vermeld, komen overeen met de totalen in de financiële overzichten. Aangezien de analytische boekhouding onderdeel is van de algemene boekhouding ([55]), en laatstgenoemde elk jaar aan een onafhankelijk audit is onderworpen, die geen aanleiding heeft gegeven voor wezenlijke opmerkingen, heeft de Commissie geen reden om te betwijfelen dat de vermelde interne kosten en opbrengsten daadwerkelijk zijn gemaakt.

V.2.3.2. Adequate scheiding van boekhoudingen voor berekening van het nettoresultaat van de universele dienstverplichting

(121) Aangezien PP niet alleen diensten van algemeen economisch belang verricht, maar ook commerciële diensten, is de onderneming ingevolge artikel 14, lid 2, van de postrichtlijn verplicht om in de interne boekhouding afzonderlijke rekeningen aan te houden.

(122) Op grond van artikel 52, lid 1, van de Postwet moet PP zijn boekhouding op een zodanige manier voeren dat de kosten van elk van de voorbehouden diensten afzonderlijk kunnen worden berekend, en de kosten van de niet-voorbehouden diensten, onderscheiden naar universele en niet-universele postdiensten, als totalen.

([55]) Overeenkomstig de Boekhoudwet van 29 september 1994.

(123) De Commissie heeft bij controle vastgesteld dat in de interne boekhouding duidelijk wordt onderscheiden tussen universele (onderscheiden naar voorbehouden en niet-voorbehouden) en niet-universele diensten. Polen heeft bedoelde scheiding gestaafd door de resultaten van afzonderlijke diensten en de geaggregeerde resultaten van dienstencategorieën te overleggen.

(124) Zoals blijkt uit de informatie die aan de Commissie is verstrekt en uit de jaarlijkse controle van de nationale regelgevende instantie, worden de resultaten van PP voor elke voorbehouden dienst afzonderlijk berekend ([56]) en als totalen voor elk van de volgende categorieën: i) niet-voorbehouden universele postdiensten, en ii) overige commerciële diensten (niet zijnde diensten van algemeen economisch belang), overeenkomstig de vereisten van artikel 52, lid 1, van de Postwet.

(125) De nationale regelgevende instantie geeft met name in haar verslagen voor 2006 en 2007 aan dat PP, als openbare exploitant die universele postdiensten verzorgt, zijn boekhouding en kostprijsadministratie op een zodanige manier voert dat de kosten van elk van de voorbehouden diensten afzonderlijk kunnen worden berekend, en de kosten van de niet-voorbehouden diensten, als totalen, waarbij onderscheid wordt gemaakt naar universele en niet-universele postdiensten, overeenkomstig de vereisten van artikel 52, lid 1, van de Postwet.

(126) Op basis van de informatie die Polen de Commissie heeft toegestuurd over de scheiding van boekhoudingen door PP, de externe controle op het voeren van een gescheiden boekhouding voor universele en niet-universele diensten, en de door de Commissie zelf uitgevoerde controles, kan redelijkerwijs worden geconcludeerd dat het bijhouden van een gescheiden boekhouding voor commerciële activiteiten enerzijds en activiteiten die voortvloeien uit de openbaredienstverplichtingen anderzijds, naar behoren gebeurt. De Commissie is derhalve van mening dat PP zijn rekeningen naar behoren scheidt, op een wijze die het mogelijk maakt de kosten van elk van de voorbehouden diensten afzonderlijk te berekenen, en de kosten van de niet-voorbehouden diensten, als totalen, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen universele en niet-universele postdiensten, zoals bepaald in artikel 14, lid 2, van de postrichtlijn.

V.2.3.3. Volledige toerekening van kosten en opbrengsten aan diensten

(127) Als onderdeel van haar onderzoek heeft de Commissie de verstrekte financiële gegevens op volledigheid gecontroleerd door de geaggregeerde cijfers uit de analytische boekhouding op de winst-en-verliesrekening aan te sluiten.

([56]) Uitgezonderd voor „overige exploitatieresultaten", „buitengewone resultaten" en bepaalde „financiële resultaten", die pas op verzoek van de Commissie aan dienstencategorieën werden toegerekend.

(128) De Commissie constateerde dat i) kosten en opbrengsten van bepaalde categorieën („overige exploitatieresultaten" ([57]), „buitengewone resultaten" en sommige „financiele resultaten") niet aan diensten waren toegewezen, en dat ii) het besluit van de minister van Financiën van 24 december 2003 het type kosten dat aan diensten moet worden toegerekend, beperkt tot „kosten van verkochte producten en materialen", „verkoopkosten", „algemene en administratieve kosten" en „rente op schulden ter financiering van postdiensten, waaronder begrepen wisselkoersverschillen". Het relatieve aandeel van bedoelde kosten en opbrengsten in de totale kosten en opbrengsten, bedroeg in 2006 respectievelijk 2,5 % en 1,5 %. Hoewel de kosten en opbrengsten die niet aan diensten worden toegerekend in het verleden wellicht van marginale betekenis waren, kan dat in de toekomst veranderen.

