

BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

van 22 juli 1998

betreffende de aangekondigde kapitaalverhoging van Air France

(kennisgeving geschied onder nummer C(1998) 2404)

(Slechts de tekst in de Franse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

(1999/197/EG)

DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE
GEMEENSCHAPPEN,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, inzonderheid op artikel 93, lid 2, eerste alinea,

Gelet op de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, inzonderheid op artikel 62, lid 1, onder a), en op protocol nr. 27,

Gezien de overeenkomstig artikel 93 van het Verdrag tot de belanghebbenden gerichte aanmaning om hun opmerkingen te maken bij de inleiding van de procedure op 25 mei 1994, en gezien deze opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt:

I. DE FEITEN

- (1) Bij Beschikking 94/653/EG⁽¹⁾, hierna „de beschikking van 1994” genoemd, heeft de Commissie de Franse autoriteiten toegestaan de nationale luchtvaartmaatschappij Air France, hierna „Air France” genoemd, staatssteun te verlenen voor een bedrag van 20 miljard FRF. De twee eerste artikelen van deze beschikking luiden als volgt:

„Artikel 1

De steun die in de periode 1994-1996 aan Air France in de vorm van een in drie tranches uitgevoerde kapitaalverhoging van 20 miljard FRF wordt gegeven en die voor de herstructurering van Air France overeenkomstig het projet is bestemd, is verenigbaar met de gemeenschappelijke markt en de EER-Overeenkomst uit hoofde van artikel 92, lid 3, onder c), van het Verdrag en artikel 61, lid 3, onder c), van de overeenkomst, op voorwaarde dat de Franse regering de volgende toezeggingen nakomt:

1. dat de steun uitsluitend aan Air France ten goede komt. Onder Air France wordt verstaan de Compagnie Nationale Air France, alsmede iedere onderneming waarin deze een meerderheidsbelang heeft, Air Inter uitgezonderd. Teneinde te voorkomen dat de steun geheel of gedeeltelijk terecht komt bij het bedrijf Air Inter, moet uiterlijk op 31 december 1994 een holding worden opgericht die een meerderheidsaan-

deel heeft in de ondernemingen Air France en Air Inter. Tussen de ondernemingen van de groep vindt zowel vóór als na de feitelijke oprichting van de holding geen enkele financiële transactie plaats die niet past binnen een normale zakelijke relatie. Voor de levering van diensten en de overdracht van goederen tussen de maatschappijen onderling worden marktprijzen toegepast. Air France past in geen geval preferentiële tarieven ten gunste van Air Inter toe;

2. dat begonnen wordt met de privatisering van Air France zodra de economische en financiële situatie van de onderneming overeenkomstig het plan is hersteld, de situatie op de financiële markten in aanmerking genomen;
3. dat Air France doorgaat met de volledige uitvoering van het projet pour l'entreprise, zoals dat op 18 maart 1994 aan de Europese Commissie werd medegedeeld, met name wat betreft de volgende productiviteitsdoelstellingen, uitgedrukt in ERPK/werknemer, van het herstructureringsplan:
 - 1994: 1 556 200 ERPK/werknemer,
 - 1995: 1 725 500 ERPK/werknemer,
 - 1996: 1 829 200 ERPK/werknemer;
4. dat zij zich ten aanzien van Air France als normaal aandeelhouder gedraagt; dat zij toestaat dat de onderneming uitsluitend op basis van commerciële beginselen wordt beheerd en dat zij zich niet zal mengen in het management van de onderneming om andere redenen dan die welke voortvloeien uit haar status van aandeelhouder;
5. dat aan Air France, overeenkomstig het Gemeenschapsrecht, geen nieuwe bijdrage noch enige andere vorm van steun wordt verleend;
6. dat de steun gedurende de looptijd van het plan door Air France uitsluitend gebruikt wordt voor de herstructurering van de onderneming en niet om nieuwe belangen te verwerven in andere luchtvaartmaatschappijen;

⁽¹⁾ PB L 254 van 30. 9. 1994, blz. 73.

