BESLUIT VAN DE COMMISSIE

van 21 maart 2012

betreffende steunmaatregel SA.31479 (2011/C) (ex 2011/N) die het Verenigd Koninkrijk voornemens is uit te voeren ten behoeve van Royal Mail Group

(Kennisgeving geschied onder nummer C(2012) 1834)

(Slechts de tekst in de Engelse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

(2012/542/EU)

DE EUROPESE COMMISSIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 108, lid 2, eerste alinea,

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

Na de belanghebbenden overeenkomstig de genoemde bepaling(en) te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken ([1]), en gezien deze opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt:

1. PROCEDURE

(1) Op 10 juni 2011 heeft het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland (hierna „het Verenigd Koninkrijk" genoemd), na informele (prenotificatie)contacten met de Commissie, een reeks maatregelen aangekondigd (zie onder 2.3) ten gunste van Royal Mail Group (hierna „RMG" genoemd).

(2) Bij brief van 29 juli 2011 deelde de Commissie het Verenigd Koninkrijk mee dat zij had besloten de procedure van artikel 108, lid 2, van het Verdrag ten aanzien van de aangemelde maatregelen in te leiden.

(3) Het besluit van de Commissie om de procedure in te leiden is bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie* ([2]). De Commissie heeft de belanghebbenden verzocht hun opmerkingen kenbaar te maken.

(4) Bij brief van 9 augustus 2011 heeft het Verenigd Koninkrijk een verzoek om verlenging van de termijn tot 14 september 2011 ingediend, dat door de Commissie bij brief van 11 augustus 2011 werd ingewilligd. Bij brief van 8 september 2011 maakte het Verenigd Koninkrijk zijn opmerkingen kenbaar.

(5) De Commissie heeft vervolgens van onderstaande belanghebbenden opmerkingen ontvangen:

— 5 oktober 2011 UK Mail

— 6 oktober 2011 Communication Workers Union

— 6 oktober 2011 UPS

— 7 oktober 2011 Deutsche Post

— 7 oktober 2011 DX Group

— 7 oktober 2011 Mail Competition Forum

— 7 oktober 2011 TNT

— 7 oktober 2011 Free Fair Post Initiative

— 9 oktober 2011 Secured Mail.

(6) De van de belanghebbenden ontvangen opmerkingen werden op 12 oktober 2011 aan het Verenigd Koninkrijk toegezonden. Het Verenigd Koninkrijk heeft bij een op 16 november 2011 geregistreerde brief op deze opmerkingen gereageerd.

(7) Op 22 augustus 2011 zond de Commissie een verzoek om inlichtingen aan het Verenigd Koninkrijk toe, waarop het bij schrijven van 14 september 2011 heeft geantwoord.

(8) Op 20 september 2011 vond een bijeenkomst plaats tussen de Britse autoriteiten, RMG en de bankiers van de onderneming, waarop laatstgenoemden nadere informatie over het aangemelde herstructureringsplan hebben verschaft.

(9) De Commissie hield bovendien op 12 oktober 2011, 10 en 23 november 2011 en 12 januari 2012 bijeenkomsten met de Britse autoriteiten om de zaak verder te bespreken. Het Verenigd Koninkrijk heeft aanvullende gegevens toegezonden via e-mails of brieven van 30 september 2011, 20 oktober 2011, 7, 11, 18, 20, 28 en 30 november 2011, 6 december 2011 en 14 februari 2012.

(10) Op 17 februari 2012 diende het Verenigd Koninkrijk de definitieve versie van de aanmelding in en gaf het een nadere toelichting op het herstructureringsplan.

2. GEDETAILLEERDE BESCHRIJVING VAN DE STEUNMAATREGELEN

2.1. Achtergrond: de liberalisering van de Britse postsector

(11) Het Verenigd Koninkrijk plaatst de aangemelde maatregelen in de context van zijn beleid op het gebied van de postdiensten in ruimere zin, en benadrukt het belang van RMG voor een permanent aanbod van universele postdiensten.

([1]) De inleiding van de procedure werd aangekondigd in PB C 265 van 9.9.2011, blz. 2.

([2]) Zie voetnoot 1.

(12) Het beleid van de Britse regering wordt uiteengezet in de Postal Services Act ([3]) (hierna „Postal Services Act 2011" genoemd) die op 13 juni 2011 werd goedgekeurd. Met deze wet worden de aanbevelingen van een onafhankelijk onderzoek onder leiding van Richard Hooper („Hooper Reports") ([4]) ten uitvoer gelegd. Deze wet:

i) biedt de particuliere sector de mogelijkheid in RMG te investeren met het oog op de invoering van commerciële regels en de inbreng van nieuw kapitaal;

ii) biedt de mogelijkheid om het pensioentekort uit het verleden over te hevelen naar de Britse overheid, zodat RMG een afgeslankte regeling met volledige kapitaaldekking overhoudt;

iii) bepaalt dat Post Office Limited, (hierna „POL" genoemd, de onderneming waarin de retailactiviteiten van RMG zijn ondergebracht) niet wordt verkocht maar in staatshanden blijft;

iv) bereidt de modernisering van de regelgeving betreffende de postdienstsector voor; en

v) schrijft de invoering van een aandelenregeling voor werknemers voor die, tegen de tijd dat de Britse overheid al haar aandelen in RMG heeft verkocht, ten minste 10 % van de aandelen in RMG moet omvatten.

2.2. **De begunstigden van de maatregelen**

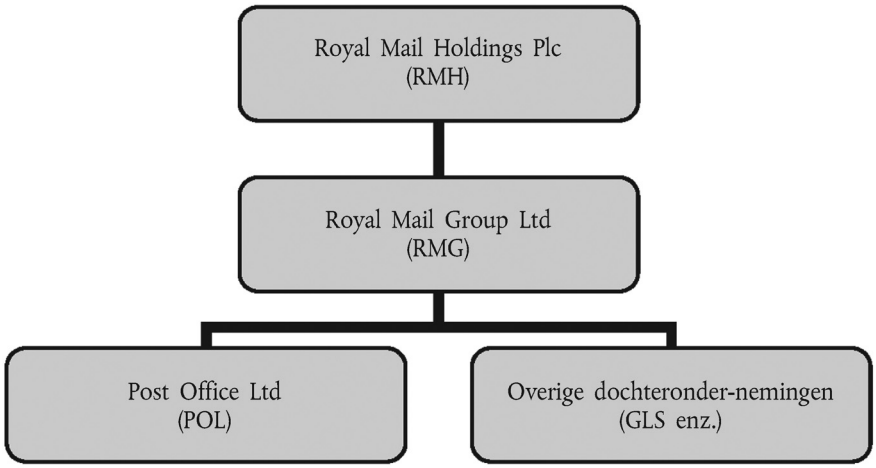
2.2.1. *De structuur van Royal Mail Group*

(13) RMG is voor 100 % in overheidshanden via de houdstermaatschappij Royal Mail Holdings plc (hierna „RMH" genoemd). RMG is het grootste postbedrijf van het Verenigd Koninkrijk en had tot eind 2005, toen de postmarkt in het Verenigd Koninkrijk volledig werd geliberaliseerd, een wettelijk monopolie voor bepaalde standaardbrievenpost. RMG verzamelt, sorteert, vervoert en bezorgt post (brieven, pakketten en pakjes) met gebruikmaking van de merken „Royal Mail" en „Parcelforce Worldwide".

(14) Het postkantorennetwerk wordt geëxploiteerd door POL, een onderneming die momenteel volledig in handen is van RMG (en dus van de Britse overheid). RMG en POL zijn afzonderlijke rechtspersonen, hoewel zij deel uitmaken van dezelfde groep. Overeenkomstig de aanbevelingen van de Hoover Reports wordt voorgesteld dat POL na de hervorming volledig in overheidshanden zal blijven en dat zij een zusteronderneming van RMG zal worden, onder uiteindelijke zeggenschap van RMH.

(15) RMG heeft daarnaast nog andere dochterondernemingen, met name General Logistics System BV (hierna „GLS" genoemd) waarin de Europese pakjesactiviteiten van RMG zijn ondergebracht en die pakjesdiensten en logistieke en koeriersdiensten in heel Europa verricht. Het GLS-netwerk omvat dochterondernemingen en netwerkpartners in 36 Europese landen.

Diagram 1: huidige organisatiestructuur van RMG



2.2.2. *Royal Mail Group (RMG)*

(16) RMG bezit sinds 23 maart 2001 een vergunning voor het verrichten van postdiensten in het Verenigd Koninkrijk op grond van de „Postal Services Act" van 2000. Volgens de voorwaarden van deze vergunning moet RMG de universele-dienstverplichting uitvoeren. Hiermee worden de vereisten van Richtlijn 97/67/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 1997 betreffende gemeenschappelijke regels voor de ontwikkeling van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap en de verbetering van de kwaliteit van de dienst (hierna „richtlijn postdiensten" genoemd) ten uitvoer gelegd ([5]). Volgens haar vergunning is RMG verplicht commerciële overeenkomsten te sluiten met exploitanten die tot haar nationale netwerk wensen toe te treden. Nieuwe exploitanten betreden de markt meestal op basis van een dergelijke toegangsovereenkomst met RMG.

([3]) http://services.parliament.uk/bills/2010-12/postalservices.html.

([4]) „Modernise or Decline - Policies to maintain the universal postal service in the United Kingdom; an independent review of the UK postal services sector", 16 december 2008, beschikbaar op http://www.berr.gov.uk/files/file49389.pdf, geactualiseerd door het „Hooper report" van december 2008, „Saving the Royal Mail's universal postal service in the digital age', beschikbaar op: http://www.bis.gov.uk/assets/biscore/business-sectors/docs/s/10-1143-saving-royal-mail-universal-postal-service.pdf.

([5]) PB L 15 van 21.1.1998, blz. 14.

(17) RMG is de enige vergunninghouder op de Britse postmarkt met een universele-dienstverplichting. De voornaamste aspecten van de huidige universele-dienstverplichting zijn i) het op elke werkdag bezorgen van postpakketten (brieven, pakketten en pakjes) tot 20 kg op het woon- of kantooradres van elke particulier of rechtspersoon in het Verenigd Koninkrijk (van maandag tot en met zaterdag geldt een bezorgingsplicht voor brieven), ii) ten minste één ophaling per werkdag aan elk toegangspunt, en een dienst voor het vervoeren, ontvangen, ophalen, sorteren en bezorgen van postpakketten tegen betaalbare prijzen die op grond van een uniform tarief worden vastgesteld, en iii) het aanbieden van een aangetekende-postdienst waarbij de prijzen op grond van een uniform tarief worden vastgesteld.

(18) Volgens de vergunning van RMG moet het aanbieden van geregelde diensten aan prijscontroles worden onderworpen. De huidige prijscontrole werd in april 2006 ingesteld voor een periode van vier jaar, maar is verlengd tot maart 2012.

(19) Verder is RMG op grond van haar vergunning verplicht klanten en andere postbedrijven zonder discriminatie toegang te bieden tot haar nationale netwerk, en in de praktijk hebben de meeste concurrenten van RMG de markt betreden door gebruik te maken van de toegang van derden tot het downstreamnetwerk van RMG (zoals de eindsortering van post en de feitelijke bezorging bij de klant („laatste kilometer")).

(20) Toegangsconcurrentie op de downstreammarkt houdt in dat de derde exploitant de post via zijn eigen netwerk ophaalt en verwerkt alvorens deze bij de sorteercentra van RMG af te leveren, waar de post in het netwerk van RMG wordt gebracht voor de eindsortering en bezorging bij de klant. Op grond van soortgelijke afspraken, „customer direct access-agreements' geheten (overeenkomsten inzake rechtstreekse klantentoegang), kunnen grote volumes voorgesorteerde post bij de postcentra van RMG worden afgeleverd voor downstreambezorging.

(21) De concurrentie op de Britse brievenpostmarkt is ontstaan dankzij de downstreamtoegang tot het netwerk van RMG en niet door „end-to-end"-mededinging tussen RMG en nieuwkomers. Sinds de openstelling van de markt in 2006 is het brievenpostvolume dat door andere Britse postbedrijven in het downstreamnetwerk van RMG wordt ingebracht gemiddeld met meer dan 1 000 miljoen poststukken per jaar gestegen en vertegenwoordigt thans meer dan 45 % van de markt voor in het Verenigd Koninkrijk geadresseerde binnenlandse post. RMG verwacht dat zij in de komende jaren zelfs nog meer marktaandelen aan concurrenten zal verliezen. Verwacht wordt dat concurrenten, op bepaalde markten voor grote volumes, marktaandelen zullen verwerven van […] (*).

2.2.3. *Post Office Limited (POL)*

(22) POL, de onderneming waarin de retailactiviteiten van RMG zijn ondergebracht, exploiteert een netwerk van circa 11 500 postkantoren. Bijna 400 van deze postkantoren zijn rechtstreeks eigendom van POL en worden door dit bedrijf beheerd. Alle overige postkantoren zijn in particuliere handen en worden geëxploiteerd door filiaaldirecteuren of franchisenemers. POL moet een netwerk onderhouden dat aan bepaalde bereikbaarheidscriteria voor de Britse bevolking voldoet (zo moet 99 % van de bevolking over een toegangspunt beschikken binnen een straal van 4,8 km enz.).

(23) POL heeft momenteel geen eigen werknemers omdat haar volledige personeel (behalve de zelfstandigen) gedetacheerd is door RMG. Circa 9 000 werknemers van RMG zijn volledig gedetacheerd bij POL.

(24) POL verricht retail-loketdiensten voor RMG en ontvangt van RMG back office-ondersteuning. Verder worden een aantal diensten (zoals voertuigdiensten, de beveiliging van gebouwen, enz.), waarvan RMG thans de kosten draagt, zowel door RMG en POL gebruikt. De verrichting van deze diensten wordt momenteel geregeld in het kader van een dienstverleningsovereenkomst tussen RMG en POL, die door een reeks nieuwe dienstverleningsovereenkomsten zal worden vervangen wanneer POL een zusteronderneming van RMG wordt.

(25) POL is niet alleen een leverancier van diensten van algemeen economisch belang (hierna „DAEB" genoemd), maar verricht tevens „commerciële" activiteiten (zoals de verkoop van telefonie- en verzekeringsproducten) via haar netwerk en door rechtstreekse verkoop via internet.

(26) Op 23 maart 2011 keurde de Commissie de toekenning van een steunbedrag van 180 miljoen GBP aan POL goed voor de financiering van haar netwerk van postkantoren gedurende één jaar vanaf 1 april 2011 ([6]). Verder keurde de Commissie de voortzetting, gedurende dezelfde periode, van de bestaande leningfaciliteiten goed waarmee gelddiensten aan de loketten van postkantoren worden gefinancierd. De Commissie kwam tot de conclusie dat deze steun verenigbaar is met de EU-regelgeving omdat er geen sprake is van overcompensatie van de nettokosten van de aan POL toevertrouwde openbaredienstverplichtingen.

(27) Op 24 januari 2012 heeft het Verenigd Koninkrijk een pakket maatregelen aangemeld ter ondersteuning van de door POL verrichte DAEB, die in grote lijnen overeenkomen met de in 2011 goedgekeurde maatregelen.

2.2.4. *Financiële moeilijkheden*

(28) Het Verenigd Koninkrijk beschouwt RMG als een onderneming in moeilijkheden omdat RMG ernstige financiële problemen heeft (de genoemde financiële cijfers verwijzen naar de geconsolideerde resultaten van RMG en al haar dochterondernemingen, tenzij anders vermeld):

i) de balanssituatie, met name de grote omvang van het pensioentekort;

ii) de verwachte cash flow-tekorten;

(*) Bedrijfsgeheim.

([6]) Besluit C(2011)1770 van de Commissie. De goedkeuring van deze maatregelen verstrijkt op 31 maart 2012.

iii) het onvermogen om haar schulden op de vervaldatum terug te betalen indien de aangemelde maatregelen niet worden uitgevoerd;

iv) de teruglopende inkomsten van RMG uit de brievenpostactiviteiten: tussen de boekjaren 2008/09 en 2010/11 namen de externe inkomsten met 3,1 % af, terwijl in dezelfde periode de bezorging van binnenlandse geadresseerde post met 11,7 % daalde.

(29) Uit de balans van RMG blijkt dat de onderneming aan het eind van het boekjaar 2010/11 met ernstige financiële moeilijkheden kampte, waarbij zowel het werkkapitaal als het netto bedrijfskapitaal een negatief saldo vertoonden.

(30) Volgens de door het Verenigd Koninkrijk voorgelegde projecties zal RMG, indien de aangemelde maatregelen niet ten uitvoer worden gelegd, een negatieve kaspositie hebben […], dat wil zeggen dat de onderneming over onvoldoende middelen zal beschikken om haar dagelijkse bedrijfsactiviteiten te financieren. Bijgevolg zal RMG evenmin in staat zijn haar uitstaande leningen af te lossen wanneer deze in […] vervallen.

(31) Tegen deze achtergrond zal RMG grote moeite hebben om tegen […] aan haar betalingsverplichtingen te voldoen en zal daardoor niet in staat zijn een herstructureringsplan uit te voeren en op eigen kracht weer levensvatbaar te worden. Daardoor blijft de onderneming op staatssteun aangewezen om het herstel van haar economische levensvatbaarheid en de permanente beschikbaarheid van de openbare dienst te waarborgen.

2.3. **De onderzochte maatregelen**

2.3.1. *De overname van de pensioenverplichtingen*

(32) De Postal Services Act 2011 voorziet in de overname van bepaalde in het kader van het Royal Mail Pension Plan (hierna „het RMPP" genoemd) opgebouwde pensioenverplichtingen door het Verenigd Koninkrijk. De voorgenomen maatregel (hierna „de pensioenmaatregel" genoemd) houdt in dat RMG wordt ontheven van de verplichting om het tekort dat in het kader van die pensioenregeling is ontstaan, aan te vullen, waardoor de onderneming van een aanzienlijke financiële last wordt bevrijd.

(33) Volgens het Verenigd Koninkrijk staan de omvang en de instabiliteit van het RMPP in geen enkele verhouding tot de huidige bedrijfsactiviteiten van RMG; gebleken is dat deze handicap het vermogen van RMG om op eigen kracht op de geliberaliseerde Britse postmarkt te concurreren, ernstig heeft aangetast. Het Verenigd Koninkrijk meent dat indien het bepaalde verplichtingen van het RMPP overneemt en daarmee de levensvatbaarheid van RMG helpt herstellen, de onderneming als enige leverancier van universele postdiensten in het Verenigd Koninkrijk in staat zal zijn om zich door modernisering aan te passen aan haar geliberaliseerde omgeving. De pensioenmaatregel zal derhalve een van de belangrijkste belemmeringen voor het aantrekken van particulier kapitaal door RMG, wegnemen.

(34) Naast het RMPP steunt RMG momenteel nog drie andere pensioenregelingen: het Royal Mail Senior Executives Pension Plan (RMSEPP), het Royal Mail Retirement Savings Plan (RMRSP) en het Royal Mail Defined Contribution Pension Plan (RMDCPP). De aangemelde maatregel heeft uitsluitend betrekking op het RMPP en is niet van toepassing op de deelnemers aan het RMSEPP, het RMRSP en het RMDCPP.

Het RMPP

(35) Het RMPP is een bedrijfspensioenregeling voor werknemers van RMG, ook voor de werknemers die volledig gedetacheerd zijn bij POL ([7]). Het is een regeling van de particuliere sector in die zin dat zij onder de normale Britse pensioenwetgeving valt die van toepassing is op particuliere ondernemingen. Op 31 maart 2011 waren circa 436 000 personen bij het RMPP aangesloten, van wie 130 000 huidige werknemers die rechten opbouwen (actieve deelnemers), circa 118 000 vroegere werknemers die de dienst verlaten hebben vóór de pensioengerechtigde leeftijd en die nog geen pensioenuitkering ontvangen (deelnemers met uitgestelde pensioenrechten) en circa 188 000 gepensioneerden.

