

II

(Retsakter hvis offentliggørelse ikke er obligatorisk)

KOMMISSIONEN

KOMMISSIONENS BESLUTNING

af 6. juli 1994

om kapitalforhøjelse, kreditgarantier og eksisterende skattefritagelse til fordel for TAP

(Kun den portugisiske udgave er autentisk)

(Tekst af betydning for EØS)

(94/698/EF)

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE
FÆLLESSKABER HAR —

under henvisning til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, særlig artikel 93, stk. 2, første afsnit,

efter i overensstemmelse med nævnte artikel at have givet de interesserede parter en frist til at fremsætte deres bemærkninger, under henvisning til disse bemærkninger, og

ud fra følgende betragtninger:

I

Ved skrivelse af 26. januar 1994, indgået hos Kommissionens Generalsekretariat den 31. januar 1994, underrettede de portugisiske myndigheder i henhold til traktatens artikel 93, stk. 3, Kommissionen om en planlagt forhøjelse af kapitalen i det nationale luftfartsselskab, Transportes Aéreos Portugueses SA (i det følgende benævnt »TAP«). Støtten registreredes hos Kommissionen den 24. februar 1994 som anmeldt støtte N 122/94. De portugisiske myndigheder fremsendte sammen med anmeldelsen et omstruktureringsprogram benævnt »Strategisk, økonomisk og finansiell omstruktureringsplan« (i det følgende benævnt »planen«). De portugisiske myndigheder og TAP havde i forvejen på et møde med de pågældende tjenestemænd i Kommissionens Generaldirektorat VII (transport) den 25. januar 1994 i Bruxelles meddelt, at de havde til hensigt at yde støtte til TAP. På dette møde opfordrede den portugisiske regering Kommissionen til at anmode om de oplysninger, den måtte behøve til vurdering af

støtteansøgningen, direkte fra TAP. TAP fremlagde senere yderligere oplysninger samt en portugisisk og en engelsk udgave af en rapport fra Banco Português de Investimento (BPI) og Barclays de Zoete Wedd Ltd (BZW) (i det følgende benævnt »konsulenterne«) om TAP's omstrukturering og strategiske valgmuligheder.

Ved skrivelse af 19. maj 1993⁽¹⁾ foreslog Kommissionen i henhold til traktatens artikel 93, stk. 1, den portugisiske regering at træffe de fornødne foranstaltninger til at afskaffe TAP's skattefritagelse. Kommissionen anførte i sit forslag, at hvis den portugisiske regering undlod at træffe de fornødne foranstaltninger, ville Kommissionen eventuelt indlede proceduren i traktatens artikel 93, stk. 2, over for skattefritagelsen. Den portugisiske regering meddelte Kommissionen, at den ville behandle spørgsmålet i forbindelse med det kommende omstruktureringsprogram. I ovennævnte plan foreslår den portugisiske regering i realiteten først at afskaffe skattefritagelsen ved omstruktureringsafslutning, dvs. ved udgangen af 1997.

Kommissionen besluttede at indlede proceduren i traktatens artikel 93, stk. 2, over for ovennævnte støtteforanstaltninger og underrettede den portugisiske regering om denne beslutning ved skrivelse af 21. marts 1994. Denne skrivelse blev offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* og tredjeparter blev opfordret til at fremsætte deres bemærkninger senest en måned efter offentliggørelsen⁽²⁾. De portugisiske myndigheder besvarede Kommissionens skrivelse ved skrivelse af 21. april

⁽¹⁾ EFT nr. C 163 af 15. 6. 1993, s. 5.

⁽²⁾ EFT nr. C 93 af 30. 3. 1994, s. 12.

1994, indgået hos Kommissionen den 22. april 1994. Det Forenede Kongerige, Sverige, Finland, Danmark, Norge, en række europæiske luftfartsselskaber hovedsagelig etableret i Det Forenede Kongerige og fagforeningerne i TAP fremlagde deres kommentarer inden for proceduren. Alle bemærkninger blev videresendt til den portugisiske regering. Den 1. juni 1994 afholdt de portugisiske myndigheder et møde i Bruxelles med tjenestemændene i Kommissionens Generaldirektorat for transport; på dette møde fremlagde de en skrivelse, hvori de besvarede tredjeparternes bemærkninger. Yderligere oplysninger blev oversendt ved skrivelse af 20. juni 1994, indgået hos Kommissionen den 21. juni 1994.

II

Den portugisiske regering, der er eneste aktionær i luftfartsselskabet, godkendte planen på selskabets generalforsamling den 17. januar 1994. Formålet med planen er at genoprette selskabets økonomiske og finansielle struktur i løbet af en fireårig periode (fra 1994 til udgangen af 1997). Selskabet skal ifølge planen rekonstrueres med en kapitalforhøjelse på 180 mia. esc. (913,7 mio. ECU), der skal gennemføres i fire etaper. Regeringen vil specielt forhøje luftfartsselskabets kapital ved at overtage ansvaret for dets lån med et beløb på indtil:

- 50 mia. esc. i 1994 (255 426 530 ECU)
- 50 mia. esc. i 1995 (255 426 530 ECU)
- 40 mia. esc. i 1996 (204 341 122 ECU)
- 40 mia. esc. i 1997 (204 341 122 ECU).

Den portugisiske regerings støtte til TAP ydes på betingelse af, at:

- a) Kommissionen godkender kapitalforhøjelsen
- b) de i planen fastlagte foranstaltninger til opnåelse af de forudsete driftsresultater gennemføres
- c) omkostningerne nøje kontrolleres
- d) de skattefritagelser, TAP nyder godt af, afskaffes ved udgangen af planens gennemførelsesperiode.

Den portugisiske regering vil i planens gennemførelsesperiode desuden stille sikkerhed for luftfartsselskabets kredittransaktioner med indtil følgende maksimalbeløb:

- 162 mia. esc. indtil 1994 (827 581 970 ECU)
- 169 mia. esc. indtil 1995 (863 341 690 ECU)
- 129 mia. esc. indtil 1996 (659 000 460 ECU)
- 70 mia. esc. indtil 1997 (357 597 150 ECU).

Ifølge de portugisiske myndigheder er disse kreditgarantier nødvendige på grund af TAP's svage finansielle stilling. Kapitalforhøjelsen vil foregå over en fireårig periode,

og først derefter vil TAP have opnået en for bankerne tillidsvækkende finansiell situation.

Ifølge TAP vil de forudsete skattefritagelser (hovedsagelig fritagelse for indkomstskat og stempelafgift) i perioden 1994 til 1997 beløbe sig til i alt ca. 8 mia. esc. (40 868 245 ECU).

III

Siden TAP blev nationaliseret i 1975, har det været ejet af den portugisiske stat. TAP, der er det største portugisiske luftfartsselskab, er med 38 fly (inklusive charterflåde), 9 691 medarbejdere (ultimo 1993) og en omsætning i 1993 på 162 232 mio. esc. (808 330 ECU) et af de mindste »nationale« luftfartsselskaber i Fællesskabet.

TAP's aktiviteter omfatter hovedsagelig lufttransport, handling og vedligeholdelse. Lufttransport er så langt selskabets vigtigste forretningsområde og tegnede sig i 1992 for 86 % af dets samlede driftsindtægter.

I 1993 begyndte TAP at fokusere på de tre nævnte hovedaktiviteter. Det har været i gang med at sælge eller lukke tabsgivende associerede selskaber. (Luftfartsselskabet Air Atlantis ophørte med sine aktiviteter i maj 1993 og er i øjeblikket i likvidation, luftfartsselskabet Euroair blev erklæret konkurs ved udgangen af 1993, touroperatør RN Tours blev solgt ved udgangen af 1994). På nuværende tidspunkt er TAP's mest relevante deltagelse et indskud i cateringselskabet Cateringpor, som tidligere var ejet 100 % af TAP, men 49 % af kapitalen blev solgt i november 1993.

Inden for Fællesskabet er TAP's hjemmemarked beliggende i et yderområde og forholdsvis lille. Portugal er hovedsagelig et fritidsrejsemål, karakteriseret ved en trafik, der giver et lavt afkast, og hvor TAP møder konkurrence fra charterselskaber og også ruteselskaber. Trods sin beskedne størrelse driver TAP et meget uensartet net. Dets vigtigste marked er Europa, hvor over 80 % af dets virksomhed er koncentreret. Det indenlandske marked omfatter primært ruter til de atlantiske autonome regioner Azorerne og Madeira, hvor den portugisiske regering har pålagt selskabet en offentlig serviceforpligtelse. TAP flyver desuden på en række nordatlantiske ruter, der generelt er tabsgivende, og nogle ruter til Mellem- og Sydamerika. En vigtig del af luftfartsselskabets net er den afrikanske sektor, der navnlig omfatter ruter til de tidligere portugisiske kolonier. TAP har for tiden ingen ruter til Fjernøsten.

