

II

(Retsakter vedtaget i henhold til traktaterne om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab/Euratom, hvis offentliggørelse ikke er obligatorisk)

AFGØRELSER OG BESLUTNINGER

KOMMISSIONEN

KOMMISSIONENS BESLUTNING

af 10. maj 2007

om Grækenlands påtænkte statsstøtte til OTE's frivillige førtidspensionsordning — sag C 2/06
(ex N 405/05)

(meddelt under nummer K(2007) 1436)

(Kun den græske udgave er autentisk)

(EØS-relevant tekst)

(2008/722/EF)

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER HAR —

under henvisning til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, særlig artikel 88, stk. 2, første afsnit,

under henvisning til aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, særlig artikel 62, stk. 1, litra a),

efter at have opfordret interesserede parter til at fremsætte bemærkninger i overensstemmelse med disse artikler⁽¹⁾, og under henvisning til disse bemærkninger, og

ud fra følgende betragtninger:

I. SAGSFORLØB

(1) Ved brev registreret den 11. august 2005 meddelte de græske myndigheder Kommissionen, at den græske stat havde planer om at yde økonomisk tilskud til den frivillige førtidspensionsordning, som den græske telekommunikationstjeneste (OTE) har tilbudt bestemte kategorier af sine medarbejdere.

(2) Ved brev af 23. september 2005 anmodede Kommissionen om supplerende oplysninger i forbindelse med den anmeldte foranstaltning. Efter at have anmodet om og opnået udsættelse fremlagde de græske myndigheder

yderligere oplysninger ved brev registreret af Kommissionen den 9. november 2005. Den 22. december 2005 supplerede de græske myndigheder deres ovennævnte svar med yderligere oplysninger.

(3) Ved brev af 8. februar 2006 underrettede Kommissionen Grækenland om, at den havde besluttet at indlede den procedure, der er fastlagt i EF-traktatens artikel 88, stk. 2, vedrørende den pågældende foranstaltning, og anmodede om oplysninger om en række forhold.

(4) Kommissionens beslutning om at indlede proceduren blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende*⁽²⁾. Kommissionen opfordrede interesserede parter til at fremsætte bemærkninger.

(5) Den 3. maj 2006 fremlagde Grækenland sine bemærkninger og de oplysninger, der blev anmodet om i ovennævnte beslutning. Yderligere oplysninger blev fremsat den 14. juli, den 2. august og den 3., 5., 6. og 9. oktober 2006.

(6) Den 31. juli 2006 modtog Kommissionen bemærkninger fra en interesseret part, som ønskede at være anonym, og videresendte dem til Grækenland, der således fik mulighed for at reagere herpå.

⁽¹⁾ EUT C 151 af 29.6.2006, s. 2.

⁽²⁾ Se fodnote 1.

- (7) Den 18. oktober 2006 fremsatte Grækenland sit svar til de bemærkninger, der var blevet indgivet af ovennævnte interesserede partikel Med Grækenlands samtykke videre-sendte Kommissionen svaret til den interesserede partikel

II. DETALJERET BESKRIVELSE AF STØTTEN

1. Modtageren

- (8) Den græske telekommunikationstjeneste (OTE) blev etableret i 1949 og er et aktieselskab, som er noteret på børsen i Athen samt på børserne i New York (NYSE) og London (LSE).
- (9) Frem til den fuldstændige liberalisering af det græske telekommunikationsmarked den 1. januar 2001 var OTE eneudbyder af fastnettelefoni og telekommunikationsnet i Grækenland, herunder lokale, langdistance og internationale kommunikationstjenester. I dag opererer OTE inden for næsten alle segmenter af det bredere marked for elektronisk kommunikation (fastnet, mobilnet, internet, maritim kommunikation og satellit-kommunikation).
- (10) Efter den fuldstændige liberalisering i januar 2002, der betød, at en række alternative operatører af elektronisk kommunikation kom ind på markedet, faldt OTE's markedsandel for (fastnet) telefoni gradvist fra 94 % i 2002 til 73 % ved slutningen af 2005⁽³⁾. Faldet i markedsandele og de bredere teknologiske tendenser, som f.eks. at fastnettet afløses af mobilnettet, har ligeledes ført til et fald i OTE's faste indtægter fra omkring 3,4 mia. EUR i 2001 til omkring 2,6 mia. EUR i 2005. Indtægtsnedgangen er ikke blevet modsvaret af et fald i driftsomkostningerne, og i 2004 registrerede selskabet et samlet driftstab for første gang i sin historie. Til trods herfor er OTE i dag fortsat den førende operatør inden for fastnettelefoni og nyder godt af en næsten monopolagtig position som den eneste telenetudbyder på fastnet-markedet⁽⁴⁾.

⁽³⁾ Se OTE's årsberetning fra 2005 på http://www.ote.gr/english/investorrelations/Files/OteAnnualReport05English_Final.pdf

⁽⁴⁾ Ifølge Kommissionens seneste gennemførelsesrapport var der i september 2005 24 godkendte offentlige udbydere af fastnettelefoni, hvoraf 13 tilbød kommercielle fastnettelefonitjenester over lejet eller eget netværk. Disse udbydere omfatter det etablerede selskab, men ikke operatører, der fungerer som videresælgere eller leverandører af forudbetalte tjenester. Selv om det etablerede selskab stadig er stærkt på markedet for fastnettelefoni, er der sket betydelige fremskridt i retning af mere konkurrence, hvilket afspejler sig i den kendsgerning, at det etablerede selskabs detailmarkedsandel faldt fra 85 % i december 2003 til 76 % i december 2004, mens yderligere tre operatører — sammen med det etablerede selskab — stod for 90 % af markedet. Se bilaget til Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget, »Elektronisk kommunikation i EU — Regulering og markeder, 2005« (11. rapport) KOM(2006) 68 endelig, s. 120, http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecommm/doc/implementation_enforcement/annualreports/11threport/sec_2006_193-vol1.pdf

- (11) I Grækenland blev liberaliseringen af markedet for elektronisk kommunikation den 1. januar 2001 ikke efterfulgt af en fuldstændig privatisering af OTE. På anmeldelsestidspunktet ejede den græske stat 38 % af selskabets aktiekapital, idet den resterende kapital var ejet af græske institutionelle investorer (12 %), internationale investorer (29 %), Hellenic Exchangeable Finance S.C.A. (11 %) og den brede offentlighed (10 %). I august 2005 solgte Hellenic Exchangeable Finance sine 11 % af aktierne i OTE til den græske stat gennem en transaktion med konvertible obligationer. Den 7. september 2005 solgte den græske stat 10 % af sine aktier i OTE, hvorved den reducerede sin indflydelse i OTE til 38,7 %.

- (12) Til trods for den fuldstændige liberalisering af markedet og OTE's delvise privatisering er OTE imidlertid fortsat underlagt love og aftaler med fagforeninger, der blev vedtaget før liberaliseringen. Som følge heraf indeholder lovgivningen for OTE særlige bestemmelser sammenlignet med den almindelige lovgivning, der gælder for konkurrenterne. Navnlig (a) nyder OTE-medarbejdere godt af en faktisk status som fastansatte⁽⁵⁾, og (b) OTE har flere lønomkostninger i form af store arbejdsgiver- og medarbejderbidrag til socialsikringsordninger, højere lønninger til mindre kvalificerede arbejdstagere og øgede fratrædelsesgodtgørelser. Hovedpunkterne i den arbejdsmarkedslovgivning, der er gældende for OTE, er gengivet i betragtning 13-18 nedenfor.

2. Arbejdsmarkedslovgivning gældende for OTE

- (13) OTE er til dato stadig underlagt en række særlige love og »kollektive overenskomster«, der blev vedtaget før liberaliseringen i 2001, og som afviger fra den nuværende arbejdsmarkedslovgivning for andre aktieselskaber i Grækenland. Navnlig er OTE's forpligtelser over for sine medarbejdere underlagt (a) græsk arbejdsmarkedslovgivning, (b) kollektive overenskomster indgået mellem OTE og medarbejdernes fagforening (OME-OTE), hovedsagelig før markedet blev liberaliseret, og (c) OTE's generelle ansættelsesvedtægter.
- (14) Den gældende arbejdsmarkedslovgivning for OTE indeholder en række særlige bestemmelser sammenlignet med de almindelige regler.

⁽⁵⁾ Den jobsikkerhed, som OTE-medarbejdere nyder godt af som følge af deres status som fastansatte, er afledt af artikel 2, stk. 2, litra b), i lov nr. 2257/1994, som ratificerer OTE's generelle ansættelsesvedtægter. Ifølge vedtægternes artikel 2 og 17 kan OTE ikke ensidigt bringe en ansættelseskontrakt til ophør. Det betyder, at OTE ikke kan operere frit på markedet ved at bestemme, hvilke medarbejdere der skal afskediges eller ved ensidigt at tvinge medarbejdere til at forlade selskabet efter at have tilbudt dem en lovbestemt godtgørelse.

- (15) For det første nyder alle medarbejdere godt af en næsten de facto status som fastansatte. Ifølge artikel 2 og 17 i de generelle ansættelsesvedtægter kan OTE ikke ensidigt bringe en arbejdskontrakt til ophør med henblik på et reducere arbejdsstyrken. Ifølge græsk lov nr. 2257/1994 har bestemmelserne i OTE's generelle ansættelsesvedtægter samme bindende virkning som en hvilken som helst anden græsk lov. Som følge heraf kan OTE-medarbejdernes arbejdsmarkedsstatus ikke ændres uden deres samtykke og vedtagelse af ny lovgivning på området.
- (16) For det andet skal OTE betale tilskud til socialsikring for medarbejdere, der er ansat før den 31. december 1992⁽⁶⁾, til satser, som er højere end satserne i de gældende social- og arbejdsmarkedslove. For OTE udgør arbejdsgiver- og medarbejderbidrag henholdsvis 25 % og 11 %, mens tilskuddene i den private sektor kun beløber sig til 13,33 %, henholdsvis 6,67 %. Medarbejdere, der er ansat efter den 1. januar 1993, modtager tilskud til socialsikring, som svarer til tilskuddet i den private sektor.
- (17) For det tredje forbyder de nuværende generelle ansættelsesvedtægter lønstigninger på baggrund af forhold, som ikke er relateret til en medarbejders formelle kvalifikationer og anciennitet i selskabet. OTE kan af denne grund ikke hæve lønningerne på baggrund af medarbejdernes produktivitet og/eller resultater. I henhold til tidligere aftaler med fagforeningerne nyder nyansatte godt af højere startlønnings sammenlignet med den private sektor, mens erfarne medarbejdere på ledende poster får lavere lønninger.
- (18) Endelig skal OTE ifølge det gældende retsgrundlag betale store engangsbeløb til medarbejdere, der pensioneres. Ved pensionering modtager OTE-medarbejdere to engangsbeløb: (a) et engangsbeløb, der er indført ved lov, svarende til 11,6 gange den seneste bruttomånedsløn, og (b) et engangsbeløb, der er aftalt mellem OTE og fagforeningerne, og som ikke overstiger 20 100 EUR, plus 9 bruttomånedslønninger (sammenlignet med 9,6 i private virksomheder).

3. Pensionsordning

- (19) OTE-medarbejdere er forpligtede til at gå på pension, når de (a) har fuldført 35 års tjeneste, eller når de (b) har fuldført 30 års tjeneste og fylder 58 år, eller når de (c) fylder 62 år og opfylder kravene om et minimumsantal tjenestear i henhold til loven, nemlig 15 års eller 4 500 dages arbejde. De, der er berettigede til pension, men endnu ikke har nået den obligatoriske pensionsalder, kan fortsætte med at arbejde, indtil de når denne alder.

⁽⁶⁾ Denne kategori af medarbejdere udgør 84 % af selskabets arbejdsstyrke.

- (20) Ved fratrædelse er OTE-medarbejdere berettigede til pension i overensstemmelse med betingelserne i den græske lovgivning om socialsikring, som gælder for en række bestemte pensionskasser, herunder OTE's pensionskasse. Det betyder, at OTE-medarbejdere er berettiget til fuld pension, som udgør 80 % af deres slutløn. Primærpensionen betales af den offentligretlige forsikringskasse for OTE-medarbejdere (TAP-OTE)⁽⁷⁾. En offentligretlig forsikringsordning, som forvaltes af »OTE's bistandsfond«, yder desuden en maksimal tillægspension på 20 % af slutlønnen. Såvel primær- (80 %) som tillægspensionen (20 %) er indarbejdet i lovgivningen og er derfor obligatorisk for OTE.