(129) Wat de resultaten uit het verleden betreft, heeft Polen nieuwe informatie overlegd waaruit blijkt dat dergelijke „niet-toegerekende resultaten" ex post onder universele (voorbehouden en niet voorbehouden) en niet-universele diensten werden verdeeld (uitgesplitst naar post-, financiele en overige diensten). Bovendien heeft Polen een toelichting verstrekt op de gebruikte toerekeningsmethode. Uit dit alles blijkt dat PP gebruik heeft gemaakt van een redelijke methode voor het toerekenen van deze kosten en opbrengsten.

(130) De overige categorieën van interne kosten en opbrengsten ([58]) sloten aan op de winst-en-verliesrekening.

(131) Vandaar dat de Commissie het noodzakelijk acht dat alle in punt 128, onder i), genoemde kosten en opbrengsten systematisch over de diensten worden verdeeld, overeenkomstig het beginsel dat alle resultaten moeten worden toegerekend en conform de voorwaarden van de Kaderregeling.

V.2.3.4. Correct kostentoerekeningssysteem en adequate tenuitvoerlegging daarvan

(132) Zoals hierboven gezegd, bepaalt artikel 52, lid 2, van de Postwet dat „(d)e verantwoordelijke minister voor de overheidsfinanciën na overleg met de verantwoordelijke minister voor post en telecommunicatie bij ministerieel besluit de methode van kostentoerekening vaststelt, op basis van het beginsel dat kosten per eenheid moeten kunnen worden berekend, overeenkomstig het bepaalde in afdeling 1".

(133) Overeenkomstig voornoemde bepaling vaardigde de minister van Financiën op 24 december 2003 een besluit uit betreffende het kostentoerekeningssysteem van de exploitant die de universele postdienst verzorgt, waarmee artikel 14, lid 3, van de postrichtlijn in Poolse wetgeving is omgezet.

(134) Blijkens de verslagen van de nationale regelgevende instantie rekende PP kosten direct of indirect aan verrichte diensten toe en voerde het deze toerekening uit volgens de methode zoals die in voornoemd ministerieel besluit van 24 december 2003 is omschreven. De nationale regelgevende instantie heeft elk jaar bevestigd dat de kosten van PP op de volgende wijze werden verdeeld:

i) kosten in verband met een enkele dienst of dienstencategorie worden rechtstreeks aan de betreffende dienst of dienstencategorie toegerekend op basis van bewijsstukken;

ii) kosten die rechtstreeks verband houden met meerdere diensten of dienstencategorieën worden aan elke van de betreffende diensten of dienstencategorieën toegerekend op basis van een analyse van het gewicht van de kostenfactoren van die diensten of dienstencategorieën;

iii) wanneer kosten niet rechtstreeks kunnen worden toegerekend, worden kosten in verband met meerdere diensten aan elke dienst of dienstencategorie toegerekend op basis van hun relatie met een bepaalde categorie van kosten die wel rechtstreeks met die dienst of dienstencategorie verband houden;

iv) wanneer kosten niet direct of indirect kunnen worden toegerekend, worden „overige kosten" aan de afzonderlijke diensten toegerekend op basis van een algemene indicator die wordt berekend als de verhouding van de directe en indirecte kosten die aan een bepaalde dienst of dienstencategorie worden toegerekend tot de totale kosten die aan alle diensten en dienstencategorieën worden toegerekend.

(135) Hoewel in 2006 slechts […] van de kosten als directe kosten werden beschouwd, heeft de Commissie geen reden om te twijfelen aan de juistheid van de kostenverdeling in directe en indirecte kosten. Bovendien hebben de controles van de nationale regelgevende instantie en de auditoren uitgewezen dat „het systeem van directekostenbeheersing is geïmplementeerd en afdoende functioneert".

(136) Wat de indirecte kosten betreft (zie IV.2.1, boven, „Systeem van kostentoerekening") is de Commissie van mening dat de verdeelsleutels voor het toerekenen van de verschillende hoofdcategorieën van indirecte kosten (exploitatiekosten, transportkosten, onderhoudskosten netwerk en overige indirecte kosten) aan diensten, weliswaar beperkt in aantal zijn, maar desalniettemin redelijk.

(137) Gezien de moeilijkheid van het precies toerekenen aan dienstenrekeningen van de kosten van lichting, sortering en bezorging die in verband met het verrichten van uiteenlopende diensten worden gemaakt, lijkt „arbeidstijd in minuten" ([59]) bijvoorbeeld een redelijke verdeelsleutel voor „*operationele kosten*". De Commissie is op de hoogte

([57]) Bijv., PP boekt als „overige exploitatiekosten" onder meer verliezen uit de verkoop van niet-financiële vaste activa, kosten van het stopzetten van productie, kosten in verband met gratis diensten, boetes, schadevergoedingen, reserves voor verliezen en bedrijfsrisico's en de kosten van sociale activiteiten. In 2006 boekte PP ongeveer 147 miljoen PLN als „overige exploitatiekosten".

([58]) Zie de verschillende cijfers over geaggregeerde resultaten in „Results on services and activities of the Polisch Post".