Til betjening af dette forskelligartede net har TAP en blandet flyflåde; ved udgangen af 1993 rådede det over fem forskellige flytyper i en flåde på 38 fly (ti B-737-200, ti B-737-300, seks AB-320, fem AB-310-300 og syv L-1011-500). Flåden, der udelukkende består af leasede fly, har en gennemsnitsalder på ca. 6,8 år. Det forhold, at en så lille flåde er sammensat af så mange forskellige typer fly, medfører ineffektivitet på grund af problemer med besætningsfleksibilitet, uddannelse og investeringer i reservedele og specialudstyr.

TAP er et flyselskab, der har tre hovedproblemer. For det første er dets net meget afhængigt af de traditionelle markeder i Portugal og oversøisk. Som tidligere nævnt er det indenlandske marked imidlertid præget af en ikke særlig rentabel trafik; ruterne til de tidligere portugisiske kolonier er på grund af deres politiske ustabilitet generelt meget risikable markeder og under alle omstændigheder langt fra så lønsomme som tidligere. Rutestrukturen er ikke rigtig blevet tilpasset udviklingen på markedet. For det andet har selskabet som nævnt ovenfor en ineffektiv sammensat flypark. For det tredje lider det af lav produktivitet. De portugisiske myndigheder erkender udtrykkeligt, at uanset ud fra hvilken synsvinkel vi analyserer TAP's nuværende produktivitetsforhold, ligger tallene systematisk under de vigtigste europæiske konkurrenters, en situation, der selvsagt giver selskabet en klar ulempe.

TAP's produktivitet ligger langt under dets konkurrenters, selv når der tages hensyn til den gennemsnitlige rejse-længde, som er en faktor, der har direkte indflydelse på et flyselskabs produktivitet.

TAP's ringe produktivitet forstærkes af dets struktur med høje omkostninger og lave indtægter. Selskabet synes at have et for stort personale, at være dårligt organiseret og at arbejde med for mange flytyper.

Tidligere fulgte TAP ikke en solid forretningsmæssig politik ved fastsættelsen af priserne på selskabets produkter. Selskabet tilstræbte succes i kraft af høje belægningsprocenter snarere end overskudsorienterede takster. Det syntes vigtigere af fylde flyet (ofte ved salg af sæder til marginalpriser) end at opnå det bedst mulige driftsresultat.

TAP's handlingssektor, der beskæftiger ca. 2 100 medarbejdere, drager stadig fordel af et monopol for tredjepartstrafik undtagen på Madeira. Ikke-portugisiske luftfartsselskaber har i de fleste portugisiske lufthavne kun tilladelse til egenekspedition (rampe og passagerer).

TAP's vedligeholdsvirksomhed beskæftiger ca. 2 000 ansatte. Ca. 50 % af dets aktiviteter vedrører selskabet selv. Sektoren har i de senere år lidt under den generelle tilbagegang inden for luftfarten. Også her synes der at være mulighed for effektivitetsforbedringer og omlægning af virksomheden i tråd med selskabets overordnede forretningsplan.

TAP befinder sig i en alvorlig finansiel krise. Ved udgangen af 1992 beløb selskabets samlede aktiver sig til 130,7 mio. esc., medens de samlede passiver var på 147,3 mio. esc. Egenkapitalen har været negativ siden 1980 (minus 16 493 000 esc. i regnskabsåret 1992). Situationen blev yderligere forværret i 1993; egenkapitalen ved dette regnskabsårs udgang var på minus 53 044 000 esc. Forholdet mellem egenkapital og langfristede passiver/anlægsaktiver, der i en afbalanceret finansiel situation bør være højere end 1, var 0,65 i 1992; dette viser, at TAP's kapitalstruktur er fundamentalt svag; investeringer i anlægsaktiver, der ikke let kan omsættes til likvide midler, finansieres ved kortfristet låntagning.

På grund af den negative egenkapital har TAP et langt dårligere gearingsforhold end selskabets europæiske konkurrenter.

Denne svage finansielle struktur skyldes overvejende de store opsamlede tab, der har udhulet flyselskabets kapital. Det skal understreges, at TAP siden nationaliseringen i 1975 har været konstant tabsgivende og haft negative driftsresultater, TAP lider tab på hovedparten af sit net. I 1992 havde selskabet kun overskud på elleve af ruterne, medens 30 ruter gav et underskud, der oversteg 50 % af indtægterne på dem. TAP's finansielle vanskeligheder begyndte i 1974, da selskabet mistede transportmonopolet på ruterne til de tidligere portugisiske kolonier i Afrika, der karakteriseredes af en intens trafik og høje belægningsprocenter og afkast.

Hvad rentabilitet angår, er TAP nu i en værre situation end hovedparten af selskabets europæiske konkurrenter.

Den eneste vej ud af denne situation er, at der vedtages en seriøs omstrukturingsplan, som kan genoprette selskabets økonomiske levedygtighed og bringe dets finansielle forholdstal inden for mere fornuftige grænser. De portugisiske myndigheder er udmærket klar over, at den nuværende situation ikke kan fortsætte i det uendelige, da det ville resultere i et uigenkaldeligt aktivitetssammenbrud selv med en stor rekapitaliseringsindsats, så længe en sådan ikke ledsages af en gennemgribende omstrukturings- og omdimensioneringsindsats (planen).

IV

TAP's nye bestyrelse, der udnævntes i slutningen af 1992, har allerede truffet forskellige foranstaltninger for at få selskabets genopretningsproces i gang.

I særdeleshed :

- hvad angår omstrukturering af organisationen : groundhandling-, vedligeholdelses- og teknikafdelingerne er for nylig blevet omdannet og styres som selvstændige resultatenheder. Nogle af de mindre afdelingers virksomhed er blevet henlagt under et generalsekretariat, hvorved der skulle kunne opnås stordriftsfordele ved indkøb af varer og tjenesteydelser. Flere overøiske kontorer administrationsafdelinger er overført til hovedsædet
- hvad angår personalet, udsendte den portugisiske regering i marts 1993 et cirkulære om et nyt administrativt arbejdsregulativ (en foranstaltning, som kan træffes efter den portugisiske lovgivning), der fastlægger arbejdsvilkårene og forholdet mellem TAP og selskabets personale pr. 1. april 1993. Det anslås, at gennemførelsen af dette regulativ vil resultere i en årlig formindskelse af arbejdskraftomkostningerne på næsten 3 mia. esc. Desuden indførtes der lønstop i 1993 og 1994, og i 1993 nedlagdes ca. 1 200 arbejdspladser (i 1993 har disse foranstaltninger givet en omkostningsreduktion på ca. 4 mia. esc.)
- hvad angår flåden, genforhandlede TAP succesfuldt vilkårene for nogle flyleasingkontrakter ; efter afviklingen af det associerede selskab Air Atlantis blev fire fly igen leaset til TAP (to af dem var leaset til Air Atlantis med TAP's sikkerhedsstillelse, og de andre to var leaset af TAP, som derpå underleasede dem til datterselskabet). Denne stigning i flåden udlignedes ved, at man skilte sig af med to B-737-200 og opsagde leasingkontrakten for to B-737-300
- hvad angår de associerede selskaber, er TAP som tidligere nævnt ved at omlægge sin politik og skille sig af med de urentable selskaber.

Den omstrukturingsplan, som Kommissionen har fået forelagt til gennemgang, viser en videreudvikling af de foranstaltninger, der allerede blev igangsat i 1993. Den portugisiske regering meddelte Kommissionen, at dette dokument er udarbejdet på grundlag af en konsulentrapport, der også er forelagt Kommissionen (jf. afsnit I). I

denne rapport analyseres otte strategiske scenarier for TAP's fremtid, som bestyrelsen og regeringen har opstillet. Mulighederne strækker sig fra et scenario for en fortsættelse, der vil føre til et aktivitetsammenbrud, til et meget indskrænkende scenario, der bygger på en drastisk nedskæring af personalet med over 5 000 og af flyene med 16 i perioden 1994 til 1997. Hvert scenario bygger på, at TAP betjener et forskelligt sæt geografiske markeder.