(36) Het RMPP valt onder de „Third Principal Trust Deed and Rules" van 21 december 2009, zoals vervolgens gewijzigd (hierna de „trustakte" genoemd). De grootste bij de regeling aangesloten werkgever is RMG, en de regeling wordt beheerd door een onderneming, „Royal Mail Pensions Trustees Limited" (hierna de „beheerder" genoemd). Afgezien van de trustakte worden de verplichtingen van de beheerder en RMG in het kader van het RMPP geregeld door voorschriften die door het „Department for Work and Pensions" (het ministerie van Arbeid en Pensioenen) met betrekking tot bedrijfspensioenregelingen zijn vastgesteld en die in beginsel zijn opgenomen in de „Pension Schemes Act 1993", de „Pensions Act 1995" en de „Pensions Act 2004". Het RMPP valt onder de bevoegdheid van de Britse pensioentoezichthouder.

(37) Het RMPP is een toegezegd-pensioenregeling, d.w.z. dat de pensioenuitkeringen worden vastgesteld met betrekking tot het bereiken van een pensioen van een bepaald niveau op de normale pensioengerechtigde leeftijd, afhankelijk van het jaarinkomen van de deelnemer en zijn diensttijd bij zijn werkgever. Dit in tegenstelling tot beschikbare-premiestelsels waarbij alleen het niveau van de door de werkgevers/werknemers te betalen premies is vastgelegd. De premiebijdragen worden geïnvesteerd en wanneer een deelnemer met pensioen gaat, wordt de waarde van de geaccumuleerde middelen gebruikt om de deelnemer voor zijn gehele leven van een pensioeninkomen te voorzien.

(38) Er zijn twee grote categorieën toegezegd-pensioenregelingen, de eindloonregeling en de middelloonregeling. Een eindloonregeling verschaft een pensioen op basis van een vast deel of percentage van het laatste pensioengevend loon voor elk pensioenjaar. Daarentegen wordt bij een middelloonstelsel de hoogte van het pensioen gebaseerd op een vast percentage van het gemiddelde loon van de werknemer gedurende al zijn pensioenjaren (gewoonlijk op enigerlei wijze aangepast aan de inflatie) voor elk pensioenjaar.

([7]) Werknemers van GLS vallen niet onder het RMPP of de andere Britse regelingen die door RMG financieel worden gesteund.

(39) Tot april 2008 werden de door de deelnemers aan het RMPP opgebouwde rechten berekend op basis van een eindloonmethode. In april 2008 legde RMG echter pensioenhervormingen ten uitvoer waarbij de RMPP-regels in die zin werden gewijzigd dat de vanaf 1 april 2008 opgebouwde rechten niet meer op basis van een eindloonmethode worden berekend maar op basis van een middelloonmethode (hoewel de tot die datum opgebouwde rechten nog steeds gerelateerd blijven aan het loon op de datum waarop de dienst wordt verlaten). Andere hervormingen die per 1 april 2008 werden doorgevoerd omvatten een verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd tot 65 jaar voor vanaf 1 april 2010 vervulde dienstjaren (vóór die datum opgebouwde rechten kunnen nog steeds op de leeftijd van 60 jaar worden opgenomen zonder dat een vermindering voor vervroegde uittreding wordt toegepast) en sluiting van het RMPP voor nieuwe deelnemers en toetreders met ingang van 1 april 2008. Het RMPP werd vervangen door een beschikbare-premieregeling voor nieuwe deelnemers en toetreders na 1 april 2008, het RMDCPP.

Voorgaande maatregelen om het pensioentekort van het RMPP te financieren

(40) Het Verenigd Koninkrijk verklaart dat het vermogen van RMG om in de loop van de tijd wijzigingen aan te brengen in het RMPP aanzienlijk is beperkt. Deze beperkingen vloeien voort uit de algemene Britse pensioenwetgeving en specifieke kenmerken van de RMPP-regeling.

(41) Krachtens de Britse wetgeving heeft RMG geen vetorecht inzake de hoogte van haar bijdragen aan het RMPP. De hoogte van de bijdragen wordt gewoonlijk overeengekomen tussen de bijdragende werkgever en de beheerder van een pensioenregeling, met dien verstande dat indien binnen 15 maanden vanaf de effectieve waarderingsdatum nog geen overeenstemming is bereikt, de bijdragen worden vastgesteld door de Britse pensioentoezichthouder, die op 6 april 2005 werd ingesteld door de „Pensions Act 2004" en die de naleving van de pensioenwetgeving afdwingt. De pensioentoezichthouder heeft onder meer duidelijk gesteld dat pensioenregelingen een zekere mate van solventie moeten hebben en dat de beheerders ervoor moeten zorgen dat een eventueel tekort ten opzichte van de financieringsdoelstelling van de technische voorzieningen zo snel als redelijkerwijs mogelijk is door de bijdragende werkgever wordt aangevuld.

(42) Tegen deze achtergrond heeft RMG, in het kader van een memorandum van overeenstemming met de beheerder, in juni 2006 afgesproken het tekort van het RMPP over een periode van 17 jaar te financieren, afgezien van de jaarlijkse betalingen van RMG aan het RMPP, om de kosten van de opgebouwde rechten te financieren. Een van de voorwaarden was de opening van een „geblokkeerde rekening" waarop een bedrag van in totaal 1 miljard GBP werd geplaatst ten gunste van het RMPP. Dit was het voorwerp van Beschikking 2009/613/EG van de Commissie ([8]).

(43) Op 30 juni 2010 kwam RMG nogmaals een herstelplan overeen met de beheerder ten einde het tekort van het RMPP tegen maart 2047 te financieren door betaling van de volgende jaarlijkse bijdragen:

i) van 1 april 2009 tot en met 31 maart 2047: een bedrag van 282 miljoen GBP per jaar, dat toeneemt naargelang van de inflatie van de retailprijzen;

ii) van 1 april 2013 tot 31 maart 2023: aanvullende bijdragen ten belope van 4,0 % van de premiebijdragen van de deelnemers.

(44) POL neemt 7 % van de betalingen om het tekort weg te werken voor haar rekening. Dit aandeel wordt berekend op basis van het aantal bij POL gedetacheerde werknemers ten opzichte van het totale aantal werknemers van RMG. De jaarlijkse bijdrage van POL aan het wegwerken van het pensioentekort bedroeg in het boekjaar 2010-2011 21 miljoen GBP.

Overname van het pensioentekort

(45) De Britse autoriteiten zijn voornemens een nieuwe wettelijke pensioenregeling op te zetten waarvoor de Britse overheid verantwoordelijk is en die geen juridische banden heeft met RMG of het RMPP. Een deel van de opgebouwde verplichtingen en vermogensbestanddelen van het RMPP zullen worden overgeheveld naar de nieuwe regeling. De bedoeling is dat de tot en met 31 maart 2012 opgebouwde pensioenverplichtingen naar de regeling worden overgedragen. Dit voorstel is van toepassing op de huidige gepensioneerden, deelnemers met uitstel van pensioenrechten en actieve deelnemers aan het RMPP.

(46) Volgens een ruwe schatting zal de nieuwe pensioenregeling verplichtingen ten bedrage van 32 200 miljoen GBP en daarmee verbonden activa van 27 700 miljoen GBP (gebaseerd op actuariële waarderingscijfers van 31 maart 2011), en dus een tekort van 4 500 miljoen GBP, overnemen. Na de overname van de pensioenverplichtingen per 1 april 2012 zal RMG slechts de normale pensioenbijdragen blijven doorbetalen voor alle deelnemers aan het RMPP die nog bij RMG werkzaam zijn. Derhalve zal zij nog slechts verantwoordelijk zijn voor nieuwe, na maart 2012 opgebouwde pensioenrechten (hierna de „voortgezette RMPP-regeling" genoemd).

(47) De voortgezette RMPP-regeling zal na de overname van de pensioenverplichtingen nog circa 2 100 miljoen GBP ([9]) aan verplichtingen omvatten en een dienovereenkomstig bedrag aan daarmee verbonden activa die bij RMG achterblijven. RMG blijft de volledige toekomstige kosten van de dienstverlening dragen, met inbegrip van eventuele bestaande verplichtingen in het kader van het RMPP om, met betrekking tot in het verleden opgebouwde pensioenrechten, de koppeling met het eindloon in stand te houden en bepaalde verhogingen (bv. bij vervroegde uittreding) door te voeren. Dit houdt in dat RMG na de overname van de pensioenverplichtingen nog steeds het risico loopt dat de in het verleden ontstane verplichtingen voor deelnemers met uitstel zullen toenemen als gevolg van salarisverhogingen die de prijsinflatie overtreffen, omdat de pensioenuitkeringen moeten worden gekoppeld aan het huidige niveau van het eindloon.

([8]) PB L 210 van 14.8.2009, blz. 16.

([9]) Op basis van de meest recente ramingen. Het exacte bedrag hangt af van de marktontwikkelingen tot maart 2012 en kan hoger of lager uitvallen.

RMG zou tevens verantwoordelijk blijven voor het bestaande RMSEPP, dat verplichtingen heeft van 300 miljoen GBP en een tekort van circa 30 miljoen GBP (volgens de waardering op 31 maart 2011).

2.3.2. *Herstructureringssteun*

De herstructurering van RMG

(48) Om haar financiële moeilijkheden aan te pakken heeft RMG in juni 2011 een herstructureringsplan opgesteld voor de periode 2008-2016.

(49) Dit plan, waarmee voornamelijk kostenreductie en inkomstendiversificatie wordt beoogd, bouwt voort op de omvangrijke herstructureringsmaatregelen die RMG sinds 2002 heeft uitgevoerd (waaronder belangrijke wijzigingen in het RMPP) om haar activiteiten te moderniseren en de kosten te verlagen. Het plan van RMG van juni 2011, waarmee de levensvatbaarheid van de onderneming moet worden hersteld, bevat vijf speerpunten:

i) de modernisering van de bedrijfsvoering, waarbij op alle werkterreinen van RMG veranderingen worden doorgevoerd en aanzienlijke kostenbesparingen voor de onderneming worden bereikt;

ii) herstructureringsmaatregelen op het niveau van de onderneming en de back-office;

iii) commerciële transformatie;

iv) investering in een nieuw IT-platform;

v) cash flow-initiatieven.

(50) Het herstructureringsplan beoogt de levensvatbaarheid van RMG op lange termijn te herstellen. Volgens het Verenigd Koninkrijk zal de levensvatbaarheid van RMG, door de mogelijkheid om zich van structureel hoge vaste kosten te ontdoen, het algehele regelgevingsklimaat te verbeteren en de inkomsten te diversifiëren om het verlies aan inkomsten als gevolg van dalende postvolumes op te vangen, worden bevorderd waardoor de onderneming in staat wordt gesteld particuliere investeringen aan te trekken om haar toekomst op lange termijn veilig te stellen.

Schuldreductiemaatregelen

(51) Het Verenigd Koninkrijk stelt dat het herstel van de levensvatbaarheid van RMG op lange termijn een centrale beleidsdoelstelling is, waarmee de algemene beschikbaarheid en de doeltreffende uitvoering van de universeledienstverplichting wordt beoogd. Volgens het Verenigd Koninkrijk zal de pensioenmaatregel als zodanig niet volstaan om de levensvatbaarheid van RMG op lange termijn te verzekeren: zelfs na de overdracht van een deel van het tekort kan RMG haar financiële moeilijkheden niet op eigen kracht of met op de financiële markt opgenomen middelen overwinnen.

(52) Daarom heeft het Verenigd Koninkrijk, afgezien van de pensioenmaatregel, bepaalde maatregelen aangemeld om de balans van RMG te versterken:

i) de afschrijving van een deel van de schuld van RMG aan de Britse overheid (hierna „schuldreductiemaatregelen" genoemd), naar verwachting een bedrag van 1 700 miljoen GBP (plus rente), en

ii) de beschikbaarstelling door RMH van bepaalde in de „Mails Reserve" ([10]) geplaatste bedragen door middel van een doorlopendkrediet-faciliteit met een opnamebedrag van maximaal 200 miljoen GBP.

2.4. **Redenen voor de instelling van een diepgaand onderzoek**

(53) Het Verenigd Koninkrijk stelde in zijn aanmelding dat de pensioenmaatregel betrekking had op historische kosten uit de periode vóór de liberalisering en als zodanig, overeenkomstig de vaste praktijk van de Commissie, als verenigbaar met de interne markt kon worden beschouwd. Verder betoogde het dat de voorgenomen maatregelen in overeenstemming zijn met de richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden ([11]) (hierna de „richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun" genoemd). Het Verenigd Koninkrijk deed tijdens de procedure geen beroep op artikel 106, lid 2, van het Verdrag om de aangemelde maatregelen te rechtvaardigen.

(54) In haar besluit tot inleiding van de formele onderzoekprocedure vroeg de Commissie zich af of de pensioenmaatregel verenigbaar kon worden beschouwd als compensatie voor een uitzonderlijke last die het gevolg is van de vroegere status van RMG als overheidsbedrijf met een monopoliepositie. In 2007 heeft de Commissie inderdaad een hervorming goedgekeurd met betrekking tot de financiering van de huidige en toekomstige pensioenen van de werknemers van het Franse postbedrijf La Poste met een ambtenarenstatus ([12]). Hoewel de beschikking van 2007 ervoor zorgde dat de daadwerkelijke socialezekerheidskosten van La Poste met die van haar concurrenten konden worden vergeleken, leek het er echter op dat de overname van het gehele pensioentekort van RMG de onderneming in een voordeliger positie zou brengen

([10]) RMG bezit beleggingen in schatkistpapier of deposito's van het „National Loan Fund", die beschouwd worden als vlottende activa en vaak „gilts" worden genoemd. Hierop is een specifiek rechtsstelsel van aanwijzingen van de Britse autoriteiten van toepassing uit hoofde van artikel 72 van de „Post Office Act" van 2000. Na de aanwijzingen van 30 januari 2003 heeft RMG deze activa in een speciale reserve geplaatst („de Mails Reserve") om de in de aanwijzingen genoemde specifieke maatregelen te financieren.

([11]) PB C 244 van 1.10.2004, blz. 2.

([12]) 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).

dan een gemiddelde Britse onderneming. De Commissie vroeg zich derhalve af of de kosten waarvan RMG werd bevrijd volledig als historische kosten kunnen worden aangemerkt in de zin van de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie, en of er inderdaad sprake zou zijn van een gelijk speelveld wanneer de pensioenmaatregel eenmaal ten uitvoer was gelegd.

(55) Verder betwijfelde de Commissie of het herstructureringsplan verenigbaar was met de richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun, met name wat betreft het uitzicht op herstel van de levensvatbaarheid, de hoogte van de bijdrage van RMG, en de omvang van de compenserende maatregelen.

(56) De Commissie was van mening dat het Verenigd Koninkrijk niet overtuigend heeft aangetoond dat het oorspronkelijk ingediende herstructureringsplan in overeenstemming was met de richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun. Met name betwijfelde de Commissie of de rol van RMG als enige leverancier van universele diensten en de verplichtingen die voortvloeiden uit de vroegere status van de onderneming als overheidsbedrijf met een monopoliepositie, een afzwakking van de voorwaarden van de richtsnoeren rechtvaardigen en met name van de voorwaarden die ervoor moeten zorgen dat de verstoring van de mededinging beperkt blijft en dat de onderneming de vereiste eigen bijdrage van 50 % aan de herstructureringskosten levert.

(57) De Commissie meende verder dat de looptijd van het oorspronkelijke herstructureringsplan, van 2008 tot 2016, bijzonder lang was en dat de in dit oorspronkelijke plan vervatte prognoses gevoelig waren voor veranderingen van de aannames zoals de totale postvolumes. Daarom betwijfelde de Commissie of de levensvatbaarheid van RMG op lange termijn door de tenuitvoerlegging van het aangemelde plan zou worden hersteld, en of de levensvatbaarheidsprognoses voldoende onderbouwd waren.

2.5. **Wijziging van de aangemelde maatregelen na de inleiding van de formele onderzoeksprocedure**

(58) In de loop van de besprekingen met de Commissie tijdens het formele onderzoek zag het Verenigd Koninkrijk af van een deel van de schuldreductie van 1 700 miljoen GBP en beperkte het de aangemelde schuldreductiemaatregelen tot een bedrag van 1 089 miljoen GBP. Verder schrapte het Verenigd Koninkrijk de aangemelde doorlopend-kredietfaciliteit van 200 miljoen GBP. De Commissie beschouwt deze maatregelen, met uitzondering van de schuldreductiemaatregel ten bedrage van 1 089 miljoen GBP, daarom niet meer als aangemeld.

(59) Verder heeft het Verenigd Koninkrijk gedurende het onderzoek een geactualiseerd herstructureringsplan ingediend met een kortere herstructureringsperiode: 2010-2015. In die periode zal RMG maatregelen op bedrijfs- en brancheniveau nemen om haar activiteiten te herstructureren. Het plan voor het herstel van de levensvatbaarheid van RMG kan worden onderverdeeld in de volgende belangrijke actiepunten: herstructurering op personeelsniveau, structurele herstructurering met het oog op capaciteitsvermindering en herstructurering van de IT-systemen.

Herstructurering van het personeelsbestand

(60) Herstructurering op het gebied van het personeel vormt de kern van de veranderingen die RMG wil doorvoeren om ervoor te zorgen dat in het Verenigd Koninkrijk een financieel duurzame universele-dienstverlening voor de lange termijn kan worden gegarandeerd. RMG heeft hiermee reeds vooruitgang geboekt en is voornemens het personeelsbestand verder aanzienlijk in te krimpen op basis van een programma van vrijwillige afvloeiing en door natuurlijk verloop gedurende de looptijd van het herstructureringsplan. Hiermee zouden de totale relevante herstructureringskosten die het plan met zich brengt reeds met circa één derde worden teruggedrongen, en zou een onderdeel van de basiskosten van RMG aanzienlijk worden verlaagd.

(61) Het herstructureringsplan voorziet, in de loop van de herstructureringsperiode, een inkrimping van het personeel van RMG dat werkzaam is bij „UK Letters & Parcels and International" (UKLPI) van circa 160 000 personen aan het begin van het boekjaar dat loopt tot maart 2011, tot circa […] personen in maart 2015. Dit is een totale inkrimping van circa […] bij UKLPI tussen maart 2011 en maart 2015, wat neerkomt op circa […] per jaar. Deze personeelsherstructurering omvat ook een vermindering van het aantal leidinggevenden met een centrale functie met bijna […] personen (van wie meer dan 1 000 personen in maart 2011 reeds waren vertrokken). Verwacht wordt dat tussen maart 2010 en maart 2015 een besparing op de arbeidskosten kan worden bereikt van […] miljoen GBP in reële termen.

(62) De voorgenomen veranderingen ten aanzien van het personeelsbestand zullen vrijwel elk onderdeel van de activiteiten van RMG raken, bijvoorbeeld:

i) de externe ophaling en bezorging — arbeidsintensieve activiteiten met hoge vaste kosten — worden geherstructureerd; deze herstructurering is vooral bedoeld om besparingen tot stand te brengen, onder meer door de invoering van „World Class Mail" (zie overweging 68), een omvattend systeem voor de verbetering van de veiligheid, klantendienst, kwaliteit en productiviteit in alle distributiecentra;

ii) handmatige, arbeidsintensieve verwerking wordt geleidelijk vervangen door geautomatiseerde verwerking, met dienovereenkomstige gevolgen voor het personeelsbestand;

iii) verder worden bijna […] leidinggevenden met een centrale functie, uit hun functie ontheven.

(63) De hoofdelementen van de kosten van de personeelsherstructurering volgens het herstructureringsplan van juni 2011 zijn: i) afvloeiingsuitkeringen, ii) reis- en outplacementkosten en iii) uitkeringen ineens in uitzonderlijke gevallen. Verwacht wordt dat de afvloeiingsuitkeringen van maart 2010 tot maart 2015 circa […] miljoen GBP zullen bedragen. De reis- en outplacementkosten (betaald aan personeel dat in dienst is gehouden maar op een andere locatie moet werken als gevolg van de herstructurering van de infrastructuur van RMG, waarvan ook de sluiting van een aantal postcentra deel uitmaakt) zullen tegen 2014-2015 circa […] GBP bedragen. De

uitzonderlijke eenmalige uitkeringen — die een belangrijk onderdeel vormen van de in 2010 met de „Communication Workers Union" gesloten moderniseringsovereenkomst en daarom noodzakelijk zijn om het tempo en de omvang van de veranderingen te handhaven — belopen […] miljoen GBP. Deze uitkeringen zouden niet nodig zijn geweest indien de modernisering in een langzamer, meer conventioneel tempo was uitgevoerd.