4. Omlægningen af OTE og den frivillige førtidspensionsordning

- (21) På baggrund af en undersøgelse foretaget af konsulentfirmaet McKinsey og med henblik på at sikre selskabets langsigtede rentabilitet vedtog OTE i maj 2004 en række omlægningsforanstaltninger, hvis centrale element er den frivillige førtidspensionsordning. Med en frivillig førtidspensionsordning ønsker OTE at reducere sit faste personale og få mulighed for at ansætte nye medarbejdere, der ikke længere kan opnå status som fastansatte.
- (22) OTE beskæftiger for øjeblikket ca. 16 000 personer, der er fast ansatte. McKinsey-undersøgelsen viste, at OTE kunne fungere og udbyde de samme tjenester med ca. 30 % færre medarbejdere. Undersøgelsen understregede desuden et behov for at ansætte kvalificeret personale, der er i stand til at håndtere it, ny teknologi, marketing samt finans- og lovgivningsmæssige spørgsmål. Gennemsnitsalderen for OTE's personale (47 år) og den kendsgerning, at kun en lille procentdel af den nuværende arbejdsstyrke (19 %) har en universitetsuddannelse eller en studentereksamen, forværrer OTE's mangel på arbejdsfleksibilitet.
- (23) Afskaffelse af det nuværende OTE-personales særlige ansættelsesstatus — hvilket ville gøre det muligt for OTE et reducere sin arbejdsstyrke i lighed med en hvilken som helst anden virksomhed — ville ifølge de græske myndigheder have ført til alvorlige forfatningsmæssige problemer og blev derfor afvist som en urealistisk mulighed. På grund af OTE-medarbejdernes særlige ansættelsesstatus ifølge lovgivningen ville en reduktion af arbejdsstyrken kun kunne lade sig gøre med samtykke fra medarbejdernes fagforening (OME-OTE). I denne forbindelse blev en aftale om en frivillig førtidspensionsordning

⁽⁷⁾ Den primære pensionskasse for OTE-medarbejdere er TAP-OTE. TAP-OTE er en uafhængig, offentligretlig juridisk person i lighed med enhver anden pensionskasse i Grækenland. Den har sin egen bestyrelse, administration samt budget- og finansafdeling. Den dækker såvel OTE-medarbejdere som medarbejdere i andre virksomheder. Den er inddelt i en pensionsafdeling og en sundhedsafdeling. Ud over TAP-OTE findes der også en tillægspensionsfond. OTE's tillægspensionsfond har to ordninger: en bistandsordning og en forsikringsordning. OTE-medarbejdere er berettiget til pension ifølge græsk lovgivning om socialsikring, som finder anvendelse på alle offentligretlige pensionskasser såsom TAP-OTE. Både primær- og tillægspensionerne er obligatoriske i henhold til græsk lovgivning.

i første omgang indgået mellem OTE og selskabets fagforening i februar 2005, under forudsætning af at regeringen vedtog en lov, der gav ordningen bindende virkning. I maj 2005 indgik OTE også en kollektiv overenskomst med fagforeningen, hvilket betød, at nyansatte ikke længere kunne nyde godt af den særlige ansættelsesstatus.

- (24) Den pågældende lovgivning blev vedtaget den 14. juli 2005 (lov nr. 3371/2005), og aftalen om frivillig førtidspension blev indgået mellem OTE og fagforeningen den 20. juli 2005. Dette udgjorde det retsgrundlag, som OTE behøvede for at kunne tilbyde førtidspension til omkring 6 000 personer og samtidig ansætte nyt personale (omkring 1 200 personer), der var underlagt de almindelige arbejdsmarkedsregler (dvs. uden fastansættelse).
- (25) Retten til førtidspension blev tildelt medarbejdere, der i år 2012 vil have nået den obligatoriske pensionsalder, nemlig 58 år og 30 års tjeneste, 35 hele tjenesteår eller 62 år og 15 års tjeneste. De resterende tjenesteår (»fiktive år») for medarbejdere, der ønsker at gå på førtidspension, ville blive anerkendt, og disse medarbejdere ville være berettiget til omgående at modtage pension. Anerkendelsen af et maksimum på otte fiktive års ansættelse danner udgangspunkt for beregningen af såvel primær- og tillægspensionerne som de to engangsbetalinger ved førtidspension, én fra OTE og én fra tillægspensionsfonden.
- (26) Andre medarbejdere, der nærmer sig pensionsalderen, og som allerede opfylder de generelle krav for at opnå fuld pension, ville alene være berettiget til en enkelt engangsbetaling på mellem 5 000 EUR og 30 000 EUR ⁽⁸⁾.
- (27) For at sikre en maksimal medarbejderdeltagelse skulle vilkårene for den nuværende frivillige førtidspensionsordning ifølge de græske myndigheder være mere gunstige end tilsvarende førtidspensionsordninger ⁽⁹⁾.

5. Retsgrundlag for den frivillige førtidspensionsordning og finansiering heraf

- (28) Som følge af aftalen mellem OTE og fagforeningerne vedtog den græske regering den 14. juli 2005 lov nr. 3371/2005. Lovens artikel 74 giver den frivillige førtidspensionsordning den nødvendige retsvirkning og fastsætter statens finansieringstilskud til ordningen.

⁽⁸⁾ Medarbejdere, der allerede har fuldført 30 års tjeneste og har ret til pension, vil ikke være berettiget til anerkendelse af fiktive år, dvs. fuld pension, men vil have ret til ekstra incitament.

⁽⁹⁾ Kun ca. 75 % af medarbejderne accepterede den tidligere førtidspensionsordning, hvilket blev betragtet som en meget lav andel.

- (29) Navnlig giver lovens artikel 74 fastansatte OTE-medarbejdere, der når den obligatoriske pensionsalder inden den 31. december 2012, mulighed for at anmode om omgående fratrædelse og samtidig modtage den pension, som de ville modtage, hvis de blev hos OTE frem til den pågældende dato. Med henblik herpå får medarbejderne anerkendt så stor en fiktiv ansættelse, som er nødvendig i forbindelse med såvel primær- som tillægspension. Efter fratrædelse er medarbejderne berettiget til omgående udbetaling af den pension, der er beregnet på denne måde.

- (30) Udgifterne til anerkendelse af fiktive ansættelsesperioder og dermed til medarbejdernes og arbejdsgivernes samlede pensionstilskud samt udgifterne til de pensioner, der tildeles af TAP-OTE, vil blive afholdt af OTE og de græske myndigheder. På den anden side afholdes omkostningerne ved tillægspensionerne og betalinger af engangsbetøb af OTE alene.

- (31) I henhold til artikel 74, stk. 4, litra a) i lov nr. 3371/2005 skal de græske myndigheder overføre 4 % af OTE's aktiekapital til TAP-OTE. Værdien af den græske stats tilskud til den frivillige førtidspensionsordning beregnes ved at gange det samlede antal aktier (490 582 879) i OTE med 4 % og med OTE-aktiens gældende kurs på børsen i Athen. Ifølge denne lov har finans- og økonomiministeren tilladelse til at underskrive kontrakter om den nævnte overførsel og fastlægge den græske stats rettigheder i forhold til de omtalte aktier, herunder den græske stats ret til at tilbagekøbe aktierne efter eget ønske (call option), men også forpligtelsen til tilbagekøb til slutkursen på overførselstidspunktet, såfremt pensionskassen har behov for likvide midler til at finansiere pensionsydelse (put option). Gennemførelsesforanstaltninger og andre detaljer i forbindelse med gennemførelsen af disse optioner vil først blive beskrevet nærmere, når Kommissionens vurdering foreligger.

6. Omkostninger ved den frivillige førtidspensionsordning og værdien af den græske stats finansieringstilskud

- (32) De græske myndigheder forklarede i anmeldelsen, at omkostningerne ved den frivillige førtidspensionsordning, der er baseret på, at 6 000 medarbejdere går på pension, vil beløbe sig til omkring 1,5 mia. EUR fordelt over en periode på syv år (dvs. fra 2005 til 2012), idet hovedparten af omkostningerne vil påløbe fra 2005 til 2007. I 2005 blev de forventede omkostninger til ordningen beregnet til ca. 500 mio. EUR. I løbende priser vil omkostningerne udgøre ca. 1,2 mia. EUR ⁽¹⁰⁾.

⁽¹⁰⁾ Ifølge de græske myndigheder blev nettonotidsværdien beregnet på baggrund af en kalkulationsrentesats på 7,83 %, og den afspejler de anslåede vejede gennemsnitlige kapitalomkostninger (WACC) for OTE ifølge tre finansanalyser fra 2005.

- (33) Den 20. december 2005 informerede de græske myndigheder Kommissionen om, at et samlet antal medarbejdere på 5 525 havde indsendt en gyldig ansøgning om frivillig førtidspension inden for den fastlagte tidsramme, hvilket svarede til ca. 90 % af den forventede reduktion af arbejdsstyrken. Til trods for at det præcise tal ikke ville være kendt, før alle ansøgninger var færdigbehandlet og vurderet i detaljer, skønnede de græske myndigheder, at de samlede omkostninger ved den frivillige førtidspensionsordning ville beløbe sig til ca. 1,1 mia. EUR (eller ca. 863 mio. EUR i nettonutidsværdi).
- (34) Som angivet ovenfor yder den græske stat tilskud ved at overføre 4 % af sine aktier i selskabet til pensionskassen TAP-OTE.
- (35) Baseret på OTE's aktiekurs på dagen for lovens offentliggørelse (14. juli 2005) androg værdien af de 4 % af aktierne, der skulle overføres fra staten til pensionskassen, ca. 315 mio. EUR. Da aktiernes værdi bestemmes på overførelstidspunktet, kan statens tilskud imidlertid meget vel være større. Siden juli 2005 er kursen på OTE-aktier steget fra omkring 16 EUR i juli 2005 til omkring 23 EUR medio januar 2006, mens den lå på omkring 22 EUR primo februar 2007.
- (38) Navnlig vil statens tilskud til den frivillige førtidspensionsordning kun delvis kompensere for de meromkostninger, der er forbundet med to hovedtyper af strukturelle ulemper, som skyldes OTE's historie som et statsejet monopol: a) OTE-medarbejdernes lovsikrede tjenestemandslignende ansættelsesstatus og (b) de højere lønninger (også lovbestemte), som i betydelig grad øger de samlede omkostninger ved ordningen. Som følge heraf er OTE dårligt stillet i forhold til sine konkurrenter på det nyligt liberaliserede marked for fastnettelefoni. Statens tilskud kan derfor anses for at være på linje med den seneste retspraksis på området og i særdeleshed med *Combus*-dommen, der er afsagt af Retten i Første Instans⁽¹¹⁾, og ifølge hvilken det ikke kan betragtes som statsstøtte, hvis en virksomhed i den offentlige sektor fritages for strukturelle ulemper i forhold til dens private konkurrenter — såsom en »gunstig og beko-stelig« ansættelsesordning.
- (39) De græske myndigheder foreslog en beregning i to trin med henblik på at afdække (a) den økonomiske byrde, der skyldes den særlige ansættelsesstatus, og (b) den byrde, der stammer fra de opskruede lønninger.
- (40) Navnlig er OTE's økonomiske byrde i forbindelse med medarbejdernes status som fastansatte beregnet ved at sammenligne omkostningerne ved den planlagte frivillige førtidspensionsordning med de omkostninger, der skulle afholdes, hvis OTE havde været en privat virksomhed, som kunne afskedige sit personale ved at tilbyde dem en lovpligtig minimumsgodtgørelse ved afskedigelse. Da masse-fratrædelsesordninger i henhold til græsk lovgivning imidlertid skal forhåndsgodkendes af en minister⁽¹²⁾, finder de græske myndigheder, at en privat virksomhed højst sandsynligt også skulle tilbyde gunstigere forhold end de lovpligtige minimumskrav, hvis den skulle gennemføre en vidtrækkende, frivillig førtidspensionsordning. I denne henseende skønner de græske myndigheder, at private virksomheder vil tilbyde ydelser, der er 1,5 til 2,5 gange højere end de lovpligtige fratrædelsesgodtgørelser, eller i gennemsnit det dobbelte af den lovpligtige fratrædelsesgodtgørelse⁽¹³⁾. I dette tilfælde ville meromkostningerne ved den frivillige førtidspensionsordning på grund af medarbejdernes status som fastansatte beløbe sig til 269 mio. EUR.

7. De græske myndigheders argumenter

- (36) De græske myndigheder hævder, at statens tilskud til den frivillige førtidspensionsordning ikke kan betragtes som statsstøtte. Den græske stat fungerer som privat investor ved finansieringen af den frivillige førtidspensionsordning. Endvidere fritager statens tilskud kun delvis OTE fra de ekstraordinære omkostninger ved den frivillige førtidspensionsordning sammenlignet med mindre omkostningstunge ordninger i henhold til almindeligt gældende arbejdsmarkedslove og regulativer. Formålet med statens tilskud er således blot at genindføre ensartede spilleregler, og tilskuddet er derfor ikke konkurrenceforvridende.
- (37) De græske myndigheder finder, at OTE er dårligt stillet i forhold til sine konkurrenter på det nyligt liberaliserede marked for fastnettelefoni. På grund af OTE-medarbejdernes status som fastansatte, kan OTE ikke ensidigt afskedige personale, men må benytte sig af frivillige fratrædelsestilbud. For at et sådant tilbud er attraktivt, må OTE tilbyde sine medarbejdere frivillige fratrædelsesforhold og -vilkår, som afspejler deres status som fastansatte.

⁽¹¹⁾ Sag T-157/01, Danske Busvognmænd mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, Sml. 2004 II, s. 917.

⁽¹²⁾ Gældende lovgivning tillader på nuværende tidspunkt afskedigelse af op til to procent af arbejdsstyrken, dog højst 30 medarbejdere pr. måned. Ifølge anmeldelsen vil storstilede fratrædelsesprogrammer kræve en særlig tilladelse fra arbejdsministeren. En sådan tilladelse er ikke blevet tildelt i det seneste årti, og ingen private græske virksomheder har iværksat masse-fratrædelsesordninger i det omfang, den frivillige førtidspensionsordning indebærer.

⁽¹³⁾ I denne henseende henviser de græske myndigheder til fratrædelsesgodtgørelser fra en stor privat operatør, Intracom, som tidligere tilbød bestemte kategorier af sine ansatte to gange den lovpligtige afskedigelsesgodtgørelse i forbindelse med en førtidspensionsordning (denne koefficient blev gradvist reduceret for højere lønninger til 1,4 gange den lovpligtige afskedigelsesgodtgørelse). Den pågældende virksomhed formodes endvidere at have tilbudt andre fordele såsom engangsbetalinger og udvidet forsikringsdækning for en bestemt periode.