Konsulenternes rapport omfatter bl.a. en finansiell analyse af hvert af scenarierne og et overslag over, hvor omfattende en finansiell rekonstruktion det kræver. Den portugisiske regering har baseret sin plan på »scenario nr. 2«, som konsulenterne har set som den bedste mulighed. Dette scenario tager sigte på at få luftfartsselskabets økonomiske og finansielle situation genoprettet i løbet af fire år (1994-1997). Planens produktivitetsmål består i at nå op på et tal på 242 000 ATK (Available Tonne Kilometers)/ansat, hvor der tages hensyn til alle TAP's ansatte, eller 366 000 ATK/ansat, eksklusiv de ansatte inden for vedligehold og handling, som arbejder for tredjepart. Hvad angår flypersonalet, går planens mål ud på som øvre grænse for cockpitpersonalet at nå et tal på 780 indkomsttimer årligt, og for kabinepersonalet et tal på 13 450 APK (Available Passenger Kilometers)/kabinepersonale.

Ifølge regeringens plan skal disse mål nås ved :

- a) Omorganisering af selskabet og indførelse af en decentraliseret struktur for at mindske bureaukratiet og forbedre selskabets reaktionsevne. Dette skal ske ved at :
 - fokusere på TAP's hovedvirksomhed, dvs. lufttransport
 - drive andre aktiviteter (i første omgang vedligehold- og handlingsektorerne) som selvstændige resultatenheder
 - indføre en integreret ledelse af samtlige selskaber, som TAP ejer.
- b) Nedskæring af personalet på grundlag af ordninger for tidlig pensionering, førtidspensionering eller opsigelse af arbejdskontrakter efter fælles overenskomst. Ifølge planen skal personalet reduceres fra 9 691 ansatte i 1993 til 7 110 ansatte i 1997 (minus 2 581 ansatte).
- c) Spareforanstaltninger og nedbringelse af alle unødige udgifter. I den henseende :
 - skal arbejdsforskrifterne ændres, så der opnås større fleksibilitet

- vil der kun blive foretaget investeringer på de vigtigste driftsområder og med en direkte effekt for resultaterne. Ifølge planen skal TAP's afdelinger i Nordamerika, dog bortset fra New York, lukkes, hvorved der vil blive nedlagt 90 arbejdspladser og opnået nedskæringer på over 340 mio. esc. pr. år. TAP har til hensigt at fortsætte investeringerne i de tidligere portugisiske kolonier i Afrika (nemlig Mozambique, São Tomé og Guinea-Bissau), hvor det har betydelige »infrosne« midler, der sandsynligvis ikke vil kunne investeres på nogen anden måde. Hvad angår den tidligere portugisiske koloni Macao, har TAP planer om at erhverve en andel på 25 % i det lokale flyselskab, Air Macao, der forventes at starte sin virksomhed i begyndelsen af 1996.
- d) Tilpasning af TAP's forretningsvirksomhed til de nye markedsvilkår, så selskabet kan tilbyde et mere konkurrencedygtigt produkt. I den henseende vil TAP rationalisere sit net, dvs. opgive en række ruter og i højere grad fokusere på andre. Inden for den europæiske sektor vil TAP fra sit net udelukke de kronisk urentable ruter, der eventuelt kan betjenes enten kun sæsonmæssigt eller af ikke-ruteselskaber. Inden for den nordatlantiske sektor, hvor TAP traditionelt har et underskud, vil selskabet opgive alle ruter bortset fra New York-ruten; TAP overvejer at indgå en associeringsaftale med et amerikansk luftfartsselskab, der fortsat kunne betjene de ruter, TAP opgiver. For den centrale og sydlige Atlanterhavssektors og Afrikas vedkommende vil TAP generelt bevare sit nuværende net. I Fjernøsten ønsker TAP at begynde at beflyve den tidligere portugisiske koloni Macao.
- På basis af det valgte scenario vil TAP reducere sin flåde fra 38 fly i 1993 til 32 i 1997.
- e) Fuld udnyttelse af TAP's salgskapacitet i kraft af en række nyerhvervede computersystemer, der ved en forbedring af selskabets interne organisation skulle bidrage til at øge indtægterne og mindske omkostningerne. I særdeleshed:
- har TAP udviklet et likviditetsstyringssystem for at centralisere styringen af bankafdelingen. Den fuldstændige indførelse af dette system skulle bl.a. minimere de finansielle udgifter og optimere styringen af kontosaldi
- ønsker TAP fuldt ud at indføre et afkaststyringssystem, der erhvervedes i slutningen af 1990, for at maksimere indtægterne
- har TAP til hensigt fuldt ud at implementere sit edb-reservationssystem og muligvis forbedre dets kapacitet med hensyn til salgstyring og markedsanalyse.
- f) Indførelse af et sammenhængende system for analytisk regnskabsføring.
- g) Omorganisering af regnskabssystemet for trafikindtægterne, så der opnås bedre kvalitet i den daglige indtægtskontrol.
- Med hensyn til den finansielle rekonstruktion understreger konsulenterne, at det må være et nøgleelement i enhver genopretningsplan at give TAP den nødvendige finansielle styrke »til at betale renter og afdrag af nuværende og fremtidig gæld med en sikkerhedsmargin, samt at sætte det i stand til at låne på et selvstændigt grundlag uden støtte fra regeringen«. Konsulenterne mener, at der under forudsætning af, at lønningerne følger den forventede portugisiske inflationstakt på 5 %, vil være behov for en kapitaltilførsel på mindst 180 mia. esc., som er planlagt til at finde sted i juni 1994, plus 15,7 mia. esc., til hensættelser til TAP's personaleforpligtelser.
- Konsulenterne siger i deres konklusioner, at »en vellykket gennemførelse af foranstaltningerne inden for hvert scenario stadig ikke vil være nok til at opnå en effektivitet, der er nødvendig for at overleve«. Konsulenterne påpeger, at TAP ikke har den kritiske masse til at overleve i det nye konkurrenceprægede miljø, der er skabt med etableringen af det fælles luftfartsmarked. TAP må derfor på længere sigt stille mod en eller flere strategiske alliancer med en udenlandsk partner inden for branchen. Det vil først være muligt at indgå en sådan alliance, når TAP har genoprettet sin finansielle stilling efter en vellykket gennemførelse af den påtænkte omstruktureringsindsats. I den henseende skal det påpeges, at omstruktureringsplanen ikke udelukker muligheden af, at TAP i fremtiden indgår joint venture-aftaler eller andre former for associeringsaftaler med andre internationale flyselskaber, samt at det i planen anføres, at der allerede er indledt kontakter med henblik på at finde frem til den mest hensigtsmæssige europæiske eller amerikanske partner.
- Som nævnt forudses det i planen, at kapitalforhøjelsen på 180 mia. esc. på grund af budgetvanskeligheder skal foregå i fire etaper, og at regeringen stiller garanti for selskabets låntagning, op til de ovenfor nævnte beløb. Som følge af kapitaltilførslen skulle TAP efter planen i 1997 få en finansiell selvstændighedsrate (forholdet mellem egenkapital og samlede aktiver) på ca. 28 %. Egenkapitalen og driftsresultaterne vil blive positive fra 1996, og selskabet vil få sit første overskud i 1997.

V

Kommissionen besluttede at indlede proceduren i artikel 93, stk. 2, fordi den var i tvivl om eller havde brug for at få belyst følgende punkter:

1. at planen er tilstrækkelig til at sætte TAP i stand til at fjerne selskabets problemer og inden for omstrukturingsperioden blive et effektivt luftfartsselskab. De produktivets- og effektivitetsmål i planen, som nogle af TAP's konkurrenter allerede har realiseret, syntes at være utilstrækkelige til at genoprette selskabets levedygtighed.
2. at den finansielle rekonstruktion, som er beskrevet i planen, er tilstrækkelig til at bringe luftfartsselskabets finansielle nøgletal tilbage på et mere fornuftigt plan
3. at visse ændringer (en mere gradvis reduktion af de ansatte og udbetalingen af kapitaltilførslen i fire omgange i stedet for én enkelt kapitalforhøjelse) i forhold til det scenario, som konsulenterne havde forelagt, ikke påvirker planens målsætninger
4. at den mulige underkompensation for underskuddet ved at opfylde de offentlige serviceforpligtelser på ruterne til atlantehavsøerne Azorerne og Madeira, ikke fører til store tab, som kan bringe planens gennemførelse i fare
5. at støtten ikke påvirker samhandelsvilkårene i en sådan grad, at det strider mod den fælles interesse.

VI

De tredjeparter, der har kommenteret sagen, har hovedsagelig udtrykt tvivl med hensyn til, om de omstruktureringer, der er fastsat i planen, er tilstrækkelige, samt bekymring for at støtten vil kunne udnyttes af TAP til formål, der strider mod konkurrencen. Især vil TAP med støtten kunne dumpe tariffer og kapacitet på europæiske ruter til skade for selskabets konkurrenter. Desuden bør de portugisiske myndigheder fremme konkurrencen ved at lukke op for handlingaktiviteter for tredjeparter i de portugisiske lufthavne.

