



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 13.VII.2009

C(2009) 5532 final

<p>In de openbare versie van dit besluit zijn, overeenkomstig de artikelen 24 en 25 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 (niet-openbaarmaking informatie die onder de geheimhoudingsplicht valt), delen van de tekst weggelaten. Het weggelaten gedeelte wordt aangegeven met vierkante haken [...].</p>		<p>OPENBARE VERSIE</p> <p>Dit document is een intern document van de Commissie dat louter ter informatie is bedoeld.</p>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Betreft: Steunmaatregel nr. C 20/2009 (ex N 763/2002) – België

De Post

Geachte heer,

De Commissie wil België meedelen dat, gezien de nietigverklaring van haar besluit van 23 juli 2003 door het Gerecht van eerste aanleg en na bestudering van de door de autoriteiten van uw land verstrekte informatie over de hierboven genoemde maatregelen, zij heeft besloten de in artikel 88, lid 2, van het EG-Verdrag neergelegde procedure in te leiden.

Zijne excellentie de heer Karel DE GUCHT
Minister van Buitenlandse Zaken
Karmelietenstraat 15
B - 1000 Brussel

1. PROCEDURE

1.1. Besluit van de Commissie van 23 juli 2003 vernietigd door het Gerecht van eerste aanleg

- (1) Op 3 december 2002 hebben de Belgische autoriteiten de Commissie in kennis gesteld¹ van een verhoging van het kapitaal van De Post, de Belgische exploitant van postdiensten. Na een inleidend onderzoek besloot de Commissie op 23 juli 2003² geen bezwaar te maken tegen de aangemelde maatregel. De Commissie was in haar besluit nagegaan of de kapitaalinjectie, tezamen met de andere, in het inleidend onderzoek vastgestelde maatregelen ten gunste van De Post, niet leidde tot overcompensatie van de door De Post bij het vervullen van haar openbare dienstverlening in de periode 1992-2002 gemaakte nettokosten.
- (2) Deutsche Post AG en haar Belgische dochter DHL International stelden op 27 november 2003 beroep in bij het Gerecht van eerste aanleg tegen het besluit van de Commissie³. Op 10 februari 2009 verklaarde het Gerecht van eerste aanleg het besluit van de Commissie nietig. Het Gerecht van eerste aanleg concludeerde dat de Commissie het besluit om geen bezwaar te maken had genomen ondanks het bestaan van ernstige moeilijkheden die tot de inleiding van de formele onderzoeksprocedure hadden moeten leiden.
- (3) België heeft het arrest van het Gerecht van eerste aanleg op 22 april 2009 aangevochten bij het Europees Hof van Justitie.
- (4) Artikel 233 van het EG-Verdrag luidt: *"De instelling of de instellingen wier handeling nietig is verklaard of wier nalatigheid strijdig met dit Verdrag is verklaard, is respectievelijk zijn gehouden de maatregelen te nemen welke nodig zijn ter uitvoering van het arrest van het Hof van Justitie"*. Aangezien bovenvermeld arrest het besluit van de Commissie van 23 juli 2003 in zijn geheel (en niet louter de beoordeling van bepaalde maatregelen) nietig verklaart omdat de Commissie geen formeel onderzoek heeft verricht, meent de Commissie dat zij, om te voldoen aan dat arrest, de formele onderzoeksprocedure dient in te leiden ten aanzien van alle maatregelen die vermeld zijn in het vernietigde besluit.

1.2. Klacht inzake steun aan distributie in de perssector

- (5) In 2005 diende een aantal particuliere Belgische distributiebedrijven in de perssector een klacht in⁴, op grond van zowel de mededingingsregels als de staatssteunregels, tegen de door de Belgische autoriteiten en De Post overeengekomen distributieregeling. In deze overeenkomst wordt bepaald dat De Post de openbardienstverleningstaak van distributie in de perssector in heel België wordt toevertrouwd en worden de tarieven voor deze dienstverlening vastgesteld, evenals de compensatie waar De Post recht op heeft vanwege

¹ Zaak nr. N 763/2002.

² C(2003) 2508 def., PB van 8.10.2003, 2003/C 241/19.

³ Zaak T-388/03.

⁴ Zaak nr. CP 218/2005.

de extra kosten die ze moet maken voor het vervullen van deze taak. Het centrale punt in de klacht is de prijs van de dienstverlening door De Post, die volgens de klagers zo laag is dat elke mogelijkheid voor concurrentie wordt uitgesloten.

- (6) Wat betreft de staatssteunregels werd de klacht door de diensten van de Commissie na een inleidend onderzoek verworpen, waarbij deze diensten aantoonde dat de netto extra kosten van het verrichten van de openbare dienst van distributie in de perssector die door de Belgische autoriteiten aan De Post was toevertrouwd, niet werden overgecompenseerd. In mei 2009 hebben de klagers de voorlopige visie van de diensten van de Commissie echter betwist, waarbij ze aanvullende informatie hebben overgelegd en de Commissie hebben verzocht een onderzoek in te stellen.

