

KOMISSION PÄÄTÖS,

tehty 22 päivänä heinäkuuta 1998,

Air Francen ilmoitetusta osakepääoman korottamisesta

(tiedoksiannettu numerolla K(1998) 2404)

(Ainoastaan ranskankielinen teksti on todistusvoimainen)

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

(1999/197/EY)

EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO, joka

ottaa huomioon Euroopan yhteisön perustamissopimuksen ja erityisesti sen 93 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan,

ottaa huomioon Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 62 artiklan 1 kohdan a alakohdan ja sen pöytäkirjan N:o 27,

on aloittanut menettelyn 25 päivänä toukokuuta 1994 ja pyytänyt niitä, joiden etua asia koskee, esittämään huomautuksensa perustamissopimuksen 93 artiklan mukaisesti, sekä ottanut huomioon edellä mainitut huomautukset,

sekä katsoo seuraavaa:

I TAUSTATIETOJA

- (1) Komissio hyväksyi päätöksellä 94/653/EY⁽¹⁾ (jäljempänä 'vuoden 1994 päätös') Ranskan viranomaisten Compagnie nationale Air France -yhtiölle myöntämän 20 miljardin Ranskan frangin valtiontuen. Edellä mainitun päätöksen kahden ensimmäisen artiklan sanamuoto oli seuraava:

"1 artikla

Air Francelle vuosina 1994–1996 myönnettävällä, kolmessa erässä maksettavalla tuella korotetaan yhtiön osakepääomaa 20 miljardilla Ranskan frangilla; tuen tarkoituksena on rakenneuudistus suunnitelman (Projet pour l'entreprise) määräysten mukaisesti tukea yhtiön rakenneuudistusta; tuki on yhteismarkkinoille soveltuva ja ETA-sopimuksen mukainen EY:n perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan c alakohdan ja ETA-sopimuksen 61 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla, sillä edellytyksellä, että Ranskan viranomaiset noudattavat seuraavia sitoumuksia:

- 1) Ainoastaan Air France hyötyy tuen kokonaismäärästä. Air Francella tarkoitetaan Compagnie nationale Air France -yhtiötä sekä kaikkia sen yli 50-prosenttisesti hallinnoimia yhtiöitä lukuun ottamatta Air Inter -yhtiötä. Jotta tuen siirtyminen Air Interille voitaisiin välttää, luodaan 31 päivään joulukuuta 1994 mennessä Air Francen ja Air Interin osake-enemmistöjä hallinnoiva

holding-yhtiö. Air Frances -yhtymän eri yhtiöiden välillä ei ennen holding yhtiön perustamista eikä sen jälkeen suoriteta tavanomaisesta kaupallisesta suhteesta poikkeavia varainsiirtoja. Kaikkiin yhtiöiden välillä tapahtuviin palveluiden tarjoamisiin ja tavarantoimituksiin sovelletaan markkinahintoja, eikä Air France missään tapauksessa voi soveltaa edullisempia hintoja Air Interin suhteeseen.

- 2) Air Francen yksityistäminen aloitetaan sen jälkeen, kun yhtiön taloudellinen ja rahoituksellinen tilanne on suunnitelman mukaisesti parantunut; myös rahoitusmarkkinoiden tilanne otetaan huomioon.
- 3) Komissiolle 18 päivänä maaliskuuta 1994 tehdyn ilmoituksen mukaisesti Air France jatkaa rakenneuudistus suunnitelman täytäntöönpanoa kokonaisuudessaan, erityisesti maksettuina matkustajakilometreinä työntekijää kohti laskettujen tuottavuustavoitteiden osalta koko suunnitelman keston ajan:
- 1994: 1 556 200 maksettua matkustajakilometriä / työntekijä
 - 1995: 1 725 500 maksettua matkustajakilometriä / työntekijä
 - 1996: 1 829 200 maksettua matkustajakilometriä / työntekijä.
- 4) Ranskan viranomaiset käyttäytyvät suhteessaan Air Francen tavanomaisen osakkeenomistajan tavoin: Air Francea johdetaan ainoastaan kaupallisten periaatteiden mukaan, eivätkä viranomaiset puutu yhtiön hallintaan muiden kuin osakkeenomistajan asemaansa liittyvien syiden vuoksi.
- 5) Ranskan viranomaiset eivät yhteisön lainsäädännön mukaisesti enää myönnä Air Francelle uusia määrärahoja eivätkä muita tukia.
- 6) Air France käyttää tukea suunnitelman keston ajan ainoastaan yhtiön rakenneuudistukseen eikä hanki omistukseensa muiden lentoliikenteen harjoittajien osakkuuksia.

⁽¹⁾ EYVL L 254, 30.9.1994, s. 73

- 7) Air France ei suunnitelman aikana kasvata käyttämiensä lentokoneiden yhteismäärää suuremmaksi kuin 146.
- 8) Air France ei suunnitelman aikana kasvata tarjontaansa vuonna 1993 saavutetun tason ylittäväksi seuraavilla lentoreiteillä:
- Pariisin ja kaikkien Euroopan talousalueella sijaitsevien kohteiden väliset reitit (7 045 miljoonaa matkustajakilometriä)
 - muun Ranskan ja kaikkien Euroopan talousalueella sijaitsevien kohteiden väliset reitit (1 413,4 miljoonaa matkustajakilometriä).
- Tätä tarjontaa voidaan lisätä 2,7 % vuodessa, paitsi jos kyseisten markkinoiden kasvu on sitä heikompaa.
- Mikäli markkinoiden vuosittainen kasvu kuitenkin ylittää 5 %, tarjontaa voidaan vuosittaisen 2,7 %:n lisäksi kasvattaa 5 % ylittävän kasvutason verran.
- 9) Viranomaisien on varmistettava, ettei Air France suunnitelman aikana harjoita hintapolitiikkaa, johon sisältyisi kilpailijoiden hintoja alempien hintojen tarjoaminen kilpailijoiden reittejä vastaavilla ETA:n alueen reiteillä.
- 10) Viranomaiset eivät anna Air Francelle mitään erityiskohtelua liikennöintioikeuksien myöntämisen osalta.
- 11) Air France ei suunnitelman aikana liikennöi useammalla Ranskan ja muiden ETA-maiden välisellä säännöllisellä reitillä kuin vuonna 1993 (89 reittiä).
- 12) Air Charterin tarjonta rajoitetaan suunnitelman aikana vuoden 1993 tasolle (3 047 matkustajapaikkaa ja 17 lentokonetta); tähän lisätään mahdollinen vuosikorotus, joka vastaa markkinoiden kasvua.
- 13) Viranomaiset takaavat, että Air France soveltaa markkinahintoja kaikkiin Air Charterin eduksi koituviin tavarantoimintaan ja palveluiden tarjoamisiin.
- 14) Viranomaiset sitoutuvat siihen, että Air France luopuu ennen vuoden loppua osakkuudestaan Méridien-hotelliketjuun itselleen mahdollisimman edullisilla rahoitussellisilla, kaupallisilla ja oikeudellisilla ehdoilla.
- 15) Air France jatkaa yhteistyössä Pariisin lentoasemalaitoksen (l'établissement Aéroports de Paris) kanssa Pariisin lentoasemajärjestelmän lentoliikenteen jakamista koskevien sääntöjen muuttamista mahdollisimman pian siten, että ne vastaavat komission 27 päivänä huhtikuuta 1994 tekemää päätöstä Orly – Lontoo-lentoreitin avaamisesta.
- 16) Viranomaiset valvovat, etteivät välttämättömät korjaustyöt, joita Pariisin lentoasemalaitos suorittaa Orlyn kahdessa terminaalissa, eivätkä sellaiset mahdolliset tilanteet, joissa toisen terminaalin koko kapasiteetti on käytössä, muuta kilpailuolosuhteita terminaaleissa toimivien lentoyhtiöiden vahingoksi.

2 artikla

Jotta tuen määrä pysyisi yhteismarkkinoille soveltuvana, osakepääoman korotuksen toisen ja kolmannen erän maksaminen riippuu edellä mainittujen sitoumusten noudattamisesta sekä rakenneuudistus suunnitelman tosiasiallisesta toteutuksesta ja suunnitelmassa asetettujen tavoitteiden saavuttamisesta (erityisesti liiketoiminnan tuloksesta ja tuottavuusluvusta, jotka lasketaan maksettuina matkustajakilometreinä/työntekijä, sekä omaisuuden myynnistä).

