

# COMMISSIE

## BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

van 10 oktober 2007

betreffende de door Frankrijk toegekende staatssteun in verband met de hervorming van de financieringswijze van de pensioenen van de overheidsambtenaren ten laste van La Poste

(Kennisgeving geschied onder nummer C(2007) 4545)

(Slechts de tekst in de Franse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

(2008/204/EG)

DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met name op artikel 88, lid 2, eerste alinea,

Gelet op de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, en met name op artikel 62, lid 1, onder a),

Na de belanghebbenden overeenkomstig de genoemde artikelen te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken<sup>(1)</sup>, en gezien deze opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt:

### 1. PROCEDURE

- (1) Op 21 december 2005 presenteerden de Franse autoriteiten de Commissie de hoofdlijnen van de ontwerp-hervorming van de financieringswijze van de pensioenen van de overheidsambtenaren ten laste van La Poste.
- (2) Op 2 maart 2006 zond Frankrijk via e-mail de ontwerp-aanmelding van deze hervorming. Op 29 maart 2006 vond een prenotificatiebijeenkoms plaats. Daar heeft de Commissie benadrukt dat de ontwerp-aanmelding zeer onvolledig was en heeft zij aangegeven welke elementen ontbraken. Op 7 april 2006 verschaftte Frankrijk de Commissie een deel van de ontbrekende inlichtingen.
- (3) Op 23 juni 2006 deed Frankrijk, overeenkomstig artikel 88, lid 3, van het Verdrag, bij de Commissie aanmelding van de hervorming van de financieringswijze van de

pensioenen van overheidsambtenaren ten laste van La Poste (hierna kortweg „de hervorming” genoemd). Daarbij gaf Frankrijk aan dat het van oordeel is dat de in de aanmelding beschreven hervorming geen element van staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, van het Verdrag bevat.

- (4) Op 20 juli 2006 zond de Commissie Frankrijk een verzoek om aanvullende inlichtingen. Dit verzoek had betrekking op zowel de aangemelde hervorming als mogelijke compenserende maatregelen die La Poste in het verleden eventueel had genoten. Op 17 augustus 2006 zond Frankrijk zijn antwoord.
- (5) Bij schrijven van 12 oktober 2006 stelde de Commissie Frankrijk in kennis van haar besluit tot inleiding van de procedure van artikel 88, lid 2, van het Verdrag ten aanzien van de maatregelen in verband met de hervorming van de financieringswijze van de pensioenen van de overheidsambtenaren ten laste van La Poste.
- (6) Frankrijk diende zijn opmerkingen bij schrijven van 14 december 2006 in.
- (7) Het besluit van de Commissie tot inleiding van de procedure is in het *Publicatieblad van de Europese Unie* bekendgemaakt<sup>(2)</sup>. De Commissie nodigde de belanghebbenden uit hun opmerkingen over de betrokken maatregelen te maken.

<sup>(1)</sup> PB C 296 van 6.12.2006, blz. 6.

<sup>(2)</sup> Zie noot 1.

- (8) De Commissie heeft opmerkingen van [...] (\*) ontvangen. Zij heeft deze voor een reactie aan Frankrijk doorgezonden, en heeft op 27 februari 2007 diens opmerkingen ontvangen.
- (9) De Commissie zond Frankrijk op 12 maart en 30 mei 2007 aanvullende vragen. De antwoorden van Frankrijk werden op, onderscheidenlijk, 27 april en 8 juni 2007 ontvangen.
- (10) b) brievenpost waarvan het gewicht minder dan 50 gram bedraagt en het tarief minder dan tweemaal het openbare tarief bedraagt: vanaf 1 januari 2006 (een openstelling voor concurrentie van naar raming nog eens zo'n 7 % van de markt).
- (13) In oktober 2006 heeft de Commissie een voorstel (5) ingediend om de communautaire postmarkten, overeenkomstig de in Richtlijn 97/67/EG vermelde streefdatum, tegen 2009 volledig voor concurrentie open te stellen.

## 2. GEDETAILLEERDE BESCHRIJVING VAN DE MAATREGELEN

### 2.1. De context van de liberalisering van de postsector

- (10) Doel van het communautaire beleid in de postsector is de interne markt voor postdiensten te voltooien en, via een passend regelgevingskader, te garanderen dat alle burgers in de Gemeenschap over doelmatige, betrouwbare en kwaliteitsvolle postdiensten op het hele grondgebied van de Gemeenschap kunnen beschikken, en dit tegen betaalbare prijzen. Gezien het belang van de postdiensten voor zowel de economische welvaart als de sociale cohesie en het maatschappelijk welzijn in de Gemeenschap, gaat het hier om een prioritair terrein in het Gemeenschapsbeleid.
- (11) Deze communautaire doelstellingen op het gebied van postdiensten werden in het Gemeenschapsrecht vastgelegd in een kaderrichtlijn voor postdiensten, Richtlijn 97/67/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 1997 betreffende gemeenschappelijke regels voor de ontwikkeling van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap en de verbetering van de kwaliteit van de dienst (3), waarmee een volledig regelgevingskader voor communautaire postdiensten is vastgesteld.
- (12) Richtlijn 97/67/EG, gewijzigd bij Richtlijn 2002/39/EG (4), legt de opeenvolgende fasen van de geleidelijke en gecontroleerde openstelling van de markt vast en beperkt verder de dienstensectoren die kunnen worden voorbehouden. Volgens Richtlijn 97/67/EG kunnen de lidstaten aan de toepassing van de mededingingsregels onttrekken:
- a) brievenpost waarvan het gewicht minder dan 100 gram bedraagt en het tarief minder dan driemaal het openbare tarief bedraagt: vanaf 1 januari 2003 (een openstelling voor concurrentie van naar raming zo'n 9 % van de markt);
- (14) In Frankrijk is de universele postdienst gedefinieerd als een geheel bestaande uit de gereserveerde diensten (binnen- en buitenlandse brievenpost, daaronder begrepen direct mail, binnen de gewichts-/tariefgrenzen van Richtlijn 97/67/EG) en, op nationaal en internationaal niveau, nationale en internationale diensten voor postpakketten van maximaal 20 kg, de volledige kranten- en tijdschriftendistributie, en de diensten voor aangetekende zendingen, zendingen met aangegeven waarde en doorzending van post.
- (15) Een typisch kenmerk van de Franse markt is het belang van de upstreamconcurrentie (zoals bv. de *worksharing*). Voor downstreamactiviteiten ontwikkelt zich, met name door initiatieven van ondernemingen in de krantensector, de concurrentie zowel voor niet-geadresseerde als geadresseerde brievenpost. Voor bulkmailing zijn in de grote steden lokale spelers actief voor poststukken van meer dan 50 gram. Tot slot is de markt voor expressezendingen en pakketten geliberaliseerd; daar krijgen nationale en internationale spelers met elkaar te maken (6).

### 2.2. De begunstigde van de maatregelen

- (16) Door de Franse wet nr. 90-568 van 2 juli 1990 betreffende de organisatie van de openbare post- en telecommunicatiedienst (hierna „de wet van 1990” genoemd) werd het vroegere directoraat-generaal Telecommunicatie omgevormd tot twee publiekrechtelijke rechtspersonen: La Poste en France Télécom.
- (17) La Poste is sinds 1 januari 1991 een autonome publiekrechtelijke exploitant (*exploitant autonome de droit public*). In het kader van een beheersovereenkomst (*contrat plan*) met de Staat oefent La Poste haar activiteiten uit in de sectoren brievenpost, exprespakketten, financiële diensten en brede publiek.

(\*) Weggelaten bedrijfsgevoelige informatie is met vierkante haken aangegeven.

(3) PB L 15 van 21.1.1998, blz. 14. Richtlijn laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 1882/2003, PB L 284 van 31.10.2003, blz. 1.

(4) PB L 176 van 5.7.2002, blz. 21.

(5) Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 97/67/EG met betrekking tot de volledige voltooiing van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap, COM(2006) 594 definitief van 18.10.2006.

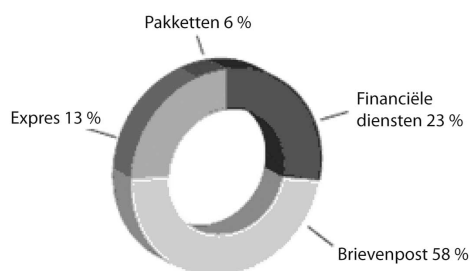
(6) Zie *The Impact on Universal Service of the Full Market Accomplishment of the Postal Internal Market in 2009, Annexes — May 2006*, studie in opdracht van de Commissie (beschikbaar onder [http://ec.europa.eu/internal\\_market/post/doc/studies/2006-impact-annexes\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/studies/2006-impact-annexes_en.pdf)).

- (18) La Poste en haar dochterondernemingen vormen een overheidsconcern dat, binnen de voorwaarden die zijn vastgesteld in de instrumenten die gelden voor elk van de terreinen waarop het actief is, opdrachten van algemeen economisch belang vervult en actief is in sectoren die voor concurrentie open staan.
- (19) Ingevolge Richtlijn 97/67/EG is La Poste bij wet nr. 99-533 van 25 juni 1999 tot oriëntatie voor de inrichting en de duurzame ontwikkeling van het nationale grondgebied aangesteld als aanbieder van de universele postdienst in Frankrijk. Zij verzorgt, in de binnen- en buiten-

landse poststromen, de openbare dienst van de postverzending, die de universele postdienst omvat, en met name de openbare dienst van het transport en de distributie van kranten en tijdschriften die de specifieke regeling genieten waarin de *Code des postes et des communications électroniques* (Wetboek post en elektronische communicatie) voorziet. Zij verzorgt ook alle andere diensten inzake het ophalen, sorteren, vervoeren en bestellen van postzendingen, van brieven in alle vormen, van voorwerpen en van goederen. Zij oefent haar financiële activiteiten uit op de voorwaarden van artikel L.518-2 van de *Code monétaire et financier* (Monetair en financieel wetboek).

- (20) De omzet van La Poste kan als volgt worden uitgesplitst (bron: Jaarverslag van het La Poste-concern 2005):

#### OMZET UITGESPLITST NAAR ACTIVITEITEN



	× mln EUR	
	2004	2005
BRIEVENPOST	10 873	11 242
EXPRES	2 387	2 534
PAKKETTEN	1 097	1 155
FINANCIËLE DIENSTEN	4 292	4 366

- (21) De klanten van La Poste kunnen worden uitgesplitst in ondernemingen (die goed zijn voor 90 % van haar activiteiten inzake brievenpost en pakketten/exprespost), en particulieren (die goed zijn voor de resterende 10 % van haar omzet in diezelfde sectoren). Wat de financiële dienstverlening betreft, is de situatie omgekeerd: hier zijn de particulieren goed voor 95 % van de netto-opbrengsten uit het bankbedrijf.
- (22) De medewerkers van La Poste hebben twee verschillende rechtsposities:
- de ambtenaren, die tot de overheidsambtenaren behoren. Toen door de wet van 1990 rechtspersoonlijkheid aan La Poste werd toegekend, werd de rechtspositie van de werknemers van de dienst Posterijen die ten laste van La Poste kwam, niet gewijzigd, omdat de regering zich ertoe verbonden had de ambtenarenstatus van de ten laste van La Poste komende ambtenaren te behouden;
  - de werknemers in een privaatrechtelijke dienstbetrekking.
- (23) De respectieve medewerkers van La Poste kunnen als volgt worden uitgesplitst (bron: Jaarverslag van het La Poste-concern 2005):

(in equivalent medewerker/jaar)	31.12.2005	31.12.2004
Ambtenaren	180 558	190 261
Werknemers	122 847	119 025
Totaal	303 405	309 286

- (24) Sinds 1990 heeft La Poste de indienstneming van ambtenaren afgebouwd en neemt zij in hoofdzaak werknemers in een privaatrechtelijke dienstbetrekking in dienst. La Poste heeft namelijk, binnen de beperkingen die worden opgelegd door de inachtneming van de ambtenarenstatus en de wettelijke beperkingen, een geleidelijk proces ingezet van wijziging van de rechtspositie van haar medewerkers — door ambtenaren die met pensioen gaan, te vervangen door werknemers in een privaatrechtelijke dienstbetrekking. Voor de komende jaren, waarin een groot aantal ambtenaren met pensioen zal gaan, verwacht La Poste deze vervanging van ambtenaren door werknemers in een privaatrechtelijke dienstbetrekking voort te zetten.

### 2.3. De betrokken maatregelen

#### 2.3.1. Beschrijving van de financieringswijze van de pensioenen van de overheidsambtenaren ten laste van La Poste vóór de wet van december 2006

##### **Pensioenregeling voor overheidsambtenaren**

- (25) De pensioenregeling voor overheidsambtenaren wordt geregeld door de *Code des pensions civiles et militaires de retraite* (Wetboek burgerlijke en militaire pensioenen).
- (26) Volgens de Rekenkamer (*Cour des comptes*) <sup>(7)</sup> bestaat deze regeling uit een op het salaris ingehouden pensioenbijdrage (7,85 %) en een werkgeversbijdrage voor de overheidsinstellingen die gedetacheerde ambtenaren in dienst hebben (33 %). Daarentegen bestaat er, juridisch gezien, geen „werkgevers”-bijdrage voor de ambtenaren die bij de Staat in dienst zijn. Toch is het mogelijk om, door de pensioenuitgaven die (na toerekening van de opbrengsten uit de heffingen op de salarissen) ten laste van de Staat blijven, af te zetten tegen de salarissom voor werkende ambtenaren, een „werkgevers”-bijdragepercentage te berekenen, dat vaak als impliciet percentage wordt bestempeld <sup>(8)</sup>. Voor 2003 zou, volgens ramingen van het ministerie van Economie, Financiën en Industrie, het impliciete bijdragepercentage ten laste van de Staat als werkgever, 51,9 % belopen, waarvan 44,7 % voor burgerpersoneel en 91,8 % voor militair personeel; voor civiele ambtenaren betekent dit een percentage dat driemaal hoger ligt dan het percentage resulterend uit de wet- en regelgeving en de collectieve arbeidsovereenkomsten zoals die in de particuliere sector gelden <sup>(9)</sup>.

##### **Basispensioenregeling voor de ambtenaren bij La Poste**

- (27) De ambtenaren die bij La Poste in dienst zijn, behoren tot het overheidsapparaat van de Staat. Op grond daarvan, en overeenkomstig artikel 20 van wet nr. 83-634 van 13 juli 1983 betreffende de rechten en verplichtingen van de ambtenaren, vallen zij onder de pensioenregeling van burgerlijke en militaire personeelsleden van de Staat, die door de *Code des pensions civiles et militaires de retraite* wordt geregeld. De overheidsambtenaren ten laste van La Poste genieten ten opzichte van andere overheidsambtenaren geen specifiek voordeel wat betreft pensioenen. Bovendien neemt La Poste, in tegenstelling tot de overige overheidsbedrijven, niet aan een bijzondere ondernemings- of bedrijfstakregeling deel.
- (28) Ingevolge artikel 30 van de wet van 1990 <sup>(10)</sup> blijft de Staat juridisch garant staan voor de ambtenarenstatus van overheidsambtenaren ten laste van La Poste en blijft hij voor de betaling van hun pensioenen verantwoordelijk. De pensioenuitkering voor de ambtenaren, daaronder begrepen de ambtenaren die ten laste van La Poste vallen <sup>(11)</sup>, wordt jaarlijks goedgekeurd in de begrotingswet.
- (29) La Poste heeft geen greep op de beslissingen over de pensioenregeling van overheidsambtenaren die te haren laste komen. Zij heeft noch op de hoogte van de ingehouden bijdragen noch op de omvang van de uitkeringen enige invloed.
- (30) In artikel 30 van de wet van 1990 is bepaald dat La Poste voor de overheidsambtenaren die te haren laste vallen, het financiële evenwicht van het sociaalzekerheidsstelsel moet garanderen. Volgens dat artikel moet La Poste de volledige financiering op zich nemen van de door de Staat aan haar ambtenaren uitgekeerde pensioenen, door de bedragen die de Staat uitkeert terug te betalen (na afhouding van de door de werkende ambtenaren betaalde bijdragen):

<sup>(7)</sup> Verslag van het Cour des comptes, *Les pensions des fonctionnaires civils de l'État*, april 2003.

<sup>(8)</sup> Volgens het Cour des comptes is dit impliciete percentage bovendien onvolledig, omdat het geen rekening houdt met de beheerskosten van de regeling.

<sup>(9)</sup> In 2003 bedroeg het percentage van de werkgeversbijdrage voor werknemers uit de particuliere sector 15,46 % voor gewone werknemers en 15,60 % voor kaderleden.

<sup>(10)</sup> Artikel 30 van de wet van 1990 bepaalt dat de betaling en het beheer van de krachtens de *Code des pensions civiles et militaires de retraite* aan de ambtenaren van La Poste toegekende pensioenen door de Staat plaatsvindt.

<sup>(11)</sup> Onder „overheidsambtenaren ten laste van La Poste” worden alle overheidsambtenaren begrepen die bij La Poste in dienst zijn, dan wel gepensioneerde ambtenaren van La Poste of de vroegere dienst Posterijen.