(64) Deze hoofdelementen van de personeelsherstructurering tezamen maken ongeveer de helft uit van de totale relevante herstructureringskosten in de periode maart 2010 - maart 2015.

Structurele herstructurering met het oog op capaciteitsvermindering

(65) Afgezien van de maatregelen met betrekking tot het personeelsbestand van RMG bevat het aangemelde herstructureringsplan structurele herstructureringsmaatregelen om de bedrijfscapaciteit gedurende de desbetreffende periode te verminderen. In totaal vertegenwoordigt het bedrag voor structurele herstructurering circa een derde van de totale relevante herstructureringskosten in de periode van maart 2010 tot maart 2015. Dit onderdeel van de herstructurering betreft met name een sterke inkrimping van het netwerk van postcentra, die dienovereenkomstige gevolgen heeft voor het personeelsbestand.

(66) Structurele herstructurering houdt tevens automatisering in en, als doorslaggevend element, nieuwe distributiemethoden die langere, flexibeler distributieperioden mogelijk maken. Dit heeft op zijn beurt belangrijke gevolgen voor het personeelsbestand en vormt een cruciaal onderdeel van de herstructurering.

(67) Het herstructureringsplan bevat een eenmalig rationaliseringsprogramma waarbij het aantal postcentra wordt teruggebracht van 64 aan het begin van het boekjaar 2010-2011 tot […] in maart 2015. Hierdoor wordt de voetafdruk van RMG sterk gereduceerd en worden de activiteiten van de onderneming gestroomlijnd. Het herstructureringsplan voorziet derhalve in de sluiting van […] postcentra tussen 2010/11 en 2014/15, wat neerkomt op een inkrimping met […] van het gehele netwerk. Van maart 2010 tot maart 2011 werden in totaal vijf postcentra gesloten.

(68) In samenhang hiermee introduceert RMG „World Class Mail" in alle postcentra die open zullen blijven. „World Class Mail" is een omvattend systeem om de veiligheid, klantendienst, kwaliteit en productiviteit te verbeteren en storingen tegen te gaan. „World Class"-prestaties worden bereikt door alle personeelsleden te betrekken bij de strijd tegen het verlies aan tijd en middelen dat wordt veroorzaakt door de gebrekkige betrouwbaarheid en de ondermaatse operationele prestaties van verwerkingssystemen. Aan het eind van het boekjaar 2011-2012 zullen alle postcentra deel uitmaken van „World Class Mail"; dit systeem zal tevens in distributiecentra worden ingevoerd.

(69) Daarnaast zullen intelligente brievensorteermachines in gebruik worden genomen die verandering zullen brengen in het geautomatiseerd sorteren en die tot een verlaging van de kosten zullen leiden ten opzichte van handmatig sorteren. Deze machines zijn aanzienlijk sneller dan de bestaande methoden en uitrusting, die bijna 20 jaar lang door RMG zijn gebruikt.

(70) Verder wordt sortering op loopvolgorde ingevoerd, waarbij de sortering van brieven automatisch op volgorde van bestelling plaatsvindt. Dit is een cruciaal onderdeel van de herstructurering en vereist de aanschaf en ingebruikneming van compacte sorteermachines, die veranderingen in de werkmethoden van het personeel, en met name van de personen die zich bezighouden met de bezorging, teweeg zullen brengen. De geautomatiseerde rangschikking van brieven reduceert het handmatig sorteren in de distributiecentra (en de daarmee samenhangende kosten), en maakt daardoor een efficiëntere planning mogelijk van het tijdstip waarop het distributiepersoneel zijn werkzaamheden begint en beëindigt. De rangschikking op loopvolgorde betekent een structurele verandering van de postverwerking voor RMG die de productiviteit van de onderneming zal verhogen. In 2008 werd 0 % van de post gerangschikt, in 2009 1 % en in augustus 2011 50 %.

(71) Het herstructureringsplan van RMG omvat verder de automatisering van het sorteren van kleine pakjes, dat momenteel handmatig wordt gedaan. De onderneming is nog op zoek naar de beste oplossing die tijdens de herstructureringsperiode kan worden toegepast.

(72) Tenslotte kan RMG dankzij nieuwe distributiemethoden overstappen van traditionele bezorgingsmethoden (te voet, per fiets) naar bezorging waarbij voornamelijk gebruik wordt gemaakt van veilige postkarretjes (handmatig of aangedreven) en bestelwagens. Deze nieuwe methoden houden een belangrijke verandering voor RMG in die, wanneer zij eenmaal is doorgevoerd en de daarmee samenhangende uitgaven zijn verricht, langere en flexibeler bezorgingstijden mogelijk maakt. Hierdoor kan RMG op haar beurt het aantal bezorgroutes verminderen en de operationele kosten voor externe bezorging terugdringen.

IT-herstructurering

(73) De herstructurering omvat kapitaalinvesteringen in IT gedurende de looptijd van het plan die voor de onderneming van cruciaal belang zijn. Als aanvulling op de veranderingen ten aanzien van het personeelsbestand voert RMG momenteel handbediende elektronische apparatuur in ter vervanging van procedures waarbij gebruikgemaakt wordt van papier, waardoor de efficiëntie wordt verhoogd. Een van de basisfuncties van deze apparatuur is de opslag van handtekeningen van klanten waarmee de ontvangst van getraceerde zendingen kan worden bevestigd. Met deze apparatuur kan RMG zendingen in real time traceren. Dit maakt de verdere verwerking van handtekeningen en ontvangstbevestigingen op papier na voltooiing van de bezorgronde overbodig.

(74) Bovendien zal RMG nog andere IT- en operationele investeringen verrichten, waaronder aanzienlijke investeringen op een aantal belangrijke gebieden:

i) de verbetering van de operationele rapportagecapaciteit;

ii) de modernisering van personeelsprocedures;

iii) het automatisch lezen van adresgegevens en het gebruik van deze informatie voor het rapporteren van prestaties;

iv) […], en

v) […].

(75) De investeringen in de herstructurering van systemen en IT vertegenwoordigen in totaal ongeveer een vijfde van de totale relevante herstructureringskosten in de periode maart 2010 - maart 2015.

Conclusies

(76) Volgens het Verenigd Koninkrijk zal RMG, na de tenuitvoerlegging van de pensioenmaatregelen en de voltooiing van de herstructureringsmaatregelen, naar verwachting in staat zijn om:

i) haar kosten te dekken, inclusief de afschrijvingskosten en financiële lasten — met name zal de onderneming tegen maart 2015 een positieve vrije kasstroom na rente en belasting hebben van […] GBP;

ii) een rendement op het vermogen te hebben dat de onderneming in staat zal stellen op eigen kracht te concurreren — met name zal de onderneming in maart 2015 een positief rendement op het geïnvesteerde kapitaal hebben van […], en

iii) kasmiddelen te genereren uit de basisactiviteiten (vóór de verkoop van activa) — de onderneming zal met name een positieve vrije kasstroom uit operationele activiteiten hebben van […] miljoen GBP.

(77) Deze conclusie geldt eveneens wanneer wordt uitgegaan van het aannemelijke pessimistische scenario (een extra […] daling van het volume in de periode van het herstructureringsplan) dat op 30 november 2011 aan de Commissie is voorgelegd in het kader van de gevoeligheidsanalyse. Volgens dit pessimistische scenario zou RMG tegen maart 2015:

i) een positieve vrije kasstroom na rente en belastingen kunnen hebben van […] miljoen GBP;

ii) een positief rendement op geïnvesteerd kapitaal kunnen hebben van […]; en

iii) een positieve vrije operationele kasstroom kunnen hebben van […] miljoen GBP.

(78) Volgens de Britse autoriteiten tonen deze prognoses het robuuste karakter en de deugdelijkheid van de voorgenomen herstructurering aan.

3. OPMERKINGEN VAN BELANGHEBBENDEN

(79) Er werden van een groot aantal belanghebbenden opmerkingen over het inleidingsbesluit ontvangen, zowel van kleine binnenlandse concurrenten van RMG en hun brancheorganisaties als van grote internationale concurrenten, van belangengroepen en van een personeelsvakbond die de meerderheid van het personeel van RMG vertegenwoordigt.

Opmerkingen van Mail Competition Forum

(80) Als brancheorganisatie van kleine postbedrijven in het Verenigd Koninkrijk legt „Mail Competition Forum" (hierna „MCF" genoemd), grote nadruk op het belang van een gezonde en levensvatbare RMG omdat dit de enige onderneming is die in staat is de universele-dienstverplichting in het Verenigd Koninkrijk uit te voeren. Tegelijkertijd verklaart zij echter te vrezen dat een kunstmatig versterkte RMG haar kleinere concurrenten uit een toch al moeilijke markt zou kunnen drukken door middel van afbraakprijzen, margin squeeze en het weigeren van toegang tot belangrijke faciliteiten. Tegen deze achtergrond dringt MCF aan op vergaande preventieve regelgevingsmaatregelen om kleine concurrenten te beschermen en te garanderen dat zij toegang krijgen tot het netwerk van Royal Mail.

(81) MCF onderschrijft de beoordeling van het Verenigd Koninkrijk dat RMG een onderneming in moeilijkheden is, en is het eens met de toepassing van de richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun als het passende kader om de voorgenomen maatregelen te beoordelen. Bovendien stelt het dat het Verenigd Koninkrijk de steun niet tracht te rechtvaardigen met het argument dat deze noodzakelijk is om een DAEB in stand te houden, maar meent toch dat indien compensatie van de kosten van DAEB in deze zaak door de Commissie zou worden goedgekeurd, deze goedkeuring gepaard zou moeten gaan met strenge waarborgen om de mededinging te vrijwaren.

(82) MCF vindt dat de maatregelen beperkt moeten blijven tot het strikt noodzakelijke minimum en uitsluitend bedoeld moeten zijn om het pensioentekort aan te pakken. Het wijst alle maatregelen met het oog op balansherstel en eventuele andere maatregelen om de onderneming aantrekkelijker te maken voor een investeerder in een marktconomie, van de hand. In dit verband laat MCF zich sceptisch uit over de privatisering van de onderneming.

(83) Met betrekking tot de eigen bijdrage van 50 % die op grond van de richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun van grote ondernemingen moet worden verlangd, dringt MCF aan op een strikte naleving van de voorgeschreven drempel en beveelt het de afstoting van activa en de inbeslagname van verliesgevende bedrijfsonderdelen aan om deze bijdrage te financieren.

(84) Wat de compenserende maatregelen betreft, is MCF van mening dat een aantal vergaande structurele, budgettaire

en wettelijke maatregelen noodzakelijk zijn, zoals een hervorming van de Britse „Postal Services Act" om te voorkomen dat RMG in de toekomst opnieuw steun krijgt voor hetzelfde doel, een volledige structurele scheiding van de retail- en netwerkaspecten van de activiteiten van RMG, en de beëindiging van de btw-vrijstelling die RMG geniet voor diensten die niet onder de universele-dienstverlening vallen.

Opmerkingen van Secured Mail

(85) Secured Mail wijst op het belang van RMG voor de universele-dienstverlening in het Verenigd Koninkrijk. Tegelijkertijd dringt het bedrijf er bij de Commissie op aan, te voorkomen dat RMG de kans krijgt haar hervonden kracht te gebruiken op een manier die het businessmodel van kleinere concurrenten in gevaar brengt. NET als Mail Competition Forum benadrukt Secured Mail de noodzaak van een toereikende eigen bijdrage, te financieren door het afstoten van activa en de inbeslagname van verliesgevende bedrijfsonderdelen. Verder pleit Secured Mail voor regelgevingsmaatregelen zoals een scheiding van de netwerk- en de retailactiviteiten van RMG.

Opmerkingen van UK Mail

(86) UK Mail, een kleine binnenlandse concurrent, verklaart over het algemeen staatssteun aan RMG toe te juichen om een doeltreffende uitvoering van de universele-dienstverplichting te verzekeren, maar meent dat de maatregelen slechts mogen worden goedgekeurd onder strikte naleving van de richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun.

Opmerkingen van DX

(87) DX, een andere kleine binnenlandse concurrent, toont zich eveneens bezorgd over een ongecontroleerde versterking van de positie van RMG op de Britse markt en pleit voor compenserende maatregelen als tegenwicht voor mogelijke concurrentiedistorties.

Opmerkingen van Communication Workers Union

(88) De „Communication Workers Union" (hierna „CWU" genoemd) plaatst de maatregelen in de ruimere context van de moderniseringsinspanningen van RMG gedurende de afgelopen jaren. CWU juicht de steunmaatregelen toe maar is bezorgd over het feit dat het personeel door het herstructureringsproces onder grote druk komt te staan en wijst op de vergaande en aanhoudende veranderingen in de algemene arbeidsvoorwaarden van het personeel van Royal Mail. CWU vraagt de Commissie de herstructurering tot een minimum te beperken om de nadelige gevolgen ervan voor de algemene arbeidsvoorwaarden tegen te gaan. CWU wijst een beoordeling op grond van de richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun van de hand en is van mening dat de Commissie daarentegen de steun zou moeten goedkeuren als compensatie voor een dienst van algemeen economisch belang. CWU vindt dat er geen eigen bijdrage van RMG mag worden gevraagd en pleit voor een coulante beoordeling van de steunmaatregelen opdat het overgangsproces voor het personeel van RMG zo soepel mogelijk verloopt.

Opmerkingen van Free and Fair Postal Initiative

(89) Het „Free and Fair Postal Initiative" (hierna „FFPI" genoemd), een belangengroep, is over het algemeen voorstander van de staatssteunmaatregelen ten gunste van RMG en verklaart enkel enigszins bezorgd te zijn over het herstel van de levensvatbaarheid van RMG volgens het herstructureringsplan. Gezien het huidige economische klimaat trekt FFPI de verkoopprognoses in twijfel en betreurt het ontbreken van een omvattend privatiseringsplan.

(90) Verder wijst de FFPI er met klem op dat aan alle voorwaarden van de richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun moet worden voldaan, met name wat de eigen bijdrage betreft die volgens FFPI, overeenkomstig de richtsnoeren, aanzienlijk moet zijn (50 %). Verder is FFPI van mening dat vergaande compenserende maatregelen ook de verkoop van activa moeten omvatten die niet van wezenlijk belang zijn voor de uitvoering van de universele-dienstverplichting, en vooral garanties moeten omvatten met betrekking tot de markttoegang voor concurrenten.

(91) FFPI verklaart verder dat het in dit geval de toepassing van een „historische-kosten"-redenering in navolging van de beschikkingen in de zaken EDF ([13]) en La Poste ([14]) afwijst omdat er aanzienlijke feitelijke verschillen zijn, met name tussen Franse en Britse pensioenregelingen.

Opmerkingen van Deutsche Post

(92) Deutsche Post brengt de behoefte aan steun van RMG in verband met de liberalisering van de Britse postmarkt waardoor het voormalige gevestigde monopoliebedrijf zich moet aanpassen aan de voorwaarden van een concurrerende postmarkt en zijn bedrijfspraktijken dienovereenkomstig moet moderniseren. In dit verband dringt Deutsche Post er bij de Commissie op aan te zorgen voor een uniforme toepassing van de wetgeving ter zake in alle lidstaten. Vervolgens wijst Deutsche Post het argument van het Verenigd Koninkrijk dat RMG een „uitzonderlijk geval" vormt in de zin van de richtsnoeren van de hand, en betwijfelt zij of de richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun wel op deze zaak van toepassing zijn.

(93) Verder betoogt Deutsche Post, op grond van het arrest van het Gerecht in de Combus-zaak ([15]), dat de compensatie van pensioenlasten door de overheid - lasten die hoger zijn dan die welke gewoonlijk door particuliere concurrenten worden gedragen - in het kader van de privatisering van universele-dienstverleners die voorheen in handen van de overheid waren, geen steun vormt. Deutsche Post meent dat de overname van het pensioentekort van RMG niet onder het verbod van artikel 107 van het Verdrag zou moeten vallen omdat deze maatregel bedoeld is om een structureel nadeel op te heffen in de zin van het Combus-arrest.

([13]) Beschikking 2005/145/EG van de Commissie van 16 december 2003 betreffende de door Frankrijk ten uitvoer gelegde staatssteun aan EDF en aan de elektriciteits- en gassector (PB L 49 van 22.2.2005, blz. 9).

([14]) Zie voetnoot 12.

([15]) Zaak T-157-01, Danske Busvognmænd/Commissie, Jurispr. 2004, blz. II-917.

(94) Deutsche Post is voorts van mening dat de Commissie in aanmerking moet nemen dat RMG reeds compensatie voor haar pensioentekort heeft ontvangen in de vorm van hogere prijzen voor postzegels.

Opmerkingen van TNT

(95) TNT merkt op dat de steun niet méér mag bedragen dan het laagste bedrag dat strikt noodzakelijk is om de financiële moeilijkheden van RMG op te lossen. Tegelijkertijd vreest TNT dat RMG haar hervonden kracht zou kunnen gebruiken om de mededinging op de Britse postmarkt onnodig te beperken, in een poging de markt opnieuw te beheersen en de verloren marktaandelen terug te winnen.

(96) Om dit te voorkomen vraagt TNT om vergaande maatregelen als compensatie voor de staatssteun, waaronder een garantie voor toekomstige toegang tot het netwerk, zo mogelijk door middel van ontbundeling, en het ongedaan maken van de btw-vrijstelling om de ontwikkeling van de mededinging op de „end-to-end"-bezorgingsmarkten te bevorderen.

(97) Wat het passende wetgevingskader betreft, is TNT het met het Verenigd Koninkrijk eens dat de maatregelen moeten worden beoordeeld als herstructureringssteun overeenkomstig de richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun, en de onderneming verwerpt de suggestie dat een onderzoek zou moeten worden ingesteld op grond van artikel 106, lid 2, van het Verdrag.

Opmerkingen van UPS

(98) In zijn verklaring stelt UPS dat de voorgenomen steunmaatregelen verstrekkende gevolgen kunnen hebben voor de postmarkt, en dat de effecten ervan zich verder kunnen uitstrekken dan de markten waarop zij rechtstreeks zijn gericht, zoals tot de markten voor koeriersdiensten in het Verenigd Koninkrijk en Europa. In dit verband heeft UPS twijfels over de wijze waarop de voordelen voor RMG zijn berekend en over de toepasbaarheid van de richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun op deze zaak.

(99) Verder betwijfelt UPS of de maatregelen verenigbaar zijn op grond van artikel 107, lid 3, van het Verdrag en de richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun.

(100) Ten aanzien van de compenserende maatregelen meent UPS dat de vereiste maatregelen evenredig moeten zijn met de concurrentiedistorsies. De onderneming verwerpt de suggestie van het Verenigd Koninkrijk dat wanneer de maatregelen aan de richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun worden getoetst, rekening moet worden gehouden met de kosten die de uitvoering van de openbare-dienstverplichting met zich brengt. UPS benadrukt in het bijzonder de noodzaak om potentiële spillover-effecten naar naburige markten te onderzoeken en in aanmerking te nemen indien de maatregelen niet alleen de positie van RMG maar ook die van haar dochterondernemingen, en met name GLS, versterken.

(101) Wat de omvang van de steun betreft benadrukt UPS dat het bedrag tot het strikt noodzakelijke minimum beperkt moet blijven en dat RMG een aanzienlijke eigen bijdrage moet leveren. In dit verband betwijfelt UPS of er sprake is van uitzonderlijke omstandigheden op grond waarvan een eigen bijdrage van minder dan 50 % gerechtvaardigd zou zijn, zoals door het Verenigd Koninkrijk is voorgesteld. Verder meent UPS dat indien de Commissie de argumentatie van het Verenigd Koninkrijk in deze zou aanvaarden, de eigen bijdrage onder geen enkel beding lager zou mogen zijn dan 40 %, in overeenstemming met de besluitvormingspraktijk van de Commissie.