1.3. Vierde "contrat de gestion" (2005-2010)

- (7) In het kader van het onderzoek naar de compensatie voor de distributie in de perssector ontdekten de diensten van de Commissie dat België in 2005 een niet-aangemeld "contrat de gestion" (beheerscontract) met De Post heeft gesloten, waarin wordt voorzien in de betaling van compensatie voor het verrichten van de diensten van algemeen economisch belang. Dientengevolge werd in april 2007 ambtshalve een zaak geopend⁵ en een verzoek om informatie aan België gezonden.
- (8) In december 2007 antwoordden de Belgische autoriteiten dat zij de maatregelen niet als staatssteun beschouwen omdat in dit geval aan alle vier de voorwaarden van het Altmark-arrest is voldaan. De Belgische autoriteiten hebben vervolgens informatie verstrekt over het vierde beheerscontract, met inbegrip van het voor het vaststellen van de hoogte van de compensatie door de staat gebruikte kostenberekeningssysteem.

2. HET BELGISCHE DE POST

2.1. Rechtspersoonlijkheid en activiteiten

- (9) De Belgische Post was een staatsagentschap tot 1992, toen het werd omgevormd tot een afzonderlijke juridische entiteit ("autonoom overheidsbedrijf"). In 2000 werd de rechtspersoonlijkheid gewijzigd in "naamloze vennootschap van publiek recht".
- (10) De bedrijfsopbrengsten van De Post bedroegen in 2008 2,262 miljard euro, met een nettowinst van 222 miljoen euro. Eind 2008 had De Post 35 313 personen in dienst. Ter vergelijking: in 2002 had De Post 42 000 werknemers. Zelfs na deze vermindering van het aantal personeelsleden vertegenwoordigen de personeelskosten 65% van de totale bedrijfskosten.
- (11) Sinds 1 januari 2008 is de organisatie van De Post opgebouwd rond drie commerciële divisies: Enterprise (grote klanten), Residential, Small Offices/Home Offices and Small Enterprises (individuele personen en kleine bedrijven) en International (grensoverschrijdende bezorgingen). De drie divisies worden ondersteund door twee

⁵ Zaak nr. CP 100/2007.

service units: Mail & Parcels Operations en Service Operations. Daarnaast heeft De Post dertien dochterondernemingen, waaronder Bank van De Post.

- (12) In 2005 werd een minderheidsbelang van 50% minus één aandeel verkocht aan Post Danmark en CVC Capital Partners. De Belgische staat is de meerderheidsaandeelhouder.

2.2. Openbardienstverplichtingen en de financiering daarvan

- (13) De Post is een aantal openbardienstverleningstaken toevertrouwd, die hieronder in punt 20 worden omschreven.
- (14) De economische relatie tussen De Post en de staat is vastgelegd in beheerscontracten. In de beheerscontracten worden de openbardienstverplichtingen, de compensatieparameters die op het verrichten van die diensten van toepassing zijn, de gedragsregels ten aanzien van de gebruikers en de compensatie voor de netto kosten van het verrichten van de diensten van algemeen economisch belang door De Post nauwkeurig omschreven. In het huidige contract is een plafond vastgesteld voor de jaarlijkse staatscompensatie voor de door De Post verrichte diensten van algemeen economisch belang. In 2006 was het compensatieplafond 298 miljoen euro (zie punt 25 hieronder). Dit kwam overeen met 13,4% van de totale omzet van De Post. Het grootste deel van de jaarlijkse compensatie wordt betaald voor de distributie van dagbladen en tijdschriften (ongeveer [...] * % van de totale compensatie).

3. BESCHRIJVING VAN DE MAATREGEL

- (15) Na het arrest van het Gerecht van eerste aanleg, en gezien het feit dat de verschillende maatregelen die de Belgische autoriteiten ten gunste van De Post hebben genomen onderling verband met elkaar houden, zowel de maatregelen waarop het nietig verklaarde besluit betrekking heeft als de later toegekende maatregelen – waarvan er een aantal onderwerp van een klacht vormen - is de Commissie van mening dat er omwille van de samenhang een uitgebreid onderzoek naar alle hieronder beschreven maatregelen moet worden uitgevoerd om te bepalen of De Post is overgecompenseerd voor de netto extra kosten van het verrichten van de aan De Post toevertrouwde diensten van algemeen economisch belang.
- (16) Het onderzoek naar de maatregelen zal ook de verschillende beheerscontracten omvatten waarin sinds de omvorming van De Post tot een autonoom overheidsbedrijf in 1992 de bepalingen inzake de compensatie voor het verrichten van openbardienstverleningstaken zijn neergelegd, evenals andere ad-hocmaatregelen die buiten die overeenkomsten om zijn genomen.
- (17) De onderzochte maatregelen zijn de volgende:

