

STAATLICHE BEIHILFEN

C 14/94

Griechenland

(96/C 176/04)

(Text von Bedeutung für den EWR)

*(Artikel 92 bis 94 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft)***Mitteilung der Kommission gemäß Artikel 93 Absatz 2 des EG-Vertrags an die übrigen Mitgliedstaaten und anderen Interessierten betreffend die dem Unternehmen Olympic Airways gewährten Beihilfen**

Mit folgendem Schreiben hat die Kommission die griechische Regierung von ihrem Beschluß unterrichtet, das Verfahren nach Artikel 93 Absatz 2 des Vertrags einzuleiten.

„Am 7. Oktober 1994 faßte die Kommission eine Entscheidung (nachstehend ‚die Entscheidung‘ genannt), nach der die dem Unternehmen Olympic Airways (nachstehend ‚OA‘ genannt) gewährten und zu gewährenden Beihilfen durch den griechischen Staat im Sinne der Bestimmungen von Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c) des Vertrags und Artikel 61 Absatz 3 Buchstabe c) des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum (nachstehend ‚das Abkommen‘ genannt) mit dem Gemeinsamen Markt und dem Abkommen vereinbar sind⁽¹⁾. Diese Entscheidung wurde Ihrer Regierung am 10. Oktober 1994 notifiziert. Die Beihilfen umfassen:

- dem Unternehmen bis zum Zeitpunkt der Entscheidung gewährte Darlehensbürgschaften in Anwendung von Artikel 6 des griechischen Gesetzes Nr. 96 vom 26. Juni 1975,
- neue staatliche Bürgschaften in Höhe von 378 Mio. US-Dollar für Darlehen für die Anschaffung von neuen Flugzeugen, die vor dem 31. Dezember 1997 abgeschlossen werden,
- eine Senkung der Schuldenlast des Unternehmens in Höhe von 427 Mrd. Drachmen,
- eine Umwandlung der Schulden des Unternehmens in Kapital in Höhe von 64 Mrd. Drachmen,
- eine Kapitalerhöhung in Höhe von 54 Mrd. Drachmen in 3 Tranchen von 19,23 und 12 Mrd. Drachmen in den Jahren 1995, 1996 und 1997.

Die vier letztgenannten der fünf Beihilfemaßnahmen sind Teil eines ‚Plans zur Umstrukturierung und finanziellen Neuordnung von OA‘ (nachstehend ‚der Plan‘ genannt), der der Kommission im Juli 1993 bzw. — in ergänzter Form — im Mai 1994 gemeldet wurde.

Die positive Entscheidung war mit 21 Zusagen der griechischen Regierung verknüpft. Durch die Einhaltung dieser Bedingungen und Zusagen sollte die Vereinbarkeit der Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt im Sinne von Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c) des Vertrags und Artikel 61 Absatz 3 Buchstabe c) des Abkommens sichergestellt werden. In ihrer Analyse des Sachverhalts hatte die Kommission geprüft, ob die betreffenden Beihilfen Teil eines Umstrukturierungsplans waren, mit dem die wirtschaftliche Überlebensfähigkeit von OA innerhalb eines angemessenen Zeitraums wiederhergestellt werden sollte, und ob sie transparent und problemlos überprüfbar waren und nicht zu einer Übertragung griechischer Probleme auf den Rest der Gemeinschaft führten.

Die Durchführung der im Plan vorgesehenen Maßnahmen und die Umsetzung zahlreicher der in der Entscheidung festgelegten Verpflichtungen waren im wesentlichen Gegenstand des griechischen Gesetzes 2271/94 vom 23. Dezember 1994.

Gemäß Artikel 1 Buchstabe g) der Entscheidung kann die Kommission die wichtigsten Ergebnisse des Plans sowie die Einhaltung der an die Genehmigung der Beihilfe geknüpften Bedingungen durch einen unabhängigen Gutachter überprüfen lassen, der von der Kommission im Einvernehmen mit der griechischen Regierung ausgewählt wird. Gemäß Artikel 1 Buchstabe h) der Entscheidung verpflichtet sich die griechische Regierung darüber hinaus, einerseits der Kommission in jedem Jahr mindestens 4 Monate vor der Zahlung der einzelnen Tranchen der für Januar 1996 und Januar 1997 vorgesehenen Kapitalerhöhung einen Bericht über die Durchführung des Plans vorzulegen, damit die Kommission dazu Stellung nehmen kann, und andererseits die Zahlung dieser Tranchen der Kapitalerhöhung zu verschieben, falls die Kommission den betreffenden Bericht einem unabhängigen Gutachter zur Beurteilung vorlegt.

In Anwendung dieser Bestimmungen hat die griechische Regierung vor der Zahlung der ersten Tranche der Kapitalerhöhung in Höhe von 23 Mrd. Drachmen, die für Januar 1996 vorgesehen war, der Kommission am 12. Dezember 1995 einen Bericht über die Durchführung des Plans vorgelegt. Im Einvernehmen mit der griechischen Regierung hat die Kommission einen unabhängigen Gutachter — Alan Stratford & Associates — beauftragt, die

⁽¹⁾ ABl. Nr. L 273 vom 25. 10. 1994, S. 22.

Durchführung des Plans und die erzielten Fortschritte zu bewerten sowie zu überprüfen, ob die mit der Genehmigung der Beihilfe verknüpften Bedingungen erfüllt wurden. Der Abschlußbericht des Gutachters wurde der Kommission am 16. Februar 1996 vorgelegt.