(102) Met betrekking tot de beoordeling van de historische kosten op grond van artikel 107, lid 3, van het Verdrag, betoogt UPS dat de maatregelen niet kunnen worden gerechtvaardigd met het argument dat er sprake is van precedentwerking (La Poste) of op principiële gronden, maar dat de positieve effecten van de maatregel en de door de maatregel veroorzaakte concurrentiedistorsies zorgvuldig tegen elkaar moeten worden afgewogen.

4. OPMERKINGEN VAN DE BRITSE AUTORITEITEN

4.1. Het bestaan van steun en de begunstigden

(103) Het Verenigd Koninkrijk erkent dat de aangemelde pensioenmaatregel en de schuldreductiemaatregelen staatssteun inhouden in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag.

(104) Het Verenigd Koninkrijk betoogt dat de fiscale behandeling van de overdracht van nettoverplichtingen van RMG aan de Britse overheid geen steun inhoudt, omdat de pensioenverplichtingen die momenteel op de balans van RMG staan, nog niet uitgekeerde bedragen zijn die pas fiscaal aftrekbaar zijn wanneer de uitbetaling daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. Daarom heeft RMG voor geen van de verplichtingen op haar balans om belastingverlaging verzocht. Volgens het Verenigd Koninkrijk zou het onbillijk zijn indien RMG belasting zou moeten betalen bij de vrijval van voorzieningen wanneer zij geen belastingverlaging heeft ontvangen over deze voorzieningen ([16]).

(105) In antwoord op de opmerking van de Commissie in haar inleidingsbesluit dat het onduidelijk is of POL van de schuldreductiemaatregelen zou profiteren, betoogt het Verenigd Koninkrijk dat de financiering en financiële verslaglegging van POL zijn afgeschermd van die van RMG. Volgens het Verenigd Koninkrijk wordt dit bovendien gewaarborgd door het feit dat de ondernemingen wettelijk gescheiden zijn.

4.2. De verenigbaarheid van de pensioenmaatregel als compensatie voor pensioenlasten uit het verleden op grond van artikel 107, lid 3, onder c), van het Verdrag

(106) Allereerst betoogt het Verenigd Koninkrijk dat er belangrijke parallellen zijn tussen deze zaak en de La Postezaak. Weliswaar erkent het dat de Britse pensioensituatie verschillend is van die van Frankrijk, en er geen specifieke Britse regeling is die met de regeling van RMG kan worden vergeleken, maar dit betekent niet dat de La Postezaak niet als precedent kan worden gebruikt. Het Verenigd Koninkrijk is ervan overtuigd dat er voldoende

([16]) Onder verwijzing naar de beschikking van de Commissie in de zaak *British Energy* (Zaak nr. C52/2003, beschikking van 22 september 2004 (PB L 142 van 6.6.2005, blz. 26)).

gelijkenissen tussen beide zaken zijn om de La Poste-zaak volledig als precedent te gebruiken, omdat er in beide gevallen sprake is van concrete economische risico's en ongelimiteerde verplichtingen, en omdat in beide gevallen inflexibele regelingen een rol spelen.

(107) Verder is het Verenigd Koninkrijk van mening dat, hoewel de zaken op bepaalde punten gelijkenis vertonen, de voorgestelde oplossing voor RMG minder uitgebreid en substantieel is dan die voor La Poste, omdat de Britse overheid RMG slechts bevrijdt van haar verplichtingen uit het verleden en zij, naast de pensioenverplichtingen die zij overneemt, ook het grootste deel van de pensioenactiva van het RMPP in handen krijgt, zodat de steun beperkt blijft tot het pensioentekort en geen betrekking heeft op het geheel van verplichtingen.

(108) Het Verenigd Koninkrijk verklaart verder dat de omvang van de pensioenverplichtingen van RMG ongebruikelijk is door een combinatie van factoren, zoals de hoogte van de arbeidskosten van RMG, de indexerings- en vervroegde uittredingsregelingen, en de strenge ontslagvoorwaarden die in de collectieve overeenkomsten met de vakbonden zijn vastgelegd. Volgens het Verenigd Koninkrijk kunnen deze verplichtingen als „gestrande kosten" worden beschouwd in de zin van eerdere besluiten van de Commissie op het gebied van pensioenverplichtingen in de energiesector. Dit houdt in dat het pensioentekort moet worden beschouwd als een onomkeerbare (sociale) investering die van vóór de liberalisering van de sector dateert en die onrendabel is geworden als gevolg van de nieuwe situatie die door de liberalisering van de sector is ontstaan, en die niet kon worden voorzien toen het besluit werd genomen. Het Verenigd Koninkrijk baseert deze argumentatie inzake gestrande kosten op de volgende factoren:

i) de aard en omvang van de verplichtingen houden rechtstreeks verband met de vroegere status van RMG als overheidsbedrijf en monopolie;

ii) het beheer van het RMPP was minder problematisch toen er nog sprake was van een monopoliesituatie; en

iii) de genereuze pensioenrechten van deelnemers, in combinatie met het grote aantal actieve deelnemers, deelnemers met uitstel van pensioenrechten en gepensioneerden (een onvermijdelijke situatie gezien de universele-dienstverplichting van RMG), vormen extra pensioenkosten die de concurrenten van RMG niet hoeven dragen.

(109) In de loop van het onderzoek heeft het Verenigd Koninkrijk eveneens nadere inlichtingen verschaft over de abnormale aard van de pensioenverplichtingen van RMG die in het kader van de voorstellen van de Britse regering zouden worden overgenomen. Hierbij werd de oorspronkelijke analyse van het consultancybedrijf Towers Watson, dat onderzocht heeft in hoeverre de pensioenverplichtingen van het RMPP abnormaal zijn, verder ontwikkeld.

(110) In deze aanvullende analyse werd het RMPP vergeleken met de gemiddelde toegezegd-pensioenregeling van de particuliere sector; volgens het Verenigd Koninkrijk blijkt hieruit dat een bedrag van circa 6 900 miljoen GBP aan pensioenverplichtingen van het RMPP kan worden teruggevoerd op abnormaal hoge kosten in vergelijking met een gemiddelde regeling.

(111) Dit bedrag overschrijdt het boekhoudkundig pensioentekort van het RMPP van 4 500 miljoen GBP in maart 2011, wat er volgens het Verenigd Koninkrijk op wijst dat het gehele pensioentekort van RMPP als abnormaal zou kunnen worden beschouwd.

4.3. **De verenigbaarheid van de schuldreductiemaatregelen op grond van de richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun**

(112) Allereerst betoogt het Verenigd Koninkrijk dat de Commissie de richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun op zodanige wijze moet toepassen dat negatieve gevolgen voor de beschikbaarheid van de universele-dienstverlening in het Verenigd Koninkrijk worden vermeden. Vervolgens zet het Verenigd Koninkrijk uiteen dat RMG onontbeerlijk is voor de beschikbaarheid van de universele-dienstverlening en betoogt dat de moeilijkheden van de onderneming niet alleen het voortbestaan van RMG als onderneming, maar ook de beschikbaarheid van de universele-dienstverlening in het Verenigd Koninkrijk bedreigen. Het Verenigd Koninkrijk verzoekt de Commissie daarom rekening te houden met de bedoeling van de wetgever die ten grondslag ligt aan artikel 106, lid 2, van het Verdrag wanneer zij de maatregelen toetst aan de richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun. Om dit argument kracht bij te zetten verwijst het Verenigd Koninkrijk naar jurisprudentie van het Hof van Justitie volgens welke de verdragsregels moeten worden toegepast rekening houdende met de daadwerkelijke uitvoering en onverstoorde beschikbaarheid van de universele-dienstverlening in die gevallen waarin het vermogen van een onderneming om een belangrijke dienst te verlenen wordt bedreigd, en met name in gevallen waarin de onderneming die deze dienst verleent, in haar voortbestaan wordt bedreigd ([17]).

(113) Daarbij meent het Verenigd Koninkrijk dat de verenigbaarheidscriteria ingevolge de richtsnoeren in zoverre moeten worden genuanceerd dat de maatregelen ten uitvoer kunnen worden gelegd zoals in het herstructureringsplan is voorzien, om ervoor te zorgen dat de Britse regering aan haar verplichtingen ingevolge de richtlijn postdiensten kan blijven voldoen.

(114) Verder stelt het Verenigd Koninkrijk dat RMG als een onderneming in moeilijkheden moet worden beschouwd in de zin van de richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun, d.w.z. als een onderneming die - zonder staatssteun - niet in staat zou zijn het vereiste kapitaal aan te trekken, hetzij van aandeelhouders, hetzij van marktbronnen, om de verliezen die haar voortbestaan bedreigen, in te dammen. In dit verband wijst het Verenigd Koninkrijk op de ernstige financiële problemen van de onderneming als gevolg van teruglopende inkomsten, het omvangrijke pensioentekort dat een zeer zorgwekkende balanssituatie oplevert, en de verwachte kasstroomtekorten.

([17]) Commissie/Frankrijk, zaak C-159/94, Jurispr. 1997, blz. I-5815, punt 59.

(115) In het kader van zijn opmerkingen verschafte het Verenigd Koninkrijk veel meer informatie over het herstructureringsplan en, met name:

i) een preciezere beschrijving van de maatregelen op bedrijfs- en brancheniveau die RMG ten uitvoer legt om haar activiteiten te herstructureren, ten behoeve waarvan in het kader van de aangemelde herstructureringsmaatregelen ook financiële steun zou worden verleend;

ii) de nadere verduidelijking van de duur van het herstructureringsplan;

iii) de verzekering dat, op basis van het herstructureringsplan, de toekomstige levensvatbaarheid van RMG gewaarborgd is, zelfs in het geval van een aannemelijk pessimistisch scenario;

iv) een toelichting inzake de volledige eigen bijdrage die RMG aan haar herstructurering levert.

(116) Wat de duur van het herstructureringsplan betreft, moet de Commissie volgens het Verenigd Koninkrijk het tempo in aanmerking nemen waarmee de vereiste operationele herstructurering kan worden uitgevoerd in het licht van de omvang van de activiteiten van RMG, haar zakelijke betrekkingen binnen de sector en haar verplichting om, gedurende het gehele proces, de universele dienst te blijven leveren met inachtneming van welbepaalde kwaliteitsnormen.

(117) Wat het herstel van de levensvatbaarheid op lange termijn betreft en uitvoerbaarheid van het herstructureringsplan, toont het herstructureringsplan volgens het Verenigd Koninkrijk voldoende aan dat de levensvatbaarheid van RMG tegen het eind van de herstructureringsperiode zal zijn hersteld in overeenstemming met de richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun.

(118) Het Verenigd Koninkrijk meent, op basis van de beoordeling door zijn financieel adviseurs, dat de uitvoering van het herstructureringsplan de levensvatbaarheid van RMG aan het eind van het boekjaar 2014/2015 (d.w.z. eind maart 2015) zal herstellen. In de praktijk houdt dit in dat het Verenigd Koninkrijk verwacht dat RMG, na de tenuitvoerlegging van de pensioenmaatregel en de voltooiing van de herstructureringsmaatregelen die vanuit het oogpunt van de staatssteun relevant zijn, in staat moet zijn al haar kosten te dekken, met inbegrip van afschrijvingen en financiële lasten. Daarnaast zal het verwachte rendement op het eigen vermogen voldoende zijn om de geherstructureerde onderneming in staat te stellen op eigen kracht op de markt te concurreren.

(119) Wat het vereiste van de eigen bijdrage betreft, blijft het Verenigd Koninkrijk van oordeel dat de bijzondere omstandigheden van deze zaak een flexibele benadering van de eigen bijdrage rechtvaardigen.

(120) Niettemin heeft het Verenigd Koninkrijk toegelicht op welke wijze RMG tevens haar eigen middelen gebruikt om de kosten in verband met de onder 2.5 besproken herstructureringsactiviteiten te financieren.

(121) Volgens het Verenigd Koninkrijk zullen eventuele concurrentiedistorsies als gevolg van de aangemelde maatregelen minimaal zijn. Het herhaalt nog eens dat de dochteronderneming van RMG, GLS, niet rechtstreeks door de maatregelen wordt geraakt en dat deze maatregelen derhalve geen invloed zullen hebben op de mededinging op de Europese markten voor pakketten- en expressepost waarop GLS actief is.

(122) Het Verenigd Koninkrijk meent voorts dat de Commissie moet nagaan in hoeverre compenserende maatregelen noodzakelijk zijn; voorkomen moet worden dat er stappen worden ondernomen die RMG direct of indirect zouden hinderen bij het leveren van de universele dienst.

4.4. **De opmerkingen van belanghebbenden**

(123) Het Verenigd Koninkrijk behandelt de opmerkingen van belanghebbenden per onderwerp.

(124) Wat de vrees voor mogelijke spillover-effecten naar naburige markten betreft via GLS, de dochteronderneming van RMG, zet het Verenigd Koninkrijk uiteen dat GLS niet van de voorgenomen steunmaatregelen profiteert doordat het personeel van GLS niet deelneemt en nooit heeft deelgenomen aan het RMPP, en dat de pensioenregeling van GLS op geen enkele wijze gerelateerd is aan het RMPP, waardoor spillover-effecten onmogelijk zijn. Verder benadrukt het Verenigd Koninkrijk dat de maatregelen, op welke wijze zij ook ten uitvoer worden gelegd, geen enkel effect zullen hebben op de kaspositie van GLS.

(125) In antwoord op opmerkingen waarin de omvang van de schuld als gevolg van de wettelijke pensioenbijdragen wordt betwijfeld, betoogt het Verenigd Koninkrijk dat de omvang van het tekort rechtstreeks verband houdt met de kosten uit het verleden en dat RMG daarom volledig van dit tekort zou moeten worden bevrijd.

(126) Wat de algemene verenigbaarheid van de maatregelen met de richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun betreft, meent het Verenigd Koninkrijk dat de voorgenomen maatregelen onder het toepassingsgebied van de richtsnoeren vallen. Verder blijft het bij zijn in de aanmelding uiteengezette standpunt dat de Commissie de voorgenomen maatregelen zou moeten beoordelen op grond van artikel 107, lid 3, van het Verdrag, in de geest van artikel 106, lid 2, van het Verdrag.

(127) In antwoord op opmerkingen over de levensvatbaarheid van RMG op lange termijn nadat de steun is toegekend, wijst het Verenigd Koninkrijk de bezwaren van de belanghebbenden van de hand met het argument dat het op basis van het onafhankelijke advies van zijn economisch adviseurs, ervan overtuigd is dat RMG op termijn weer een levensvatbare en bloeiende onderneming zal worden.

(128) Het Verenigd Koninkrijk wijst de opmerking dat het steunbedrag niet beperkt is tot het strikt noodzakelijke minimum en in wezen bedoeld is om RMG aantrekkelijker te maken voor potentiële investeerders, zodat de onderneming in de toekomst met succes zal kunnen worden geprivatiseerd, van de hand. Het zet uiteen dat de maatregelen er specifiek op gericht zijn om met het noodzakelijke minimum aan middelen de toekomst van de universele-dienstverlening veilig te stellen en daartoe de levensvatbaarheid van RMG te herstellen.

(129) Het Verenigd Koninkrijk verwerpt verder de bewering dat de maatregelen de mededinging onrechtmatig zouden vervalsen omdat de voordelen van het voortbestaan van RMG voor consumenten volgens de Britse overheid ruim opwegen tegen de geringe marktverstoring.

(130) In antwoord op de opmerkingen over de vereiste eigen bijdrage verwerpt het Verenigd Koninkrijk de door belanghebbenden naar voren gebrachte argumenten waarmee zij het bestaan van uitzonderlijke omstandigheden in twijfel trekken die een afwijking zouden rechtvaardigen van de eigen bijdrage van 50 % die in de richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun is voorgeschreven. Het Verenigd Koninkrijk blijft bij het standpunt dat het in de aanmelding heeft verwoord dat de Commissie rekening zou moeten houden met het verleden van RMG als overheidsbedrijf en de kosten die RMG uit dien hoofde droeg als leverancier van de openbare dienst, wanneer zij het passende niveau van de eigen bijdrage vaststelt.

(131) Verder wijst het Verenigd Koninkrijk erop dat RMD, doordat POL van RMG wordt afgesplitst, reeds zakelijke mogelijkheden op het gebied van de ontwikkeling van gerelateerde activiteiten, zoals persoonlijk bankieren en andere gebruiksmogelijkheden van de infrastructuur van POL, zal verliezen.

(132) Ook wijst het Verenigd Koninkrijk de afstoting van het koeriersbedrijf GLS als compenserende maatregel, waartoe sommige belanghebbenden in hun opmerkingen oproepen, resoluut van de hand. Het Verenigd Koninkrijk zet uiteen dat het GLS van groot belang acht voor de algehele ondernemingsstrategie van RMG, en dat deze onderneming onontbeerlijk is voor het bereiken van levensvatbaarheid op lange termijn. In dit verband wenst het Verenigd Koninkrijk te benadrukken dat de diversificatie naar meer winstgevende activiteiten uitdrukkelijk door de richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun als van cruciaal belang voor het herstel van een onderneming in moeilijkheden wordt erkend (punt 17). Bovendien meent het Verenigd Koninkrijk dat de verkoop van GLS de levensvatbaarheid van RMG zozeer zou ondermijnen dat niet alleen het herstructureringsplan, maar ook de uitvoering van de universele-dienstverlening in het Verenigd Koninkrijk in gevaar zouden komen.

(133) Het Verenigd Koninkrijk benadrukt zijn standpunt met betrekking tot de toepasselijkheid van de historische-kostenredenering die in de jurisprudentie betreffende La Poste, EDF ([18]) en OTE ([19]) is gevolgd, op de onderhavige zaak. Ondanks de technische verschillen tussen de Britse en Franse pensioenregelingen, is er volgens het Verenigd Koninkrijk voldoende logische analogie op grond waarvan in dit geval een historische-kostenredenering kan worden toegepast.

(134) In antwoord op opmerkingen waarin werd aanbevolen de maatregelen veeleer aan artikel 106, lid 2, van het Verdrag te toetsen dan aan de richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun die gebaseerd zijn op artikel 107 van het Verdrag, benadrukt het Verenigd Koninkrijk opnieuw dat dit onder de huidige omstandigheden voor RMG geen geschikte stap zou zijn. Toch meent het dat de Commissie artikel 106, lid 2, van het Verdrag in gedachten moet houden bij de toepassing van de richtsnoeren.

(135) Het Verenigd Koninkrijk reageert ook op de opmerkingen van Deutsche Post, die er bij de Commissie op aandringt, reeds ten gunste van de pensioenverplichtingen van RMG gegenereerde inkomsten uit prijsverhogingen bij prijsgereguleerde bedrijfsonderdelen, op de pensioenmaatregel in mindering te brengen. Het Verenigd Koninkrijk tracht deze redenering te ontkrachten. Het stelt dat er geen dubbeltelling is tussen gereguleerde prijzen en het pensioentekort dankzij de door RMG toegepaste methoden en regelgeving en het feit dat er zowel vroeger als nu door toezichthouders voor wordt gezorgd dat RMG niet tweemaal middelen voor hetzelfde doel ontvangt.

(136) Het Verenigd Koninkrijk verwerpt de opmerking van Deutsche Post dat voor de beoordeling van staatssteun aan vroegere postbedrijven met een monopoliepositie een soortgelijke reeks criteria moet worden gehanteerd, zodat een uniforme toepassing van de wetgeving van de Unie in alle lidstaten wordt gewaarborgd; het meent daarentegen dat de Commissie vrij moet zijn om elke zaak op zijn eigen merites te beoordelen, waarbij zij rekening houdt met de bijzondere omstandigheden en specifieke kenmerken van elke zaak.