„In ruil, [is La Poste verplicht] tot betaling aan de Schatkist van:

- a) het bedrag dat op het salaris van de ambtenaar wordt ingehouden en waarvan het percentage wordt bepaald in artikel L. 61 van de Code des pensions civiles et militaires de retraite;
- b) een aanvullende bijdrage ter dekking van alle uitgaven ten behoeve van de aan gepensioneerde ambtenaren uitgekeerde en nog uit te keren pensioenen.”
- (31) Deze financieringswijze is een afwijking van het gemene recht. De „werkgevers”-bijdrage van La Poste maakt deel uit van een toegezegd-pensioenregeling, omdat zij is bedoeld om het jaarlijks door de Staat uitgekeerde pensioenbedrag te dekken, zonder dat er enige correlatie bestaat met het aantal werkende ambtenaren dat binnen La Poste bijdragen betaalt. Anders dan een werkgever van gemeen recht in een omslagstelsel, betaalt La Poste geen „bevrijdende” bijdrage, maar moet zij ingevolge de wet van 1990 de pensioenregeling voor haar ambtenaren in evenwicht houden.
- (32) In de Doelstellingen- en vooruitgangsovereenkomst (*contrat d'objectif et de progrès*) die de beheersovereenkomst tussen de Staat en La Poste voor de periode 1998-2001 is en voor de boekjaren 2002 en 2003 werd verlengd, en nadien in de Prestatie- en convergentieovereenkomst (*contrat de performances et de convergences*) voor de periode 2003-2007 werd deze terugbetaling gestabiliseerd in constante euro's van 1997 (hierna „het plafond van 1998” genoemd). Het gedeelte van de door de Staat uitgekeerde pensioenen dat niet is gedekt door de „werkgevers”-bijdrage van La Poste of door de pensioenbijdrage van ambtenaren, blijft ten laste van de Staat.
- (33) Onderstaande tabel geeft (in miljoen EUR) de bijdragen die La Poste sinds 1998 aan de Staat betaalt (gestabiliseerd in constante euro's), en de pensioenuitkeringen van de Staat aan ambtenaren ten laste van La Poste.

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Geactualiseerde waarde per 30.6.2006
Disconteringsvoet	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Uitgekeerde pensioenen <sup>(1)</sup>	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Bijdrage La Poste („werkgever”)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Pensioenbijdrage (ambtenaren)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

<sup>(1)</sup> Gegevens over de uitvoering van de begroting

- (34) Het totaalbedrag van de pensioenlasten die de Staat in de periode 1998-2005 op zich heeft genomen, bedraagt dus volgens Frankrijk per 30 juni 2006 ongeveer [...].
- (35) De op La Poste drukkende verplichting om de regeling financieel in evenwicht te houden, zou — indien geen hervorming plaatsvindt — meebrengen dat een verplichting van La Poste ten aanzien van de Staat in een post buiten de balanstelling wordt geboekt. Bij de overschakeling op de *International Financial Reporting Standards* (hierna „de IFRS” genoemd), die uiterlijk in 2007 moet plaatsvinden, zou deze post als een voorziening worden geboekt. Aangezien La Poste op de markt spaargelden aantrekt maar niet ter beurse is genoteerd, werd besloten dat zij op de IFRS zou overschakelen vanaf de publicatie van haar halfjaarrekeningen 2007.
- (36) Het in een post buiten de balanstelling van La Poste geboekte bedrag van de verplichtingen uit hoofde van de rechten die de ambtenaren op 31 december 2005 hebben opgebouwd, bedraagt 76 miljard EUR (waarvan 34 miljard EUR betrekking heeft op de rechten die de nog werkende ambtenaren hebben opgebouwd). Volgens de ramingen van Frankrijk stemt [...] miljard EUR overeen met de rechten die werden opgebouwd vóór de oprichting van La Poste, dus tijdens de periode dat de voornaamste activiteiten van La Poste nog niet voor concurrentie openstonden.

- (37) De geleidelijke afbouw van de indienstneming van ambtenaren sinds 1990 <sup>(12)</sup> en de toegenomen levensverwachting brengen automatisch met zich dat La Poste sinds 1990 een pensioenbedrag <sup>(13)</sup> moet uitkeren dat steeds groter wordt in verhouding tot de salarissom van de ambtenaren die bij La Poste in dienst blijven.

#### **Aanvullend-pensioenregeling voor ambtenaren bij La Poste**

- (38) Met artikel 76 van wet nr. 2003-775 van 21 augustus 2003 betreffende de hervorming van de pensioenen werd de *Retraite Additionnelle de la Fonction Publique* (hierna „RAFP” genoemd) ingesteld, een sinds 1 januari 2005 verplichte aanvullend-pensioenregeling bij de overheid. Deze pensioenregeling is een omslagregeling op basis van voorzieningen en met punten, die de opbouw van pensioenrechten moet mogelijk maken. De regeling wordt beheerd door een *établissement de retraite additionnelle de la fonction publique* (instelling aanvullend-pensioenregeling voor overheidsambtenaren — hierna „RAFP-fonds” genoemd), een administratieve overheidsinstelling die onder toezicht van de Staat staat.
- (39) La Poste draagt aan de RAFP bij ten behoeve van de overheidsambtenaren die te haren laste komen, en betaalt maandelijks aan het RAFP-fonds haar als werkgever verschuldigde bijdragen en de rechtstreeks op het salaris van de ambtenaren ingehouden bijdragen. De „werkgevers”-bijdragen die La Poste uit hoofde van de RAFP betaalt, zijn „bevrijdend” (dit wil zeggen dat de onderneming hiermee haar premieverplichtingen nakomt).

#### **Vervroegde-uittreedingsregeling voor overheidsambtenaren ten laste van La Poste**

- (40) Evenals alle overige overheidsambtenaren, kunnen de ambtenaren ten laste van La Poste gebruikmaken van vervroegde-uittreedingsregelingen voor ambtenaren: de regeling inzake geleidelijke uittreding en het eindloopbaanverlof.
- (41) De kosten van deze vervroegde-uittreedingsregelingen worden volledig gedragen door La Poste wat betreft de ambtenaren die te haren laste vallen. Daartoe is in de boekhouding een voorziening opgenomen voor ambtenaren die onder een van deze vervroegde-uittreedingsregelingen vallen.

#### **2.3.2. De hervorming en de taux d'équité concurrentiel (TEC)**

#### **Rechtsgrondslag voor de hervorming**

- (42) De nationale rechtsgrondslag voor de hervorming van de bestaande financieringswijze van de pensioenen van overheidsambtenaren ten laste van La Poste zal worden gevormd door de wijziging van artikel 30 van de wet van 1990 en de opdrachtomschrijving (*cahier des charges*) voor La Poste die bij decreet nr. 90-1214 van 29 december 1990 werd goedgekeurd. In artikel 46 van die opdrachtomschrijving wordt met name vastgelegd hoe La Poste aan de Staat de pensioenlasten zal vergoeden die haar door de wet van 1990 zijn opgelegd.
- (43) De omzetting van de hervorming in nationaal recht vooronderstelt, naast de aanpassing van deze beide instrumenten, dat precies wordt bepaald hoe de „bevrijdende” „werkgevers”-bijdrage wordt vastgesteld en uitgekeerd die ten laste komt van La Poste ter vervanging van de terugbetaling van de pensioenlasten aan de Staat.

<sup>(12)</sup> Indienstnemingen bij La Poste sinds 1990:

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
In dienst genomen ambtenaren	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
In dienst genomen werknemers	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

<sup>(13)</sup> En dit ondanks de stabilisering in constante euro's vanaf 1998.

- (44) De wetgevende bepalingen, die de Commissie in een ontwerp-versie waren gezonden als bijlage bij de opmerkingen van Frankrijk ten aanzien van het besluit tot inleiding van de procedure, zijn ongewijzigd goedgekeurd door het Parlement en vormen thans artikel 150 van de aanvullende begrotingswet 2006 (*loi de finances rectificative pour 2006*) <sup>(14)</sup>.
- (45) Deze bepalingen hebben momenteel als belangrijkste gevolg dat de door La Poste betaalde „werkgevers“-bijdrage een „bevrijdend“ karakter krijgt.
- (46) In artikel 150 van de aanvullende begrotingswet 2006 wordt ook voorzien in het beginsel van een *taux d'équité concurrentielle* (correctiefactor voor een eerlijke concurrentie — hierna „TEC“ genoemd) en wordt voor de vaststelling van de berekeningsmethode en de betaling van de „werkgevers“-bijdrage verwezen naar een decreet. Dit decreet is op 2 januari 2007 bekendgemaakt <sup>(15)</sup>. Overigens wordt in dat artikel 150 het verloop van de financiële stromen gewijzigd: de bijdrage passeert nu langs het *établissement public national de financement des retraites de La Poste* (nationale overheidsinstelling voor de financiering van de pensioenen bij La Poste — hierna „het pensioenfonds van La Poste“ genoemd) <sup>(16)</sup> en wordt niet langer rechtstreeks aan de Staat betaald.

### Opzet van de hervorming

- (47) De opzet van de aangemelde hervorming is, volgens Frankrijk, kort gezegd, de huidige bijdrage van La Poste te vervangen door een analoge bijdrage waardoor de pensioenlasten voor La Poste in lijn komen met die van haar concurrenten, en die een „bevrijdend“ karakter heeft.
- (48) In het kader van deze hervorming zal La Poste vanaf 2006 een op de TEC gebaseerde „bevrijdende“ „werkgevers“-bijdrage betalen. Deze wordt zodanig berekend dat de op basis van de salarissen berekende loonheffingen (verplichte socialezekerheidsbijdragen en fiscale inhoudingen) bij La Poste op een zelfde niveau worden gebracht als voor de overige ondernemingen uit de transportsector en het bankbedrijf die onder de gemeenschappelijke regeling voor sociale premies vallen. Aanvankelijk wilde Frankrijk deze berekening uitsluitend toepassen voor de risico's die werknemers in particuliere ondernemingen en overheidsambtenaren gemeen hebben <sup>(17)</sup>.
- (49) Aangezien de premiegrondslagen en de premiepercentages voor ambtenaren verschillen van die voor werknemers in een privaatrechtelijke dienstbetrekking en de premies van sector tot sector licht kunnen verschillen, is de voor een gelijkshakeling gehanteerde methodiek op een reconstructie gebaseerd.
- (50) Zoals in het besluit tot inleiding van de procedure werd uiteengezet, begint de berekening met een reconstructie van wat de loonkosten waren geweest ingeval een concurrent die werknemers in dienst had die aan het gemeen recht inzake sociale premies (daaronder begrepen pensioenen) waren onderworpen, een werknemer eenzelfde nettosalaris wilde garanderen als de ambtenaren van La Poste, bij een identieke loopbaan en in een identieke sector.

<sup>(14)</sup> *Loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006.*

<sup>(15)</sup> *Décret n° 2007-3 du 1<sup>er</sup> janvier 2007 portant les modalités de détermination et de versement de la contribution employeur libérateur au titre des fonctionnaires de La Poste.*

<sup>(16)</sup> Deze openbare instelling werd opgericht bij *décret n° 2006-1625 du 19 décembre 2006 portant création de l'Établissement public national de financement des retraites de La Poste.*

<sup>(17)</sup> Voor de Franse autoriteiten betroffen de gemeenschappelijke risico's (met name ouderdom, gezin, ziekte, zwangerschap en bevalling, arbeidsongevallen, beroepsopleiding) de risico's die worden gedekt door alle loonheffingen, daaronder begrepen de inhoudingen in het kader van cao's, die gelden voor, onderscheidenlijk, de postsector en het bankbedrijf (de vergelijking omvat ook het zgn. *complément bancaire*, een door de banken betaalde extra pensioenpremie ten belope van 4 % van de totale loonsom). Uitesloten waren de premies betaald ter dekking van het werkloosheidsrisico's en de verzekering tegen het risico op niet-betaling van het loon in het geval van een *surséance* van betaling (*redressement judiciaire*) of een liquidatie (*liquidation judiciaire*) (*Association pour la Gestion du régime de garantie des créances des Salariés* — AGS). Parallel daarmee, werd de bijzondere solidariteitsbijdrage die is ingevoerd bij wet nr. 82-939 van 4 november 1982 betreffende de bijzondere solidariteitsbijdrage ten faveure van werknemers zonder werk ingevoerd en die uitsluitend door ambtenaren is verschuldigd, van deze vergelijking uitesloten. Voorts keert La Poste zelf aan de ambtenaren die zij in dienst heeft, de financiële vergoedingen uit wegens werkonderbreking door ziekte, zwangerschap en bevalling, vaderschap en adoptie, terwijl haar concurrenten voor deze uitkeringen premies betalen. Deze door La Poste uitgekeerde vergoedingen belopen meer dan [...] % van het brutobasisalaris (*traitement indiciaire brut* — TIB), hetgeen overeenstemt met het verschil tussen de voor werknemers in een privaatrechtelijke dienstbetrekking geldende premiepercentages en die voor ambtenaren. Deze werden niet in rekening genomen bij de oorspronkelijk aangemelde TEC, terwijl dat voor de door de concurrenten betaalde premies wel het geval was.

- (51) De „bevrijdende” bijdrage die La Poste na de hervorming aan de Staat zal betalen, is gelijk aan het saldo van de aldus gereconstrueerde loonkosten en de reële salariskosten van de ambtenaren (pensioenen niet meegerekend). De aldus berekende bijdrage vervangt de bijdrage van La Poste uit hoofde van artikel 30 van de wet van 1990. Deze zal door La Poste aan een openbare beheersinstantie worden betaald.
- (52) Afgezet tegen het brutobasissalaris (*traitement indiciaire brut* — TIB) <sup>(18)</sup> van ambtenaren in dienst bij La Poste, bepaalt deze bijdrage de hoogte van de premies voor La Poste, de zgn. *taux d'équité concurrentielle* (TEC). Deze bijdrage wordt jaarlijks berekend, om rekening te kunnen houden met de reële ontwikkeling van de beloningen van ambtenaren die bij La Poste in dienst zijn, en met de ontwikkelingen die een rol spelen bij de hoogte van de loonheffingen van gemeen recht.
- (53) De berekening van de „bevrijdende” bijdrage van La Poste is dus gebaseerd op een gelijkschakeling van de hoogte van de loonheffingen op de salarissen/lonen tussen La Poste en de andere ondernemingen in de transportsector en het bankbedrijf die onder het gemene recht vallen. Deze methode garandeert dus geen gelijkschakeling van de totale loonkosten (salarissen/lonen en premies).
- (54) De nieuwe berekeningswijze van de bijdrage van La Poste heeft geen impact op de individuele situatie van de ambtenaren ten laste van La Poste, wat betreft pensioenrechten, premies of rechtspositie.

***Bij de hervorming gemaakt onderscheid volgens de bedrijfssegmenten van La Poste***

- (55) Aangezien La Poste actief is in twee sectoren — postdiensten en bankbedrijf — met verschillende „werkgevers”-bijdragen van gemeen recht, worden in de praktijk twee TEC's berekend:
- de eerste geldt voor de groep ambtenaren die actief is in het bedrijfssegment „brievenpost/pakketten” en wordt berekend in verhouding tot de premies van de ondernemingen in de transportsector, waarvan de postactiviteiten deel uitmaken. Op basis van de gegevens voor 2005 wordt de „post”-TEC initieel geraamd op 36,5 % van de totale brutobasissalarissen in dit segment;
  - de tweede factor geldt voor de bij La Banque Postale gedetacheerde ambtenaren of de ambtenaren die in het bedrijfssegment „hulpbronnen” <sup>(19)</sup> actief zijn, en wordt berekend ten opzichte van de door de banken betaalde premies. Op basis van de gegevens voor 2005 wordt de „bank”-TEC initieel geraamd op 40,9 % van de totale brutobasissalarissen in dit segment.
- (56) Jaarlijks kan een algemene TEC worden bepaald als het gewogen gemiddelde van deze beide percentages, waarbij de weging gebeurt op basis van de totale som van de brutobasissalarissen in elk van beide segmenten. Op basis van de gegevens voor 2005 wordt de algemene TEC initieel geraamd op 37,2 % van de totale brutobasissalarissen bij La Poste.

<sup>(18)</sup> Het brutobasissalaris (TIB) is het belangrijkste onderdeel van de beloning van de ambtenaren en is afhankelijk van hun index, die dan weer door hun aantal dienstjaren wordt bepaald. De onderdelen van de beloning van de ambtenaren worden bepaald door artikel 20 van wet nr. 83-634 van 13 juli 1983 betreffende de rechten en verplichtingen van ambtenaren.

<sup>(19)</sup> Dit bedrijfssegment, zonder rechtspersoonlijkheid, beheert alle menselijke en materiële hulpbronnen ten behoeve van de activiteiten verricht in het kader van de overeenkomsten tussen La Poste en La Banque Postale (bv. de voorwaarden waarop La Banque Postale voor haar zakelijke keten op La Poste-medewerkers een beroep kan doen).