Mit Schreiben vom 21. Dezember 1995 hat die griechische Regierung auf Ersuchen der Kommission zugestimmt, den Zeitraum, in dem die Kommission gemäß Artikel 1 Buchstabe h) ihre Stellungnahme abgeben kann, bis zum 23. Februar 1996 zu verlängern. Des weiteren hat die Kommission die griechische Regierung mit Schreiben vom 17. Januar 1996 in französischer Sprache bzw. vom 30. Januar 1996 in griechischer Sprache um die Beantwortung verschiedener Fragen im Hinblick auf die Einhaltung einiger der mit der Entscheidung verknüpften Bedingungen ersucht. Die griechische Regierung hat diese Fragen mit Schreiben vom 1. Februar 1996 beantwortet. Mit Schreiben vom 8. Februar 1996 hat die Kommission die griechische Regierung darüber unterrichtet, daß die in Artikel 1 Buchstabe h) der Entscheidung vorgesehene Frist von 8 Wochen aufgrund der Bedeutung der am 1. Februar 1996 übermittelten Angaben, von denen die Kommission vorher keine Kenntnis hatte, erst mit dem 1. Februar 1996 beginnt und die Kommission daraufhin bis zum 22. März 1996 (und nicht bis zum 23. Februar 1996) Zeit habe, ihre Stellungnahme abzugeben. Mit Schreiben vom 12. März 1996 teilte die griechische Regierung der Kommission mit, daß sie einer von der Kommission beantragten Verlängerung der Frist vom 22. März bis zum 18. April 1996 zustimme. Am 19. März 1996 wendete sich die Kommission erneut an die griechische Regierung und legte ihr einige ergänzende Fragen im Hinblick auf die Einhaltung einiger der mit der Entscheidung verknüpften Bedingungen und die Richtigkeit bestimmter ihrer Begründung für diese Entscheidung zugrundeliegenden Sachverhalte vor. Mit Schreiben vom 2. April 1996 stimmte die griechische Regierung schließlich zu, die Frist vom 18. April bis zum 1. Mai 1996 zu verlängern.

Parallel zu dieser Korrespondenz fanden zahlreiche Treffen zwischen Vertretern der Kommission und der griechischen Regierung statt, von denen insbesondere die Sitzungen vom 20. Februar, vom 12., 14. und 27. März sowie vom 3. und 15. April 1996 zu nennen sind, die allesamt in Brüssel stattfanden und auf denen alle Fragen und Probleme behandelt wurden, die die Kommission ausgemacht hatte. Im Anschluß an diese Sitzungen erhielt die Kommission am 16. April 1996 zwei Schreiben der griechischen Regierung, in denen diese zu den genannten Fragen und Problemen Stellung bezog.

Aus den der Kommission vorliegenden Informationen, insbesondere den Arbeiten des Gutachters, geht hervor, daß der Plan bisher korrekt umgesetzt wurde und OA erhebliche Anstrengungen unternommen hat, um wieder rentabel zu werden.

Vor allem die Maßnahmen zur finanziellen Neuordnung des Unternehmens auf der Grundlage von Artikel 1 des Gesetzes 2271/94 laufen plangemäß: Der griechische Staat hat die Schulden von OA gegenüber dem Staat und anderen öffentlichen griechischen Einrichtungen um 427 Mrd. Drachmen gesenkt. Darüber hinaus wurden Schulden in Höhe von 64,5 Mrd. Drachmen bei Banken in Griechenland und im Ausland in Kapital umgewandelt. Die erste Tranche der Kapitalerhöhung in Höhe von 19 Mrd. Drachmen wurde am 1. Juni 1995 überwiesen. Durch die Gesamtheit dieser Maßnahmen konnten die Finanzlasten des Unternehmens von 236,9 Mio. ECU im Jahr 1994 auf 7,6 Mio. ECU 1995 gesenkt werden.

Parallel dazu hat OA seine Betriebskosten deutlich gesenkt und seine Produktivität steigern können, so wie im Plan vorgesehen. Die Personalkosten konnten von 377,8 Mio. ECU 1993, auf 334,1 Mio. ECU 1994 und schließlich auf 303,1 Mio. ECU 1995 gesenkt werden. Möglich wurde dies durch eine Neuregelung der Arbeitsbedingungen, ein Einfrieren der Gehälter 1994 und 1995 sowie einen Personalabbau durch Streichung von 1 574 Stellen in den Jahren 1994 und 1995, womit die ursprünglichen Zielsetzungen sogar überschritten wurden. Verschiedene nicht rentable Strecken wurden entweder gestrichen oder neu organisiert. Des weiteren hat OA seine Unternehmensstruktur geändert, um das Management schlanker zu gestalten und eine flexiblere und dezentralisierte Struktur zu schaffen. Die Kundenwünsche sollen durch eine neue Personalentwicklungspolitik und die Entwicklung unterschiedlicher Informationssysteme (Hermes II, Prometheus, Edifact usw.) besser berücksichtigt werden. Ferner hat das Unternehmen seine Marketingstrategie auf langen Strecken erfolgreich geändert und bietet darüber hinaus auf Inlandsstrecken eine größere Tarifpalette an.

Die von OA unternommenen Maßnahmen beginnen nun ihre Früchte zu tragen und zeigen sich auch in den Ergebnissen des Unternehmens. Die Zahl der internationalen Passagiere hat sich zwischen 1993 und 1995 um 3,9 % jährlich erhöht, und der Passagierverkehr auf dem Inlandsnetz wächst jährlich um 5,7 %. Allerdings bleibt das durchschnittliche Wachstum auch weiterhin unter dem Wert für den gesamten Europäischen Wirtschaftsraum, was Artikel 1 Buchstabe s) der Entscheidung entspricht. Das kontinuierliche Wachstum wird von einer deutlich spürbaren Verbesserung der Betriebsergebnisse begleitet. Nach deutlich negativen Ergebnissen zwischen 1990 und 1993 hat sich das Betriebsergebnis des Unternehmens auf + 8,1 Mio. ECU 1994 bzw. + 50,7 Mio. ECU 1995 verbessert. Das Nettoergebnis liegt mit + 21,6 Mio. ECU im Jahr 1995 zum ersten Mal seit 20 Jahren im positiven Bereich, wenn auch die im Plan für 1995 genannte Zahl von + 41 Mio. ECU nicht erreicht wurde. Aufgrund der jüngsten Vorhersagen ist auch in

den drei kommenden Jahren mit einer Ertragssteigerung zu rechnen.