([59]) In de distributiecentra en de eenheden Postnetwerk en Postdienst.

van het feit dat in het boekhoudsysteem van PP recentelijk de exploitatiekosten verder zijn uitgesplitst en het aantal verdeelsleutels is uitgebreid, wat ten goede zou moeten komen aan de nauwkeurigheid van de interne boekhouding.

(138) Evenzo lijkt de verdeelsleutel „gewicht van bezorgde poststukken" voor het toerekenen van „transportkosten" alleszins redelijk. De Commissie gaat er derhalve mee akkoord dat ten behoeve van de verdeling van transportkosten onder diensten, voor deze verdeelsleutel het uitgangspunt wordt gehanteerd dat voor elke kilo post van elke dienst het kostenelement „transport" op dezelfde manier wordt meegenomen.

(139) Voor het verdelen van „overige indirecte kosten" onder diensten zijn de volgende gegevens nodig: i) gewicht van bezorgde poststukken, ii) volume/aantal van bezorgde poststukken, en iii) vereiste arbeidstijd voor het uitvoeren van de verschillende handelingen. Deze gegevens worden verzameld via „resultaten van statistisch onderzoek" ([60]), „cijfers over dienstenvolumes" ([61]) en „onderzoek naar werklast" ([62]). Het onderzoek naar de werklast wordt één keer per jaar gedurende één maand uitgevoerd en bestrijkt alle postkantoren, distributiecentra en bezorgregio's. De verstrekking van diensten is een proces dat voor de afzonderlijke diensten in nauwkeurig omschreven handelingen is verdeeld, waarvoor op basis van de resultaten van genoemd onderzoek een standaardwerktijd is berekend. De Commissie heeft geen reden om te twijfelen aan de juistheid van de periodiciteit van de verzamelde gegevens.

(140) Tot slot, de toerekening van „onderhoudskosten netwerk" in functie van de som van i) directe kosten plus ii) indirecte exploitatiekosten plus iii) indirecte transportkosten die reeds aan diensten zijn toegerekend, is weliswaar een aanvaardbare methode, maar lijkt toch verder weg van het oorzakelijk verband dan bovengenoemde methoden van kostentoerekening.

(141) Door de aard van de meeste opbrengsten van PP kunnen deze rechtstreeks aan diensten worden toegerekend. Vandaar dat de Commissie er niet aan twijfelt dat de „verkoopopbrengsten" correct aan diensten zijn toegerekend.

(142) De Poolse autoriteiten hebben de Commissie op haar verzoek ([63]) een financieel overzicht verstrekt waarin alle resultaten zijn uitgesplitst naar dienstencategorie (universele diensten uitgesplitst naar voorbehouden en niet-voorbehouden diensten, en niet-universele diensten naar post-, financiële en overige diensten), alsook een toelichting op de methode volgens welke deze resultaten aan de diensten zijn toegerekend. Het feit dat de verlangde gegevens zijn verstrekt, bewijst dat deze boekhoudgegevens op het vereiste detailleringsniveau kunnen worden geleverd. De Commissie heeft geen aperte fout ontdekt in de methode van toerekening van „overige exploitatieresultaten" ([64]), „buitengewone resultaten" ([65]) en „financiële resultaten" ([66]) aan dienstencategorieën.

(143) De Commissie merkt tevens op dat een aanzienlijk deel van de kosten wordt toegerekend volgens de evenredigheidsmethode (ongeveer […] van alle kosten werd aan diensten toegerekend in verhouding tot eerder toegerekende kosten, met name de kosten uit de categorie „overige kosten", d.w.z. „algemene, administratieve en ontwikkelingskosten", „verkoopkosten" en bepaalde „financiële kosten" ([67])). Men zou zich bijgevolg moeten inspannen het belang van de evenredigheidsmethode voor de kostprijsadministratie zo klein mogelijk te maken, zodat een sterker verband tussen kosten en diensten wordt gelegd. Samenvattend: de toerekeningsmethode is aanvaardbaar, maar kan worden verbeterd door ervoor te zorgen dat de verdeelsleutels zo veel mogelijk zijn gebaseerd op een verband tussen de kosten van de gebruikte middelen en de diensten die met deze middelen zijn verricht.

(144) In dit verband heeft PP de Commissie laten weten dat regelmatig gedetailleerde voorschriften en procedures

([60]) Op basis van gegevens uit statistisch onderzoek wordt het volgende berekend om het gewicht/type van poststukken te kunnen bepalen: 1) gemiddelde massa van brieven en reclamepost in binnen- en buitenlands postvolume (uitgaand verkeer), onderscheiden naar voorbehouden en niet-voorbehouden diensten, 2) gemiddelde massa van postpakketten in binnen- en buitenlands postvolume (uitgaand verkeer), onderscheiden naar universele en contractdiensten, 3) gemiddelde massa van brieven en pakketten in buitenlands postvolume (ingaand verkeer), 4) indicatoren voor de verdeling van brieven en reclamepost onder voorbehouden en niet-voorbehouden diensten, 5) assortimentsopbouw officiële poststukken (onverdeeld in gewone en prioriteitspost), naar inhoud.