Kommentarerne fra de portugisiske myndigheder, som forelagde nyttige oplysninger om planens udvikling, og besvarede de forskellige punkter, der blev nævnt i åbningsproceduren, kan resumeres således:

1. Hvad angår produktivetsmålene, udgør tallet på 242 000 ATK/ansat, som skal nås i planens sidste år, en vækst på næsten 50 % i løbet af de fire år, planen

varer. Dette tal vil imidlertid nå op på 366 000, hvis man fra det samlede antal ansatte fratrækker de ansatte (34 % af den samlede arbejdsstyrke), som i 1997 udelukkende vil arbejde for tredjemand inden for vedligehold og handling.

2. Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt kapitaltilførslen og formen for dens gennemførelse er tilstrækkelig, er der nogle af forudsætningerne i planen og i konsulenternes undersøgelse, der er forskellige. Planen er baseret på senere og mere nøjagtige tal. Da konsulenterne anbefalede en engangskapitaltilførsel på 180 mia. esc., byggede de på et scenario, der var baseret på en gennemsnitlig lønstigning på 5 % årligt. I stedet for er planen baseret på ingen årlig stigning i 1993 og 1994, og en gennemsnitlig årlig stigning på 3 % i perioden 1995-1997. De besparelser, der forventes opnået ved disse foranstaltninger, er 13 mia. esc. i 1994-priser. Desuden forventes der yderligere besparelser fra TAP's førtidspensioneringsordning. I henhold til konsulenterne beløber udgifterne sig som følge af nedskæringen efter fælles aftale af TAP's arbejdsstyrke med 2 581 ansatte, (2 000 i 1994 og 581 i de tre følgende år) til 28,9 mia. esc. Som følge af førtidspensioneringsordningen er den faktiske udgift, som TAP forventer, kun på 21 mia. esc., hvilket er 7,9 mia. esc. mindre, end hvad konsulenterne havde forudsat. Ved anvendelse af en 10 % diskonteringsfaktor⁽¹⁾, er nettonutidsværdien af 180 mia. esc., som skal tilføres i fire trancher, som forudsat i planen, 159 mia. esc. i juni 1994-priser. Lægges der til dette beløb forskellen på 13 mia. esc. og 7,9 mia. esc. som følge af fastfrysningen af lønningerne og anvendelsen af førtidspensioneringsordningen, opnår man et samlet beløb på 179,9 mia. esc., hvilket ligger tæt op ad konsulenternes prognose. Dette viser, at en engangstilførsel og betaling af støtten i fire trancher, er ækvivalente løsninger.

I forbindelse med tidspunktet for kapitaltilførslen er det vigtigt at forlige selskabets behov med ejerens finansielle kapacitet, hvilket betyder, at kapitaltilførslen ikke kunne gennemføres som en engangsbetaling, men kun i fire rater og ved overtagelse af gæld. Den portugisiske regering finder, at det kapitaliseringsniveau, som vil blive opnået, er tilstrækkeligt til at støtte de strukturelle ændringer, således at selskabet får mulighed for gradvis at nå frem til en bæredygtig og

⁽¹⁾ Tallet 10 % udgør TAP's marginale låneomkostninger. De portugisiske myndigheder underrettede Kommissionen om, at TAP i de sidste finansielle transaktioner med de portugisiske bankinstitutioner havde opnået en rentesats på cirka 9,8 %.

afbalanceret situation. Denne overbevisning bygger på den forventede udvikling i driftsresultaterne, som er en indikator, der afspejler selskabets reelle ydeevne. Driftsresultatet, som på nuværende tidspunkt er negativt, forbedres gradvis i løbet af omstrukturingsperioden og bliver positivt i 1996 (5,5 mia. esc.) og tredobles i det følgende år. Ovennævnte overvejelser skal vise, at forskellene mellem gennemførelsen af planen sammenlignet med det scenario, som konsulenterne havde forudsat, ikke vil påvirke gennemførelsen af de endelige målsætninger, som fastlagt i konsulenternes undersøgelse.

3. Med hensyn til de mulige negative virkninger af støtten for samhandelen og konkurrencen vil TAP ikke kunne benytte støtten til at føre en ekspansionistisk strategi ved at øge kapaciteten eller ved at dumpe tarifferne. TAP vil ikke øge selskabets markedsandel i de områder, hvor det på nuværende tidspunkt opererer, og dets flåde vil endog blive reduceret fra 38 fly i 1993 til 32 i 1997. Erhvervelsen af fire AB-340 fly vil ikke få nogen virkning på selskabets udbud på det europæiske marked, da disse fly kun vil blive benyttet på fjernruter. På det europæiske marked vil udbuddet målt i sæder blive mindsket fra 3 499 sæder i 1993 til 3 168 i 1997. Denne reduktion udgør en nedskæring på 9,5 % i udbuddet på det europæiske marked på et tidspunkt, hvor dette marked forventes at vokse med 6,6 % årligt. Desuden har TAP til hensigt at ophøre med nogle ruter, herunder de ruter, som Air Atlantis stod for. I løbet af omstrukturingsperioden har TAP ikke til hensigt at åbne nye europæiske ruter, da selskabets eneste målsætning er at rationalisere nettet.

Som svar på de britiske konkurrenters bemærkninger fastholder de portugisiske myndigheder, at TAP's markedsandel mellem Portugal og Det Forenede Kongerige er relativ lille (i 1993 transporterede TAP kun 17,4 % af det samlede antal passagerer mellem Portugal og Det Forenede Kongerige og 2,6 % af chartertrafikken). TAP er ikke prisfører på ruterne mellem Portugal og Det Forenede Kongerige, men det har tilpasset sine tariffer til de tariffer, som nogle af de britiske flyselskaber anvender.

Generelt har TAP cirka 3 % af det samlede antal europæiske passagerer, der transporteres af de flyselskaber, der er medlem af AEA (Association of European Airlines). Med så lille en markedsandel og i betragtning af at TAP har planer om at ophøre med at drive flere europæiske ruter, at det har planlagt en stigning i kapaciteten, som ligger under det forventede gennemsnit for IATA i omstrukturingsperioden, samt at selskabet ikke har til hensigt at åbne nye ruter på det europæiske marked, er det i realiteten umuligt at

fastholde, at TAP's omstrukturering vil påvirke konkurrencesituationen for de europæiske konkurrenter.

De portugisiske myndigheder har også fremlagt følgende forklaringer vedrørende handling og allokering af luger:

- TAP har ikke noget handlingmonopol i de portugisiske lufthavne, hvor alle flyselskaber har ret til at selv-handle
 - de portugisiske myndigheder har aldrig modtaget klager om lugeallokering. I Portugal er lufthavnene ikke koordinerede. Det er DGAC (Generaldirektoratet for Civil Flyvning), og ikke TAP, der står for overvågningen af koordineringen af flyplaner og lufthavnens kapacitet.
4. Hvad angår de offentlige serviceforpligtelser på ruterne til de autonome regioner Azorerne og Madeira vil sådanne forpligtelser ikke kunne skade den fremtidige udvikling, da staten har lovet at yde TAP kompensation. Den portugisiske regering er imidlertid parat til at følge en offentlig udbudsprocedure i henhold til kriterierne i artikel 4 i Rådets forordning (EØF) nr. 2408/92⁽¹⁾ vedrørende markedsadgang for at udvælge det flyselskab, som fra januar 1996 skal stå for transporttjenesterne mellem hovedlandet og Azorerne og Madeira. Det er værd at bemærke, at skønt Azorerne ikke er omfattet af ovennævnte forordnings anvendelsesområde, har den portugisiske regering til hensigt at underkaste den tilsvarende offentlige serviceforpligtelse samme ordning om offentligt udbud som nævnt ovenfor. I denne forbindelse vil den portugisiske regering i løbet af første halvdel af 1995 underrette Kommissionen om indholdet af disse offentlige serviceforpligtelser, så de kan offentliggøres i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*. Desuden vil den portugisiske regering tillade alle former for charterfly på ruterne mellem tredjelande og Azorerne, på trods af at disse lande ikke er omfattet af ovennævnte forordning. I denne forbindelse bekræftede de portugisiske myndigheder, at liberalisering af charterflytransporten mellem alle Fællesskabets lufthavne og Azorerne vedrører alle de tjenester, som ikke er omfattet af definitionen på faste flyruter, som fastlagt i forordning (EØF) nr. 2408/92, herunder seat only charter og one way charter. Charterflyvningen mellem det portugisiske hovedland og Azorerne er tilladt, for så vidt de ikke er i strid med den enekoncession til rute-flyvninger, som stadig er gyldig i henhold til artikel 5 i ovennævnte forordning.