(137) Tenslotte bespreekt het Verenigd Koninkrijk de vele opmerkingen en suggesties van belanghebbenden die naar zijn mening eerder de regelgeving betreffen dan deze zaak. Zo zijn vraagstukken zoals structurele scheiding, transparantie, toezicht en het afstoten van bepaalde activiteiten volgens het Verenigd Koninkrijk van regelgevende aard en dienen zij veeleer binnen het daartoe geëigende gremium met de nationale wetgever te worden behandeld dan in het kader van staatssteunprocedures. Verder merkt het Verenigd Koninkrijk op dat de btw-vrijstelling voor postdiensten in het Verenigd Koninkrijk reeds door het Hof van Justitie van de Europese Unie is behandeld ([20]) en dat deze naar verwachting door de Britse belastingautoriteiten verder zal worden onderzocht.

5. **BEOORDELING**

5.1. **Het bestaan van steun in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag en potentiële begunstigden**

(138) Krachtens artikel 107, lid 1, van het Verdrag zijn „steunmaatregelen van de staten in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de

([18]) Zie voetnoten 12 en 13.

([19]) Beschikking 2008/722/EG van de Commissie van 10 mei 2007 betreffende steunmaatregel C 2/06 (ex N 405/05) die Griekenland voornemens is ten uitvoer te leggen ten behoeve van de regeling voor vrijwillige vervroegde uittreding van OTE (PB L 243 van 11.9.2008, blz. 7).

([20]) Zaak C-357/07, TNT Post UK, Jurispr. 2009, blz. I-3025.

interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt". Om vast te stellen of een maatregel staatssteun vormt in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag, moet de Commissie de volgende criteria toepassen: de maatregel moet toerekenbaar zijn aan de staat en met staatsmiddelen worden bekostigd, zij moet een voordeel toekennen aan bepaalde ondernemingen of bepaalde sectoren waardoor de mededinging wordt vervalst, en zij moet de handel tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden.

5.1.1. *Staatsmiddelen*

(139) Artikel 107, lid 1, van het Verdrag heeft betrekking op steun die door de staat of met staatsmiddelen wordt verleend. Anders gezegd, de betrokken maatregelen moeten het resultaat blijken te zijn van een handeling die de staat valt toe te rekenen of zij moeten met staatsmiddelen zijn bekostigd.

(140) Wat de pensioenmaatregel betreft, wordt de overname van bepaalde opgebouwde pensioenverplichtingen van RMG door de Britse overheid, met staatsmiddelen gefinancierd en kan deze overname aan de staat worden toegerekend: de Britse overheid gaat een nieuwe wettelijk pensioenregeling opzetten waarvoor zij aansprakelijk is en waarin een bepaald deel van de opgebouwde verplichtingen van het RMPP zal worden ondergebracht.

(141) Verder worden de schuldreductiemaatregelen duidelijk met staatsmiddelen bekostigd en zijn deze toerekenbaar aan de staat: het Verenigd Koninkrijk zal de schuld van RMG aan de staat in de vorm van uitstaande leningen, afschrijven.

5.1.2. *Selectief voordeel*

(142) Om te kunnen beoordelen of de betrokken maatregelen elementen van staatssteun bevatten, dient te worden bepaald of zij RMG een economisch voordeel verlenen omdat de onderneming hiermee kosten kon vermijden die normaal gesproken ten laste van haar eigen financiële middelen zouden zijn gekomen, en zij daardoor verhinderden dat de op de markt aanwezige krachten hun normale werking hebben ([21]).

(143) In dit verband moet eraan worden herinnerd dat de theorie dat er ingeval van compensatie van een structureel nadeel geen sprake is van steun, door verscheidene uitspraken van het Hof wordt weerlegd. 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 ([22]). Het Hof heeft voorts geoordeeld dat het begrip „steun" betrekking heeft op tegemoetkomingen van overheidswege die, in verschillende vormen, de lasten verlichten die normaal gesproken op de begroting van een onderneming drukken ([23]). Ook heeft het Hof duidelijk gesteld dat loonkosten door hun aard op de begroting van de onderneming drukken, ongeacht de vraag of deze kosten al dan niet uit wettelijke verplichtingen of collectieve arbeidsovereenkomsten voortvloeien ([24]). In dat verband heeft het Hof geoordeeld dat het feit dat met die overheidsmaatregelen wordt beoogd meer kosten te compenseren, niet betekent dat die maatregelen niet als steun kunnen worden aangemerkt ([25]).

(144) De Commissie is van oordeel dat de verplichtingen die een onderneming heeft ingevolge het arbeidsrecht of collectieve overeenkomsten met vakbonden, zoals pensioenlasten, deel uitmaken van de gewone bedrijfskosten die een onderneming met eigen middelen dient te bekostigen ([26]). Deze kosten zijn inherent aan de economische activiteit van de onderneming ([27]). Het doet er in dat verband niet toe of de onderneming de pensioenlasten draagt door de pensioenen van haar vroegere personeel rechtstreeks te financieren of door bijdragen te betalen aan een pensioenfonds, dat de verzamelde bijdragen vervolgens gebruikt om de pensioenen van de werknemers van de onderneming te financieren. Waar het om gaat is dat ondernemingen, op welke wijze dan ook, de volledige pensioenlasten dragen.

(145) Wat de pensioenmaatregel betreft, merkt de Commissie op dat deze een financieel voordeel aan RMG verleent gezien de gevolgen van het tekort van het RMPP voor RMG en de verplichtingen die RMG, ingevolge de Britse pensioenwetgeving, heeft ten aanzien van het RMPP. Deze verplichtingen omvatten de betaling van bijdragen, met name om het tekort weg te werken, en blijken uit het feit dat het tekort op de balans van RMG is opgenomen zoals door regel 19 van de International Accounting Standards (hierna „IAS" genoemd) wordt voorgeschreven. Daarom is de Commissie van mening dat de gedeeltelijke overname van opgebouwde pensioenverplichtingen door de Britse overheid, RMG van bepaalde

([21]) Bijvoorbeeld zaak C-301/87, Frankrijk/Commissie, Jurispr. 1990, blz. I-307, punt 41.

([22]) Zaak 173/73, Italië/Commissie, Jurisprudentie 1974, blz. 709, rechtsoverweging 13; zaak 310/85 Deufil/Commissie, Jurisprudentie 1987, blz. 901, rechtsoverweging 8; zaak C-241/94 Frankrijk/Commissie, Jurispr. 1996, blz. I-4551, punt 20.

([23]) C-387/92, Banco Exterior, Jurispr. 1994, blz. I-877, punt 13; voornoemd arrest in zaak C-241/94, punt 34.

([24]) Zaak C-5/01, België/Commissie, Jurispr. 2002, blz. I-1191, punt 39.

([25]) Zaak 30/59, Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Hoge autoriteit, Jurisprudentie 1961, blz. 3, rechtsoverwegingen 29 en 30; voornoemd arrest in zaak C-173/73, punten 12 en 13; voornoemd arrest in zaak C-241/94, punten 29 en 35; zaak C-251/97 Frankrijk/Commissie, Jurispr. 1999, blz. I-6639, punten 40, 46 en 47; en gevoegde zaken C-71/09 P, C-73/09 P en C-76/09 P, Comitato Venezia vuole vivere/Commissie, Jurispr. 2011, blz. I-0000, punten 90 tot en met 96.

([26]) Beschikking La Poste (zie voetnoot 12), overweging 141, en de richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun (zie voetnoot 11), punt 63.

([27]) Zaak T-20/03 Kahla/Commissie, Jurispr. 2008, blz. II-2305, punten 194 tot en met 197. Zie ook arrest van het EVA-Hof van 22 augustus 2011 in zaak E-14/10, Konkurrenten.no AS/Toezichthoudende autoriteit van de EVA, nog niet verschenen, punt 86.

financiële verplichtingen ontheft die de onderneming normaal gesproken zelf zou moeten dragen, en dat deze overname aldus de normale werking van de marktkrachten verhindert.

(146) Verder wijst de Commissie erop dat de pensioenmaatregel niet alleen een voordeel verleent aan RMG, maar ook aan haar dochteronderneming POL, omdat laatstgenoemde in het kader van de detacheringsregelingen met RMG, wordt ontheven van de verplichting om aan het pensioentekort bij te dragen. Anderzijds wordt GLS niet als een begunstigde van de pensioenmaatregel beschouwd omdat het personeel van deze onderneming niet deelneemt in het RMPP, en haar pensioenregeling volledig losstaat van het RMPP.

(147) Ook merkt de Commissie op dat argumenten waarmee wordt getracht aan te tonen dat de door RMG gedragen pensioenlasten hoger zijn dan die van haar concurrenten, niet relevant zijn voor het beantwoorden van de vraag of de pensioenmaatregel staatssteun inhoudt. Met deze relatieve omvang van de pensioenlasten kan echter wel rekening worden gehouden bij de beoordeling van de verenigbaarheid van de pensioenmaatregel.

(148) De Commissie stelt derhalve vast dat de pensioenmaatregel RMG en POL een selectief voordeel verleent in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag.

(149) De Commissie aanvaardt het argument van het Verenigd Koninkrijk dat het niet-belasten van de vrijval van de voorzieningen op de balans ten gevolge van het pensioentekort gerechtvaardigd is omdat de vorming van de voorzieningen niet van de belasting kan worden afgetrokken. De pensioenverplichtingen die momenteel op de balans van RMG zijn opgenomen, betreffen bedragen die in het kader van het RMPP nog niet zijn uitgekeerd, en volgens het Britse belastingrecht kan slechts belastingvermindering voor pensioenbijdragen worden verleend wanneer deze bijdragen zijn betaald. Daarom heeft RMG tot dusverre geen beroep gedaan op belastingverlichting voor de verplichtingen op haar balans. Na de overdracht van deze verplichtingen naar de nieuwe regeling zal RMG niet langer aansprakelijk zijn voor de financiering van het RMPP, en zal zij derhalve geen beroep doen op belastingverlichting. Aangezien RMG geen aanspraak kan maken op belastingverlichting met betrekking tot de desbetreffende pensioenverplichtingen die momenteel op haar balans staan, kan evenmin worden verwacht dat zij belasting moet betalen wanneer deze voorzieningen vrijvallen. Daarom is de Commissie van mening dat de fiscale behandeling van de pensioenmaatregel geen selectief voordeel voor RMG inhoudt en derhalve geen staatssteun vormt.

(150) Ten aanzien van de vraag of de schuldreductiemaatregelen een selectief voordeel inhouden, zij opgemerkt dat de Commissie dit soort maatregelen toetst aan het criterium van de particuliere schuldeiser ([28]). Dit criterium houdt in dat wordt gekeken of een particuliere schuldeiser in dezelfde situatie op dezelfde wijze zou hebben gehandeld om de kans dat hij wordt terugbetaald zo groot mogelijk te maken. De Commissie stelt ten eerste vast dat het Verenigd Koninkrijk niet beweerd heeft dat het met betrekking tot de schuldreductiemaatregelen handelt als een particuliere schuldeiser, en het heeft de Commissie derhalve geen informatie verstrekt op grond waarvan de Commissie dit criterium zou kunnen toepassen. Ten tweede is de Commissie van mening dat een particuliere schuldeiser niet zou hebben ingestemd met een schuldvermindering zonder verdere overeenkomsten of toch in ieder geval afspraken over de herschikking van het resterende schuldbedrag om de kans op terugbetaling na een succesvolle herstructurering zo groot mogelijk te maken. Daarom concludeert de Commissie dat de schuldreductiemaatregelen in het herstructureringsplan een selectief voordeel aan RMG verlenen in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag.

5.1.3. *Vervalsing van de mededinging en ongunstige beïnvloeding van de handel binnen de Unie*

(151) Wanneer door een lidstaat verleende steun de positie van een onderneming versterkt ten opzichte van andere ondernemingen die in het handelsverkeer binnen de Unie concurreren, moet die steun geacht worden het handelsverkeer ongunstig te beïnvloeden. Krachtens vaste rechtspraak ([29]) vervalst een maatregel reeds de mededinging en beïnvloedt hij het handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig wanneer de steunontvanger met andere ondernemingen concurreert op markten die voor concurrentie openstaan.

(152) De Britse postmarkt werd in 2006 volledig opengesteld voor concurrentie, terwijl zij voor die datum reeds wat bepaalde marktsegmenten betreft geliberaliseerd was (bijvoorbeeld pakjesbezorging, de bezorging van bulkpost bij zendingen van meer dan 4 000 stuks en over het algemeen alle postdiensten die niet aan een bepaalde onderneming waren voorbehouden). In dit verband volstaat het erop te wijzen dat RMG met in andere lidstaten gevestigde ondernemingen concurreert (zoals Post NL of Deutsche Post) en zelf actief is op markten buiten het Verenigd Koninkrijk via haar dochteronderneming GLS, die koeriersdiensten verricht. De betrokken maatregelen kunnen derhalve de mededinging vervalsen en het handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig beïnvloeden.

5.1.4. *Conclusie inzake het bestaan van steun*

(153) Gezien het bovenstaande concludeert de Commissie dat zowel de pensioenmaatregel als de schuldreductiemaatregelen van het herstructureringsplan staatssteun vormen in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag.

([28]) Zaak-342/96, Spanje/Commissie, (Fogasa), Jurispr. 1999, blz. I-2459, punten 31-34; zaak-256/97, Déménagements-Manutention Transport (DMT), Jurispr. 1999, blz. I-3913, punt 24; zaak T-152/99, Hijos de Andres de Molina SA (HAMSA)/Commissie, Jurispr. 2002, blz. II-3049, punt 166.

([29]) Zaak T-214/95, Het Vlaamse Gewest/Commissie, Jurispr. 1998, blz. II-717.

5.2. **Verenigbaarheid van de steun**

(154) Aangezien de uitzonderingen van artikel 107, lid 2, en van artikel 107, lid 3, onder a) en b), van het Verdrag duidelijk niet van toepassing zijn, zal de Commissie nagaan in hoeverre de pensioenmaatregel en de schuldreductiemaatregel verenigbaar met de interne markt kunnen worden geacht op grond van artikel 107, lid 3, onder c), van het Verdrag.

(155) Het Verenigd Koninkrijk heeft geen beroep gedaan op artikel 106, lid 2, van het Verdrag om de verenigbaarheid van de aan RMG verleende steun te staven.

5.2.1. *Verenigbaarheid van de pensioenmaatregel als compensatie voor historische pensioenlasten op grond van artikel 107, lid 3, onder c), van het Verdrag*

(156) De Commissie zal beoordelen of de pensioenmaatregel verenigbaar kan worden verklaard op grond van artikel 107, lid 3, onder c), van het Verdrag, waarin wordt bepaald dat steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken verenigbaar met de interne markt kunnen worden verklaard mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad.

(157) Volgens de rechtsspraak kan de Commissie staatssteun verenigbaar met de interne markt verklaren indien de steun bijdraagt tot de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang ([30]), noodzakelijk is voor het bereiken van die doelstelling ([31]), en de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt niet zodanig verandert dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad (evenredigheid).

(158) Postdiensten dragen bij tot de sociale, economische en territoriale samenhang in de Unie. De geleidelijke openstelling van postdiensten voor concurrentie, die op het niveau van de Unie in 1998 is begonnen, heeft gezorgd voor betere kwaliteit, een grotere efficiëntie en een betere gebruikersgerichtheid. Dankzij de openstelling van de markt kon een interne markt voor postdiensten tot stand worden gebracht. Deze draagt derhalve bij aan de doelstelling inzake de totstandbrenging van de interne markt die in artikel 3, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie is vastgelegd.

(159) Gedurende het liberaliseringsproces kan de vroegere gevestigde onderneming evenwel een concurrentienadeel hebben omdat zij gebukt gaat onder „historische kosten", dat wil zeggen kosten die voortvloeien uit verbintenissen die voor het begin van de openstelling van de markt zijn aangegaan en die in een concurrerende markt niet langer onder dezelfde voorwaarden kunnen worden nagekomen omdat de historische aanbieder van postdiensten de desbetreffende kosten niet meer aan de consumenten kan doorberekenen.

(160) De Commissie heeft in haar besluitvormingspraktijk erkend dat de geleidelijke overgang van een situatie met een zeer beperkte mededinging naar een situatie met een daadwerkelijke mededinging op het niveau van de Unie moet geschieden onder aanvaardbare economische voorwaarden ([32]). Daarom heeft zij in een aantal besluiten aanvaard dat lidstaten staatssteun verlenen om de historische exploitant van een deel van zijn „historische" pensioenverplichtingen te bevrijden ([33]).

(161) In haar beschikking betreffende de aan EDF verleende staatssteun ([34]) heeft de Commissie staatssteun op grond waarvan EDF werd bevrijd van specifieke pensioenverplichtingen die de verplichtingen uit hoofde van de algemene pensioenregelingen overtroffen en die tijdens de monopoliesituatie waren vastgesteld, verenigbaar verklaard met de gemeenschappelijke markt. De Commissie was van mening dat deze verplichtingen in wezen niet verschilden van de „gestrande kosten" in de elektriciteitssector ([35]) en dat steun om buitensporige pensioenlasten te compenseren daarom op dezelfde wijze zou worden behandeld als de compensatie van gestrande kosten. De Commissie verklaarde daarom dat zij in de toekomst dezelfde benadering zal volgen bij de analyse van vergelijkbare gevallen.

(162) In haar beschikking van 10 oktober 2007 betreffende de aan La Poste verleende staatssteun ([36]) verklaarde de Commissie staatssteun waardoor La Poste werd ontheven van specifieke pensioenverplichtingen die hoger waren dan die welke uit de gewone pensioenregelingen voortvloeien en die in de monopolieperiode waren vastgesteld, verenigbaar met de gemeenschappelijke markt. Deze verplichtingen waren in de eerste plaats een gevolg van de hogere pensioenbijdragen die verschuldigd waren voor werknemers met een ambtenarenstatus, en ten tweede van het feit dat La Poste het financieel evenwicht van de pensioenregeling voor deze ambtenaren moest garanderen.

([30]) Zaak T-162/06, Kronoply/Commissie, Jurispr. 2009, blz. II-1, met name punten 65, 66, 74 en 75.

([31]) Zaak T-187/99, Agrana Zucker und Stärke/Commissie, Jurispr. 2001, blz. II-1587, punt 74; zaak T-126/99, Graphischer Maschinenbau/Commissie, Jurispr. 2002, blz. II-2427, punten 41 tot en met 43; zaak C-390/06, Nuova Agricast, Jurispr. 2008, blz. I-2577, punten 68 en 69.

([32]) Zie mededeling van de Commissie betreffende de onderzoekmethode van staatssteun die verband houdt met gestrande kosten, brief van de Commissie SG (2001) D/290869 van 6.8.2001.

([33]) Beschikking nr. 2005/145/EG betreffende de door Frankrijk ten uitvoer gelegde staatssteun aan EDF en aan de elektriciteits- en gassector (zie voetnoot 13); Beschikking 2008/204/EG 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 (zie voetnoot 12); Beschikking 2009/945/EG van de Commissie van 13 juli 2009 betreffende de hervorming van de financieringswijze van de pensioenregeling van de RATP (steunmaatregel C 42/07 (ex N 428/06)) die Frankrijk voornemens is te verlenen aan de RATP; besluit van de Commissie van 20 december 2011 in zaak C-25/2008 betreffende de hervorming van de financieringswijze van de pensioenen van de overheidsambtenaren ten laste van France Télécom, nog niet bekendgemaakt.

([34]) Zie voetnoot 13.

([35]) Zie ook de mededeling van de Commissie betreffende de onderzoekmethode van staatssteun die verband houdt met gestrande kosten, door de Commissie vastgesteld op 26 juli 2001.

([36]) Zie voetnoot 12.

(163) De Commissie meende dat de maatregelen beperkt bleven tot hetgeen strikt noodzakelijk was om een gelijk speelveld te scheppen qua sociale-zekerheidsbijdragen, en dat zij derhalve uiteindelijk bevorderlijk zouden zijn voor de mededinging en de verdere liberalisering van de postsector. Voorts trok zij een parallel met de EDF-beschikking en merkte zij op dat La Poste geen ambtenaren meer in dienst nam en, gezien de ontwikkeling van de pensioenbijdragen, in de toekomst op een gelijk nivau zou komen met haar concurrenten wat de sociale-zekerheidsbijdragen betreft.