Ranskan hallitus antaa komission käsiteltäväksi raportin, joka koskee rakenneuudistus suunnitelman edistymistä ja Air Francen taloudellista ja rahoituksellista tilannetta. Raportit esitetään vähintään kahdeksan viikkoa ennen toisen ja kolmannen tukierän maksamista vuosina 1995 ja 1996.

Komissio antaa riippumattomien asiantuntijoiden tehtäväksi tarkastella mm. liiketoimintaympäristön ja markkinoiden kehitystä sekä tuen myöntämiseen liittyvien sitoumusten toteutumista; komissio valitsee asiantuntijat yhdessä Ranskan hallituksen kanssa.”

- (2) Yhtiöt British Airways, SAS, KLM, Air UK, Euralair ja TAT, jotka olivat kantajana asiassa T 371/94, sekä British Midland -yhtiö, joka oli kantajana asiassa T 394/94, nostivat ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa kanteen vuoden 1994 päätöstä vastaan. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin antoi 25 päivänä kesäkuuta 1998 näitä kahta asiaa koskevan tuomion ja kumosi vuoden 1994 päätöksen. Tuomioistuimen päätöksen perustelut ovat seuraavat (tuomion 454 kohta):

”Tutkittuaan kaikki näissä asioissa esitetyt perusteet ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa, että riidanalainen päätös on puutteellisesti perusteltu kahden seikan osalta, jotka

ovat 17 uuden lentokoneen osto 11,5 miljardilla FRF:lla (ks. edellä 84–120 kohta) ja Air Francen kilpailuasema sen ETA:n ulkopuolisten reittien verkossa ja siihen liittyvässä syöttöliikenteessä (ks. edellä 238–280 kohta). Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo, että näillä kahdella seikalla on olennainen merkitys riidanalaisen päätöksen yleisen rakenteen kannalta. Tästä syystä päätös on kumottava.”

- (3) Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin viittasi 17 uuden lentokoneen oston osalta yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön⁽²⁾, jonka muut, joiden etua asia koskee, olivat maininneet vuoden 1994 päätöstä edeltäneen hallinnollisen menettelyn aikana. Oikeuskäytännön mukaan valtioneuvosto ei voida rahoittaa yrityksen tuotantokapasiteetin säännöllistä eikä tavanomaista uudistamista. Tuomioistuimen mukaan vuoden 1994 päätöksessä ”myönnetään se, että tukea käytetään 17 uuden lentokoneen oston käsittävän lentokalustoinvestoinnin rahoittamiseen” ja että ”päätöksessä ei ainakaan missään tapauksessa kielletä käyttämästä tukea edes osittain tämän investoinnin rahoittamiseen”, koska ”ainoa Air Francen oma rahoituskeino, jolla on tarkoitus rahoittaa osa tästä investoinnista, eli luovuttamalla omaisuutta, tuottaisi ainoastaan seitsemän miljardia FRF, kun taas kyseisen investoinnin kustannukset ovat 11,5 miljardia FRF” (111 kohta). Tuomioistuin arvioi, että 17 lentokoneen ostolla ”uudenaikaistetaan selvästi Air Francen lentokalustoa” ja että komissio ei ollut vuoden 1994 päätöksen perusteluissa täsmentänyt, salliko se kyseisen rahoituksen poikkeuksellisesti sen vuoksi, että se ei pitänyt edellä mainittua oikeuskäytäntöä ”merkityksellisenä nyt käsiteltävänä olevaan tapaukseen liittyvissä erityisissä olosuhteissa, vai halusiko se poiketa tässä oikeuskäytännössä vahvistetusta periaatteesta” (112 kohta). Tuomioistuin huomautti, että komission päätöksentekomenetelmästä kävi ilmi, että komissio vastustaa periaatteessa kaikkia toimintatukia, joiden tarkoituksena on rahoittaa laitteiston tai laitojen tavanomaista uudenaikaistamista, ja totesi:

”Näin ollen riidanalaisen päätöksen perusteluissa ei ole mainittu sitä, että komissio on tosiasiassa tutkinut, voitiinko — ja jos voitiin, niistä syistä — Air Francen lentokaluston uudenaikaistaminen osittain rahoittaa yhtiön rakennemuutokseen tarkoitettua tuella, mikä on ristiriidassa edellä mainitun oikeuskäy-

tännön sekä komission oman päätöskäytännön kanssa” (kohta 114).

- (4) Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin lisäsi, että komission virkailijoiden oikeudenkäynnin aikana esittämiä huomautuksia, joiden mukaan kyseinen tuki oli tarkoitettu ainoastaan Air Francen velkojen maksamiseen eikä 17 uuden lentokoneen ostamiseen, ei voitu hyväksyä, koska ne olivat ristiriidassa vuoden 1994 päätöksen perusteluiden kanssa ja koska ainoastaan komission jäsenet voivat hyväksyä muutoksia näihin perusteluihin. Tuomioistuin piti lisäksi ristiriitaisina selityksiä siitä, että rakenneuudistussuunnitelma vapauttaisi varoja, joiden avulla Air France voisi vastata toiminta- ja investointikulustaan, ja että toisaalta vuoden 1994 päätöksen perusteluiden mukaan Air Francen taloudellinen tasapaino ja kannattavuus oli määrä saavuttaa vasta vuoden 1996 loppuun mennessä (119 kohta).
- (5) Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin muistutti, että Air Francen kilpailuasema sen ETA:n ulkopuolisen reittiverkon ja siihen liittyvän syöttöliikenteen osalta oli kysymys, johon osa kantajista oli vuoden 1994 päätöstä edeltäneen hallinnollisen menettelyn aikana kiinnittänyt huomiota. Tuomioistuin totesi, että ”riidanalaisen päätöksen perusteluissa ei ole minkäänlaista mainintaa Air Francen kilpailuasemasta ETA:n ulkopuolella” (270 kohta). Tuomioistuin korosti, että Air Francen kansainvälistä verkkoa koskevaa arviointia ei ollut ja että tuen myöntämiseen tarjonnan määrän ja hintojen osalta liittyvät ehdot koskivat ainoastaan ETA:n sisäisiä lentoreittejä. Komissio oli kuitenkin 21 päivänä joulukuuta 1989 annettuun yrityskeskittymien valvontaa koskevaan neuvoston asetukseen (ETY) N:o 4064/89⁽³⁾ liittyvän tapauksen yhteydessä tehnyt asiaankuuluvan markkina-analyysin, johon sisältyi lentojen korvaavuuden käsite. Lisäksi Air Francen rakenneuudistussuunnitelmassa käsiteltiin nimenomaan pitkien reittien lentojen kehittämistä. Tuomioistuin katsoi, että ”edellä mainitun päätöskäytännön perusteella ja ottaen huomioon hallinnolliseen menettelyyn osallistuneiden tältä osin esittämät huomautukset, komission olisi pitänyt ottaa kantaa siihen problematiikkaan, joka koskee niitä ETA:n ulkopuolisia lentoreittejä, joilla hyväksyttyä tukea saava yritys, Air France, liikennöi ja joilla Air France kilpailee muiden ETA:ssa sijaitsevien lentoyhtiöiden kanssa” (273 kohta) ja että koska edellä mainittuja ehtoja ei ulotettu koskaan Air Francen liikennealuetta ETA:n alueen

⁽²⁾ Yhteisöjen tuomioistuimen asiassa 310/85, Deufil v. komissio, 24.2.1987 antama tuomio (Kok. 1987, s. 901), ja yhdistetyissä asioissa 62 ja 72/87, Exécutif régional wallon ja SA Glaverbel v. komissio, 8.3.1988 antama tuomio (Kok. 1988, s. 1573).

⁽³⁾ EYVL L 395, 30.12.1989, s. 1. Oikaisu: EYVL L 257, 21.9.1990, s. 13.

lentoja, ”komission olisi pitänyt relevantteja markkinoita tutkiessaan arvioida niiden ETA:n ulkopuolisten lentojen mahdollista keskinäistä korvaavuutta, joita harjoitetaan esimerkiksi Pariisista, Lontoosta, Roomasta, Frankfurtista, Kööpenhaminasta, Amsterdamista tai Brysselistä käsin, ja siten myös mahdollista kilpailua näistä lennoista niiden lentoyhtiöiden välillä, joilla on keskuspaikka jossakin näistä kaupungeista” (274 kohta).