(¹) EFT nr. L 240 af 24. 8. 1992, s. 8.

5. Den portugisiske regering har forpligtet sig til ikke at tillade fuldstændig eller delvis erhvervelse af aktier i andre EØS-luftfartsselskaber i omstrukturingsperioden. Denne forpligtelse berører ikke flyselskabets fortsatte bestræbelser på at finde en eller flere flyselskabspartnere ved en associerings- eller samarbejdsaf-tale for at supplere dets eget net.
6. Hvad angår den manglende effektivitet hos TAP's blandede flåde, vil denne ineffektivitet på mellemlang sigt blive mindsket. Flåden vil hovedsagelig bestå af Boeings, som beflyver mellemlange ruter, og Airbus på fjernruterne, hvilket er tilfældet for de fleste europæiske flyselskaber.
7. Den portugisiske regering vil i 1997 indlede foranstaltninger med henblik på en delvis privatisering af TAP's kapital, i henhold til en model, som endnu ikke er fastlagt.

VII

Artikel 92, stk. 1, i traktaten og artikel 61, stk. 1, i EØS-aftalen (i det følgende benævnt »aftalen«) fastsætter, at statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene mellem medlemsstaterne ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, er uforenelig med fællesmarkedet og aftalen i det omfang, den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne og de kontraherende parter.

Traktaten og aftalen fastslår princippet om neutralitet med hensyn til de ejendomsretlige ordninger i medlemsstaterne og princippet om ligebehandling af offentlige og private virksomheder (traktatens artikel 222 og traktatens artikel 125). Som følge af disse principper må Kommissionens foranstaltninger hverken skade eller begunstige offentlige organer, når de indskyder kapital i virksomheder. Kommissionen skal imidlertid undersøge kapitaltilførsler til selskaber, der foretages med offentlige midler, for at forhindre, at medlemsstaterne ved statsstøtte hindrer en redelig konkurrence inden for fællesmarkedet.

I det foreliggende tilfælde har den portugisiske regering til hensigt at forhøje TAP's kapital med 180 mia. esc., ligesom den ønsker at stille sikkerhed for TAP's kredittransaktioner inden for bestemte lofter i den firårige omstrukturingsperiode. Den portugisiske regering har allerede udstedt en kreditgaranti, så TAP kan genforhandle en kreditfacilitet. TAP nyder desuden fritagelse for visse gældende skatter i Portugal. Det er hensigtsmæssigt at undersøge kapitalforhøjelsen, garantierne og skattefrita-

gelsen hver for sig på grundlag af de relevante bestemmelser i traktaten.

A) Kapitalforhøjelse

For at fastslå, om der ved kapitaltilførsler med offentlige midler er tale om statsstøtte, baserer Kommissionen sin vurdering på det markedsøkonomiske investorprincip. Efter dette princip er der ikke tale om statsstøtte, når der indskydes ny kapital på betingelser, som ville være acceptable for en privat investor, der driver virksomhed på normale markedsøkonomiske vilkår⁽¹⁾.

Domstolen har påpeget, at når den offentlige investors indgreb skal sammenlignes med en privat investors adfærd, skal sidstnævnte investor i det mindste være et privat eller offentligt holdingselskab eller en privat koncern, der følger en global eller sektorbestemt strukturpolitik, og som ledes af mere langsigtede rentabilitetsudsigter⁽²⁾.

De portugisiske myndigheder har i henhold til traktatens artikel 93 behørigt underrettet Kommissionen om den planlagte kapitalforhøjelse til fordel for TAP. I anmeldelsen hævder de imidlertid, at »en privat investor under markedsøkonomiske forhold i et langsigtet perspektiv kunne være villig til at foretage en investering svarende til den, staten planlægger, da der faktisk er udsigt til rentabilitet, når omstrukturingsprogrammet er gennemført«. Kommissionen deler ikke den portugisiske regerings opfattelse. I det foreliggende tilfælde mener Kommissionen, at en rationel privat investor i betragtning af det portugisiske luftfartsselskabs svage finansielle struktur ikke ville være villig til at investere penge i TAP. Det må erindres, at driftsresultaterne efter planen ikke ville blive positive før i 1996, og at selskabet ikke vil få sit første positive resultat før i 1997. Sådanne rentabilitetsudsigter ville sammen med den enorme gæld og de akkumulerede tab, der belaster flyselskabets finansregnskab, som beskrevet ovenfor (afsnit III), få en privat investor til at afholde sig fra at investere i TAP, da der næppe kan forventes et normalt afkast af investeringerne inden for en rimelig tid. Kommissionen anser derfor den anmeldte kapitalforhøjelse for statsstøtte.

⁽¹⁾ Se Kommissionens meddelelse af 17. september 1984 om offentlige myndigheders erhvervelse af kapitalinteresser, EF-bull., 9-1984. Domstolens dom af 13. marts 1985 i de forenede sager 296/82 og 318/82, Kongeriget Nederlandene og Leeuwarder Papierwarenfabriek BV mod Kommissionen, Sml. 1985, s. 809, præmis 17.

⁽²⁾ Se dom af 21. marts 1991 i sag nr. C-305/89, Italien mod Kommissionen, Sml. 1991, s. I-1603, præmis 20.

B) *Garantier*

Ved skrivelse til medlemsstaterne af 5. april 1989 underrettede Kommissionen dem om sin holdning til statsgarantier. Kommissionen mener, at alle lånegarantier givet direkte af staten eller ved statslig delegation i kraft af et finansielt bidrag falder ind under traktatens artikel 92, stk. 1. Kommissionen kan kun godkende garantier, hvis de kontraktligt er kædet sammen med særlige vilkår, der kan gå så vidt som til, at den pågældende virksomhed må erklære sig konkurs, eller en anden lignende procedure. Kommissionen meddelte medlemsstaterne, at ydelse af statsgarantier i hvert enkelt tilfælde skal anmeldes i henhold til traktatens artikel 93, stk. 3, uanset om garantiene ydes i medfør af en bestående generel garantiordning eller i medfør af en særlig foranstaltning. Hvad angår garantiordninger, har Kommissionen desuden ved skrivelse af 12. oktober 1989 gjort det klart, at den kun agter at undersøge ordninger for indførelse af garantier og ikke hvert enkelt tilfælde, hvor der ydes en garanti efter en ordning.

Den portugisiske regering har underrettet Kommissionen om, at den har til hensigt at stille sikkerhed for TAP's lån inden for bestemte lofter i omstrukturingsperioden. Denne sikkerhed stilles ikke i henhold til en ordning, men er særlig støtte, som giver TAP mulighed for at låne de penge, der er nødvendige for at fortsætte driften og overleve. Hvad statsgarantier angår, mener Kommissionen, at støtteelementet almindeligvis udgøres af forskellen mellem den sats, låntageren skal betale på normale forretningsvilkår, og den sats, der i realiteten opnås som følge af garantien, minus en eventuel præmie for garantien. I betragtning af flyselskabets finansielle vanskeligheder tror Kommissionen imidlertid ikke, at nogen finansiell institution eller bank ville låne TAP penge uden statsgaranti. Ved begrundelsen af behovet for garantiene bekræfter de portugisiske myndigheder, at »først ved periodens udløb vil selskabet befinde sig i en for bankverdenen tillidsvækkende finansiell situation«. Det følger af ovenstående, at TAP ikke ville være i stand til at låne penge, hvis bankerne ikke kunne henholde sig til regeringens tilsagn til TAP. Den støtte, der ydes med statsgarantien kunne derfor støttelsesmæssigt svare til det beløb, der lånes på grundlag af garantien. Den portugisiske regering har i 1993 udstedt fem comfort letters som garanti for en række banklån.

Med disse comfort letters har TAP kunnet opnå kreditfaciliteter fra nogle portugisiske og udenlandske kreditinstitutter. Da comfort letters sikrer udlånerne, at regeringen står bag luftfartsselskabet, forbedrer de TAP's stilling som låner og kan betragtes som garantier. Dette bestrides ikke af den portugisiske regering.