([61]) Voor het vaststellen van het aantal bezorgde stukken/type dienst of dienstencategorie.

([62]) Voor het vaststellen van arbeidstijden/type handelingen.

([63]) In de oorspronkelijke resultaatoverzichten waren sommige resultaten niet toegerekend aan diensten („overige exploitatieresultaten", „financiële resultaten" en „buitengewone resultaten"). Op verzoek van de Commissie verstrekten de Poolse autoriteiten geaggregeerde cijfers, waarbij alle resultaten naar de belangrijkste dienstencategorieën zijn uitgesplitst.

([64]) „Overige exploitatiekosten" werden evenredig aan reeds toegerekende kosten verdeeld. „Overige exploitatieopbrengsten" werden volledig toegerekend aan de categorie „universele diensten" voor zover het subsidies op diensten betrof die wettelijk waren vrijgesteld van heffingen. Het resterende deel van de „overige exploitatieopbrengsten" werd evenredig aan de toerekening van „overige exploitatiekosten" verdeeld.

([65]) In 2008 zijn de „buitengewone kosten" (verliezen van postkantoren in verband met natuurrampen) en „buitengewone opbrengsten" (schadeloosstellingen voor de gevolgen van natuurrampen) op dezelfde wijze aan dienstencategorieën toegerekend als de onderhoudskosten van het postnetwerk.

([66]) „Financiële opbrengen" (exclusief de opbrengsten die rechtstreeks aan een dienstencategorie konden worden toegerekend) zijn in dezelfde verhouding aan dienstencategorieën toegerekend als de „financiële kosten".

([67]) Rentekosten, nadelige wisselkoersverschillen en kosten voor het leasen van transportmiddelen en andere vaste activa.

worden ingevoerd ([68]), alsook meer verfijnde verdeelsleutels, zodat deze een betere afspiegeling vormen van de oorzakelijke verbanden die bestaan tussen het type kosten dat wordt gemaakt en de diensten waaraan ze worden toegerekend, waardoor de interne boekhouding wat nauwkeurigheid betreft, sterker wordt. Met hetzelfde doel streeft PP ook naar de volledig implementatie van een activiteitengeoriënteerde kostentoerekening in de bedrijfsadministratie, wat de traceerbaarheid van de kosten van een activiteit naar diensten absoluut ten goede zou komen.

(145) Evenzo worden specifieke voorschriften voor kostenverdeling in directe en indirecte kosten alsook voor het berekenen van verdeelsleutels regelmatig geactualiseerd. Zo is in 2007 een procedure voor directe-kostenbeheersing ([69]) gelanceerd voor het invoeren van duidelijkere voorschriften voor het beheersen van de enkelvoudige en gemeenschappelijke directe kosten die op dienstenrekeningen worden geboekt ([70]). Daarnaast zou ook het feit dat de verdeelsleutels voor indirecte kosten centraal worden vastgesteld ([71]), moeten bijdragen aan een meer homogene toepassing van die verdeelsleutels binnen de onderneming. Voorts zijn de organisatorische eenheden die verdeelsleutels berekenen, vanaf 1 januari 2007 verplicht om die ter controle aan de Financiële Administratie voor te leggen. In dit verband erkent de Commissie dat de financiële controle binnen PP — meer in het bijzonder de controleprocedures voor de boeking van directe en indirecte kosten — is verbeterd.

(146) Bovendien heeft de nationale regelgevende instantie aanbevelingen gedaan die ertoe strekken ook enkele andere zwakke punten ([72]) uit de weg te ruimen die tijdens de jaarlijkse controle zijn geconstateerd. Volgens de Poolse autoriteiten is een aantal van de aanbevelingen die tijdens de controle van 2005 en 2006 tot uitdrukking zijn gebracht al uitgevoerd ([73]) of zal dat spoedig gebeuren. Naar de mening van de Commissie is het belangrijk dat alle aanbevelingen zo snel mogelijk worden uitgevoerd om te komen tot een sterke interne boekhouding.

(147) Op basis van de door Polen verstrekte informatie over het kostentoerekeningssysteem, is de Commissie van oordeel dat PP verdeelsleutels gebruikt die een redelijk causaal verband hebben tussen de aan een dienst toegerekende kosten en de bron van die kosten. Bovendien onderkent de Commissie de inspanningen die door PP zijn geleverd voor i) het versterken van de controleomgeving in verband met managementinformatie, en ii) het verbeteren van de methode van kostentoerekening, die de grondslag vormen van de toekomstige berekening van de compensatie.

(148) Zoals al is opgemerkt onder V.2.3.3, is het voor een juiste berekening van de nettoresultaten in verband met de verplichting tot het verzorgen van een universele postdienst, alsook van de resultaten voor niet-universele postdiensten, echter nodig dat álle kosten en opbrengsten ([74]) naar behoren worden toegerekend aan de afzonderlijke voorbehouden en niet-voorbehouden diensten die onder de universele postdienst vallen en aan de niet-universele postdienst en dat geen resultaten buiten beschouwing worden gelaten.