(6) Tuomioistuin lisäsi, että Air Francen toiminta Pariisiin Charles de Gaulle -lentoasemalta (CDG) lähtevillä ETA:n ulkopuolisilla lentoreiteillä voi vaikuttaa tähän keskuspaikkaan suuntautuvaan syöttöliikenteeseen ja mahdollisesti vähentää muihin keskuspaikkoihin suuntautuvaa syöttöliikennettä, ja että komission olisi tämän vuoksi täytynyt päätöksensä perusteluissa ottaa huomioon pienien, usein tietyistä lentoreiteistä riippuvaisten lentoyhtiöiden tilanne.

(7) Tuomioistuin korosti vielä, ettei yksikään komission vuoden 1994 päätökseen sisältyvistä ehdoista voi korvata ETA:n ulkopuolisiin lentoreitteihin liittyvien perustelujen puuttumista. Se ei myöskään hyväksy komission ja väliintulijoiden perusteluja, joiden mukaan kahdenvälisen sopimusten kattamille Air Francen ETA:n ulkopuolisille reiteille asetetut rajoitukset olisivat koituneet ainoastaan ETA:n ulkopuolella sijaitsevien lentoyhtiöiden eduksi ja että ne olisivat tästä syystä olleet yhteisen edun vastaisia, sillä perustelut eivät ole kollegiaalisuuden periaatteen mukaisia. Tuomioistuin totesi, ettei se voi tutkia, ovatko perustelut tuen vaikutuksesta Air Francen kilpailuasemaan ETA:n ulkopuolisten lentoreittien ja niihin liittyvän syöttöliikenteen osalta oikeutettuja, ja että se ”ei myöskään voi ottaa kantaa väitteisiin, jotka koskevat Air Francen ETA:n ulkopuolisessa verkossaan soveltamia hinnoittelukäytäntöjä, joiden osalta kantajat väittävät, että ne rahoitetaan juoksevaan liiketoimintaan liittyvinä toimina valtiontuella” (280 kohta).

(8) Tuomioistuin totesi perusteettomiksi kantajien esittämät muut väitteet, jotka koskivat hallinnollisen menettelyn virheitä, arviointivirheitä ja oikeudellisia virheitä, erityisesti tuen määrään liittyvää

suhteellisuusperiaatteen väitettyä rikkomista, kaupankäynnin edellytysten muuttamista yhteisen edun vastaisesti sekä rakenneuudistus suunnitelman epäonnistumista Air Francen taloudellisen kannattavuuden palauttamisessa.

II OIKEUDELLINEN ARVIOINTI

(9) Perustamissopimuksen 176 artiklan mukaisesti ”toimielimen, jonka säädös on julistettu mitättömäksi tai jonka laiminlyönti on julistettu tämän sopimuksen vastaiseksi, on toteutettava yhteisön tuomioistuimen tuomion täytäntöön panemiseksi tarvittavat toimenpiteet”.

(10) Tuomioistuin on selkeyttänyt nämä säännökset: jotta toimielin voisi noudattaa tuomiota ja panna sen kokonaisuudessaan täytäntöön, sen on tuomiolauselman lisäksi otettava huomioon myös tuomioon johtaneet perustelut, jotka muodostavat sen perustan ja ovat sen vuoksi välttämättömiä tuomiolauselman tarkan sisällön määrittämisessä. Nimenomaan perusteluissa mainitaan tarkasti lainvastaisena pidetty säännös ja määritellään syyt, jotka aiheuttavat säännöksen lainvastaisuuden ja jotka asianomaisen toimielimen on otettava huomioon kun se korvaa mitätöidyn säädöksen⁽⁴⁾. Tuomioistuin korosti myös, että toimielimen, jonka säädös on julistettu mitättömäksi, on määritettävä toimenpiteet, joita säädöksen mitätöivän tuomion täytäntöönpanoon liittyy⁽⁵⁾.

(11) Jotta komissio voisi ottaa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomion asianmukaisesti huomioon, sen on tässä tapauksessa tehtävä uusi päätös, johon sisältyvät myös niiden kahden kohdan perustelut, joiden puuttumisen tuomioistuin totesi. Koska vuoden 1994 päätös mitätöitiin muotovirheen vuoksi, komission ei perustamissopimuksen 176 artiklan mukaan tarvitse käynnistää uudelleen päätökseen johtanutta menettelyä eikä suorittaa koko menettelyä ennen kuin se tekee uuden päätöksen. Mikäli säädöksen mitätöinti perustuu muoto- tai menettelyvirheeseen, toimielin voi vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti aloittaa menettelyn uudestaan siitä vaiheesta, jossa virhe ilmeni⁽⁶⁾. Kuten tuomioistuin 25 päivänä

⁽⁴⁾ Yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa 97/86, 193/86, 99/86 ja 215/86, Astéris ym. v. komissio, 26.4.1988 antama tuomio (Kok. 1988, s. 2181, kohta 27).

⁽⁵⁾ Yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-76/79, Könecke v. komissio, 5.3.1980 antama tuomio (Kok. 1980, s. 665, kohdat 13–15).

⁽⁶⁾ Yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-331/88, Fedesa ym., 13.11.1990 antama tuomio (Kok. 1990, s. I-4023), ja yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa T-26/89, de Compte v. Euroopan parlamentti, 17.10.1991 antama tuomio (Kok. 1991, s. II-781, kohta 70).

kesäkuuta 1998 antamassaan tuomiossa totesi (81 kohta), päätöksen on perustuttava tosiseikkoihin, jotka olivat olemassa vuoden 1994 päätöstä tehtäessä; lisäksi jäsenvaltiot ja muut, joiden etua asia koskee, ovat jo ilmaisseet mielipiteensä vuoden 1994 päätöstä edeltäneessä hallinnollisessa menettelyssä, joten oikeudenkäyntimenettelyä on noudatettu; komissio voi siis tehdä uuden päätöksen käynnistämättä uudelleen perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdassa määrättyä menettelyä.

- (12) Kuten tuomioistuin 25 päivänä kesäkuuta 1998 antamassaan tuomiossa muistutti, perustamissopimuksen 190 artiklan mukaisista perusteluista on selvästi ja yksiselitteisesti käytävä ilmi riidanalaisen säädöksen laatineen yhteisön viranomaisen ajattelutapa, jotta yhteisöjen tuomioistuimet voivat valvoa asiaa ja jotta muut, joiden etua asia koskee, saavat tietoonsa toteutettujen toimien perustelut voidakseen puolustaa oikeuksiaan⁽⁷⁾. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti sen määrittämiseksi, vastaavatko päätöksen perustelut perustamissopimuksen 190 artiklan vaatimuksia, on tutkittava perustelujen sanamuodon lisäksi niiden asiayhteyttä ja kyseistä asiaa koskevia oikeudellisia säännöksiä⁽⁸⁾. Vaikka komission ei tarvitsekaan päätöksen perusteluissa vastata kaikkiin tosiasioihin ja oikeudellisiin seikkoihin, joita muut, joiden etua asia koskee, hallintomenettelyn aikana tuovat esille, komission on kuitenkin otettava huomioon kaikki kyseiseen tapaukseen vaikuttavat olosuhteet ja olennaiset seikat, jotta yhteisön tuomioistuimen tuomari voi valvoa menettelyn lainmukaisuutta ja saattaa jäsenvaltioiden ja muiden, joiden etua asia koskee, tietoon perustamissopimuksen soveltamis-edellytykset⁽⁹⁾.