3.1. Beheerscontracten

* vertrouwelijke bedrijfsgegevens

- (18) Vanaf de omvorming van de Post tot een autonoom overheidsbedrijf zijn er vier beheerscontracten gesloten tussen De Post en de Belgische staat. Deze beheerscontracten hebben betrekking op de volgende perioden:
- Eerste contract: 14.9.1992 – 31.12.1996
 - Tweede contract: 1.1. 1997 – 31.12.2001⁶
 - Derde contract: 24.9.2002 – 23.9.2005
 - Vierde contract: 24.9.2005 – 23.9.2010
- (19) Voor de uitvoering van openbardienstverleningstaken op grond van de beheerscontracten is een jaarlijkse compensatie door de staat voorzien. De staatscompensatie omvat het verschil tussen de daadwerkelijke kostprijs voor De Post en de prijs die aan de gebruiker van de openbare diensten wordt berekend. Om De Post aan te zetten tot het behalen van efficiëntiewinsten heeft de staat een plafond voor de compensaties vastgesteld dat onder de daadwerkelijke kosten van De Post ligt.
- (20) De contracten bevatten een lijst van openbardienstverleningstaken en de berekeningsmethode voor de compensatie. De openbardienstverleningstaken zoals omschreven door de staat in het vierde beheerscontract zijn de volgende:

Postdiensten

- i. Universele postdienst ^{*7}
- ii. Distributie van dagbladen
- iii. Distributie van tijdschriften
- iv. Distributie van verkiezingsdrukwerk
- v. Speciaal tarief voor verenigingen zonder winstoogmerk ^{**}
- vi. Post in postvrijdom (koninklijke en andere bijzondere correspondentie)
- vii. Rol van openbare dienstverlener van De Post bij internationale verzendingen van brieven in overeenstemming met de voorschriften van de Wereldpostunie ^{*}

⁶ Tussen de einddatum van het tweede beheerscontract en de startdatum van het derde beheerscontract kan er een periode geweest zijn die onder geen van beide contracten viel.

⁷ ^{*}zonder financiële compensatie van de staat te verrichten openbardienstverplichting.
^{**}openbardienstverplichting die in aanmerking komt voor compensatie door de staat maar die niet in aanmerking wordt genomen bij de berekening van het compensatieplafond.

- viii. Rol van openbare dienstverlener van De Post bij internationale verzendingen van pakketten in overeenstemming met de voorschriften van de Wereldpostunie *

Financiële diensten voor alle burgers

- ix. Betalingen door de staat via postrekeningen
- x. Geldstortingen op lopende rekeningen
- xi. Uitgifte van postwissels
- xii. Betalen aan huis van ouderdoms- en overlevingspensioenen en tegemoetkomingen aan mensen met een handicap
- xiii. Uitbetaling van presentiegelden bij verkiezingen **
- xiv. Het boeken van gelden en titels voor verkeersboetes
- xv. Visverloven

Verkoop van postzegels

- xvi. Verkoop van postzegels

Andere openbare diensten

- xvii. Sociale rol van de postbode
- xviii. Het verstrekken van de gepaste informatie aan het publiek **
- xix. Afdrukken en bezorgen van elektronische post **
- xx. Diensten met betrekking tot het certificeren van berichten **
- xxi. Diensten die worden uitgevoerd voor staatsrekenplichtigen
- xxii. Het verkopen van fiscale en boetezegels
- xxiii. Medewerking bij het uitreiken van pakken stembrieven en stembiljetten **

Netwerk

- xxiv. 1300 postkantoren, met aanwezigheid in alle 589 gemeenten **

(21) In het vierde beheerscontract wordt bepaald dat de kosten van enkele openbardienstverleningstaken niet door de staat worden gecompenseerd, ook al blijven ze voor De Post een verplichting. Dit geldt voor de kosten van de

universeledienstverplichtingen en de rol van openbardienstverlener bij internationale verzendingen van brieven en pakketten (de punten i, vii en viii hierboven, gemarkeerd met één asterisk (*)).

(22) Daarnaast komen bepaalde openbardienstverleningstaken in aanmerking voor compensatie, maar worden deze niet in aanmerking genomen bij de berekening van de jaarlijkse compensatieplafonds. Dit geldt voor de volgende openbardienstverleningstaken, die in de lijst hierboven zijn gemarkeerd met twee asterisken (**):

v. Speciaal tarief voor verenigingen zonder winstoogmerk **

xiii. Uitbetaling van presentiegelden bij verkiezingen **

xviii. Het verstrekken van de gepaste informatie aan het publiek **

xix. Afdrukken en bezorgen van elektronische post **

xx. Diensten met betrekking tot het certificeren van berichten **

xxiii. Medewerking bij het uitreiken van pakken stembrieven en stembiljetten **

xxiv. 1300 postkantoren, met aanwezigheid in alle 589 gemeenten **

(23) Volgens de Belgische autoriteiten leidt het niet meenemen van de twee bovenstaande categorieën kosten in de berekening van de maximale compensatie tot een ondercompensatie van De Post.

(24) De regeling voor de distributie in de perssector waarover een afzonderlijke klacht is ingediend (zie paragraaf 1.2 hierboven) is een integraal onderdeel van het beheerscontract en wordt op dezelfde manier gefinancierd als de andere maatregelen waarop het contract betrekking heeft.