C) *Skattefritagelse*

TAP er fritaget for skatter. Denne skattebegunstigelse indrømmedes selskabet før Portugals tiltrædelse af Fællesskabet. Skattefritagelsen er en individuel støtteforanstaltning, fordi den mindsker de byrder, der normalt skulle påhvile en virksomhed. På grund af skattefritagelsen har virksomheden en konkurrencemæssig fordel i forhold til konkurrenterne, der ikke nyder tilsvarende privilegier. Den portugisiske regering har meddelt Kommissionen, at den først vil afskaffe skattefritagelsen ved omstrukturingsperiodens udløb. Selskabet anslår, at fritagelsen i perioden 1994 til 1997 vil beløbe sig til i alt ca. 8 mia. esc. Derfor kan skattefritagelsen nu betragtes som en anden støtteforanstaltning i forbindelse med omstrukturingsplanen.

TAP beflyver flere europæiske ruter, hvor der som følge af liberaliseringen af det fælles lufttransportmarked er stærk konkurrence. Med den planlagte kapitalforhøjelse og kreditgarantierne får TAP en direkte konkurrencefordel i forhold til konkurrenterne, der ikke nyder godt af sådanne faciliteter, og dermed fordrejer støtten konkurrencevilkårene inden for fællesmarkedet. Desuden påvirker støtten samhandelen inden for EØS, da den ydes til et selskab inden for lufttransportsektoren, der i sagens natur omfatter grænseoverskridende virksomhed.

Kommissionen mener derfor, at den anmeldte kapitalforhøjelse og kreditgarantierne (inklusive de ikke anmeldte garantier i form af comfort letters) samt skattefritagelsen er støtte efter traktatens artikel 92, stk. 1, og aftalens artikel 61, stk. 1. De sidste garantier skulle Kommissionen have været underrettet om ifølge traktatens artikel 93, stk. 3.

Støtten til TAP kan heller ikke betragtes som forenelig med fællesmarkedet efter traktatens artikel 92, stk. 2, eller med aftalens artikel 61, stk. 2, da den ikke opfylder nogen af forudsætningerne i disse bestemmelser.

Traktatens artikel 92, stk. 3, litra a) og c), og aftalens artikel 61, stk. 3, litra a) og c), fastsætter undtagelser for støtte til fremme af udviklingen i bestemte områder. De portugisiske myndigheder hævder i anmeldelsen, at støtten kunne betragtes som forenelig med fællesmarkedet som regionalstøtte, fordi støtte til lufttransport spiller en fundamental rolle i forbindelse med regionaludvikling. Portugal, der i en fællesskabsammenhæng er et ugunstigt stillet land beliggende i et yderområde, ville, hvis dets nationale luftfartsselskab forsvandt, komme i en situation, hvor det var stærkt afhængig af udenlandsk baserede flyselskaber, hvilket alvorligt kunne skade styrkelsen af den økonomiske og sociale samhørighed. TAP's forsvinden ville desuden medføre en yderligere stigning i antallet af

arbejdsløse i Portugal på et tidspunkt, hvor beskyttelse af beskæftigelsen udgør en prioritet inden for Fællesskabets politik. Kommissionen kan ikke godtage den portugisiske regerings argumenter, fordi støtten til TAP ikke er en åben regionalordning, som alle virksomheder i Portugal har adgang til. Kapitalforhøjelsen og garantierne er punktuelle foranstaltninger, der skal tjene til at finansiere omstrukturierungsforanstaltningerne. Det samme gælder skattefritagelsen, der ikke har nogen regional karakter.

Hvad angår de i traktatens artikel 92, stk. 3, litra b) og d), og aftalens artikel 61, stk. 3, litra b), omhandlede undtagelser, er det klart, at støtten ikke skal tjene til at fremme virkeliggørelsen af vigtige projekter af fælleseuropæisk interesse eller til at fremme kulturen og bevarelsen af kulturarven. Den portugisiske regering har heller ikke i anmeldelsen påberåbt sig disse bestemmelser.

VIII

Med hensyn til den i traktatens artikel 92, stk. 3, litra c), og aftalens artikel 61, stk. 3, litra c), omhandlede undtagelse vedrørende støtte til fremme af udviklingen af visse erhvervsgrøner, kan Kommissionen betragte en vis støtte til omstrukturering som forenelig med fællesmarkedet, hvis den opfylder en række betingelser (jf. ottende beretning om konkurrencepolitikken (1978), punkt 176). Disse betingelser skal ses i sammenhæng med de to principper, der er omhandlet i ovennævnte artikler. Støtten skal være påkrævet til udvikling af den pågældende erhvervsgrøn ud fra et fællesskabssynspunkt, og støtten må ikke ændre samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse⁽¹⁾.

Disse kriterier er blevet fortolket i en sektormæssig sammenhæng (luftfart) i memorandum nr. 2 af 15. marts 1984 om udvikling af Fællesskabets politik for lufttransport (KOM(84) 72 endelig udg.), ifølge hvilket Kommissionen i visse tilfælde i overensstemmelse med artikel 92 kan beslutte, at der kan ydes støtte til et enkelt luftfartsselskab, der har alvorlige finansielle vanskeligheder, såfremt visse betingelser er opfyldt:

- a) Støtten skal indgå i et program, der skal godkendes af Kommissionen, og som tager sigte på at genoprette

luftfartsselskabets kommercielle levedygtighed, således at det inden for en rimelig frist kan forventes at være levedygtigt uden yderligere støtte.

- b) Støtten må ikke resultere i, at vanskelighederne overføres fra den pågældende medlemsstat til resten af Fællesskabet.

- c) Støtten skal være struktureret på en sådan måde, at den er gennemsigtig og kan efterprøves.

I betragtning af den øgede konkurrence og især den gradvise liberalisering inden for Fællesskabets luftfartssektor efter vedtagelsen af den tredje luftfartspakke (Rådets forordning (EØF) nr. 2407/92⁽²⁾), Rådets forordning (EØF) nr. 2408/92⁽³⁾ og Rådets forordning (EØF) nr. 2409/92⁽⁴⁾) må Kommissionen føre en nøje kontrol med statsstøtte for at undgå virkninger, der strider mod den fælles interesse.

Hvad angår artikel 92, stk. 3, litra c), anfører den portugisiske regering, at støtten kunne falde ind under denne undtagelse, fordi planen er et program med sigte på genopretning af selskabets levedygtighed. Ved afslutningen af omstruktureringen ville selskabet opnå finansiell selvstændighed, hvorefter det delvis ville blive privatiseret. Planen ville ikke overføre TAP's vanskeligheder til konkurrenterne, da selskabet umuligt ville kunne føre en ekspansionspolitik. Desuden ville selskabet mindske sit samlede udbud, da det ville nedskære sin flåde og opgive en række ruter i Europa.

TAP's problemer skyldes, som den portugisiske regering anfører, overvejende en tidligere ineffektiv ledelse og også selskabets forpligtelse til at opfylde byrdefulde offentlige krav, der strider mod dets kommercielle interesser. Et velplanlagt omstrukturierungsprogram kunne genoprette selskabets levedygtighed på mellemlang sigt og fremme dets tilpasning til det nye konkurrenceprægede miljø, der skabes med fuldførelsen af liberaliseringsprocessen i Fællesskabet.

Kommissionen har undersøgt, om betingelserne ifølge traktatens artikel 92, stk. 3, litra c), og aftalens artikel 61, stk. 3, litra c), er opfyldt for at vurdere, om støtten er forenelig med fællesmarkedet:

⁽¹⁾ Se Domstolens dom af 17. september 1980 i sag 730/79, Philip Morris Holland BV mod Kommissionen, Sml. 1980, s. 2671.

⁽²⁾ BFT nr. L 240 af 24. 8. 1992, s. 1.

⁽³⁾ EFT nr. L 240 af 24. 8. 1992, s. 8.

⁽⁴⁾ BFT nr. L 240 af 24. 8. 1992, s. 15.

1. Kommissionen har undersøgt den nuværende situation inden for civil luftfart.

I første halvdel af 1994 ser den civile luftfart ud til virkelig at være kommet over den økonomiske krise, der startede med Golfkrigen i anden halvdel af 1990. Passagertrafikken steg med 14 % og 9 % i henholdsvis 1992 og 1993 (Kilde: AEA). Denne stærkt stigende tendens er blevet bekræftet af resultaterne i de første måneder af 1994 (januar-marts), hvor passagertrafikken steg med henholdsvis 9,1 %, 9,9 % og 14,1 % i forhold til samme periode sidste år. Trods disse positive resultater er der stadig nogle europæiske flyselskaber, der lider tab. En af hovedårsagerne til tabene er den verdensomspændende økonomiske recession, der har forstærket virkningerne af Golfkrisen og har haft voldsomme virkninger inden for luftfartssektoren, der er særlig følsom over for ændringer i det almindelige økonomiske aktivitetsniveau. Mange passagerer, der normalt rejser på business-class, der traditionelt er en udbytterig aktivitetssektor, søger billigere billetter, og dette er medvirkende til flyselskabernes dårlige økonomiske resultater. En anden faktor, der har påvirket selskabernes resultater negativt, er investeringer, der i slutningen af 1980'erne blev foretaget på grundlag af optimistiske kommercielle programmer. Leveringen af de pågældende flyvemaskiner har ført til overkapacitet, fordi den betydelige stigning i udbuddet ikke er blevet opvejet af en tilsvarende stigning i efterspørgslen. For mange flyselskaber er belægningsgraderne stadig ikke tilstrækkelige til at opnå en kommercielt levedygtig drift, og for at få fyldt flyene op må de give særtilbud, selv i vintersæsonen.