- (13) Tuomioistuin totesi, että perustelut puuttuivat kahden kohdan osalta. Tyydyttääkseen kahta edellä mainittua kohtaa koskevat vaatimukset komissio korostaa ensin, että Air Francelle myönnetty tuki on yrityksen rakenneuudistukseen myönnettyä tukea. Komissio on perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaisesti sitä mieltä, että vaikeuksissa oleville yrityksille myönnetty rakenneuudistustuki saattaa edesauttaa tiettyjen taloudellisten toimintojen kehitystä ilman että ne vaikuttavat kauppaan yhteisen edun vastaisella

tavalla. Komission velvollisuutena on siis yhteisön tuomioistuimen tuomarin valvonnassa varmistaa, etteivät jäsenvaltioiden toimet aiheuta vahinkoa yhteisen edun mukaiselle taloudelliselle toiminnalle. Komissio käyttää tässä valvontatehtävässä sellaisten ehtojen tunnistamiseen ja määrittelemiseen tarvittavaa harkintavaltaa, joita noudattamalla jäsenvaltioiden yksittäisiä yrityksiä hyödyttävät toimet eivät aiheuta vaikeuksien siirtymistä jäsenvaltiosta toiseen ja joiden voidaan katsoa tukevan yhteisen edun mukaista kehitystä tietyllä talouden alalla. Päätöksentekomenettelyä on esitelty vuonna 1978 ilmestyneestä, kahdeksansesta kilpailupoliittikkaa koskevasta kertomuksesta alkaen. Vaikeuksissa oleville yrityksille myönnettävät tuet ovat perustamissopimuksen mukaisia silloin, kun niiden edellytyksenä on yksityiskohtainen rakenneuudistussuunnitelma, jonka tarkoituksena on parantaa kestävästi yritysten taloudellista tilannetta ja palauttaa niiden kilpailukyky sekä silloin, kun niillä tuetaan vain välttämättömiä toimia, jotta yritys selviäisi väistämättömästä siirtymävaiheesta, joka edeltää suunnitelman toteuttamisen ansiosta syntyvien tuloksien näkymistä⁽¹⁰⁾. Tämä toimintamalli vahvistettiin komission tiedonannossa, joka koskee valtiontukia ilmailualalla⁽¹¹⁾. Tiedonannossa omaksuttiin käytäntö, jota komissio sovelsi erityisesti päätöksissään, jotka liittyivät Aer Lingukseen 94/118/EY⁽¹²⁾, TAP:hen 94/698/EY⁽¹³⁾ ja Olympic Airwaysiin 94/696/EY⁽¹⁴⁾. Toimintamalli esitettiin yleisemmin vaikeuksissa olevien yritysten pelastamiseen ja rakenneuudistukseen myönnettävää valtiontukea koskevissa yhteisön suuntaviivoissa⁽¹⁵⁾.

- (14) Komissio muistuttaa viimeksi mainitussa asiakirjassa, että rakenneuudistus ”on osa realistista, johdonmukaista ja kauaskantoista suunnitelmaa, jonka tavoitteena on palauttaa yrityksen elinkelpoisuus pidemmäksi ajaksi. Rakenneuudistukseen sisältyy tyypillisesti yksi tai useampi seuraavista seikoista: yrityksen toiminnan tehokkaampi uudelleenorganisointi ja järjeistäminen, johon yleensä kuuluu vetäytyminen tuottamattomasta tai tappiollisesta toiminnasta, sellaisen toiminnan rakenteellinen uudistaminen, jonka kilpailukyky voidaan palauttaa, ja mahdollinen toiminnan monipuolistaminen suuntautumalla uuteen tuottavampaan toimintaan. Yritystoiminnan rakenteen uudistamista on yleensä täydennettävä rahoitusrakenteen

⁽⁷⁾ Yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-350/88, Delacre ym. v. komissio, 14.2.1990 antama tuomio (Kok. 1990, s. I-395, kohta 15).

⁽⁸⁾ Ibidem, kohta 16. Katso myös yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-367/95, komissio v. Sytraval ja Brink's France, 2.4.1998 antama tuomio (Kok. 1998, s. I-1917, 63 kohta).

⁽⁹⁾ Yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa C-329/93, C-62/95 ja C-63/95, Bremer Vulkan v. komissio, 24.10.1996 antamat tuomiot (Kok. 1996 s. I-5151, kohta 32), ja yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-360/92 P, Publishers Association v. komissio, 17.1.1995 antama tuomio (Kok. 1995, s. I-23, kohta 39).

⁽¹⁰⁾ Katso kahdeksas kilpailupoliittikkaa koskeva kertomus, kohdat 227, 228 ja 177.

⁽¹¹⁾ EYVL C 350, 10.12.1994, s. 5

⁽¹²⁾ EYVL L 54, 25.2.1994, s. 30

⁽¹³⁾ EYVL L 279, 28.10.1994, s. 29

⁽¹⁴⁾ EYVL L 273, 25.10.1994, s. 22

⁽¹⁵⁾ EYVL C 368, 23.12.1994, s. 12

uudistamisella (esimerkiksi pääomapanokset ja velkaantuneisuuden vähentäminen). Rakennuudistussuunnitelmissa otetaan yleensä huomioon muun muassa olosuhteet, joissa yrityksen vaikeudet alkoivat, kyseisten tuotemarkkinoiden kysyntä- ja tarjontatilanne ja odotettavissa oleva kehitys sekä kyseisen yrityksen erityiset vahvuudet ja heikkoudet. Yritys voi näiden suunnitelmien avulla muuttaa vaivattomasti rakenteitaan, joiden avulla taataan yrityksen pitkän aikavälin elinkelpoisuus ja mahdollisuus toimia omin varoin sen sijaan, että sille myönnettäisiin lisää valtion tukea.” (2.1 kohta). Komission on valtiontukea sisältävää rakennuudistushanketta tutkiessaan perustamissopimuksen 92 artiklan määräysten mukaisesti ensin määritettävä, voidaanko yrityksen taloudellisen tilanteen parantamista pitää yhteisön politiikan mukaisena tavoitteena. Tämän jälkeen komissio tarkastaa, voidaanko yrityksen kannattavuus palauttaa tuen avulla ja onko tuen määrä suhteutettu rakennuudistuksen kustannuksiin ja siitä aiheutuvaan hyötyyn ilman että tuki vääristää kilpailua. Komissio voi päättää sallia tuen sillä edellytyksellä, että tiettyjä ehtoja noudatetaan.

- (15) Komissio on tässä tapauksessa arvioinut vuoden 1994 päätöksessään, että on yhteisön edun mukaista tukea Air Francen rakennuudistuksen onnistumista ja varmistaa sen pitkän aikavälin kannattavuus. Tuomioistuimien ei kyseenalaistanut komission näkemystä (tuomion kohta 235).

Uusien lentokonehankintojen rahoituksen perustelut

- (16) Air Francen rakennuudistusvaiheen aikana myönnetyn uusien lentokonehankintojen rahoituksen osalta on edellä mainittu huomioon ottaen syytä mainita, että yhtiön rakennuudistus perustuu kokonaisvaltaiseen ja itsenäiseen suunnitelmaan, jotta yhtiö voisi kohtuullisen määräajan kuluessa jälleen muuttua taloudellisesti kannattavaksi ilman muuta apua⁽¹⁶⁾. Suunnitelmaan kuuluu yrityksen toiminnan uudelleenjärjestely ja järjeistämisen, kulujen suunniteltu vähentäminen, tietyistä tappiollisista lentoreiteistä luopuminen, tehokkuuden ja tuottavuuden lisääminen, omaisuuden luovutukset ja yhtiötä rasittavien huomattavien rahoituksellisten velvoitteiden vähentäminen. Kaikki edellä mainitut ovat keinoja, joita ilman yrityksen kannattavuuden palauttaminen on mahdotonta. Nämä toimet rahoitetaan osittain

vahvistamalla yrityksen pääomapohjaa 20 miljardilla Ranskan frangilla. Tämä rahoitusosuus on siis yrityksen koko rakennuudistuksen välttämätön ja erottamaton osa, kuten Lazard Frères -toimiston kertomuksesta ilmenee.

- (17) Rakennuudistuksen kokonaisvaltainen luonne ja pääomapohjan vahvistamisen välttämättömyys ovat syynä siihen, että tuen kokonaismäärää käytetään rahoittamaan kaikkia rakennuudistustoimia. Nämä toimet voivat olla erilaisia: ne voivat olla luonteeltaan puhtaasti ”rakenteellisia” kuten yrityksen toiminnan uudelleenjärjestely, sosiaalisia⁽¹⁷⁾ kuten työntekijöiden vähentäminen (irtisanominen, enen aikaiset eläkkeet jne.), rahoituksellisia kuten yritykselle kertyneiden tappioiden mitätöinti tai jopa rakennuudistuksen aikana aiheutuneiden tappioiden kattaminen⁽¹⁸⁾. Kyseessä voivat myös olla yhtiön tavalliseen toimintaan liittyvät toimet. Osittain tuen avulla rahoitetun toimen luonne ei ole ratkaiseva silloin, kun toimi kuuluu rakennuudistussuunnitelmaan, jonka avulla yrityksen kannattavuus voidaan palauttaa, ja kun edellä mainitut suhteellisuuteen ja kilpailun vääristymisen estämiseen liittyvät ehdot täyttyvät⁽¹⁹⁾. Uusien lentokoneiden hankinta on Air Francen rakennuudistussuunnitelman olennainen osa, sillä suunnitelman toteutuminen saattaisi epäonnistua mikäli lentokoneita ei uusittaisi, kuten komissio totesi vuoden 1994 päätöksessään. Tuomioistuimien piti tämän seikan perusteluja riittävinä (tuomion 102 kohta). Komission mielestä ei ollut esteitä sille, että lentokoneiden uudistaminen rahoitetaan tuen avulla.

