

BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE**van 13 juli 2009****betreffende de hervorming van de financieringswijze van de pensioenregeling van de RATP (Steu maatregel C 42/07 (ex N428/06)) die Frankrijk voornemens is te verlenen aan de RATP***(Kennisgeving geschied onder nummer C(2009) 5505)***(Slechts de tekst in de Franse taal is authentiek)****(Voor de EER relevante tekst)**

(2009/945/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 verzocht hun opmerkingen te maken ⁽¹⁾, en gezien deze opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt:

opmerkingen aan de Franse overheid doen toekomen en haar de mogelijkheid gegeven hierop te reageren. Bij brief van 3 april 2008 heeft zij het commentaar van Frankrijk ontvangen.

(6) Op 23 april 2008 hebben de Franse autoriteiten de Commissie meegedeeld dat de Franse regering in de herfst van 2007 is overgegaan tot een hervorming van de speciale pensioenregelingen van overheidsbedrijven, waaronder de pensioenregeling van het RATP-personeel.

(7) De Commissie heeft de Franse autoriteiten op 6 januari 2009 om nadere inlichtingen gevraagd, die daarop bij brief van 3 maart 2009 hebben geantwoord.

1. PROCEDURE

(1) Bij brief van 29 juni 2006 heeft Frankrijk de Commissie in kennis gesteld van de hervorming van de financieringswijze van de pensioenregeling van de RATP. De Franse autoriteiten hebben de Commissie bij brieven van 29 september 2006, 15 december 2006 en 4 april 2007 aanvullende informatie toegezonden.

(2) Bij brief van 10 oktober 2007 heeft de Commissie Frankrijk in kennis gesteld van haar besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure van artikel 88, lid 2, van het EG-Verdrag ten aanzien van de aangemelde steunmaatregel (hierna „het besluit tot inleiding van de procedure”).

(3) Het besluit tot inleiding van de procedure is op 15 januari 2008 gepubliceerd in het *Publicatieblad van de Europese Unie* ⁽²⁾.

(4) De Franse autoriteiten hebben op 22 januari 2008 hun opmerkingen kenbaar gemaakt.

(5) Op 19 februari 2008 heeft de Commissie opmerkingen van een belanghebbende partij ontvangen. Zij heeft deze

2. BESCHRIJVING VAN DE BEGUNSTIGDE(8) De Régie Autonome des Transports Parisiens (hierna „de RATP”) is een Frans overheidsbedrijf dat voor 100 % aan de Franse staat toebehoort. De RATP is opgericht bij wet nr. 48-506 van 21 maart 1948 betreffende de reorganisatie en coördinatie van het personenvervoer in de Parijse regio ⁽³⁾ en heeft als maatschappelijk doel „de aan haar toevertrouwde exploitatie van netwerken en lijnen voor openbaar personenvervoer” ⁽⁴⁾.

(9) In de wet zijn de activiteiten van de RATP beperkt tot het openbaar vervoer in de Parijse regio. Krachtens artikel 7 van wet nr. 48-506 van 21 maart 1948 is de RATP belast met de exploitatie van de openbaarvervoersnetwerken van de stad Parijs en het departement Seine, alsmede de lijnen in de departementen Seine-et-Oise en Seine-et-Marne die voorheen waren uitbesteed of in concessie gegeven aan de Compagnie du chemin de fer métropolitain of aan de Société des transports en commun de la région parisienne. Deze situatie is bevestigd bij bovenbedoelde beschikking nr. 59-151 van 7 januari 1959.

⁽¹⁾ PB C 9 van 15.1.2008, blz. 13.⁽²⁾ Zie voetnoot 1.⁽³⁾ *Journal Officiel de la République française* van 26 maart en 3 april 1948.⁽⁴⁾ Artikel 2 van de gewijzigde beschikking nr. 59-151 van 7 januari 1959 betreffende de organisatie van het personenvervoer in de Parijse regio (*Journal Officiel de la République française* van 10 januari 1959), waarbij de voornoemde wet van 1948 werd gewijzigd.

(10) De RATP heeft echter de mogelijkheid om via dochterondernemingen diensten buiten de Ile-de-France aan te bieden ⁽⁵⁾. De dochterondernemingen van de RATP, die zijn opgericht in de vorm van naamloze vennootschappen, zijn thans onderverdeeld in drie grote kernen, waar ongeveer 2 050 personen werkzaam zijn, waarvan er 170 door de moedermaatschappij zijn gedetacheerd:

— de sector Vervoer, aangestuurd door RATP Développement SA, met voor het boekjaar 2005 een geconsolideerde omzet van 57 miljoen EUR, waarvan 4,7 miljoen EUR uit internationale activiteiten en 3,1 miljoen EUR uit activiteiten in Franse regio's buiten de Ile-de-France;

— de sector Engineering, aangestuurd door RATP International SA, met in 2005 een geconsolideerde omzet van 86 miljoen EUR, waarvan bijna 80 % betrekking had op internationale activiteiten en de overige 20 % in Frankrijk, voornamelijk buiten de Ile-de-France, werd gerealiseerd;

— de sector Valorisatie onroerend goed, die hoofdzakelijk bestaat uit dochterondernemingen die belast zijn met vastgoedontwikkeling (op door de RATP beheerde terreinen), de valorisatie van winkelcentra in de metrostations en telecommunicatieactiviteiten. De geconsolideerde van deze sector, die uitsluitend actief is in de Ile de France, bedroeg in 2005 33 miljoen EUR.

(11) De RATP-groep telt in totaal ongeveer 46 050 werknemers: 44 000 statutaire werknemers (agent „sous statut”) van de RATP zelf en 2 050 bij de dochterondernemingen van de RATP.

(12) De arbeidsvoorwaarden van de statutaire werknemers zijn wettelijk vastgelegd in het statuut van de RATP-werknemers ⁽⁶⁾. De arbeidsvoorwaarden van de 2 050 werknemers van de dochterondernemingen van de

RATP zijn vastgelegd in collectieve arbeidsovereenkomsten; zij vallen niet onder het RATP-statuut.

3. BESCHRIJVING VAN DE MARKT VOOR HET OPENBAAR VERVOER IN DE ILE-DE-FRANCE

(13) De markt voor het openbaar vervoer in de Ile-de-France is nog niet opengesteld voor concurrentie. De licenties voor het exploiteren van openbaarvervoerlijnen zijn toegekend overeenkomstig de procedure van decreet nr. 59-157 van 7 januari 1959 betreffende de organisatie van het personenvervoer in de regio Ile-de-France ⁽⁷⁾, waarbij de markt voor het openbaar vervoer in de Ile-de-France werd verdeeld tussen de RATP en een groot aantal kleine historische aanbieders uit de particuliere sector die destijds in de Ile-de-France opereerden.

(14) Naast de RATP zijn er nog een honderdtal ondernemingen die openbaarvervoersdiensten in de Ile-de-France aanbieden. Het gaat hierbij om de SNCF en een aantal aanbieders uit de particuliere sector, die zich hebben verenigd in de organisatie OPTILE (ongeveer 95 ondernemingen, waaronder zich drie grote busondernemingen bevinden: Veolia Transport, Keolis en Transdev).

(15) Verordening (EG) nr. 1370/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 betreffende het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad en Verordening (EEG) nr. 1107/70 van de Raad (hierna „Verordening (EG) nr. 1370/2007”) ⁽⁸⁾ voorziet in de geleidelijke openstelling van de markt voor het openbaar vervoer. Deze verordening treedt, overeenkomstig artikel 12 daarvan, op 3 december 2009 in werking.

4. UITKERINGEN OP BASIS VAN DE SPECIALE PENSIOENREGELING VAN DE RATP-WERKNEMERS VÓÓR EN NA DE AANGEMELDE HERVORMING

(16) De pensioenregeling van de RATP is vastgelegd in artikel 31 van bovengenoemde wet nr. 48-506 van 21 maart 1948, dat is aangevuld bij decreet nr. 59-1091 van 23 september 1959, houdende het statuut van de RATP ⁽⁹⁾.

(17) De pensioenregeling van de RATP-werknemers is een speciale regeling in de zin van de artikelen L711-1 en R711-1 van de *code de la sécurité sociale* [sociale zekerheidswetboek], die ten opzichte van de publiekrechtelijke stelsels bepaalde specifieke voordelen kent. Het gaat om een pensioenregeling die door de staat langs bestuursrechtelijke weg is vastgesteld. Ook de ontwikkeling van de parameters, met name de bijdragen en uitkeringen, is bij wet geregeld.

⁽⁵⁾ Aan deze mogelijkheid zijn bij wet de volgende voorwaarden gesteld: „Buiten de regio Ile-de-France en in het buitenland kan de Régie autonome des transports parisiens eveneens, door tussenkomst van dochterondernemingen, netwerken en lijnen voor het openbaar personenvervoer aanleggen, inrichten en exploiteren, met wederzijdse inachtneming van de mededingingsregels. Deze dochterondernemingen zijn naamloze vennootschappen en beschikken op financieel gebied over een autonoom beheer in het kader van de doelstellingen van de groep; zij komen met name niet in aanmerking voor subsidies van de staat, het Syndicat des Transports d'Ile de France (STIF) en andere overheidsinstanties uit hoofde van het functioneren van en de investeringen in het vervoer in de regio Ile-de-France”.

⁽⁶⁾ In het personeelsstatuut van de RATP is omschreven op welke wijze de werknemers worden ingedeeld en worden de regels uiteengezet die gelden in bepaalde situaties, waarvan de belangrijkste zijn:

- het beëindigen van de functie; toe te passen ontslagregels,
- de verlofdagen (vakantieverlof, bijzonder verlof in verband met familieomstandigheden, enz.);
- de promotieregeling;

Vóór de hervorming van de speciale pensioenregeling waren in artikel 51 van het statuut van het RATP-personeel eveneens de pensioenvoorwaarden opgenomen, met verwijzing naar het pensioenreglement. Dit reglement is op 1 juli 2008 ingetrokken (artikel 52 van decreet nr. 2008-637 van 30 juni 2008).

⁽⁷⁾ *Journal Officiel de la République française* van 10 januari 1959.

⁽⁸⁾ PB L 315 van 3.12.2007, blz. 1.

⁽⁹⁾ *Journal Officiel de la République française* van 24 september 1959.