(25) De jaarlijkse compensatie die aan De Post is betaald, ligt in de orde van grootte van tweehonderd à driehonderd miljoen euro. De gebruikte berekeningsmethode en parameters zijn niet in alle beheerscontracten identiek⁸:

Eerste beheerscontract⁹

1992: Niet beschikbaar

1993: 387 953 366 EUR

1994: 382 995 496 EUR

⁸ Voor de jaren waarover geen bevestigde ex post-gegevens beschikbaar zijn, zijn de cijfers gebaseerd op ex anteoramingen. De wisselkoers die is gebruikt voor betalingen in Belgische franken is BEF/EUR= 40,3399.

⁹ Maximumbedrag aan compensatie dat volgens het contract kan worden betaald.

1995: 382 995 496 EUR

1996: 382 995 496 EUR

Tweede beheerscontract¹⁰

1997: 208 231 000 EUR

1998: 211 042 000 EUR

1999: 213 863 000 EUR

2000: 217 005 000 EUR

2001: 222 932 000 EUR

Derde beheerscontract¹¹

2002: 226 743 711 EUR

2003: 223 080 000 EUR

2004: 258 420 000 EUR

2005: 258 420 000 EUR + indexatie

Vierde beheerscontract¹²

2006: 298 261 000 EUR

2007: 303 623 000 EUR

2008: 303 623 000 EUR + indexatie

2009: 303 623 000 EUR + indexatie

2010: 303 623 000 EUR + indexatie

- (26) Behalve op basis van de beheerscontracten zijn er ook bij het Koninklijk Besluit van 12 januari 1970, als gewijzigd bij Koninklijk Besluit van 30 april 2007, openbare diensten aan De Post toevertrouwd, die echter niet worden genoemd in het beheerscontract.

¹⁰ Door De Post ontvangen bedragen.

¹¹ Het derde beheerscontract werd gesloten in september 2002 en de financiële uitvoeringsovereenkomst werd ondertekend in mei 2003. De cijfers voor de jaren 2002 en 2003 zijn gebaseerd op eerdere ramingen van De Post, terwijl de bedragen voor de jaren 2004 en 2005 de bedragen zijn die worden vermeld in de overeenkomst van mei 2003. Voor 2005 werd een stijging in lijn met de consumentenprijzenindex voorzien (indexatie).

¹² In het vierde beheerscontract wordt een stijging overeenkomstig de consumentenprijzenindex voorzien (indexatie).

- i. Retourzendingen aan overheidsinstanties
- ii. Aangetekende brieven van de overheid
- iii. Aangetekende brieven en mailings voor blinden
- iv. Verkoop van postzegels door postbodes
- v. Postwissels door postbodes
- vi. Officiële adreswijzigingen
- vii. Uitgestelde betaling van mailings door overheidsinstanties

(27) De uitvoering van deze dienstverplichtingen heeft tot extra kosten voor De Post geleid. Deze openbardienstverleningstaken worden echter niet meegenomen in de berekening van de jaarlijkse compensatie door de staat.

3.2. Ad-hocmaatregelen buiten de beheerscontracten om

i) Vrijstelling van vennootschapsbelasting

(28) Volgens het besluit van de Commissie van 2003 was De Post voor de toepassing van de belastingwetgeving met staatsagentschappen gelijkgesteld en derhalve vrijgesteld van vennootschapsbelasting.

(29) In de periode 1992-2002 had het bedrijf een netto cumulatief verlies geleden. Bij de uitvoering van het besluit van 2003 heeft De Post derhalve niet geprofiteerd van de belastingvrijstelling. De vrijstelling van vennootschapsbelasting was echter van kracht tot 31 december 2005¹³. Dientengevolge moeten de effecten van de vrijstelling worden beoordeeld in de periode 2003-2005.

ii) Vrijstelling van onroerende voorheffing op gebouwen die voor openbare diensten worden gebruikt

(30) Volgens het besluit van de Commissie van 2003 was De Post vrijgesteld van de betaling van onroerende voorheffing op gebouwen die werden gebruikt voor de uitvoering van haar openbardiensttaken.

(31) De waarde van het voordeel in het jaar 2000 werd geschat op [...] miljoen euro. De vrijstelling van onroerende voorheffing lijkt echter nog steeds van kracht te zijn. Dientengevolge moeten de effecten van de vrijstelling tot het jaar 2010 worden beoordeeld.

iii) Kapitaalinjecties

¹³ "Programmawet" van 25 december 2005.