Einerseits entwickelt sich die Sanierung von OA in zufriedenstellender Weise und im Einklang mit den in der Entscheidung festgelegten Bedingungen, doch andererseits werden bestimmte Verpflichtungen, die in Artikel 1 der Entscheidung festgelegt sind, vom griechischen Staat nicht erfüllt. Diesbezüglich hat die Kommission folgende Mängel ausgemacht:

1. Hinsichtlich der Zusage der griechischen Regierung, sich in Zukunft nicht mehr in die Betriebsführung von OA einzumischen, es sei denn innerhalb der strengen Grenzen ihrer Eigenschaft eines Aktionärs (Artikel 1 Buchstabe b) der Entscheidung)

Der Kommission liegen Informationen vor, wonach der griechische Staat weiterhin in unzulässiger und vielfältiger Weise die Betriebsführung des Unternehmens beeinflusst, wobei sich die Rolle des Staates als Aktionär mit der als öffentliche Einrichtung vermischt.

Zunächst werden die Mitglieder der Verwaltungsräte der fünf Tochterunternehmen praktisch direkt von der griechischen Regierung bestellt, während dies nach dem Gesetz die Aufgabe von zwei Vertretern des OA-Verwaltungsrates sein müßte.

Zweitens neigen die Mitglieder des OA-Verwaltungsrates scheinbar dazu, ständig und unangekündigt in die Tagesgeschäfte der Unternehmensleitung einzugreifen; dies gilt insbesondere für Personalfragen. Signifikant ist diesbezüglich der Beschluß des OA-Verwaltungsrates, seit einigen Monaten einmal wöchentlich zu tagen; eine derartige Frequenz ist deutlich höher als in vergleichbaren Unternehmen.

Zwar ist es normal, daß die griechische Regierung als einziger OA-Aktionär die Mitglieder des Verwaltungsrates des Unternehmens benennt. Ebenso ist es normal, daß der Verwaltungsrat, der per Gesetz mit den größten Managementvollmachten ausgestattet ist, die Rahmenkonzepte des Unternehmens festlegt und genehmigt. Doch es ist Aufgabe des Präsidenten oder anderer Mitglieder der Unternehmensleitung, die der Präsident zu diesem Zweck benennen kann, Personalentscheidungen zu treffen und — allgemeiner gesagt — das Unternehmen im Einklang mit den vom Verwaltungsrat festgelegten Zielsetzungen zu leiten. Diese Konzepte für die Führung eines Unternehmens der Größe von OA, das einem immer stärkeren Wettbewerb unterworfen ist, finden sich im wesentlichen

überall in der Gemeinschaft, scheinen jedoch hinsichtlich des staatlichen Luftfahrtunternehmens Griechenlands nicht zu gelten. In ihrem Schreiben vom 16. April 1996 hat die griechische Regierung der Kommission jedoch bestätigt, daß die Vorstandsmitglieder von OA-Tochterunternehmen einzig und allein vom Vorstand des Mutterunternehmens bestellt werden. Ebenso wurde versichert, daß weder die griechische Regierung noch der OA-Verwaltungsrat in individuelle Personalentscheidungen eingreifen, die in den Zuständigkeitsbereich der OA-Unternehmensleitung fallen. Eine Ausnahme bilden die Posten des Präsidenten, des ‚Chief Executive Officer‘ und des Generaldirektors.

Der Einfluß der griechischen Regierung auf den Verwaltungsrat des Unternehmens zeigt sich auch in dem häufigen Wechsel der Mitglieder dieses Gremiums, wodurch die Stabilität und das Management des Unternehmens beeinträchtigt werden. In einem Unternehmen, das strikt nach kommerziellen Grundsätzen geführt wird, ist die Abberufung von Mitgliedern des Verwaltungsrates vor Ablauf ihrer Amtszeit im allgemeinen absolut außergewöhnlich.

Drittens besitzt OA auf der Grundlage des Gesetzes 2271/94 immer noch nicht den Status einer Aktiengesellschaft, der dem eines privaten Unternehmens vergleichbar wäre. Dies trifft insbesondere auf zwei Punkte im Hinblick auf die Personalverwaltung und -einstellung zu. Artikel 4 Absatz 4 2271/94 legt fest, daß ‚mit Inkrafttreten dieses Gesetzes OA und seine Tochterunternehmen Olympic Aviation SA und Olympic Touristique SA nicht mehr unter die Bestimmungen der für öffentliche Unternehmen geltenden Gesetze mit Ausnahme der Artikel 1 bis 24 des Gesetzes 2190/94 fallen‘. Diese Artikel 1 bis 24 des griechischen Gesetzes 2190/94 betreffen jedoch Einstellungsverfahren im öffentlichen Dienst Griechenlands. Diese Verfahren garantieren zwar eine gerechte und transparente Einstellung, erweisen sich jedoch als schwerfällig und ungeeignet für die Personalverwaltung in einem Unternehmen wie OA — insbesondere im Hinblick auf Saisonpersonal. Die Ausnahme gemäß Artikel 4 Absatz 4 des genannten Gesetzes beweist in jedem Fall, daß der Staat auch weiterhin eine Schlüsselkomponente im Unternehmensmanagement kontrolliert.