- (18) Tot 15 januari 2008 onderscheidde de speciale pensioenregeling van de RATP-werknemers zich met name van de publiekrechtelijke stelsels door de wijze van berekening van de pensioenrechten en de uitbetaling van de pensioenen.
- (19) In de publiekrechtelijke stelsels wordt het pensioenbedrag berekend op basis van het gemiddelde salaris tijdens de volledige of een deel van de carrière. Bovendien wordt rekening gehouden met de duur van de verzekering of de leeftijd, waarbij een korting of supplement wordt toegepast wanneer de vastgestelde waarden voor deze beide criteria niet bereikt of overschreden zijn. In het algemeen stelsel wordt het pensioen berekend op basis van het gemiddelde salaris (inclusief toeslagen) van de 25 beste loopbaanjaren (met inachtneming van een maximum jaarsalaris), waarbij een bedrag van 50 % van dat salaris wordt gehanteerd (volledig pensioen) indien de verzekerde ten minste 40 jaar verzekerd is geweest.
- (20) Op basis van de speciale pensioenregeling van de RATP hadden statutaire werknemers echter voor elk verzekeringsjaar recht op 2 % van het basissalaris, zonder toeslagen, dat zij gedurende de laatste zes werkzame maanden genoten, met een maximum van 37,5 dienstjaren. Een RATP-werknemers ontving derhalve na 37,5 arbeidsjaren een pensioen dat overeenkwam met 75 % van zijn laatstgenoten salaris exclusief toeslagen, ofwel ongeveer 64,5 % van zijn laatstgenoten salaris inclusief toeslagen.
- (21) Bij wet van 21 augustus 2003⁽¹⁰⁾ zijn bijna alle Franse basispensioenregelingen hervormd. Bij decreten 2008-48 van 15 januari 2008⁽¹¹⁾, 2008-637 van 30 juni 2008⁽¹²⁾ en 2008-1514 van 30 december 2008⁽¹³⁾ werden de basisbeginselen van deze hervorming ook van toepassing verklaard op de speciale pensioenregeling van de RATP. Doel van deze hervorming is onder meer de speciale regelingen af te stemmen op de publiekrechtelijke regels die van toepassing zijn op de basisregelingen van de werknemers in de particuliere sector en de ambtenaren. Met betrekking tot de speciale regeling van de RATP wordt het aantal bijdragejaren om een volledig pensioen te kunnen ontvangen tegen 2012 geleidelijk verhoogd tot 40 dienstjaren, en zal vervolgens jaarlijks op 1 juli met een kwartaal worden verhoogd, tot het aantal bijdragejaren is bereikt dat geldt voor het algemene stelsel en de ambtenarenregeling (de duur van 41 jaar die in 2012 voor het algemene stelsel en de ambtenarenregeling geldt, zou vanaf 2016 ook voor de speciale regeling gelden).
- (10) Wet nr. 2003-775 van 21 augustus 2003 houdende hervorming van de pensioenen.
- (11) Decreet nr. 2008-48 van 15 januari 2008 betreffende de speciale pensioenregeling voor het personeel van de RATP.
- (12) Decreet nr. 2008-637 van 30 juni 2008 houdende het pensioenreglement voor het personeel van de RATP.
- (13) Decreet nr. 2008-1514 van 30 december 2008 betreffende bepaalde speciale socialezekerheidsstelsels en aanvullende pensioenregelingen van sociale verzekeringen ten gunste van werknemers van de staat en overheidsinstanties zonder ambtenarenstatuut.
- 5. FINANCIERING VAN DE PENSIOENREGELING VAN DE RATP-WERKNEMERS VÓÓR EN NA DE AANGEMELDE HERVORMING**
- (22) De pensioenregeling van de RATP is gebaseerd op het omslagstelsel, waarbij de door de actieve werknemers betaalde pensioenverzekeringspremies direct gebruikt worden om de pensioenuitkeringen te betalen⁽¹⁴⁾.
- (23) Tot 31 december 2005 waren de pensioenverplichtingen uit hoofde van de speciale regeling juridisch gezien door de RATP verschuldigd. Krachtens artikel 20 van bovengenoemde wet van 1948 diende de RATP het financieel evenwicht van haar speciale pensioenregeling te waarborgen.
- (24) De speciale pensioenregeling werd beheerd door de pensioendienst van de RATP, die onderdeel uitmaakte van de juridische entiteit RATP. Deze dienst was belast met de inning van de bijdragen van de actieve werknemers van de RATP en van de RATP zelf als werkgever, en met de uitbetaling aan de rechthebbenden van die regeling. De procentuele pensioenpremies (werknemersdeel van 7,85 % en werkgeversdeel van 15,34 %) waren lager dan die van het publiekrechtelijke stelsel (werknemersdeel van 12 % en werkgeversdeel van 18 %).
- (25) Lange tijd vertoonde het pensioenstelsel van de RATP een structureel tekort als gevolg van het verstoorde demografisch evenwicht tussen werkenden en gepensioneerden, het feit dat de eigen regeling gunstiger was dan die van het algemene stelsel en, tot 31 december 2005, de bij wet vastgestelde procentuele pensioenpremies. Op grond van artikel 2 van de beschikking van 7 januari 1959 en het decreet van 7 januari 1959 als hiervoor genoemd, werden de opeenvolgende pensioentekorten van de RATP door de staat aangevuld.
- (26) Op 29 juni 2006 heeft Frankrijk de hervorming van de financieringswijze van de pensioenregeling van de RATP aangemeld. Volgens de Franse autoriteiten sluit deze hervorming aan bij de veranderingen van de institutionele context van het stadsvervoer in de Ile-de-France en het aantal afgelopen tien jaar en bij de voorbereiding op de openstelling van het stadsvervoer voor concurrentie.
- (27) De aangemelde hervorming vindt in twee fasen plaats.
- (14) Bij de financiering van een pensioenregeling die is gebaseerd op het omslagstelsel wordt in belangrijke mate uitgegaan van de solidariteit tussen de verschillende generaties. Het financiële evenwicht hangt af van de verhouding tussen het aantal bijdrageplichtigen en het aantal gepensioneerden. De groei van het inkomen en van de werkende beroepsbevolking zijn derhalve de belangrijkste ontwikkelingsfactoren.

5.1. DE OPRICHTING VAN DE PENSIOENKAS VOOR HET
RATP-PERSONEEL OP 1 JANUARI 2006

- (28) Krachtens artikel 1 van decreet nr. 2005-1635 van 26 december 2005⁽¹⁵⁾ is op 1 januari 2006 een pensioenkas voor het personeel van de RATP opgericht (hierna „de CRP-RATP”).
- (29) De CRP-RATP heeft het statuut van een socialezekerheidsinstelling naar privaat recht, bezit rechtspersoonlijkheid en is juridisch en financieel onafhankelijk van de RATP. Op grond van artikel L711-1 van het wetboek van sociale zekerheid beschikt zij over alle in artikel L111-1 van dit wetboek genoemde bevoegdheden. Daarin wordt er in het bijzonder op gewezen dat de organisatie van de sociale zekerheid is gebaseerd op het beginsel van nationale solidariteit. De CRP-RATP is onderworpen aan de voorschriften van het wetboek van sociale zekerheid, dat op alle autonome pensioenkassen van toepassing is. Zij wordt gecontroleerd door de bevoegde autoriteiten van de staat, die worden vertegenwoordigd door regeringscommissarissen.
- (30) Op de datum van oprichting van de CRP-RATP is zij, in plaats van de RATP, de enig juridisch debiteur geworden van alle pensioenuitkeringen die verschuldigd zijn aan statutaire werknemers.
- (31) Uit dien hoofde ontvangt de CRP-RATP sinds 1 januari 2006 een bevrijdende bijdrage van de RATP, die overeenstemt met de bijdrage van de bij de speciale pensioenregeling aangesloten actieve werknemers en haar bijdrage als werkgever. Deze bijdragen werden op dezelfde datum verhoogd tot het niveau van het publiekrechtelijke stelsel⁽¹⁶⁾. Naast deze pensioenbijdragen ontvangt de CRP-RATP van de staat een bedrag om haar rekeningen in evenwicht te brengen. Deze compensatie dient ter financiering van zowel het demografisch tekort van de speciale regeling als van de specifieke pensioenrechten uit hoofde van deze regeling. In 2006 en 2007 heeft de staat een evenwichtssubsidie betaald van respectievelijk 390,11 en 414 miljoen EUR.

5.2. FINANCIËLE AANSLUITING VAN DE BASISRECHTEN
UIT HOOFDE VAN DE SPECIALE PENSIOENREGELING VAN
DE RATP BIJ DE PUBLIEKRECHTELIJKE STELSELS

- (32) Krachtens artikel 18 van bovengenoemd decreet nr. 2005-1635 van 26 december 2005 kan de CRP-RATP een deel van de pensioenrechten uit hoofde van de spe-

ciale regeling voor de RATP-werknemers financieel laten aansluiten bij de publiekrechtelijke stelsels (CNAV⁽¹⁷⁾ en ARGIC⁽¹⁸⁾/ARRCO⁽¹⁹⁾)⁽²⁰⁾, dat wil zeggen de pensioenhandelingen van de CRP-RATP technisch overdragen naar de publiekrechtelijke stelsels (hierna „de ontvangende stelsels”).

- (33) Doel van deze integratie van een deel van de pensioenrechten uit hoofde van de speciale regeling van de RATP in de publiekrechtelijke stelsels is het solidariteitsmechanisme tussen de generaties en sectoren op een aanzienlijk bredere demografische basis te laten rusten en, in ruimer perspectief, ervoor te zorgen dat de verplichte pensioenregelingen volgens het omslagstelsel gefinancierd kunnen blijven worden.

De op de aansluitingsdatum bij de publiekrechtelijke stelsels opgebouwde basisrechten

- (34) Krachtens artikel L222-6 van het wetboek van sociale zekerheid kan een speciale pensioenregeling of elke andere pensioenregeling bij de publiekrechtelijke stelsels worden aangesloten tot op het niveau van de uitkeringen uit hoofde van speciale regelingen dat overeenkomt met de ouderdomsuitkeringen aan de werknemers die bij het algemene stelsel zijn aangesloten.
- (35) Bij een pensioenstelsel dat op het omslagstelsel is gebaseerd, worden bij de overname van de in het verleden onder een ander stelsel (en dus volgens andere criteria) opgebouwde rechten door een ontvangend stelsel, de opgebouwde rechten berekend op basis van de regels van het ontvangende stelsel, alsof de rechthebbenden (gepensioneerden, werkenden en geroyeerden) gedurende hun gehele loopbaan bij het ontvangende stelsel waren aangesloten.

⁽¹⁷⁾ CNAV: Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse (nationale pensioenkas).

⁽¹⁸⁾ AGIRC: Association générale des institutions de retraite des cadres (algemene vereniging van pensioeninstellingen voor kaderpersoneel).

⁽¹⁹⁾ ARRCO: Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés (vereniging voor de aanvullende pensioenregeling voor werknemers).

⁽²⁰⁾ Bij financiële aansluiting worden de bijzondere regeling en de bijbehorende regels intact gelaten. Het beoogde doel is de pensioenverplichtingen te laten verdwijnen van de balans van de ondernemingen die bij de operatie betrokken zijn. Bij aansluiting is er, anders dan bij integratie, geen enkel direct verband tussen de publiekrechtelijke stelsels en de ondernemingen, werknemers en gepensioneerden van de groep die tot aansluiting is overgegaan. Via een „scherm”-structuur tussen de ondernemingen en de werknemers van de aangesloten sector enerzijds en de publiekrechtelijke stelsels anderzijds, is er door de aansluiting slechts sprake van globale financiële stromen, die gestoeld zijn op „virtuele” handelingen, die in zoverre virtueel zijn dat het personeel geen enkele directe juridische of bestuursrechtelijke band heeft met de instellingen van het ontvangende stelsel en voor de vaststelling van hun pensioenrechten en de herwaardering van uitbetaalde pensioenen alleen de regelgeving van het speciale stelsel op hen van toepassing blijft.