(32) In het besluit van de Commissie van 2003 werd een reeks kapitaalinjecties in De Post beoordeeld. De kennisgeving door de Belgische autoriteiten in 2002 had betrekking op een verhoging van het kapitaal van De Post met 297,5 miljoen euro. Volgens België hebben de Belgische autoriteiten bij de aangemelde kapitaalverhoging gehandeld als een tegen marktvoorwaarden handelende particuliere investeerder en vormden de kapitaalverhogingen derhalve geen staatssteun. Bovendien hadden er in 1997 twee niet-aangemelde kapitaalverhogingen plaatsgevonden met een totale waarde van 62 miljoen euro. Deze middelen waren afkomstig van uitgestelde compensaties voor openbaredienstverleningstaken die niet tijdig aan De Post waren betaald en wegens boekhoudkundige redenen later werden uitbetaald in de vorm van kapitaalinjecties.

iv) Staatswaarborg voor leningen

(33) Volgens het besluit van de Commissie van 2003 had De Post de keuze om een beroep te doen op een staatswaarborg voor al de door haar aangegane leningen tegen een premie van 0,25%. Tot dat tijdstip had De Post evenwel geen beroep gedaan op de waarborgen in het kader van deze faciliteit. Indien later waarborgen aan De Post zouden zijn verleend, kan er sprake zijn geweest van een steunmaatregel.

v) Overdracht van gebouwen en bevrijding van de pensioenverplichtingen

(34) In het besluit van 2003 werd een reeks maatregelen beoordeeld die verband houden met de omvorming van De Post tot een afzonderlijke rechtspersoonlijkheid in 1992, toen de activa en passiva werden overgedragen van het staatsagentschap aan de nieuwe entiteit. Bij de omvorming tot een autonoom overheidsbedrijf bleef De Post aansprakelijk voor de geaccumuleerde pensioenverplichtingen aan de werknemers over de periode 1972-1992, toen De Post nog een staatsagentschap was. Op de balans werd een voorziening van 101 miljoen euro getroffen om deze verplichtingen te dekken. Tegelijkertijd werd het juridisch eigendom van de overheidsgebouwen, die werden getaxeerd op een vergelijkbare waarde als de pensioenverplichtingen en die daarvoor door het staatsagentschap waren gebruikt om de openbaredienstactiviteiten uit te voeren, overgedragen aan het opnieuw opgerichte De Post, als tegenwaarde voor de pensioenlasten waarvoor De Post verantwoordelijk zou blijven.

(35) In 1997 werd de pensioenregeling aangepast aan de algemene pensioenregeling. Daarbij nam de staat de geaccumuleerde pensioenverplichtingen over de periode 1972-1992 van De Post over, evenals de geaccumuleerde pensioenschuld uit de periode 1992-1996. De Post schrapte diensgevolge de voorziening van 101 miljoen euro van de balans, boekte het bedrag over naar de herwaarderingsreserve en herwaardeerde de waarde van de overgedragen gebouwen neerwaarts.

(36) Het kan niet worden uitgesloten dat tijdens het onderzoek naast de in het besluit van 2003 geanalyseerde maatregelen nog andere maatregelen uit de periode 1992-2002 zullen worden ontdekt.

4. BEOORDELING

4.1. Aanwezigheid van staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag

(37) Volgens artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag vormt een maatregel staatssteun als aan alle vier de volgende voorwaarden wordt voldaan:

- i. de maatregel moet de begunstigde een voordeel opleveren;
- ii. de maatregel moet de mededinging verstoren of dreigen te verstoren doordat bepaalde ondernemingen worden begunstigd;
- iii. de maatregel moet zijn genomen door de staat of met staatsmiddelen zijn bekostigd;
- iv. de maatregel moet het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden.

4.1.1. Voordeel

(38) Wat betreft de compensatie voor de kosten van de openbardienstverlening, heeft het Hof van Justitie in het Altmark-arrest, dat dateert uit 2003, maar van na de datum van het vernietigde besluit van de Commissie, de voorwaarden geformuleerd waaraan overheidsmaatregelen moeten voldoen om als compensatie voor openbardienstverplichtingen te worden beschouwd en niet als staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag. In het voorliggende geval lijkt niet aan deze criteria te zijn voldaan, met name niet aan de vierde voorwaarde: De Post is niet geselecteerd in een openbare aanbestedingsprocedure. Daarenboven hebben de Belgische autoriteiten ook niet aangetoond dat de compensatie is toegekend op basis van een analyse van de kosten die een gemiddelde, goed beheerde en adequaat met voldoende middelen uitgeruste onderneming zou hebben gemaakt om deze openbardienstverplichtingen uit te voeren, noch beschikt de Commissie over indicaties dat aan de vierde voorwaarde zou zijn voldaan.

(39) Overeenkomstig het arrest van het Gerecht van eerste aanleg van 10 februari 2009 moet de Commissie ook nagaan of de reeks maatregelen die zijn genomen bij de omvorming van De Post tot een afzonderlijke entiteit (de overdracht van gebouwen, de overname van pensioenverplichtingen en vervolgens de annulering van die verplichtingen; zie de punten 34 tot en met 36 hierboven) De Post een voordeel hebben opgeleverd omdat De Post bevrijd wordt van kosten of financiële verplichtingen die ze anders zelf had moeten dragen, of omdat haar een voordeel wordt toegekend dat zij in normale marktomstandigheden niet zou hebben verkregen. De Commissie onderstreept in het bijzonder dat, volgens het arrest van het Gerecht van eerste aanleg, *"de Commissie geen informatie heeft verkregen die haar in staat zou hebben gesteld zich overeenkomstig artikel 87 van het EG-Verdrag uit te spreken over de kwalificatie van de overdracht door de Belgische Staat van eigendommen ten voordele van De Post, zelfs indien deze maatregelen die onderneming een voordeel zouden hebben opgeleverd. De Commissie*

nam het aangevochten besluit aan zonder dat zij over bewijzen beschikte die haar in het bijzonder in staat zouden hebben gesteld om het voordeel dat het gratis beschikbaar stellen van de eigendommen inhoudt, te beoordelen (§109)" (vertaling).