7. dat het aantal door CNAF geëxploiteerde vliegtuigen gedurende de looptijd van het plan niet wordt verhoogd tot meer dan 146 toestellen;
8. dat het aanbod van CNAF gedurende de looptijd van het plan niet wordt verhoogd tot boven het niveau van 1993 voor de volgende verbindingen:
 - tussen Parijs en alle bestemmingen in de EER (7 045 miljoen ASK);
 - tussen de overige Franse steden en alle bestemmingen in de EER (1 413,4 miljoen ASK).

Dit aanbod kan per jaar met 2,7 % worden uitgebreid, behalve wanneer het groeipercentage van de corresponderende markten lager ligt.

Wanneer het jaarlijks groeipercentage van deze markten meer dan 5 % bedraagt, kan het aanbod worden verruimd met 2,7 % plus het groeipercentage verminderd met 5 %;
9. dat zij ervoor zorgt dat Air France gedurende de looptijd van het plan op geen enkele wijze goedkopere tarieven aanbiedt dan haar concurrenten voor een vergelijkbare dienst op de verbindingen die Air France binnen de EER exploiteert;
10. dat zij Air France geen voorkeursbehandeling geeft bij het verlenen van vervoersrechten;
11. dat Air France gedurende de looptijd van het plan tussen Frankrijk en de andere landen van de EER niet méér geregelde verbindingen exploiteert dan in 1993 (89 lijnen);
12. dat gedurende de looptijd van het plan het aanbod van Air Charter niet boven het niveau van 1993 (3 047 stoelen en 17 vliegtuigen) stijgt, met een mogelijke jaarlijkse toename die overeenkomt met het groeipercentage van de markt;
13. dat zij ervoor zorgt dat bij iedere levering van goederen of diensten van Air France aan Air Charter de marktprijzen worden toegepast;
14. dat Air France, onder de voor de onderneming meest gunstige financiële, commerciële en juridische voorwaarden, vóór het eind van het jaar de deelneming in de hotelketen Méridien beëindigt;
15. dat zij zo spoedig mogelijk in samenwerking met de onderneming Aéroports de Paris de verkeersverdelingsregels wijzigt voor het Parijse luchthavensysteem, overeenkomstig de beschikking van de Commissie van 27 april 1994 inzake de

openstelling van de verbinding Orly-Londen;

16. dat zij erop toeziet dat de werkzaamheden die noodzakelijk zijn voor de aanpassing van de twee door de onderneming Aéroports de Paris beheerde terminals van Orly, alsmede een eventuele verzadiging van een van deze luchthavens niet leiden tot verstoringen van de concurrentieverhoudingen ten nadele van de maatschappijen die op deze luchthavens bedrijfsactiviteiten uitoefenen.

Artikel 2

Teneinde te garanderen dat het bedrag van de steun verenigbaar blijft met de gemeenschappelijke markt, wordt aan de storting van de tweede en de derde tranche van de kapitaalverhoging de voorwaarde verbonden dat de bovengenoemde toezeggingen worden nagekomen en dat het projet pour l'Entreprise en de doelstellingen daarvan daadwerkelijk worden gerealiseerd (met name wat de bedrijfsresultaten en de productiviteit, uitgedrukt in ERPK/werknemer, alsmede de verkoop van de activa betreft).

De Franse regering dient bij de Commissie een verslag in over de voortgang van het herstructureringsprogramma en de economische situatie van Air France. Deze rapporten moeten ten minste acht weken vóór de storting van de tweede en de derde tranche van het steunbedrag in respectievelijk 1995 en 1996 worden ingediend.

De Commissie laat in het licht van onder andere de ontwikkeling van de toestand van het milieu en de markt door onafhankelijke consultants, die door de Commissie in overleg met de Franse regering worden gekozen, controleren of het plan naar behoren wordt uitgevoerd en of de aan de goedkeuring van de steun verbonden voorwaarden in acht worden genomen.”