(41) Ved at sammenligne omkostningerne ved OTE's frivillige førtidspensionsordning med omkostningerne ved en frivillig førtidspensionsordning baseret på lønninger i den private sektor, som stort set er en tredjedel lavere end OTE's lønninger, skønner de græske myndigheder, at OTE vil få en yderligere lønbyrde på 193 mio. EUR baseret på en sammenligning af OTE's omkostninger med to gange den lovpligtige minimumsgodtgørelse ved fratrædelse. Hvis de skønnede meromkostninger på grund af såvel den særlige ansættelsesstatus som de højere lønninger lægges sammen, beløber OTE's samlede ekstrabyrde sig til 462 mio. EUR, hvilket overstiger statens tilskud på anmeldelsestidspunktet (ca. 315 mio. EUR).

(42) Den 20. december 2005 indsendte de græske myndigheder opdaterede beregninger til Kommissionen, som var baseret på det endelige antal medarbejdere, der havde ansøgt om frivillig førtidspension. I forbindelse med opdateringen af beregningerne anmodede de græske myndigheder Kommissionen om også at medregne bestemte ekstraomkostninger, der var opstået på grund af uundgåelige forsinkelser i den planlagte gennemførelse af den frivillige førtidspensionsordning (henlagte omkostninger)⁽¹⁴⁾.

III. BESLUTNING OM AT INDLEDE UNDERSØGELSESPROCEDUREN I MEDFØR AF EF-TRAKTATENS ARTIKEL 88, STK. 2

(43) I sin beslutning om at indlede den formelle undersøgelse udtrykte Kommissionen tvivl, for så vidt angår gyldigheden af de ovennævnte argumenter fra de græske myndigheder af følgende grunde:

a. Den græske stats finansieringstilskud

(44) Kommissionen betvivlede for det første, at finansieringstilskuddet blev ydet i overensstemmelse med det markedsøkonomiske investorprincip, eftersom ingen anden investor i selskabet ydede økonomisk tilskud til førtidspensionsordningen. Desuden ville alle investorer få lige stor fordel af den forventede stigning i selskabets værdi, uden at den græske stat ville få et afkast, der stod i forhold til dens bidrag. De græske myndigheder har endvidere ikke dokumenteret, at de kunne forvente et rimeligt afkast af deres bidrag.

⁽¹⁴⁾ Ifølge de græske myndigheder vil nogle medarbejdere på grund af en forsinkelse i forbindelse med gennemførelsen af den frivillige førtidspensionsordning ikke længere være berettiget til frivillig førtidspension, eftersom de har nået den obligatoriske pensionsalder. Da der vil gå endnu et år, før OTE fuldt ud har gennemført den frivillige førtidspensionsordning, vil OTE endvidere skulle fortsætte betalingen af (høje) lønninger til de medarbejdere, der er berettiget til førtidspension. Hvis disse (henlagte) omkostninger medtages i beregningen, vil de samlede omkostninger til den frivillige førtidspensionsordning stige til 1,37 mia. EUR eller ca. 1 mia. EUR i nettonutidsværdi.

b. Omkostningerne ved tilsvarende frivillige førtidspensionsordninger i den private sektor

(45) Kommissionen betvivlede for det andet, at den græske regerings finansieringstilskud reelt er begrænset til at frigøre OTE for de påståede ekstraomkostninger sammenlignet med andre operatører, der tilbyder fratrædelses-/førtidspensionsordninger til deres medarbejdere. Navnlig betvivlede Kommissionen, at det eneste eksempel, de græske myndigheder havde fremlagt — hvor en almindelig virksomhed i forbindelse med frivillige fratrædelsesplaner tilbyder et beløb, der er dobbelt så stort som det beløb, der ifølge loven kræves ved afskedigelse — kunne betragtes som en passende sammenligning for at bestemme de normale omkostninger for en virksomhed, som tilbyder en førtidspensionsordning til ca. 5 000-6 000 medarbejdere, der ikke har en særlig ansættelsesstatus (fastansættelse).

c. De endelige omkostninger ved den frivillige førtidspensionsordning

(46) Kommissionen nærede desuden tvivl om, hvorvidt det finansielle bidrag fra den græske stat, som ikke er fast, men afhænger af værdien af OTE's aktier på det faktiske overførelsestidspunkt, ville overstige de på denne måde beregnede påståede ekstraomkostninger for OTE.

d. Arbejdsrelaterede og andre historisk bestemte fordele

(47) Kommissionen fandt desuden, at statens tilskud ikke nødvendigvis er berettiget, selv om det anerkendes, at OTE bærer meromkostninger som følge af medarbejdernes særlige ansættelsesstatus, idet OTE måske har nydt godt af og fortsat nyder godt af andre fordele, som opvejer eventuelle strukturelle ulemper. Sådanne fordele kunne være en følge af OTE-medarbejdernes særlige ansættelsesstatus, de særlige juridiske rammer, der gælder for OTE, eller særlige foranstaltninger, som medfører, at OTE's lønomkostninger ligger under lønomkostningerne i selskaber, der er underlagt de normale arbejdsmarkedsregler. Der blev henvist til OTE's mulige fritagelse for at betale arbejdsløshedsbidrag og en tidligere lempelse i forbindelse med pensionsforpligtelser.

(48) Kommissionen satte endelig spørgsmålstegn ved, om de fordele, OTE nyder godt af på grund af sin tidligere monopolstilling, kan opveje ulemperne ved ekstraomkostningerne ved den frivillige førtidspensionsordning, navnlig med hensyn til det faste telekommunikationsnetværk.

IV. BEMÆRKNINGER FRA INTERESSEREDE PARTER

(49) Der blev fremsat bemærkninger fra et advokatfirma, som har anmodet om anonymitet, eftersom det er involveret i en tvist mod OTE på vegne af andre operatører. Advokatfirmaets hovedargumenter er som følger.

- (50) For det første opfylder den græske stats tilskud ikke kravene med hensyn til det private investorprincip, eftersom den frivillige førtidspensionsordning aldrig blev fremlagt til godkendelse for OTE's aktionærer. Desuden har de græske myndigheder ikke dokumenteret, at de kunne forvente et rimeligt afkast af det pågældende tilskud. For det andet ser det ud til, at staten hvert år dækker en del af OTE's underskud i socialsikringsfonden TAP-OTE. For det tredje finder advokatfirmaet med hensyn til OTE's tidligere monopolfordele, at den nationale tilsynsmyndigheds uafhængighed undermineres, eftersom dens bestyrelse udpeges af de græske myndigheder, dvs. hovedparten af OTE's aktionærer.
- (51) Ifølge advokatfirmaet har tilsynsmyndigheden endnu ikke truffet beslutninger i sager, der involverer påståede overtrædelser fra OTE's side, af frygt for at underminere selskabets økonomiske position. OTE er endnu ikke underlagt en reklameafgift (»aggeliosimo«), der beløber sig til 20 % af prisen for indrykningen af en annonce, og som andre virksomheder betaler for at reklamere i medierne. Værdien af denne støtte anslås til 20 mio. EUR om året. Endelig har OTE med sin kontrol af det offentlige fastnet gjort brug af en række konkurrencebegrænsende metoder og misbrugt sin dominerende stilling på markedet for elektronisk kommunikation, uden at tilsynsmyndigheden har grebet ind.
- (52) Advokatfirmaet anmoder derfor om, at støtten bliver omfattet af betingelser vedrørende ovennævnte spørgsmål.

V. SVARET FRA DE GRÆSKE MYNDIGHEDER

- (53) De græske myndigheder fastholdt deres hovedargument, nemlig at den græske stats tilskud til omkostningerne ved den frivillige førtidspensionsordning i overensstemmelse med dommen i *Combus*-sagen ikke giver OTE nogen økonomisk fordel, for det første fordi tilskuddet ikke letter OTE's almindelige beskæftigelsesrelaterede budgetbyrder, og for det andet fordi det alene anvendes til at frigøre et tidligere offentligt foretagende for en strukturel ulempe. De græske myndigheder finder navnlig, at OTE-medarbejdernes status som fastansatte udgør en stor byrde for selskabet og en strukturel hindring for den videre privatisering⁽¹⁵⁾. Selv om statens tilskud ikke

⁽¹⁵⁾ Ifølge de græske myndigheder har den særlige ansættelsesstatus endnu alvorligere følger for selskabets overordnede arbejdsstruktur. Ikke alene er de høje lønninger fastsat ved lov, men deres struktur fjerner desuden incitamenter til medarbejderudvikling og øget produktivitet, eftersom lønningerne ikke kan hæves på grund af et ved lov fastlagt forbud. Endvidere kan der ikke ansættes nyt personale på mellem- eller toplederniveau, eftersom alle nyansatte skal tildeles en begynderstilling. Nyansatte kan heller ikke påtage sig nogen form for ledelsesfunktion, eftersom dette ville underminere det karriereforløb, som eksisterende medarbejdere garanteres i form af deres status som fastansatte. Ingen af disse restriktioner gælder for private operatører.

kan retfærdiggøres som godtgørelse for en strukturel ulempe eller anses for at opfylde kravene med hensyn til det private investorprincip, kan det alligevel anses for at være foreneligt med traktatens artikel 87, stk. 3, litra c) på grundlag af de principper, der er udledt af EDF-beslutningen⁽¹⁶⁾, og de gældende principper for strandede omkostninger på energiområdet⁽¹⁷⁾.

- (54) De græske myndigheder vedlagde i deres svar en række rapporter, der var udarbejdet af uafhængige eksperter, som havde fået til opgave (a) at beregne og bekræfte de overordnede omkostninger ved den frivillige førtidspensionsordning (KPMG har revideret OTE's finansielle resultater fra 2005 og bekræftet de samlede omkostninger ved den frivillige førtidspensionsordning), (b) at beregne omkostningerne ved medarbejdernes særlige ansættelsesstatus og højere lønninger ved at anvende et passende sammenligningsgrundlag i Grækenland (CRA International og Hay Group foretog de relevante undersøgelser), og (c) beskrive det arbejdsretlige grundlag i Grækenland, der finder anvendelse på private virksomheder generelt og på OTE i særdeleshed (undersøgelse foretaget af Levantis, professor i arbejdsret på universitetet i Athen). De græske myndigheders hovedargument er som følger.

a. Behovet for en frivillig førtidspensionsordning

- (55) Som svar på Kommissionens forbehold med hensyn til, hvorvidt andre midler kunne være brugt til at omlægge OTE, understregede de græske myndigheder, at den græske forfatning tager eksplicit hensyn til beskyttelsen af arbejdsrettigheder, der stammer fra gældende kollektive overenskomster. Det var således ikke muligt at gennemføre en lovbestemt frivillig fratrædelsesordning for at afskaffe OTE-medarbejdernes status som fastansatte, da det uvægerligt ville give anledning til talrige forfatnings-, arbejds- og socialsikringsretlige søgsmål og dermed modvirke hensigten med omlægningen af OTE's personalestruktur⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁶⁾ Kommissionens beslutning af 16. december 2003 om Frankrigs statsstøtte til EDF samt til el- og gassektoren (EUT L 49 af 22.2.2005, s. 9).

⁽¹⁷⁾ Se Kommissionens meddelelse om analysemetoden for statsstøtte i forbindelse med strandede omkostninger på http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/legislation/stranded_costs_da.pdf

⁽¹⁸⁾ I denne henseende har de græske myndigheder endvidere angivet, at den nye lovgivning, som trådte i kraft i december 2005 (græsk lov nr. 3429/2005) vedrørende helt eller delvis statsjede virksomheder, lægger op til at fjerne den særlige ansættelsesstatus, men kun for nyansatte. I forhold til nuværende medarbejdere med fastansættelse havde OTE imidlertid intet andet alternativ end at gennemføre en frivillig førtidspensionsordning, da lovgivningen ikke berører nuværende medarbejders særlige ansættelsesstatus.

b. *Omkostningerne ved den frivillige førtidspensionsordning*

- (56) De græske myndigheder bekræftede i deres svar, at OTE havde modtaget ansøgninger fra 5 494 medarbejdere ud af 6 070 pensionsberettigede (deltagelse på 91 %). Modtagerne af den frivillige førtidspension er endvidere inddelt i to undergrupper: (a) 4 859 medarbejdere, som vil være berettiget til anerkendelse af »fiktive år« — denne gruppe er omfattet af den nuværende frivillige førtidspension — og (b) 635 medarbejdere, der nærmer sig pensionsalderen (dvs. som har fuld pensionsret, men som ikke har nået den obligatoriske pensionsalder), og som vil modtage supplerende pensionsincitamenter for at fratræde⁽¹⁹⁾ — denne gruppe er omfattet af den »almindelige« frivillige førtidspensionsordning.
- (57) De samlede nominelle omkostninger ved den frivillige førtidspensionsordning er revideret og bekræftet af OTE's revisorer, KPMG. Det er disse omkostninger, som blev revideret i OTE's IFRS-opgørelse (International Financial Reporting Standards) fra 2005⁽²⁰⁾. En del af omkostningerne ved den frivillige førtidspensionsordning, dvs. omkostningerne ved enkeltstående pensionsudbetalinger, er beregnet af Prudential, der er en uvildig konsulentvirksomhed med speciale i personaleydelse. Prudential foretog en aktuarundersøgelse i henhold til artikel 74 i lov nr. 3371/2005. De græske myndigheder bestilte endvidere en rapport fra et globalt managementkonsulentfirma, Hay Group, som bekræftede, at faktoren på 1,5 for fratrædelsesgodtgørelser var et rimeligt udgangspunkt for beregning af den godtgørelse, som en virksomhed under normale omstændigheder ville tilbyde sine medarbejdere for at forlade den.
- (58) På baggrund af den ovennævnte rapport fra Hay Group udarbejdede et andet internationalt konsulentfirma med speciale i økonomi og kartel- og monopolforhold, Charles River Associates International (CRA International), en endelig rapport, hvori det beregnede OTE's ekstraomkostninger i forhold til konkurrenterne fra den private sektor, dvs. omkostninger forbundet med den særlige ansættelsesstatus og omkostningerne ved højere lønninger.
- (59) De vigtigste resultater fra de individuelle rapporter kan opsummeres som følger.