- (18) Tuomioistuimien muistutti (tuomion 113 kohta), että toimintatukien, joiden tarkoituksena on rahoittaa laitteiston tai laitosten tavanomaista uudenaikaistamista ja vapauttaa yritys tavanomaisista hallintokuluistaan, maksamiselle ei periaatteessa voida myöntää poikkeusta perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdassa esitettyyn kieltoon paitsi jos näiden toimintatukien kilpailua vääristäviä vaikutuksia tasapainottaa edellä mainitun artiklan 2 ja 3

⁽¹⁷⁾ Ibidem.

⁽¹⁸⁾ Katso kahdeksas kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus, kohta 228.

⁽¹⁹⁾ Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa T-149/95, Ducros v. komissio, 5.11.1997 antama tuomio (Kok. 1997, s. II-2031, kohta 65). Katso myös kokonaisuudessaan julkaistut komission päätökset: ABB (EYVL L 309, 13.12.1993, s. 21), la Papelera Española (EYVL C 123, 5.5.1993, s. 7), Bull (EYVL L 386, 31.12.1994, s. 1), Iritecna (EYVL L 330, 13.12.1995, s. 23), Seda de Barcelona (EYVL L 298, 21.11.1996, s. 14), SEAT (EYVL L 88, 5.4.1996, s. 7), Compagnie Generale Maritime (EYVL L 5, 9.1.1997, s. 40), Aircraft Services Lemverder (EYVL L 306, 11.11.1997 s. 19) ja komission lukuisat hyväksytyt päätökset: esim. Bayerische Zellstoff (SG 93/D/18262), Polte (SEC(97)1055), Magdeburger Stahlbau (SEC(97)1271), Koenitz (SEC(97)546/2) jne.

⁽¹⁶⁾ Katso alaviite 11, kohta V.2.38.

kohdan mukainen yhteisen edun mukainen tavoite⁽²⁰⁾. Tähän liittyy muiden, joiden etua asia koskee, hallinnollisen menettelyn aikana tekemä viittaus oikeuskäytäntöön asioissa Deufil ja Glaverbel. Vaikka lentokoneiden uusiminen ei käsiteltävänä olevassa tapauksessa olekaan alkuinvestointi eikä kyseessä ole uusien tai ylimääräisten laitteiden tai laitteistojen hankinta⁽²¹⁾, lentokoneiden hankinta on yleinen rakenneuudistustoimi, johon edellä yksityiskohtaisesti luetellut tekijät kuuluvat. Tilanne siis eroaa kahdessa edellä mainitussa asiassa vallinneesta tilanteesta.

- (19) Lisäksi kahteen edellä mainittuun asiaan liittyvät investoinnit tehtiin tilanteessa, jossa kyseisillä markkinoilla oli runsaasti ylikapasiteettia, ja asiassa Deufil investointi mahdollisti yrityksen tuotantokapasiteetin kaksinkertaistamisen. Sen sijaan käsiteltävänä olevassa tapauksessa uusien lentokoneiden hankinta ei lisää Air Francen matkustajapaikkojen tarjontaa, eivätkä Euroopan lentoliikennemarkkinat vuonna 1994 olleet ylitarjonnan aiheuttamissa rakenteellisissa vaikeuksissa, kuten jäljempänä todetaan.
- (20) Ranskan viranomaiset ilmoittivat komissiolle lähettämässään 18 päivänä maaliskuuta 1994 päivätyssä kirjessään, että Air Francen velat vähenisivät osakepääoman korotuksen ansiosta vuoden 1993 lopun ja 1996 lopun välillä 34 miljardista Ranskan frangista 15 miljardiin. Ilmoituksen liitteenä olleessa Lazard Frères -toimiston raportissa ennustettiin kyseiselle aikavälille seuraavanlaista Air Francen omien varojen ja nettovelkojen kehitystä:

(miljardia FRF)

	1993	1994	1995	1996
Omat varat	(0,4)	7,1	11,7	17,4 ⁽¹⁾
Nettovelat	34,1	25,1	20,7	15,2 ⁽¹⁾

(1) Lukuun ottamatta pääomitetuista vuokria, joiden arvo on 6,9 miljardia Ranskan frangia, ja ennen 1,25 miljardin Ranskan frangin arvoisten osakkeina hyvitettävien obligaatioiden (Obligations Remboursables en Actions, ORA) muuntamista.

Taulukosta käy ilmi, että Air Francen nettovelat vähenisivät vuoden 1993 lopun ja vuoden 1996 lopun välisenä aikana 18,9 miljardia Ranskan frangia. Mikäli yhtiön lisävelkaantuminen vuoden 1994 ensimmäisellä puoliskolla otetaan huomioon, komissio arvioi, että Air Francelle myönnetyn tuen

kokonaismäärä on tarkoitettu yhtiön velkaantumistason pienentämiseen samanaikaisesti omien varojen lisäämisen kanssa, eikä uusien lentokoneiden hankinnan rahoitukseen. Lazard Frères -toimiston raportin sisältämä rahoitustaulukko todistaa myös, että omaisuuden luovutuksesta (7 miljardia Ranskan frangia) ja omarahoituskapasiteetista (12,1 miljardia Ranskan frangia), joka käsittää yhtiön tuloksen lisäksi käyttövarat varauksiin ja poistoihin, peräisin olevat toimintaresurssit riittävät selvästi toimintakuluihin (14 miljardia Ranskan frangia), joihin kuuluvat 11,5 miljardin Ranskan frangin arvoiset lentokoneinvestoinnit. On vielä todettava, etteivät lentokoneinvestointien nettokulut rakenneuudistus suunnitelman aikana ole 11,5 miljardia frangia vaan 6,2 miljardia, joista 3,5 miljardia on suunnattu ainoastaan lentokoneiden hankintaan. Komissiolle ilmoitetun suunnitelman mukaan vuosina 1994–1996 saadaan 4,1 miljardia Ranskan frangia lentokoneiden luovutuksesta ja 1,2 miljardia frangia lentokoneteollisuuden varaosien myynnistä.

Air Francen kilpailuasemaan sen ETA:n ulkopuolisilla reiteillä liittyvät perustelut

- (21) Air Francen kilpailuasemasta sen ETA:n ulkopuolisten reittien verkossa on todettava, että valtiontukiasioissa komissio määrittelee relevantit markkinat laajemmin kuin kilpailuasioissa, joita se käsittelee perustamissopimuksen 85 ja 86 artiklan ja asetuksen (ETY) N:o 4064/89 nojalla. Ilmailualan valtiontukia koskevassa komission tiedonannossa todetaan, että tuen kilpailuvaikutusten rajoittamiseksi on huomioitava maantieteelliset markkinat, jotka voivat olla joko ETA-markkinat kokonaisuudessaan tai jotkin tietyt alueelliset markkinat, joilla on paljon kilpailua⁽²²⁾. Sen sijaan soveltaessaan perustamissopimuksen 85 ja 86 artiklaa siviili-ilmailumarkkinoihin komissio suorittaa analyysinsä osittain reittikohtaisesti⁽²³⁾.
- (22) Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen 25 päivänä kesäkuuta 1998 antama tuomio vahvistaa tämän toimintamallin. Komissio ei itse asiassa vuoden 1994 päätöksensä yhteydessä suorittanut

⁽²²⁾ Katso alaviite 11, kohta V.2.38.4.

⁽²³⁾ Yhteisöjen tuomioistuimen asiassa 66/86, Ahmed Saeed Flugreisen ja Silver Line Reisebüro v. Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs, 11.4.1989 antama tuomio (Kok. 1989, s. 803, kohta 40–46). Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa T-2/93, Air France v. komissio, 19.5.1994 antama tuomio (Kok. 1994, s. II-323, kohta 45 ja 80–85). Komission päätös: 92/213/ETY, British Midland v. Aer Lingus, EYVL L 96, 10.4.1992, s. 34; 5.10.1992, Air France v. Sabena EYVL C 272, 21.10.1992; 27.11.1992, British Airways v. TAT, EYVL C 326, 11.12.1992; 20.7.1995, Swissair v. Sabena, EYVL C 200, 4.8.1995, s. 10; 96/180/EY, LH v. SAS, EYVL L 54, 5.3.1996, s. 28.