**Overgangperiode**

- (57) De TEC zoals die zo-even werd beschreven, zal geleidelijk — na een overgangperiode van vier jaar — worden toegepast. In 2006 zal de „bevrijdende” bijdrage van La Poste zodanig worden vastgesteld dat de hoogte van de bijdrage in euro overeenkomt met de hoogte van de bijdrage krachtens de bestaande regeling (thans geraamd op rond [...]% van de totale brutobasissalarissen). Voor de periode 2007-2009 wordt de hoogte van de bijdrage bepaald door de TEC in 2007 te verhogen met een tijdelijke extra bijdrage van [...]% van de totale brutobasissalarissen, in 2008 met een tijdelijke extra bijdrage van [...]% en in 2009 met [...]%. Deze aanvullende premie komt vanaf 2010 te vervallen.
- (58) Op basis van deze regeling zou de ontwikkeling van de initiële algemene TEC <sup>(20)</sup> voor de overgangperiode als volgt moeten zijn (raming op basis van de gegevens over 2005):

	2006	2007	2008	2009	2010
Premiepercentage	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

**Eenmalige forfaitaire bijdrage**

- (59) Op 29 december 2006 heeft La Poste een eenmalige forfaitaire bijdrage van 2 miljard EUR <sup>(21)</sup> betaald aan het pensioenfonds van La Poste. Deze bijdrage is in 2006 in één keer betaald.
- (60) Het beginsel en het bedrag van deze bijdrage zijn vastgesteld via onderhandelingen tussen de Staat en La Poste. Het bedrag ervan is een afweging tussen de onmiddellijke begrotingsbehoeften van de Staat en de draagkracht van La Poste. [...]
- (61) De verschillende entiteiten van het La Poste-concern dragen in verhouding tot de totale salarissom van de overheidsambtenaren die rechtstreeks bij hen in dienst zijn, bij aan de betaling van de eenmalige forfaitaire bijdrage, volgens onderstaande tabel:

	Brutosalarissom ambtenaren (× mln EUR) Basis 2004	Eenmalige forfaitaire bijdrage
Moedermaatschappij	[...]	[...]
La Banque Postale	[...]	[...] <sup>(1)</sup>
Sofipost	[...]	[...]
Geopost	[...]	[...]
Totaal	[...]	[...]

<sup>(1)</sup> De kwestie van de verdeling van deze bijdrage binnen het La Poste-concern, met name ten aanzien van La Banque Postale, wordt hier niet door de Commissie onderzocht, maar zal in een later besluit worden behandeld.

**Integratie van de pensioenregeling voor ambtenaren ten laste van La Poste in de algemene regelingen**

- (62) Volgens Frankrijk is de integratie van de pensioenregeling voor ambtenaren ten laste van La Poste in de gemeenschappelijke regelingen een van de mogelijkheden die voor de Staat openstaan. Momenteel hebben met de algemene pensioenregelingen nog geen onderhandelingen plaatsgevonden, al is Frankrijk voornemens dergelijke onderhandelingen zo snel mogelijk aan te vatten.

<sup>(20)</sup> Wel zal het percentage voor het bancaire bedrijfssegment niet afnemen zodra hij de „bank”-TEC heeft bereikt (op basis van de gegevens over 2005 geraamd op [...]%).

<sup>(21)</sup> Zie artikel 150 van de aanvullende begrotingswet 2006.

### 3. REDENEN VOOR HET INLEIDEN VAN DE PROCEDURE

- (63) Na een voorlopig onderzoek constateerde de Commissie in de eerste plaats dat La Poste door de aangemelde hervorming bevrijd wordt van de lasten die zij krachtens de wet van 1990 had moeten dragen. Zo heeft de Commissie zich afgevraagd of de lasten waarvan La Poste in dit geval wordt bevrijd, in hun geheel overeenstemmen met „abnormale” lasten in de zin van de communautaire rechtspraak. Met name in het arrest-Combus<sup>(22)</sup> lijkt het Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen (hierna „het Gerecht” genoemd) kosten welke voortvloeien uit een afwijkend statuut van het personeel van een onderneming die zich ten gevolge van een hervorming in een situatie van gemeen recht bevindt — dus in een situatie die identiek is aan die van haar concurrenten wat het personeelsbeheer betreft — als „abnormale” lasten te beschouwen<sup>(23)</sup>. Frankrijk heeft echter in casu geen enkele wetsbepaling aangenomen om het bijzondere dienstverband van de ambtenaren van La Poste, of de wijze waarop zij hun pensioenrechten verwerven, af te schaffen of te wijzigen.
- (64) Vervolgens betoogde Frankrijk dat met de hervorming werd beoogd de lasten die La Poste als gevolg van pensioenuitkeringen aan haar overheidsambtenaren draagt, geleidelijk op één lijn te brengen met die van haar concurrenten. De Commissie betwijfelde echter dat er na de tenuitvoerlegging van de hervorming daadwerkelijk sprake zou zijn van een eerlijke concurrentiesituatie.
- (65) Ten slotte zou La Poste, volgens Frankrijk, in het verleden geen andere compenserende maatregelen hebben genomen die, op het tijdstip van de toekenning ervan, waren bestemd om de gevolgen te neutraliseren van de additionele lasten die werden opgelegd met de adhocregeling van La Poste ten behoeve van de financiering van de ambtenarenpensioenen. Sinds 1998 betaalt La Poste, in strijd met de verplichting uit hoofde van artikel 30 van de wet van 1990, aan de Staat niet de totale kosten terug van de pensioenen die aan de ambtenaren worden uitgekeerd.
- (66) Rekening houdend met bovenstaande overwegingen kon de Commissie in dat stadium niet uitsluiten dat met de maatregelen La Poste geen economisch voordeel werd verleend en dat zij geen elementen van staatssteun inhouden.
- (67) De Commissie vroeg zich af of de onderzochte maatregelen, in de aanname dat zij staatssteun inhouden, verenigbaar konden worden verklaard uit hoofde van de afwijkingen van artikel 87, lid 3, onder c), van het Verdrag.
- (68) In het verleden heeft de Commissie steunmaatregelen toegestaan die ondernemingen in een bepaalde sector bevrijdden van sectorspecifieke pensioenverplichtingen die hoger waren dan die welke in het kader van het algemene pensioenstelsel van toepassing waren en die tijdens de periode dat er een monopolie bestond, waren vastgesteld<sup>(24)</sup>. De maatregelen waarop de onderhavige beschikking ziet, hebben ten doel de lasten die La Poste als gevolg van pensioenuitkeringen aan overheidsambtenaren ten laste van La Poste draagt, geleidelijk in lijn te brengen met de pensioenlasten van haar concurrenten. De Commissie kon in dat stadium evenwel niet concluderen dat La Poste zich daadwerkelijk in een situatie bevond welke met die van haar concurrenten vergelijkbaar was, anders zou zijn gebleken dat de steun noodzakelijk was om de voordelen van de liberalisering van de markt voor postdiensten ten volle te kunnen benutten.
- (69) Frankrijk heeft zich tijdens de procedure niet op artikel 86, lid 2, van het Verdrag beroepen.

<sup>(22)</sup> Arrest van 16 maart 2004, zaak T-157/01, Danske Busvognmænd / Commissie, Jurispr. 2004, blz. II-917.

<sup>(23)</sup> Combus, een onderneming die door de Staat met het beheer van het openbare busvervoer in Denemarken was belast, had ambtenaren in dienst die hun arbeidsverhouding met de Staat behielden, maar in het kader van een detacheringregeling ter beschikking van Combus werden gesteld. Aangezien deze ambtenaren voor Combus werkten, moest deze onderneming de Staat de salarissen en pensioenen vergoeden die hij hun betaalde. In september 1998 heeft de Staat met de onderneming een overeenkomst gesloten over de voorwaarden voor de overgang van de ambtenarenstatus naar die van arbeidscontractant voor de bij Combus werkende ambtenaren. De overeenkomst bestond er voornamelijk in dat de ambtenaren per 1 april 1999 de keuze kregen tussen aanstelling als arbeidscontractant bij Combus of aanstelling in een andere gepaste functie bij de Deense Spoorwegen, Danske Statsbaner (DSB). Ter compensatie van de afstand van de rechten die voortvloeien uit hun ambtenarenstatus bij hun overgang naar de status van arbeidscontractant bij Combus, verlangden de betrokken ambtenaren een eenmalige vergoeding, geraamd op 100 miljoen DKK. Dit bedrag is in 1998 aan de betrokken ambtenaren uitgekeerd.

<sup>(24)</sup> Beschikking 2005/145/EG van de Commissie van 16 december 2003 betreffende de door Frankrijk ten uitvoer gelegde staatssteun aan EdF en aan de elektriciteits- en gassector, PB L 49 van 22.2.2005, blz. 9.

#### 4. OPMERKINGEN VAN BELANGHEBBENDEN

- (70) Twee belanghebbenden hebben in het kader van de procedure gezamenlijk opmerkingen gemaakt: [...].
- (71) [...]
- (72) De maatregelen waarop het besluit tot inleiding van de procedure zag, deden de vraag ten gronde rijzen of het in dienst hebben van ambtenaren „abnormale” lasten inhoudt en het bevrijden van die lasten geen staatssteun vormt.
- (73) In de eerste plaats verklaren [...] dat het arrest-Combus in deze zaak niet van toepassing is. Meerdere elementen onderscheiden de zaak van La Poste van die van Combus. Zo zou met de voorgenomen hervorming voor La Poste niet de mogelijkheid verdwijnen om ambtenaren in dienst te hebben. Dat er in de zaak-Combus geen sprake is van steun, zou vooral verband houden met het feit dat de lasten door de Combus-werknemers worden gedragen. Ten slotte zou de concurrentiesituatie volledig anders zijn, aangezien La Poste uitsluitende rechten geniet.
- (74) Ten tweede zouden, om de lasten van het in dienst hebben van ambtenaren als „abnormaal” te kunnen aanmerken, alle voordelen <sup>(25)</sup> en nadelen van het in dienst hebben van deze ambtenaren in aanmerking moeten worden genomen.
- (75) Ten derde zouden de betrokken maatregelen niet verenigbaar zijn met artikel 87, lid 3, onder c), van het Verdrag omdat zij de mededinging niet begunstigen.
- (76) Met name zouden de strikte voorwaarden voor de hervorming van de pensioenregeling van EdF/GdF, zoals die in Beschikking 2005/14/EG worden beschreven, niet worden nageleefd omdat de hervorming voor de concurrenten de mogelijkheden zou beperken zich te ontwikkelen op de markten waarop La Poste actief is — in plaats van de toegangsbarrières te sopen — en omdat de hervorming niet evenredig zou zijn, aangezien Frankrijk niet heeft aangetoond dat de betrokken maatregelen de minst ongunstige zijn voor de mededinging.
- (77) Bovendien zou de hervorming niet billijk zijn omdat zij het werkloosheidsrisico niet opneemt in de lijst van gemeenschappelijke risico's, geen rekening houdt met de concurrentievoordelen van een onderneming waaraan uitsluitende rechten zijn verleend, een subjectieve verdeelsleutel introduceert in het voordeel van La Poste, en geen rekening houdt met de compenserende maatregelen die La Poste in het verleden heeft genoten <sup>(26)</sup>.
- (78) De Commissie heeft geen andere opmerkingen ontvangen binnen de in het besluit tot inleiding van de procedure vastgestelde termijn. De Commissie heeft die termijn niet verlengd omdat zij oordeelde dat er geen naar behoren gerechtvaardigd geval in de zin van artikel 6, lid 1, van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag <sup>(27)</sup> was, dat de verlenging van die termijn wettigde.

#### 5. OPMERKINGEN VAN FRANKRIJK

- (79) Frankrijk heeft op 14 december 2006 zijn opmerkingen ingediend. Aanvullende gegevens werden op 27 april en 8 juni 2007 verschaft, als antwoord op vragen van de Commissie.

<sup>(25)</sup> Als voordelen voor La Poste worden in de opmerkingen onder meer genoemd het feit dat voor ambtenaren geen premie voor de werkloosheidsverzekering hoeft te worden betaald, dat de brutobeloning voor ambtenaren lager ligt dan voor werknemers in de particuliere sector, dat het personeel met ambtenarenstatus in perioden van groei stabiel blijft en dat de betrokken ambtenaren vervroegd kunnen uittreden of in perioden van recessie kunnen worden wederaangesteld, dat ambtenaren gunstigere pensioenvoorwaarden genieten dan La Poste uitsluitende rechten bezit.

<sup>(26)</sup> Dit laatste punt zou, volgens het arrest-Deggendorf (arrest van 13 september 1995, gevoegde zaken T-244/93 en T-486/93, TWD Textilwerke Deggendorf GmbH / Commissie, Jurispr. 1995, blz. II-2265), voor gevolg hebben dat geen nieuwe steun kan worden goedgekeurd zolang La Poste de eerder ontvangen onrechtmatige steun niet heeft terugbetaald.

<sup>(27)</sup> PB L 83 van 27.3.1999, blz. 1. Verordening laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 1791/2006, PB L 363 van 20.12.2006, blz. 1.

- (80) Frankrijk meent aan te kunnen tonen dat de voorgenomen hervorming geen steunelement inhoudt. Door de bestaande financieringswijze van de pensioenen van de ambtenaren ten laste van La Poste, zoals die in de wet van 2 juli 1990 is geregeld, zou La Poste immers buitensporige financiële lasten van gemeen recht opgelegd krijgen, waardoor de onderneming een zeer aanzienlijk concurrentienadeel zou lijden. De voorgenomen hervorming zou alleen zijn bedoeld om het uit die regeling voortvloeiende concurrentienadeel weg te werken door de voorwaarden voor de financiering door La Poste van de pensioenlasten voor ambtenaren af te stemmen op die welke gelden voor particuliere ondernemingen wat betreft hun werknemers in die sectoren waarin La Poste actief is. Met de afschaffing van dergelijke abnormale, door de Staat aan La Poste opgelegde financiële lasten, zou aan La Poste geen voordeel ten opzichte van haar concurrenten genieten.
- (81) De pensioenlasten die La Poste krachtens de wet van 1990 moet dragen, zouden niet tot haar normale kosten behoren. Het enkele feit dat door een wet een bijzondere regeling voor één onderneming is vastgesteld, betekent op zich nog niet dat die regeling daarmee een normaal karakter krijgt. De beoordeling van de vraag of lasten „normaal” zijn in de zin van de communautaire regels inzake staatssteun, staat namelijk volledig los van de aard van de rechtsgrondslag ervan. Frankrijk herhaalt de in de aanmelding uiteengezette argumenten en is van mening dat de door de wet van 1990 in het leven geroepen, van het gemeen recht afwijkende verplichtingen niet tot de categorie verplichtingen behoren die deel uitmaken van de „gewone kosten” van een onderneming, in de zin van punt 63 van de communautaire richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden <sup>(28)</sup> („ingevolge het arbeidsrecht of collectieve overeenkomsten met vakbonden op de onderneming zelf rustende verplichtingen om uitkeringen bij ontslag en/of vervroegde uittreding te verstrekken, maken deel uit van de gewone kosten die een onderneming uit eigen middelen dient te bekostigen”).
- (82) Frankrijk betwist de erg restrictieve uitlegging door de Commissie van de reikwijdte van het arrest-Combus. Het is immers vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (hierna „het Hof” genoemd) en van het Gerecht dat onder het begrip „staatssteun” enkel de overheidsmaatregelen vallen die, onder verschillende vorm, de lasten verlichten die normalerwijze op de begroting van een onderneming drukken en die de mededinging dreigen te vervalsen doordat zij de betrokken onderneming een voordeel verlenen. Uit dit beginsel vloeit de beschikkingspraktijk van de Commissie en de rechtspraak van de communautaire rechtscolleges voort dat de afschaffing van een door de Staat opgelegd structureel nadeel geen voordeel vormt dat als steun kan worden aangemerkt, aangezien de bedoeling daarvan is de onderneming van abnormale lasten te bevrijden zodat daarmee gelijke mededingingsvoorwaarden kunnen worden hersteld. Dit beginsel zou rechtstreeks voortvloeien uit het begrip „staatssteun” zoals het Hof dat preciseert. Het is erkend en toegepast niet alleen in het arrest-Combus, maar ook in vele andere zaken die in de aanmelding worden aangehaald, zoals de zaak-Sabena/Swissair en de zaak-Enirisorse <sup>(29)</sup>.
- (83) De bezwaren van de Commissie over de verschillende omstandigheden van het arrest-Combus dienen te worden afgewezen. Het feit dat in de zaak-Combus de betrokken maatregel werd verleend in de vorm van een door de Staat aan de ambtenaren in ruil voor een verandering van hun rechtspositie uitgekeerde compensatie, betekent immers niet dat de afschaffing van door La Poste uit hoofde van de pensioenen van overheidsambtenaren gedragen abnormale lasten, noodzakelijkerwijs gepaard moet gaan met een verandering van de rechtspositie van deze ambtenaren of een schadevergoeding aan deze laatsten. In de benadering van het Gerecht komt het erop aan te vernemen: i) of Combus een structureel nadeel lijdt ten opzichte van zijn concurrenten (als gevolg van de „geprivilegieerde en dure status van de (...) ambtenaren”), en ii) of dankzij het optreden van de Staat Combus van dit concurrentienadeel (in casu de verandering van personeelsstatus gekoppeld aan de uitkering door de Staat van een schadevergoeding) kon worden bevrijd. Daartegenover staat dat Frankrijk van oordeel is dat bij La Poste sinds 1990 in feite een geleidelijke vervanging van ambtenaren door werknemers in een privaatrechtelijke dienstbetrekking bezig is — binnen de door de wet van 1990 vastgelegde grenzen — waarbij werknemers in een privaatrechtelijke dienstbetrekking ambtenaren die met pensioen gaan, worden vervangen en de indienstneming van ambtenaren geleidelijk aan wordt stopgezet. Dit gegeven doet zich ook in de hier te onderzoeken zaak voor. Bovendien is de wet van 1990 in mei 2005 gewijzigd om de beperkingen op de indienstneming van werknemers in een privaatrechtelijke dienstbetrekking af te schaffen. Voortaan geldt als algemeen beginsel dat werknemers in een privaatrechtelijke dienstbetrekking in dienst worden genomen, aangezien is bepaald dat La Poste, in het kader van cao's, werknemers in dienst kan nemen, binnen de in de beheersovereenkomst vastgestelde krachtlijnen.