⁽¹⁹⁾ For disse medarbejdere er ordningen mindre attraktiv sammenlignet med medarbejdere, der endnu ikke har nået toppen af lønstigen, idet den pension, de modtager med den frivillige førtidspensionsordning, vil svare til deres nuværende løn (medarbejdere, der endnu ikke har nået toppen af lønstigen, vil modtage en pension, der overstiger deres nuværende løn, idet deres pension beregnes på baggrund af den løn, de forventedes at opnå, hvis de fortsatte med at arbejde i de fiktive år). Men henblik på at sikre en maksimal deltagelse i den frivillige førtidspensionsordning gives der et ekstra fratrædelsesincitament til medarbejdere, der allerede har nået toppen af OTE's lønstige.

⁽²⁰⁾ Det skal erindres, at det fra 2005 er et krav, at alle børsnoterede selskaber i EU udarbejder deres konsoliderede regnskaber ved hjælp af IFRS. Se Kommissionens forordning (EF) nr. 1725/2003 af 29. september 2003 om vedtagelse af visse internationale regnskabsstandarder i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1606/2002 (EUT L 261 af 13.10.2003, s. 1).

c. *KMPG's IFRS-attest fra 2005: Den nominelle værdi af den frivillige førtidspensionsordning*

- (60) Ifølge OTE's bekræftede regnskaber for 2005 beløber de skønnede samlede omkostninger ved den frivillige førtidspensionsordning sig til 1 161 827 920 EUR. Nettonutidsværdien af den frivillige førtidspensionsordning er beregnet til 939 607 196 EUR⁽²¹⁾. Denne sum er fremkommet ved at reducere den nominelle værdi af den frivillige førtidspensionsordning ved brug af en kalkulationsrentesats på 3 %, hvilket reducerer det nominelle beløb med 67,7 mio. EUR⁽²²⁾, og fradrage summen på 154,4 mio. EUR, der stammer fra godtgørelser, som allerede er hensat i OTE's regnskaber for 2004 (1 161,8 – 67,7 – 154,4 = 939,6). Den bekræftede nettonutidsværdi af den frivillige førtidspensionsordning (939,6 mio. EUR) tager imidlertid ikke hensyn til de skattefordele, som tilfalder OTE ifølge selskabsskatteloven (se rapporten fra CRA nedenfor).

d. *Rapporten fra Hay Group: Sammenligninger med andre frivillige førtidspensionsordninger i Grækenland og EU*

- (61) Hay Group indsamlede data fra forskellige virksomheder i Grækenland og resten af Europa, som er blevet skåret ned i de senere år. Den undersøgte flere end 40 forskellige organisationer, der er græskejede eller lokale afdelinger af multinationale selskaber. Hay-rapporten bekræfter de græske myndigheders tidligere antagelser, nemlig at: (a) der hverken i Grækenland eller andre steder i Europa findes en førtidspensionsordning, som kan sammenlignes med OTE's ordning (dvs. en frivillig førtidspensionsordning, der tager højde for »strukturelle« omkostninger som i OTE's tilfælde, f.eks. omkostninger forbundet med medarbejdernes særlige ansættelsesstatus og de faste høje lønninger), og (b) den gennemsnitlige godtgørelse ved personaleafgang i forbindelse med almindelige frivillige førtidspensionsordninger i private virksomheder rent faktisk er 1,5 gange højere end den godtgørelse, der er fastsat ved lov, navnlig med hensyn til aldersgruppen på 51 år⁽²³⁾.

e. *Rapporten fra CRA: Beregning af OTE's ekstraomkostninger*

- (62) På baggrund af ovennævnte undersøgelser har CRA International beregnet nettonutidsværdien af de omkostninger, som OTE vil pådrage sig for i alt 5 494 medarbejdere som et resultat af gennemførelsen af den frivillige førtidspensionsordning.

⁽²¹⁾ Nettonutidsværdien er et udtryk for den frivillige førtidspensions markedsværdi, dvs. det beløb, som OTE skal betale til en tredjepart, hvis denne tredjepart overtog OTE's forpligtelser i forbindelse med den frivillige førtidspensionsordning.

⁽²²⁾ Det skal erindres, at de græske myndigheder i deres brev af 20. december 2005, da den nominelle frivillige førtidspensionsordning var beregnet til 1 161,0 mio. EUR, havde beregnet nettonutidsværdien af den frivillige førtidspensionsordning til 863 mio. EUR ved at anvende OTE's vejede gennemsnitlige kapitalomkostninger (WACC) på 7,83 % som kalkulationsrentesats.

⁽²³⁾ Se fodnote 13.

- (63) Et centralt problem ved beregningen af netto nutidsværdien af den frivillige førtidspensionsordning var at finde en passende kalkulationsrentesats. CRA International erkender, at et grundlæggende princip i moderne finansiel økonomi er, at den kalkulationsrentesats, der anvendes på en hvilken som helst pengestrøm, skal afspejle det systematiske risikoniveau for pengestrømmen. Ifølge CRA International er det hensigtsmæssigt at anvende virksomhedens vejede gennemsnitlige kapitalomkostninger (WACC), som i de fleste tilfælde benyttes af økonomer ⁽²⁴⁾.
- (64) CRA International er imidlertid af den opfattelse, at systematiske omkostninger i den foreliggende sag udgør en forsvindende lille del af de omkostninger, der stammer fra den frivillige førtidspensionsordning. Dette skyldes, at (a) lønudviklingen for OTE-medarbejdere følger en stram skala, der kraftigt reducerer usikkerheden ved lønvariationer over tid, og (b) at en eventuel resterende usikkerhed ikke hænger sammen med OTE's drift (den årlige lønstigning er ikke afhængig af OTE's samlede økonomiske formåen). Ifølge CRA International skal kalkulationsrentesatsen derfor afspejle det tilgængelige afkast fra risikofrie værdipapirer. Med udgangspunkt i et eksempel med værdipapirer til 2,1 mia. EUR med en løbetid på ti år, som blev omsat af de græske myndigheder den 7. juni 2005 (året for indførelsen af den frivillige førtidspensionsordning) til en vejet gennemsnitlig rente på 3,41 %, og værdipapirer til 1,68 mia. EUR med en løbetid på fem år, som blev omsat en måned senere til en vejet gennemsnitlig rente på 2,71 %, anvender CRA International en risikofri spotrente på omkring 3 % for alle løbetider ⁽²⁵⁾.
- (65) På baggrund af disse antagelser har CRA International beregnet netto nutidsværdien af den frivillige førtidspensionsordning til 1 086,2 mio. EUR. I modsætning til beregningerne fra KPMG (se betragtning 60 ovenfor) tager beregningerne fra CRA International ikke hensyn til de 154,4 mio. EUR, OTE allerede har hensat i regnskaberne for 2004, eftersom de ikke er underlagt de krav, der stilles til en revisor. I betragtning af at alle OTE's betalinger til den frivillige førtidspensionsordning ifølge græsk lovgivning er fritaget for selskabsskat, har CRA International endvidere vurderet, at den faktiske netto nutidsværdi af den frivillige førtidspensionsordning efter skat andrager 784,3 mio. EUR ⁽²⁶⁾.
- (66) Med udgangspunkt i ovennævnte beløb efter skat beregnede CRA International de omkostninger, som OTE ville have pådraget sig, hvis det havde været en privat virksomhed. CRA International antog, at (a) en privat virksomhed ifølge konklusionerne i rapporten fra Hay Group under normale omstændigheder ville tilbyde en godtgørelse, der var 1,5 gange højere end den lovbestemte fratrædelsesgodtgørelse, og at (b) denne procentsats ifølge oplysningerne i KPMG's undersøgelse fra 2004 af godtgørelser og ydelser i den græske højteknologisektor gælder for lønninger, der er 33 % lavere end OTE's lønninger. På baggrund af den antagelse, at OTE ville yde en godtgørelse, der svarer til 150 % af de lovbestemte godtgørelser, men med privatsektor-lønninger, dvs. 33 % lavere end OTE's lønninger, konkluderede CRA International, at en privat virksomhed (ikke OTE) ved gennemførelse af den frivillige førtidspensionsordning ville have pådraget sig omkostninger efter skat på 314,4 mio. EUR.
- (67) På baggrund af en sammenligning af nutidsværdien af den frivillige førtidspensionsordning efter skat (784,3 mio. EUR) og de omkostninger, som OTE ville have pådraget sig, hvis det havde været en privat virksomhed (314,4 mio. EUR), har CRA International beregnet, at OTE's ekstraomkostninger ved gennemførelsen af den frivillige førtidspensionsordning beløber sig til 469,9 mio. EUR ⁽²⁷⁾.
- (68) For fuldstændighedens skyld beregnede CRA International også OTE's ekstraomkostninger ud fra to alternative scenarier. Det første scenario bygger på OTE's højere kalkulationsrentesats for de vejede gennemsnitlige kapitalomkostninger (7,8 %). I dette scenario er ekstrabyrden reduceret til 390,4 mio. EUR. Det andet scenario antager, at der ikke er noget skattefradrag. Her øges ekstrabyrden til 540,2 mio. EUR, når OTE's WACC anvendes, og til 643,4 mio. EUR, når den risikofrie kalkulationsrentesats på 3 % anvendes.
- f. Ingen arbejdsrelaterede eller andre fordele
- (69) På baggrund af en undersøgelse foretaget af professor Levantis fra universitetet i Athen understreger de græske myndigheder, at OTE ikke nyder godt af arbejdsrelaterede fordele. De græske myndigheder bekræfter navnlig, at OTE ikke er fritaget for at betale arbejdsløshedsbidrag ⁽²⁸⁾. Under henvisning til *Combust*-dommen påstår de græske myndigheder, at tilstedeværelsen af strukturelle fordele under ingen omstændigheder indgik i rettens analyse, ligesom de heller ikke indgik i Kommissionens vurdering af foreneligheden af Frankrigs støtte til EDF.

⁽²⁴⁾ Denne tilgang blev ligeledes anvendt af de græske myndigheder i deres meddelelse af 4. november 2005.

⁽²⁵⁾ I denne henseende er CRA International på linje med OTE's regnskaber attesteret af KPMG, der ligeledes anvendte en kalkulationsrentesats på 3 %.

⁽²⁶⁾ Da KPMG alene er ansvarlig for at kontrollere OTE's regnskaber før skat, behøvede selskabet ikke at beregne netto nutidsværdien af den nominelle frivillige førtidspensionering efter skat.

⁽²⁷⁾ Disse ekstraomkostninger er opdelt som følger: OTE's byrde i forbindelse med medarbejdernes særlige ansættelsesstatus: 322,9 mio. EUR, og OTE's byrde i forbindelse med højere lønninger: 147,0 mio. EUR.

⁽²⁸⁾ Ifølge de græske myndigheder betaler OTE i lighed med alle andre private virksomheder obligatoriske arbejdsgiverbidrag, som er et krav ifølge gældende socialsikringslovgivning. Disse bidrag beløber sig til 2,76 %, mens medarbejderens bidrag er 1,33 %.

- (70) Med hensyn til de fordele, som OTE muligvis opnår som følge af sin tidligere monopolstilling, erindrer de græske myndigheder om, at fastnetmarkedet har været fuldstændig liberaliseret siden 2001, og at OTE har været underlagt en omfattende forhåndsregulering i overensstemmelse med de gældende regler for elektroniske kommunikationstjenester og netværk. De foranstaltninger, som OTE er blevet pålagt af den nationale tilsynsmyndighed, den græske telekommunikationsmyndighed (EETT), i forhold til fastnetmarkederne, har givet alternative operatører adgang på almindelige konkurrencevilkår med et deraf følgende tab af markedsandele for OTE.

g. Tilsagnet fra de græske myndigheder

- (71) I deres svar baserede de græske myndigheder deres beregninger på OTE's aktiekurs ved handelens slutning den 25. april 2006, nemlig 17,98 EUR. Den 25. april 2006 svarede 4 % af OTE's aktiekapital til en aktieværdi på 353 mio. EUR. Fra den 25. april 2006 var værdien af den græske stats tilskud til den frivillige førtidspensionsordning derfor 25 % lavere end beløbet på 469,9 mio. EUR, der svarer til ekstraomkostningerne ved den frivillige førtidspensionsordning.
- (72) Da kursen på OTE-aktier imidlertid er svingende på børsen i Athen, forpligter Grækenland sig udtrykkeligt til, såfremt den samlede værdi af de 4 % af OTE's aktiekapital overstiger OTE's ekstraomkostninger, at ændre artikel 74 i lov nr. 3371/2005 med henblik på at begrænse statens finansieringstilskud tilsvarende.

h. Svar på bemærkninger fra tredjepart

- (73) De græske myndigheder understreger, at generalforsamlingen i overensstemmelse med artikel 34 i den græske selskabslov nr. 2190/1920 ikke har beføjelser til at træffe ledelsesbeslutninger. En sådan beføjelse er forbeholdt bestyrelsen (artikel 9, litra d) i OTE's vedtægter). Den frivillige førtidspensionsordning blev derfor diskuteret og vedtaget af selskabets bestyrelse og senere forelagt de institutionelle investorer.
- (74) De græske myndigheder fremfører, at bemærkningerne til den kendsgerning, at den græske stat hvert år dækker en del af underskuddet i TAP-OTE, er baseret på en fejlagtig forståelse af Grækenlands socialsikringsystem. De græske myndigheder gentager, at den centrale pensionskasse for OTE-medarbejdere, TAP-OTE, er en særskilt juridisk person, der er underlagt offentlig lovgivning på samme måde som andre pensionskasser i Grækenland. Den har sin egen bestyrelse og administration samt budget- og finansafdeling. Så godt som alle eksisterende pensionskasser er offentligretlige fonde, der er uvildige i forhold til de virksomheder, som medarbejderne er ansat i, er selvejende og ikke har til formål at indtjene overskud. Pensionsrettigheder er sikrede rettigheder ifølge den græske forfatning (artikel 25). De grundlæggende karakteristika i det græske socialsikringsystem er dets obligatoriske, offentlige og universelle karakter. Det græske

pensionssystem er derfor et »pay as you go« -system. Underskud i de forskellige offentligretlige fonde finansieres ikke af arbejdsgiverne eller de ansatte, men af staten, idet sidstnævnte har en forfatningsmæssig forpligtelse til at garantere, at alle pensioner betales fuldt ud.