⁽²⁰⁾ Yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-278/1995 P, Siemens v. komissio, 15.5.1997 antama tuomio (Kok. 1997, s. I-2507, kohta 23) vahvistaa yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa T-459/93 antaman tuomion (Kok. 1995, s. II-1675, kohta 48).

⁽²¹⁾ Glaverbelin ja Deufilin asioihin liittyvä oikeuskäytäntö sisältää korvaavia investointeja koskemaan laajennetun toimintatuen käsitteen, joka ei välttämättä vastaa talousteorian vastaavaa käsitettä.

reittikohtaista analyysiä ETA:n sisällä, vaan lähestyi Air Francen kilpailuasemaan liittyviä kysymyksiä kokonaisvaltaisesti koko ETA-markkinoilla. Tuomioistuin hyväksyi komission kannan niin sen perusteluiden (kohta 269) kuin sen pääperiaatteenkin osalta (kohta 288). Komissio on tämän vuoksi sitä mieltä, että se voi myös ETA:n ulkopuolisten reittien osalta tehdä vastaavan kokonaisvaltaisen analyysin.

- (23) Vaikeuksissa olevien yritysten pelastamiseen ja rakennemuutokseen myönnettävää valtiontukea koskevissa komission suuntaviivoissa määrätään kilpailun vääristymistä ja jäsenvaltioiden väliseen kauppaan kohdistuvia vaikutuksia rajoittavien ehtojen mahdollisesta asettamisesta, että rakenneuudistussuunnitelmaan täytyy sisältyä tuotantokapasiteetin vähentäminen silloin, kun yhteisön kyseisillä markkinoilla on rakenteellista ylikapasiteettia. Tilanne on toinen, mikäli ylikapasiteettia ei ole: ”Mikäli tuen saajan liikennöimillä Euroopan yhteisön markkinoilla ei kuitenkaan ole tuotannon rakenteellista ylikapasiteettia, komissio ei yleensä vaadi kapasiteetin pienentämistä avun saamisen ehtona. Komissiolle on kuitenkin todistettava, että tukea käytetään ainoastaan yrityksen kannattavuuden palauttamiseen ja että tuen saaja ei rakenneuudistussuunnitelman aikana voi kehittää tuotantokapasiteettiaan paitsi jos se on välttämätöntä yrityksen kannattavuuden palauttamiseksi ilman että kilpailu vääristyy⁽²⁴⁾”. Tämä toimintamalli vahvistetaan oikeuskäytännössä, jossa kapasiteetin vähentämistä pidetään kilpailun vääristymisen hyväksyttävänä ehkäisykeinona⁽²⁵⁾. Oikeuskäytännössä myönnetään mahdollisesti käytettävien rajoituskeinojen suhteellisuuden osalta, ettei tukimääriä ja poistettavan tuotantokapasiteetin määrää ole tarpeen suhteuttaa toisiinsa tarkasti. Tätä seikkaa koskeva komission arvio ei rajoitu yksinomaan taloudellisiin kriteereihin perustuvaan valvontaan, vaan komissio voi myös ”ottaa huomioon useita poliittisia, taloudellisia tai sosiaalisia näkökohtia” käyttäessään harkintavaltaansa⁽²⁶⁾.

- (24) Jotta tässä tapauksessa voitaisiin välttää yhteisen edun vastaiset kauppaan liittyvät muutokset, komissio asettaa tukipäätökselleen edellytykseksi seuraavien pääehtojen noudattamisen: sitoumus, jonka mukaan Air France käyttää tukea ainoastaan rakenneuudistuksen toteuttamiseen; Air Francen lentokoneiden määrä rajoitetaan 146 koneeseen suunnitelman keston ajaksi; tarjottuina matkustajapaikkakilometreinä ilmaistua Air Francen tarjontaa

ETA:n sisällä rajoitetaan suunnitelman keston ajaksi; Air Francelle annetaan suunnitelman keston ajaksi kielto ryhtyä hintajohtajaksi (price leader) ETA:n sisällä; liikenneoikeuksien osalta ei harjoiteta suosituimmuuskohtelua Air Francen hyväksi; Air Francen säännöllisesti Ranskan ja muiden ETA-maiden välillä liikennöimien reittien määrä rajoitetaan 89 reittiin. Näistä ehdoista liikennöintioikeuksia koskevan suosituimmuuskohtelun epäämistä ja lentokoneiden määrän rajoittamista 146 koneeseen sovelletaan kaikkiin reitteihin, kolmansiin maihin suuntautuvat reitit mukaan lukien. Komissio on kokonaisvaltaista harkintavaltaansa käyttäessään päättänyt olla soveltamatta ETA:n ulkopuolisiin reitteihin muita edellä mainittuja ehtoja, erityisesti hintajohtajuutta koskevaa kieltoa sekä tarjottujen matkustajapaikkakilometriä rajoittamista. Tähän on kolme syytä:

- Kaikkien reittien osalta on olemassa huomattavia takuita.
- ETA:n sisäisten reittien kehityksellä oli vuonna 1994 huomattavasti enemmän vaikutusta yhteisön sisäisiin kilpailuehtoihin ja kauppaan kuin ETA:n ulkopuolisilla reiteillä.
- Edellä mainittujen ehtojen laajentaminen koskemaan ETA:n ulkopuolisia reittejä hyödyttäisi lähinnä kolmansien maiden lentoyhtiöitä.

- (25) Komissio on ensimmäisen kohdan osalta sitä mieltä, että ETA:n ulkopuolisillakin reiteillä sovellettava sitoumus, jonka mukaan Air France käyttää tukea ainoastaan rakenneuudistuksen toteuttamiseen, ja yhtiön lentokoneiden määrän rajoittaminen ovat huomattavia vastineita Air Francen saamalle tuelle. Kuten edellä on jo todettu, 20 miljardin Ranskan frangin pääomasijoitusta on pidettävä pelkästään velkaantumisen vähentämiseen tarkoitettuna, lukuun ottamatta käyttöä, jonka tarkoituksena olisi turvautua hinta- tai muihin poliittikkoihin, jotka voivat aiheuttaa tappioita. Lisäksi lentokoneiden määrä rajoitetaan ilmoitetussa rakenneuudistussuunnitelmassa 146 koneeseen suunnitelman keston ajaksi. Tarjottujen matkustajapaikkojen kokonaismäärä jopa laskee hieman. Komissio ilmoittaa ilmailualan valtiontukia koskevassa tiedonannossaan, ettei valtiontuella rahoitetun ohjelman ”tavoitteena voi olla kyseisen yhtiön kapasiteetin ja tarjonnan lisääminen siten, että yhtiön suorille eurooppalaisille kilpailijoille aiheutuu haittaa ja että ohjelma ei saa missään tapauksessa aiheuttaa sellaista asianomaisten markkinoiden lentokoneiden määrän tai matkustajapaikkojen lisääntymistä, joka ylittäisi näiden markkinoiden kasvun”⁽²⁷⁾.

⁽²⁴⁾ Ks. alaviite 15.

⁽²⁵⁾ Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio, Ducros, katso alaviite 19, kohta 67.

⁽²⁶⁾ Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa T-244/94, Wirtschaftvereinigung Stahl v. komissio, 24.10.1997 antama tuomio (Kok. 1997, s. II-1963, kohta 111, jossa viitataan yhteisöjen tuomioistuimen asiassa 214/83, Saksa v. komissio, 3.10.1995 antamaan tuomioon, Kok. 1985, s. 3053, kohta 33).

⁽²⁷⁾ Katso alaviite 11, kohta V-2.38.4.