- (2) De beschikking van 1994 is voor het Gerecht van eerste aanleg, hierna „het Gerecht” genoemd, aangevochten door de luchtvaartmaatschappijen British Airways, SAS, KLM, Air UK, Euralair en TAT, eisende partijen in de zaak T-371/94, en door de maatschappij British Midland, eisende partij in de zaak T-394/94. Het Gerecht heeft bij het arrest van 25 juni 1998 in beide beroepen uitspraak gedaan en heeft de beschikking van 1994 nietig verklaard. De conclusie van de motivering van het arrest van het Gerecht luidt als volgt (punt 454 van het arrest):

„Bij het onderzoek van alle in de onderhavige gedingen aangevoerde middelen is gebleken dat de bestreden beschikking op twee punten een

motiveringsgebrek vertoont, namelijk op het punt van de aankoop van 17 nieuwe vliegtuigen voor een bedrag van 11,5 miljard FRF (zie hierboven, de punten 84 tot en met 120) en op het punt van de mededingingspositie van Air France op haar netwerk van routes naar landen buiten de EER en de aanvoervluchten daarvoor (zie hierboven, de punten 238 tot en met 280). Volgens het Gerecht zijn deze twee punten van wezenlijk belang in de algemene opzet van de bestreden beschikking. Bijgevolg moet deze beschikking nietig worden verklaard.”

- (3) Ten aanzien van het gebrek aan motivering met betrekking tot de aanschaf van 17 nieuwe toestellen heeft het Gerecht ten eerste herinnerd aan de door de betrokken partijen tijdens de aan de beschikking van 1994 voorafgaande administratieve procedure, aangehaalde rechtspraak van het Hof van Justitie⁽²⁾ volgens welke de voor een geregelde of normale vernieuwing of modernisering van de productiecapaciteit van een onderneming bestemde investeringen niet met staatssteun mochten worden gefinancierd. Vervolgens blijkt, volgens het Gerecht, dat de beschikking van 1994 aanvaardt „dat de steun dient ter financiering van een investering in de vloot, te weten voor de aankoop van zeventien nieuwe vliegtuigen” en dat de beschikking „in elk geval <niet> verbiedt, dat de steun, althans ten dele wordt gebruikt voor financiering van die investering”, daar immers „het enige zelfstandige financiële middel waarover Air France beschikt om aan de financiering van die investering bij te dragen, te weten de verkoop van activa, naar raming immers slechts 7 miljard FRF <zal> opbrengen, terwijl de kostprijs van de betrokken investering 11,5 miljard FRF bedraagt” (punt 111). Het Gerecht meent dat de aanschaf van 17 vliegtuigen „kennelijk een modernisering van de vloot van Air France oplevert”, en dat de Commissie in de motivering van de beschikking van 1994 heeft nagelaten aan te geven of zij bij wijze van uitzondering financiering van deze aanschaf met staatssteun gedoogde, omdat zij oordeelde dat voornoemde rechtspraak „in de bijzondere omstandigheden van het concrete geval niet terzake dienend was, dan wel of zij het beginsel zelf van die rechtspraak wilde laten varen” (punt 112). Het merkte op dat de Commissie door haar eigen beslissingspraktijk duidelijk maakt principieel gekant te zijn tegen iedere bedrijfssteun die voor financiering van een normale modernisering van installatie bestemd is en concludeerde vervolgens:

„Hieruit volgt dat uit de motivering van de bestreden beschikking niet blijkt, of de Commissie daadwerkelijk heeft onderzocht of — en zo ja, om welke redenen — de modernisering van de vloot van Air France ten dele mocht worden gefinancierd met steun die bestemd was voor de herstructurering van de onderneming, ofschoon dit ingaat tegen boven-

genoemde rechtspraak en tegen haar eigen beslissingspraktijk.” (punt 114).