⁽¹⁵⁾ Decreet nr. 2005-1635 van 26 december 2005 betreffende de pensioenkas voor het personeel van de RATP.

⁽¹⁶⁾ Decreet nr. 2005-1638 van 26 december 2005 tot vaststelling van de procentuele pensioenbijdragen aan de pensioenkas voor het personeel van de RATP.

- (36) In dit geval hebben de Franse autoriteiten de basisrechten berekend, dat wil zeggen de rechten die overeenkomen met de pensioenuitkeringen die aan de hand van de regels van de ontvangende stelsels zijn berekend en die door deze stelsels zouden zijn overgenomen⁽²¹⁾. Alleen de basisrechten die aan deze omschrijving voldoen, kunnen door de ontvangende stelsels worden overgenomen.
- (37) Bovendien wordt in artikel 222-6 van het wetboek van sociale zekerheid bepaald dat bij aansluiting door een speciale regeling het beginsel van strikte financiële neutraliteit voor de sociaal verzekerden van het ontvangende stelsel in acht moet worden genomen. Anders gezegd, de financiële aansluiting van een speciale pensioenregeling bij de publiekrechtelijke stelsels mag in geen geval de financiële situatie van het ontvangende stelsel aantasten.
- (38) Vervolgens dient er een weging plaats te vinden, aan de hand waarvan vastgesteld wordt welk deel van deze in het verleden opgebouwde pensioenrechten bij de aansluiting daadwerkelijk gevalideerd wordt, met strikte inachtneming van het bovengenoemde beginsel van financiële neutraliteit. Theoretisch wordt bij deze weging een vergelijking gemaakt tussen de lastenverhouding van de pensioenen van de aangesloten groep en die van de pensioenen van het ontvangende stelsel⁽²²⁾. Het ontvangende stelsel bepaalt vervolgens naar welke verhouding de opgebouwde geherwaardeerde rechten overgenomen moeten worden om ervoor te zorgen dat deze lastenverhoudingen gelijk blijven: bij een dergelijke waardering worden de pensioenrechten „gratis” door het ontvangende stelsel overgenomen.
- (39) Indien het ontvangende stelsel de opgebouwde geherwaardeerde rechten op minder dan 100 % waardeert, kan dit stelsel het aan te sluiten stelsel voorstellen deze rechten op 100 % te laten waarden tegen betaling van een bijdrage ter handhaving van rechten (of „compensatie”).
- (40) Doel van de berekeningsmethode van deze compensaties is om het voorzieningenniveau ex ante van het ontvangende stelsel niet aan te tasten. Wanneer een voorweging plaatsvindt, is het bedrag van de compensatie gelijk aan de netto contante waarde van de jaarlijkse toetredingsrechten. Het jaarlijkse toetredingsrecht is het recht waarmee, voor de aanvullende rechten (dat wil zeggen die boven de gratis overgenomen rechten uitstijgen) die door het ontvangende stelsel zijn overgenomen, jaarlijks de lastenverhoudingen tussen het overgenomen stelsel en het ontvangende stelsel worden genivelleerd.
- (41) Als de financiële situatie van het ontvangende stelsel structureel tekorten laat zien, moet de berekeningsmethode erop gericht zijn deze tendens niet te verslechteren, en moet van de overgedragen groep niet een voorlopig technisch evenwicht worden verlangd om die onevenwichtige situatie te verminderen.
- (42) Aangezien in het onderhavige geval de demografische structuur van de RATP minder gunstig is dan de demografische structuur van de gemiddelde Franse onderneming die bij het publiekrechtelijke pensioenstelsel is aangesloten, moeten er bij volledige aansluiting van de basisrechten uit hoofde van de speciale pensioenregeling van de RATP-werknemers bij de publiekrechtelijke stelsels aan de ontvangende stelsels compensaties worden betaald, dat wil zeggen buitengewone, forfaitaire en bevrijdende bijdragen.
- (43) De Franse autoriteiten hebben aangegeven op welke wijze deze compensaties zijn berekend. De berekeningen vinden plaats op basis van de waarden van de parameters zoals die golden op het moment van de tenuitvoerlegging. Het gaat om de volgende parameters:
- de pensioenbijdragen en de grondslagen aan de hand waarvan de toevoeging aan de zijdens de aanvullende regelingen verwachte reserves kan worden berekend;
 - het actualiseringspercentage en eventueel de sterftetafel, die afhankelijk zijn van de economische omstandigheden.
- (44) De Franse autoriteiten verwachten in dit stadium dat de volgende compensaties moeten worden betaald:
- de compensatie aan de *Caisse nationale d'assurance vieillesse* (CNAV), die het algemene socialezekerheidsstelsel beheert, zou ongeveer [tussen de 400 en 800] (*) miljoen EUR bedragen;
 - de compensaties aan de aanvullende publiekrechtelijke pensioenregelingen die door de AGIRC-ARRCO worden beheerd, in de vorm van een deelneming in de technische reserves van deze stelsels, zouden ongeveer [tussen de 80 en 300] miljoen EUR bedragen.
- (45) De Franse regering is voornemens de betaling van deze compensaties aan de publiekrechtelijke stelsels in de plaats van de CRP-RATP voor haar rekening te nemen teneinde de financiële neutraliteit van de aansluiting van de speciale pensioenregeling van de RATP bij deze ontvangende stelsels te waarborgen.

(21) De bijzondere rechten uit hoofde van de speciale regeling, ofwel de „specifieke” rechten, komen wat betreft de opbouw overeen met het verschil tussen de opgebouwde pensioenrechten uit hoofde van de speciale regeling van de RATP en het deel dat overeenstemt met de publiekrechtelijke uitkeringen of basisrechten. De „specifieke” rechten van de speciale RATP-regeling komen dus overeen met de pensioenrechten die uitstijgen boven de normale rechten uit hoofde van de publiekrechtelijke stelsels. Deze bijzondere rechten, die in het kader van de hervorming van de speciale pensioenstelsels overigens geleidelijk zullen verdwijnen (zie overweging 21 van deze beschikking) blijven ten laste van de CRP-RATP.

(22) Het verschil tussen de lastenverhouding van twee stelsels hangt enerzijds af van het verschil in niveau en structuur van de lonen (die van invloed zijn op de pensioenlasten) en anderzijds van de demografische verschillen (bijvoorbeeld een relatief kleinere basis van bijdrageplichtigen, hetgeen gevolgen heeft voor de hoogte van de bijdragen).

(*) Deze informatie valt onder de geheimhoudingsplicht.

De na de aansluiting opgebouwde basisrechten

- (46) Met betrekking tot de basisrechten die na de aansluiting bij de publiekrechtelijke stelsels worden opgebouwd, is bepaald dat de RATP en haar werknemers de publiekrechtelijke pensioenbijdragen betalen, als tegenprestatie voor de rechten uit hoofde van het algemene stelsel en de aanvullende regelingen.

6. REDENEN DIE TOT HET BESLUIT TOT INLEIDING VAN DE PROCEDURE HEBBEN GELEID

- (47) In haar besluit tot inleiding van de procedure heeft de Commissie twijfels geuit over de verenigbaarheid van de aangemelde hervorming met de gemeenschappelijke markt. De Commissie heeft aangegeven dat het doel van de onderzoeksprocedure was om na te gaan of de aangemelde hervorming als steun ten gunste van de RATP moet worden aangemerkt.
- (48) In de eerste plaats heeft de Commissie gekeken naar het nauwe verband tussen de oprichting van de CRP-RATP en de aansluiting bij de publiekrechtelijke stelsels en achtte zij het nodig te onderzoeken of de aansluiting van de basisrechten geen staatssteun aan de RATP vormde.
- (49) Vervolgens heeft de Commissie vraagtekens geplaatst bij de stelling dat de financiering door de staat van de specifieke rechten uit hoofde van de pensioenregeling van de RATP geen staatssteun vormt, en dat deze steun desgevallend verenigbaar zou zijn met de gemeenschappelijke markt.
- (50) Tot slot betwijfelde de Commissie of de aangemelde hervorming noodzakelijk was en of deze in verhouding stond tot het te dienen algemeen belang. Wat de noodzaak van de aangemelde hervorming betreft, heeft de Commissie gekeken of de markt voor het openbaar vervoer in de Parijse regio daadwerkelijk is opengesteld en of de factoren die kenmerkend zijn voor de juridische en feitelijke situatie van de RATP en die een daadwerkelijke concurrentie in de weg zouden kunnen staan, waren weggenomen. Daarnaast heeft de Commissie twijfels geuit bij de vraag of de aangemelde hervorming evenredig was, hoofdzakelijk omdat deze hervorming ook betrekking zal hebben op de speciale pensioenverplichtingen ten aanzien van werknemers die na de tenuitvoerlegging ervan in dienst worden genomen.
- (51) In haar besluit van 10 oktober 2007 heeft de Commissie evenwel geconcludeerd dat de financiering door de staat van het tekort uit hoofde van de pensioenregeling van de RATP voor de periode 1995-2005 krachtens artikel 1, onder b), iii), 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⁽²³⁾ als bestaande staatssteun moet worden aangemerkt (zie overweging 15 van deze beschikking).
- (52) De Commissie was tevens van oordeel dat artikel 87 van het EG-Verdrag niet van toepassing is op de CRP-RATP, aangezien de CRP-RATP geen onderneming is (zie overweging 67 van genoemd besluit).
- (53) De Commissie was tot slot van mening dat de garantie die door de Franse staat aan de rechthebbenden van de

speciale regeling is gegeven, rechtstreeks ten goede kwam aan de werknemers van de RATP, en niet aan de RATP zelf, en dat die garantie derhalve niet als een economisch voordeel voor een onderneming kon worden aangemerkt (zie overweging 70 van genoemd besluit).

7. ARGUMENTEN VAN DE FRANSE AUTORITEITEN NAAR AANLEIDING VAN DE INLEIDING VAN DE ONDERZOEKSPROCEDURE

Opmerking vooraf

- (54) In hun brief van 22 januari 2008 wijzen de Franse autoriteiten erop dat de aangemelde hervorming volgens hen steun ten behoeve van personen en niet ten behoeve van de onderneming RATP betreft en dat deze hervorming derhalve geen staatssteun ten gunste van de RATP kan vormen. Bovendien zijn de Franse autoriteiten van mening dat, zelfs al zou de daadwerkelijke begunstigde van de aangemelde hervorming de RATP zijn, de genoemde hervorming de handel tussen de lidstaten niet ongunstig kan beïnvloeden en niet tot concurrentievervalsing kan leiden aangezien de RATP slechts op één enkele markt actief is, namelijk de markt voor openbaar stadsvervoer in de Ile-de-France, die nog niet is opengesteld voor concurrentie, en de hervorming bovendien geen enkele invloed heeft op de activiteiten van de dochterondernemingen van de RATP of op de markten waarop deze actief zijn.