- (40) Voor zover De Post geprofiteerd heeft van belastingvrijstellingen, is zij bevrijd geworden van kosten of financiële verplichtingen die ze anders zelf had moeten dragen. De Commissie zal derhalve nagaan of De Post in de periode 2003-2005 vrijgesteld is geworden van vennootschapsbelasting, terwijl De Post vrijgesteld geweest lijkt te zijn van de betaling van onroerende voorheffing op gebouwen sinds zij in 1992 een autonoom overheidsbedrijf is geworden.
- (41) Wat de kapitaalinjecties betreft zal de Commissie nagaan, in het licht van de jurisprudentie van de rechterlijke instanties van de Gemeenschap¹⁴, of de drie kapitaalinjecties tezamen moeten worden beoordeeld wegens hun mogelijk verband qua tijdstip en doel. De Commissie zal ook beoordelen of de injecties zijn uitgevoerd conform de mededeling van de Commissie van 1993 over openbare bedrijven¹⁵, en met name of de injecties zijn verricht tegen voorwaarden die een particuliere investeerder in een markteconomie zou hebben aanvaard, waardoor zij dus geen steun zouden vormen.
- (42) De Commissie betwijfelt of de kapitaalinjecties verricht werden tegen voorwaarden die een particuliere investeerder in een markteconomie zou hebben aanvaard. Op het tijdstip van de kapitaalinjecties was De Post verlieslatend, was er geen deelname door de particuliere sector in de investeringen, en omvatten de kapitaalinjecties middelen die in feite compensaties waren voor de openbaredienstverleningstaken uit voorgaande jaren, welke niet tijdig aan De Post waren betaald en wegens boekhoudkundige redenen later werden uitgekeerd in de vorm van kapitaalinjecties, doch zonder dat een adequate investeringsanalyse werd verricht. Deze elementen lijken geen gedragingen van een typische investeerder in een markteconomie te vormen.
- (43) Met betrekking tot de staatswaarborgen zal worden nagegaan of de maatregel voldoet aan de vereisten voor marktconforme waarborgen, zoals is bepaald in de mededelingen van de Commissie over staatssteun in de vorm van garanties¹⁶, waardoor hij bijgevolg geen steun zou vormen. Met name zal worden beoordeeld of de premie van 0,25% in overeenstemming is met de voorwaarde dat er een adequate vergoeding moet worden betaald, rekening houdend met de kredietwaardigheid van de begunstigde en het verstrekte onderpand.

4.1.2. *Selectiviteit*

¹⁴ Het arrest van het Gerecht van eerste aanleg van 15.6.1998 in zaak T-11/1995 BP Chemicals tegen Commissie luidt (overwegingen 170-171): "in een geval waarin dezelfde investeerder in twee jaar tijd drie kapitaalinjecties heeft verricht [...], moest de Commissie nagaan ..."

¹⁵ Mededeling van de Commissie – Toepassing van de artikelen 92 en 93 van het EG-Verdrag en van artikel 5 van Richtlijn 80/723/EEG op openbare bedrijven in de industriector, PB C 307 van 13.11.1993 blz. 3-14.

¹⁶ Huidige versie van de mededeling: Mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op staatssteun in de vorm van garanties, PB C 155 van 20.6.2008, blz. 10-22.

(44) De maatregelen zijn duidelijk selectief, aangezien ze slechts betrekking hebben op één onderneming, namelijk De Post.

4.1.3. *Overdracht van staatsmiddelen*

(45) De maatregelen worden op een aantal manieren met staatsmiddelen gefinancierd:

- de compensaties die worden gegeven op grond van de beheerscontracten (zie punt 19 hierboven) worden gefinancierd uit de gewone staatsbegroting;
- de belastingvrijstellingen (zie de punten 28 tot en met 29 hierboven) resulteren in een verlies aan belastinginkomsten die de staat anders zou hebben ontvangen;
- de kapitaalinjecties (zie punt 32 hierboven) zijn uitgevoerd met staatsmiddelen;
- de staatswaarborgen (zie punt 33 hierboven) impliceren dat de staat een financieel risico draagt dat hij anders niet zou dragen, zonder dat er enig bewijs is dat hij daarvoor een adequate vergoeding ontvangt;
- de bevrijding van de pensioenverplichtingen (zie de punten 34 tot en met 35 hierboven) heeft plaatsgevonden met behulp van staatsmiddelen voor zover de staat de verantwoordelijkheid voor de pensioenbetalingen van De Post heeft overgenomen, waardoor de financiële verplichtingen van de staat zijn toegenomen;
- de gebouwen die aan De Post zijn overgedragen waren daarvoor staatseigendom en de wisseling van eigendom vormde daarom een overdracht van staatsmiddelen.