<sup>(28)</sup> PB C 244 van 1.10.2004, blz. 2.

<sup>(29)</sup> Arrest van 23 maart 2006, zaak C-237/04, Enirisorse SpA / Sotacarbo SpA, Jurispr. 2006, blz. I-2843, punten 46-51.

- (84) Frankrijk herhaalt dat La Poste in het verleden, met name bij de oprichting van La Poste in 1990-1991, geen enkele compenserende maatregel heeft ontvangen die, op het tijdstip van de toekenning ervan, was bedoeld om de effecten te neutraliseren van de abnormale structurele lasten van La Poste welke verband houden met de financiering van de pensioenen van ambtenaren ten laste van La Poste.
- (85) De stabiliseringsmaatregel van 1998 zou slechts een gedeeltelijke verlichting van de abnormale lasten van La Poste met zich brengen. Dit mechanisme heeft tot gevolg dat de brutobedragen die La Poste de Staat ten behoeve van de ambtenaren betaalt, worden gestabiliseerd, maar heeft geen impact op de versmalling van de basis van premiebetalende, actieve ambtenaren.
- (86) De stabiliserende maatregel laat ook het buitensporige karakter onverlet van de lasten voor La Poste uit hoofde van de wet van 1990, omdat de bijdrage van La Poste onder een toegezegd-pensioenregeling blijft vallen en geen „bevrijdende” bijdrage vormt. De stabiliserende maatregel brengt dus geen wijziging met zich wat betreft het beginsel dat de pensioenverplichtingen van La Poste in een post buiten de balansstelling worden geboekt, de berekeningswijze ervan of de verplichting om voor deze pensioentoezeggingen voorzieningen aan te leggen bij de overschakeling naar de IFRS ingeval de maatregel gehandhaafd bleef.
- (87) Ten slotte geeft Frankrijk ook aan dat, naast de universele postdienst, La Poste ook netto-extrakosten maakt in verband met de diensten van algemeen economisch belang inzake vervoer en distributie van kranten en tijdschriften, en de inrichting van het grondgebied. De „ondercompensatie” voor deze beide taken zou in de periode 2000-2005 rond [...] per jaar belopen.
- (88) Wat betreft de berekening van de extra kosten die werden opgelegd door de afwijkende regeling die voor de periode 1998-2005 gold, heeft La Poste via terugrekening (*rétropolation*) een preciezere TEC voor die periode bepaald <sup>(30)</sup>.

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Percentage werkgeversbijdrage — vóór stabilisatie	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Percentage werkgeversbijdrage — na stabilisatie	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Gesimuleerde TEC (via terugrekening)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

- (89) Zodoende zou de stabilisering in constante euro's van de terugbetaling aan de Staat van de pensioenlasten voor ambtenaren slechts een gedeeltelijke compensatie vormen van een structureel nadeel en zou daarmee dus a fortiori geen enkele voordeel aan La Poste ten opzichte van haar concurrenten zijn verleend. Het zou hier dan ook niet om steun gaan.
- (90) Wat betreft het reële karakter van de eerlijke concurrentie, betwist Frankrijk de drie punten ten aanzien waarvan in het besluit tot inleiding van de procedure twijfel werd geformuleerd.
- (91) In de eerste plaats zou het feit dat het werkloosheidsrisico bij het bepalen van de TEC werd uitgesloten, gerechtvaardigd zijn doordat het gaat om een risico waarmee overheidsambtenaren, door de aard van hun rechtspositie, niet worden geconfronteerd. Het zou trouwens paradoxaal zijn om La Poste te verplichten werkloosheidspremies te betalen, terwijl zij niet het voordeel heeft van de flexibiliteit in het personeelsbeheer die de normale tegenprestatie is voor die premies. In antwoord op een vraag van de Commissie geeft Frankrijk meer bepaald aan dat er voor de ambtenaren die binnen La Poste actief zijn, geen recht op volwaardige „terugkeer” naar de overheid bestaat. Een dergelijke overschakeling vooronderstelt dat drie voorwaarden zijn vervuld: een verzoek van de betrokken ambtenaren (het beginsel van de vrijwilligheid), het bestaan van beschikbare functies binnen de ontvangende dienst, en het bestaan van functies waarvoor een gelijkwaardige kwalificatie

<sup>(30)</sup> Deze ramingen vertonen methodologische beperkingen als gevolg van de aard van de exercitie.

is vereist. Gezien deze elementen is Frankrijk van oordeel dat het potentiële effect van de mobiliteitsmaatregel niet bijzonder aanzienlijk is, gelet op de starre arbeidsvoorwaarden van ambtenaren.

- (92) Voorts benadrukt Frankrijk dat het in dienst hebben van ambtenaren voor La Poste extra kosten met zich brengt ten opzichte van het in dienst hebben van werknemers in een privaatrechtelijke dienstbetrekking <sup>(31)</sup>, ongeacht het betrokken functieniveau en zelfs na correctie voor verschillen in het aantal dienstjaren. Zelfs indien het werkloosheidsrisico wordt uitgesloten en geen rekening wordt gehouden met de aanzienlijke extra kosten die aan de starre ambtenarenstatus inherent zijn, zou La Poste dus, ondanks de TEC-bijdrage, na de hervorming nog steeds totale salariskosten moeten dragen die hoger liggen dan die van haar concurrenten, en dit zolang bij La Poste ambtenaren in dienst zijn.
- (93) Wat vervolgens de TEC betreft, is Frankrijk van mening dat het zich bij de bepaling daarvan prudent heeft opgesteld. Frankrijk benadrukt namelijk dat het feit dat La Poste een eigen verzekering heeft voor de uitkeringen wegens werkonderbreking door ziekte, zwangerschap en bevalling, vaderschap en adoptie, veel duurder is dan de premies die de ondernemingen die onder het gemeen recht vallen, aan de algemene regeling betalen. Deze meerkosten zijn bij de berekening van de TEC niet in aanmerking genomen.
- (94) In antwoord op een vraag van de Commissie heeft Frankrijk echter een TEC berekend waarin met alle risico's is rekening gehouden, met inbegrip van de niet-gemeenschappelijke risico's en de risico's die onder een afzonderlijke, eigen verzekeringsregeling van La Poste vallen <sup>(32)</sup>. In 2006 is de impact op de TEC in een scenario waarbij de werkloosheidspremies, AGS-premies (*Association pour la Gestion du régime de garantie des créances des Salariés* — verzekering garantiesalaris), de bijzondere solidariteitsbijdrage, en de uitkeringen wegens werkonderbreking door ziekte, zwangerschap en bevalling, vaderschap en adoptie in aanmerking worden genomen, als volgt: de aangepaste algemene TEC zou uitkomen op [...]%, tegen een aangemelde TEC van 37,2 %. Uitgesplitst naar segment, zou de aangepaste TEC uitkomen op [...]% in de postsector (in plaats van de aangemelde 36,9 %) en op [...]% voor het bankbedrijf (in plaats van de aangemelde 39,9 %).

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Algemene TEC — La Poste	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
TEC postsector	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
TEC bankbedrijf	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Scenario: algemene TEC La Poste waarin niet-gemeenschappelijk werkloosheidsrisico en uitkeringen wegens werkonderbreking door ziekte, zwangerschap en bevalling, vaderschap en adoptie zijn opgenomen	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Scenario: TEC postsector waarin niet-gemeenschappelijk werkloosheidsrisico en uitkeringen wegens werkonderbreking door ziekte, zwangerschap en bevalling, vaderschap en adoptie zijn opgenomen	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Scenario: TEC bankbedrijf waarin niet-gemeenschappelijk werkloosheidsrisico en uitkeringen wegens werkonderbreking door ziekte, zwangerschap en bevalling, vaderschap en adoptie zijn opgenomen	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

<sup>(31)</sup> Met name als gevolg van de hogere lonen.

<sup>(32)</sup> De gegevens voor de periode 1998-2004 werden gereconstrueerd op basis van de gegevens over 2005. De jaarlijkse salarissom van de ambtenaren, en met name de brutobasisalarissen, is die welke werd vastgesteld voor het jaar waarvoor de TEC werd berekend. De uitsplitsing in kaderleden en niet-kaderleden werd berekend via proratering van de salarissom van de ambtenaren en de brutobasisalarissen (TIB). De bijdragen zijn de bijdragen die gelden per 1 januari van het jaar waarvoor de TEC wordt berekend. De Commissie is van oordeel dat de gehanteerde methodiek coherent en prudent is.

- (95) Frankrijk heeft ook de netto contante waarde berekend van de „werkgevers”-bijdrage van La Poste in de volgende scenario's:

(× mrd EUR)	Wet van 1990	Overheidsinstellingen (1)	Aangemelde TEC	Aangepaste TEC (2)
Netto contante waarde	[...]	[...]	[...]	[...]

(1) Frankrijk berekende de netto contante waarde voor de premiebedragen die gelden voor overheidsinstellingen, volgens de voor overheidsambtenaren geldende pensioenregeling.

(2) Daaronder begrepen de werkloosheids- en AGS-premies, de bijzondere solidariteitsbijdrage en de kosten voor uitkeringen waarvoor een eigen verzekering is genomen.

- (96) Volgens Frankrijk zou de aanpassing van de TEC resulteren in een verhoging van de door La Poste te betalen netto contante waarde van 2 miljard EUR. Frankrijk constateert dat dit bedrag overeenstemt met de eenmalige forfaitaire bijdrage die La Poste op 29 december 2006 heeft betaald.
- (97) Frankrijk concludeert dat de aangemelde hervorming geen staatssteun inhoudt aangezien La Poste geen enkel voordeel zal genieten ten opzichte van haar concurrenten.
- (98) Niettemin heeft Frankrijk zich, in reactie op de opmerkingen en vragen van de Commissie, bereid verklaard in het kader van een algemeen akkoord over deze hervorming de volgende toezeggingen te doen:
- i) de TEC zal alle premies omvatten, ook de AGS- en werkloosheidspremies, de bijzondere solidariteitsbijdrage en de kosten voor uitkeringen waarvoor La Poste een eigen verzekering heeft;
  - ii) de bij de wet en het uitvoeringsdecreet daarvan bepaalde daadwerkelijke bijdragen van La Poste zullen de ontwikkeling verstoren die uit de aangemelde hervorming resulteert, zolang het daadwerkelijk betaalde gekapitaliseerde bedrag van het saldo tussen de jaarpremies resulterend uit de toepassing van TEC waarbij de niet-gemeenschappelijke risico's in aanmerking worden genomen, en de aangemelde bijdrage (de aangemelde TEC en bijzondere premies 2006-2009) minder dan 2 miljard EUR belooft (het bedrag van de eenmalige forfaitaire bijdrage). Komt dit gekapitaliseerde bedrag hoger uit dan 2 miljard EUR in gekapitaliseerde waarde, dan wordt de bijdrage van La Poste op dat tijdstip verhoogd tot het niveau van de bijdrage resulterend uit de toepassing van de TEC waarin met de niet-gemeenschappelijke risico's is rekening gehouden.
- (99) Wat betreft de uitsplitsing van de salarissom van ambtenaren tussen het segment financiële diensten en het segment brievenpost/pakketten, geeft Frankrijk aan dat deze berust op twee, objectieve criteria:
- i) de aard van de voor de uitoefening van de functie vereiste competenties, naargelang de ambtenaren wel of niet over specifieke competenties voor het bankbedrijf beschikken;
  - ii) de organiserende entiteit binnen La Poste, naargelang het aantal, de geografische vestiging, de opleiding en het carrièreverloop van de ambtenaren door La Poste of La Banque Postale worden bepaald.
- (100) Ondanks meningsverschillen over de beginselen, doch steeds met het oog op het bereiken van een algemeen akkoord over deze hervorming, verklaarde Frankrijk zich bereid om zich ertoe te verbinden om, bij de jaarlijkse berekening van de TEC, het deel van de polyvalente medewerkers dat aan La Banque Postale wordt doorgefactureerd, aan het bancaire bedrijfssegment toe te rekenen op basis van de gegevens afkomstig van de analytische boekhouding van La Poste.
- (101) Om te antwoorden op de vragen van de Commissie, onderzocht Frankrijk ook een zogenoemde „intrinsieke” aanpak, waarbij de klemtoon ligt op het onderzoek van de dekking door de onderneming van haar verplichtingen ten aanzien van de ambtenarenpensioenen. Frankrijk benadrukt in de eerste plaats dat deze aanpak haar bijzonder onaangepast lijkt aan de situatie van La Poste, die: i) overheidsambtenaren ten laste kreeg van wie de rechtspositie behouden blijft en verder door de Staat wordt bepaald, en van wie de pensioenregeling de regeling is die voor alle civiele en militaire overheidsmedewerkers geldt, en ii) de indienstneming van ambtenaren heeft stopgezet.
- (102) Frankrijk heeft vervolgens onderzocht of de bijdrage die La Poste aan de Staat betaalt ten behoeve van de financiering van de pensioenen van de ambtenaren die te haren laste komen, overeenstemt met de voorwaarden die een particuliere ondernemer zou accepteren. Met het oog daarop zou de door de Staat ontvangen vergoeding ten minste gelijk moeten zijn aan de netto contante waarde van de verplichtingen voor La Poste en zodoende de integrale financiering via kapitalisering van deze verplichtingen moeten garanderen. Aan de hand van deze beginselen heeft Frankrijk zich ervan vergewist dat de door La Poste betaalde vergoedingen in het verleden de normale actuariële lasten<sup>(33)</sup> dekten en dat de netto contante

<sup>(33)</sup> De „normale jaarlijkse actuariële lasten” stemmen overeen met de rechten die voor dat jaar zijn opgebouwd in ruil voor de tijdens het boekjaar uitgeoefende activiteiten.

waarde van de toekomstige vergoedingen van La Poste aan de Staat overeenstemmen met de netto contante waarde van de normale jaarlijkse actuariële lasten. Frankrijk leidt uit dit onderzoek af dat het percentage van de „werkgevers”-bijdrage zou uitkomen op [...]%, dus ver beneden de aangemelde TEC. Indien dit percentage was toegepast, zou La Poste [...] meer hebben betaald dan de toezegging die haar valt toe te rekenen — dan hetgeen dus overeenstemt met de dienstjaren van de ambtenaren binnen de onderneming sinds deze in 1990 werd opgericht.

- (103) Ingeval de Commissie zou concluderen dat er bij de hervorming sprake is van steun, stemt Frankrijk principieel in met de redenering die de Commissie in haar besluit tot inleiding van de procedure ontwikkelde ten aanzien van de verenigbaarheid van de maatregelen, te meer daar de aangemelde hervorming net is bedoeld om La Poste in een positie te brengen welke met die van haar concurrenten vergelijkbaar is. Frankrijk benadrukt namelijk dat in het besluit tot inleiding van de procedure wordt herhaald dat steun met name verenigbaar is wanneer een onderneming zich daardoor kan bevrijden van lasten uit de periode vóór de liberalisering die in een omgeving van liberalisering een belangrijke impact op haar concurrentiepositie kunnen hebben.
- (104) Ten aanzien van de voorgenomen integratie van de pensioenfinanciering in de gemeenschappelijke regeling benadrukt Frankrijk dat deze kwestie de beoordeling van de aangemelde hervorming uit oogpunt van staatssteun onverlet laat. Wat betreft de betrekkingen tussen La Poste en de Staat, is de invoering van een „bevrijdende” bijdrage van La Poste die op een TEC is gebaseerd, immers voldoende om te garanderen dat er geen sprake is van enige staatssteun, zonder dat de financieringswijze van de pensioenen van de overheidsambtenaren die na het doorvoeren van de hervorming zullen worden verkregen, hoeft te worden onderzocht. In dat kader zouden door de voorgenomen integratie nog slechts twee partijen een rol spelen — de Staat en de Caisse nationale d'assurance vieillesse — omdat La Poste na de aangemelde hervorming van iedere verantwoordelijkheid in dat verband zou zijn bevrijd. Aangezien de beide bij de integratie betrokken partijen niet als onderneming in de zin van het Verdrag kunnen worden aangemerkt, kan deze maatregel geen enkele staatssteun inhouden.
- (105) Frankrijk heeft op 27 februari 2007 zijn opmerkingen gemaakt ten aanzien van de opmerkingen van de belanghebbenden. Het is van mening dat de betrokken opmerkingen geen afbreuk kunnen doen aan de beoordeling dat de voorgenomen maatregel, zoals die in de aanmelding en tijdens de talrijke contacten nadien met de Commissie werd uiteengezet, geen staatssteunelement inhoudt. Frankrijk is ook van mening dat de belanghebbenden geen pertinente argumenten hebben kunnen aandragen, afgezien van het feit dat zij gewoon de in het besluit tot inleiding van de procedure geformuleerde twijfel hebben

overgenomen, en waarvan Frankrijk meent te hebben aangetoond dat deze niet gegrond zijn.

## 6. BEOORDELING VAN DE MAATREGELEN

- (106) De maatregelen die de Commissie in het kader van de onderhavige beschikking onderzoekt, zijn het plafond van 1998 en de aangemelde hervorming van de pensioenregeling voor overheidsambtenaren die uit hoofde van artikel 150 van de aanvullende begrotingswet 2006 ten laste van La Poste vallen.