Dasselbe gilt für die Regelung der Arbeitsbedingungen. In Artikel 4 Absatz 2 des Gesetzes 2271/94 ist festgelegt, daß die Arbeitsbedingungen für das Personal von OA, Olympic Aviation SA und Olympic Touristique SA ‚abweichend von Artikel 8 Absatz 3 des Gesetzes 2224/94 per Präsidialverordnung auf Vorschlag des Ministers für Verkehr und Kommunikation genehmigt werden‘. Unklar ist hierbei, ob dieses Verfahren auch nach dem 31. Januar 1995 gilt. In diesem Artikel des Gesetzes 2271/94 ist darüber hinaus aus-

drücklich vorgesehen, daß die im Dezember 1994 zwischen OA und den Vertretern der Unternehmensleitung geschlossenen Vereinbarungen über maximale Flugzeiten sowie Arbeits- und Ruhezeiten und jede künftige Vereinbarung zu diesen Fragen ebenfalls per Präsidialverordnung auf Vorschlag des Ministers für Verkehr und Kommunikation genehmigt werden. In Artikel 8 Absatz 3 des griechischen Gesetzes 2224/94, das die Gemeinsamen Rechtsgrundlagen griechischer Unternehmen festlegt, ist jedoch vorgesehen, daß unternehmensinterne Arbeitszeitregelungen gemeinsam von den Arbeitgebern und den ‚Unternehmensausschüssen‘ (Συμβούλιο εργαζομένων) ohne staatliches Eingreifen festgelegt und anschließend den Dienststellen des Arbeitsministeriums notifiziert werden.

Allgemein gesagt ist sich die Kommission über die tatsächliche Tragweite der genannten Bestimmungen von Artikel 4 Absatz 4 des Gesetzes 2271/94 im Unklaren. Das im Dezember 1995 verabschiedete griechische Gesetz 2366/1995 legt die Leistungsansprüche des Personals von OA, Olympic Aviation SA und Olympic Touristique SA im Fall einer langwierigen Krankheit fest. Ebenso wird hier die Übernahme des Personals von Olympic Catering, eines Tochterunternehmens von OA, nach dem 31. Oktober 1993 geregelt. Unter Berücksichtigung dessen ergeben sich vom juristischen Standpunkt aus Zweifel im Hinblick auf die Unabhängigkeit von OA gegenüber dem griechischen Staat im Vergleich zu einer privaten Aktiengesellschaft.

Viertens stellt das Gesetz 2271/94 einen staatlichen Eingriff in die Unternehmensangelegenheiten dar, da es die Bedingungen für die freiwillige Frühpensionierung von OA-Personal sowie unternehmensinterne Arbeitsbedingungen festlegt. Seit der Übermittlung der Entscheidung an die griechische Regierung muß OA jedoch der allgemein gültigen griechischen Gesetzgebung oder gegebenenfalls unternehmensinternen Vereinbarungen unterliegen, insbesondere im arbeitsrechtlichen und sozialversicherungsspezifischen Bereich. Diese Mißachtung der Entscheidung wird besonders bei den Zahlungen für die freiwillige Frühpensionierung deutlich, die in Anwendung von Artikel 2 Absatz 4 des Gesetzes 2271/94 im Vergleich zu den normal fälligen Zahlungen 25 % höher liegen und noch durch zwei Monatsgehälter ergänzt werden.

Fünftens kann OA sein Streckennetz immer noch nicht frei festlegen und organisieren. So ist Olympic Aviation gezwungen, 6 oder 7 wenig beflogene und nicht rentable Strecken zwischen dem Festland und den griechischen Inseln zu bedienen. Dies wird von

der griechischen Regierung jedoch abgestritten, die in ihrem Schreiben vom 16. April 1996 angibt, daß es nicht ihre Aufgabe ist, die Öffnung, Beibehaltung oder Schließung einer bestimmten Strecke zu beeinflussen. Im selben Schreiben teilt sie jedoch auch ihre Absicht mit, gegebenenfalls auf Artikel 4 der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92⁽¹⁾ über gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen zurückzugreifen.

Sechstens befördert OA die griechische Presse zu einem extrem niedrigen Preis, der nur 5 % des internationalen Frachttarifs entspricht, den 90 % der internationalen Presse zahlen müssen. Obwohl die griechische Regierung OA diese Belastung, die auf 1,5 Mrd. Drachmen jährlich geschätzt wird, nicht formell auferlegt, stellt ein derartiger, gegenüber den entstehenden Kosten extrem niedriger Preis eine abnormale Situation dar, die kein wirklich autonom handelndes Unternehmen akzeptieren würde. In ihrem Schreiben vom 16. April 1996 hat die griechische Regierung die Kommission im übrigen darüber in Kenntnis gesetzt, daß diese Frage innerhalb von vier Monaten im Anschluß an Beratungen zwischen dem für Presseangelegenheiten zuständigen Minister und den Beteiligten gelöst werden soll.

Hinsichtlich der beiden letztgenannten Punkte muß darauf hingewiesen werden, daß es nicht Absicht der Kommission ist, die Reisen von Vertretern öffentlicher Stellen in Frage zu stellen, die von der griechischen Regierung gewünscht werden, sondern daß es ihr darum geht, die ungerechtfertigte Belastung von OA ohne vorherige öffentliche Ausschreibungen und eventuelle finanzielle Gegenleistungen zu beenden.

Siebtens haben bisher weder der Staat noch die griechische Luftfahrtbehörde für OA-Tickets zahlen müssen, die für ihre Beamten, ihre Vertreter und ihr politisches Personal ausgestellt wurden. Der Gegenwert dieser Leistungen beläuft sich auf mehrere Milliarden Drachmen. Diese durch und durch schädliche Praxis, angefallene Schulden nicht zu bezahlen, zeugt weiterhin deutlich von einer Abhängigkeit des nationalen Luftfahrtunternehmens vom griechischen Staat. In ihrem Schreiben vom 16. April 1996 hat die griechische Regierung mitgeteilt, daß auch diese Frage innerhalb von vier Monaten im Rahmen eines umfassenden Abkommens zwischen OA und der griechischen Zivilluftfahrtbehörde (siehe unten) gelöst werden soll.