Met betrekking tot de aansluiting van de basisrechten

- (55) De Franse autoriteiten zijn van oordeel dat de aansluiting van de CRP-RATP bij het algemene stelsel geen elementen van staatssteun bevat ten gunste van de RATP, omdat deze de RATP geen voordeel oplevert.
- (56) In de eerste plaats zijn de Franse autoriteiten van mening dat, zoals de Commissie zelf in punt 69 van het besluit tot inleiding van de procedure heeft aangegeven, „de tweede fase van de hervorming, dat wil zeggen de betaling van de compensaties en de overdracht van de financiering van de basisrechten van de CRP-RATP aan de CNAV en de AGIRC-ARRCO geen invloed meer heeft op de economische situatie van de RATP”.
- (57) Voorts zijn de Franse autoriteiten van oordeel dat de verplichtingen van de RATP die overeenkwamen met de basisrechten geen kosten vormden die normaliter op haar budget zouden hebben moeten drukken in de zin van de communautaire jurisprudentie. Volgens de Franse autoriteiten drukken de bevrijdende bijdragen die aan de publiekrechtelijke pensioenkassen worden betaald normaal gesproken inderdaad op de financiële middelen van Franse ondernemingen, maar dit geldt niet voor de verplichting ten opzichte van actieve en gepensioneerde werknemers tot uitbetaling van pensioenen, zoals het geval was voor de RATP, die tot aan de aangemelde hervorming de pensioendienst over een eigen pensioendienst beschikte. Aangezien de aansluiting van de CRP-RATP bij het algemene stelsel en de betaling van compensaties door de staat aan het algemene stelsel dus gepaard gaan met de betaling van een bevrijdende bijdrage die overeenstemt met het publiekrechtelijke niveau, betekent dit niet dat de RATP geen kosten hoeft te dragen die normaal gesproken door een onderneming dienen te worden gefinancierd.

⁽²³⁾ PB L 83 van 27.3.1999, blz. 1.

(58) Tot slot zijn de Franse autoriteiten van mening dat, aangezien de speciale pensioenregeling bij de oprichting van de RATP in 1948 door de staat werd opgelegd, het niet normaal zou zijn dat de onderneming de lasten zou moeten dragen van de compensaties die de tegenprestatie vormen van de aansluiting van de CRP-RATP bij het algemene stelsel.

Met betrekking tot de financiering van de specifieke rechten

(59) In de eerste plaats zijn de Franse autoriteiten van mening dat de jurisprudentie volgens welke de kosten die voortvloeien uit een collectieve arbeidsovereenkomst, uit de aard daarvan kosten vormen die normaal gesproken op het budget van een onderneming drukken, ongeacht de vraag of de onderneming deze overeenkomst vrijwillig heeft geaccepteerd of dat de toepassing daarvan bij wet of regelgeving is uitgebreid naar deze onderneming ⁽²⁴⁾, niet van toepassing is op het onderhavige geval, aangezien de pensioenregeling van de RATP-werknemers niet voortvloeit uit een collectieve arbeidsovereenkomst.

(60) In de tweede plaats zijn de Franse autoriteiten van oordeel dat het bestaan van de specifieke rechten de RATP geenszins een voordeel oplevert. Het feit dat de RATP nog steeds statutaire werknemers blijft aannemen die aanspraak kunnen maken op de specifieke rechten, toont niet aan dat het bestaan van de specifieke rechten de RATP een economisch voordeel oplevert.

(61) In de derde plaats blijven de Franse autoriteiten bij hun standpunt dat de overheidsfinanciering van de specifieke rechten enkel en alleen een compensatie vormt voor ongebruikelijke lasten die de RATP moet dragen. De Franse autoriteiten zijn van mening dat de conclusie dat de financiering van de specifieke pensioenrechten geen staatssteun vormt, voortvloeit uit de beginselen die reeds vanaf het ontstaan van de Gemeenschap in de communautaire jurisprudentie terug te vinden waren; het arrest *Combis* ⁽²⁵⁾ en het arrest *Enirisorse* ⁽²⁶⁾ zijn hiervan slechts de meest recente voorbeelden.

Met betrekking tot de verenigbaarheid van de aangeelde hervorming met de gemeenschappelijke markt

(62) Mocht de Commissie van oordeel zijn dat de aangeelde hervorming elementen van staatssteun bevat, zijn de Franse autoriteiten van mening dat genoemde hervorming in ieder geval verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt.

(63) De Franse autoriteiten blijven bij hun standpunt dat de aangeelde hervorming in overeenstemming is met de gestrandekostentheorie en bevorderlijk is voor de concurrentie.

(64) Daarnaast vinden de Franse autoriteiten dat de nieuwe financiering van de pensioenrechten met ingang van 2006 nodig en evenredig is voor de invoering van de marktwerking.

(65) De Franse autoriteiten zijn van mening dat de aangeelde hervorming nodig is in verband met de openstelling voor concurrentie van de markt voor het openbaar stadsvervoer in de Ile-de-France overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1370/2007. Dankzij deze hervorming kan enerzijds worden voorkomen dat concurrentievervalsing ontstaat tussen openbare en particuliere aanbieders en kan anderzijds een obstakel dat de toetreding tot die markt in de weg stond, namelijk wijze waarop de RATP-pensioenen worden gefinancierd, definitief worden weggenomen.

(66) Met betrekking tot het evenredige karakter van de aangeelde hervorming hebben de Franse autoriteiten de Commissie in hun brief van 23 april 2008 in kennis gesteld van de door de Franse regering op gang gebrachte hervorming van de speciale pensioenregeling van de RATP, waarmee de speciale pensioenregeling van de RATP in overeenstemming wordt gebracht met de onder het gemene recht geldende regels.

8. OPMERKINGEN VAN DE BELANGHEBBENDE PARTIJEN NAAR AANLEIDING VAN DE INLEIDING VAN DE ONDERZOEKSPROCEDURE

(67) Bij brief van 13 februari 2008 heeft de vakbond SUD van de RATP zijn bezwaar tegen het door de Franse autoriteiten aangeelde voornemen kenbaar gemaakt, omdat hiermee slechts beoogd zou worden de RATP om te vormen tot een door winstbejag gedreven grote internationale groep. In die brief heeft de vakbond SUD van de RATP de Commissie gewezen op het feit dat de werknemers van de RATP, aldus de vakbond, niet het statuut van werknemers uit de particuliere sector hebben en de code du travail [arbeidswetboek] dus niet op hen van toepassing is.

(68) De vakbond SUD van de RATP stelt verder dat de hervorming van de pensioenregeling van de RATP had worden toevertrouwd aan een paritaire gemengde commissie moeten, aangezien deze hervorming onderwerp had moeten zijn van collectieve onderhandelingen tussen de sociale partners.

9. COMMENTAAR VAN FRANKRIJK OP DE OPMERKINGEN VAN DE BELANGHEBBENDE PARTIJEN

(69) Met betrekking tot het rechtsregime dat op de RATP-werknemers van toepassing is, wijzen de Franse autoriteiten er in hun brief van 3 april 2008 op dat het bepaalde in het arbeidswetboek geacht moet worden ook van toepassing te zijn op de statutaire werknemers van de RATP, tenzij deze bepalingen in het arbeidswetboek of in de jurisprudentie uitdrukkelijk niet van toepassing worden verklaard op die werknemers. Volgens Frankrijk volstaat het feit dat er dergelijke uitzonderingen bestaan niet om de RATP-werknemers aan te merken als werknemers met een publiekrechtelijke arbeidsverhouding.

(70) Frankrijk geeft bovendien aan dat in decreet nr. 60-1362 van 19 december 1960, waarin de paritaire gemengde commissie van de RATP bevoegd wordt verklaard voor het personeelsstatuut, geen melding wordt gemaakt van de pensioenregeling. Volgens de Franse autoriteiten is de pensioenregeling van de RATP niet het resultaat van collectieve onderhandelingen, maar is deze langs administratiefrechtelijke weg door de staat aan de RATP opgelegd.

⁽²⁴⁾ Arrest van het Hof van 5 oktober 1999, *Frankrijk vs. Commissie*, C-251/97, Jurispr. I-6639, punt 40.

⁽²⁵⁾ Arrest van het Gerecht van 16 maart 2004, *Danske Busvognmaend vs. Commissie*, T-157/01, Jurispr. II-917.

⁽²⁶⁾ Arrest van het Hof van 23 maart 2006, *Enirisorse SpA vs. SotaCRP-RATPbo SpA*, C-237/04, Jurispr. I-2843.

10. REIKWIJDTE VAN DE ONDERHAVIGE BESCHIKKING

- (71) Deze beschikking heeft betrekking op de verenigbaarheid van de nieuwe wijze van financiering van de pensioenen met de communautaire regels inzake staatssteun.
- (72) De inleiding van de onderzoeksprocedure op 10 oktober 2007 en met name de opmerkingen van de Franse autoriteiten hebben de Commissie een beter inzicht verschaft in de manier waarop de aangemelde hervorming ten uitvoer is gelegd en haar tot het besluit gebracht dat er drie maatregelen zijn die mogelijk elementen van staatssteun bevatten.
- (73) Ten eerste is de CRP-RATP op 1 januari 2006, in plaats van de RATP, de enige juridisch debiteur geworden van alle pensioenuitkeringen die verschuldigd zijn aan statutaire werknemers.
- (74) In de tweede plaats betaalt de staat sinds 1 januari 2006 een subsidie aan de CRP-RATP om haar rekeningen in evenwicht te brengen. Deze overheidssubsidie dekt het demografisch tekort en de meerkosten van de speciale pensioenregeling van de RATP.
- (75) In de derde plaats biedt de aangemelde hervorming de CRP-RATP de mogelijkheid de basispensioenrechten uit hoofde van de speciale regeling te laten aansluiten bij de publiekrechtelijke stelsels. Daarbij zal de staat, in plaats van de CRP-RATP, de compensaties betalen om de strikte financiële neutraliteit van de aansluiting te garanderen.

11. BEOORDELING VAN DE EERSTE MAATREGEL: DE OPRICHTING VAN DE CRP-RATP

- (76) De Commissie merkt op dat de CRP-RATP op 1 januari 2006, in plaats van de RATP, de enige juridisch debiteur is geworden van alle pensioenuitkeringen die verschuldigd zijn aan werknemers met een statutaire post. De Commissie stelt vast dat de door de RATP aan de CRP-RATP betaalde pensioenbijdragen tegelijk het karakter van een bevrijdende bijdrage hebben gekregen.
- (77) De Commissie stelt vast dat de RATP onder het systeem dat vóór 1 januari 2006 gold, juridisch gezien de pensioenverplichtingen uit hoofde van de speciale regeling verschuldigd was. In die zin week de financiering van de speciale regeling voor de RATP-werknemers af van het gemene recht: de RATP was verantwoordelijk voor het financieel evenwicht van de betrokken regeling, aangezien de door de RATP voor de speciale regeling betaalde „werkgevers”-bijdrage geen bevrijdend karakter had.
- (78) De Commissie komt dan ook tot de conclusie dat de aangemelde hervorming hoofdzakelijk tot gevolg had dat de door de RATP betaalde „werkgevers”-bijdrage voor de pensioenen van haar werknemers een bevrijdend

karakter kreeg, waardoor zij niet langer de historische verplichting had om te zorgen voor een financieel evenwicht van de speciale regeling. Anders gezegd, met de aangemelde hervorming werd de verantwoordelijkheid voor het financieel evenwicht van de bewuste speciale regeling van de RATP overgeheveld naar de CRP-RATP, en uiteindelijk naar de staat.