### 6.1. Kwalificatie als staatssteun

- (107) Volgens artikel 87, lid 1, van het Verdrag vormt een maatregel staatssteun indien aan elk van de volgende vier voorwaarden is voldaan:
- i) de maatregel moet de begunstigde ervan een voordeel verlenen;
  - ii) de maatregel moet de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen vervalsen of dreigen te vervalsen;
  - iii) het moet gaan om een maatregel van de Staat of uit staatsmiddelen bekostigd, en
  - iv) de maatregel moet het handelsverkeer tussen lidstaten potentieel ongunstig kunnen beïnvloeden.

#### 6.1.1. Staatsmiddelen

- (108) Artikel 87, lid 1, van het Verdrag heeft betrekking op steun die door de Staat of uit staatsmiddelen wordt verleend. Anders gezegd, de betrokken maatregelen moeten het resultaat blijken te zijn van een handeling die de Staat valt toe te rekenen, en moeten uit staatsmiddelen worden bekostigd.
- (109) Het plafond voor de bijdrage van La Poste dat in 1998 is ingesteld, is het gevolg van een overeenkomst tussen de Franse Staat en La Poste, die door Frankrijk wordt aangemerkt als een bijzondere uitvoeringsmaatregel van de bepalingen van de wet van 1990. De hervorming van 2006 is op een wet gebaseerd. De betrokken maatregelen zijn dus aan Frankrijk toe te rekenen.
- (110) Voorts kunnen de hier te onderzoeken maatregelen ertoe leiden dat de Staat van een deel van zijn financiële middelen afziet, omdat La Poste niet langer het financiële evenwicht van de regeling voor overheidsambtenaren die te haren laste vallen, garandeert. Het is vaste rechtspraak dat, ingeval overheden afzien van bepaalde belasting- of andere inkomsten, zulks als overdracht van staatsmiddelen moet worden aangemerkt<sup>(34)</sup>. Bijgevolg zijn met de betrokken maatregelen staatsmiddelen gemeoid.

<sup>(34)</sup> Arrest van 27 januari 1998, zaak T-67/94, Ladbroke Racing Ltd / Commissie, Jurispr. 1998, blz. II-1, punt 109.



### 6.1.2. Ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer

- (111) De Commissie constateert dat de markten waarop het La Poste-concern actief is, grotendeels voor intracommunautair handelsverkeer openstaan, met name ingevolge Richtlijn 88/361/EEG van de Raad van 24 juni 1988 voor de uitvoering van artikel 67 van het Verdrag <sup>(35)</sup> (vrij verkeer van kapitaal), de Tweede Richtlijn 89/646/EEG van de Raad van 15 december 1989 tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de toegang tot en de uitoefening van de werkzaamheden van kredietinstellingen, alsmede tot wijziging van Richtlijn 77/780/EEG <sup>(36)</sup> (vrijheid van vestiging) en Richtlijn 97/67/EG (postrichtlijn). Zo meldt het financieel verslag 2005 van het La Poste-concern dat:
- i) 64,5 % van de omzet wordt behaald op voor concurrentie opengestelde markten;
  - ii) 15,2 % van de omzet internationaal (buiten Frankrijk) wordt behaald — tegenover 14,1 % in 2004.
- (112) Voorts benadrukt dit financieel verslag dat het concern in staat is zich te ontwikkelen op de opengestelde markten in Frankrijk en Europa.
- (113) Evenzo verklaart de bestuursvoorzitter van La Poste, in zijn antwoord op het verslag van het Cour des Comptes over La Poste in 2003 <sup>(37)</sup>: „Het concern zal zijn internationalisering voortzetten om rekening te houden met de openstelling van de markten en de internationalisering van zijn grootste klanten. Ondernemingen maken voor hun brievenpost, pakketten en expressepost immers steeds meer gebruik van Europese tenders. Het concern moet in staat zijn hierop in te spelen.”
- (114) In dit verband kan worden volstaan met de vaststelling dat de markten waarop La Poste actief is, een grensoverschrijdende dimensie hebben en dat La Poste concurreert met in andere lidstaten gevestigde ondernemingen en met Franse ondernemingen die op internationaal niveau op deze markten actief zijn.
- (115) De maatregelen in kwestie bemoeilijken de zakelijke activiteiten van communautaire ondernemingen die in Frankrijk activiteiten willen ontplooiën.

<sup>(35)</sup> PB L 178 van 8.7.1988, blz. 5.

<sup>(36)</sup> PB L 386 van 30.12.1989, blz. 1. Richtlijn ingetrokken bij Richtlijn 2000/12/EG van het Europees Parlement en de Raad (PB L 126 van 26.5.2000, blz. 1). Richtlijn 2000/12/EG is dan weer vervangen door Richtlijn 2006/48/EG van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 betreffende de toegang tot en de uitoefening van de werkzaamheden van kredietinstellingen (herschikking) (PB L 177 van 30.6.2006, blz. 1).

<sup>(37)</sup> *Les comptes et la gestion de La Poste (1991-2002)*, oktober 2003.

- (116) Aangezien de maatregelen in kwestie de positie van La Poste versterken ten opzichte van andere ondernemingen die haar in het intracommunautaire handelsverkeer concurreren, is de Commissie van oordeel dat daarmee het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig wordt beïnvloed en de mededinging tussen deze concurrenten dreigt te worden vervalst.
- (117) Het bestaan van een wettelijk monopolie voor bepaalde activiteiten van La Poste doet niets af aan deze conclusie. In het kader van de geleidelijke liberalisering die sinds 1998 bezig is en aan de vooravond van de totale liberalisering van de postdiensten, is er een voorzienbaar risico dat het handelsverkeer ongunstig wordt beïnvloed <sup>(38)</sup>, zelfs voor de activiteiten die thans onder een monopolie vallen, temeer daar voor de activiteiten die onder een monopolie vallen en de activiteiten die voor concurrentie zijn opgesteld (zoals de expressepost) in het productiesysteem van La Poste gemeenschappelijke industriële processen worden gebruikt. De activiteiten waarvoor een monopolie geldt, kunnen trouwens ook — indirect — concurreren met niet-postactiviteiten die voor concurrentie openstaan, zoals het gebruik van e-mail (*e-substitution*) <sup>(39)</sup> of faxberichten.

### 6.1.3. Is er sprake van een selectief voordeel voor La Poste?

- (118) Om te kunnen beoordelen of met de betrokken maatregelen staatssteun is gemoeid, dient te worden bepaald of met deze maatregelen aan La Poste een economisch voordeel wordt verleend, omdat deze voor de onderneming een verlichting betekenden van kosten die normaal gesproken ten laste van haar eigen financiële middelen zouden zijn gekomen, en daardoor verhinderden, dat de op de markt aanwezige krachten hun normale werking hadden <sup>(40)</sup>.
- (119) Steun bestaat uit een verlichting van de lasten die normaal gesproken op de begroting van ondernemingen drukken, rekening houdend met de aard en de systematiek van het betrokken lastenstelsel, terwijl een bijzondere last integendeel een extra last is ten opzichte van deze normale lasten <sup>(41)</sup>. Met de intrekking een dergelijke bijzondere last via een wetsbepaling zou de begunstigde geen voordeel worden verleend — en zou er dus ook geen sprake zijn van staatssteun.

<sup>(38)</sup> Zo noemde het financieel verslag 2005 van het La Poste-concern het vooruitzicht op een volledige openstelling voor concurrentie in 2009 een van de elementen van de businessplannen van de bedrijfssegmenten.

<sup>(39)</sup> „Met de geleidelijke openstelling van de markt, de snelle groei en dalende kosten van vervangende elektronische media (...) zijn er momenteel belangrijke veranderingen gaande in de EU-postsector.” (Werkdocument van de diensten van de Commissie — Begeleidend document bij het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 97/67/EG met betrekking tot de volledige voltooiing van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap — Samenvatting van de effectbeoordeling, SEC(2006) 1292 van 18.10.2006).

<sup>(40)</sup> Arrest van 14 februari 1990, zaak C-301/87, Frankrijk/Commissie, Jurispr. 1990, blz. I-307, punt 41.

<sup>(41)</sup> Arrest van 20 september 2001, zaak C-390/98, H.J. Banks & Co Ltd / The Coal Authority en Secretary of State for Trade and Industry, Jurispr. 2001, blz. I-6117.

(120) In het licht van de rechtspraak van het Hof over de beoordeling van selectiviteit <sup>(42)</sup> — die een vergelijking inhoudt met een referentiekader om te bepalen of een gedifferentieerde behandeling van bepaalde ondernemingen of producties al dan niet in overeenstemming is met „de aard en de systematiek van het stelsel” binnen een uit structureel oogpunt normale marktsituatie — houdt de kwalificatie van lasten als „normaal” of „bijzonder” in dat een referentiekader of ijkpunt wordt vastgesteld om te bepalen welke ondernemingen zich in een feitelijk en juridisch vergelijkbare situatie bevinden, gelet op de doelstelling van de betrokken maatregelen <sup>(43)</sup>.

(121) Vooraf zij hier herhaald dat het niet de bedoeling van de hervorming is de pensioenrechten van de betrokken ambtenaren gelijk te schakelen met die van de werknemers van de belangrijkste concurrenten van La Poste. Ook zijn de betrokken medewerkers per definitie ambtenaren die hun specifieke rechtspositie behouden, terwijl de werknemers van de belangrijkste concurrenten van La Poste in een privaatrechtelijke dienstbetrekking werken. Zo betreft de met betrokken maatregelen nagestreefde doelstelling strikt gezien niet het door de verschillende pensioenregelingen gevormde lastenstelsel, ongeacht of het om werknemers in een privaatrechtelijke dienstbetrekking of ambtenaren gaat. De doelstelling is eerder ruimer: zorgen voor een eerlijke concurrentie tussen La Poste en haar concurrenten, door met name rekening te houden met het feit dat bepaalde medewerkers van La Poste ambtenaren zijn die te haren laste vallen.

(122) Theoretisch gezien zouden er diverse referentiekaders kunnen zijn: de situatie van de concurrenten van La Poste van andere overheidsinstellingen, de pensioenregeling voor overheidsambtenaren, of nog France Télécom (punt 6.1.3.1). Indien er geen dergelijk extern ijkpunt relevant is, zou het referentiekader voor het beantwoorden van de vraag of er van een voordeel sprake is, de situatie zijn van La Poste zelf vóór de maatregelen werden verleend (punt 6.1.3.2).

(123) Ten slotte zal de Commissie, als reactie op de in het besluit tot inleiding van de procedure in deze zaak geformuleerde twijfel, ook nagaan of de lasten waarvan La Poste wordt bevrijd, al dan niet in hun geheel „abnormale” lasten of een „structureel nadeel” zijn in de zin van de rechtspraak van het Gerecht (punt 6.1.3.3).

<sup>(42)</sup> Arrest van 8 november 2001, zaak C-143/99, Adria-Wien Pipeline GmbH en Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke GmbH / Finanzlandesdirektion, Jurispr. 2001, blz. I-8365, punt 41.

<sup>(43)</sup> Dit punt beantwoordt ook aan een opmerking van [...] dat, om de lasten van het in dienst hebben van ambtenaren als „abnormaal” te kunnen aanmerken, alle voor- en nadelen van het in dienst hebben van deze ambtenaren in aanmerking moeten worden genomen. De Commissie merkt in dat verband trouwens op dat het praktisch onmogelijk is met al deze elementen rekening te houden.

### 6.1.3.1. Ontbreken van een extern ijkpunt

(124) De zoektocht van de Commissie naar marktdeelnemers die rechtens en feitelijk in een met La Poste vergelijkbare situatie verkeren, met als doel de totstandbrenging van een gelijk speelveld — met name wat de pensioenregeling betreft — zou zeer moeilijk zijn.

(125) In de eerste plaats, wat de concurrenten van La Poste betreft, gaat het om privaatrechtelijke ondernemingen die actief zijn op voor concurrentie opengestelde markten, terwijl La Poste een rechtspositie heeft die vergelijkbaar is met die van een *établissement public à caractère industriel et commercial* (openbare instelling met industrieel en commercieel karakter — hierna „EPIC” genoemd) <sup>(44)</sup>, en in het bezit is van een wettelijk monopolie <sup>(45)</sup>. Bovendien houdt het feit dat de concurrenten van La Poste werknemers in een privaatrechtelijke dienstbetrekking in dienst hebben — terwijl de vergelijking specifiek ziet op de ambtenaren die bij La Poste werken — in dat zij niet kunnen worden beschouwd als verkerend in een, wat de doelstelling van de maatregelen betreft, rechtens en feitelijk vergelijkbare situatie, in het kader van het onderzoek naar het bestaan van een voordeel in de zin van artikel 87, lid 1, van het Verdrag. Aangetekend zij hier immers dat de pensioenregeling van de ambtenaren, zoals aangegeven in de overwegingen 25 e.v., voortvloeit uit een regeling die, juridisch gesproken, strikt te onderscheiden is en duidelijk gescheiden is van de regeling die voor de werknemers in een privaatrechtelijke dienstbetrekking geldt. In ieder geval houdt een en ander in dat het, met het oog op de ruimere doelstelling van het garanderen van een eerlijke concurrentiesituatie tussen La Poste en haar concurrenten, duidelijk is dat La Poste en haar concurrenten moeten worden beschouwd als verkerend in rechtens en feitelijk verschillende situaties.

(126) Bijgevolg zouden de concurrenten van La Poste niet als ijkpunt kunnen fungeren bij de beoordeling die de Commissie moet uitvoeren om uit te maken of er sprake is van een voordeel in de zin van artikel 87, lid 1, van het Verdrag.

(127) Niettemin wil de Commissie hier al doen opmerken dat een dergelijk ijkpunt duidelijk wel geschikt is om eventuele steun op zijn verenigbaarheid aan artikel 87, lid 3, onder c), van het Verdrag te toetsen wanneer het er om gaat de mededingingsdistorsie op de door de steun getroffen markten preciezer te beoordelen.

<sup>(44)</sup> In Frankrijk wordt er binnen de overheidsinstellingen een principieel onderscheid gemaakt tussen de openbare instellingen met administratief karakter (*établissements publics à caractère administratif* — hierna „EPA” genoemd), die de traditionele administratieve taken vervullen, en de openbare instellingen met industrieel en commercieel karakter (*établissements publics à caractère industriel et commercial* — EPIC), die economische activiteiten verrichten. Bepaalde openbare instellingen zijn niet bij wet als EPA of EPIC aangemerkt. Dat is het geval voor La Poste. Het Cour de Cassation heeft in zijn arrest van 18 januari 2001 (2<sup>de</sup> civiele kamer) evenwel het principe vastgelegd dat La Poste met een EPIC is gelijk te stellen. Zie de aanbeveling van de Commissie van 4 oktober 2006 met een voorstel van dienstige maatregelen ten aanzien van de onbeperkte staatsgarantie ten faveure van La Poste (zaak E-15/2005).

<sup>(45)</sup> De desbetreffende tarieven zijn bepaald volgens de beginselen van Richtlijn 97/67/EG. Meer bepaald is in artikel 12 van de richtlijn bepaald dat de tarieven kostengeoriënteerd moeten zijn en dat lidstaten mogen besluiten dat op hun nationale grondgebied één uniform tarief dient te gelden.

- (128) De Commissie heeft onderzocht of er andere ijkpunten te vinden waren.
- (129) Zo zou de pensioenregeling die voor overheidsambtenaren geldt en bij de *Code des pensions civiles et militaires de retraite* (Wetboek burgerlijke en militaire pensioenen) is geregeld, een theoretisch ijkpunt kunnen zijn. Deze regeling is evenwel niet als dusdanig van toepassing in feitelijke omstandigheden die te vergelijken zijn met die waarmee La Poste wordt geconfronteerd. Zo zijn de overheidsambtenaren doorgaans niet actief in de commerciële sectoren waarin La Poste wel actief is.
- (130) Bij de EPIC's met een rechtspositie die vergelijkbaar is met die van La Poste, heeft de Commissie geen stel economische spelers kunnen vinden welke een homogene groep vormen die als ijkpunt zou kunnen dienen. Alleen enkele individuele EPIC's, zoals met name het Office National des Forêts of de Monnaie de Paris, vertonen overeenkomsten met de situatie van La Poste. Toch zijn deze — disparate — elementen onvoldoende om een coherent ijkpunt te kunnen bepalen.
- (131) Daarom is de Commissie van oordeel dat noch de openbare instellingen noch de pensioenregeling voor overheidsambtenaren in deze zaak een relevant ijkpunt kunnen zijn.
- (132) Bovendien heeft de Commissie de mogelijkheid onderzocht om La Poste te vergelijken met France Télécom. Met de wet van 1990 werd het vroegere directoraat-generaal Telecommunicatie omgevormd tot twee publiek-rechtelijke rechtspersonen: La Poste en France Télécom. Ook al heeft France Télécom zowel werknemers in een privaatrechtelijke dienstbetrekking als ambtenaren in dienst, toch is zij in 1996 een naamloze vennootschap geworden, die ter beurze wordt genoteerd. Zij zou zich, uit oogpunt van de hier te onderzoeken maatregelen, niet meer in een rechtens en feitelijk vergelijkbare situatie bevinden. Bovendien loopt, [...], ten aanzien van de verenigbaarheid van de voor France Télécom geldende regels inzake loonheffingen een klacht bij de Commissie en kan de Commissie met onderhavige beschikking niet op de uitkomst van die zaak vooruitlopen.
- (133) De Commissie komt derhalve tot de conclusie dat er geen enkel extern ijkpunt bestaat om, uit oogpunt van de met de betrokken maatregelen nagestreefde doelstelling, te bepalen wat een „normale” bijdrage is voor ondernemingen die zich in een situatie bevinden die rechtens en feitelijk met die van La Poste vergelijkbaar is.
- (134) Indien de Commissie een relevant extern ijkpunt had kunnen vinden, ten opzichte waarvan het bestaan van „abnormale” lasten had kunnen worden bepaald, zouden de betrokken maatregelen enkel onder bepaalde voorwaarden, die met name met de berekening van de TEC verband houden, geen staatssteun kunnen vormen.
- (135) Noch het besluit van de Commissie in de zaak-Sabena/Swissair<sup>(46)</sup>, noch het arrest-Enirisorse, die beide door Frankrijk worden aangehaald, doen af aan de conclusies van de Commissie ten aanzien van de vraag of er sprake is van een voordeel ten faveure van La Poste. In het besluit-Sabena/Swissair werd immers bepaald dat een maatregel die op een sector (het luchtvervoer) ziet — en niet op één specifieke onderneming — een algemene economische beleidsmaatregel is. Het sectorale karakter van de maatregel — en niet het individuele karakter ervan (beperkt tot één onderneming) — vormt een belangrijk verschil ten opzichte van de zaak-La Poste, met name omdat de Commissie daardoor een extern ijkpunt heeft kunnen bepalen: de regeling inzake socialezekerheidsbijdragen die voor andere sectoren van de Belgische be- en verwerkende industrie geldt. Evenzo baseert het Hof zijn conclusie in het arrest-Enirisorse op een vergelijking van de kwestieuze maatregel met een „normale situatie”<sup>(47)</sup>, die het Hof had kunnen bepalen, maar die niet op dezelfde wijze in deze zaak voorhanden is.
- (136) Voor het onderzoek van de vraag of er sprake is van een voordeel in de zin van artikel 87, lid 1, van het Verdrag zal de Commissie de situatie van La Poste dus moeten onderzoeken door de loonheffingen te vergelijken in een scenario vóór en na de tenuitvoerlegging van de betrokken maatregelen.