⁽¹⁾ ABl. Nr. L 240 vom 24. 8. 1992, S. 8.

- 2. Hinsichtlich der Zusage der griechischen Regierung, OA den steuerlichen Status einer Aktiengesellschaft, vergleichbar mit dem der griechischen Unternehmen des allgemeinen Rechts zu übertragen, wobei jedoch bezüglich der Befreiung des Unternehmens von eventuellen Steuern auf die Kapitalerhöhung des Unternehmens, die im Plan vorgesehen ist, eine Ausnahme gemacht werden sollte (Artikel 1 Buchstabe c) der Entscheidung)**

Auf der Grundlage von Artikel 4 Absatz 4 des Gesetzes 2271/94, in dem festgelegt ist, daß OA nicht länger den Status eines öffentlichen Unternehmens in Griechenland hat, hat OA implizit einen steuerlichen Status des allgemeinen Rechts erhalten. Gemäß Artikel 1 Buchstabe j) Unterabsatz f) desselben Gesetzes wird OA darüber hinaus vom Anwendungsbereich des Falles ‚f‘ im Sinne des geänderten Artikels 37a der Verordnung 3323/1955 ausgenommen, in dem eine Sonderbesteuerung der Gewinne von Unternehmen des öffentlichen Sektors festgelegt ist. Artikel 1 Buchstabe j) Unterabsatz b) des Gesetzes 2271/94 hat jedoch folgenden Wortlaut: ‚Auf die in den Geschäftsjahren 1994, 1995, 1996 und 1997 von OA und Olympic Aviation SA erwirtschafteten Gewinne müssen keinerlei Steuern oder öffentlichen Abgaben gezahlt werden, sofern sie im wesentlichen auf eine Neugestaltung der Bilanzstruktur des Unternehmens zurückzuführen sind, die gemäß des genehmigten Sanierungsplans erfolgte; dies gilt unter der Voraussetzung, daß die Gewinne für die finanzielle Neuordnung und Umstrukturierung des Unternehmens zur Verfügung gestellt werden‘. Diese Bestimmung geht deutlich über die in Artikel 1 Buchstabe c) der Entscheidung vorgesehene Steuerbefreiung hinaus. Da die Umwandlung der Schulden des Unternehmens in Kapital in Höhe von 64 Mrd. Drachmen und die Kapitalerhöhung in Höhe von insgesamt 54 Mrd. keine direkte Auswirkung auf die Unternehmensbesteuerung haben, gilt die betreffende Befreiung nur für die Besteuerung des außergewöhnlichen Gewinns, der im Geschäftsjahr 1994 durch die Übernahme der Schulden von OA in Höhe von 427 Mrd. Drachmen entstanden ist. Demzufolge kann OA aufgrund der zu allgemein gefaßten Befreiung gemäß Artikel 1 Buchstabe j) Unterabsatz b) des Gesetzes 2271/94 für die Jahre 1995, 1996 und 1997 nicht als Unternehmen mit dem steuerlichen Status einer Aktiengesellschaft angesehen werden, der mit dem der griechischen Unternehmen des allgemeinen Rechts vergleichbar ist.

Die in Artikel 1 Buchstabe c) der Entscheidung vorgesehene Befreiung gilt jedoch nur für Steuern und nicht für alle einem Unternehmen aufgebürdeten Belastungen und betrifft darüber hinaus einzig und allein die Maßnahmen zur Kapitalerhöhung, zu denen jedoch nicht die Übernahme von Darlehensbürgschaften gehört.

Im Hinblick auf den steuerlichen Status von OA hat die griechische Regierung in ihrem Schreiben vom 16. April 1996 zugestimmt, Artikel 1 Buchstabe j) Unterabsatz b) des Gesetzes 2271/94 im Sinne der Entscheidung zu ändern. Darüber hinaus hat sie den Umfang der in Artikel 1 Buchstabe i) des Gesetzes 2271/94 vorgesehenen Befreiung dargelegt, ohne jedoch Änderungen vorzuschlagen, um diese Bestimmung mit der Entscheidung in Einklang zu bringen.

- 3. Hinsichtlich der Zusage der griechischen Regierung, die Vereinbarungen zwischen dem griechischen Staat und OA vor dem 31. Dezember 1994 an die Bestimmungen des dritten Luftverkehrspakets anzupassen (Artikel 1 Buchstabe d) der Entscheidung)**

Die Präsidialverordnung, mit der das Monopol von OA auf innergriechischen Strecken, das bis zum 31. Dezember 1995 galt, aufgehoben wird und die der Kommission am 30. Januar 1996 als Entwurf vorgelegt wurde, wird noch nicht angewandt. In jedem Fall gelten die Bestimmungen der vorgenannten Verordnung (EWG) Nr. 2408/92, insbesondere Artikel 3, direkt für Griechenland, ungeachtet der Beibehaltung eventuell widersprüchlicher nationaler Vorschriften. Die Verzögerung bei der Verabschiedung der genannten Präsidialverordnung von Seiten der griechischen Regierung stellt jedoch eine Mißachtung ihrer obengenannten Zusage dar.

In diesem Zusammenhang hat die griechische Regierung allem Anschein nach auch noch nicht das Monopol von OA aufgehoben, das sich auf die Durchführung von Linienflugdiensten zwischen verschiedenen Orten auf dem griechischen Festland bezog, die das Unternehmen vor dem 1. Januar 1993 nicht bzw. seit diesem Datum nicht ununterbrochen durchgeführt hat; dies gilt insbesondere für Flugdienste mit ausgeprägtem Saisoncharakter. Neben einer Nichtbeachtung der Verpflichtung gemäß Buchstabe d) des genannten Artikels wird dadurch auch gegen die Zusage der griechischen Regierung nach Artikel 1 Buchstabe u) der Entscheidung verstoßen.