4.1.4. *Beïnvloeding van het handelsverkeer tussen de lidstaten*

(46) Vanwege de concurrentie tussen bedrijven op de markt voor postdiensten kunnen de maatregelen de concurrentie verstoren en de intracommunautaire handel beïnvloeden. De Europese markt voor de bezorging van pakketten en expressebrieven wordt gekenmerkt door een intensieve concurrentie met andere dienstverleners, zoals Deutsche Post, DHL International, UPS, TNT en Royal Mail. Ook de distributie in de perssector en de financiële diensten zijn markten die openstaan voor concurrentie. Er bestaat daarom geen twijfel dat selectieve voordelen de mededinging en het handelsverkeer tussen de lidstaten beïnvloeden.

(47) De Commissie is van oordeel dat de hierboven beschreven maatregelen op het eerste gezicht staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag lijken te vormen. De Commissie heeft evenwel twijfels over de aanwezigheid van steun in de kapitaalinjecties, de vrijstelling van inkomstenbelasting en de staatswaarborgen; de Commissie zal voor deze elementen onderzoeken of aan De Post een voordeel werd verleend.

4.2. Verenigbaarheid van compensatie voor diensten van algemeen economisch belang in de zin van artikel 86, lid 2, van het EG-Verdrag

- (48) In artikel 86, lid 2, van het EG-Verdrag wordt bepaald dat ondernemingen die belast zijn met het beheer van diensten van algemeen economisch belang of die het karakter dragen van een fiscaal monopolie onder de regels van dit Verdrag vallen, met name onder de mededingingsregels. Artikel 86, lid 2, maakt echter een afwijking van de regels van het Verdrag mogelijk, mits aan een aantal criteria is voldaan. In de eerste plaats moet er een besluit zijn waarmee de staat een onderneming de verantwoordelijkheid toevertrouwt een bepaalde taak uit te voeren. Ten tweede moet de toevertrouwde taak een dienst van algemeen economisch belang betreffen. Ten derde moet deze afwijking voor de uitvoering van de toevertrouwde taken noodzakelijk zijn en daarmee evenredig zijn. Tot slot mag de ontwikkeling van het handelsverkeer niet worden beïnvloed in een mate die strijdig is met het belang van de Gemeenschap. De Commissie zal nagaan of aan bovenvermelde criteria is voldaan.
- (49) De Commissie zal met name onderzoeken in hoeverre de toegekende compensatie gerechtvaardigd was voor de uitoefening van de openbaredienstverplichting vanaf de omvorming tot een autonoom overheidsbedrijf van De Post in 1992 tot het eind van het huidige beheerscontract op 23 september 2010.
- (50) In het licht van de jurisprudentie van de rechterlijke instanties van de Gemeenschap heeft de Commissie – in haar mededelingen van 1996 en 2001^{17,18}, evenals in de kaderregeling voor diensten van algemeen economisch belang van 2005¹⁹ – verduidelijkt op welke wijze zij artikel 86, lid 2, zal toepassen.
- (51) De Commissie wil er in het bijzonder aan herinneren dat, overeenkomstig de punten 14, 15 en 17 van de kaderregeling van 2005):
- het compensatiebedrag niet hoger mag zijn dan nodig is om de kosten van de uitvoering van de openbaredienstverplichtingen te dekken, rekening houdend met de opbrengsten alsmede met een redelijke winst uit de uitvoering van die verplichtingen;
 - de compensatie daadwerkelijk voor het beheer van de betrokken dienst van algemeen economisch belang moet worden gebruikt. Compensatie voor de openbare dienst die wordt gebruikt om op andere markten werkzaam te zijn, is niet gerechtvaardigd en is bijgevolg aan te merken als onverenigbare staatssteun;
 - de in aanmerking te nemen inkomsten alle door de staat toegekende voordelen, in welke vorm ook, omvatten ongeacht hun kwalificatie ten aanzien van artikel 87 van het EG-Verdrag.

¹⁷ Diensten van algemeen belang in Europa (1996/C 281/03).

¹⁸ Diensten van algemeen belang in Europa (2001/C 17/04).

¹⁹ Communautaire kaderregeling inzake staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst (2005/C 297/04).