Udsigterne for den europæiske luftfart er imidlertid ret positive på mellemlang sigt (1994-1997). (Den forventede årlige stigning i trafikken ligger på omkring 6 %, jf. IATA's årsberetning for 1993). På baggrund af disse oplysninger ser det ud til, at overkapacitet er et midlertidigt problem, der kan blive overvundet i 1995. (Jf. meddelelse fra Kommissionen — Vejen frem for den civile luftfart i Europa, KOM(94) 218 endelig udg., s. 7). Dette bekræftes af en stadig stigende belægningsgrad i de første måneder af 1994.

Kommissionen mener derfor ikke, at det europæiske luftfartsmarked er inde i en strukturel overkapacitetskrise, eller at forholdene inden for luftfarten kræver generelle kapacitetsnedskæringer.

2. Kommissionen har vurderet planen i henhold til traktatens artikel 92, stk. 3, litra c), og aftalens artikel 61, stk. 3, litra c).

På grundlag af de yderligere analyseelementer fra de portugisiske myndigheder (jf. afsnit VI) mener Kommissionen, at omstruktureringen af TAP vil bidrage til at udvikle luftfartsaktiviteten i et randområde inden for EØS-området.

I denne forbindelse forstår Kommissionen fuldt ud TAP's rolle som det største portugisiske luftfartsselskab, der blandt andet har til opgave at drive ruterne mellem Portugal, resten af EØS og de tidligere portugisiske kolonier.

På grundlag af de oplysninger og præciseringer, de portugisiske myndigheder gav under proceduren ifølge artikel 93, stk. 2, er Kommissionen nået frem til den konklusion, at planen er tilstrækkeligt velstruktureret, og at den kan føre til en egentlig omstrukturering, hvis den gennemføres korrekt.

Dette underbygges af, at Kommissionen med hensyn til effektivitets- og produktivitetsmål mener, at produktivitetsmålet 366 000 ATK/ansat (eksklusive ansatte, der er beskæftiget med vedligeholdelse for tredjepart og ground-handling-aktiviteter) er et mål, der både er nødvendigt og realistisk og repræsenterer et meget acceptabelt tal. I denne forbindelse skal det understreges, at TAP's handling- og vedligeholdelsesafdelinger er meget store, og at TAP i meget stort omfang yder vedligeholdelses- og handlingstjenester, især til tredjepart. Ud fra oplysningerne om arbejde for tredjepart, der af andre europæiske flyselskaber udføres inden for vedligeholdelses- og handlingsektoren, er det muligt at sammenligne effektiviteten af TAP's flyvevirksomhed (eksklusive al vedligeholdelse og handling) med samme centrale virksomhedsområde hos andre europæiske flyselskaber. TAP sigter mod at øge sin effektivitet (målt i ATK/ansat, eksklusive handling og vedligeholdelse) op til 625 000. Dette synes et meget acceptabelt mål sammenlignet med det gennemsnitlige effektivitetsniveau hos større europæiske flyselskaber, der i 1992 nåede op på 400 000 ATK/ansat (igen eksklusive vedligeholdelse og handling). Selv om det antages, at disse flyselskaber vil øge deres produktivitet betydeligt i de næste fire år, ser TAP's effektivitetsmål fornuftigt ud sammenlignet med den forventede udvikling hos andre flyselskaber inden for Fællesskabet.

Kommissionen erkender, at den af regeringen fremlagte plan og det af eksperterne gennemgæede scenario delvis er baseret på forskellige, men ikke nødvendigvis uforenelige formodninger. Især bygger planen på den formodning, at der ikke sker nogen årlig stigning i lønningerne i 1993 og 1994, og på en gennemsnitlig årlig stigning på 3 % i perioden 1995-1997, medens eksperterne forventede en gennemsnitlig lønstigning på 5 % om året. En anden vigtig faktor er besparelserne fra TAP's førtidspensioneringsordning, som eksperterne ikke har taget hensyn til. Førtidspensioneringsordningen vil kun medføre udgifter på 21 mia. esc., dvs. 7,9 mia. esc. under eksperternes beregning (28,9 mia. esc.). Eksperternes rapport skal betragtes som en forundersøgelse, som de portugisiske myndigheder har taget hensyn til under udarbejdelsen af planen.

Selskabet vil i høj grad forbedre sine driftsresultater, der afspejler de egentlige driftsforhold, i løbet af omstrukturingsperioden. Driftsresultaterne, der var

negative i 1993, viser stadige forbedringer i omstruktureringsperioden og bliver positive i 1996. Når nettore-sultaterne først bliver positive i 1997, skyldes det hovedsagelig TAP's finansielle byrder i planens første tre år. Med en vellykket gennemførelse af planen vil TAP kunne opfylde sine kortfristede forpligtelser og opnå en rentedækningsgrad (driftsresultater/finansielle byrder) på 1,72 i 1997. Dette tal forekommer acceptabelt ifølge betingelserne for omstrukturen, der først vil blive endelig gennemført i slutningen af det år.

Den samlede støtte skal ydes med henblik på at genoprette den finansielle balance og sætte flyselskabet i stand til et nå en finansiell situation, der gør det troværdigt over for finansieringsinstitutioner. Der er ikke tvivl om, at kapitalindskud i et selskab, som på grund af sin negative nettoværdi ikke kan opnå lån på eget grundlag, er en væsentlig del af enhver omstruktureringsplan. Den portugisiske regering finder, at støtten er proportionel med behovet for omstrukturen og er tilstrækkelig til at finansiere en tilbagevenden til en økonomisk levedygtighed. Desuden vil skattefritagelsen blive fjernet ved udgangen af omstruktureringsperioden. Kommissionen noterer sig denne udtalelse og påpeger, at støtten skal være den sidste, så længe planen gælder⁽¹⁾. Hvad angår garantiene noterer Kommissionen sig, at de vil sætte TAP i stand til at fremskaffe en del af de midler, der er nødvendige til omstrukturen, og kræver, at de betingelser og vilkår, der er anført i Kommissionens skrivelse af 5. april 1989, bliver overholdt.

Kommissionen noterer sig, at de portugisiske myndigheder har forpligtet sig til i 1997 at indlede de procedurer, der skal føre til en delvis privatisering af TAP. Den portugisiske regering har fremlagt tal, som viser, at TAP allerede har haft held til at gennemføre sin plan i de første måneder af 1994 (f.eks. skulle driftsresultaterne for første kvartal af 1994 i henhold til planen have været minus 7 985 mio. esc., men det faktiske driftsresultat var minus 6 944 mio. esc. Hvad angår gennemførelsen af de sociale foranstaltninger vedrørende planen, noterer Kommissionen sig, at der sker gradvise fremskridt med hensyn til nedskæring af arbejdsstyrken samt i forbindelse med diskussionerne med fagforeningerne.

På grundlag af ovennævnte finder Kommissionen, at den kan vurdere den pågældende plan positivt. Kommissionen har imidlertid behov for at sikre sig, at

planen vil blive gennemført korrekt i overensstemmelse med ovennævnte målsætninger. I denne forbindelse har den portugisiske regering lovet at afgive rapport til Kommissionen om fremskridtene i TAP's omstruktureringsprogram. En sådan rapport vil blive forelagt Kommissionen mindst fire uger før udbetaling af anden, tredje og fjerde støtterate i 1995, 1996 og 1997, så Kommissionen får mulighed for om nødvendigt at fremsætte bemærkninger hertil.

Hvad angår metoderne til beregning af godtgørelse for underskuddet på ruterne på Atlanterhavsøerne, har de portugisiske myndigheder vist, at denne metode indebærer tilskud, som svarer til eller ligger lidt lavere end det underskud, der er opstået. Den valgte metode kan derfor ikke føre til væsentlige tab eller påvirke gennemførelsen af omstrukturen negativt.

På baggrund af ovenstående finder Kommissionen, at TAP's omstrukturen bidrager til udviklingen af luftfartssektoren ud fra et europæisk synspunkt.