(26) Komissio arvioi vuoden 1994 päätöksessään, ettei Euroopan lentoliikenteen markkinoilla ollut ylikapasiteetin aiheuttamaa rakenteellista kriisiä ja että ilmailualan tilanne ei oikeuttanut kapasiteetin kokonaisvaltaista pienentämistä. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimien hyväksyi komission kannan näiden kahden seikan osalta (tuomion 365 ja 367 kohta). Tässä yhteydessä on syytä lisätä, että siviili-ilmailu kuuluu aloihin, joiden pitkän aikavälin kasvu on ollut erittäin voimakasta viimeksi kuluneiden 50 vuoden aikana. Kasvu jatkui myös vuosina 1990–1994, jolloin lentoliikenne joutui historiansa pahimpaan kriisiin. Kuten komissio ilmoitti vuoden 1994 päätöksessään, alan pitkän aikavälin kasvuennuste on noin 6 % vuodessa. Tarjottujen matkustajapaikkojen kokonaismäärän lievä lasku, joka vastaa yhtiön tuotantokapasiteetin jäädyttämistä, tuntuu tässä tilanteessa merkittävältä rajoitukselta, etenkin kuin Air France ei suunnittele liittoutumista muiden suurten lentoyhtiöiden kanssa. Vuoden 1994 huhtikuussa komissiolle toimitettujen Air Francen ETA:n ulkopuolista liikennettä vuosina 1994–1996 koskevien kasvuennusteiden mukaan Air Francen liikenteen kasvu kaikilla maailman suurilla alueilla on selvästi pienempää kuin liikenteen kokonaiskasvu matkustajakilometreinä mitattuna (esimerkiksi [...] ⁽²⁸⁾ v. [...] Pohjois-Amerikan, [...] v. [...] Etelä-Amerikan, [...] v. [...] Aasian ja Tyynenmeren alueiden osalta jne.). Riski siitä, että Air France käyttäisi tukea hyväkseen kasvattaakseen kapasiteettiaan ja siirtääkseen lisää lentokoneita kolmansiin maihin suuntautuville reiteille, tuntuu hyvin pieneltä. Ensinnäkin Air Francen kolmansiin maihin suuntautuvaa liikennöintikapasiteettia säätelevät kahdenväliset sopimukset, joiden muuttamiseen vaaditaan kyseisen kolmannen maan suostumus, kuten jäljempänä selostetaan, ja toiseksi ETA:n sisäisillä reiteillä käytettyillä lyhyen ja keskipitkän matkan lentokoneilla on vaikea korvata pitkille reiteille tarkoitettuja lentokoneita, joita käytetään merkittävän osan ETA:n ulkopuolisista reiteistä muodostavilla mannterenvälisillä lennoilla.

(27) Toisesta kohdasta on ensin syytä huomauttaa yleisesti, että komissio loogisesti keskittää Air Francelle antamansa rajoitukset ETA:n sisäisiin reitteihin, joilla tuen vaikutukset ovat selvästi suurimmat, koska komission tehtävänä on valvoa, ettei tuki muuta kaupankäynnin edellytyksiä yhteisön edun vastaisiksi. Lisäksi on syytä korostaa, että 1 päivänä tammikuuta 1993 voimaan tullessa lentoliikenteen vapauttamista koskevassa yhteisön kolmannessa toimenpidekokonaisuudessa annetaan yhteisön

lentoliikenteen harjoittajille mahdollisuus ehdottaa kaikille ETA:n sisäisille reiteille haluamia hintoja, lentoyhteyksien tiheyttä ja matkustajakapasiteettia. Reittien liikennöintiä koskevia ehtoja eri ETA-maiden välillä ja ETA:an kuulumattomien maiden välillä säätelevät sen sijaan useimmiten kahdenväliset sopimukset, joilla joitakin Atlantin ylittäviä reittejä lukuun ottamatta rajoitetaan tiukasti tarjonnan määrää ja mahdollisuutta hintojen vaihteluun. Tämän vuoksi valtiontuen käyttämiseen liittyvät riskit kilpailuvastaisten toimintatapojen rahoittamisesta tuen avulla ovat luonnollisesti paljon suurempia ETA:n sisäisillä kuin ETA:n ulkopuolisilla reiteillä. Komissio ilmoitti valtiontukea ilmailualalla koskevassa tiedonannossaan kolmansiin maihin liittyvistä suhteista, että ”suurimmassa osassa kolmansien maiden kanssa tehtyjä kahdenvälisiä sopimuksia vahvistetut markkinoille pääsyyn ja kilpailun rajoittamiseen liittyvät ehdot vaikuttavat taloudellisesti huomattavasti tärkeämmiltä kuin mahdolliset valtiontuet ⁽²⁹⁾”.

(28) Kolmasosa vuonna 1994 voimassa olleista Ranskan ja ETA:n ulkopuolisten maiden kahdenvälisistä sopimuksista sisälsi yhden liikenteenharjoittajan nimeämiseen liittyvän lausekkeen, joka rajoittaa Ranskan nimeämismahdollisuuden yhteen liikenteenharjoittajaan. Lähes kaikkiin sopimuksiin sisältyy lausekkeitä, jotka rajoittavat sopimuspuolten nimeämän liikenteenharjoittajan (tai nimeämien liikenteenharjoittajien) koko tarjontaa tai sen osaa (liikennetiheyttä, matkustajapaikkojen määrää jne.). Sellaisia Ranskan allekirjoittamia sopimuksia, joissa ei ole tarkkoja tarjontaa rajoittavia määräyksiä, on erittäin vähän. Ranskalaisamerikkalaiset kahdenväliset suhteet ovat erikoislaatuisia: suhteita säädelleen vuonna 1992 irtisanotun ilmailualan sopimuksen jälkeen molempien sopimuspuolten on täytynyt erikseen hyväksyä kaikkien lentoyhtiöiden tarjoamat kapasiteetit jokaiseksi ilmailukaudeksi. Hinnat sen sijaan sisältyvät kokonaan Ranskan hyväksymiin kahdenvälisiin sopimuksiin, koska ne ovat lähes täysin riippuvaisia molempien asianomaisten valtioiden hyväksynnän periaatteesta ⁽³⁰⁾. Nämä kaikki kahdenväliset sopimukset rajoittavat nimeämismahdollisuudet yksinomaan Ranskan kansalaisten pääosin omistamiin ja valvomiin yhtiöihin.

(29) On tärkeää erottaa toisistaan kaikkien sellaisten ETA:n ulkopuolisten reittien joukosta, joiden liikennöintiin Air Francelle myönnetty tuki voi vaikuttaa, Ranskan ja ETA:an kuulumattomien

⁽²⁸⁾ Päätöksen tätä versiota on toimituksellisesti muutettu siten, että luottamuksellisia tietoja ei paljasteta.

⁽²⁹⁾ Katso alaviite 11, kohta II.2.11.

⁽³⁰⁾ Katso Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön julkaisema lentoliikennealan kahdenvälisen sopimusten kokoelma.

maiden väliset suorat lennot sekä muiden ETA-maiden ja ETA:an kuulumattomien maiden väliset lennot, jotka liikennöidään epäsuorasti jatkoylehtyk-sien keskuspaikkana toimivan Pariisin CDG -lento-aseman kautta.

- (30) Air France ei käytännössä ole Ranskan ja ETA:n ulkopuolisten maiden välisten lentojen muodosta-milla markkinoilla suorassa kilpailutilanteessa muiden sellaisten yhteisön lentoyhtiöiden kanssa, jotka eivät ole ranskalaisia. Tämä on seurausta kahdenvälisen sopimusten sisältämistä liikenteen-harjoittajan kansallisuutta koskevista rajoituksista. Useisiin sopimuksiin sisällytetty yhden liikenteen-harjoittajan nimeämiseen liittyvä lauseke estää myös ranskalaisten liikenteenharjoittajien nimeä-misen Air Francen kilpailijoiksi. Vaikka toinen ranskalainen yhtiö päätyisikin markkinoille erityi-sesti Air Francen suosituimmuuskohtelun kieltävän ehdon vuoksi, kahdenvälisen sopimusten sisäl-tämät muut hintoja ja tarjonnan määrää koskevat rajoitukset tekevät kilpailuedellytykset erittäin vaativiksi. Lisäksi hintojen kaksoishyväksynnän järjestelmä käytännössä estää nimettyjen liikenteen-harjoittajien vihamieliset hintakäytännöt yhteisön ulkopuolisilla reiteillä. Tämä puolestaan poistaa hintajohtajuutta koskevan kiellon hyödylliset vaikutukset. Air Francen yhteisön ulkopuolisia reittejä koskevan tarjonnan rajoittamisesta ei olisi enempää hyötyä, sillä hintavalvonta rajoittaa liikenteenhar-joittajan intoa lisätä voimakkaasti paikkatarjon-taansa näillä reiteillä, vaikka kahdenväliset sopi-mukset sallisivatkin matkustajapaikkojen lisää-misen. Ranskan ja Yhdysvaltojen viranomaisten vuodesta 1992 harjoittama valvonta Pohjois-Atlantin markkinoilla, jotka muodostavat Ranskasta lähtevien mannertenvälisen lentojen tärkeimmät markkinat, tähtää käytännössä kasvamassa olevan matkustajapaikkojen tarjonnan rajoittamiseen.