- (79) Bovendien stelt de Commissie vast dat de verplichting van de RATP om de speciale regeling financieel in evenwicht te houden, zich zonder de aangemelde hervorming vertaald zou hebben in het aangaan van een verplichting jegens de staat, waarvoor een voorziening in de boeken zou zijn opgenomen op het moment dat werd overgegaan op de IFRS-normen (International Financial Reporting Standard, de internationale standaardnormen voor financiële verslaggeving) die sinds 30 juni 2007 op de RATP van toepassing zijn ⁽²⁷⁾.
- (80) In dit stadium wenst de Commissie erop te wijzen dat met betrekking tot de oprichting van de CRP-RATP dezelfde vraag rijst als bij de hervorming van de financieringswijze van de pensioenen van de ten laste van La Poste komende overheidsambtenaren ⁽²⁸⁾. Om te beoordelen of de maatregel in kwestie in het onderhavige geval elementen van staatssteun bevat, zal de Commissie dan ook dezelfde benadering hanteren als in bovengenoemde beschikking.

11.1. HET BESTAAN VAN STAATSSTEUN

- (81) In artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag wordt bepaald dat „behoudens de afwijkingen waarin dit Verdrag voorziet, [...] steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar [zijn] met de gemeenschappelijke markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt”.
- (82) Om een nationale maatregel als staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1 van het EG-Verdrag te kunnen aanmerken, moet aan de volgende cumulatieve voorwaarden zijn voldaan: 1) de betrokken maatregel levert een selectief economisch voordeel op, 2) dit voordeel wordt met staatsmiddelen bekostigd, 3) dit voordeel leidt of dreigt tot vervalsing van de mededinging te leiden, en tot slot 4) dit voordeel heeft een ongunstige invloed op het handelsverkeer tussen de lidstaten.
- (83) Er dient uiteengezet te worden waarom de betrokken maatregel geacht kan worden te voldoen aan deze cumulatieve voorwaarden en derhalve als staatssteun ten gunste van de RATP in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag moet worden aangemerkt.

⁽²⁷⁾ In het informatierapport dat op 9 juli 2008 namens de nationale commissie financiën, begrotingscontrole en economische rekeningen door senator Bertrand Auban is opgesteld, worden deze pensioenverplichtingen op 21 miljard EUR geraamd.

⁽²⁸⁾ Beschikking 2008/204/EG 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 (PB L 63 van 7.3.2008, blz. 16).

11.1.1. SELECTIEF ECONOMISCH VOORDEEL TEN GUNSTE VAN DE RATP

- (84) Om te kunnen beoordelen of de onderhavige maatregel elementen van staatssteun bevat, moet vastgesteld worden of deze maatregel de RATP een economisch voordeel oplevert, omdat deze voor de RATP een verlichting betekenen van kosten die normaal gesproken ten laste van haar eigen financiële middelen zouden zijn gekomen, en daardoor wordt verhinderd dat de op de markt aanwezige krachten hun normale werking hebben ⁽²⁹⁾.
- (85) In dat verband moet volgens vaste jurisprudentie onder een normale last worden verstaan de kosten die normaal gesproken zijn verbonden aan de normale bedrijfsvoering of de dagelijkse activiteiten van een onderneming ⁽³⁰⁾. Het Hof heeft eveneens geoordeeld dat een steunmaatregel bestaat uit een verlichting van de lasten die normaal gesproken op het budget 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 ⁽³¹⁾.
- (86) In het licht van de jurisprudentie van het Hof en overeenkomstig haar beschikkingspraktijk ⁽³²⁾ is de Commissie van mening dat de kwalificatie van lasten als „normaal” of „bijzonder” inhoudt dat een referentiekader of ijkpunt moet worden vastgesteld om te bepalen welke ondernemingen zich in het licht van de doelstelling van de betrokken maatregel in een feitelijk en juridisch vergelijkbare situatie bevinden.
- (87) In dat opzicht moet erop gewezen worden dat voor de toepassing van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag alleen hoeft te worden vastgesteld of een overheidsmaatregel binnen het kader van een bepaalde rechtsregeling „bepaalde ondernemingen of bepaalde producties” in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag kan begunstigen ten opzichte van andere ondernemingen die zich in het licht van de doelstelling van de betrokken maatregel in een feitelijk en juridisch vergelijkbare situatie bevinden.
- (88) Het Hof geeft meer in het bijzonder aan dat de keuze voor het referentiesysteem in twee fasen plaatsvindt: in de eerste plaats wordt vastgesteld op welk lastenstelsel de

betrokken maatregel betrekking heeft en in de tweede plaats wordt gekeken welke algemene regeling van toepassing is op het desbetreffende lastenstelsel.

- (89) Indien er een relevant extern ijkpunt kan worden vastgesteld en er ten opzichte van dat ijkpunt „abnormale” lasten zouden bestaan, vormt de betrokken maatregel geen staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag. In het tegenovergestelde geval dient de betrokken maatregel als staatssteun in de zin van die bepaling te worden aangemerkt.

11.1.1.1. Geen extern ijkpunt in het onderhavige geval

- (90) Wanneer deze methodiek in het onderhavige geval wordt toegepast, bestaat het lastenstelsel waarop de maatregel in kwestie betrekking heeft naar het oordeel van de Commissie uit de sociale bijdragen die een werkgever draagt in het kader van de verplichte ouderdomsverzekering van zijn werknemers.
- (91) In theorie onderscheidt de Commissie twee mogelijke referentiekaders:
- de bepalingen op het gebied van de verplichte ouderdomsverzekering die van toepassing zijn op de publiekrechtelijke pensioenstelsels, dat wil zeggen het door de CNAV beheerde socialezekerheidsstelsel en de door de AGIRC en de ARRCO beheerde aanvullende regelingen;
 - de bepalingen op het gebied van de verplichte ouderdomsverzekering die van toepassing zijn op andere overheidsinstellingen.
- (92) Wat het eerste mogelijke referentiekader betreft, de publiekrechtelijke pensioenstelsels, merkt de Commissie op dat de RATP sinds 1 januari 2006 een sociale bijdrage betaalt die overeenstemt met de sociale bijdrage van ondernemingen aan de pensioeninstellingen die de publiekrechtelijke stelsels beheren. De Commissie constateert echter dat de uitkeringen die via de door de CRP-RATP beheerde speciale regeling aan de rechthebbenden van de RATP worden betaald sinds 1 januari 2006 hoger zijn dan de uitkeringen die worden betaald aan bij de publiekrechtelijke stelsels aangesloten werknemers.
- (93) Bovendien stelt de Commissie vast dat de werknemers die zijn aangesloten bij de publiekrechtelijke stelsels een privaatrechtelijke arbeidsovereenkomst hebben, terwijl de werknemers van de RATP statutaire werknemers zijn. In dat verband moet erop gewezen worden dat het statuut van het RATP-personeel in verschillende opzichten afwijkt van het gemene recht (zie voetnoot 6).

⁽²⁹⁾ Arrest van 14 februari 1990, *Frankrijk vs. Commissie*, C-301/87, Jurispr. blz. I-307, punt 41.

⁽³⁰⁾ Zie hiervoor het arrest van het Gerecht van 20 september 2000, *Spanje vs. Commissie*, T-55/99, Jurispr. blz. II-3207, punt 82.

⁽³¹⁾ Zaak C-390/98, *H.J. Banks & Co. Ltd vs. The Coal Authority en Secretary of State for Trade and Industry*, Jurispr. blz. I-6117, punt 33.

⁽³²⁾ Zie in dat verband de bovengenoemde beschikking 2008/204/EG van 10 oktober 2007 en het besluit van de Commissie betreffende de hervorming van de financiering van het pensioenstelsel in de bankensector in Griekenland (PB C 308 van 19.12.2007, blz. 9).

- (94) In het licht van het voorgaande en gelet op haar beschikingspraktijk⁽³³⁾ is de Commissie van mening dat de bepalingen inzake de verplichte ouderdomsverzekering die van toepassing zijn op de publiekrechtelijke stelsels niet als referentiekader kunnen dienen bij het onderzoek dat de Commissie voert om vast te stellen of er sprake is van een economisch voordeel in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag.
- (95) Wat het tweede mogelijke referentiekader betreft, de overheidsinstellingen, heeft de Commissie geen economische spelers kunnen vinden die samen een homogene groep vormen die als ijkpunt zou kunnen dienen. De RATP bevindt zich in Frankrijk immers in meerdere opzichten in een zeer specifieke feitelijke en juridische situatie⁽³⁴⁾.
- (96) Tot slot is de Commissie van oordeel dat er geen enkel extern ijkpunt bestaat aan de hand waarvan een definitie zou kunnen worden gegeven van een „normale” bijdrage die gedragen moet worden door ondernemingen die zich in het licht van de doelstelling van de betrokken maatregel in een feitelijk en juridisch met de RATP vergelijkbare situatie bevinden.
- (97) De Commissie ziet in het door Frankrijk aangehaalde arrest-*Enirisorse*⁽³⁵⁾ geen aanleiding om haar conclusies inzake het bestaan van een voordeel ten gunste van de RATP te wijzigen. In dit arrest baseert het Hof zich namelijk op een vergelijking van de onderzochte maatregel met een „normale situatie”, waarvan het Hof een definitie heeft kunnen geven maar die niet op vergelijkbare wijze voorhanden is in de onderhavige zaak.
- (98) Bij gebrek aan een relevant extern ijkpunt bestaat, moet volgens de Commissie bij de beoordeling van de vraag of er sprake is van een voordeel in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag, de situatie van de RATP zelf voor de invoering van de maatregel als referentiekader worden gehanteerd om na te gaan of er sprake is van een selectief economisch voordeel.
- (101) De Commissie komt dan ook tot de conclusie dat de RATP door de betrokken maatregelen wordt bevrijd van lasten die zij krachtens de bovengenoemde wet van 1948 had moeten dragen.
- (102) Met betrekking tot de vraag of de pensioenlasten voor de RATP zelf al dan niet normale lasten zijn, is de Commissie van oordeel dat de ingevolge het arbeidsrecht of collectieve arbeidsovereenkomsten met vakbonden op een onderneming rustende verplichtingen om uitkeringen bij ontslag en/of vervroegde uittreding te verstrekken, deel uitmaken van de gewone kosten die een onderneming uit eigen middelen dient te bekostigen⁽³⁶⁾.
- (103) De Commissie is dan ook van mening dat de lasten die de RATP op grond van de wet van 1948 moet dragen, normale lasten zijn. Aangezien de betrokken maatregel tot gevolg heeft dat de RATP bepaalde kosten die normaal gesproken uit de eigen financiële middelen van de RATP zouden worden gefinancierd, niet hoeft te dragen, levert deze maatregel de onderneming volgens de Commissie een economisch voordeel in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag op. Het gaat hier om een selectief voordeel, omdat er slechts één begunstigde is.
- (104) Bovendien heeft de Commissie vastgesteld dat de verplichting van de RATP om de speciale regeling financieel in evenwicht te houden, zich zonder de aangemelde hervorming vertaald zou hebben in een in de balans van de RATP op te nemen verplichting jegens de staat, waarvoor een voorziening in de boeken zou zijn opgenomen bij de invoering van de IFRS-normen (International Financial Reporting Standard, de internationale standaardnormen voor financiële verslaggeving) die sinds 30 juni 2007 op de RATP van toepassing zijn.
- (105) Hiermee wordt bevestigd dat de oprichting van de CRP-RATP voor de RATP een verlichting betekent van lasten die zij normaal gesproken had moeten dragen.