#### 6.1.3.2. De situatie van La Poste vóór en na de betrokken maatregelen

- (137) De loonheffingen vóór de betrokken maatregelen zijn die welke in de wet van 1990 zijn vastgesteld. Bij gebreke van een extern ijkpunt, vormen zij het referentiekader om te kunnen bepalen of er van een voordeel sprake is.
- (138) Door het in 1998 ingevoerde plafond kon het bedrag van de „werkgevers”-bijdrage ten behoeve van de pensioenen van de ambtenaren ten laste van La Poste worden beperkt met een bedrag dat volgens de ramingen van Frankrijk over de periode 1998-2006 op rond [...] uitkomt.
- (139) De wet van 2006 heeft met name ten gevolge dat de bijdrage van La Poste wordt vervangen door een bijdrage die de pensioenlasten van La Poste in lijn brengt met die van haar concurrenten, bijdrage die een „bevrijdend” karakter heeft. Zonder die wet zouden de bijdragepercentages van de „werkgevers”-bijdrage de komende jaren een forse groei kennen, met name ten gevolge van de door het stopzetten van de indienstneming van ambtenaren bij La Poste veroorzaakte verslechtering van de ratio (premiebetalende) actieve werknemers / (uitkeringen ontvangende) inactieve werknemers, en dit ondanks de gunstige effecten van het vastleggen van een plafond.
- (140) De Commissie stelt dan ook vast dat de maatregelen in kwestie La Poste bevrijden van lasten die de onderneming uit hoofde van de wet van 1990 had moeten dragen.

<sup>(46)</sup> Brief SG(95) D/9783 van 25.7.1995.

<sup>(47)</sup> Zie arrest-Enirisorse SpA/Sotacarbo SpA, reeds aangehaald, punt 48.

- (141) In het kader van de beoordeling van de vraag of de pensioenlasten voor La Poste zelf al dan niet normaal zijn, is de Commissie van oordeel dat de verplichtingen die ingevolge het arbeidsrecht of collectieve overeenkomsten met vakbonden op een onderneming rusten om uitkeringen bij ontslag en/of vervroegde uittrekking te verstrekken, deel uitmaken van de gewone kosten die een onderneming uit eigen middelen dient te bekostigen <sup>(48)</sup>.
- (142) Bij uitbreiding concludeert de Commissie dat de pensioenlasten die uit hoofde van de wet van 1990 op La Poste rusten, normale lasten zijn <sup>(49)</sup>. Aangezien de betrokken maatregelen het mogelijk zouden maken kosten te vermijden die anders op de eigen financiële middelen van La Poste hadden moeten drukken, wordt met die maatregelen dus aan de onderneming een voordeel in de zin van artikel 87, lid 1, van het Verdrag verleend.
- (143) Het voordeel is selectief, omdat het uitsluitend La Poste betreft. Bij gebreke van een extern referentiekader, wordt deze beperking niet gerechtvaardigd door de aard en de systematiek van het betrokken stelsel.

#### 6.1.3.3. Bestaan van abnormale lasten/ Inleiding van de procedure

- (144) Het besluit tot inleiding van de procedure gaat nader in op het arrest-Combus, waarin het Gerecht de kosten welke voortvloeien uit een afwijkend statuut van het personeel van een onderneming die zich ten gevolge van een hervorming in een situatie van gemeen recht bevindt — dus in een situatie die identiek is aan die van haar concurrenten wat het personeelsbeheer betreft — als „abnormale” lasten lijkt te beschouwen. Zo verklaart het Gerecht <sup>(50)</sup>: „(...) de betrokken maatregel [had] tot doel de geprivilegieerde en dure status van de bij Combus werkende ambtenaren te vervangen door de status van arbeidscontractant welke vergelijkbaar is met die van de werknemers bij andere busvervoersbedrijven die in een concurrentieverhouding met Combus staan. Het ging er dus om Combus te bevrijden van een structureel nadeel ten opzichte van haar particuliere concurrenten. Artikel 87, lid 1, EG heeft uitsluitend tot doel voordelen te verbieden die bepaalde ondernemingen begunstigen, aangezien onder het begrip „steun” alleen de maatregelen vallen die de lasten verlichten die normalerwijze op de begroting van een onderneming drukken en die zijn te beschouwen als een economisch voordeel dat de begunstigde onderneming onder normale marktvoorwaarden niet zou hebben verkregen. [...]. Bovendien had de Deense Staat, in plaats van de 100 miljoen DKK rechtstreeks aan de door Combus tewerkgestelde ambtenaren uit te keren, hetzelfde resultaat kunnen bereiken door de wederaanstelling van die ambtenaren binnen de overheid, zonder uitkering van de specifieke bonificatie, hetgeen Combus in staat zou hebben gesteld meteen arbeidscontractanten met een privaatrechtelijke status aan te stellen.”

<sup>(48)</sup> Zie punt 63 van de communautaire richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden.

<sup>(49)</sup> Een dergelijke conclusie viel misschien niet te trekken indien een extern ijkpunt had kunnen worden bepaald. Dit is evenwel niet mogelijk gebleken bij het onderzoek van de vraag of er sprake is van een selectief voordeel in de zin van artikel 87, lid 1, van het Verdrag.

<sup>(50)</sup> Arrest-Combus, reeds aangehaald, punt 57.

- (145) Ten algemene dient in de eerste plaats te worden opgemerkt dat het arrest-Combus niet door het Hof is bevestigd. Bepaalde elementen van de rechtspraak van het Hof weerspreken de hypothese als zou door de compensatie van een structureel nadeel de kwalificatie als steun worden uitgesloten. Zo heeft het Hof steeds aangegeven dat de vraag of sprake is van steun, dient te worden beoordeeld aan de gevolgen en niet de redenen of doeleinden van de maatregelen van de staten <sup>(51)</sup>. Het Hof heeft voorts verklaard dat het begrip „steun” ook maatregelen omvat die, in verschillende vormen, de lasten verlichten die normaal gesproken op het budget van een onderneming drukken <sup>(52)</sup>. Ook heeft het Hof duidelijk aangegeven dat de loonkosten door hun aard op het budget van een onderneming drukken, ongeacht of deze kosten al dan niet uit wettelijke verplichtingen of collectieve arbeidsovereenkomsten voortvloeien <sup>(53)</sup>. In dat verband oordeelde het Hof dat het feit dat de betrokken overheidsmaatregelen meerkosten beogen te compenseren, niet betekent dat die maatregelen niet als steun kunnen worden aangemerkt <sup>(54)</sup>.

- (146) Niettemin beroept Frankrijk zich met nadruk op de toepassing van het door het Gerecht in de zaak-Combus geformuleerde beginsel, door aan te voeren dat La Poste door de aangemelde hervorming alleen van „abnormale” lasten wordt bevrijd. De Commissie benadrukt dat materiële elementen de zaak-Combus onderscheiden van de hier te onderzoeken zaak, zoals uit de volgende elementen mag blijken:

- i) de vergoedingen worden rechtstreeks uitgekeerd aan de ambtenaren die bij Combus in dienst zijn, terwijl het bij de maatregelen waarop deze beschikking ziet, gaat over de „werkgevers”-bijdrage van La Poste;
- ii) de Commissie is van oordeel dat Frankrijk, praktisch gesproken, niet de mogelijkheid heeft om de 180 000 ambtenaren van La Poste opnieuw binnen de overheid op te nemen. Frankrijk verklaart zelf dat er voor de ambtenaren die bij La Poste in dienst zijn, geen enkele mogelijkheid is om principieel of volwaardig naar de overheid „terug te keren”. De overheidsambtenaren die bij La Poste in dienst zijn, behoren door hun specifieke rechtspositie tot een welomschreven groep. Het is dus a priori niet de bedoeling dat zij hun activiteiten buiten La Poste uitoefenen. Voorts is er geen enkel middel om hen te dwingen buiten La

<sup>(51)</sup> Arrest van 2 juli 1974, zaak 173-73, Italië/Commissie, Jurispr. 1974, blz. 709, punt 13; arrest van 24 februari 1987, zaak 310/85, Deufil GmbH & Co KG / Commissie, Jurispr. 1987, blz. 901, punt 8, en arrest van 26 september 1996, zaak C-241/94, Frankrijk/Commissie, Jurispr. 1996, blz. I-4551, punt 20.

<sup>(52)</sup> Arrest van 15 maart 1994, zaak C-387/92, Banco de Crédito Industrial SA, thans Banco Exterior de España SA / Ayuntamiento de Valencia, Jurispr. 1994, blz. I-877, punt 13, en het arrest in zaak C-241/94, reeds aangehaald, punt 34.

<sup>(53)</sup> Arrest van 12 december 2002, zaak C-5/01, België/Commissie, Jurispr. 2002, blz. I-1191, punt 39.

<sup>(54)</sup> Zie arrest van 23 februari 1961, zaak 30/59, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg / Hoge Autoriteit van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, Jurispr. 1961, blz. 3, punten 29 en 30; arrest in zaak C-173/73, reeds aangehaald, punten 12 en 13; arrest in zaak C-241/94, reeds aangehaald, punten 29 en 35, en arrest van 5 oktober 1999, zaak C-251/97, Frankrijk/Commissie, Jurispr. 1999, blz. I-6639, punten 40, 46 en 47.

Poste hun weg te vinden. Bovendien levert de moeilijkheid om de 180 000 ambtenaren die bij La Poste in dienst zijn, opnieuw binnen de overheid op te nemen, problemen op wat betreft beroepskwalificaties. Een door Frankrijk zelf genoemde hinderpaal voor een eventuele re-integratie is immers dat er functies moeten bestaan die gelijkwaardige kwalificaties vereisen. Dit is een probleem dat specifiek is voor La Poste. De structuur van de kwalificatie van de ambtenaren die bij La Poste in dienst zijn, verschilt sterk van die van de ambtenaren bij de overheidsdiensten. De meerderheid van de overheidsambtenaren die bij La Poste in dienst zijn, vervult uitvoerende taken voor laag opgeleide medewerkers, terwijl de overheidsdiensten en regionale overheden in hoofdzaak behoefte hebben aan kaderpersoneel met hogere kwalificaties;

- iii) in de zaak-Combus had de betrokken overheidsmaatregel tot doel de geprivilegieerde en dure status van de bij Combus werkende ambtenaren te vervangen door de status van arbeidscontractant welke vergelijkbaar is met die van de werknemers bij andere busvervoersbedrijven die met Combus concurreren. Daarentegen blijven de status en de rechten van de ambtenaren bij La Poste onaangetaast door de betrokken maatregelen<sup>(55)</sup>. Deze status en deze rechten verschillen van die van de werknemers die in een privaatrechtelijke dienstbetrekking bij de concurrenten van La Poste in dienst zijn.

Subsidiar, wat betreft de beweerdelijk „geprivilegieerde en dure status” van de ambtenaren van La Poste ten opzichte van de arbeidsvoorwaarden van werknemers bij de concurrenten van La Poste, heeft de Commissie een vergelijking gemaakt, op basis van door twee banken gepubliceerde balansgegevens<sup>(56)</sup>, tussen de totale loonkosten van deze banken en de totale salariskosten voor de ambtenaren bij La Poste. De uitkomsten laten zien dat de gemiddelde totale loonkosten van de betrokken banken heel waarschijnlijk hoger liggen dan (of ten minste gelijk zijn aan) de gemiddelde totale salariskosten van de ambtenaren bij La Poste. Na vragen hieromtrent, erkent Frankrijk dat het geen toegang heeft tot betrouwbare en relevante informatie over de gemiddelde kosten van werknemers bij de concurrenten van La Poste<sup>(57)</sup>. Frankrijk heeft vervolgens door middel van een benadering getracht aan te tonen dat, bij een gelijk aantal dienstjaren, de gemiddelde kosten van de ambtenaren bij La Poste hoger uitkomen dan de gemiddelde kosten van

„vergelijkbare” werknemers met een arbeidsovereenkomst van onbepaalde duur (*contrat à durée indéterminée* — CDI), zowel in de sector „brievenpost/pakketten” als in het bankbedrijf. Deze benadering berust op de door Frankrijk gehanteerde aanname dat de gemiddelde kosten van een werknemer die in een privaatrechtelijke dienstbetrekking bij La Poste in dienst is, te vergelijken vallen met de kosten van een werknemer die in een privaatrechtelijke dienstbetrekking bij een concurrent uit dezelfde sector in dienst is. De Commissie vindt deze aanname niet aanvaardbaar omdat deze voorbijgaat aan de fundamentele elementen voor het bepalen van lonen, en met name aan het effect van het imago als werkgever. Dankzij het positieve imago van La Poste, dat bijvoorbeeld voortvloeit uit het vooruitzicht op een langlopende carrière, zou La Poste dus lagere salarissen kunnen hanteren dan concurrenten die niet hetzelfde imago hebben. Daarom is de Commissie van oordeel dat, zonder deze mogelijkheid uit te sluiten, Frankrijk niet overtuigend heeft aangetoond dat de ambtenarenstatus van La Poste tegelijk „geprivilegieerd en duur” was ten opzichte van de arbeidsvoorwaarden van werknemers bij de concurrenten van La Poste;

- iv) de concurrentiesituatie verschilde bij de activiteiten van Combus van die waarbinnen La Poste opereert. De naamloze vennootschap Combus A/S moest de vervoersactiviteit op commerciële grondslag beheren en onder vergelijkbare mededingingsvoorwaarden als particuliere busbedrijven op de markt opereren. In die omstandigheden dragen de openbare vervoerbeheersmaatschappijen, na aanbestedingsprocedures, de uitvoering van het busvervoer aan particuliere en openbare ondernemingen over. Volgens de voorschriften die voor aanbestedingen gelden, worden opdrachten gegund aan „de inschrijver met de economisch voordeligste aanbieding”, ongeacht of het om een particuliere dan wel een openbare inschrijver gaat. Voor een ruim deel van haar activiteiten beschikt La Poste dan weer over een monopolie, waarin de economische wetmatigheden op een andere wijze spelen.

- (147) De Commissie is van oordeel dat de feitelijke verschillen tussen de zaak-Combus en de onderhavige zaak voldoende zijn om voor de beide zaken een verschillende redenering te hanteren.

- (148) Ten slotte wordt de door Frankrijk voorgestelde zogenaamde „intrinsieke” benadering door de Commissie niet als passend beschouwd, met name omdat de betrokken (gesloten) groep ambtenaren specifieke kenmerken vertoont en de onderneming recent is opgericht. Dit standpunt wordt trouwens door Frankrijk gedeeld. Overigens wordt in de berekeningen van Frankrijk de vergelijking gemaakt tussen de kosten die La Poste daadwerkelijk diende te maken (met inbegrip dus van het plafond van 1998), en de kosten die La Poste sinds haar oprichting per 1 januari 1991 had moeten maken indien een nieuwe pensioenregeling was opgezet die dezelfde uitkeringen verstrekke, maar op kapitaaldekking was gebaseerd. Volgens de Commissie blijkt deze vergelijking een veel te hypothetisch karakter te hebben om er relevante conclusies uit te kunnen trekken over het steunkarakter van de betrokken maatregelen.

<sup>(55)</sup> Dit is een essentieel verschil met het besluit van de Commissie van 28 maart 2003 betreffende Steunmaatregel nr. N 483/2000 — Nederland — Verkoop Ingenieursbureau Zuid-Holland (PB C 5 van 8.1.2002, blz. 2), dat in het besluit tot inleiding van de procedure werd aangehaald, en waarbij de financiële compensatie door de Nederlandse autoriteiten werd betaald aan de werknemers die hun rechtspositie van provinciaal ambtenaar en de daarbij horende voorzieningen zouden verliezen.