- (31) Pariisin CDG -lentoaseman kautta kulkevien muiden ETA-maiden ja ETA:n ulkopuolisten maiden välisten epäsuorien lentojen markkinoilla on tiettyä kilpailua Air Francen ja niin ikään muita jatkoylehtyk-sien keskuspaikkoja käyttävien yhteisön pääkilpailijoiden välillä. ETA:n jäsenvaltioiden ja ETA:n ulkopuolisten valtioiden tekemien kahden-välisen sopimusten sisältämät rajoittavat lausekkeet rajoittavat kuitenkin myös tämän kilpailun edelly-tyksiä. Kahdenvälisen sopimusten vaikutuksia seli-tettiin edellä. Nämä sopimukset eivät yleensä anna niin sanottua ”kuudetta vapautta” hyödyntävälle liikenteenharjoittajalle oikeutta toimia hintajohta-jana. Kyseessä olevat palvelut korvaavat toisensa vain osittain, sillä suoraa reittiä on vaikea verrata epäsuoraan lentoon, joka edellyttää odotusaikaa transithallissa, usein lentokoneen vaihtoa ja joskus

terminaalin vaihtoa, johon liittyy riski matkatava-roiden käsittelyn kannalta. Komission mielestä Pariisin CDG -lentoaseman ja muiden yhteisön alueella sijaitsevien jatkoylehtyk-sien keskuspaik-kojen välillä on jonkin verran korvaavuutta lähinnä edullisista hinnoista kiinnostuneiden asiakkaiden – pääosin turistien – keskuudessa. Korvaavuutta on sen sijaan erittäin vähän matkan kestosta, aika-taulujen noudattamisesta ja palvelun laadusta kiin-nostuneiden liikeasiakkaiden markkinoilla. Lento-yhtiöiden marginaalit ovat kuitenkin suurimmat ja valtiontuen väärinkäytöstä aiheutuva kilpailun vääristymisen riski suurimmillaan juuri liikeasiak-kaiden kohdalla.

- (32) On kuitenkin otettava huomioon, ettei Pariisin CDG -lentoasema vuonna 1994 ollut tehokas jatkoylehtyk-sien keskuspaikka, johon lentokoneet saapuivat ja josta ne lähtivät mahdollisimman tehokkaasti. Aika, joka Air Francen matkustajalta keskimäärin vuonna 1992 kului lentoyhteyden vaihtamiseen, oli 2 tuntia 48 minuuttia. Yhtiö tarjosi vuoden 1994 alussa saapuvaa lentoa kohti jatkoylehtyk-sien keskimäärin 16 lennolle (mahdol-listen jatkoylehtyk-sien määrän mukaan arvioituna), kun Lufthansa tarjosi Frankfurtissa 23 jatkoylehtyk-tä ja KLM Amsterdamissa 29 jatkoylehtyk-tä. Lisäksi Ranskan sisäiset lennot laskeutuvat yleensä Pariisi – Orly -lentoasemalle, joka sijaitsee noin 40 kilometrin ja huonojen kulkuyhteyksien päässä Pariisin CDG -lentoasemasta. Nämä kaksi tekijää ovat esteenä Pariisin CDG -lentoaseman korvaa-vuudelle. ETA:n jäsenvaltioiden (Ranskaa lukuun ottamatta) ja ETA:n ulkopuolisten valtioiden välisiä jatkoylehtyk-siä käyttävien Air Francen matkustajien määrä olikin vuosina 1991 ja 1993 vain 4 % ja 5 % yhtiön matkustajista. Tuen vaikutusta Pariisin CDG -lentoasemalle saapuvaan syöttöliikenteeseen voidaankin siis pitää sängen heikkona. Pariisin CDG -lentoasemaa ja muita suuria eurooppalaisia jatkoylehtyk-sien keskuspaikkoja käyttävien pienten lentoyhtiöiden tilanne ei siis juuri muutu.

- (33) Kolmannelta kohdasta voidaan edellä sanotun perusteella todeta, että rajoitukset, joita on nimeä-miseen liittyvinä kahdenvälisillä sopimuksilla asetettu Air Francen Ranskan ja ETA:n ulkopuo-listen maiden välisten reittien kapasiteetille tai hinnoille, hyödyttäisi lähinnä ETA:n ulkopuo-lesissa sopimuksissa on jonkin verran liikkuma-varaa. Ranskalaisen liikenteenharjoittajan tarjoaman kapasiteetin rajoittaminen Ranskan ja Yhdysval-tojen välisillä Atlantin ylittävien reittien markki-noilla, joilla Air France on jo useita vuosia ollut vaikeuksissa ja joista kaksi kolmasosaa oli vuonna

1993 suorituskykyisempien amerikkalaisyhtiöiden hallussa, suosisi suoraan amerikkalaisia yhtiöitä, koska Ranskan viranomaiset eivät voisi siirtää kaikkia Air Francelle asetettuja rajoituksia koskemaan myös amerikkalaisia yhtiöitä. Kuvatun kaltainen tilanne olisi yhteisön edun vastainen, sillä yhteisön siviili-ilmailualan kehittäminen on yhteisön edun mukaista.

- (34) Air Francelle on annettu mahdollisuus Ranskasta lähteviä mannertenvälisiä reittejä koskevan tarjontansa mukauttamiseen hintojen ja määrän osalta. Yhtiön kannattavuuden palauttaminen vaarantuu ylimääräisesti, mikäli tätä mahdollisuutta rajoitetaan kahdenvälisten sopimusten sisältämiä vaatimuksia tiukemmilla ehdoilla. On hyvä muistaa, että Air France, KLM, British Airways ja Lufthansa ovat ne neljä yhteisön lentoyhtiötä, joilla on kansainvälinen, kaikkiin maanosiin ulottuva reittiverkko, jonka lähtöpisteinä on lentoyhtiön kotimaa. Reittiverkko ja Air France -tuotemerkki ovat tärkeitä liikenteenharjoittajalle, joka joutuu kohtaamaan ETA:n ulkopuolisten maiden lentoyhtiöiden jatkuvasti lisääntyvää kilpailua erityisesti Atlantin ylittävillä reiteillä.

III YHTEENVETO

- (35) Edellä on vastattu vuoden 1994 päätöksestä puuttumaan jääneiden kahden kohdan perusteluja koskeviin vaatimuksiin. Muiden kohtien osalta komissio viittaa vuoden 1994 päätöksen johdanto-osan kappaleisiin, joita on pidettävä tämän päätöksen olennaisena osana ilman että niitä on tarpeen toistaa kokonaisuudessaan.
- (36) Komissio toteaa myös, että vuoden 1994 päätöksen mitätöinti vei oikeusperustan niiltä kolmelta päätökseltä, jotka se teki Air Francelle myönnetyn tuen toisen ja kolmannen tukierän maksamisesta 21 päivänä kesäkuuta 1995, 24 päivänä heinäkuuta 1996 ja 16 päivänä huhtikuuta 1997. Tässä yhtey-

dessä ei ole syytä vastustaa uudelleen kyseisten tukierien maksamista. Komissio viittaa tässä asiassa Ranskan viranomaisille 5 päivänä heinäkuuta 1995⁽³¹⁾, 31 päivänä heinäkuuta 1996⁽³²⁾ ja 10 päivänä kesäkuuta 1997⁽³³⁾ lähettämiensä kirjeiden perusteluihin, joita on myös pidettävä tämän päätöksen olennaisena osana,

ON TEHNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

1 artikla

Ranskan valtion Air Francelle vuosina 1994–1996 myöntämä tuki, joka maksettiin 20 miljardin Ranskan frangin osakepääoman korotuksena kolmessa tukierässä, soveltuu yhteismarkkinoille ja on ETA-sopimuksen mukainen EY:n perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan c alakohdan ja ETA-sopimuksen 61 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaisesti, ottaen huomioon komission päätöksen 94/653/EY 1 ja 2 artiklaan sisältyvät sitoumukset ja ehdot, jotka on toistettu tämän päätöksen I osassa.

2 artikla

Komissio ei vastusta vuosina 1995 ja 1996 tapahtunutta osakepääoman korotuksen toisen ja kolmannen tukierän maksamista.

3 artikla

Tämä päätös on osoitettu Ranskan tasavallalle.

Tehty Brysselissä 22 päivänä heinäkuuta 1998.

Komission puolesta

Neil KINNOCK

Komission jäsen

⁽³¹⁾ EYVL C 295, 10.11.1995, s. 2

⁽³²⁾ EYVL C 374, 11.12.1996, s. 9

⁽³³⁾ EYVL C 374, 10.12.1997, s. 6 (tähän saakka jäädytettynä olleen miljardin Ranskan frangin summan liittämisen osakepääomaan).