- (75) Fra 1994 frem til 2001 skulle OTE, selv om det er et privatretligt selskab under statskontrol og helt uafhængigt af den offentligretlige pensionskasse, TAP-OTE, gennem ad hoc-lovgivning og kollektive overenskomster dække underskuddet i TAP-OTE og måtte derfor fungere som en slags socialsikringsinstans på statens vegne. OTE's forpligtelse til at dække sådanne ad hoc-underskud i TAP-OTE forøgede selskabets indirekte lønomkostninger yderligere sammenlignet med konkurrenterne og nye virksomheder på markedet og udgjorde en klar ulempe for selskabet.
- (76) Med hensyn til de fordele, som OTE angiveligt opnåede via sin tidligere monopolstilling, lægger de græske myndigheder vægt på, at det græske telekommunikationsmarked siden 2001 har været fuldstændig liberaliseret og underlagt forhåndsreguleret tilsyn af den nationale tilsynsmyndighed, EETT. OTE's påståede ulovlige adfærd skal behandles i henhold til de respektive sektorspecifikke regler i det nye retsgrundlag samt de relevante direktiver heri. Ifølge de græske myndigheder kan man ikke anmode om godtgørelsesforanstaltninger på et fuldstændig liberaliseret marked med helt andre midler, dvs. ved at vurdere statslige foranstaltninger, der udelukkende er arbejdsrelaterede, som statsstøtte.
- (77) Endelig afviser de græske myndigheder tredjepartens beskyldning om, at OTE er fritaget for reklameafgiften, mens andre virksomheder i Grækenland har pligt til at betale den. Selv om offentlige virksomheder eller forsyningsvirksomheder (som OTE) ifølge artikel 19, stk. 2, i lov nr. 1264/1982 er fritaget for at betale reklameafgiften, har en nylig dom fra forvaltningsdomstolen i første instans (beslutning nr. 9564/2005) fortolket begreberne »offentlig tjenesteydelse« og »forsyningsvirksomheder« i lov nr. 1264/1982 på en sådan måde, at ikke blot OTE, men alle telekommunikationsoperatører er fritaget for at betale reklameafgiften⁽²⁹⁾, uanset operatørens status som offentlig eller privat virksomhed⁽³⁰⁾.

⁽²⁹⁾ De græske myndigheder finder ligeledes, at artikel 24 i den nye lov nr. 3470/2006 tydeligt sikrer, at OTE og andre udbydere af tele-tjenester ikke længere kan drage fordel af en særlig status, der giver dem ret til fritagelse for reklameafgiften. I henhold til lov nr. 1264/1982 er offentlige virksomheder eller forsyningsvirksomheder alene fritaget for at betale reklameafgiften, såfremt den græske stat har aktiemajoriteten i dem. OTE og alle andre teleudbydere er derfor nu forpligtede til at betale reklameafgiften.

⁽³⁰⁾ Ifølge de græske myndigheder konkluderede forvaltningsretten, at betegnelsen af et selskab som en offentlig forsyningsvirksomhed ikke kan relateres til dets juridiske status eller til retsgrundlaget for dets aktiviteter, men alene afhænger af den type tjenester, selskabet udbyder. Offentlige forsyningsvirksomheder er ifølge retten foretagender, der udbyder varer og tjenesteydelser, som anses for at være vitale for samfundet, f.eks. telekommunikation, vandforsyning og energi.

VI. VURDERING AF STØTTEN

Spørgsmålet om, hvorvidt der er tale om statsstøtte

- (78) EF-traktatens artikel 87, stk. 1, foreskriver, at statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, er uforenelig med fællesmarkedet i det omfang, den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.
- (79) Klassificeringen af en national foranstaltning som statsstøtte forudsætter, at følgende kumulative betingelser er opfyldt: a) foranstaltningen gennemføres af en medlemsstat ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, b) fordelene er selektive, og c) foranstaltningen fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene og vil kunne påvirke samhandelen mellem medlemsstater.
- (80) I den foreliggende sag er der ingen tvivl om, at statslige midler er involveret i foranstaltningen i det omfang, staten tilbyder at overføre 4 % af sin aktiebeholdning i OTE til TAP-OTE som et tilskud til selskabets samlede omkostninger ved den frivillige førtidspensionsordning. Statens beholdning på 4 % af aktierne i OTE udgør et aktiv med finansiell værdi. Dette aktiv overføres til markedspris uden kompensation. Som følge heraf er foranstaltningen en overførsel af statsmidler.
- (81) Selv om den direkte modtager af støtten er TAP-OTE — en offentligretlig pensionskasse, som er en del af det bredere socialsikringsystem i Grækenland — er den virkelige modtager af foranstaltningen OTE, idet virksomheden fritages for en del af sine forpligtelser til socialsikring i forbindelse med den omtalte frivillige førtidspensionsordning. Intet andet selskab nyder godt af netop denne fordel. Som følge heraf er foranstaltningen selektiv.
- (82) Det anfægtes heller ikke, at enhver form for tildelt støtte muligvis kan påvirke medlemsstaternes samhandel, idet OTE er en landsdækkende netværksoperatør, der udbyder elektroniske kommunikationsnetværk og -tjenester, herunder også internationale elektroniske kommunikationstjenester.
- (83) I forbindelse med spørgsmålet om, hvorvidt dette statstilskud giver OTE en fordel, der fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene, har de græske myndigheder imidlertid fremført, (a) at de har handlet som en privat investor, og (b) at foranstaltningen ikke giver OTE en fordel, idet den blot er en kompensation for de strukturelle ulemper, som sidstnævnte står over for som følge af medarbejdernes faktiske status som fastansatte og de højere lønomkostninger, som selskabet blev pålagt ved lov i perioden forud for liberaliseringen.

a. Overholdelse af det private investorprincip

- (84) Med henblik på at afgøre, hvorvidt den græske stats finansieringstilskud til dækning af OTE's omkostninger ved den frivillige førtidspensionsordning kan betragtes som værende på linje med en privat investors adfærd under normale markedsforhold, er det ifølge retspraksis nødvendigt at tage hensyn til, om en privat investor af en størrelse, der kan sammenlignes med statens, under lignende omstændigheder ville have ydet et tilsvarende finansieringstilskud, nemlig svarende til 4 % af aktierne i OTE ⁽³¹⁾.
- (85) I den henseende bør der skelnes mellem statens forpligtelser som ejer af et selskabs aktiekapital og dens forpligtelser som offentlig myndighed ⁽³²⁾. Eftersom OTE er et aktieselskab, ville den græske stat som majoritetsaktionær alene have været forpligtet til at betale selskabets gæld op til aktiernes likvidationsværdi. Socialsikring og andre arbejdsrelaterede forpligtelser skal normalt afholdes af den pågældende virksomhed og ikke dens aktionærer. Det bør endvidere understreges, at OTE ikke er et selskab, som i øjeblikket befinder sig i en svær økonomisk situation, eller som ikke er i stand til selv at opfylde sine finansielle forpligtelser i forbindelse med den frivillige førtidspensionsordning.
- (86) Derfor kan de forpligtelser, der er opstået som følge af omkostningerne ved førtidspension og betalingerne af enhver anden tilknyttet pensionsordning, ikke tages i betragtning med henblik på at anvende det private investorprincip ⁽³³⁾.
- (87) Endvidere har ingen aktionær ud over den græske stat ydet tilskud til betaling af ekstraomkostningerne ved omlægningen af OTE, selv om OTE's forventede rentabilitetsforbedring skal komme alle selskabets investorer til gode uden forskel. Under disse omstændigheder adskilte den græske stats adfærd sig fra andre private investorers. Selv om statens særlige position som hovedaktionær kunne berettige en anderledes adfærd, ville det normalt kunne forventes, at en aktionær, der yder virksomhedens finansielle bistand, uden at de andre aktionærer gør det samme, ville modtage kompensation i form af en større andel i virksomheden eller lignende. I den foreliggende sag modtager staten imidlertid ingen kompensation ud over den, som alle selskabets øvrige investorer modtager.

⁽³¹⁾ Sag C-305/89, Den Italienske Republik mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, Sml. 1991 I s. 1603, præmis 19.

⁽³²⁾ Forenede sager C-278/92, C-279/92 og C-280/92, Kongeriget Spanien mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, Sml. 1994 I s. 4103, præmis 22.

⁽³³⁾ Sag C-305/89, loc. cit., præmis 22.

- (88) At OTE's aktiekurs er steget siden meddelelsen om den frivillige førtidspensionsordning, betyder ikke nødvendigvis, at statens finansieringstilskud af denne grund alene kan betragtes som værende foreneligt med det private investorprincip. Ethvert finansieringstilskud, som staten yder for at forbedre en børsnoteret virksomheds økonomiske situation, vil principielt kunne forbedre sidstnævntes aktiekurs, og dette uanset om et sådant tilskud kan betegnes som støtte i henhold til traktatens artikel 87, stk. 1.
- (89) Af alle disse grunde afvises de græske myndigheders påstand om, at statens tilskud til afholdelse af omkostningerne ved den frivillige førtidspensionsordning er foreneligt med det private investorprincip.

b. Ingen økonomisk fordel

- (90) Ifølge fast retspraksis omfatter støttebegrebet de fordele, der tildeles af offentlige myndigheder, og som på forskellig måde mindsker de udgifter, der normalt er en del af virksomhedens budget⁽³⁴⁾. Domstolen har i denne henseende fastslået, at en delvis reduktion af udgifterne til en virksomheds sociale ordninger udgør støtte i henhold til EF-traktatens artikel 87, stk. 1, såfremt sigtet med foranstaltningen delvis er at fritage denne virksomhed for de finansielle udgifter, der er forbundet med den almindelige anvendelse af det generelle socialsikringsystem, og denne fritagelse ikke er begrundet i dette systems art eller generelle ordning⁽³⁵⁾.
- (91) De græske myndigheder bestrider, at den delvise reduktion af OTE's omkostninger ved den frivillige førtidspensionsordning er en fordel for selskabet og har indflydelse på konkurrencen med den grundelse, at den befrier OTE fra en strukturel ulempe og sikrer, at selskabet er underlagt den samme mindre bebyrdende arbejdsmarkedslovgivning som enhver anden virksomhed på det græske marked for elektronisk kommunikation. På dette punkt har de græske myndigheder støttet sig til dommen i *Combus*-sagen, der er afsagt af Retten i Første Instans. Her fastslog Retten, at den (statslige) foranstaltning, der blev iværksat med henblik på »at erstatte den gunstige og bekvemlige ordning, som gjaldt for de tjenestemandsansatte, der var beskæftiget af Combus, med overenskomstvilkår svarende til dem, der gjaldt for ansatte i andre busselskaber, som var i konkurrence med Combus«, ikke udgjorde støtte, idet [den danske regerings]

»formål var at frigøre Combus for en strukturel ulempe i forhold til dets private konkurrenter«⁽³⁶⁾.

- (92) I denne henseende skal det bemærkes, at konklusionen i *Combus*-sagen ikke er blevet stadfæstet af Domstolen. Visse af Domstolens domme går imod den antagelse, at kompensation for en strukturel ulempe indebærer, at en foranstaltning ikke kan kategoriseres som støtte. I sin faste praksis har Domstolen besluttet, at det skal afgøres på grundlag af en foranstaltnings virkninger og ikke ved henvisning til dens årsager eller mål, om den udgør statsstøtte⁽³⁷⁾. Domstolen har ligeledes besluttet, at enhver foranstaltning, der fritager en virksomhed for udgifter, som normalt er en del af dens budget, udgør støtte⁽³⁸⁾. Domstolen har gjort det klart, at dette f.eks. omfatter omkostninger ved medarbejderlønninger⁽³⁹⁾. I lyset af disse betragtninger har Domstolen afvist den opfattelse, at en foranstaltning ikke er en fordel for virksomheden, alene fordi den kompenserer for nogle ulemper, som virksomheden har lidt under tidligere⁽⁴⁰⁾.
- (93) Det er rigtigt, at den arbejdsmarkedslovgivning, der finder anvendelse på OTE, adskiller sig fra den, der gælder for alle andre private virksomheder i Grækenland på den måde, at OTE-medarbejdernes status som fastansatte og deres højere lønninger ikke kan ændres, medmindre der vedtages ny lovgivning om OTE-medarbejdernes samtykke. Samlet set øger de arbejdsmarkedsregler, der gælder for OTE, selskabets løn- og socialsikringsomkostninger og fratager selskabet den mulighed for frit at omlægge lønomkostningerne i overensstemmelse med de herskende markedsf forhold, som andre konkurrerende virksomheder har.
- (94) I denne henseende har den foreliggende sag flere ligheder med *Combus*-sagen. I *Combus*-sagen kompenserede den danske stat ikke den pågældende virksomhed, men virksomhedens medarbejdere. I lighed hermed kompenserer den græske stat ikke OTE, men derimod medarbejdernes pensionskasse for indtægtstab forbundet med førtidspension. På samme måde som i *Combus*-sagen er OTE-medarbejdernes særlige ansættelsesstatus en »gunstig og bekvemlig« ordning i forhold til den, der gælder for ansatte i den private sektor. I lighed med *Combus*-sagen er det den græske regerings formål at frigøre OTE for »en strukturel ulempe i forhold til [dets] private konkurrenter«.