<sup>(56)</sup> De twee betrokken banken zijn Crédit Agricole en BNP-Paribas.

<sup>(57)</sup> Frankrijk voert ook algemene argumenten aan voor het verschillende karakter van de activiteiten van La Banque Postale ten opzichte van de grote, algemene banken (die ook actief zijn als zakenbanken en beter vertegenwoordigd zijn in het hogere segment van de retailbanking). Frankrijk heeft deze elementen evenwel niet gekwantificeerd, zodat uit de gepresenteerde argumenten geen eenduidige conclusie kan worden getrokken.

#### 6.1.4. Vervalsing van de mededingingsvoorwaarden

- (149) Met de betrokken maatregel wordt een selectief economisch voordeel verleend, omdat dit voordeel slechts één onderneming betreft, La Poste<sup>(58)</sup>. Dergelijke maatregelen dreigen in beginsel de mededingingsvoorwaarden te vervalsen<sup>(59)</sup>.

#### 6.1.5. Conclusie

- (150) Uit de voorgaande overwegingen volgt dat, in het licht van de relevante rechtspraak waaronder het arrest-Combus, de betrokken maatregelen staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, van het Verdrag vormen.

### 6.2. Onrechtmatigheid van de steun

- (151) Het plafond van 1998 werd toegepast zonder dat deze maatregel vooraf bij de Commissie werd gemeld. Het is dus onrechtmatig.
- (152) De Commissie tekent in dit verband aan dat het plafond een impact heeft gehad op zowel geliberaliseerde markten als de activiteiten die onder een wettelijk monopolie vallen. La Poste oefende dus niet uitsluitend monopolieactiviteiten uit<sup>(60)</sup>. Bijgevolg kan het plafond niet als bestaande steun worden aangemerkt.
- (153) De hervorming van 2006 is bij de Commissie aangemeld. De tenuitvoerlegging ervan is opgeschort in die zin dat La Poste de „werkgevers”-bijdrage blijft betalen die uit het vastleggen van een plafond in 1998 resulteert. De hervorming van 2006 is dus niet ten uitvoer gelegd.

### 6.3. Verenigbaarheid met de gemeenschappelijke markt

#### Algemeen beoordelingskader voor de verenigbaarheid van de betrokken steunmaatregelen

- (154) De afwijkingen van artikel 87, lid 2, van het Verdrag die betrekking hebben op steunmaatregelen van sociale aard aan individuele gebruikers, steunmaatregelen tot herstel van de schade veroorzaakt door natuurrampen en andere buitengewone gebeurtenissen en steunmaatregelen aan de economie van bepaalde streken van de Bondsrepubliek Duitsland, zijn voor deze zaak duidelijk niet relevant.
- (155) Wat de afwijkingen van artikel 87, lid 3, van het Verdrag betreft, stelt de Commissie vast dat de desbetreffende steunmaatregelen niet tot doel hebben de economische ontwikkeling te bevorderen van streken waarin de levensstandaard abnormaal laag is of waar een ernstig gebrek

aan werkgelegenheid heerst, noch dat zij een project van Europees belang vormen of ertoe strekken een ernstige verstoring in de Franse economie op te heffen. Evenmin zijn zij bedoeld om de cultuur en de instandhouding van het culturele erfgoed te bevorderen.

- (156) Onderzocht dient te worden of de maatregelen door de Commissie verenigbaar kunnen worden verklaard op grond van artikel 87, lid 3, onder c), van het Verdrag, dat bepaalt dat steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken, met de gemeenschappelijke markt verenigbaar kunnen worden verklaard mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad.
- (157) De Commissie herhaalt voorts dat Frankrijk zich niet heeft beroepen op artikel 86, lid 2, van het Verdrag als verenigbaarheidsgrond voor de steun ten gunste van La Poste.

#### Impactbeoordeling van de steun — intensiteit van de mededingingsdistorsie

- (158) Gelet op de aard en de impact van de hervorming, die de bijdragen van La Poste in lijn brengt met die van haar concurrenten, is de Commissie van oordeel dat de verenigbaarheidstoets van de steunmaatregelen moet plaatsvinden uit oogpunt van de totstandbrenging van een gelijk speelveld voor de loonheffingen voor La Poste en haar concurrenten in de sectoren brievenpost/pakketten en financiële diensten, die het grootste deel van de activiteiten van La Poste omvatten<sup>(61)</sup>.
- (159) Om de impact van de steun te kunnen beoordelen en de intensiteit van de mededingingsdistorsie te kunnen bepalen, dient de Commissie in de eerste plaats de hoogte van de door La Poste betaalde premies af te zetten tegen die van haar concurrenten, in het licht van de toezeggingen van Frankrijk. Vervolgens zal de Commissie nagaan wat er was gebeurd indien La Poste niet de betrokken steun had ontvangen. Daarbij zullen zowel de positieve als de negatieve effecten van de steun worden onderzocht. Pas dan zal het mogelijk zijn een afweging te maken van de algehele verenigbaarheid.

#### De hoogte van de bijdragen van La Poste

- (160) De Commissie heeft het berekeningsmechanisme van de TEC zeer diepgaand bestudeerd.

<sup>(58)</sup> Twee ondernemingen vielen onder het pensioenmechanisme dat in de wet van 1990 was vastgesteld: La Poste en France Télécom. De regeling voor France Télécom is in 1996-1997 aangepast. Alleen La Poste bleef nadien nog onderworpen aan het mechanisme van de wet van 1990.

<sup>(59)</sup> Zie het arrest van 20 november 2003, zaak C-126/01, Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie / GEMO SA, Jurispr. 1999, blz. I-13769, punt 33.

<sup>(60)</sup> Zie arrest van 15 juni 2000, gevoegde zaken T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 tot en met 607/97, T-1/98, T-3/98 tot en met T-6/98 en T-23/98, Alzetta Mauro e.a. / Commissie, Jurispr. 2000, blz. II-2319, punt 147.

<sup>(61)</sup> In deze context is de Commissie, bij gebreke van manoeuvreerruimte voor La Poste bij beslissingen en gelet op de, algemeen genomen, vergelijkbare uitkeringen in het kader van de algemene regeling en van die voor de ambtenaren (met name regelt wet nr. 2003-775 van 21 augustus 2003 betreffende de pensioenhervorming de afstemming op de algemene regeling van de verzekerde periode die voor overheidsambtenaren nodig is om een volledig pensioen te kunnen krijgen), van oordeel dat het niet relevant is om de door de betrokken regelingen verstrekte uitkeringen te vergelijken. Een dergelijke vergelijking is trouwens niet mogelijk omdat die indirecte en onzekere overwegingen zou inhouden, zoals de vergelijking van de voor- en nadelen van het in dienst hebben van ambtenaren ten opzichte van werknemers die in een privaatrechtelijke dienstbetrekking werken. Wat er ook van zij, waar het uit mededingingsoogpunt op aankomt, is te beoordelen hetgeen een impact heeft op de jaarrekening van La Poste ten opzichte van haar concurrenten, namelijk de verschuldigde bijdragen.

(161) Vooraf dient te worden herhaald dat twee elementen de bijdrageregeling voor La Poste onderscheiden van die van de gemeenrechtelijke regeling:

- i) het al dan niet „bevrijdende” karakter van de bijdragen;
- ii) de hoogte van de bijdragen.

(162) Wat het eerste punt betreft, zij erop gewezen dat een werkgever van gemeen recht in een omslagstelsel „bevrijdende” bijdragen betaalt. La Poste betaalt geen „bevrijdende” bijdrage, maar dient uit hoofde van de wet van 1990 het pensioenstelsel van haar ambtenaren in evenwicht te houden. Het plafond van 1998, waarbij voor de „werkgevers”-bijdrage een maximumbedrag is bepaald zonder rekening te houden met een bijdragepercentage, en vervolgens meer fundamenteel de wet van 2006 resulteren erin dat een „bevrijdende” bijdrage wordt ingesteld.

(163) De betrokken steunmaatregelen bieden dus een oplossing voor het eerste verschilpunt tussen de regeling van La Poste en de gemeenrechtelijke regeling.

(164) Wat het tweede punt betreft, heeft de Commissie zich ervan vergewist dat de netto contante waarde van de toekomstige financiële stromen op grond van de wet van 1990 hoger is dan de netto contante waarde van de toekomstige financiële stromen die uit de toepassing van de aangepaste TEC resulteren <sup>(62)</sup>. Zonder de steun had La Poste dus hogere bijdragen moeten betalen dan onder de gemeenrechtelijke regeling.

(165) De Commissie stelt voorts vast dat de totstandbrenging van een daadwerkelijk met de concurrenten van La Poste gelijke situatie inhoudt dat de TEC op twee punten wordt aangepast:

- i) uitbreiding van de berekeningsgrondslag tot alle sociale risico's

In de aanmelding <sup>(63)</sup> wordt de TEC uitsluitend berekend op basis van de gebruikelijke risico's, waardoor met name het werkloosheidsrisico en de verzekering tegen het risico op niet-betaling van het loon in het geval van een surséance van betaling of een liquidatie werden uitgesloten, twee risico's waaraan ambtenaren wegens hun rechtspositie in beginsel niet zijn blootgesteld. De gedachtegang achter de door Frankrijk voorgestelde hervorming is evenwel dat een eerlijke concurrentie tot stand wordt gebracht tussen La Poste en haar concurrenten op het gebied van de loonheffingen, ongeacht de verschillen in rechtspositie tussen

ambtenaren en werknemers in een privaatrechtelijke dienstbetrekking. Bovendien is het zo dat, zelfs indien grootschalige overplaatsingen uitgesloten lijken (zie overweging 146), geïsoleerde maatregelen voor de overplaatsing van ambtenaren van La Poste naar overheidsdiensten niet onmogelijk zijn, hetgeen La Poste een zekere flexibiliteit laat bij het beheer van haar medewerkers met een ambtenarenstatus <sup>(64)</sup> — zoals ook bij France Télécom het geval is.

De Commissie is van oordeel dat deze argumenten rechtvaardigen dat alle sociale risico's in de TEC worden opgenomen. De toezeggingen van Frankrijk (zie overweging 98) zijn een afdoende antwoord op de opmerkingen van de Commissie.

- ii) een zo nauwkeurig mogelijke berekening bij de splitsing van de lasten tussen de bedrijfssegmenten „brievenpost/pakketten” en „financiële diensten”.

De aangemelde TEC hield geen rekening met het gedeelte van de polyvalente medewerkers dat in het bedrijfssegment financiële diensten aan La Banque Postale werd doorberekend, omdat Frankrijk van mening was dat, anders dan bij de ambtenaren die binnen het bedrijfssegment hulpbronnen actief zijn, deze algemene medewerkers niet over opleiding of specifieke competenties voor het bankbedrijf beschikken, en dat hun aantal, geografische vestiging, opleiding en carrièreverloop door La Poste worden bepaald.

Voor de Commissie daarentegen houdt het feit dat de polyvalente medewerkers ook financiële activiteiten uitvoeren, bijvoorbeeld aan het loket, in dat de splitsing van de lasten tussen de bedrijfssegmenten „brievenpost/pakketten” en „financiële diensten” dient te zijn gebaseerd op de nauwkeurigst beschikbare gegevens. De toezegging van de Franse autoriteiten (zie overweging 100) om, bij de jaarlijkse berekening van de TEC, het deel van de polyvalente medewerkers dat aan La Banque Postale wordt doorgefactureerd, aan het bancaire bedrijfssegment toe te rekenen op basis van de gegevens afkomstig van de analytische boekhouding van La Poste <sup>(65)</sup>, is dus afdoende.

<sup>(62)</sup> Daarnaast is het totaal van de bijdragen die La Poste vanaf 1998 betaalt, hoger dan hetgeen uit de aangepaste TEC resulteert.

<sup>(63)</sup> Zie in dat verband, bijlage 2 („Comparaison des cotisations salariales s'appliquant aux fonctionnaires et aux employés de droit commun”) en bijlage 3 („Comparaison des cotisations patronales La Poste/employeur de droit privé”) van het besluit tot inleiding van de procedure.

<sup>(64)</sup> Zelfs al zijn de uitvoeringsdecreten nog niet goedgekeurd, toch heeft wet nr. 2007-148 van 2 februari 2007 tot modernisering van de overheidsdiensten ten doel in de wet- en regelgeving bepaalde obstakels weg te werken voor het opnemen van ambtenaren en voor La Poste eenzelfde stel regels uit te werken als die welke voor France Télécom gelden. Frankrijk is van mening dat de in die wet vastgelegde voorwaarden wellicht tot gevolg zullen hebben dat eventuele personeelsverschuivingen van La Poste naar overheidsdiensten „bepikt in aantal” zullen zijn.

<sup>(65)</sup> Het besluit van de Commissie van 21 december 2005 betreffende Steunmaatregel N 531/05 — Frankrijk — Maatregelen in verband met het oprichten en functioneren van La Banque Postale (brief C(2005)5412) heeft het stelsel voor de analytische toerekening van de lasten van La Poste aan La Banque Postale bekrachtigd.

Het aandeel van het bedrijfssegment „financiële diensten” in de TEC wordt dus van [...] % op [...] % van de totale salarissom gebracht.

(166) Dankzij de door Frankrijk in de berekening van de TEC aangebrachte wijzigingen kan het betrokken mechanisme de op basis van de salarissen berekende loonheffingen van La Poste in lijn brengen met de gemeenschappelijke sociale uitkeringen voor de overige ondernemingen uit de sector brievenpost/pakketten en het bankbedrijf. De overgangperiode die Frankrijk in de aanmelding op de periode 2006-2010 had bepaald, mag La Poste echter niet in staat stellen lagere bijdragen te betalen dan met de aangepaste TEC het geval zou zijn.

#### **Het scenario zonder steun**

(167) Zonder de hervorming had La Poste, voor haar jaarrekeningen na het boekjaar 2006, voorzieningen moeten aanleggen voor haar pensioenverplichtingen ten aanzien van haar werknemers met een ambtenarenstatus. Het aanleggen deze voorzieningen was het rechtstreekse gevolg geweest van het feit dat de „werkgevers”-bijdragen voor de pensioenen van de ambtenaren bij La Poste niet „bevrijdend” waren.

(168) Zonder de steun zouden de bijdragen van La Poste niet op gelijke hoogte komen met de door haar concurrenten betaalde bijdragen. Bijgevolg zou La Poste van een handicap te lijden krijgen en zou zij op de geliberaliseerde markten (zoals financiële diensten of expressepost) niet op mérites kunnen concurreren.

(169) Zonder de hervorming had La Poste jaarlijks de passende financiering van haar bijdragen moeten garanderen, hetgeen ten opzichte van de hervormde regeling zou resulteren in extra lasten van meerdere honderden miljoenen euro per jaar <sup>(66)</sup>. Niettemin is de Commissie van oordeel dat deze extra kosten (die de concurrenten niet hoeven te dragen) niet zo hoog oplopen dat La Poste daardoor zou worden gedwongen haar activiteiten in te krimpen in de voor concurrentie opengestelde sectoren, binnen of buiten het toepassingsbereik van de diensten van algemeen economisch belang.

(170) Een aanzienlijk deel van de betrokken lasten houdt immers verband met diensten van algemeen economisch belang, waardoor La Poste dus een compensatie zou moeten kunnen krijgen voor de daarmee verband houdende extra kosten <sup>(67)</sup>. De bijdragen die betrekking hebben op de activiteiten die niet onder de diensten van algemeen economisch belang vallen, zouden trouwens geen wezenlijke impact hebben op de door La Poste geplande activiteiten. De betrokken bijdragen vormen vaste kosten. Dat het vaste kosten betreft, betekent net dat zij

geen invloed kunnen hebben op de zakelijke besluiten van La Poste, en met name op haar toekomstige investeringsbesluiten. De vaste kosten worden gedragen door La Poste, ongeacht het investeringsproject waarvoor zij kiest.

(171) De omstandigheden waarin de hoogte van de bijdrage een significante impact op de activiteiten van La Poste zou kunnen hebben, zijn: ofwel wanneer het bedrag van de bijdragen uitzonderlijk hoog is waardoor La Poste van de markt zou verdwijnen, ofwel wanneer de kapitaalkosten aanzienlijk toenemen.

(172) Het faillissementsrisico lijkt voor La Poste geen reëel risico te zijn, gelet op de situatie van La Poste <sup>(68)</sup>.

(173) Theoretisch gezien, valt niet volkomen uit te sluiten dat de aanvullende bijdragen die La Poste jaarlijks moet betalen, haar balans kunnen doen verslechteren, waardoor de financieringsvoorwaarden voor de onderneming zouden kunnen veranderen als gevolg van de hogere kapitaalkosten. Toch lijkt deze mogelijkheid zeer onwaarschijnlijk in het licht van de eerder uiteengezette argumenten en lijken de veranderende marktvoorwaarden (voor zover daarvan sprake is) a priori niet significant.