11.1.1.2. *Het bestaan van een economisch voordeel*

- (99) Zoals hiervoor is aangegeven, was de RATP binnen het stelsel dat vóór 1 januari 2006 gold, juridisch gezien debiteur van de pensioenverplichtingen uit hoofde van de speciale regeling. In dat verband diende de RATP te zorgen voor het financieel evenwicht van die pensioenregeling, aangezien de door de RATP in het kader van de speciale regeling betaalde „werkgevers”-bijdrage geen bevrijdend karakter had.
- (100) De Commissie heeft geconstateerd dat de aangemelde hervorming hoofdzakelijk tot gevolg had dat de door de RATP betaalde „werkgevers”-bijdrage voor de pensioenen van haar werknemers een bevrijdend karakter kreeg.

11.1.1.3. *Arrest Combust niet van toepassing op het onderhavige geval*

- (106) De Franse autoriteiten verwijzen uitgebreid naar het arrest *Combust*⁽³⁷⁾, waarin het Gerecht de kosten die voortvloeien uit een afwijkend statuut van het personeel van een onderneming die zich ten gevolge van een hervorming met betrekking tot het personeelsbeheer in een situatie van gemeen recht bevindt, met andere woorden in dezelfde situatie als haar concurrenten, als „abnormale” lasten beschouwt. Zo verklaart het Gerecht dat: „de betrokken maatregel tot doel had de geprivilegieerde en dure status van de bij Combust werkende ambtenaren te vervangen door de status van arbeidscontractant welke vergelijkbaar is met die van de werknemers bij andere

⁽³³⁾ Zie in dat verband de beschikking en het besluit waarnaar wordt verwezen in voetnoot 6.

⁽³⁴⁾ Zie met name onder 2 en 3 van deze beschikking.

⁽³⁵⁾ Zaak C-34/01, *Enirisorse SpA vs. Ministero delle Finanze*, Jurispr. blz. I-14243.

⁽³⁶⁾ Zie punt 63 van de communautaire richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden (PB C 244 van 1.10.2004, blz. 2).

⁽³⁷⁾ Zaak T-157/01, *Danske Busvognmænd vs. Commissie*, Jurispr. blz. II-917.

busvervoersbedrijven die in een concurrentieverhouding met Combust staan. Het ging er dus om Combust te bevrijden van een structureel nadeel ten opzichte van haar particuliere concurrenten. Artikel 87, lid 1, Europese Gemeenschap heeft uitsluitend tot doel voordelen te verbieden die bepaalde ondernemingen begunstigen, aangezien onder het begrip „steun” enkel 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 Combust 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 Combust in staat zou hebben gesteld meteen arbeidscontractanten met een privaatrechtelijke status aan te stellen.”

- (107) Ten eerste herinnert de Commissie eraan dat het arrest Combust niet door het Hof is bekrachtigd. De stelling dat er bij compensatie van een structureel nadeel geen sprake zou kunnen zijn van steun worden door bepaalde elementen uit de jurisprudentie van het Hof tegengesproken. Zo heeft het Hof steeds gesteld dat bij de beoordeling van de vraag of er sprake is van steun, gekeken moet worden naar de gevolgen van de overheidsinterventie en niet naar de oorzaken of doeleinden daarvan⁽³⁸⁾. Het Hof heeft voorts overwogen dat het begrip „steun” betrekking heeft op tegemoetkomingen van overheidswege die, in verschillende vormen, de lasten verlichten die normaal gesproken op het budget van een onderneming drukken⁽³⁹⁾. Ook heeft het Hof duidelijk aangegeven dat de loonkosten door hun aard op het budget van een onderneming drukken, ongeacht de vraag of deze kosten al dan niet uit wettelijke verplichtingen of collectieve arbeidsovereenkomsten voortvloeien⁽⁴⁰⁾. In dat verband heeft het Hof geoordeeld dat het feit dat met die overheidsmaatregelen wordt beoogd meerkosten te compenseren, niet betekent dat die maatregelen niet als steun kunnen worden aangemerkt⁽⁴¹⁾. In dat verband wijzen de Franse autoriteiten erop dat de RATP door de aangeelde hervorming slechts van „abnormale” lasten wordt bevrijd, en dat daarom het door het Gerecht in het arrest Combust geformuleerde beginsel van toepassing zou moeten zijn.

- (108) In dat opzicht benadrukt de Commissie dat de zaak Combust zich op belangrijke materiële aspecten onderscheidt van de onderhavige zaak:

⁽³⁸⁾ Zaak 173/73, *Italië vs. Commissie*, Jurispr. blz. 709, punt 13; zaak C-310/85, *Deufil vs. Commissie*, Jurispr. blz. 901, punt 8; zaak C-241/94, *Frankrijk vs. Commissie*, Jurispr. blz. I-4551, punt 20.

⁽³⁹⁾ Zaak C-387/92, *Banco Exterior*, Jurispr. blz. I-877, punt 13; bovengenoemd arrest in de zaak C-241/94, punt 34.

⁽⁴⁰⁾ Zaak C-5/01, *België vs. Commissie*, Jurispr. blz. I-1191, punt 39.

⁽⁴¹⁾ Zaak 30/59, *Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg vs. Hoge Autoriteit*, Jurispr. blz. 3, punten 29 en 30; bovengenoemd arrest in de zaak C-173/73, punten 12 en 13; bovengenoemd arrest in de zaak C-241/94, punten 29 en 35; zaak C-251/97, *Frankrijk vs. Commissie*, Jurispr. blz. I-6639, punten 40, 46 en 47.

— de vergoedingen worden rechtstreeks uitgekeerd aan de ambtenaren die bij Combust in dienst zijn, terwijl het bij de maatregel waarop deze beschikking betrekking heeft, om de „werkgevers”-bijdrage van de RATP gaat;

— in de zaak Combust had de betrokken overheidsmaatregel tot doel de geprivilegieerde en dure status van de bij Combust werkende ambtenaren te vervangen door de status van arbeidscontractant welke vergelijkbaar is met die van de werknemers bij andere busvervoersbedrijven die met Combust concurreren. Daarentegen blijven de status en de rechten van de RATP-werknemers onaangetast door de betrokken maatregel. Deze status en deze rechten verschillen van die van de werknemers met een privaatrechtelijke dienstbetrekking bij de ondernemingen die bij de publiekrechtelijke stelsels zijn aangesloten;

— bij de activiteiten van Combust verschilde de concurrentiesituatie van die waarbinnen de RATP opereert. De naamloze vennootschap Combust A/S moest de vervoersactiviteiten op commerciële grondslag beheren en onder vergelijkbare mededingingsvoorwaarden als particuliere busbedrijven op de markt opereren. Daarbij wordt de exploitatie van het busvervoer na aanbestedingsprocedures door de autoriteiten die het openbaar vervoer beheren aan particuliere en openbare ondernemingen gegund. Volgens de voorschriften die voor aanbestedingen gelden, worden opdrachten gegund aan „de inschrijver met de economisch voordeligste aanbieding”, ongeacht de vraag of het om een particuliere dan wel een openbare inschrijver gaat. Voor de RATP geldt dat een groot deel van de sector waarin zij opereert, niet geprivatiseerd is en krachtens Verordening (EG) nr. 1370/2007 slechts geleidelijk voor concurrentie zal worden opengesteld. De economische wetmatigheden spelen hier derhalve op een andere wijze.

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

11.1.2. STAATSMIDDELEN

- (110) De Commissie is van mening dat met de onderzochte maatregel staatsmiddelen ten gunste van de RATP gemoeid zijn, daar niet langer de RATP maar de staat verantwoordelijk is voor het financiële evenwicht van de speciale pensioenregeling voor de RATP-werknemers. Vanaf het moment waarop de hervorming ten uitvoer wordt gelegd, waarborgt de staat namelijk het financiële evenwicht van de CRP-RATP door middel van de betaling van een evenwichtssubsidie aan dit socialezekerheidsorgaan, welke bijdrage zonder de hervorming door de RATP had moeten worden betaald.

- (111) De Commissie concludeert derhalve dat met de betrokken maatregel staatsmiddelen in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag zijn gemoeid.

11.1.3. CONCURRENTIEVERVALSING EN ONGUNSTIGE BEÏNVLOEDING VAN HET HANDELSVERKEER

- (112) Zoals hiervoor aangegeven is de RATP, de begunstigde van de onderhavige maatregel, de moedermaatschappij van een groep van ondernemingen, de Groep RATP, die actief is in de vervoerssector en de sector van aanverwante diensten. Alle ondernemingen uit de groep zijn actief op de communautaire markten van de bovengenoemde sectoren.
- (113) In dat verband dient erop gewezen te worden dat steunmaatregelen die erop gericht zijn een onderneming te bevrijden van de kosten die zij normaal gesproken zou hebben moeten dragen voor haar normale bedrijfsvoering of haar dagelijkse activiteiten, in beginsel leiden tot vervalsing van de concurrentievoorwaarden⁽⁴²⁾. Het Hof heeft namelijk geoordeeld dat elke steunverlening aan een onderneming die haar activiteiten op de communautaire markt uitoefent, tot concurrentievervalsing kan leiden en het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kan beïnvloeden⁽⁴³⁾. Bovendien heeft het Hof aangegeven dat het geenszins is uitgesloten dat het verlenen van overheidssteun aan een onderneming die uitsluitend plaatselijke of regionale vervoersdiensten en geen vervoersdiensten buiten haar eigen lidstaat aanbiedt, toch van invloed is op het handelsverkeer tussen de lidstaten in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag. Wanneer een lidstaat namelijk overheidssubsidie verleent aan een onderneming, kunnen de door die onderneming aangeboden vervoersdiensten in stand worden gehouden of toenemen, waardoor de kansen van in andere lidstaten gevestigde ondernemingen om hun vervoersdiensten op de markt van die lidstaat aan te bieden, afnemen⁽⁴⁴⁾.
- (114) In het onderhavige geval bevindt de Groupe RATP zich in een bevoorrechte positie ten opzichte van zowel haar nationale concurrenten⁽⁴⁵⁾ als haar concurrenten uit andere lidstaten, die immers niet van de betrokken maatregel kunnen profiteren.
- (115) In dat opzicht moet worden vermeld dat Verordening (EG) nr. 1370/2007 voorziet in de geleidelijke openstelling van de betrokken markten voor concurrentie en dat de openstelling van een bepaalde sector voor concurrentie betekent dat staatssteun aan een onderneming die tot die sector behoort, van invloed kan zijn op het intracommunautaire handelsverkeer en kan leiden tot concurrentievervalsing op de desbetreffende markt.
- (116) De Commissie is derhalve van mening dat de betrokken maatregel het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt en de mededinging tussen de desbetreffende aanbieders vervalst.