V.2.3.5. Jaarlijkse onafhankelijke controle

(149) Ingevolge artikel 52, lid 3, van de Postwet overlegt een exploitant die universele postdiensten verricht, de voorzitter van UKE uiterlijk op 31 maart van elk jaar voor het voorafgaande jaar een verklaring waarin hij bevestigt te hebben voldaan aan de in lid 1 genoemde vereisten. Bovendien is de voorzitter van UKE gehouden de naleving te controleren van de in artikel 52, lid 4, onder 1 en 2, genoemde vereisten.

([68]) Zo heeft PP in 2006 de „Company COST Instruction" ingevoerd, waarin de methode voor het samenstellen van de verdeelsleutels voor indirecte kosten wordt beschreven en geünificeerd, alsook de methode voor het toerekenen van kosten aan diensten. Deze instructie wordt regelmatig geactualiseerd. Bovendien zijn volgens de procedure voor directe-kostenbeheersing die in 2007 is geïmplementeerd, systematisch de volgende stappen genomen: i) beoordelen of een bepaald type directe kosten feitelijk bij de uitvoering van een bepaalde dienst kan worden gemaakt, ii) controleren of directe kosten op de juiste wijze aan diensten zijn toegerekend, en iii) voortdurend controleren of directe kosten in de verschillende regionale afdelingen van de Financiële Administratie op uniforme wijze worden vastgelegd. Deze instructie beschrijft ook de procedure die moet worden gevolgd wanneer onregelmatigheden worden geconstateerd.

([69]) Nadat van de regionale afdelingen de balanswaardering is ontvangen van de activa in het grootboek die aan de directe kosten van diensten zijn gerelateerd, beoordeelt de afdeling Kostprijscalculatie van de Financiële Administratie of een bepaald type directe kosten feitelijk bij de uitvoering van een bepaalde dienst kan worden gemaakt, en controleert ze of de directe kosten op de juiste wijze onder diensten zijn verdeeld en in individuele regionale afdelingen volgens een coherent systeem zijn geboekt. Bij twijfel over de kostentoerekening, neemt de afdeling Kostprijscalculatie contact op met de betreffende regionale afdeling. Die regionale afdeling is vervolgens verplicht nogmaals de omschrijving in de bewijsstukken te controleren op basis waarvan de kosten zijn geboekt en de juistheid van de kostengroepering is beoordeeld. Wanneer uit deze verificatie blijkt dat de kosten correct zijn toegerekend, wordt de afdeling Kostprijscalculatie daarvan op de hoogte gesteld. Wanneer het tegenovergestelde blijkt, wordt de boeking gecorrigeerd en de relevante informatie aan de afdeling Kostprijscalculatie overlegd.

([70]) Zie het verslag van de nationale regelgevende instantie voor 2007.

([71]) Door de afdeling Kostprijscalculatie op de Financiële Administratie.

([72]) Bijv. in de interne-controleomgeving, zoals het ontbreken van procedures voor de uniforme toepassing van verdeelsleutels of voor het bewaken van de kwaliteit van invoergegeven, en de extreme vereenvoudiging van kostentoerekeningsmethoden.

([73]) Zo heeft PP in 2006 de „Company COST Instruction" ingevoerd, waarin de methode voor het samenstellen van de verdeelsleutels voor indirecte kosten wordt beschreven en geünificeerd, alsook de methode voor het toerekenen van kosten aan diensten. Deze instructie wordt regelmatig geactualiseerd. Bovendien zijn volgens de procedure voor directe-kostenbeheersing die in 2007 is geïmplementeerd, systematisch de volgende stappen genomen: i) beoordelen of een bepaald type directe kosten feitelijk bij de uitvoering van een bepaalde dienst kan worden gemaakt, ii) controleren of directe kosten op de juiste wijze aan diensten zijn toegerekend, en iii) voortdurend controleren of directe kosten in de verschillende regionale afdelingen van de Financiële Administratie op uniforme wijze worden vastgelegd. Deze instructie beschrijft ook de procedure die moet worden gevolgd wanneer onregelmatigheden worden geconstateerd.

([74]) Dus ook „overige exploitatieresultaten", „financiële resultaten" en „buitengewone resultaten" moeten aan diensten worden toegerekend.

(150) De „(o)penbare exploitant is gehouden de voorzitter van UKE uiterlijk op 31 juli van elk jaar het door de auditor gecontroleerde financieel verslag voor het voorafgaande jaar te overleggen, overeenkomstig het bepaalde in de Boekhoudwet van 29 september 1994 (staatsblad 2002, nr. 76, pos. 694, en staatsblad 2003, nr. 60, pos. 535) en het bepaalde onder 1 en 2".

(151) Zoals hierboven is opgemerkt, heeft de Commissie de uitvoerige verslagen ontvangen die de nationale regelgevende instantie jaarlijks samen met een onafhankelijke auditor opstelde over de nakoming van het vereiste van het voeren van een gescheiden boekhouding en het toerekenen van kosten. In die verslagen stond steeds als conclusie dat de interne boekhouding van PP was gebaseerd op algemeen aanvaarde boekhoudbeginselen en derhalve geschikt was voor het kwantificeren van de extra kosten van de universele postdienst waarmee PP was belast. Bijgevolg werd voldaan aan artikel 14, lid 3, van de postrichtlijn.