3. Kommissionen har undersøgt, om støtten ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse.

På baggrund af den europæiske lufttransportindustri situation (jf. ovenfor) og kendetegnene ved planen har Kommissionen konkluderet, at muligheden for, at støtten kan få ugunstige virkninger for nogle af TAP's konkurrenters konkurrencestilling, er af mere spekulativ art end reel som forklaret nedenfor. De forklaringer og forsikringer, som den portugisiske regering har givet (se afsnit VI, punkt 3), har gjort det muligt for Kommissionen at udelukke, at støtten kan få negative virkninger for konkurrencen. Hvad angår handelsstrategien noterer Kommissionen sig, at TAP ikke stiler mod at øge sin markedsandel, selskabet har ikke til hensigt at åbne nye europæiske ruter, idet dets eneste målsætning er at rationalisere sit net. Desuden forventes selskabet at reducere sin samlede markedsandel ved at opgive en række europæiske ruter, og kapaciteten (målt i sæder) for det europæiske marked vil blive væsentligt reduceret (fra 3 499 sæder i 1993 til 3 168 sæder i 1997). Denne nedskæring afspejler en reduktion i udbuddet på 9,5 % på det europæiske marked på et tidspunkt, hvor dette marked forventes at vokse med mere end 6 %. Dette bekræftes af den omstændighed, at TAP, hvis udbud i 1993 var på 4 688 mio. Available Passenger Kilometers (APK), forudser en stigning i kapaciteten på kun 11,4 % for det europæiske marked :

⁽¹⁾ Se Kommissionens beslutning 94/118/EF, sag Aer Lingus, offentliggjort i EFT nr. L 54 af 25. 2. 1994, s. 30.

- 1994: 4 877 mio. APK
- 1995: 4 949 mio. APK
- 1996: 5 085 mio. APK
- 1997: 5 225 mio. APK.

Denne vækst, som ligger langt under den forventede stigning i trafikken for flyselskaberne (i henhold til statistikker fra AEA-RB4-County Forecasting Models af 16. juni 1993 forventes det, at trafikken vil stige med 6,8 % årligt, hvilket udgør 30,1 % i omstrukturingsperioden), vil blive justeret på årsbasis, såfremt den reelle vækst på det relevante EØS-marked er lavere end TAP's vækst som ovenfor anført.

Kommissionen bemærker sig TAP's prognose vedrørende udbud og finder, at de ovennævnte lofter bør overholdes for at undgå enhver risiko for, at støtten kan være til skade for TAP's konkurrenter.

Desuden har Kommissionen fået forsikringer fra den portugisiske regering om, at støtten kun vil blive anvendt til omstrukturingsformål og ikke til at købe yderligere aktieposter i andre EØS-flyselskaber.

Kommissionen har noteret sig de forsikringer og forpligtelser, som den portugisiske regering har afgivet med hensyn til gennemførelse af bestemmelserne om adgang til det fælles flymarked, samt fortolkningen af visse bestemmelser. Det er Kommissionens opfattelse, at fjernelse af hindringer, der beskytter TAP mod konkurrence, udgør en rimelig kompenserende begrundelse for støttens ydelse og tjener den fælles interesse efter traktatens artikel 92, stk. 3, litra c), og aftalens artikel 61, stk. 3, litra c). Desuden har den portugisiske regering:

- bekræftet, at liberaliseringen af chartertransporten mellem alle fællesskabslufthavne og Azorerne vedrører alle tjenesteydelser som angivet i forordning (EØF) nr. 2408/92, inklusive »seat only charter« og »one way charter«. Dette betyder, at disse former for luftfartstjenester vil blive tilladt, selv om Azorerne er midlertidigt udelukket fra anvendelsesområdet for forordning (EØF) nr. 2408/92
- endnu en gang understreget, at den i 1995 vil følge en offentlig udbudsprocedure for forbindelserne mellem det portugisiske hovedland og øerne Madeira og Azorerne i overensstemmelse med artikel 4 i forordning (EØF) nr. 2408/92. Den portugisiske regering har endvidere til hensigt at underrette Kommissionen i første halvdel af 1995 om indholdet af forpligtelserne vedrørende disse offentlige tjenester, så de kan offentliggøres i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*. I denne forbindelse skal Kommissionen minde om, at artikel 4 i forordning (EØF) nr. 2408/92 indebærer, at

indholdet af de forpligtelser, som den offentlige tjeneste indebærer, skal offentliggøres særskilt i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*. Hvis der efter denne offentliggørelse ikke er noget europæisk luftfartsselskab, der erklærer, at det er rede til at opfylde disse forpligtelser vedrørende offentlig tjeneste, bliver retten til at udføre sådanne tjenesteydelser udbudt i offentligt udbud enten særskilt eller for en gruppe af sådanne ruter til ethvert europæisk luftfartsselskab, som er berettiget til at udføre sådanne luftfartstjenester.

Hvad angår TAP's monopol på ground-handling, betragter Kommissionen det på baggrund af de manglende liberaliseringsforanstaltninger på fællesskabsplan som tilfredsstillende, at alle luftfartsselskaber kan selvhandle i portugisiske lufthavne.

IX

På baggrund af det ovenstående kan der for den støtte, som den portugisiske regering yder TAP i form af kapitalforhøjelse, lånegarantier og skattefritagelse i omstrukturingsperioden, indrømmes en undtagelse efter traktatens artikel 92, stk. 3, litra c), og aftalens artikel 61, stk. 3, litra c), på betingelse af, at en række betingelser er opfyldt —

VEDTAGET FØLGENDE BESLUTNING:

Artikel 1

Den støtte, der skal ydes i perioden 1994-1997 til TAP, i form af en kapitalforhøjelse på 180 mia. esc., som udbetales i fire dele, lånegarantier op til et maksimumsbeløb på 169 mia. esc., og skattefritagelse, med henblik på selskabets omstrukturering i overensstemmelse med planen og de forpligtelser, som den portugisiske regering har indgået, inklusive selskabets delvise privatisering, er forenelige med fællesmarkedet og aftalen i henhold til traktatens artikel 92, stk. 3, litra c), og EØS-aftalens artikel 61, stk. 3, litra c), på betingelse af, at:

- a) udbetalingen af anden, tredje, og fjerde del gøres afhængig af, at TAP når de forventede driftsresultater
- b) skattefritagelsen for TAP bortfalder ved udgangen af omstrukturingsperioden den 31. december 1997, og lånegarantierne overholder den betingelse, der er fastsat i Kommissionens skrivelse til medlemsstaterne af 5. april 1989
- c) TAP øger ikke sit udbud ud over de tal, som Kommissionen har fået forelagt (jf. afsnit VIII, punkt 3), som justeres årligt i tilfælde af, at den reelle vækst på det relevante EØS-marked er lavere end TAP's vækst

- d) den portugisiske regering forelægger årsrapporter om omstruktureringen af TAP senest fire uger inden tidspunktet for udbetalingerne i 1995, 1996 og 1997. Hvis Kommissionen efter rådslagning med den portugisiske regering beslutter at udpege en uafhængig ekspert til at undersøge, hvor langt omstrukturingsplanen er kommet, og om betingelserne i forbindelse med godkendelsen af støtten er opfyldt, udsætter den portugisiske regering tidspunktet for udbetalingerne med yderligere fire uger for at give Kommissionen mulighed for at fremsætte bemærkninger, hvis dette er nødvendigt
- e) den portugisiske regering opfylder sin forpligtelse til at anvende artikel 4 i forordning (EØF) nr. 2408/92 i forbindelse med Atlanterhavsøerne Madeira og Azorerne senest fra den 1. januar 1996 og offentliggør de forpligtelser vedrørende offentlig tjeneste, der gælder for de pågældende ruter (jf. afsnit VIII, punkt 3)
- f) den portugisiske regering opfylder sine forpligtelser med hensyn til, at liberaliseringen af chartertransport mellem alle fællesskabslufthavne og Azorerne vedrører alle tjenesteydelser, som angivet i forordning (EØF) nr. 2408/92, inklusive »seat only charter« og »one way charter«
- g) støtten anvendes udelukkende til omstrukturingsformål og ikke til at erhverve yderligere aktieposter i andre flyselskaber inden for EØS
- h) i overensstemmelse med fællesskabsretten afstår den portugisiske regering fra at yde enhver anden form for støtte til TAP.

Artikel 2

Denne beslutning er rettet til Den Portugisiske Republik.

Udfærdiget i Bruxelles, den 6. juli 1994.

På Kommissionens vegne

Marcelino OREJA

Medlem af Kommissionen