11.2. ONRECHTMATIGE STEUN

- (117) Overeenkomstig artikel 88, lid 3, van het EG-Verdrag is de lidstaat verplicht de Commissie op de hoogte te brengen van elk voornemen tot invoering of wijziging van steunmaatregelen. De betrokken lidstaat kan de voorgenomen maatregelen niet tot uitvoering brengen voordat die procedure tot een eindbeslissing heeft geleid.
- (118) In dit geval hebben de Franse autoriteiten bij brief van 29 juni 2006 de hervorming van de financieringswijze van de pensioenregeling van de RATP aangemeld. In die brief geven de Franse autoriteiten aan dat het hierbij niet lijkt te gaan om een steunmaatregel waarvan de Commissie, met toepassing van artikel 88, lid 3, van het EG-Verdrag, vooraf op de hoogte dient te worden gebracht.
- (119) De Commissie stelt evenwel vast dat de betrokken staatssteun door Frankrijk op 1 januari 2006 ten uitvoer is gelegd, dat wil zeggen voordat de Commissie tot een eindbeslissing is gekomen. Op basis hiervan concludeert de Commissie dat Frankrijk op onrechtmatige wijze heeft gehandeld door de betrokken steun ten uitvoer te leggen zonder inachtneming van artikel 88, lid 3, van het EG-Verdrag.

11.3. VERENIGBAARHEID VAN DE STEUN MET DE GEMEENSCHAPPELIJKE MARKT

- (120) Aangezien de betrokken maatregel staatssteun vormt in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag, moet worden onderzocht of deze steun verenigbaar is op grond van de in het Verdrag genoemde afwijkingen.
- (121) In dat opzicht is artikel 87, lid 3, onder c), van het EG-Verdrag volgens de Commissie de meest geschikte rechtsgrondslag. Daarin wordt bepaald dat steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid te vergemakkelijken, verenigbaar zijn met de gemeenschappelijke markt, mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad.
- (122) Gelet op de aard en de gevolgen van de hervorming is de Commissie van mening dat voor de beantwoording van de vraag of de betrokken steun al dan niet verenigbaar is, gekeken moet worden naar de vraag of er sprake is van gelijke voorwaarden („level playing field”) op het gebied van verplichte sociale bijdragen voor de RATP en haar huidige, mogelijke en toekomstige concurrenten op de markt voor openbaar stadsvervoer in de Ile-de-France.

⁽⁴²⁾ Zie zaak C-156/98, *Duitsland vs. Commissie*, Jurispr. 2000, blz. I-6857, punt 30, en de hiervoor genoemde jurisprudentie.

⁽⁴³⁾ Zie onder andere zaak C-730/79, *Philip Morris vs. Commissie*, Jurispr. blz. 2671, punten 11 en 12, en zaak T-214/95, *Vlaams Gewest vs. Commissie*, Jurispr. 1998, blz. II-717, punten 48 t/m 50.

⁽⁴⁴⁾ Zaak T-222/04, *Italië vs. Commissie*, Jurispr. 2009, punt 45.

⁽⁴⁵⁾ Ter herinnering: het is niet noodzakelijk dat de begunstigde onderneming zelf deelneemt aan het intracommunautaire handelsverkeer. Wanneer een staat steun toekent aan een onderneming kan de binnenlandse productie immers in stand blijven of stijgen, met als gevolg dat de kansen van in andere lidstaten gevestigde ondernemingen om hun producten af te zetten op de markt van die lidstaat, afnemen. Bovendien kan de versterking van een onderneming die tot dan toe niet deelnam aan het intracommunautaire handelsverkeer, deze onderneming in een positie brengen dat zij op de markt van een andere lidstaat kan gaan opereren (zie dienaangaande onder andere zaak C-310/99, *Italië vs. Commissie*, Jurispr. 2002, blz. I-2289, punt 84).

Niveau van de bijdragen van de RATP ten opzichte van haar concurrenten na de hervorming van de regeling

- (123) Om te onderzoeken wat de gevolgen van de steun zijn en te beoordelen in welke mate er sprake is van concurrentievervalsing, moet de Commissie allereerst kijken naar de hoogte van de na de hervorming ten laste van de RATP komende bijdragen ten opzichte van haar concurrenten. Vervolgens zal de Commissie nagaan hoe de situatie zou zijn geweest indien de RATP de betrokken steun niet had ontvangen. Tot slot zullen zowel de positieve als de negatieve gevolgen van de steun worden geanalyseerd voordat een algemene balans wordt opgesteld inzake de verenigbaarheid.
- (124) Vooraf merkt de Commissie op dat de financiering van de speciale pensioenregeling van de RATP vóór 1 januari 2006 in twee opzichten afweek van de financiering van de publiekrechtelijke stelsels, namelijk wat betreft het niet-bevrijdende karakter van de bijdragen en het percentage van de „werkgevers”-bijdrage.
- (125) De Commissie is van oordeel dat de betrokken steun een oplossing vormde voor het eerste punt waarop de financiering van de speciale regeling van de RATP afweek van die van de publiekrechtelijke stelsels. Vóór 1 januari 2006 behoefde de RATP namelijk geen bevrijdende bijdrage te betalen, maar had zij de wettelijke verplichting het financieel evenwicht van de pensioenregeling van haar werknemers te waarborgen. De aangemelde hervorming had tot gevolg dat de betaalde bijdragen voortaan, net als de bijdragen die in het gemene recht door een werkgever worden betaald aan een pensioenkas die op het omslagstelsel is gebaseerd, een bevrijdend karakter hebben. Met betrekking tot het tweede afwijkende punt stelt de Commissie vast dat de aangemelde hervorming tot gevolg heeft dat de lasten uit hoofde van de verplichte ouderdomsverzekering voor de RATP en de ondernemingen die voor de pensioenen onder het gemene recht vallen, worden gelijkgeschakeld.

Scenario zonder de toegekende steun

- (126) Zonder de aangemelde hervorming zou de RATP voor de boekjaren na het boekjaar 2006 een voorziening voor de pensioenverplichtingen ten aanzien van haar statutaire werknemers hebben moeten opnemen. Deze voorziening zou een rechtstreeks gevolg zijn van het feit dat de „werkgevers”-bijdragen voor de pensioenen van de RATP-werknemers geen bevrijdend karakter hadden.
- (127) Bovendien zouden de bijdragen die de RATP aan de ouderdomsverzekering betaalt om het financieel evenwicht van de pensioenregeling te waarborgen, niet zijn gelijkgeschakeld met de door haar potentiële concurrenten te betalen bijdragen.
- (128) Zonder de aangemelde hervorming zou de RATP dus jaarlijks een extra last van enkele honderden miljoenen

EUR hebben moeten dragen ten opzichte van de situatie na de hervorming.

- (129) Door haar pensioenlasten zou de RATP binnen een geliberaliseerde een handicap ondervinden, hetgeen een niet geringe invloed zou hebben gehad op haar activiteiten.

Positieve gevolgen van de steun

- (130) Uit het voorgaande blijkt dat rekening houdend met Verordening (EG) nr. 1370/2007, die voorziet in de geleidelijke openstelling van de markt voor openbaar stadsvervoer, de pensioenregeling die krachtens de wet van 1948 voor de RATP van toepassing was, specifieke kenmerken vertoont, die op zichzelf leiden tot concurrentievervalsing ten nadele van de RATP en de groep waartoe zij behoort. Het belangrijkste gevolg van de betrokken steunmaatregel is dat de bijdragen van de RATP worden gelijkgeschakeld met de bijdragen die haar concurrenten en de concurrenten van de RATP-groep moeten betalen, waardoor genoemde specifieke concurrentievervalsing waarmee de RATP en de RATP-groep hebben te maken, wordt weggenomen.
- (131) Bovendien kan de RATP dankzij de hervorming geleidelijk aan handelen als een particulier investeerder in een markteconomie. Dat was overigens een van de doelstellingen van genoemde hervorming.
- (132) Ook is de Commissie van mening dat de betrokken maatregel in overeenstemming is met de doelstelling van gemeenschappelijk belang waarop de maatregel betrekking heeft. Geen enkel ander instrument zou het probleem doeltreffender hebben kunnen aanpakken. Er hadden weliswaar compensaties voor de openbare dienst kunnen worden toegekend, maar een dergelijke benadering zou gelet op het structurele karakter van het probleem op de lange termijn noch geschikt, noch houdbaar zijn.
- (133) Wat de evenredigheid van de maatregelen betreft, is de Commissie van oordeel dat de toegekende steun tot het strikt noodzakelijke minimum beperkt blijft. Sinds 1 januari 2006 zijn de pensioenlasten van de RATP even hoog als de pensioenlasten van ondernemingen waarvan de werknemers zijn aangesloten bij de publiekrechtelijke stelsels.

- (134) Tot slot is de Commissie van oordeel dat dankzij de betrokken maatregel het voortbestaan van een pensioenstelsel waarvan de financieringswijze achterhaald was, is veiliggesteld. De Commissie vindt bovendien dat de ingezette hervorming van de uit hoofde van de speciale regeling⁽⁴⁶⁾ betaalde pensioenuitkeringen in dat verband een extra element van doorslaggevende betekenis is. In dat opzicht is de Commissie van oordeel dat deze maatregelen perfect aansluiten bij het algemene kader voor de hervorming van de pensioenstelsels in de lidstaten, waarop zowel de Raad als de Commissie aanstuurt⁽⁴⁷⁾.

⁽⁴⁶⁾ Zie overweging 21 van deze beschikking.

⁽⁴⁷⁾ Zie hiervoor het gezamenlijk verslag van de Commissie en de Raad over toereikende en duurzame pensioenen (CS/7165/03) van 18 maart 2003.