(164) In haar besluit van 25 januari 2012 betreffende steun voor de financiering van de pensioenlasten van ambtenaren bij Deutsche Post ([37]) heeft de Commissie, net als in haar La Poste-beschikking, onderzocht of de sociale-zekerheidsbijdragen van Deutsche Post vergelijkbaar waren met die van particuliere concurrenten. De Commissie stelde vast dat Deutsche Post, naast de pensioensteun, eveneens speciale prijsverhogingen voor postzegels mocht doorvoeren om de pensioenkosten van haar ambtenaren te financieren. Rekening houdend met deze extra maatregel waren de sociale-zekerheidsbijdragen die daadwerkelijk door Deutsche Post moesten worden betaald aanzienlijk lager dan die van particuliere concurrenten in bepaalde marktsegmenten. Daarom verklaarde de Commissie de pensioensteun gedeeltelijk onverenigbaar met de interne markt en gelastte zij Duitsland het onverenigbare deel van deze steun terug te vorderen.

(165) In haar op dezelfde dag met betrekking tot BPost vastgestelde besluit ([38]) stelde de Commissie vast dat de aan BPost verleende staatssteun in de vorm van de overname van pensioenverplichtingen ten aanzien van ambtenaren verenigbaar was met de interne markt op grond van artikel 107, lid 3, onder c), van het Verdrag omdat BPost hiermee slechts van historische pensioenlasten werd bevrijd zonder dat de onderneming hierdoor in een gunstiger positie kwam dan haar concurrenten wat betreft de sociale zekerheidsbijdragen. De Commissie stelde vast dat de sociale-zekerheidsbijdragen ten laste van de Belgische Post vergelijkbaar waren met die van particuliere concurrenten.

(166) Er zijn bepaalde parallellen tussen de onderhavige zaak betreffende RMG en eerdere jurisprudentie.

(167) Allereerst is er in alle gevallen sprake van een concreet economisch risico en ongelimiteerde verplichtingen: RMG draagt het economisch risico van een pensioenregeling die stamt uit de tijd toen RMG een overheidsbedrijf met een monopoliepositie was. De andere gevestigde postexploitanten droegen een vergelijkbaar economisch risico voordat zij van hun verplichtingen werden bevrijd, en hadden dezelfde nadelen ten opzichte van hun concurrenten. Alle gevallen betreffen steunontvangers in vergelijkbare situaties omdat hun pensioenregelingen aanzienlijk verschilden van die van hun concurrenten.

([37]) Nog niet gepubliceerd, zie persbericht IP/12/45 en MEMO/12/37 van 25 januari 2012.

([38]) Nog niet gepubliceerd, zie persbericht IP/12/45 en MEMO/12/38 van 25 januari 2012.

(168) Ten tweede is de Commissie van mening dat, evenals in de voornoemde gevallen, RMG bij uitblijven van enigerlei staatssteun ter verlichting van althans een gedeelte van haar pensioenverplichtingen, niet op eigen kracht zou kunnen concurreren. Immers, indien RMG het pensioentekort alleen zou moeten dragen, zou dit tot het faillissement van de onderneming leiden. Zoals reeds in overweging 29 is opgemerkt waren de bedrijfsactiva op de balans van RMG aan het eind van het boekjaar 2010-2011 negatief. Zelfs na de succesvolle uitvoering van het herstructureringsplan zouden de nettoverplichtingen van RMG zonder de pensioenmaatregel nog tenminste 2 000 miljoen GBP bedragen.

(169) Er zijn echter factoren waardoor de RMG-zaak zich onderscheidt van de voorgaande zaken.

(170) Allereerst verschillen de Britse pensioenregelingen aanzienlijk van die in andere lidstaten. De meeste bedrijfspensioenregelingen worden „uitbesteed" waardoor zij niet meer worden beheerd in het kader van de overheidspensioenregelingen die bekend staan als de „State Earnings Related Pension Scheme". De meeste grote werkgevers hebben hun eigen pensioenregelingen opgezet. Krachtens de Britse pensioenwetgeving moeten deze regelingen een recht op pensioen bieden dat aan bepaalde normen voldoet, en hebben werkgevers bepaalde verplichtingen om ervoor te zorgen dat de regelingen over toereikende middelen beschikken. Volgens de geldende boekhoudkundige normen (IAS) moeten werkgevers eventuele tekorten van dergelijke pensioenregelingen op hun balans opnemen.

(171) In dit opzicht is het RMPP in principe vergelijkbaar met pensioenfondsen van particuliere concurrenten. Het enige verschil tussen RMG en haar concurrenten betreft het feit dat het niveau van de pensioenverplichtingen — en dus het tekort van het RMPP — is ontstaan als gevolg van voorwaarden die in de monopolieperiode en op grond van de ambtenarenstatus van de werknemers, werden overeengekomen.

(172) Verder is er geen verschil tussen het personeel van RMG en de werknemers van particuliere concurrenten wat betreft de voorwaarden en het niveau van de overige sociale kosten (zoals de bijdragen aan de overheidspensioenregeling en de bijdragen voor ziektekosten- en werkloosheidsverzekering).

(173) Tenslotte zal RMG aansprakelijk blijven voor alle in de toekomst op te bouwen nieuwe verplichtingen evenals voor nieuwe verplichtingen die zouden kunnen voortvloeien uit een eventuele waardestijging van in het verleden opgebouwde pensioenrechten van huidige werknemers als gevolg van toekomstige loonsverhogingen die de inflatie overstijgen. Dit betekent dat de pensioenkosten voor recent opgebouwde pensioenrechten voor RMG gelijk zullen blijven. De aangemelde pensioenmaatregel zal derhalve slechts de historische pensioenverplichtingen verlagen tot 1 april 2012, de datum waarop zij

door de overheid worden overgenomen, terwijl RMG volledig aansprakelijk blijft voor een eventueel tekort dat na 1 april 2012 zou kunnen ontstaan uit recent opgebouwde pensioenrechten.

(174) Deze verschillen rechtvaardigen een aanpassing van de benadering die in eerdere gevallen is gevolgd om de verenigbaarheid van de betrokken maatregel te beoordelen en om daarbij rekening te houden met de specifieke kenmerken van de Britse pensioenregelingen. In de eerdere zaken werden de verplichte sociale-zekerheidsbijdragen (bv. de sociale-zekerheidsbijdrage voor pensioen, ziektekosten en werkloosheid) als ijkpunt gebruikt, maar dat is in het onderhavige geval niet wenselijk.

(175) Ten eerste moet, aangezien RMG — afgezien van de pensioenkosten — dezelfde kosten draagt als haar concurrenten wat de overige sociale verzekeringen betreft (de financieringsvoorwaarden voor ziektekosten- en werkloosheidsverzekering verschillen bijvoorbeeld niet van die van de concurrenten), de financiering van de pensioenverplichtingen als ijkpunt worden gebruikt. Er moet voor worden gezorgd dat de situatie van RMG, wat de verplichtingen inzake de financiering van pensioenregelingen betreft, vergelijkbaar is met die van haar concurrenten.

(176) Ten tweede heeft de Commissie in de voorgaande zaken betreffende gevestigde postexploitanten steun voor toekomstige sociale kosten goedgekeurd tot het niveau van de sociale-zekerheidsbijdragen van de concurrenten. De Britse hervorming gaat minder ver, maar houdt wel in dat RMG de volledige financiële aansprakelijkheid behoudt voor een eventueel tekort dat het gevolg is van de recent opgebouwde pensioenrechten. Daarom moet de vergelijking worden verricht op basis van de opgebouwde pensioenverplichtingen van RMG per 1 april 2012, de datum waarop de pensioenmaatregel van kracht werd.

(177) Ten derde is het niet eenvoudig één enkel ijkpunt te vinden voor de hoogte van de pensioenkosten van de concurrenten, omdat de door de pensioenfondsen geboden pensioenuitkeringen per onderneming verschillen. Elk pensioenfonds heeft afzonderlijke regelingen met de bijdragende ondernemingen. De vergelijking kan ten hoogste op basis van een gemiddelde van vergelijkbare pensioenfondsen verricht worden.

(178) Daarom zal de Commissie nagaan of RMG, als gevolg van de pensioenmaatregel, in een vergelijkbare situatie zal verkeren als haar concurrenten en andere Britse ondernemingen wat de aansprakelijkheid voor opgebouwde pensioentekorten betreft.

(179) Naar aanleiding van de opmerking van Deutsche Post dat bij de beoordeling in aanmerking moet worden genomen in hoeverre de pensioenkosten werden doorberekend door middel van hogere gereguleerde postzegelprijzen, heeft de Commissie de prijsbesluiten van de Britse toezichthouder op de postsector onderzocht. De Commissie stelt vast dat in het geval van RMG de pensioenkosten gelijkelijk waren verdeeld over de verschillende bedrijfssegmenten van RMG overeenkomstig algemeen aanvaarde beginselen op het gebied van kostentoewijzing. Dit houdt in dat zowel de prijsgereguleerde als de andere concurrerende diensten een passend deel van het pensioentekort hebben gedragen. Het is dus niet zo dat in het geval van RMG een onevenredig deel van de pensioenkosten via de gereguleerde prijzen is gefinancierd, ten voordele van de niet-prijsgereguleerde bedrijfsonderdelen. De Britse posttoezichthouder heeft ervoor gezorgd dat alle bedrijfsonderdelen van RMG gelijkelijk en evenredig hebben bijgedragen aan de financiering van het tekort van het RMPP en dat zij niet zijn begunstigd ten opzichte van concurrenten.

(180) De Commissie zal eerst de bewering van het Verenigd Koninkrijk onderzoeken dat het huidige tekort van het RMPP volledig kan worden overgenomen omdat het bedrag van de verplichtingen die een gevolg zijn van de genereuzere rechten die het RMPP aan zijn deelnemers bood, het bestaande tekort overtreft.

(181) Het Verenigd Koninkrijk heeft een studie overgelegd om haar bewering te staven dat het pensioentekort is veroorzaakt door abnormaal hoge pensioenverplichtingen. Deze studie raamt het niveau van abnormale verplichtingen van de pensioenregeling van Royal Mail op 12,7 miljard GBP wanneer deze worden vergeleken met de verplichtingen die zouden rusten op een pensioenfonds dat pensioenuitkeringen aanbiedt die overeenkomen met het wettelijke minimum. Er zou sprake zijn van een bedrag van 6,9 miljard GBP aan abnormale verplichtingen wanneer deze vergeleken worden met de gemiddelde verplichtingen van Britse pensioenfondsen. Aangezien de verplichtingen in beide gevallen hoger zouden zijn dan het huidige tekort van 4,5 miljard GBP, meent het Verenigd Koninkrijk dat een totale overname van het pensioentekort gerechtvaardigd is.

(182) Ten eerste verwerpt de Commissie de vergelijking met het wettelijk minimum omdat de voorgelegde gegevens betreffende de gemiddelde Britse pensioenregelingen duidelijk aantonen dat de meeste Britse pensioenregelingen uitkeringen bieden die aanzienlijk hoger zijn dan het wettelijke minimum.

(183) Ten tweede is de Commissie van mening dat de gemaakte vergelijking met de gemiddelde pensioenregelingen kritisch moet worden onderzocht omdat de kwaliteit en betrouwbaarheid van de verschillende elementen van de vergelijking uiteenlopen.

(miljard GBP)

		Kosten in vergelijking met gemiddelde pensioenregelingen
1	RMPP's pensioengerechtigde leeftijd van 60 jaar ten opzichte van de gemiddelde pensioenleeftijd van 63,5 jaar	3,5
2	Afvloeiingsuitkeringen	0,5
3	Herwaardering uitgestelde pensioenrechten voor werknemers die vóór 1991 de dienst hebben verlaten	1,1
4	Stijging van uitbetaalde pensioenen in verband met actieve dienst vóór 1997	1,9
	TOTAAL	6,9

(184) Vergeleken met de pensioengerechtigde leeftijd van 60 jaar van de deelnemers aan het RMPP, bedroeg de gemiddelde pensioengerechtigde leeftijd in het kader van de Britse particuliere pensioenregelingen in de periode 1990 tot en met 2010 63,5 jaar. Het verschil in pensioenkosten van 3,5 miljard GBP is berekend op basis van betrouwbare gegevens.

(185) De afvloeiingsuitkeringen van 0,5 miljard GBP in het kader van het RMPP zijn ongebruikelijk voor particuliere-sectorregelingen en worden beschouwd als pensioenkosten die de kosten van algemene pensioenregelingen overschrijden.

(186) Voor deelnemers aan Britse pensioenregelingen die vóór 1991 de actieve dienst hebben verlaten, zijn de pensioenregelingen niet verplicht op alle uitkeringen in de periode tussen de uitdiensttreding en de pensionering inflatietoeslagen toe te kennen. Het RMPP geeft echter inflatietoeslagen op alle uitkeringen aan de deelnemers die tot die categorie behoren. Het Verenigd Koninkrijk kon geen exacte cijfers overleggen betreffende particuliere-sectorregelingen die eveneens een herwaardering van uitgesteld pensioen toepassen voor werknemers die vóór 1991 zijn uitgetreden, maar het verzekert de Commissie dat een grote meerderheid van de regelingen deze herwaardering niet toepassen. Bij de berekening van de abnormale verplichtingen van 1,1 miljard GBP wordt er zonder voldoende rechtvaardiging van uitgegaan dat 75 % van alle particuliere-sectorregelingen dergelijke aanvullende toeslagen niet verlenen.

(187) In tegenstelling tot het RMPP behoeven pensioenen die vóór 1997 zijn opgebouwd over het algemeen niet te worden verhoogd wanneer de pensioenbetalingen aan de betrokken deelnemer van de regeling eenmaal zijn begonnen. 36 % van de particuliere-sectorregelingen garanderen echter pensioenverhogingen naargelang van de inflatie, zoals ook voor het RMPP geldt. De overige particuliere regelingen bieden geen gegarandeerde verhogingen van dezelfde omvang, maar in het verleden was het gebruikelijk dat de meeste regelingen op eigen initiatief verhogingen van dezelfde orde van grootte vaststelden als de gegarandeerde verhogingen. De Britse deskundige betwijfelt of deze handelwijze ook in de toekomst zal worden voortgezet omdat ook particuliere regelingen thans met tekorten kampen en wellicht zullen besluiten paal en perk te stellen aan deze discretionaire verhogingen. Het geraamde bedrag van de historische kosten van 1,9 miljard GBP hangt sterk af van de aannames betreffende de richting waarin de particuliere regelingen zich in de toekomst zullen ontwikkelen, en vormt derhalve de minst robuuste raming van de vier historische kostenposten.

(188) Zoals het Verenigd Koninkrijk zelf toegeeft, is er bij een analyse van historische kosten ten opzichte van een gemiddelde benchmark altijd sprake van een zekere benaderingsmarge gezien de diversiteit van de Britse pensioenregelingen en het gebrek aan gedetailleerde referentiegegevens betreffende de voorgaande 20 à 30 jaar. Het Verenigd Koninkrijk wijst er weliswaar op dat de ramingen van de vier posten op basis van de ervaring van hun deskundige als redelijk betrouwbaar kunnen worden beschouwd, maar merkt niettemin op dat de mate van betrouwbaarheid en het niveau van externe ondersteunende gegevens per post uiteenlopen.

(189) De Commissie is van oordeel dat de ramingen van de historische kosten wat de pensioengerechtigde leeftijd en de afvloeiingsvergoedingen betreft betrouwbaar zijn omdat zij op basis van objectieve gegevens zijn berekend. Het tussentijdse resultaat van haar beoordeling is derhalve dat de gegevens die door het Verenigd Koninkrijk zijn voorgelegd over het abnormale karakter van de pensioenverplichtingen voldoende bewijsmateriaal bevatten om een (gedeeltelijke) overname van het pensioentekort te rechtvaardigen, mits de steun beperkt bleef tot de historische kosten die uit deze twee elementen zijn voortgevloeid.

(190) Wat de overige elementen betreft, hangt het in hoge mate van de aannames van de deskundige af in hoeverre de verplichtingen abnormaal zijn. Hoewel de Commissie erkent dat het RMPP ruimere uitkeringen bood dan de gemiddelde particuliere pensioenregelingen, is het moeilijk om deze precies te kwantificeren.

(191) De Commissie concludeert derhalve dat, hoewel de ingediende studie gebaseerd is op redelijke aannames wat het abnormale karakter van de verplichtingen betreft die verband houden met vervroegde pensionering en ontslagvergoedingen, zij onvoldoende (historische) gegevens bevat met betrekking tot de andere factoren die deze abnormaal hoge kosten hebben veroorzaakt, en daarom niet betrouwbaar genoeg kan worden geacht om een volledige overname van het pensioentekort van het RMPP te rechtvaardigen.

(192) Bovendien is de Commissie van mening dat een volledige overname van het pensioentekort RMG in een betere positie zou brengen ten opzichte van haar concurrenten en andere Britse ondernemingen wat haar pensioenverplichtingen betreft. Immers, wanneer wordt gekeken naar de pensioentekorten die de 100 ondernemingen van de FTSE ([39]) op hun balans hebben, blijkt dat de grote meerderheid van deze ondernemingen met een vergelijkbaar profiel momenteel met pensioentekorten kampen als gevolg van de toenemende levensverwachting van de deelnemers aan de pensioenregelingen en de ongunstige situatie op de effectenmarkten.

([39]) De FTSE 100-Index is de index van de aandelenkoersen van de 100 grootste beursgenoteerde ondernemingen die aan de Londense effectenbeurs genoteerd staan.

(193) Om deze problemen met de beoordeling van de verenigbaarheid van de steun te overwinnen, heeft de Commissie het gemiddelde pensioentekort van ondernemingen met een soortgelijk profiel als dat van RMG onderzocht.

(194) Het Verenigd Koninkrijk stelt dat de verhouding tussen het pensioentekort en de ebitda (= winst vóór rente, belastingen, afschrijvingen en amortisatie) een maatstaf biedt voor de relatieve kosten van de pensioenverplichtingen en het vermogen van een onderneming om deze verplichtingen te financieren. Het Verenigd Koninkrijk heeft de meest recente beschikbare boekhoudkundige gegevens van 2011 met betrekking tot de pensioentekorten alsook de ebitda van de FTSE 100-ondernemingen voorgelegd. De Commissie stelt vast dat deze ondernemingen gemiddeld een pensioentekort hebben van [16 à 23 %] van de ebitda.

(195) Daarentegen is het pensioentekort van RMG aanzienlijk hoger dan haar ebitda — in 2011 was het pensioentekort van RMG bijvoorbeeld ruim 12 maal groter dan haar ebitda in het betrokken jaar. Aangezien de brievensector bijzonder arbeidsintensief is, is RMG met name blootgesteld aan de toegenomen pensioentekorten van de toegezegd-pensioenregelingen die RMG in de periode voor de liberalisering is aangegaan. In vergelijking met andere ondernemingen met een soortgelijk profiel bevindt RMG zich derhalve in een slechtere financiële situatie wat haar vermogen betreft om de pensioentekorten met lopende inkomsten te dekken.

(196) De Commissie meent dat de verhouding pensioentekort/ebitda, waarvan over het algemeen door Britse ondernemingen met een vergelijkbaar profiel als RMG wordt uitgegaan, een redelijk ijkpunt vormt voor het pensioentekort. Steun die verleend is om RMG van abnormale pensioenverplichtingen te bevrijden, kan derhalve als verenigbaar worden beschouwd, mits RMG na de toekenning van de steun verplichtingen op haar balans opneemt die qua omvang vergelijkbaar zijn met het pensioentekort dat een Britse onderneming van vergelijkbare grootte over het algemeen op haar balans heeft. Wanneer de FTSE 100-ondernemingen als referentiegroep worden gebruikt, die een gemiddelde verplichting op het gebied van pensioentekorten hebben van [16 tot 23 %] van hun ebitda, zou RMG derhalve eveneens een verplichting moeten opnemen voor een pensioentekort dat gelijk is aan [16 tot 23 %] van haar ebitda. Aldus blijft de overname van de pensioenverplichtingen beperkt tot dat deel van de pensioenkosten dat vergelijkbare particuliere ondernemingen over het algemeen niet hebben.