(152) Aangezien de analytische boekhouding onderdeel is van de algemene boekhouding is het belangrijk dat ook laatstgenoemde wordt gecontroleerd. De financiële overzichten van PP zijn elk jaar voorwerp van een onafhankelijk audit (zie V.2.3.1, boven). Bovendien controleert de auditor ook of de administratieve gegevens voldoen aan de vereisten van de Postwet (artikel 52).

(153) Maar het feit dat in de jaarverslagen die de nationale regelgevende instantie samen met een onafhankelijk accountantskantoor opstelde steeds staat vermeld dat de reikwijdte van de onafhankelijke jaarlijkse controle is beperkt tot een beoordeling van „de mate waarin de openbare exploitant aan de vereisten heeft voldaan die voortvloeien uit artikel 52 van de Postwet en het ministerieel besluit", en die controle zich derhalve beperkt tot bepaalde typen kosten ([75]), duidt erop dat de regelingen die tot dusver zijn getroffen ter voorkoming van overcompensatie, zonder de onder V.2.3.3 genoemde maatregelen onvoldoende zijn. De Commissie acht de reikwijdte van bedoelde controle te beperkt om het gestelde doel te bereiken, namelijk voorkomen dat geen overcompensatie plaatsvindt (zie punt 20 van de Kaderregeling en artikel 52a van de Postwet ([76])).

(154) Zoals al opgemerkt onder V.2.2, acht de Commissie het daarom noodzakelijk de reikwijdte van de jaarlijkse controle uit te breiden tot „overige exploitatieopbrengsten", „overige exploitatiekosten", „financiële opbrengsten", „financiële kosten" en „buitengewone resultaten", alsook tot „verkoopopbrengsten".

([75]) Namelijk „kosten van producten en materialen", „verkoopkosten", „algemene en administratieve kosten" en „rente op schulden ter financiering van postdiensten, waaronder begrepen wisselkoersverschillen" (zie punt 2.2 van het ministerieel besluit).

([76]) […] gelet op het beginsel dat het totale compensatiebedrag niet groter mag zijn dan het verschil tussen de kosten van universele postdiensten en de daaruit verkregen opbrengsten.

(155) Concluderend: de Commissie is van mening dat de reikwijdte van de boekhoudcontrole zodanig moet worden uitgebreid dat alle voor de berekening van de compensatie relevante kosten- en opbrengstencategorieën in aanmerking worden genomen.

V.2.3.6. Geen overcompensatie verwacht voor 2009-2011

(156) Volgens de prognose van het postbedrijf (zie onderstaande cijfers) zal het ook in de komende jaren geen nettoverlies op het uitvoeren van haar openbaredienstverplichting lijden (zie voor meer uitvoerige informatie bijlage 3). Bijgevolg is de verwachting dat in de periode 2009-2011 uit hoofde van de maatregel in kwestie geen compensatie zal worden verstrekt.

Tabel 2

(000 PLZ)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Opbrengsten openbaredienstverplichting	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Kosten openbaredienstverplichting	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Nettowinst (*)	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
% Marge (Nettowinst/ opbrengsten openbaredienstverplichting)	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

(*) Na volledige toerekening van de resultaten (inclusief financiële en overige exploitatieresultaten), uitgezonderd „buitengewone resultaten".

(157) Zoals bovenstaande tabel laat zien, vertoont de nettowinst van PP uit universele postdiensten al jaren een dalende trend. Desalniettemin voorspelt het postbedrijf voor de komende jaren van de maatregel een voortdurende verbetering van de financiële resultaten. Als reden voor deze trendbreuk wordt een programma voor kostenoptimalisatie genoemd dat eind 2008 is gelanceerd. Het programma zou tot kostenbesparingen en bijgevolg een geleidelijke verbetering van de financiële resultaten moeten leiden. Het programma is niet alleen gericht op de diensten van algemeen economisch belang, maar ook op de commerciële diensten die het postbedrijf levert, waartoe geen diensten van algemeen economisch belang behoren. Zo zullen in het kader van dit programma enkele diensten die onder de verliesgevende bijkomende activiteiten vallen, in de toekomst niet meer worden aangeboden. Daarnaast zijn enkele maatregelen ontwikkeld voor het verhogen van de inkomsten binnen en buiten de categorie „diensten van algemeen economisch belang", zoals de verkoop van overbodig onroerend goed, de modernisering van enkele financiële diensten ter vergroting van het concurrentievermogen, enz.

(158) De belangrijkste uitgangspunten die aan de prognoses ten grondslag liggen, betreffen parameters zoals de mate waarin de organisatiestructuur zal veranderen, de prijsontwikkeling voor de verschillende postdiensten, verschillen tussen standaard- en werkelijke (arbeids)kosten, personeelsbezetting en macro-economische indicatoren (groei bbp, werkloosheidsgraad, inflatiecijfers, wisselkoers EUR/PLN en USD/PLN).