- 4. Hinsichtlich der Zusage der griechischen Regierung, OA im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht keine wie auch immer geartete Beihilfe mehr zu gewähren (Artikel 1 Buchstabe e) der Entscheidung)**

Diese Zusage scheint in zweifacher Hinsicht nicht eingehalten worden zu sein.

Zunächst ist in Artikel 2 Absatz 12 Buchstabe a) des Gesetzes 2271/94 folgendes festgelegt: „Die Kosten für den Rückkauf der während des Militärdienstes und der vorangegangenen Dienstjahre erworbenen Sozialversicherungsrechte gemäß Absatz 2 sowie die Entschädigung gemäß Absatz 4 und Absatz 7 Buchstabe b) dieses Artikels fallen zu Lasten des Staatshaushalts bis zu einem Höchstbetrag von 11 Mrd. Drachmen“. Dieser Betrag von 11 Mrd. Drachmen stellt eine Beihilfe dar, da der Staat direkt Kosten übernimmt, die normalerweise von OA getragen werden müßten.

Damit wird aufgrund der internationalen Dimension des Luftverkehrs und der Tatsache, daß allein OA Nutznießer dieser Maßnahme ist, der Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigt und der Wettbewerb verzerrt. Es handelt sich dabei somit um eine Beihilfe gemäß Artikel 92 Absatz 1 des Vertrags bzw. Artikel 61 Absatz 1 des Abkommens. Die in ihrem Schreiben vom 16. April 1996 von der griechischen Regierung aufgeführten Gründe, wonach dieser Betrag als teilweise Kompensation für die zusätzliche Belastung von OA dienen sollte, die der griechische Gesetzgeber dem Unternehmen durch die Erhöhung der Leistungen bei einer freiwilligen Frühpensionierung (siehe oben) auferlegt hatte, und darüber hinaus die Verluste, die durch die verspätete Verabschiedung des Gesetzes 2271/94 durch den griechischen Staat aufgrund der verzögerten Stellungnahme der Kommission entstanden waren, sowie die hohen Kosten in Verbindung mit den während des Militärdienstes und der vorangegangenen Dienstjahre erworbenen Sozialversicherungsrechte ausgleichen sollte, haben keinen Einfluß auf die Beurteilung der Beihilfe.

Zweitens ist OA, wie bereits oben ausgeführt, für die Jahre 1995, 1996 und 1997 von jeder Form der Steuer oder öffentlichen Abgabe befreit. Ebenso ist das Unternehmen von allen Steuern und Gebühren im Zusammenhang mit den Darlehensbürgschaften befreit. Diese, allein OA zugute kommenden Maßnahmen stellen ebenfalls neue staatliche Beihilfen dar, da sie, wie ebenfalls oben ausgeführt, in Artikel 1 Buchstabe c) der Entscheidung keinesfalls vorgesehen sind. Im Hinblick auf die Unternehmensbesteuerung sind die tatsächlichen Auswirkungen dieser Bestimmung zwar gering, wenn nicht gar inexistent. In jedem Fall kann OA die Gewinne in diesen drei Jahren mit Verlusten verrechnen, die in den vorangegangenen Jahren entstanden sind. Formell handelt es sich hierbei nach Ansicht der Kommission jedoch zweifellos um eine Beihilfe.

Die Freistellungsvoraussetzungen gemäß Artikel 92 Absätze 2 und 3 des Vertrags dürften nach Ansicht der Kommission bei den vorliegenden Beihilfen nicht erfüllt sein.

Schließlich ist OA seit der Notifizierung der Entscheidung nicht der Verpflichtung zur Zahlung von Lande- und Parkgebühren auf griechischen Flughäfen nachgekommen. Aussagen der griechischen Regierung zufolge ist das Unternehmen nicht formell von der Zahlung dieser Gebühren befreit, die als Schulden auf der Passivseite der Unternehmensbilanz verbucht werden müßten. Die Befreiung von Lande- und Parkgebühren auf griechischen Flughäfen, die OA durch Artikel 5 Absätze 1 und 2 der griechischen Verordnung Nr. DII/C/35502/15316 vom 16. September 1994 gewährt wurde, ist jedoch nie formell aufgehoben worden. Diesbezüglich hat die griechische Regierung in ihrem Schreiben vom 16. April 1996 mitgeteilt, daß sie einerseits bereit sei, diese Bevorzugung formell aufzuheben, und andererseits die Schulden von OA im Hinblick auf die unterlassene Zahlung von Lande- und Parkgebühren in einem Zeitraum von vier Monaten im Rahmen einer allgemeinen Regelung mit den Außenständen des griechischen Staates und der griechischen Zivilluftfahrtbehörde für bisher nicht gezahlte Flugscheine (siehe oben) verrechnen lassen wolle.

5. **Hinsichtlich der Zusage der griechischen Regierung, den Grundsatz zu akzeptieren, daß anderen Unternehmen als OA erlaubt wird, Strecken zwischen Griechenland und Staaten, die nicht dem EWR angehören, zu bedienen, und Benennungen oder Mehrfachbenennungen ausschließlich aufgrund der in den jeweiligen Anträgen angebotenen Leistungen vorzunehmen (Artikel 1 Buchstabe o) der Entscheidung)**

Die Präsidialverordnung, mit der das Monopol von OA für die ausschließliche Bedienung internationaler Linienflugstrecken (sowohl für den Passagier- als auch für den Fracht- und den Postverkehr) unter griechischer Flagge zwischen Griechenland und Staaten, die nicht dem EWR angehören, abgeschafft wird, ist noch nicht in Kraft getreten. Dabei handelt es sich um dieselbe Verordnung, mit der auch das Monopol von OA auf griechischen Inlandsstrecken abgeschafft werden sollte; diese bereits oben angesprochene Verordnung wurde der Kommission am 30. Januar 1996 als Entwurf übermittelt. Auch hier stellt die Verzögerung seit Notifizierung der Entscheidung eine Mißachtung der obengenannten Zusage dar.