(197) Het Verenigd Koninkrijk heeft het pensioentekort van RMG ten opzichte van haar ebitda berekend op basis van de in 2011 gerealiseerde ebitda van de onderneming. De Commissie meent evenwel dat het onjuist is de ebitda van 2011 te gebruiken omdat deze, als gevolg van de financiële en operationele moeilijkheden van RMG, in 2011 bijzonder laag was.

(198) De Commissie vindt het daarom passend om als benchmark van het pensioentekort de verwachte gemiddelde ebitda te gebruiken over de periode 2010 tot en met 2015, om rekening te houden met de verwachte stijging van de winst van RMG in de komende jaren. De gemiddelde ebitda wordt geraamd op […] miljoen GBP, en het pensioentekort dat RMG op haar balans moet houden na de pensioenmaatregel bedraagt 150 miljoen GBP.

(199) Om de impact op de balans van RMG correct te ramen zijn nadere verduidelijkingen noodzakelijk:

i) aangezien de ijking wordt uitgevoerd met betrekking tot de totale blootstelling van een onderneming aan haar pensioentekort, zijn in het uit de ijking voortvloeiende tekort van 150 miljoen GBP de tekorten van alle pensioenregelingen begrepen die door RMG momenteel worden gefinancierd;

ii) de ijkingswaarde van 150 miljoen GBP vertegenwoordigt de totale aansprakelijkheid van RMG voor in het verleden opgebouwde pensioentekorten per 1 april 2012, de datum van de overname, overeenkomstig de algemeen aanvaarde IAS-regels.

Conclusies

(200) De Commissie is van oordeel dat de pensioenmaatregel, om als verenigbaar met de interne markt te worden beschouwd op grond van artikel 107, lid 3, onder c), van het Verdrag, zodanig moet worden beperkt dat RMG aansprakelijk blijft voor een pensioentekort dat overeenkomt met het gemiddelde pensioentekort dat Britse ondernemingen met een vergelijkbaar profiel op hun balans hebben. Wordt derhalve het gemiddelde pensioentekort van de FTSE 100-ondernemingen als ijkpunt genomen, dan moet de overname van de pensioenverplichtingen ingevolge artikel 107, lid 3, onder c), als compensatie voor pensioenlasten uit het verleden, op zodanige wijze worden beperkt dat RMG op 1 april 2012, de datum van de overname, een verplichting van 150 miljoen GBP op haar balans houdt voor de opgebouwde tekorten van de pensioenregelingen die RMG financiert.

(201) Verder merkt de Commissie op dat de pensioenmaatregel, in tegenstelling wat in eerdere zaken het geval was, geen invloed zal hebben op de lopende pensioenlasten van RMG omdat de maatregel slechts van toepassing is op het pensioentekort dat vóór 1 april 2012 is opgebouwd. Aangezien het RMPP op 31 maart 2008 voor nieuwe deelnemers werd gesloten en de huidige actieve deelnemers van het RMPP hebben ingestemd met een verlaging van hun pensioenuitkeringen, zullen de toegezegd-pensioenverplichtingen van RMG geleidelijk afnemen. De Commissie meent daarom dat RMG in de toekomst geen steun mag ontvangen als compensatie voor historische kosten met betrekking tot pensioenverplichtingen die na 31 maart 2012 ten aanzien van deelnemers aan het RMPP zijn ontstaan.

(202) Volgens de Commissie wordt, wanneer deze voorwaarden in acht worden genomen, voorkomen dat RMG er dankzij de pensioenmaatregel beter voorstaat dan haar concurrenten wat de aansprakelijkheid voor het opgebouwde pensioentekort en de betaling van de lopende pensioenlasten betreft.

5.2.2. *Verenigbaarheid van de schuldreductiemaatregelen op grond van de richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun*

(203) Volgens de richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun moet steun, om verenigbaar te zijn op grond van artikel 107, lid 3, onder c), van het Verdrag, voldoen aan de onder 3.2.2. van de richtsnoeren vermelde criteria:

Kwalificatie van de onderneming

(204) Volgens de richtsnoeren wordt een onderneming als een onderneming in moeilijkheden beschouwd wanneer zijn niet in staat is - noch met haar eigen middelen, noch met middelen die haar eigenaren/aandeelhouders of haar schuldeisers bereid zijn in te brengen - de verliezen te stelpen die, zonder externe steun van de overheid, op korte of middellange termijn vrijwel zeker tot het faillissement van de onderneming zouden leiden. De richtsnoeren sommen een aantal typische symptomen van een dergelijke onderneming op, zoals een toenemende schuldenlast en een vermindering of een verdwijning van de waarde van de nettoactiva.

(205) Zoals reeds in punt 3.4 van het inleidingsbesluit is opgemerkt, is RMG een onderneming in moeilijkheden volgens de definitie van punt 2.1 van de richtsnoeren omdat zij de typische symptomen van een dergelijke onderneming vertoont, zoals een negatief vermogenssaldo van circa 3 000 miljoen GBP in maart 2011, met 3 % dalende inkomsten van 2008 tot 2011, en een negatieve kasstroom vóór rente van circa […] miljoen GBP in het boekjaar 2011/2012.

(206) Hoewel de pensioenmaatregel, die de Commissie als verenigbare steun beschouwt voor de compensatie van historische pensioenlasten op grond van artikel 107, lid 3, onder c), van het Verdrag voor zover de steun beperkt blijft in die zin dat RMG 150 miljoen GBP op haar balans houdt, de verplichtingen van RMG zal verminderen en de cash-flowpositie van de onderneming zal verbeteren, zullen de financiële moeilijkheden van RMG niet zijn opgelost. Zelfs na de pensioenmaatregel zal de cashflow vóór rente van RMG naar verwachting negatief blijven of slechts licht positief worden. Hoe dan ook zou RMG niet in staat zijn haar schuldfaciliteiten van […] miljoen GBP terug te betalen wanneer zij vervallen in […]. Evenzo zou RMG, hoewel haar balans na de pensioenmaatregel naar verwachting een netto-vermogenssaldo van […] miljoen GBP zal vertonen, geen voldoende hoge kredietwaardigheidsbeoordeling kunnen krijgen om middelen op de financiële markten te kunnen opnemen.

(207) Gezien het bovenstaande is de Commissie van oordeel dat RMG als een „onderneming in moeilijkheden" moet worden beschouwd in de zin van de richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun, en derhalve in aanmerking komt voor herstructureringssteun.

Herstructureringsplan en herstel van de levensvatbaarheid

(208) Volgens de punten 34 tot en met 37 van de richtsnoeren is de toekenning van steun afhankelijk van de tenuitvoerlegging van een herstructureringsplan dat door de Commissie is goedgekeurd en waartoe de betrokken lidstaat zich verbindt. Het herstructureringsplan moet in detail de problemen analyseren die tot de moeilijkheden hebben geleid en moet aangeven hoe de levensvatbaarheid op lange termijn en de gezondheid van de onderneming binnen een redelijk tijdsbestek kunnen worden hersteld. Er moet voor worden gezorgd dat de herstructureringsmaatregelen geschikt zijn om de problemen van de onderneming aan te pakken en haar in staat stellen de overgang te maken naar een nieuwe structuur waardoor zij op eigen benen kan staan. De verbetering van de levensvatbaarheid moet voornamelijk tot stand komen door middel van interne maatregelen.

(209) De looptijd van het herstructureringsplan moet zo kort mogelijk zijn en het plan moet gebaseerd zijn op realistische veronderstellingen betreffende de toekomstige bedrijfsomstandigheden. Het verwachte rendement op eigen vermogen dient voldoende te zijn om de geherstructureerde onderneming in staat te stellen op eigen kracht op de markt te concurreren.

(210) Het geactualiseerde herstructureringsplan dat door het Verenigd Koninkrijk bij de Commissie is ingediend bestrijkt de periode 2010/2015.

(211) RMG is inderdaad in het boekjaar 2010/2011 begonnen met het vaststellen van belangrijke maatregelen om haar efficiëntieproblemen in het brievensegment aan te pakken. In 2010 begon RMG op grotere schaal verliesgevende postkantoren te sluiten, nieuwe machines in bedrijf te nemen voor de automatisering van haar sorteeractiviteiten en de distributiecentra te reorganiseren overeenkomstig het efficiëntieprogramma in het kader van „World Class Mail".

(212) Verder heeft het Verenigd Koninkrijk in 2010 in het prenotificatiestadium contacten aangeknoopt met de Commissie om informatie te verstrekken over de voorgenomen herstructureringsmaatregelen en de noodzaak om herstructureringssteun te verlenen.

(213) Vanaf 2010 heeft RMG omvangrijke herstructureringsmaatregelen doorgevoerd zoals in het herstructureringsplan beschreven, die een radicale wijziging hebben gebracht in de brievenactiviteiten van RMG. Met deze maatregelen wordt de inefficiëntie van de brievenactiviteiten (overbezetting, onvoldoende automatisering, te veel sorteercentra) ten opzichte van andere Europese gevestigde postbedrijven die deze moderniseringsinspanningen reeds achter de rug hebben en financieel gezond zijn, aangepakt.

(214) De voorgenomen operationele modernisering van RMG houdt in dat op alle gebieden veranderingen worden doorgevoerd, en zal aanzienlijke kostenbesparingen voor de onderneming opleveren dankzij de invoering van nieuwe technologieën en doeltreffender werkmethoden. Zo zal RMG het gehele brievennetwerk organiseren naar het voorbeeld van „World Class Mail", waarmee wordt beoogd de productiviteit te verhogen door de invoering van beste praktijken. Verwacht wordt dat de operationele modernisering tegen 2014/2015 jaarlijks kostenbesparingen van […] miljoen GBP (loonsverhogingen buiten beschouwing gelaten) zal opleveren, op basis van een personeelsinkrimping van […].

(215) De Commissie komt daarom tot de conclusie dat het geactualiseerde herstructureringsplan de zwakke punten van de brievenactiviteiten van RMG op adequate wijze aanpakt en RMG in staat stelt de overgang te maken naar een nieuwe en duurzame structuur. De verbetering van de winstgevendheid van RMG komt tot stand door middel van interne maatregelen (bijvoorbeeld de sluiting van postsorteercentra, de stroomlijning van interne procedures en een aanzienlijke inkrimping van het personeelsbestand) die de productiviteit van RMG in een teruglopende brievenmarkt zullen verhogen.

(216) Verder merkt de Commissie op dat, volgens de richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun, het herstructureringsplan ervoor moet zorgen dat de levensvatbaarheid van de onderneming op lange termijn wordt hersteld. Aangezien het herstructureringsplan aantoont dat RMG reeds aan het eind van het boekjaar 2014/2015, in maart 2015, voldoende winstgevend zal zijn om haar bedrijfsactiviteiten voort te zetten, behoeft na maart 2015 geen verdere steun meer te worden verleend.

(217) De levensvatbaarheid zal derhalve worden hersteld in een herstructureringsperiode van vijf jaar, wat de Commissie een redelijk tijdsbestek acht ([40]). Het lijkt in dit geval niet mogelijk de levensvatbaarheid van RMG op lange termijn sneller te herstellen gezien de schaal van de herstructurering — waaronder een ingrijpende transformatie van de bedrijfsactiviteiten, een personeelsinkrimping en de sluiting van een zeer groot aantal postcentra — terwijl tegelijkertijd een permanent aanbod van universele diensten gewaarborgd moet worden.

(218) Wat de aannames inzake de ontwikkeling van vraag een aanbod op de relevante markten betreft, wijst de Commissie erop dat in het basisscenario van het herstructureringsplan (zie overweging (76)) reeds wordt uitgegaan van een jaarlijkse afname van de vraag op de brievenmarkt met […]. Gezien de vervanging van traditionele brievenpost door e-mail stemt de Commissie ermee in de prognoses te baseren op een aanzienlijke vermindering van het brievenvolume. Het Verenigd Koninkrijk heeft tevens financiële prognoses van RMG voorgelegd waarbij van meer pessimistische of optimistische scenario's werd uitgegaan. Volgens het pessimistische scenario zou de jaarlijkse teruggang van de brievenactiviteiten […] per jaar bedragen in plaats van […], terwijl in het optimistische scenario wordt uitgegaan van een jaarlijkse daling met slechts […]. De verwachte vraag zou derhalve volgens het pessimistische scenario […] sneller, en volgens het optimistische scenario […] trager afnemen dan volgens het basisscenario. De Commissie meent dat deze projecties een realistisch beeld geven met een voldoende breed spectrum van mogelijke resultaten (het verwachte brievenvolume zou bijvoorbeeld na 10 jaar binnen een marge van […] van het huidige volume van RMG liggen).

(219) Volgens het basisscenario zou RMG in […] kostendekkend worden en na maart 2015 een rendement van […] % van het geïnvesteerd vermogen bereiken. Vergeleken met de gevestigde postexploitanten in andere lidstaten en particuliere Britse ondernemingen ([41]), ligt het verwachte rendement van RMG binnen de marge van de rendementen die door deze ondernemingen momenteel worden gehaald. Daar RMG dankzij de herstructureringsmaatregelen een vergelijkbaar niveau van operationele efficiëntie zal bereiken als dat van andere postexploitanten, kan redelijkerwijs worden aangenomen dat RMG op lange termijn ongeveer dezelfde winst zal behalen als haar concurrenten.

(220) Uitgaande van het pessimistische scenario wordt verwacht dat RMG in het boekjaar […] kostendekkend zal worden en vanaf 2015 een voor de financiering van haar activiteiten toereikende rentabiliteit zal bereiken met een rendement van […] van het geïnvesteerd vermogen. RMG zal derhalve ook onder minder gunstige marktvoorwaarden op lange termijn levensvatbaar worden.

(221) Gezien het bovenstaande is de Commissie van mening dat het herstructureringsplan op realistische veronderstellingen is gebaseerd. De aannames die zijn voorgelegd met betrekking tot de marktontwikkeling zijn aannemelijk en de in het herstructureringsplan opgenomen prognoses met betrekking tot de positieve ontwikkeling van de algemene resultaten van RMG lijken derhalve geloofwaardig.

(222) Na het geactualiseerde herstructureringsplan te hebben onderzocht en gecontroleerd komt de Commissie tot de conclusie dat het voldoet aan de vereisten van de punten 34 tot en met 37 van de richtnoeren reddings- en herstructureringssteun, en dat het met name de levensvatbaarheid van RMG in de zin van de richtsnoeren zal herstellen.

Eigen bijdrage en beperking van de steun tot het noodzakelijke minimum

(223) Krachtens de punten 43 tot en met 45 van de richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun moet het steunbedrag tot het strikt noodzakelijke minimum worden beperkt en wordt van de steunontvangende onderneming verwacht dat zij uit eigen middelen of door externe financiering tegen marktvoorwaarden een belangrijke bijdrage aan het herstructureringsplan levert. De richtsnoeren stellen duidelijk dat een aanzienlijk deel van de herstructurering met eigen middelen moet worden gefinancierd, zo nodig door de verkoop van activa die voor het voortbestaan van de onderneming niet onontbeerlijk zijn of door externe financiering tegen marktvoorwaarden. Deze bijdrage moet reëel en zo hoog mogelijk zijn, en ten minste 50 % in het geval van grote ondernemingen. De Commissie beschouwt RMG als grote onderneming in de zin van de richtsnoeren.

([40]) Ook in eerdere gevallen heeft de Commissie een herstructureringsperiode van vijf jaar of meer aanvaard, bijvoorbeeld in haar beschikking in de zaak *Austrian Airlines* (PB L 59 van 9.3.2010, blz. 1), met name punt 296 (herstructureringsperiode van 6 jaar).

([41]) Het Verenigd Koninkrijk heeft vergelijkende gegevens ingediend met betrekking tot de winstgevendheid van andere postexploitanten in het Verenigd Koninkrijk en Europa.

(224) In het inleidingsbesluit had de Commissie twijfels geuit over de omvang van de financiële middelen die nodig waren om de herstructurering uit te voeren. Gedurende het onderzoek hebben de Britse autoriteiten een meer gedetailleerde lijst van herstructureringskosten ingediend:

(miljoen GBP)

		2010/2015 Voorstel VK	2010/2015 Beoordeling door de Commissie
Kosten personeelsherstructurering		[…]	[…]
— Afvloeiingskosten	[…]		
— Reis- en outplacementkosten	[…]		
— Uitzonderlijke eenmalige uitkeringen	[…]		
Kosten capaciteitsherstructurering		[…]	[…]
— Vermindering postcentra	[…]		
— Flexibele bezorgingsmethoden	[…]		
— Sortering op loopvolgorde	[…]		
— Overige investeringen	[…]		
— Intelligente brievensorteermachines	[…]		
— Pakketsortering	[…]		
IT herstructureringskosten		[…]	[…]
Overname pensioentekort		150	**150**
Uitzonderlijke herstructureringskosten in verband met de scheiding van Royal Mail en Post Office Limited		[…]	**0**
Totaal		2 357	**2 179**

(225) Hierbij merkt de Commissie op dat niet alle kosten automatisch als herstructureringskosten moeten worden aangemerkt. Volgens de Commissie houden de kosten inzake de scheiding van POL geen verband met de herstructurering van de brievenactiviteiten van RMG maar veeleer met de toekomstige privatisering van RMG, en kunnen deze kosten daarom niet als subsidiabele herstructureringskosten worden aanvaard.

(226) De Commissie beschouwt echter alle kosten die verband houden met de personeels-, de capaciteits- en de IT-herstructurering als subsidiabel omdat zij noodzakelijk zijn om de brievenactiviteiten van RMG op een in de sector gebruikelijk niveau te brengen en voldoende winstgevend te maken. Verder aanvaardt de Commissie de overname van het resterende pensioentekort als subsidiabele financiële herstructureringskosten om op lange termijn levensvatbaarheid te bereiken.

(227) De herstructureringskosten houden in de eerste plaats verband met de activiteiten van RMG op het gebied van de brievenpost, die van het grootste belang zijn voor zowel de instandhouding van de universele postdienst als voor de functie van RMG als verlener van downstreamtoegang aan de overige postexploitanten. Zowel de herstructureringskosten met betrekking tot het personeel als met betrekking tot de capaciteit betreffen uitsluitend de modernisering van de sorteercentra en de downstream-brievenbezorging (bijvoorbeeld „de laatste kilometer" naar de klanten). Beide faciliteiten zijn van cruciaal belang voor concurrenten die hun brieven bij de sorteercentra inleveren voor uiteindelijke bezorging aan de klant omdat zij zelf niet over downstream-bezorgingsnetwerken beschikken.

(228) De kosten voor personeelsherstructurering omvatten onder meer afvloeiingskosten van […] miljoen GBP voor werknemers die moeten vertrekken als gevolg van de sluiting van sorteercentra en de rationalisering van de externe bezorging, en […] miljoen GBP aan reis- en outplacementkosten voor werknemers die in dienst zijn gehouden maar thans op een andere locatie werkzaam zijn.

(229) De capaciteitsherstructurering bestaat in de automatisering van de sorteercentra en de invoering van nieuwe bezorgmethoden om de bedrijfsactiviteiten efficiënter te maken. Tot de grootste kostenposten in verband met de capaciteitsherstructurering behoren onder meer:

i) […] miljoen GBP voor de rationalisatie van de vastgoedbezittingen waarbij het aantal postcentra wordt gereduceerd van 64 in maart 2010 tot […] in maart 2015;

ii) […] miljoen GBP voor de invoering van nieuwe en meer flexibele bezorgingsmethoden;

iii) […] miljoen GBP voor de investering in nieuwe sorteermachines zoals loopvolgorde-sorteermachines.

(230) De Commissie concludeert derhalve dat, gezien het eigenbijdragevereiste van 50 % voor grote ondernemingen, de herstructureringssteun niet hoger mag zijn dan 50 % van 2 179 miljoen GBP.

(231) De Commissie vroeg zich in haar inleidingsbesluit tevens af of RMG wel een aanzienlijke eigen bijdrage aan de herstructurering zou leveren zoals in punt 44 van de richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun wordt voorgeschreven.

(232) In antwoord op de door de Commissie in haar inleidingsbesluit geopperde bezwaren hebben de Britse autoriteiten nadere details verstrekt met betrekking tot de bedragen die als eigen bijdrage van RMG aan de herstructureringskosten worden beschouwd.