(159) Bovendien, zoals hierboven reeds opgemerkt, hebben de Poolse autoriteiten aangegeven dat PP overeenkomstig de toepasselijke nationale wetgeving alleen zal worden gecompenseerd voor eventuele verliezen die in verband met het verrichten van de universele postdienst worden geleden, ofschoon volgens de Kaderregeling een „redelijke winst" mag worden gemaakt. Bijgevolg zal in het compensatiebedrag geen „redelijke winst" zijn inbegrepen, wat een extra waarborg is dat geen overcompensatie zal plaatsvinden.

(160) De Commissie heeft geen reden om te twijfelen aan de uitgangspunten voor het berekenen van de kosten en opbrengsten voor het restant van de looptijd van de maatregel. Bovendien bieden de verbeteringen die regelmatig in de controleomgeving en interne boekhouding worden aangebracht een extra waarborg dat de resultaten op de juiste wijze worden toegerekend aan de diensten van algemeen economisch belang en de diensten die daar niet toe behoren.

(161) Aangezien PP van plan is om binnenkort een nieuw kostentoerekeningssysteem in te voeren dat is gebaseerd op de methode van activiteitengeoriënteerde kostentoerekening, wenst de Commissie hierover binnen drie maanden na invoering te worden geïnformeerd, alsook over andere significante veranderingen in de interne boekhouding van PP.

VI. **TIJDSCHEMA VAN GOEDKEURING**

(162) Polen verzocht de Commissie aanvankelijk om bij het onderzoek ook het jaar 2012 te betrekken. Maar aangezien de vigerende regels voor het beoordelen van de verenigbaarheid van compensaties voor de openbare dienst- met andere woorden: de Kaderregeling — in 2011 vervallen, gaan de Poolse autoriteiten akkoord met een goedkeuring van de maatregel tot 2011.

(163) Op basis van het bovenstaande concludeert de Commissie als volgt: wanneer in de periode 2006-2011 uit hoofde van de maatregel in kwestie een compensatie wordt verleend voor het uitvoeren van de openbaredienstverplichting, dan vormt die compensatie staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het VWEU en is die staatssteun ingevolge artikel 106, lid 2, van het VWEU verenigbaar, mits onderstaande voorwaarden zijn vervuld.

VII. **CONCLUSIE**

(164) Uit het bovenstaande volgt dat de maatregel voldoet aan de vereisten van de Kaderregeling. De Commissie acht de regeling derhalve verenigbaar, mits aan de volgende voorwaarden wordt voldaan: 1) Polen verbetert de omschrijving van de parameters voor de berekening, controle en herziening van de compensatie, zodat alle resultaten aan diensten worden toegerekend volgens de algemeen aanvaarde methode, 2) Polen verbetert de regelingen voor het vermijden en in voorkomend geval terugbetalen van overcompensatie, zodat alle voor het berekenen van de compensatie relevante resultaten in aanmerking worden genomen en passende regelingen worden ingevoerd voor het terugbetalen van overcompensatie, en 3) Polen zorgt ervoor dat het nieuwe kostentoerekeningssysteem aan de vereisten van artikel 14, van de postrichtlijn blijft voldoen en stelt de Commissie in dit verband in kennis van significante veranderingen in de interne boekhouding, binnen drie maanden nadat deze veranderingen zijn doorgevoerd.

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

De maatregel die Polen voor de periode 2006-2011 heeft ingevoerd voor het verlenen van compensatie aan PP voor de nettokosten die worden gemaakt bij het uitvoeren van de verplichting tot het verrichten van een universele postdienst, is verenigbaar met de gemeenschappelijke markt in de zin van artikel 106, lid 2, van het VWEU, op voorwaarde dat aan de in artikel 2 genoemde voorwaarden wordt voldaan.

Artikel 2

Polen neemt de nodige maatregelen om:

1. de omschrijving van de parameters voor de berekening, controle en herziening van de compensatie te verbeteren, zodat alle resultaten aan diensten worden toegerekend volgens de algemeen aanvaarde methode;

2. de regelingen voor het vermijden en in voorkomend geval terugbetalen van overcompensatie te verbeteren, zodat alle voor het berekenen van de compensatie relevante resultaten in aanmerking worden genomen en passende regelingen worden ingevoerd voor het terugbetalen van overcompensatie;

3. ervoor te zorgen dat het nieuwe kostentoerekeningssysteem aan de vereisten van artikel 14 van de postrichtlijn blijft voldoen en stelt de Commissie in dit verband in kennis van significante veranderingen in de interne boekhouding, binnen drie maanden nadat deze veranderingen zijn doorgevoerd.

Artikel 3

Binnen twee maanden na kennisgeving van dit besluit stelt Polen de Commissie in kennis van de maatregelen die zijn genomen voor de tenuitvoerlegging ervan.

Artikel 4

Dit besluit is gericht tot de Republiek Polen.

Gedaan te Brussel, 15 december 2009.