Die Kommission ist der Auffassung, daß der der Entscheidung zugrunde liegende Sachverhalt durch die griechische Regierung und ihre Nichteinhaltung der oben beschriebenen Zusagen und Bedingungen, die, wie oben ausgeführt, in der Entscheidung festgelegt sind, in Frage gestellt werden muß. In dieser Entscheidung wollte die Kommission im wesentlichen sicherstellen, daß die betreffenden Beihilfen dazu genutzt werden, die wirtschaftliche Überlebensfähigkeit von OA in einem angemessenen Zeitraum wiederherzustellen, und dadurch nicht die

Probleme von OA auf die Wettbewerber des Unternehmens in der Gemeinschaft abgewälzt werden, was dem gemeinsamen Interesse zuwiderlaufen würde.

Im Hinblick auf die Sanierung von OA hatte die Kommission in ihrer Entscheidung beurteilt, ob der Plan geeignet ist, die Lebensfähigkeit von OA langfristig sicherzustellen, wobei sie nicht nur die Angemessenheit der Beihilfe im Vergleich zu den finanziellen Bedürfnissen des Unternehmens sowie die Effizienz der internen Umstrukturierungsmaßnahmen, insbesondere im Hinblick auf die Kostensenkung, sondern auch die Bereitschaft der griechischen Regierung geprüft hat, das Unternehmen sehr schnell in die Autonomie zu entlassen und ihm so die Möglichkeit zu geben, sich den neuen Wettbewerbsherausforderungen zu stellen. Es handelte sich dabei nicht um die Privatisierung von OA, sondern um dessen Umwandlung in ein Unternehmen, das wie ein privates Unternehmen geführt wird. Die Einflußnahme des griechischen Staates in die Unternehmensführung, die sowohl direkt als auch indirekt über den Verwaltungsrat — insbesondere im Hinblick auf die Personalpolitik und die Auswahl von Vorstandsmitgliedern der Tochterunternehmen — erfolgt, die unangebrachten Änderungen der Zusammenstellung des Verwaltungsrates, die Aufrechterhaltung von Verfahren des öffentlichen Dienstes für die Personaleinstellung und die Arbeitszeitregelung sowie die weiterhin bestehenden Möglichkeiten zu spezifischen gesetzgeberischen Maßnahmen für das Unternehmen, insbesondere auf sozialer Ebene, zeigen jedoch eine negative Abhängigkeit von OA gegenüber dem griechischen Staat, durch die die Chancen des Unternehmens, auf einem liberalisierten Binnenmarkt zu überleben, gemindert werden. Dasselbe gilt für die häufigen Wechsel im Verwaltungsrat, die Auferlegung ungerechtfertigter Lasten im Hinblick auf die Ausgleichszahlungen bei freiwilliger Frühpensionierung, die Festlegung des Streckennetzes, die Beförderung von Journalisten und die nicht erfolgte Tilgung der Schulden gegenüber OA.

Ferner wurde die Entscheidung wie u. a. folgt begründet: ‚Bei einer Beibehaltung von Monopolstellungen könnte jedoch die Überlebensfähigkeit des Unternehmens und dadurch die Glaubwürdigkeit des Sanierungsplans angesichts des wachsenden internationalen Wettbewerbs und im neuen Rahmen der Öffnung der Märkte innerhalb des EWR angezweifelt werden‘. Der nicht gerechtfertigte Verzug der griechischen Regierung bei der Verabschiedung der Rechtsvorschriften, mit denen das bisher geltende Monopol von OA auf griechischen Inlandstrecken und Strecken von und nach Drittländern hätte aufgehoben werden müssen, zeigt die Beibehaltung einer geschützten Wettbewerbsposition. Dasselbe gilt für die neuen staatlichen Beihilfen zugunsten von OA in Form der Überweisung eines Betrags von 11 Mrd. Drachmen, Steuerbefreiungen für die Jahre 1995 bis 1997 und die Darlehensbürgschaften, Befreiungen von nichtfiskalischen Abgaben, mit denen die Kapitalerhöhung hätte belegt werden müssen, sowie gegebenenfalls eine Befreiung von Land- und Parkgebühren.

Im Hinblick auf die Forderung, Schwierigkeiten von OA nicht auf gemeinschaftliche Konkurrenten abzuwälzen, hatte sich die Kommission vergewissert, ‚daß die Gewährung der fraglichen Beihilfen, die das Überleben von OA garantiert und dadurch die Fortführung eines Teils der Unternehmensaktivitäten auf monopolistischer Grundlage nach sich zieht, der Öffnung der Märkte und der Entwicklung des Wettbewerbs innerhalb des EWR, insbesondere gegenüber anderen in Griechenland zugelassenen Unternehmen, nicht entgegensteht‘. Durch die Beibehaltung des Monopols von OA auf griechischen Inlandstrecken und den Strecken zwischen Griechenland und Drittländern wird jedoch die Handelsfreiheit der OA-Konkurrenten, insbesondere der anderen in Griechenland zugelassenen Unternehmen, behindert. Die Gewährung neuer staatlicher Beihilfen zugunsten von OA, die oben ausgeführt sind, führt ebenfalls zu größeren Schwierigkeiten bei den Konkurrenten des Unternehmens. Diesbezüglich muß an die Zusage der griechischen Regierung erinnert werden, keine weiteren staatlichen Beihilfen mehr zu gewährleisten — eine überaus wichtige Komponente der Entscheidung.