#### **De positieve impact van de steun**

(174) De liberalisering van de postsector is een continu proces dat sinds 1998 aan de gang is <sup>(69)</sup>. Het ingestelde plafond en de hervorming van de pensioenregeling bij La Poste zijn belangrijke fasen in de aanpassing van de onderneming aan de geleidelijke liberalisering in het vooruitzicht van de volledige vrijmaking van de Franse postmarkt <sup>(70)</sup>. Erkend wordt trouwens dat de liberalisering van de postmarkten op het niveau van de Gemeenschap in het kader van de Lissabonstrategie voor groei en werkgelegenheid een belangrijke rol speelt <sup>(71)</sup>. Meer politiek gesproken, maar nog steeds in verband met het gemeenschappelijk belang, is de Commissie van oordeel dat de liberalisering van de postsector moeizamer kan verlopen indien plannen voor pensioenhervormingen, zoals die waarop deze beschikking ziet, niet worden goedgekeurd.

<sup>(66)</sup> Zo belooft het verschil tussen het uit hoofde van de wet van 1990 verschuldigde bedrag en de daarmee verband houdende, gereconstrueerde, aangepaste TEC voor 2005 [...]. Voor 2010 raamt Standard&Poor's de besparing voor La Poste op 700 miljoen EUR.

<sup>(67)</sup> De staatssteunregels inzake compensaties voor de openbare dienst verbieden „overcompensatie”. Overigens zij hier herhaald dat de instandhouding van een pakket van gereserveerde diensten gerechtvaardigd is omdat een financieel evenwichtig functioneren van de universele dienst moet worden gewaarborgd (zie overweging 16 bij Richtlijn 97/67/EG).

<sup>(68)</sup> Zoals bijvoorbeeld blijkt uit de in april 2007 door Standard&Poor's gepubliceerde rating van La Poste.

<sup>(69)</sup> In 1998 werd de liberalisering van de brievenpost beperkt tot brieven met een gewicht van meer dan 350 gram en waarvan het tarief niet hoger is dan vijfmaal het openbare tarief dat geldt voor een brief van de eerste gewichtsklasse in de snelste genormaliseerde categorie (voor zover die bestaat). In 2003 werd het gewichtsplafond verlaagd tot 100 gram en het tarief niet hoger dan driemaal het openbare tarief, en vervolgens in 2006 tot 50 gram en het tarief dat niet hoger is dan tweemaal het openbare tarief.

<sup>(70)</sup> Evenzo heeft de Commissie in haar beschikking betreffende Steunmaatregel nr. C 2/2006 (ex N 405/2005) — Griekenland — Financiële bijdrage aan de regeling voor vrijwillige vervroegde uittreding van OTE (PB C 151 van 29.6.2006, blz. 2) geoordeeld dat de tenuitvoerlegging van de regeling voor vrijwillige vervroegde uittreding een noodzakelijke fase was met het oog op de voortzetting van de privatisering van de onderneming.

<sup>(71)</sup> Zie bv. de overwegingen 5 en 6 bij het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 97/67/EG met betrekking tot de volledige voltooiing van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap, COM(2006) 594 definitief van 18.10.2006.



- (175) In dat verband dient te worden herhaald dat de pensioenregeling die volgens de wet van 1990 voor La Poste geldt, specifieke kenmerken vertoont (zoals het feit dat de „werkgevers“-bijdrage van La Poste niet „bevrijdend“ is of de hoogte van deze bijdrage, die hoger is dan die voor haar concurrenten) die, op zich beschouwd, een mededingingsdistorsie ten detrimente van La Poste doen ontstaan. Het belangrijkste effect van de betrokken steunmaatregelen is dat de bijdragen van La Poste in lijn komen met die van haar concurrenten, en zo de specifieke mededingingsdistorsie waarmee La Poste te maken heeft, wordt weggewerkt.
- (176) Bovendien is de Commissie van mening dat de betrokken maatregelen zijn aangepast aan de doelstelling van gemeenschappelijk belang waarop zij betrekking hebben. Geen enkel ander instrument zou het probleem doeltreffender hebben kunnen aanpakken. In de sectoren zonder een dienst van algemeen economisch belang, hadden weliswaar compensaties voor de openbare dienst kunnen worden toegekend, maar een dergelijke benadering zou op de lange termijn niet houdbaar zijn gelet op het structurele karakter van het probleem.
- (177) Voorts hebben de invoering van een plafond en nadien de hervorming La Poste geholpen geleidelijk aan te handelen als een particuliere investeerder in een markteconomie, die binnen normale zakelijke marges moet opereren. De reeds goedgekeurde maatregelen — zoals de indienstneming van werknemers in een privaatrechtelijke dienstbetrekking (in plaats van ambtenaren) — zijn reeds met dat opzet ten uitvoer gelegd.
- (178) Wat de evenredigheid van de maatregelen betreft, de toegewezen steun blijft tot het strikt noodzakelijke minimum beperkt, omdat de aangepaste TEC wordt berekend op basis van alle relevante bijdragen.
- (179) Ten slotte maken de betrokken maatregelen, ook al betreffen zij geen bijzondere regelingen wat betreft pensioenuitkeringen, het mogelijk om het financieringsmechanisme, dat door de historische ontwikkelingen was achterhaald, houdbaar te maken. De Commissie is van oordeel dat deze maatregelen dan ook aansluiten op het algemene kader voor de hervorming van de pensioensstelsels in de lidstaten, waarop zowel de Raad als de Commissie aansturen.
- De negatieve impact van de steun**
- (180) De betrokken productmarkten kunnen worden ingedeeld naargelang zij behoren tot:
- i) gereserveerde postdiensten, die onder een wettelijk monopolie vallen (zoals brievenpost van minder dan 50 gram);
  - ii) niet-gereserveerde postdiensten (zoals expressepost), en
  - iii) niet-postdiensten, met name de financiële diensten, die sinds lang zijn geliberaliseerd.
- (181) In een statische beoordeling is de Commissie van oordeel dat:
- i) de mededingingsdistorsies naar hun aard zeer beperkt zijn voor de gereserveerde diensten, waar er geen rechtstreekse concurrenten bestaan. Gelet op het verleden van La Poste en haar activiteiten, is het duidelijk dat een groot deel <sup>(72)</sup> van haar buitenbalansverplichtingen voor 2006 betrekking heeft op de activiteiten in de sector gereserveerde diensten;
  - ii) op de reeds geliberaliseerde postmarkten en voor de financiële diensten, zouden de financiële middelen die La Poste ingevolge de betrokken maatregelen heeft vrijgemaakt, in theorie uitsluitingsgedrag mogelijk kunnen maken, waarbij concurrenten worden ontmoedigd de betrokken markten te betreden. Voor de financiële diensten heeft La Banque Postale een marktaandeel van 10,7 % in het segment retailbanking (2005), maar zijn haar activiteiten slechts in beperkte mate gediversifieerd. De Commissie is van oordeel dat de maatregelen hier ook maar een beperkte impact zouden hebben, met name wanneer het bijzondere recht inzake de uitgifte van het *livret A* wordt ingetrokken <sup>(73)</sup>. Op de reeds geliberaliseerde postmarkten (zoals die voor expressepost) kunnen de marktaandelen van La Poste significant zijn, zodat een impact van de betrokken maatregelen op de concurrenten niet kan worden uitgesloten. Aangezien de pensioenlasten vaste kosten vormen, zou de reële impact hiervan niettemin beperkt moeten uitvallen.
- (182) In een dynamische analyse, met name voor de markten die thans nog tot gereserveerde diensten behoren, maar die normaal gesproken in de komende jaren voor concurrentie zullen worden opengesteld, is de Commissie van oordeel dat:
- i) La Poste dankzij de betrokken maatregelen, theoretisch gezien, een machtspositie zou kunnen behouden. Niettemin is de Commissie van oordeel dat dit risico gering is omdat de maatregelen beperkt blijven tot het op één lijn brengen van de bijdragen van La Poste en die van haar concurrenten en omdat La Poste geen enkele abnormaal financieel voordeel uit haar monopolie heeft gehaald <sup>(74)</sup>;

<sup>(72)</sup> Frankrijk kan het betrokken bedrag niet precies kwantificeren, bijvoorbeeld omdat de medewerkers die pensioenrechten verwerven, een loopbaan hebben waarbij zij overgaan van de gereserveerde naar geliberaliseerde diensten, terwijl het niet het doel van de analytische boekhouding is de activiteiten van de medewerkers te volgen uitgesplitst in ambtenaren en werknemers, maar om een gescheiden boekhouding te voeren voor de gereserveerde en de niet-gereserveerde diensten.

<sup>(73)</sup> In de beschikking van de Commissie van 10 mei 2007 inzake de bijzondere rechten die voor de uitgifte van het *livret A* en het *livret bleu* zijn toegekend (C(2007) 2110 definitief) wordt Frankrijk negen maanden de tijd gegeven om dit systeem af te schaffen.

<sup>(74)</sup> Zelfs al laten de resultaten over 2006 een verbetering zien, toch is de financiële positie van La Poste niet florerend. In de periode 1991-2005 bedroeg de ratio resultaten/omzet gemiddeld slechts 0,5 %. Voor de gereserveerde diensten bedroeg de ratio resultaten/omzet 6,8 %, terwijl de Commissie in de zaak-Post Office Ltd, waar de distributieactiviteiten voor een deel samenvallen met die van La Poste, een normaal rentabiliteitspercentage hanteerde dat veel hoger lag. Bovendien had geen enkele particuliere investeerder een netwerk uitgebouwd dat met het postnetwerk te vergelijken is. Het postnetwerk is niet rendabel en wordt slechts in stand gehouden omwille van de dienst van algemeen economisch belang waarmee La Poste is belast, en de compensaties voor de openbare dienst die de Staat betaalt (in dat verband merkt Standard&Poor's op dat het netwerk van La Poste jaarlijks 350 miljoen EUR verlies lijdt, ondanks een compensatie van 130 miljoen EUR in de vorm van een belastingvrijstelling).

ii) zelfs indien de eenmalige forfaitaire bijdrage waarop Frankrijk wijst, in feite een voorschot is op de betaling van de bijdragen in verband met de aangepaste TEC, dan verslechtert de — via een lening mogelijk gemaakte — betaling van 2 miljard EUR in 2006 de financiële structuur van het concern. Volgens Standard&Poor's heeft La Poste zich tegenover de Staat ertoe verbonden tegen 2010 de financiële structuur die in 2005 bestond te herstellen, met name door de opbrengsten van de hervorming van het pensioenstelsel te bestemmen voor de terugbetaling van de schulden. Dit heeft een ongunstige impact op de financiële positie van La Poste, en dat in een cruciale periode, namelijk aan de vooravond van de volledige vrijmaking van de postsector.

### Conclusies

- (183) Uit het voorgaande volgt dat de negatieve impact van de steun ten gunste van La Poste gematigd zal zijn.
- (184) Omdat de maatregelen in het licht van de door Frankrijk gedane toezeggingen beperkt blijven tot hetgeen strikt noodzakelijk is om gelijke voorwaarden wat betreft loonheffingen te creëren, en zij een eind maken aan de mededingingsdistorsie die voor La Poste een handicap was, veranderen zij de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt niet zodanig dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad. Bijgevolg is de Commissie van oordeel dat de betrokken maatregelen verenigbaar zijn met de gemeenschappelijke markt, zonder dat verdere compenserende maatregelen noodzakelijk zijn.

### 6.4. Aanvullende opmerking: het precedent-EdF

- (185) In haar Beschikking 2005/145/EG in de zaak-EdF heeft de Commissie staatssteunmaatregelen toegestaan die ondernemingen uit een bepaalde sector bevrijdden van specifieke pensioenverplichtingen die verder gingen dan de verplichtingen in het kader van het algemene pensioenstelsel en die tijdens de periode dat er een monopolie bestond, waren vastgesteld. Bij die gelegenheid oordeelde de Commissie dat de gedeeltelijke bevrijding van de lasten als gevolg van het financieringsmechanisme voor de specifieke pensioenrechten die vóór de hervorming waren opgebouwd, staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, van het Verdrag vormde die verenigbaar kon worden verklaard met de gemeenschappelijke markt. Bij haar verenigbaarheidstoets was de Commissie van oordeel dat de situatie van EdF, naar haar aard, niet bijzonder verschilt van de „gestrande kosten” in de energiesector. Het ging namelijk om steun die de overgang naar een energiesector met vrije mededinging moest faciliteren. De Commissie achtte het passend om de steun voor EdF gelijk te stellen met de compensatie voor gestrande kosten en kondigde aan dat zij deze benadering ook zou volgen bij de beoordeling van vergelijkbare zaken.

(186) In de beschikking in de zaak-EdF betrof de steun uitsluitend activiteiten die traditioneel binnen een monopolie plaatsvinden. Dat is niet het geval in deze zaak, die op zowel gereserveerde als geliberaliseerde diensten ziet. EdF en La Poste zijn dus geen volledig vergelijkbare zaken. Dit neemt evenwel niet weg dat in het besluit tot inleiding van de procedure in deze zaak, in een analyse die met die van de methodiek voor gestrande kosten gelijkloopt, werd opgemerkt dat de Commissie in dat stadium evenwel niet kon concluderen dat de maatregelen noodzakelijk zijn om de voordelen van de liberalisering van de markt voor postdiensten ten volle te kunnen benutten. Een dergelijke conclusie was namelijk pas mogelijk wanneer de Commissie zich ervan heeft kunnen vergewissen dat La Poste zich in een situatie bevindt die met die van haar concurrenten vergelijkbaar is.

(187) De Commissie heeft thans het volgende kunnen vaststellen:

i) La Poste neemt geen ambtenaren meer in dienst;

ii) de aangepaste TEC brengt La Poste in een eerlijke concurrentiesituatie ten opzichte van haar concurrenten wat betreft de loonheffingen;

iii) de verplichtingen uit hoofde van de wet van 1990 — uit de periode vóór de liberalisering van de postsector — zouden het concurrentievermogen van La Poste hebben aangetast in een omgeving die wordt geliberaliseerd.

(188) Derhalve is de Commissie van oordeel dat La Poste door de betrokken steunmaatregelen wordt bevrijd van specifieke pensioenverplichtingen die verder gingen dan de verplichtingen in het kader van het algemene pensioenstelsel en die waren vastgesteld tijdens de periode dat er een monopolie bestond.

### 6.5. Ontbreken van voorzieningen voor de pensioenverplichtingen vanaf 2007

- (189) De Commissie merkt op dat La Poste de pensioenverplichtingen voor medewerkers met een ambtenarenstatus tot en met 2006 in een post buiten de balanstelling boekte. Indien de bijdrage niet „bevrijdend” was geworden, had La Poste voor de desbetreffende verplichtingen vanaf 2007 voorzieningen in haar balans moeten opnemen. Dit resulteert uit de gewone toepassing, zonder afwijking, van de internationale boekhoudnormen die zijn vastgesteld bij Verordening (EG) nr. 1606/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 19 juli 2002 betreffende de toepassing van internationale standaarden voor jaarrekeningen<sup>(75)</sup>. Het ontbreken van voorzieningen vormt dus geen staatssteun. Dit gegeven houdt trouwens op zich niet in dat er sprake is van staatsmiddelen die komen bovenop de middelen die bij de hier te onderzoeken maatregelen worden ingezet.

<sup>(75)</sup> PB L 243 van 11.9.2002, blz. 1.

## 7. CONCLUSIES

(190) Het in 1998 ingevoerde plafond en de hervorming van de pensioenregeling voor de overheidsambtenaren ten laste van La Poste uit hoofde van artikel 150 van de aanvullende begrotingswet 2006 vormen met de gemeenschappelijke markt verenigbare staatssteun, mits:

- i) de jaarlijks berekende TEC voor het bedrijfssegment „financiële diensten” het deel van de polyvalente medewerkers omvat dat aan La Banque Postale wordt doorgefactureerd, op basis van precieze gegevens afkomstig van de analytische boekhouding van La Poste;
- ii) de TEC alle bijdragen en loonheffingen omvat, daaronder begrepen de AGS- en werkloosheidspremies, de bijzondere solidariteitsbijdrage en de kosten voor uitkeringen waarvoor La Poste een eigen verzekering heeft,

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN:

### Artikel 1

Het in 1998 ingevoerde plafond voor de terugbetaling door La Poste van de door de Staat aan overheidsambtenaren ten laste van La Poste uitgekeerde pensioenen, en de aangemelde hervorming van de pensioenregeling voor de overheidsambtenaren ten laste van La Poste uit hoofde van artikel 150 van de aanvullende begrotingswet 2006 vormen met de gemeenschappelijke markt verenigbare staatssteun mits de in artikel 2 bedoelde voorwaarden worden nageleefd.

### Artikel 2

1. De *taux d'équité concurrentielle* („TEC”) die jaarlijks wordt berekend om het bedrag van de in artikel 150 van de aanvullende begrotingswet 2006 bedoelde „bevrijdende” „werkgevers”-bijdrage vast te stellen, omvat voor het bedrijfssegment „financiële diensten” het deel van de polyvalente medewerkers dat aan La Banque Postale wordt doorgefactureerd, op basis van precieze gegevens afkomstig van de analytische boekhouding van La Poste.

2. De TEC omvat alle bijdragen en loonheffingen, daaronder begrepen de premies voor de AGS (*Association pour la Gestion du régime de garantie des créances des Salariés*), de werkloosheidspremies, de bijzondere solidariteitsbijdrage en de kosten voor uitkeringen waarvoor La Poste een eigen verzekering heeft.

### Artikel 3

Frankrijk deelt de Commissie binnen twee maanden vanaf de kennisgeving van deze beschikking mee welke maatregelen het heeft genomen om hieraan te voldoen.

### Artikel 4

Deze beschikking is gericht tot de Franse Republiek.

Gedaan te Brussel, 10 oktober 2007.

Voor de Commissie

Neelie KROES

Lid van de Commissie