(233) Volgens de meest recente informatie zou RMG bijdragen in de financiering van de kosten van de herstructureringsmaatregelen voor 2010-2015 door de verkoop van activa en extra vrijgegeven middelen van de geblokkeerde rekening, en wel als volgt:

(miljoen GBP)

Verkoop van activa	[…]
Vrijgegeven middelen van de geblokkeerde rekening	[…]
Totaal eigen bijdrage	1 090

(234) Tot de te verkopen activa behoren aandelen in andere ondernemingen evenals vastgoedbezittingen die niet essentieel zijn voor het voortbestaan van RMG. Bovendien heeft RMG vastgoedbezittingen, voertuigen en uitrusting van de hand gedaan, of zal deze nog van de hand doen, die weliswaar essentieel zijn voor haar activiteiten maar die vervolgens worden teruggeleased. De volledige lijst bevat de volgende elementen:

i) verkoop van een deelneming van 20 % in Camelot plc, de exploitant van de Britse nationale loterij, aan een Canadees pensioenfonds (OTPP) in juni 2010;

ii) afstoting van Romec Services Limited in april 2011;

iii) verkoop, of verkoop en leaseback van een aantal postcentra en andere eigendommen. Dit omvat de verkoop of verkoop en leaseback van gebouwen in Londen, waaronder de […]. In het kader van dit verkoop- en leasebackprogramma heeft RMG deze bezittingen afgestoten of zal zij deze afstoten, met het recht om ze terug te leasen;

iv) verkoop van overtollige grond; en

v) verkoop en leaseback van uitrusting en voertuigen.

(235) De waarde van de verkopen die reeds hebben plaatsgevonden is gebaseerd op de daadwerkelijke opbrengsten van deze verkopen (een bedrag van […] miljoen GBP), maar de geraamde opbrengst van de toekomstige verkopen zijn aan de conservatieve kant en zijn gebaseerd op de ervaringen van RMG met recente verkooptransacties.

(236) Verder worden financiële middelen gegenereerd door de geblokkeerde pensioenrekening van RMG vrij te geven zodra de pensioenmaatregel op 1 april 2012 van kracht is geworden. Aangezien de pensioenbeheerder niet langer aanspraak zal maken op de zekerheid die de gebokkeerde rekening biedt, zal het bedrag dat op deze rekening staat teruggaan naar RMG. Verwacht wordt dat de rente op het op deze rekening staande bedrag (150 miljoen GBP) op die datum zal zijn opgelopen tot […] miljoen GBP (resulterend in een totale waarde van […] miljoen GBP).

(237) Na te hebben vastgesteld dat de maatregelen inzake de eigen bijdrage van RMG reeds ten uitvoer zijn gelegd of in maart 2015 ten uitvoer zullen zijn gelegd, en dat, zoals door het Verenigd Koninkrijk is bevestigd, de verkopen tegen marktvoorwaarden worden verricht, kan de Commissie ermee instemmen dat het bedrag van 1 090 miljoen GBP een eigen bijdrage aan het herstructureringsplan vormt. Uit de toetsing van de eigen bijdrage aan de subsidiabele herstructureringskosten blijkt dat 50 % van de herstructureringskosten uit de eigen bijdrage van RMG wordt gefinancierd en dat derhalve aan het eigen-bijdragevereiste voor grote ondernemingen in de zin van de richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun, is voldaan.

(238) Gezien de eigen bijdrage van RMG concludeert de Commissie dan ook dat de steun in de vorm van schuldreductiemaatregelen ten bedrage van 1 089 miljoen GBP beperkt blijft tot het strikte minimum van de noodzakelijke herstructureringskosten. In vergelijking tot de oorspronkelijke aanmelding van schuldreductiemaatregelen van 1 700 miljoen GBP en de bijkomende doorlopend-kredietfaciliteit van 200 miljoen GBP, is de herstructureringssteun in de vorm van een schuldreductie van maximaal 1 089 miljoen GBP thans beperkt tot 50 % van de noodzakelijke herstructureringskosten voor de periode maart 2010 tot maart 2015. De aanzienlijke verlaging van het steunbedrag in vergelijking met het oorspronkelijk aangemelde bedrag garandeert dat RMG na de voltooiing van het herstructureringsplan in maart 2015 geen overtollige middelen zal overhouden.

Voorkoming van ongerechtvaardigde vervalsing van de mededinging (compenserende maatregelen)

(239) Krachtens de punten 38 tot en met 42 van de richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun moeten maatregelen worden genomen om eventuele ongunstige effecten van de steun voor de concurrenten zo veel mogelijk te beperken. De steun mag geen ongerechtvaardigde vervalsing van de mededinging veroorzaken. Dit betekent gewoonlijk een beperking van de aanwezigheid van de onderneming op de betrokken markten tegen het einde van de herstructureringsperiode. De verplichte beperking of reductie van de aanwezigheid van de onderneming op de relevante markt vormt een compenserende factor ten gunste van de concurrenten. Deze beperking moet in verhouding staan tot de mededingingsverstorende effecten van de steun en met name tot het relatieve belang van de onderneming op haar markt of haar markten.

(240) Ten eerste wijst de Commissie erop dat RMG op dit moment, gezien de bestaande regelgevingsvoorwaarden inzake toegang tot haar bezorgingsnetwerk, een onontbeerlijke zakelijke partner is van andere Britse postexploitanten omdat zij de brieven van de concurrenten op de „laatste kilometer" aan de klanten bezorgt. RMG vervult derhalve een voor de werking van de Britse postmarkt essentiële functie die momenteel voornamelijk gebaseerd is op upstreamconcurrentie en niet op concurrentie bij de „end-to-end"-bezorging. Verder blijkt het belang van RMG voor de postsector duidelijk uit de opmerkingen van haar concurrenten, die de noodzaak van een gezond en solide RMG benadrukken met het oog op downstreambezorging van brieven en daarmee de instandhouding van de universele-dienstverlening. De herstructurering van RMG zal daarom economische voordelen hebben voor de gehele Britse postsector en zal alle leveranciers van postdiensten in staat stellen betere en meer efficiënte diensten aan te bieden.

(241) Daarom moet de Commissie bij de vaststelling van het vereiste niveau van compenserende maatregelen rekening houden met de bijzondere rol van RMG in de Britse postsector als leverancier van universele diensten en toegangverlener voor alle Britse postbedrijven.

(242) In dit verband moet worden benadrukt dat de aanzienlijk verlaagde herstructureringssteun — vergeleken met de oorspronkelijk door het Verenigd Koninkrijk aangemelde herstructureringssteunmaatregelen van meer dan 1 700 miljoen GBP — voornamelijk zullen worden gebruikt om de werking van het downstreamnetwerk van RMG te waarborgen, dat van cruciaal belang is om een permanent aanbod van universele postdiensten te waarborgen en ervoor te zorgen dat zo nodig toegang tot haar bezorgingsnetwerk wordt verleend overeenkomstig artikel 38 van de Postal Services Act en de daaropvolgende regelgeving (zie hieronder).

(243) Zoals in overweging (227) is uiteengezet, is de schuldreductiemaatregel van 1 089 miljoen GBP voornamelijk bedoeld voor de herstructurering van de essentiële downstreamactiviteiten van RMG (bijvoorbeeld sorteercentra, bezorging op de „laatste kilometer"). Zowel de kosten voor de personeelsherstructurering van […] miljoen GBP als de kosten voor de capaciteitsherstructurering van […] miljoen GBP hebben uitsluitend betrekking op de downstreamactiviteiten die cruciaal zijn voor de universele-dienstverlening en de brievenactiviteiten van de concurrenten. Ook de resterende herstructureringskosten zijn grotendeels gerelateerd aan deze downstreamactiviteiten.

(244) Gezien de sleutelrol van RMG wat de downstream-brievenbezorging betreft die van groot belang is voor alle Britse postbedrijven, lijkt de herstructurering van RMG slechts een beperkt vervalsend effect te hebben op de huidige structuur van de Britse postsector. De herstructurering van het downstreamnetwerk van RMG zal een efficiëntere en meer betaalbare dienstverlening tot stand brengen zowel voor het algemene publiek als voor de overige Britse postbedrijven die gebruik moeten maken van de toegang tot het downstreamnetwerk van RMG, zoals in de desbetreffende regelgeving is vastgelegd.

(245) De Commissie heeft vastgesteld dat de toegang tot het downstreamnetwerk van RMG voor de overige Britse postbedrijven gehandhaafd zal blijven. De bevoegde toezichthouder — het „Office of Communications" (hierna „Ofcom" genoemd) — heeft voorgesteld aan RMG gedurende de volgende regelgevingsperiode van zeven jaar welke op 1 april 2012 ingaat, toegangsvoorwaarden op te leggen, op grond waarvan onder meer aan de volgende criteria moet worden voldaan ([42]):

i) RMG verleent andere postbedrijven op met redenen omkleed verzoek toegang onder billijke en redelijke voorwaarden;

([42]) Wettelijke aanmelding van voorstellen om een regelgevingsvoorwaarde op te leggen overeenkomstig de Postal Services Act 2011; zie bijlage 12 bij het raadplegingsdocument van Ofcom „Review of regulatory conditions - postal regulation', gepubliceerd op 13 december 2011.

ii) RMG onthoudt zich van onrechtmatige discriminatie ([43]);

iii) RMG verkrijgt geen oneerlijk commercieel voordeel bij het verlenen van toegang tot het netwerk en maakt niet in haar eigen voordeel gebruik van informatie waarover zij beschikt als gevolg van het verlenen van toegang;

iv) RMG stelt toegangsprijzen vast waarbij zij een minimummarge aanhoudt tussen de toegangsprijzen en de analoge retaildiensten om te voorkomen dat andere postbedrijven door margin squeeze ervan worden weerhouden met RMG te concurreren.

(246) De Commissie is van oordeel dat deze voorwaarden de uitoefening van marktmacht door RMG daadwerkelijk zullen beperken en de toegang van concurrenten tot het downstreamnetwerk van RMG adequaat zullen beschermen. Zij zorgen er derhalve voor dat andere Britse postbedrijven op eigen kracht op de upstreammarkten met RMG kunnen concurreren en hun sterke aanwezigheid op de upstreammarkt kunnen behouden of zelfs verder uitbreiden. De Commissie is derhalve van oordeel dat deze voorwaarden als een passende compenserende maatregel kunnen worden beschouwd ten behoeve van de concurrenten van RMG, waardoor de nadelige effecten van de steun worden verzacht.

(247) In dit verband neemt de Commissie nota van het feit dat […] Ofcom, overeenkomstig zijn voorstellen, een besluit zal nemen over de voorwaarden inzake verplichte toegang voor de volgende zeven jaar.

(248) Aangezien de herstructureringssteun in wezen beperkt blijft tot de downstreamactiviteiten die het algemeen belang evenals het belang van andere Britse postbedrijven dienen en de positie van RMG op andere upstreambrievenmarkten of op de markten voor koeriersdiensten niet versterkt, is de Commissie van oordeel dat de herstructureringssteun beperkte verstorende effecten zal hebben ten nadele van de concurrenten.

(249) Ten tweede voorziet het herstructureringsplan in een aanzienlijke beperking van het personeelsbestand als gevolg van de technische veranderingen en de automatisering in de postsector. De Commissie merkt in dit verband op dat zij over het algemeen een gunstig standpunt inneemt ten aanzien van staatssteun om de sociale kosten van herstructurering te dekken. Volgens punt 64 van de richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun heeft de Commissie a priori geen bezwaar tegen dit soort steun wanneer deze aan ondernemingen in moeilijkheden wordt toegekend; de steun brengt immers economische voordelen mee die verder gaan dan de belangen van de betrokken onderneming, daar hij structurele veranderingen mogelijk maakt en problemen helpt te verzachten.

(250) De Commissie merkt op dat een groot deel van de herstructureringskosten afvloeiingskosten evenals reis- en outplacementkosten betreffen die voortvloeien uit overeenkomsten met de vakbond. Anderzijds komt steun die wordt verleend om deze arbeidsgerelateerde kosten te financieren niet alleen aan RMG ten goede maar ook aan de overtollige werknemers. De Commissie is derhalve van mening dat deze steun voor de personeelsherstructurering structurele veranderingen mogelijk maakt en problemen helpt verzachten.

(251) Ten derde merkt de Commissie op dat RMG POL zal afstoten. Met het oog op de toekomstige privatisering van RMG, waarna RMG en POL verschillende eigenaars zullen hebben, zal RMG de rechtstreekse zeggenschap over de retailactiviteiten van POL verliezen, wat haar marktpositie zal verzwakken. Er moet met name op worden gewezen dat de overeenkomst tussen RMG en POL beperkt is tot tien jaar […].

(252) In tegenstelling tot de huidige situatie zal RMG geen gebruik meer kunnen maken van een retailnetwerk dat onder haar rechtstreekse zeggenschap staat maar zal zij, net als al haar concurrenten, moeten onderhandelen en haar retailactiviteiten met een onafhankelijke derde partij contractueel moeten vastleggen (vergelijkbaar met het netwerk van dienstenpunten van DHL dat bestaat uit onafhankelijke retailwinkels (zoals bijvoorbeeld de winkels WHSmith en Staples)). Daarmee komt RMG in dezelfde positie als haar concurrenten en zal zij niet meer kunnen profiteren van het feit dat zij een volwaardig retailnetwerk bezit. RMG zal met name niet langer kunnen besluiten welke andere diensten en producten (bijvoorbeeld bankdiensten) POL zal aanbieden, wat betekent dat RMG op andere markten aan macht moet inboeten. De Commissie is daarom van mening dat de afstoting van POL de aanwezigheid van RMG op de Britse postmarkt zal beperken en kan worden beschouwd als een maatregel die de gevolgen van de herstructureringssteun voor de concurrenten van RMG verzacht.

(253) In het licht van de positieve effecten van het efficiëntere downstreamnetwerk van RMG voor het algemene publiek, dat aangewezen is op RMG als leverancier van universele postdiensten, en voor alle Britse postbedrijven, die toegang tot het downstreamnetwerk van RMG moeten hebben om hun brieven aan hun klanten te bezorgen, en gezien het feit dat een aanzienlijk deel van de herstructureringskosten ten goede komt aan overtollige werknemers, en dat POL wordt afgestoten, is de Commissie van oordeel dat de vervalsing van de mededinging als gevolg van de herstructureringssteun vrij beperkt blijft zodat geen verdere compenserende maatregelen nodig zijn.

([43]) RMG kan worden geacht onrechtmatige discriminatie aan de dag te leggen indien zij op oneerlijke wijze een door haarzelf verrichte activiteit begunstigt zodat zij andere postbedrijven vanuit het oogpunt van de mededinging benadeelt.

Eenmaligheid

(254) Tenslotte is voldaan aan de voorwaarde van eenmaligheid als bepaald in punt 72 en volgende van de richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun, omdat RMG in het verleden geen reddings- of herstructureringssteun heeft ontvangen.

Uitvoering en controle

(255) Krachtens punt 47 van de richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun, moet RMG het herstructureringsplan volledig uitvoeren, en het Verenigd Koninkrijk heeft zich ertoe verbonden deze verplichting na te komen. De Commissie moet op de hoogte worden gehouden van de vorderingen die bij de uitvoering van het herstructureringsplan worden gemaakt overeenkomstig de punten 49 en 50 van de richtsnoeren.

Conclusie inzake de herstructureringssteun

(256) De Commissie stelt vast dat het vijfjarige herstructureringsplan voor RMG, dat loopt van 2010 tot 2015, aan de voorwaarden van de richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun voldoet en dat de schuldreductiemaatregelen ten bedrage van 1 089 miljoen GBP herstructureringssteun vormen die verenigbaar is met artikel 107, lid 3, onder c), van het Verdrag.

6. **CONCLUSIE**

(257) Overeenkomstig eerdere jurisprudentie kan de Commissie steun als compensatie voor historische pensioenkosten slechts toestaan indien de positie van de begunstigde van de steun daardoor niet wordt versterkt ten opzichte van zijn concurrenten wat de algemene verplichtingen inzake de bijdragen aan de sociale verzekeringen betreft.

(258) Gezien de bijzondere kenmerken van de onderhavige zaak heeft de Commissie haar beoordeling van de verenigbaarheid van steun voor de compensatie van historische pensioenkosten aangepast, en het bestaande pensioentekort van RMG vergeleken met de pensioentekorten die Britse ondernemingen van vergelijkbare omvang gemiddeld op hun balans hebben.

(259) De Commissie meent dat de pensioenmaatregel overeenkomstig artikel 107, lid 3, onder c), van het Verdrag een met de interne markt verenigbare steunmaatregel ter compensatie van historische pensioenkosten vormt, mits aan de volgende twee voorwaarden wordt voldaan:

i) Op de datum van waarop de pensioenmaatregel van kracht wordt, 1 april 2012, houdt RMG een verplichting van 150 miljoen GBP op haar balans, een bedrag dat overeenkomt met het gemiddelde pensioentekort van vergelijkbare Britse ondernemingen;

ii) RMG ontvangt geen steun als compensatie voor historische pensioenverplichtingen ten aanzien van deelnemers aan het RMPP die na 31 maart 2012 zijn ontstaan.

(260) Wat de aangemelde herstructureringssteun betreft, is de Commissie van mening dat het geactualiseerde herstructureringsplan dat de periode 2010 tot en met 2015 bestrijkt, passend en toereikend is om de moeilijkheden van RMG aan te pakken en de levensvatbaarheid van de onderneming op lange termijn te herstellen. De Commissie meent dat de steun dankzij de eigen bijdrage van RMG aan de herstructureringskosten, beperkt blijft tot een strikt noodzakelijk minimum van 1 089 miljoen GBP. Gezien het positieve effect dat de herstructurering zal hebben op de efficiëntie van de volledige Britse postsector, de unieke positie van RMG als universele-dienstverlener, de afsplitsing van POL en het feit dat de herstructureringssteun voor een groot deel de noodzakelijke inkrimping van het personeel van RMG bevordert, stelt de Commissie vast dat de verstorende effecten van de steun van 1 089 miljoen GBP niet onevenredig zijn gelet op het positieve effect van een geslaagde herstructurering van RMG,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

1. De aangemelde maatregelen met betrekking tot de overname van de pensioenverplichtingen die het Verenigd Koninkrijk voornemens is ten uitvoer te leggen ten behoeve van Royal Mail Group, vormen steun die verenigbaar is met de interne markt in de zin van artikel 107, lid 3, onder c), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, mits aan de in de leden 2 en 3 genoemde voorwaarden wordt voldaan.

2. Op de datum van de overname van de pensioenverplichtingen, 1 april 2012, handhaaft Royal Mail Group een verplichting van 150 miljoen GBP op haar balans ter dekking van de tekorten van de door haar gefinancierde pensioenregelingen.

3. Na de datum van de overname van de pensioenverplichtingen op 1 april 2012 verleent het Verenigd Koninkrijk geen verdere steun aan Royal Mail Group ter compensatie van historische kosten in verband met nieuwe pensioenverplichtingen voor deelnemers aan het „Royal Mail Pension Plan".

Artikel 2

De schuldreductiemaatregelen die het Verenigd Koninkrijk voornemens is ten uitvoer te leggen ten behoeve van Royal Mail Group, ten bedrage van 1 089 miljoen GBP, vormen steun die verenigbaar is met de interne markt in de zin van artikel 107, lid 3, onder c), van het Verdrag, mits het bij de Commissie aangemelde herstructureringsplan volledig ten uitvoer wordt gelegd.

Artikel 3

Het Verenigd Koninkijk legt de Commissie jaarlijkse verslagen voor over de tenuitvoerlegging van het herstructureringsplan. Het eerste verslag wordt ingediend binnen één jaar vanaf de bekendmaking van dit besluit aan het Verenigd Koninkrijk. De daaropvolgende verslagen worden binnen één jaar na het voorgaande verslag ingediend tot de afloop van het herstructureringsplan.

Artikel 4

Dit besluit is gericht tot het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland.

Gedaan te Brussel, 21 maart 2012.

Voor de Commissie
Joaquín ALMUNIA
Vicevoorzitter