Ferner beruhte die Entscheidung auf den Zusagen der griechischen Regierung im Hinblick darauf, daß OA bereits, außer im steuerlichen Bereich, insbesondere was die sozialen, buchhalterischen und finanziellen Aspekte angeht, dem allgemeinen Recht unterliege (Teil V Absatz 3 der Entscheidung). Damit sollte auch sichergestellt werden, daß OA künftig wie ein Unternehmen privaten Rechts geführt werden sollte. Die oben aufgeführten Punkte, insbesondere die Bestimmungen des Gesetzes 2271/94, scheinen nun jedoch darauf hinzudeuten, daß dies besonders bei den sozialen Aspekten nicht der Fall ist.

Zwar hat die griechische Regierung bei ihren mehrwöchigen Kontakten mit der Kommission sowie in ihren beiden Schreiben vom 16. April 1996 ihre Bereitschaft bezeugt, viele der obengenannten und ausführlich geschilderten Fragen zu lösen, doch die vorgeschlagenen Lösungen betreffen nicht alle Fragen und müssen darüber hinaus noch weiter konkretisiert werden.

Unter Berücksichtigung der Nichteinhaltung verschiedener Zusagen, auf denen die Entscheidung basierte, muß die Kommission ernsthafte Zweifel an der weiterhin bestehenden Vereinbarkeit der verschiedenen in der Entscheidung behandelten Beihilfemaßnahmen mit den Bestimmungen von Artikel 92 des Vertrags und Artikel 61 des Abkommens äußern. Die oben geschilderten neuen Umstände, insbesondere die Nichtbeachtung der in der Entscheidung festgelegten Bedingungen, stören das dort erzielte Gleichgewicht, wodurch wiederum die Genehmigung der verschiedenen Beihilfemaßnahmen in Frage gestellt ist. Daher ist es die Aufgabe der Kommission, die fraglichen Beihilfemaßnahmen erneut zu prüfen und dabei alle relevanten Aspekte, insbesondere den Umfang und die Angemessenheit der Bedingungen, die mit der Entscheidung einhergingen, zu berücksichtigen, um eine

neue Entscheidung zu fällen, die gegebenenfalls zu einem anderen Ergebnis führen kann als die Entscheidung vom 7. Oktober 1994.

Im Zusammenhang mit den vorstehenden Ausführungen muß die Kommission darüber hinaus ernsthafte Zweifel an der Vereinbarkeit der neuen Beihilfen zugunsten von OA mit den Bestimmungen von Artikel 92 des Vertrags und Artikel 61 des Abkommens anmelden; diese Beihilfen erfolgen durch die Übernahme eines Betrags von 11 Mrd. Drachmen durch den griechischen Staat, Steuerbefreiungen für die Jahre 1995 bis 1997 und die Darlehensbürgschaften, Befreiungen von nichtfiskalischen Abgaben, mit denen die Kapitalerhöhung hätte belegt werden müssen, sowie gegebenenfalls die Befreiung von Land- und Parkgebühren.

Aus diesem Grund hat die Kommission beschlossen, das Verfahren nach Artikel 93 Absatz 2 Satz 1 des Vertrags im Hinblick auf die in der Entscheidung behandelten Beihilfen erneut zu eröffnen und dasselbe Verfahren im Hinblick auf die neuen Beihilfen einzuleiten.

Im Rahmen dieses Verfahrens setzt die Kommission der griechischen Regierung eine Frist von einem Monat nach Zustellung dieses Schreibens, um sich zu dem Fall zu äußern und alle für dessen Beurteilung notwendigen Angaben zu machen.

Des weiteren teilt die Kommission der griechischen Regierung mit, daß sie im Rahmen dieses Verfahrens die übrigen Mitgliedstaaten und anderen Interessierten durch eine Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* auffordern wird, Stellungnahmen zu der Angelegenheit abzugeben. In Anwendung von Protokoll 27 des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum wird sie der Überwachungsbehörde der Europäischen Freihandelsorganisation (EFTA) eine Durchschrift dieses Schreibens übermitteln und im EWR-Supplement zum Amtsblatt eine entsprechende

Mitteilung veröffentlichen. Sie wird die Überwachungsbehörde, die EFTA-Staaten, die Vertragsparteien zum Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum sind, und die anderen Interessierten auffordern, ihre Stellungnahmen abzugeben.

Die Kommission weist die griechische Regierung daraufhin, daß nach Artikel 93 Absatz 3 des Vertrags die Beihilfemaßnahme nicht durchgeführt werden darf, bevor die Kommission im Rahmen des Verfahrens nach Artikel 93 Absatz 2 des Vertrags eine endgültige Entscheidung erlassen hat. Dies gilt insbesondere für die beiden Tranchen der Kapitalerhöhung in Höhe von 23 und 12 Mrd. Drachmen, die 1996 und 1997 überwiesen werden sollten.

Die Kommission erinnert Ihre Regierung ferner an ihr an alle Mitgliedstaaten gerichtetes Schreiben vom 3. November 1983, in dem sie die Pflichten der Mitgliedstaaten gemäß Artikel 93 Absatz 3 des Vertrags erläutert, sowie an die Mitteilung im Amtsblatt Nr. C 318 vom 24. November 1993, wonach jede rechtswidrig gewährte Beihilfe, d. h. jede Beihilfe, die vor einer abschließenden Entscheidung der Kommission im Rahmen des Verfahrens nach Artikel 93 Absatz 2 des Vertrags gewährt wurde, wieder zurückgefordert werden kann.“

Die Kommission setzt den übrigen Mitgliedstaaten und anderen Interessierten eine Frist von einem Monat nach der Veröffentlichung der vorliegenden Mitteilung, um sich zur betreffenden Angelegenheit zu äußern. Ihre Anschrift lautet:

Europäische Kommission,
Rue de la Loi/Wetstraat 200,
B-1049 Brüssel.

Die Äußerungen werden an die griechische Regierung weitergeleitet.