⁽³⁶⁾ Sag T-157/01, loc. cit., præmis 57.

⁽³⁷⁾ Sag 173/73, Den Italienske Republik mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, Sml. 1974, s. 709, præmis 13, sag C-310/85, Deufil, Sml. 1987, s. 901, præmis 8, sag C-241/94, Den Franske Republik mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, Sml. 1996 I, s. 4551, præmis 20.

⁽³⁸⁾ Sag C-387/92, Banco Exterior, Sml. 1994 I, s. 877, præmis 13, sag C-241/94, Den Franske Republik mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, Sml. 1996 I, s. 4551, præmis 34.

⁽³⁹⁾ Sag C-5/01, Kongeriget Belgien mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, Sml. 2002 I, s. 1191, præmis 39.

⁽⁴⁰⁾ Sag C-30/59, Gezamenlijke Steenkolenmijnen, Sml. 1961, præmis 29-30, sag 173/73, Den Italienske Republik mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, Sml. 1974, s. 709, præmis 12-13, sag C-241/94, Den Franske Republik mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, Sml. 1996 I, s. 4551, præmis 29 og 35, sag C-251/97, Den Franske Republik mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, Sml. 1999 I, s. 6639, præmis 40 og 46-47, se også sag T-109/01, *Fleuren Compost*, Sml. 2004 II, s. 127, præmis 54.

⁽³⁴⁾ Se bl.a. dommen i sag 30/59, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen i Limburg mod Den Høje Myndighed, Sml. 1961, sag C-387/92, Banco Exterior de España, Sml. 1994 I, s. 877, præmis 13, sag C-241/94, Den Franske Republik mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, Sml. 1996 I, s. 4551, præmis 34 og sag C-256/97, DM Transport, Sml. 1999 I, s. 3913, præmis 19.

⁽³⁵⁾ Sag 173/73, Den Italienske Republik mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, Sml. 1974, s. 709, præmis 15, og sag C-301/87, Den Franske Republik mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, Sml. 1990 I, s. 307, præmis 41.

- (95) Som det var tilfældet i *Combust*-sagen, er formålet med statens indgreb ikke at kompensere eller frigøre OTE for tidligere pensionsforpligtelser, der stammer fra en periode, da selskabet var underlagt en arbejdsmarkedslovgivning, der er enestående i sin art (tidligere forpligtelser), men er udelukkende begrænset til at bringe OTE på niveau med den private sektor, for så vidt angår fremtidige pensionsrettigheder.
- (96) Når det er sagt, bemærker Kommissionen ligeledes, at den foreliggende sags faktuelle og juridiske kontekst indeholder en række særlige forhold, der adskiller sig fra *Combust*-sagen.
- (97) For det første var de danske myndigheders kompensation møntet på den planlagte ændring af selskabets status fra offentlig til privat og var dermed en kompensation (bonus) til *Combust*-medarbejdere, hvis status ændrede sig fra offentlige tjenestemænd til privatretligt ansatte på kontrakt. OTE blev imidlertid et aktieselskab i 1994, uden at staten på det tidspunkt iværksatte passende foranstaltninger for at sikre, at selskabets arbejdsmarkedsregler ville blive tilpasset reglerne for et almindeligt aktieselskab. Staten greb heller ikke ind i 2001, da OTE mistede sin eneret til at udbyde kommunikationstjenester over fastnet, og det græske marked for elektronisk kommunikation blev fuldstændig liberaliseret.
- (98) I denne henseende er det ikke umuligt, at det store antal medarbejdere, især i de kritiske år før og umiddelbart efter den fuldstændige liberalisering, satte OTE i stand til at sikre og fastholde sin eksisterende dominerede position og fortsætte inden for så godt som alle segmenter på markedet for elektronisk kommunikation.
- (99) Som angivet i betragtning 90 dækker støttebegrebet ifølge EF-traktatens artikel 87, stk.1, alene indgreb, der letter de byrder, som normalt belaster en virksomheds budget, og som kan anses for at være en økonomisk fordel, som modtagervirksomheden ikke ville have opnået under normale markedsvilkår⁽⁴¹⁾.
- (100) I denne henseende skal der mindes om, at omkostninger, der følger af kollektive overenskomster, som er indgået mellem medarbejdere og fagforeninger, og som virksomheder er forpligtede til at overholde, enten fordi de har tilsluttet sig disse aftaler, eller fordi disse aftaler er blevet stadfæstet ved lov, ifølge retspraksis er omkostninger, som på grund af deres art indgår i virksomhedernes budget⁽⁴²⁾.
- (101) Selv om de arbejdsmarkedsregler, der gælder for OTE, som påpeget i betragtning 93 ganske rigtigt er en undta-

gelse fra den almindelige arbejdsmarkedslovgivning, der indtil nu har fundet anvendelse på alle andre private virksomheder i Grækenland, og selv om den særlige ansættelsesstatus og de høje lønninger, som OTE-medarbejdere er garanteret, ikke i realiteten er resultatet af frit forhandlede kollektive overenskomster, men snarere noget, staten selv har pålagt selskabet, bemærker Kommissionen, at de græske myndigheder på intet tidspunkt, efter at OTE blev et børsnoteret selskab, gav udtryk for, at OTE's arbejdsmarkedsretlige forpligtelser ikke skulle afholdes over selskabets almindelige budget, eller at staten måtte kompensere OTE for ekstraomkostningerne ved den særlige ansættelsesstatus og de høje lønninger, som selskabet er pålagt ved lov. I lighed hermed blev værdien af OTE's aktiekapital også baseret på den antagelse, at OTE's omkostninger ved den særlige ansættelsesstatus og de høje lønninger almindeligvis skal afholdes over OTE's budget.

- (102) Disse betragtninger indikerer, når de sammenholdes med konklusionerne i *Combust*-sagen, at den pågældende foranstaltning kan betragtes som støtte. Der er imidlertid ikke behov for at forfølge denne sag, eftersom den af de detaljerede grunde nedenfor på alle måder er forenelig med fællesmarkedet ifølge EF-traktatens artikel 87, stk. 3, litra c).

VII. STØTTENS FORENELIGHED MED FÆLLESMARKEDET

- (103) Kommissionen bemærker, at statens påtænkte tilskud til OTE's omkostninger ved den frivillige førtidspensionsordning er en del af en bredere plan, som de græske myndigheder har sat i værk for at omlægge det ansættelsessystem, der gælder for OTE, med henblik på at sikre selskabets rentabilitet på lang sigt og forbedre forholdene på markedet for elektronisk kommunikation. Den frivillige førtidspensionsordning er derfor et nødvendigt skridt mod yderligere privatisering af OTE.
- (104) Kommissionen mener derfor, at vurderingen af foranstaltningens forenelighed med fællesmarkedet bør baseres direkte på EF-traktatens artikel 87, stk. 3, litra c), hvori det hedder, at: »støtte til fremme af udviklingen af visse erhvervsregioner eller økonomiske regioner, når den ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse«, kan betragtes som forenelig med fællesmarkedet.
- (105) For at en støtteforanstaltning kan betragtes som forenelig med fællesmarkedet med den begrundelse, at den fremmer udviklingen af visse erhvervsregioner eller økonomiske regioner, skal den forbedre den måde, hvorpå den økonomiske aktivitet udføres. Støtte er alene forenelig med artikel 87, stk. 3, litra c), når den ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse. I sin vurdering tager Kommissionen særligt hensyn til nødvendigheds- og proportionalitetskriteriet⁽⁴³⁾.

⁽⁴¹⁾ Sag 173/73, Den Italienske Republik mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, Sml. 1974, s. 709, præmis 26, sag C-387/92, Banco Exterior de España, Sml. 1994 I, s. 877, præmis 12 og 13 og sag C-280/00, Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg, Sml. 2003 I, s. 9919, præmis 84 samt den dom, der er citeret heri.

⁽⁴²⁾ Sag C-482/99, Den Franske Republik mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, [2002] Sml. 2002 I, s. 4397, præmis 40.

⁽⁴³⁾ Sag T-187/99, Agrana Zucker og Stärke AG mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, Sml. 2001 I, s. 1587, præmis 74.

a. *Foranstaltningen er i overensstemmelse med den fælles interesse*

- (106) Ved at fritage OTE for de ekstraomkostninger, selskabet bærer som tidligere offentligt foretagende med særlige ansættelsesforhold og høje lønninger, vil den anmeldte foranstaltning gøre det muligt for selskabet at operere frit på det liberaliserede marked for elektronisk kommunikation og foretage de nødvendige justeringer for at tilpasse sig de markedsmessige og andre teknologiske fremskridt, der påvirker selskabets rentabilitet på lang sigt.
- (107) Centrale elementer i den overordnede omlægning af OTE, som skal sikre selskabets rentabilitet, effektive drift og videre privatisering, er navnlig reduktionen af OTE's personale med omkring en tredjedel gennem den frivillige førtidspensionsordning og OTE-medarbejdernes samtykke til at ophæve den særlige ansættelsesstatus i forbindelse med nyansættelser til gengæld for en fratrædelsesgodtgørelse. Det forhold, at OTE har et usædvanlig stort antal medarbejdere, deres status som fastansatte, og deres faste høje lønninger er væsentlige hindringer for den videre privatisering af selskabet og for den græske stats udtræden af OTE.
- (108) Den igangværende omdannelse af OTE fra et tidligere monopol til et selskab, der er underlagt samme retsgrundlag som enhver anden privat operatør i Grækenland, og den græske stats planer om derefter at give afkald på sin kontrol over selskabet, forbedrer forholdene på det græske marked for elektronisk kommunikation, sænker barriererne for adgang til og udtræden af markedet ⁽⁴⁴⁾ og er gunstig for slutbrugerne på lang sigt.
- (109) Derfor er den græske stats planlagte finansieringstilskud til omkostningerne ved den frivillige førtidspensionsordning i overensstemmelse med den fælles interesse.
- b. *Støtte er et passende instrument*
- (110) Ved indledningen af den formelle undersøgelse udtrykte Kommissionen forbehold med hensyn til behovet for den nuværende frivillige førtidspensionsordning under henvisning til andre tidligere frivillige førtidspensionsordninger, der var finansieret udelukkende af OTE.

⁽⁴⁴⁾ Disse hindringer skyldes den kendsgerning, at adgang til det græske marked for elektronisk kommunikation ved overtagelse af OTE indtil nu er blevet forhindret af de ekstremt ufleksible ansættelsesforhold i OTE og af den kendsgerning, at OTE-medarbejdere nyder godt af en faktisk status som fastansatte, der forhindrer, at OTE overtages af andre koncerner. På den anden side og af de samme grunde synes udtræden af markedet, ved at staten afgiver kontrollen, at være højst usandsynlig på nuværende tidspunkt.

- (111) Navnlig viste undersøgelsen, at OTE siden 1996 og frem til 2004 tillod 8 173 medarbejdere at gå på førtidspension. Disse mindre, årlige frivillige førtidspensioner (900 medarbejdere i gennemsnit pr. år) blev imidlertid kun tilbudt medarbejdere, der allerede var berettiget til pension, men som kunne fortsætte med at arbejde, indtil de opfyldte betingelserne for den obligatoriske pension ⁽⁴⁵⁾. Samtidig indebar disse tidligere frivillige førtidspensionsordninger ikke anerkendelsen af fiktive år for de pågældende medarbejdere, og de kan derfor ikke sammenlignes med den nuværende frivillige førtidspensionsordning, for så vidt angår deres opbygning og anvendelsesområde. Set i dette lys adskilte OTE's tidligere frivillige førtidspensionsordninger sig ikke fra tilsvarende frivillige førtidspensionsordninger i andre private virksomheder og heller ikke fra OTE's nuværende »almindelige« frivillige førtidspensionsordning ⁽⁴⁶⁾.
- (112) I den foreliggende sag ville en frivillig førtidspensionsordning, der alene tilbyder førtidspension til de medarbejdere, som var berettiget til pension, men som ikke havde nået den obligatoriske pensionsalder, ikke have ført til den størst mulige deltagelse, eftersom et antal pensionsberettigede medarbejdere stadig ville have foretrukket at forblive i arbejde for at opnå den størst mulige pension ⁽⁴⁷⁾.
- (113) Under disse omstændigheder synes OTE's beslutning om at godskrive op til syv fiktive tjenesteår for alle de medarbejdere, der ville opnå den obligatoriske pension mellem 2005 og 2012, og dermed tilbyde dem en mulighed for førtidspension med fuld pension, at have været den eneste mulighed for at opnå et betydeligt antal medarbejders rettidige fratrædelse. En medarbejder, hvis status næsten svarer til en tjenestemand, vil kun forlade selskabet, hvis arbejdsgiveren giver nogle passende incitamenter. OTE måtte derfor tilbyde en tilstrækkelig godtgørelse for de økonomiske fordele, som en medarbejder fortsat ville have nydt godt af, såfremt denne forblev beskyttet af den særlige ansættelsesstatus. Den efterfølgende vellykkede deltagelse i den frivillige førtidspensionsordning (omkring 91 % af alle berettigede medarbejdere) bekræfter, at de yderligere incitamenter, som OTE tilbyder sine medarbejdere i form af godskrivning af fiktive tjenesteår, er et passende instrument.