Negatieve gevolgen van de steun

- (135) Bij een statische analyse is de Commissie enerzijds van oordeel dat de door de maatregel veroorzaakte concurrentievervalsingen binnen de markt voor het openbaar stadsvervoer de in Ile-de-France naar hun aard vooreerst zeer beperkt zijn. Rekening houdend met het verleden van de RATP en haar activiteiten is immers duidelijk dat de pensioenverplichtingen waarop de hervorming ziet, betrekking hebben op activiteiten die van oudsher plaatsvonden binnen een niet geliberaliseerde markt waar tot nu toe zeer weinig concurrentie heerste. Anderzijds is de Commissie van mening dat de betrokken maatregel slechts een marginaal effect heeft op de markten waarop de Groep RATP via de dochterondernemingen van de onderneming RATP actief is. Deze markten zullen namelijk slechts indirect de gevolgen van de betrokken maatregel ondervinden, omdat afgezien van het feit dat de moedermaatschappij en haar dochtermaatschappijen in juridisch, boekhoudkundig en financieel opzicht strikt gescheiden zijn, de aangemelde hervorming geen betrekking heeft op de personeelsleden van die dochterondernemingen.
- (136) Bij een, ongetwijfeld passender, dynamische analyse is de Commissie in het licht van Verordening (EG) nr. 1370/2007 van oordeel dat, hoewel de RATP dankzij de betrokken maatregel theoretisch gezien een machtspositie zou kunnen behouden, dit risico gering is. De maatregel blijft immers beperkt tot de gelijkschakeling van de bijdragen van de RATP en die van haar concurrenten en de speciale pensioenregeling van de RATP is door de in 2008 ingevoerde hervorming niet specifiek aantrekkelijk voor de onderneming geworden.

Balans inzake de algemene verenigbaarheid

- (137) In het licht van het voorgaande komt de Commissie tot de conclusie dat de negatieve gevolgen van de aan de RATP toegekende steun beperkt zullen zijn. De aangemelde hervorming blijft beperkt tot hetgeen strikt noodzakelijk is om gelijke voorwaarden tot stand te brengen met betrekking tot de verplichte ouderdomsverzekering, maakt een einde aan een concurrentievervalsing die de RATP in een nadelige positie zou hebben gebracht en brengt derhalve niet een zodanige verandering van de voorwaarden voor het handelsverkeer met zich mee dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad.
- (138) Hieruit volgt dat de betrokken steun verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, mits de hervorming van de speciale pensioenregeling van de RATP, die erop gericht is die pensioenregeling in overeenstemming te brengen met de publiekrechtelijke regels die van toepassing zijn op de basisregelingen van de werknemers in de particuliere sector en de ambtenaren, volledig ten uitvoer wordt gelegd.
- (139) De Commissie is van mening dat haar standpunt zoals neergelegd in Beschikking 2005/145/EG in de zaak EDF⁽⁴⁸⁾ geen afbreuk doet aan de voornoemde conclusie.
- (140) In dat opzicht moet erop gewezen worden dat de Commissie in deze beschikking toestemming gaf tot het verlenen van staatssteun die erop gericht was ondernemin-

gen uit een bepaalde sector te bevrijden van specifieke pensioenlasten, die hoger waren dan de pensioenlasten uit hoofde van de algemene pensioenregeling en die waren vastgesteld gedurende de periode waarin de ondernemingen over een monopoliepositie beschikten. Bij die gelegenheid oordeelde de Commissie dat de gedeeltelijke verlichting van de lasten voortvloeiende uit het financieringsmechanisme van de specifieke pensioenrechten die vóór de datum van de hervorming waren opgebouwd, staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag vormde, welke als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kon worden aangemerkt. De Commissie was bij haar onderzoek naar de verenigbaarheid van mening dat de situatie van de EDF naar de aard ervan niet veel verschilde van die van de „gestrande kosten” in de energiesector. Het ging hier namelijk om steun die erop gericht was de overgang naar een energiesector met vrije mededinging te stimuleren. De Commissie achtte het gepast de steunmaatregelen ten gunste van de EDF gelijk te stellen aan de compensatie van gestrande kosten⁽⁴⁹⁾, en kondigde aan dat zij deze benadering zou volgen bij de analyse van vergelijkbare gevallen.

- (141) In het licht van het voorgaande is de Commissie van oordeel dat de staatssteun in dit geval de RATP bevrijdt van pensioenverplichtingen die hoger waren dan de pensioenverplichtingen uit hoofde van de algemene pensioenregelingen en die waren vastgesteld voordat de markt geliberaliseerd zou worden. Tegelijkertijd wenst de Commissie daaraan toe te voegen dat door de bij de RATP begin 2008 doorgevoerde hervorming van de speciale pensioenregeling de speciale regeling voor de RATP-werknemers is afgestemd op de publiekrechtelijke regels die van toepassing zijn op de basisregelingen van de werknemers in de particuliere sector en van de ambtenaren.

11.4. CONCLUSIE

- (142) De Commissie concludeert derhalve dat de betrokken maatregel staatssteun vormt in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag. Deze staatssteun is onrechtmatig, maar is krachtens artikel 87, lid 3, onder c), van het EG-Verdrag verenigbaar met de gemeenschappelijke markt.

12. BEOORDELING VAN DE TWEDE EN DERDE MAATREGEL

- (143) Zoals hiervoor reeds is aangegeven, houdt de aangemelde hervorming in dat de staat met ingang van 1 januari 2006 aan de CRP-RATP een subsidie betaalt om haar rekeningen in evenwicht te houden.
- (144) Bovendien beoogt de aangemelde hervorming de CRP-RATP de mogelijkheid te bieden om de basispensioenrechten uit hoofde van de speciale regeling te laten aansluiten bij de publiekrechtelijke stelsels. Om het algemene beginsel van financiële neutraliteit van de aansluiting te kunnen waarborgen, moet deze gepaard gaan met de betaling van compensaties aan de ontvangende stelsels, welke compensaties de staat, in plaats van de CRP-RATP, voor zijn rekening zal nemen.

⁽⁴⁸⁾ PB L 49 van 22.2.2005, blz. 9.

⁽⁴⁹⁾ Mededeling van de Commissie betreffende de onderzoeksmethode van staatssteun die verband houdt met gestrande kosten (Brief van de Commissie SG(2001) D/290869 van 6.8.2001).

- (145) Vastgesteld moet worden of deze maatregelen als staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag moeten worden aangemerkt.
- (146) In dat opzicht moet erop gewezen worden dat artikel 87 van het EG-Verdrag slechts van toepassing is op ondernemingen in de zin van het communautaire mededingingsrecht. Volgens vaste jurisprudentie van het Hof is het domein van de op solidariteit gebaseerde sociale bescherming niet aan te merken als een economische activiteit in de zin van het Verdrag (zie punt 67 van het besluit tot inleiding van de procedure van 10 oktober 2007)⁽⁵⁰⁾.
- (147) In het licht van deze jurisprudentie is de Commissie om de volgende redenen van oordeel dat noch de CRP-RATP noch de pensioenkas die de actieve en gepensioneerde werknemers van de RATP overnemen, dat wil zeggen de CNAV en de AGIRC-ARRCO, ondernemingen zijn in de zin van het communautaire mededingingsrecht.
- (148) In het thans onderzochte geval merkt de Commissie in de eerste plaats op dat de werknemers van de RATP onder een verplichte sociale verzekering vallen op grond waarvan zij zijn aangesloten bij een autonome pensioenregeling met een maatschappelijke doelstelling. Deze ouderdomsverzekering is namelijk bedoeld om alle onder die regeling vallende personen dekking te bieden tegen het ouderdomsrisico, ongeacht hun vermogenssituatie en gezondheidstoestand op het moment waarop zij zich daarbij aansluiten.
- (149) De Commissie is bovendien van mening dat deze regeling voldoet aan het solidariteitsbeginsel aangezien de door de actieve werknemers betaalde bijdragen gebruikt worden om de pensioenen van de gepensioneerde werknemers te financieren.
- (150) De Commissie merkt voorts op dat het beheer van de betrokken regeling bij wet is opgedragen aan de CRP-RATP, en dat de werkzaamheden van deze laatste door de staat worden gecontroleerd. In dat kader is zij als pensioendienst belast met de inning van alle door de werknemers van de RATP en de RATP zelf verschuldigde bijdragen en met de uitbetaling van de pensioenen. De Commissie wijst erop dat de CRP-RATP krachtens artikel L711-1 van het wetboek van sociale zekerheid over alle in artikel L111-1 van dit wetboek genoemde bevoegdheden beschikt. Daarin wordt er in het bijzonder op gewezen dat de organisatie van de sociale zekerheid is gebaseerd op het beginsel van nationale solidariteit.
- (151) De Commissie stelt tot slot vast dat de CRP-RATP bij de uitoefening van haar taak de wet toepast en op geen enkele wijze invloed kan uitoefenen op de hoogte van

de bijdragen, de aanwending van de gelden of de vaststelling van de hoogte van de uitkeringen. De betaalde uitkeringen zijn wettelijk vastgesteld en zijn niet afhankelijk van de hoogte van de ontvangen bijdragen.

- (152) Aangezien de CRP-RATP geen onderneming is in de zin van het communautaire mededingingsrecht, is de Commissie van oordeel dat de betaling door de staat van een evenwichtssubsidie aan de CRP-RATP en de financiering door de staat van de compensaties in de plaats van de CRP-RATP geen staatssteun vormen in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag,

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN:

Artikel 1

De oprichting van de Caisse de retraites du personnel de la RATP (CRP-RATP) moet als staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag worden aangemerkt, die door Frankrijk onrechtmatig, in strijd met artikel 88, lid 3, van het EG-Verdrag, is toegekend.

Deze staatssteun is krachtens artikel 87, lid 3, onder c), van het EG-Verdrag verenigbaar met de gemeenschappelijke markt, mits de hervorming van de speciale pensioenregeling van de RATP, die erop gericht is die pensioenregeling in overeenstemming te brengen met de publiekrechtelijke regels die van toepassing zijn op de basisregelingen van de werknemers in de particuliere sector en de ambtenaren, volledig ten uitvoer wordt gelegd.

De tenuitvoerlegging van deze steun wordt derhalve goedgekeurd.

Artikel 2

De betaling door de staat van een evenwichtssubsidie aan de CRP-RATP en de financiering door de staat van de compensaties in de plaats van de CRP-RATP bij de aansluiting van de basisrechten uit hoofde van de speciale regeling bij de publiekrechtelijke stelsels, vormen geen staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag.

Artikel 3

Deze beschikking is gericht tot de Franse republiek.

Gedaan te Brussel, 13 juli 2009.

Voor de Commissie
Antonio TAJANI
Vicevoorzitter

⁽⁵⁰⁾ Zo heeft het Hof in de gevoegde zaken C-159 en C-160/91, *Poucet en Pistre*, geoordeeld: „De ziekenkas van de organen die meewerken aan het beheer van de openbare dienst van de sociale zekerheid, vervullen een taak van zuiver sociale aard. Hun werkzaamheid berust immers op het beginsel van nationale solidariteit en mist ieder winstoogmerk. De betaalde uitkeringen zijn wettelijke uitkeringen, die niet afhangen van het bedrag van de premies. Hieruit volgt, dat die werkzaamheid geen economische activiteit is en dat de ermee belaste organen geen ondernemingen zijn in de zin van de artikelen 81 en 82 van het Verdrag.”