- (52) Het doel van het onderzoek zal zijn om na te gaan of er geen overcompensatie van de openbaredienstverleningstaken plaatsvindt. Hiertoe zal de toerekening van de kosten en opbrengsten tussen commerciële activiteiten en activiteiten die in het kader van de diensten van algemeen economisch belang worden uitgevoerd, moeten worden onderzocht, in overeenstemming met de Transparantierichtlijn²⁰ en het arrest-Chronopost²¹. De kostenbasis die in aanmerking zal worden genomen omvat alle nettokosten van het verrichten van de economische openbare dienst, zowel de in de beheerscontracten vermelde verplichtingen als de mogelijke andere, in andere wetgeving neergelegde verplichtingen, ongeacht of er een geormerkte compensatie voor deze diensten wordt betaald of niet (zie punt 20 hierboven).
- (53) Om te kunnen bepalen of er mogelijk sprake is van overcompensatie zal de Commissie behalve de betalingen die zijn ontvangen in het kader van de beheerscontracten, ook de aanvullende steun in aanmerking nemen die De Post heeft ontvangen uit hoofde van de in paragraaf 3.2 hierboven genoemde ad-hocmaatregelen van fiscale of andere aard, evenals de kapitaalverhoging door de Belgische staat in 2003, voor zover die laatste maatregel niet in overeenstemming is met het beginsel van de tegen marktvoorwaarden handelende publieke investeerder, alsmede alle door de staat toegekende voordelen, in welke vorm ook, ongeacht hun kwalificatie ten aanzien van artikel 87 van het EG-Verdrag.

4.3. Verenigbaarheid van de verlichting van pensioenverplichtingen.

- (54) De Commissie zal de voorwaarden waaronder De Post in 1997 is bevrijd van de in de periode 1972-1992 geaccumuleerde pensioenverplichtingen (zie de punten 34 tot en met 35 hierboven) nagaan. In deze fase is de Commissie er niet zeker van of deze maatregelen steunelementen bevatten die verder gaan dan de steun die toelaatbaar is volgens de in vroegere, vergelijkbare zaken ontwikkelde benadering van pensioenregelingen (EDF²², La Poste (Frankrijk)²³, Royal Mail²⁴) na de vaststelling van het besluit van de Commissie van 23 juli 2003²⁵.
- (55) Tijdens het onderzoek zal de bevrijding van de pensioenverplichtingen worden geanalyseerd in het licht van de besluitvormingspraktijk van de Commissie. In het bijzonder zal worden onderzocht of De Post als gevolg van de bevrijding van verplichtingen in een vergelijkbare situatie ten opzichte van haar concurrenten is geplaatst wat betreft de socialezekerheidsbijdragen en de betaling van belastingen.

5. BESLUIT

- (56) Gelet op de bovenstaande overwegingen verzoekt de Commissie België, in het kader van de procedure van artikel 88, lid 2, van het EG-Verdrag, om binnen een maand na de

²⁰ Richtlijn 2006/111/EG van de Commissie van 16 november 2006, PB L 318 van 17.11.2006.

²¹ Zaak C-83/01 P, C-93/01 P en C-94/01 P.

²² PB L 49 van 22.2.2005, blz. 9.

²³ PB L 63 van 7.3.2008, blz. 16.

²⁴ Zaak C 7/2007 Royal Mail C(2009)2468 definitief. Zie met name de overwegingen 108-113.

²⁵ C(2003) 2508 definitief, PB C 241 van 8.10.2003 (2003/C 241/19).

ontvangst van dit schrijven opmerkingen in te dienen en alle inlichtingen te verstrekken die dienstig zijn voor de beoordeling van de in deze beschikking vermelde maatregelen in het licht van de staatssteunregels. Zij verzoekt de Belgische autoriteiten om onverwijld een kopie van dit schrijven aan de potentiële begunstigde toe te zenden.

- (57) De Commissie wil België eraan herinneren dat artikel 88, lid 3, van het EG-Verdrag een opschortende werking heeft en wijst op artikel 14 van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad, waarin wordt bepaald dat alle onrechtmatige steun kan worden teruggevorderd van de begunstigde.
- (58) De Commissie wil België eraan herinneren dat zij alle belanghebbende partijen op de hoogte zal brengen door dit schrijven en een relevante samenvatting te publiceren in het *Publicatieblad van de Europese Unie*. Ook zal zij de belanghebbende partijen in de EVA-landen die de EER-Overeenkomst hebben ondertekend in kennis stellen door bekendmaking van een mededeling in het EER-supplement bij het *Publicatieblad van de Europese Unie*, en de Toezichthoudende Autoriteit van de EVA zal een afschrift van dit schrijven ontvangen. Al deze belanghebbende partijen zullen worden verzocht om binnen een maand na de datum van die publicatie hun opmerkingen te maken.
- (59) Als dit schrijven vertrouwelijke informatie bevat die niet mag worden gepubliceerd, dient dit binnen vijftien werkdagen na de datum van ontvangst aan de Commissie te worden gemeld. Als de Commissie op de vastgestelde datum geen met redenen omkleed verzoek heeft ontvangen, worden de Belgische autoriteiten geacht in te stemmen met de publicatie van de volledige tekst van dit schrijven. Uw verzoek, met de relevante gegevens, dient per aangetekende brief of fax te worden toegezonden aan onderstaand adres:

Europese Commissie
Directoraat-generaal Concurrentie
Directoraat F
Griffie Staatssteun
SPA3 6/5
B-1049 Brussel
Fax: +32 2 296 12 42

Hoogachtend,
Voor de Commissie

Neelie KROES
Lid van de Commissie