⁽⁴⁵⁾ F.eks. kunne medarbejdere med 30 års tjeneste bag sig (ret til pension) fortsætte med at arbejde, indtil de fyldte 58 år eller havde fuldt 35 års tjeneste, alt efter hvad de nåede først. Sådanne medarbejdere foretrak at fortsætte med at arbejde indtil den obligatoriske pensionsalder for at øge beregningsgrundlaget for deres pension. Som de græske myndigheder påpegede, vokser lønninger hurtigere end pensioner, og OTE-medarbejdere foretrækker generelt at fortsætte med at arbejde for selskabet, eftersom pensioner beregnes på baggrund af slutlønnen.

⁽⁴⁶⁾ Som nævnt i betragtning 56 omfatter den »almindelige« frivillige førtidspensionsordning kun medarbejdere, der allerede er berettiget til pension, men som endnu ikke opfylder betingelserne for den obligatoriske pension. Den almindelige frivillige førtidspensionsordning indebærer ikke »fiktive« år, og derfor dækkes omkostningerne hertil ikke af den græske stats finansieringstilskud.

⁽⁴⁷⁾ Se fodnote 34.

- (114) OTE kunne ikke være gået tilbage til at benytte sig af andre mindre omkostningskrævende foranstaltninger såsom en fratrædelsesordning, eftersom medarbejderne så ville være nødt til at acceptere at miste deres status som fastansatte mod en lavere fratrædelsesgodtgørelse. Selskabet kunne heller ikke have afskaffet medarbejdernes status med tilbagevirkende kraft for derved at blive i stand til at gennemføre en obligatorisk fratrædelsesordning, eftersom en sådan mulighed ifølge de græske myndigheder ville have ført til alvorlige juridiske og forfatningsmæssige problemer, som ville have undergravet hele omlægningen af OTE.
- (115) Der kan endvidere drages en parallel mellem den foreliggende sag og Kommissionens meddelelse om strandede omkostninger i energisektoren⁽⁴⁸⁾. Strandede omkostninger opstår, når etablerede selskaber stadig afholder leverandør, men ikke længere er i stand til at inddrive dem, fordi nye konkurrenter nu servicerer markedet som et resultat af liberalisering.
- (116) Af følgende grunde kan den græske stats tilskud til den frivillige førtidspensionsordning derfor behandles på samme måde som kompensationen for strandede omkostninger. OTE-medarbejdernes særlige status som fastansatte er knyttet til selskabets tidligere monopolstilling, inden markedet blev liberaliseret. Denne særlige ordning gav ingen problemer, så længe OTE drev virksomhed under monopolforhold. OTE afholdt højere omkostninger sammenlignet med andre, men selskabet blev beskyttet mod enhver konkurrence i sektoren. Siden liberaliseringen af det græske marked er denne særlige ansættelseaftale blevet en belastning for OTE, idet den påvirker selskabets konkurrenceevne. Medarbejdernes særlige ansættelsesstatus, dvs. deres tjenestemandslignende status, udgør en ekstra lønomkostning for OTE, som konkurrenterne ikke skal bære⁽⁴⁹⁾.
- (117) De græske myndigheders beslutning om at finansiere den del af omkostningerne ved den frivillige førtidspensionsordning, der er forbundet med OTE-medarbejdernes særlige ansættelsesstatus og de høje lønninger, er derfor i overensstemmelse med nødvendighedskriteriet, idet den gør det muligt for OTE at omlægge sin drift på en måde, der kan sammenlignes med en privat virksomheds, uden at skulle bære ekstraomkostningerne fra perioden forud for liberaliseringen.
- c. *Proportionalitet*
- (118) Statens tilskud kompenserer kun OTE for den del af omkostningerne ved den særlige ansættelsesstatus og de høje lønninger, som er forbundet med de ekstra fiktive år, der tildeles medarbejdere, som ville have nået den obligatoriske pensionsalder mellem 2005 og 2012. Navnlig griber den græske stat ikke ind for at finansiere OTE's eksisterende pensionsforpligtelser eller for at dække nogen form for pensionsunderskud, der skulle have været afholdt af selskabet. OTE har betalt alle tidligere arbejdsgiverbidrag til TAP-OTE fuldt ud og betaler ligeledes alle omkostningerne ved den frivillige førtidspensionsordning op til den faktiske gennemførelse af denne med undtagelse af de omkostninger, som en privat virksomhed ikke skulle bære, såfremt den havde været tvunget til at foretage lignende foranstaltninger for at reducere arbejdsstyrken.
- (119) Den græske stat overfører derfor 4 % af sine aktier i OTE til pensionskassen for at finansiere de omkostninger ved den frivillige førtidspensionsordning, som skyldes, at pensionen til de medarbejdere, der er berettiget til den frivillige førtidspensionsordning, ikke beregnes på baggrund af det år, de faktisk fratræder, men på baggrund af det år, de ville være fratrædt, hvis de havde valgt at udnytte deres særlige ansættelsesstatus fuldt ud. Med andre ord finansierer staten i bund og grund de fremtidige arbejdsgiver- og medarbejderpensioner, der svarer til de fiktive år, som godskrives dem, der udnytter muligheden for frivillig førtidspension.
- (120) Statens tilskud skal endvidere vurderes inden for den bredere aftale, der er indgået mellem OTE's ledelse og medarbejderne, og hvorved OTE-medarbejderne har givet samtykke til at nedlægge den særlige medarbejderstatus ved nyansættelser til gengæld for rundhåndede incitamentter til tidlig fratrædelse. Såfremt fremtidige OTE-medarbejderes ansættelsesstatus var forblevet uændret, ville statens tilskud ikke have haft nogen effekt på selskabets langsigtede rentabilitet, eftersom hver eneste nyansat ville have neutraliseret enhver kortsigtet omkostningsbesparelse, som OTE ville have opnået gennem den frivillige førtidspensionsordning.
- (121) Støttens proportionalitet er ligeledes betinget af, (a) at de græske myndigheder på hensigtsmæssig vis har dokumenteret de ekstraomkostninger, som OTE skal bære på grund af den særlige ansættelsesstatus og de høje lønninger til de ansatte, der benytter sig af tilbuddet om frivillig førtidspension, og (b) at statens tilskud ikke overkompenserer OTE.

⁽⁴⁸⁾ Se fodnote 17.

⁽⁴⁹⁾ Der skal ligeledes henvises til Kommissionens beslutning i EDF-sagen (se fodnote 16). I EDF-sagen erklærede Kommissionen en foranstaltning, hvorved den franske stat fritog virksomheder i den franske el- og gassektor for betaling af nogle af de særlige pensionsrettigheder, som medarbejderne havde opnået på et tidligere tidspunkt, da virksomhederne opererede under lovligt monopol, for forenelig med fællesmarkedet. Kommissionen mente, at virksomhederne på daværende tidspunkt var beskyttet mod enhver konkurrence inden for sektoren og derfor kunne bære de højere pensionsrettigheder, uden at det medførte betydelige økonomiske ulemper for dem. Kommissionen anerkendte, at disse »tidligere forpligtelser« udgjorde et betydeligt problem for disse virksomheder, når de konkurrerede med andre el- og gasvirksomheder, der ikke skulle bære de samme omkostninger fra tidligere (beslutningens betragtning 143). Kommissionen anså den tildelte støtte med henblik på en sådan sektoromlægning for at være nødvendig og rimelig ud fra den begrundelse, at de andre aspekter af sektorreformen ikke indebar nogen form for statsstøtte (beslutningens betragtning 146). Selv om den græske stat i den foreliggende sag ikke kompenserer OTE for tidligere pensionsforpligtelser, og foranstaltningen ikke er møntet på en bredere omlægning af sektoren, kan principperne fra EDF-sagen anvendes analogt.

i. OTE's ekstraomkostninger

- (122) På baggrund af de græske myndigheders detaljerede oplysninger er de nominelle omkostninger ved den frivillige førtidspensionsordning ifølge KPMG og i overensstemmelse med OTE's IFRS-certificerede årsregnskaber for 2005 1 161,8 mio. EUR.
- (123) Ifølge CRA Internationals undersøgelse [se betragtning 65] er nettonutidsværdien af den frivillige førtidspensionsordning 1 086,2 mio. EUR. Under hensyntagen til de skattefordele, OTE nyder godt af på grund af fradraget i selskabsskatten, har CRA International beregnet nettonutidsværdien af den frivillige førtidspensionsordning efter skat til 784,3 mio. EUR.
- (124) CRA International har baseret sine beregninger af nettonutidsværdien på en kalkulationsrentesats på 3 %, hvilket svarer til afkastet af risikofrie værdipapirer. Denne tilgang står i modsætning til de græske myndigheders oplysninger fra november 2005, som var baseret på OTE's vejede gennemsnitlige kapitalomkostninger, der blev anslået til 7,8 %. CRA International afviser ikke, at de vejede gennemsnitlige kapitalomkostninger kan anvendes som kalkulationsrentesats. Det mener imidlertid, at anvendelsen af de vejede gennemsnitlige kapitalomkostninger afspejler de almindelige risici, som en virksomhed er udsat for i forbindelse med sine økonomiske aktiviteter, hvorimod betalingen af lønninger og pensioner til OTE's medarbejdere i den foreliggende sag ikke er behæftet med usikkerhed, idet lønningerne følger en stram lønskala, og deres årlige »opadgående« revision ikke afhænger af OTE's egen økonomiske formåen. For fuldstændighedens skyld beregner CRA International imidlertid også nettonutidsværdien af den frivillige førtidspensionsordning under henvisning til OTE's vejede gennemsnitlige kapitalomkostninger og konkluderer, at nettonutidsværdien af den frivillige førtidspensionsordning er 704,8 mio. EUR.
- (125) Kommissionen mener, at en vurdering baseret på OTE's vejede gennemsnitlige kapitalomkostninger (7,8 %) er i overensstemmelse med general praksis på dette område (dette anerkender CRA International også) og med de græske myndigheders tidligere oplysninger. Nettonutidsværdien af den frivillige førtidspensionsordning bør derfor være 704,8 mio. EUR.
- (126) På grundlag af den antagelse, at OTE kunne sikre en førtidspension på 150 % af de lovbestede krav til fratrædelsesgodtgørelse, men ud fra private lønninger (med andre ord 33 % lavere end OTE's lønninger), konkluderer CRA International, at nettonutidsværdien af en sådan ordning ville være 314,4 mio. EUR. Heraf følger, at OTE's ekstrabyrde er på 390,4 mio. EUR (704,8 EUR - 314,4 EUR = 390,4 EUR).
- (127) Ved iværksættelsen af den formelle undersøgelse bad Kommissionen de græske myndigheder om at bevise

påstanden om, at private virksomheder ville have tilbudt fratrædelsesgodtgørelser på 150 % i forhold til de lovbestede minimumskrav. De græske myndigheder fremsendte en rapport udarbejdet af Hay Group (se betragtning 61), som på baggrund af interviews og oplysninger fra 40 selskaber i Grækenland kom til den konklusion, at der ganske vist ikke i EU fandtes en frivillig førtidspensionsordning, der kunne sammenlignes med OTE's ordning, men at den gennemsnitlige fratrædelsesgodtgørelse til medarbejdere mellem 51 og 62 år (idet hovedparten af OTE's medarbejdere deltager i den frivillige førtidspensionsordning) i private virksomheder var på 150 % i forhold til det lovbestede minimumskrav. Efter at have gennemgået de relevante oplysninger fra de græske myndigheder ser Kommissionen ingen grund til at betvivle gyldigheden af resultaterne i Hay-rapporten.

- (128) Derfor bør CRA Internationals beregning af OTE's ekstrabyrde (390,4 mio. EUR), der er baseret på 1,5-multiplikatoren som foreslået i Hay-rapporten, accepteres som velfunderet.
- (129) Det næste spørgsmål, der skal besvares, er, hvorvidt den græske stats tilskud overstiger OTE's ekstrabyrde, som anslås til 390,4 mio. EUR.

ii. Værdien af den græske stats tilskud

- (130) I henhold til artikel 74, stk. 4, litra a) i lov nr. 3371/2005 overfører de græske myndigheder 4 % af OTE's aktiekapital til TAP-OTE. Værdien af den græske stats tilskud til den frivillige førtidspensionsordning beregnes ved at gange det samlede antal aktier (490 582 879) i OTE med 4 % og med slutkursen på OTE-aktien, som noteret på børsen i Athen ⁽⁵⁰⁾.
- (131) På dagen for offentliggørelsen af lov nr. 3371/2005 (14. juli 2005) var OTE-aktiens slutkurs 16,35 EUR. Den pågældende dag svarede statens tilskud til ca. 315 mio. EUR. Siden da er OTE's aktiekurs gradvist steget, svingende fra 23 EUR medio januar 2007 til 21 EUR den 27. februar 2007. Værdien af den græske stats aktiepost på 4 % i OTE androg derfor 410 089 618 EUR.
- (132) Værdien af den græske stats tilskud var på daværende tidspunkt højere end det beløb, der svarede til OTE's ekstrabyrde (390,4 mio. EUR).
- (133) Da det er umuligt forudsige OTE-aktiens fremtidige slutkurs, gav de græske myndigheder i deres svar ved indledningen af den formelle undersøgelse formelt tilsagn om at ophæve lov nr. 3371/2005, såfremt værdien af aktieposten på 4 % oversteg beløbet på 390,4 mio. EUR på tidspunktet for overførslen til pensionskassen, og at iværksætte enhver anden nødvendig foranstaltning for at sikre, at værdien af de aktier, der blev overført til TAP-OTE, ikke oversteg 390,4 mio. EUR.

⁽⁵⁰⁾ Nemlig $19\,623\,315,16 \times$ OTE's aktiekurs.

(134) Kommissionens vurdering i den foreliggende sag er derfor baseret på Grækenlands løfte om, at det planlagte tilskud til TAP-OTE ikke vil overstige beløbet på 390,4 mio. EUR, hvilket svarer til OTE's ekstraomkostninger ved den frivillige førtidspensionsordning, og at den græske stat om nødvendigt ligeledes vil ophæve lov nr. 3371/2005.