- (4) Het Gerecht heeft hieraan toegevoegd dat de door de vertegenwoordigers van de Commissie tijdens de gerechtelijke procedure gemaakte opmerkingen, als zou de desbetreffende steun uitsluitend voor aflossing van de schulden van Air France en niet voor de aankoop van 17 nieuwe vliegtuigen zijn bestemd, niet konden worden aanvaard, aangezien zij in tegenspraak waren met de motivering van de beschikking van 1994, en omdat het uitsluitend aan het college van de leden van de Commissie staat om een wijziging van de overwegingen goed te keuren. Het Gerecht achtte de uitleg dat het herstructureringsplan een brutoautofinancieringsmarge zou creëren, die Air France in staat zou stellen haar exploitatie- en investeringskosten te dragen, in tegenspraak was met de motivering van de beschikking, volgens welke het financieel evenwicht en de rentabiliteit van Air France eerst eind 1996 zouden zijn hersteld (punt 119).
- (5) Wat voorts de mededingingspositie van Air France op het netwerk van haar routes buiten de landen van de Europese Economische Ruimte (EER) met de corresponderende aanvoervluchten betreft, constateert het Gerecht, na eraan te hebben herinnerd dat deze kwestie door sommige eisende partijen tijdens de aan de vaststelling van de beschikking van 1994 voorafgaande administratieve procedure te berde was gebracht, dat „de motivering van de bestreden beschikking niet de minste aanwijzing bevat over de mededingingspositie van Air France buiten de EER” (punt 270). Het Gerecht benadrukt dat een analyse van het internationale net van Air France ontbreekt en dat de voorwaarden op het gebied van hoeveelheden- en prijzenaanbod die aan de toestemming om steun te geven verbonden zijn, alleen betrekking hebben op de verbindingen binnen de EER, ook al heeft de Commissie, in een zaak in verband met de toepassing van Verordening (EEG) nr. 4064/89 van de Raad van 21 december 1989 betreffende de controle op concentraties van ondernemingen⁽³⁾ een analyse van de desbetreffende markt verricht, waarbij het begrip „substituëerbaarheid van vluchten” speelde, en dat het herstructureringsplan voor Air France uitdrukkelijk in de ontwikkeling van langeafstandsvluchten voorziet. Hieruit leidt het Gerecht af dat „gelet op deze beslissingspraktijk, en op de opmerkingen van de belanghebbenden dienaangaande, de Commissie gehouden was uitspraak te doen over de problematiek van de luchtroutes naar landen buiten de EER waarop Air France, de begunstigde van de goedgekeurde steun, in concurrentie met andere binnen de EER gevestigde luchtvaartmaatschappijen vliegt” (punt 273) en dat, aangezien voornoemde voorwaarden zich niet tot de door Air France onderhouden EER-verbindingen uitstrekten, „de Commissie gehouden <was> in het kader van haar onderzoek van de

⁽²⁾ Arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 24 februari 1987 in zaak 310/85, Deufil/Commissie, Jurispr. 1987, blz. 901, en van 8 maart 1988 in gevoegde zaken 62 en 72/87, Waalse Gewestexecutieve en NV Glaverbel/Commissie, Jurispr. 1988, blz. 1573.

⁽³⁾ PB L 395 van 30.12.1989, blz. 1. Herpublicatie in PB L 257 van 21.9.1990, blz. 13.

relevante markt de eventuele onderlinge substitueerbaarheid van vluchten naar landen buiten de EER vanaf bijvoorbeeld Parijs, Londen, Rome, Frankfurt, Kopenhagen, Amsterdam of Brussel, te beoordelen en dus ook de eventuele mededinging op die vluchten tussen de luchtvaartmaatschappijen met een „hub” in één van deze steden” (punt 274).

(6) Het Gerecht voegt eraan toe dat de handelwijze van Air France op de vliegroutes vanuit de Parijse luchthaven CDG („Charles de Gaulle”) naar landen buiten de EER gevolgen kan hebben voor aanvoervluchten naar deze luchthaven, eventueel ten koste van de aanvoervluchten naar andere luchthavens, en dat bijgevolg de Commissie zich in de motivering van haar beschikking ook had moeten uitspreken over de positie van de kleine luchtvaartmaatschappijen, die veelal afhankelijk zijn van enkele specifieke lijnen.