Voor de Commissie
Neelie KROES
Lid van de Commissie

BIJLAGE 1

A. **Kosten voor het jaar 2006**

(miljoen PLN)

		Postdiensten	Financiële diensten	Overige	Totaal
1.	Directe kosten	[…]	[…]	[…]	[…]
2.	Indirecte kosten	[…]	[…]	[…]	[…]
2a	— exploitatiekosten	[…]	[…]	[…]	[…]
2b	— transportkosten	[…]	[…]	[…]	[…]
2c	— onderhoudskosten netwerk	[…]	[…]	[…]	[…]
2d	— overige indirecte kosten	[…]	[…]	[…]	[…]
3 = 1 + 2	KOSTEN DIENSTVERRICHTING	[…]	[…]	[…]	[…]
4.	Algemene en administratieve kosten	[…]	[…]	[…]	[…]
5.	Verkoop- en commerciële kosten	[…]	[…]	[…]	[…]
6.	Financiële kosten	[…]	[…]	[…]	[…]
7.	Overige exploitatiekosten	[…]	[…]	[…]	[…]
8 = 3 tot 7	TOTALE KOSTEN	[…]	[…]	[…]	[…]

(%)

		Postdiensten	Financiële diensten	Overige	Totaal
1.	Directe kosten	[…]	[…]	[…]	[…]
2.	Indirecte kosten	[…]	[…]	[…]	[…]
2a	— exploitatiekosten	[…]	[…]	[…]	[…]
2b	— transportkosten	[…]	[…]	[…]	[…]
2d	— onderhoudskosten netwerk	[…]	[…]	[…]	[…]
2c	— overige indirecte kosten	[…]	[…]	[…]	[…]
3 = 1 + 2	KOSTEN DIENSTVERRICHTING	[…]	[…]	[…]	[…]
4.	Algemene en administratieve kosten	[…]	[…]	[…]	[…]
5.	Verkoop- en commerciële kosten	[…]	[…]	[…]	[…]
6.	Financiële kosten	[…]	[…]	[…]	[…]
7.	Overige exploitatiekosten	[…]	[…]	[…]	[…]
8 = 3 tot 7	TOTALE KOSTEN	100,0	100,0	100,0	100,0

B. **Opbrengsten voor het jaar 2006**

(miljoen PLN)

		Postdiensten	Financiële diensten	Overige	Totaal
1.	Verkoopopbrengsten	[…]	[…]	[…]	[…]
2.	Financiële opbrengsten	[…]	[…]	[…]	[…]
3.	Overige exploitatieopbrengsten	[…]	[…]	[…]	[…]
4 = 1 tot 3	TOTALE OPBRENGSTEN	[…]	[…]	[…]	[…]

(%)

		Postdiensten	Financiële diensten	Overige	Totaal
1.	Verkoopopbrengsten	[…]	[…]	[…]	[…]
2.	Financiële opbrengsten	[…]	[…]	[…]	[…]
3.	Overige exploitatieopbrengsten	[…]	[…]	[…]	[…]
4 = 1 tot 3	TOTALE OPBRENGSTEN	100,0	100,0	100,0	100,0

BIJLAGE 2

Resultaten voor de sector postdiensten — Jaar 2006

(duizend PLN)

	Omschrijving	Postdiensten				
		Universele diensten		Totaal universele diensten	Niet-universele diensten	Totaal post-diensten
		Voorbehouden	Niet-voorbehouden			
		1	2	3 = 1 + 2	4	5 = 3 + 4
1	Verkoopopbrengsten	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2	Financiële opbrengsten	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
3	Overige exploitatieopbrengsten	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
A	Totale opbrengsten (A = 1 + 2 + 3)	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
4	Directe kosten	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
5	Indirecte kosten (5 = 5a + 5b + 5c + 5d)	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
5a	Exploitatiekosten (technologische diensten)	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
5b	Bezorgkosten	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
5c	Vaste onderhoudskosten postnetwerk	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
5d	Overige indirecte kosten	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
6	Algemene bedrijfskosten	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
7	Verkoopkosten	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
8	Financiële kosten	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
9	Overige exploitatiekosten	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
B	Totale kosten B = 4 + 5 + 6 + 7 + 8 + 9	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
C	Resultaat C = A – B	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

BIJLAGE 3

Resultaten voor de universele postdienst — 2006-2011

Opbrengsten universele postdienst

(000 PLZ)

	2006	2007	2008	2009 (*)	2010 (*)	2011 (*)
Opbrengsten openbaredienstverplichting (**)	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

(*) Prognose.
(**) Buitengewone resultaten niet inbegrepen.

Kosten universele postdienst

(000 PLZ)

	2006	2007	2008	2009 (*)	2010 (*)	2011 (*)
Kosten openbaredienstverplichting (**)	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Directe kosten	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Indirecte kosten	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Exploitatiekosten (technologische diensten)	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Bezorgkosten	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Vaste onderhoudskosten postnetwerk	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Overige indirecte kosten	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Algemene bedrijfskosten	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Verkoopkosten	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Financiële kosten	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Overige exploitatiekosten	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

(*) Prognose.
(**) Buitengewone kosten niet inbegrepen.