1. Andre fordele

(135) Ved indledningen af den formelle undersøgelse bemærkede Kommissionen, at de ekstraomkostninger, som OTE skal bære på grund af sine medarbejders særlige ansættelsesstatus, ikke nødvendigvis gjorde statens tilskud berettiget, idet OTE måske har nydt godt af og fortsat nyder godt af andre fordele, som opvejer omkostningerne ved den frivillige førtidspensionsordning (se betragtning 47). Sådanne fordele kunne stamme fra OTE-medarbejdernes særlige ansættelsesstatus generelt eller fra særlige foranstaltninger, der medfører, at OTE's lønomkostninger ligger under lønomkostningerne i selskaber, der er underlagt de normale arbejdsmarkedsregler, såsom fritagelse for arbejdsløshedsbidrag eller lempelse af pensionsforpligtelser. OTE kunne muligvis også drage fordele af sin tidligere monopolstilling, som ville kompensere for de ulemper, der skyldtes ekstraomkostningerne ved den frivillige førtidspensionsordning (navnlig i forbindelse med det faste telenet).

a. Arbejdsmarkedsrelaterede fordele

(136) For at vurdere om foranstaltninger, der tager sigte på at kompensere for en virksomheds ekstraomkostninger, som stammer fra en periode, hvor den pågældende virksomhed opererede som monopol, er forenelige med artikel 87, stk. 3, litra c), mener Kommissionen nu, at det er tilstrækkeligt at undersøge, om virksomheden har nydt godt af eller fortsat nyder godt af andre fordele af lignende art (i den foreliggende sag f.eks. andre arbejdsmarkedsrelaterede fordele for OTE), som muligvis kan opveje de pågældende omkostninger.

(137) I denne henseende konkluderer professor Levantis i sin rapport, som var bestilt af de græske myndigheder, at OTE ikke nyder godt af nogen form for arbejdsmarkeds-mæssige fordele, og at OTE i øvrigt er underlagt den almindelige arbejdsmarkedslovgivning i lighed med ethvert andet aktieselskab, som Kommissionen anmodede om ved indledningen af den formelle undersøgelse, har de græske myndigheder endvidere bekræftet, at OTE som enhver anden arbejdsgiver i Grækenland har pligt til at betale bidrag til arbejdsløshedsforsikring i overensstemmelse med den gældende socialsikringslovgivning.

(138) Ved indledningen af den formelle undersøgelse stillede Kommissionen desuden spørgsmålstegn ved, om OTE tidligere havde nydt godt af en lempelse i forbindelse med sine pensionsforpligtelser. Ifølge de græske myndigheds oplysninger har OTE aldrig fået fritagelser eller lemper i forbindelse med sine pensionsforpligtelser som arbejdsgiver⁽⁵¹⁾.

b. Konkurrencerelaterede fordele

(139) Kommissionen mener, at spørgsmålet om, hvorvidt der skal tages hensyn til andre fordele, som er forbundet med den pågældende virksomheds tidligere monopolstilling, primært afhænger af, om det pågældende marked er fuldstændig liberaliseret i den forstand, at der findes passende retlige eller tilsynsmæssige rammer, som sikrer, at et tidligere monopol ikke længere nyder godt af nogen form for eksklusive eller særlige rettigheder eller andre privilegier, og at faktiske eller mulige konkurrenceforvridninger kan behandles effektivt ved den tilgængelige forhåndsregulering og/eller i henhold til den efterfølgende håndhævelse af de relevante konkurrenceregler.

(140) I denne henseende har tredjeparten i sin dokumentation hovedsagelig fokuseret på OTE's påståede konkurrencebegrænsende adfærd på markedet for fastnettelefoni og den nationale tilsynsmyndigheds påståede misligholdelse af sine tilsynsforpligtelser.

(141) Kommissionen bemærker, at den nationale tilsynsmyndighed i overensstemmelse med artikel 7 og 13 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/21/EF om fælles rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (rammedirektivet)⁽⁵²⁾ allerede har indberettet, at OTE har en betydelig markedsstyrke på alle markeder for fastnettelefoni, der hører under Kommissionens henstilling om relevante markeder. Som følge heraf er OTE på nuværende tidspunkt underlagt en række integrerede forhåndsreguleringsforanstaltninger på såvel engros- som detailniveau. I dag er OTE navnlig forpligtet til at forsyne tredjeparter med: (a) engrosadgang til faste netværk, (b) transportørvalg og transportørforvalg, (c) transittjenester og en række netværkstjenester,

⁽⁵¹⁾ Snarere det modsatte. Ved en række love (lov nr. 2257/1994, 2768/1999, 2843/2000 og 2937/2001) krævede den græske stat, at OTE skulle foretage visse ad hoc (maksimum)-betalinger til TAP-OTE for at dække pensionskassens driftsunderskud. Navnlig blev OTE i 2001 ved lov forpligtet til at betale et engangsbeløb på 120 mia. GDR (ca. 4 mia. EUR) til dækning af TAP-OTE's underskud for årene 2002-2011. Eftersom OTE ikke på nogen måde var forpligtet til at garantere TAP-OTE's rentabilitet, var der tale om betalinger ud over OTE's egne arbejdsgiverbidrag til pension.

⁽⁵²⁾ EFT L 108 af 24.4.2002, s. 33.

der opfylder principperne om rimelighed, hensigtsmæssighed og rettidighed. Som operatør med en betydelig markedsstyrke inden for fastnettelefoni har OTE en forpligtelse til at undgå forskelsbehandling, at sikre gennemsigtighed, opsplitning af regnskaber og revision og er underlagt en forpligtelse til at foretage priskontrol og føre omkostningsregnskaber baseret på langsigtede gennemsnitlige differensomkostninger på grundlag af genanskaffelsesomkostningerne⁽⁵³⁾. Disse foranstaltninger findes også i reguleringen af markederne for faste kredsløb⁽⁵⁴⁾ samt markedet for engrossalg af bredbåndstilslutning⁽⁵⁵⁾. Endvidere har tilsynsmyndigheden pålagt OTE priser for ubundtede abonnentledninger, der i øjeblikket er de laveste i EU.

(142) OTE's forskellige forpligtelser til omkostningsregnskaber og opsplitning af regnskaber skal sikre, at OTE som tidligere monopolindehaver ikke opnår fordele, der kan ødelægge eller fordreje konkurrencen på markedet⁽⁵⁶⁾.

(143) Kommissionen bemærker desuden, at den nationale tilsynsmyndighed efter indledningen af den formelle undersøgelse har iværksat en række ex post-foranstaltninger mod OTE på grund af overtrædelse af enten de eksisterende tilsynsregler eller konkurrencelovgivningen⁽⁵⁷⁾.

⁽⁵³⁾ Se Kommissionens beslutning (ingen bemærkninger), sag EL/2006/0493: Access i det offentlige telefonnet på et fast sted, sag EL/2006/0494: Opkaldsterminering i individuelle offentlige telefonnet på et fast sted, sag EL/2006/0495: Transittjenester i det offentlige telefonnet på et fast sted. http://circa.europa.eu/Public/irc/infso/ecctf/library?l=/ellda/adopted_measures&vm=detailed&sb=Title

⁽⁵⁴⁾ Kommissionens beslutning (ingen bemærkninger), sag EL/2006/0372: Engrossalg af bredbåndstilslutning i Grækenland.

⁽⁵⁵⁾ Kommissionens beslutning (ingen bemærkninger), sag EL/2006/0491: Minimumssæt af faste kredsløb i Grækenland.

⁽⁵⁶⁾ I henhold til artikel 7, stk. 3, i direktiv 2002/21/EF har Kommissionen ligeledes undersøgt de ovennævnte beslutninger og foranstaltninger, som OTE er blevet underlagt af den nationale tilsynsmyndighed, og har ikke udtrykt alvorlig bekymring, for så vidt angår deres forenelighed med fællesskabslovgivningen og navnlig med målsætningerne i artikel 8, stk. 2, litra b), i rammedirektivet, herunder de nationale tilsynsmyndigheders forpligtelse til i kraft af deres beslutningsbeføjelser at sikre, at der ikke foregår konkurrenceforvridning eller -begrænsning på markedet for elektronisk kommunikation.

⁽⁵⁷⁾ Den 29. november 2006 pålagde tilsynsmyndigheden derfor OTE en bøde på 3 mio. EUR, dvs. 1 000 000 EUR for overtrædelse af det eksisterende retsgrundlag (transportørforvalg) og 2 000 000 EUR for misbrug af en dominerende markedsposition (afvisning af at stille netværk til rådighed, udnyttelse af markedsstyrke og misbrug af et økonomisk afhængighedsforhold). Endelig udstedte myndigheden den 2. marts 2007 i forbindelse med en procedure om foreløbige retsmidler to midlertidige ordrer som reaktion på et ønske fra en række alternative udbydere, som OTE truede med at afbryde samkøringslinjer med den begrundelse, at disse udbydere angiveligt skyldte OTE betydelige beløb. Denne foranstaltning forbyder midlertidigt OTE at afbryde samkøringslinjen, indtil myndigheden har besluttet, om OTE's krav bygger på en tvistbilæggelsesprocedure i overensstemmelse med det gældende retsgrundlag. Se pressemeddelelse fra EETF af 2. marts 2007.

(144) I lyset af ovenstående betragtninger ser det ud til, at de gældende regler for sektoren allerede i vid udstrækning sikrer, at markedet for elektronisk kommunikation fungerer korrekt, og at OTE ikke får fordele af sit tidligere monopol, som ikke er omfattet af reglerne, og at hverken Kommissionen eller en tredjepart har fundet eller angivet sådanne kvantificerbare fordele.

c. OTE's fritagelse for reklameafgift

(145) I sin dokumentation angav tredjeparten, at OTE har været fritaget for betaling af den reklameafgift, som andre virksomheder skal betale for enhver reklame, der anbringes i et hvilket som helst medie. Kommissionen mener, at sådanne foranstaltninger i princippet skal undersøges særskilt og ikke i forbindelse med denne procedure. Kommissionen har sikret sig, at fritagelsen under ingen omstændigheder har givet OTE fordele⁽⁵⁸⁾.

2. Afsluttende bemærkninger

(146) Det følger af det foregående, at den græske stats tilskud til omkostningerne ved OTE's frivillige førtidspensionsordning, beregnet til 390 mio. EUR, er en støtteforanstaltning, der forfølger fælles interesser på en nødvendig og rimelig måde uden at påvirke samhandelsforholdene, så længe det ikke overstiger OTE's ekstrabyrde i forbindelse med medarbejdernes særlige ansættelsesstatus og høje lønninger. Derfor er den i overensstemmelse med traktatens artikel 87, stk. 3, litra c).

VIII. KONKLUSION

(147) Det bør understreges, at denne beslutning er udarbejdet på baggrund af de græske myndigheders udtrykkelige tilsagn om, at de vil ophæve lov nr. 3371/2005, såfremt værdien af aktieposten på 4 % i OTE på det tidspunkt, hvor den overføres til TAP-OTE, overstiger OTE's ekstraomkostninger ved den frivillige førtidspensionsordning som kontrolleret og godkendt af Kommissionen. Kommissionen er derfor nået til den konklusion, at OTE's ekstraomkostninger ved den frivillige førtidspensionsordning i forbindelse med personalets status som fastansatte og deres faste høje lønninger beløber sig til 390,4 mio. EUR.

⁽⁵⁸⁾ Som de græske myndigheder har bekræftet, og selv om det er rigtigt, at OTE ikke tidligere betalte denne afgift, har OTE altid har været i samme situation som sine konkurrenter, eftersom ingen anden telekommunikationsudbyder var forpligtet til at betale afgiften ifølge græsk lovgivning. I overensstemmelse med artikel 19, stk. 2, i lov nr. 1264/1982 blev offentlige virksomheder eller forsyningsvirksomheder fritaget for betaling af reklameafgiften. I 2005 afsagde forvaltningsdomstolen i første instans kendelse om, at begreberne »offentlig tjenesteydelse« og »forsyningsvirksomheder« i lov nr. 1264/1982 skal forstås sådan, at enhver autoriseret teleudbyder af telekommunikationstjenester er berettiget til fritagelse for reklameafgiften uanset dennes status som offentlig eller privat virksomhed. Derfor stillede fritagelsen ikke OTE i en fordelagtig position i forhold til konkurrenterne.

(148) På baggrund af det omtalte tilsagn finder Kommissionen, at den anmeldte foranstaltning, som er blevet undersøgt i forhold til relevant retspraksis, herunder dommen i *Combustion*-sagen, kan betragtes som støtte. Det er imidlertid ikke nødvendigt at forfølge denne sag yderligere, idet foranstaltningen, selv om den betragtes som støtte, på alle måder er forenelig med fællesmarkedet ifølge traktatens artikel 87, stk. 3, litra c) —

VEDTAGET FØLGENDE BESLUTNING:

Artikel 1

Den aktiepost på 4 % i OTE, som den græske stat påtænker at overføre til TAP-OTE, såfremt dens værdi på overførelstidspunktet ikke overstiger 390,4 mio. EUR, kan betragtes som støtte, der er forenelig med fællesmarkedet i henhold til artikel 87, stk. 3, litra c).

Såfremt værdien af aktieposten på 4 % i OTE, som den græske stat påtænker at overføre til TAP-OTE, på overførelstidspunktet overstiger 390,4 mio. EUR, træffer Grækenland de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at TAP-OTE ikke modtager beløb, der overstiger 390,4 mio. EUR.

Artikel 2

Denne beslutning er rettet til Den Helleniske Republik.

Udfærdiget i Bruxelles, den 10. maj 2007.

På Kommissionens vegne
Neelie KROES
Medlem af Kommissionen