(7) Het Gerecht wijst er verder op dat geen enkele van de door de Commissie opgelegde, aan de beschikking van 1994 verbonden voorwaarden het ontbreken van motivering van deze beschikking met betrekking tot de luchtroutes naar landen buiten de EER kan goed maken. Het Gerecht heeft ook het betoog van de Commissie en van de tussenkommende partijen, volgens welke in bilaterale overeenkomsten vastgelegde, aan Air France op luchtroutes naar landen buiten de EER opgelegde beperkingen louter luchtvaartmaatschappijen van buiten de EER zouden hebben bevoordeeld, en dus duidelijk in strijd waren met het gemeenschappelijk belang, als niet gedekt door het beginsel van collegialiteit verworpen. Het Gerecht concludeert dat het niet in staat is de gegrondheid van het betoog inzake de uitwerking van de steun op de mededingingspositie van Air France wat haar luchtroutes naar landen buiten de EER en de daarmee verbonden aanvoervluchten betreft te onderzoeken en dat het evenmin bij machte is „uitspraak te doen over het betoog betreffende de tariefpraktijken van Air France op haar netwerk van routes naar landen buiten de EER, praktijken die als operationele maatregelen uit de steun zouden worden gefinancierd” (punt 280).

(8) Opgemerkt zij dat alle overige middelen van de eisende partijen, zowel met betrekking tot een niet correct verlopen van de administratieve procedure als met betrekking tot beoordelingsfouten en misslagen op het stuk van het recht, met name de beweerde schending van het evenredigheidsbeginsel wat het steunbedrag betreft, de verandering van de voorwaarden van het handelsverkeer in een met het gemeenschappelijk belang strijdige mate,

en ook nog het feit dat het herstructureringsplan niet toereikend was om Air France weer economisch levensvatbaar te maken, door het Gerecht als ongegrond zijn verworpen.

II. JURIDISCHE BEOORDELING

- (9) Krachtens artikel 176 van het Verdrag „< is, respectievelijk zijn > de instelling of de instellingen wier handeling nietig is verklaard of wier nalatigheid strijdig met dit Verdrag is verklaard, gehouden de maatregelen te nemen welke nodig zijn ter uitvoering van het arrest van het Hof van Justitie”.
- (10) Deze bepalingen zijn door het Hof als volgt nader verklaard: „om zich te voegen naar het arrest en hieraan volledige uitvoering te geven, moet de instelling niet alleen het dictum naleven, maar ook de rechtsoverwegingen die daartoe hebben geleid en er de noodzakelijke steun aan bieden, daar zij onontbeerlijk zijn om de nauwkeurige betekenis van het dictum te bepalen. Het zijn immers de rechtsoverwegingen die aangeven welke bepaling precies als onwettig wordt beschouwd en wat precies de redenen zijn van de in het dictum vastgestelde onwettigheid, en waarmee de betrokken instelling bij de vervanging van de nietig verklaarde handeling rekening moet houden.”⁽⁴⁾ Het Hof heeft ook onderstreept dat het op de weg van de instelling waarvan het vernietigde besluit uitgaat, ligt te bepalen welke maatregelen de uitvoering van een vernietigingsarrest meebrengt⁽⁵⁾.
- (11) In het onderhavige geval dient de Commissie, om naar behoren rekening te houden met het arrest van het Gerecht, een nieuwe beschikking te geven, met daarin ook de rechtsoverwegingen voor de twee punten ten aanzien waarvan het Gerecht een motiveringsgebrek heeft vastgesteld. Voorts, aangezien de beschikking van 1994 wegens een vormfout nietig is verklaard, verplicht artikel 176 de Commissie niet om de procedure die tot deze beschikking heeft geleid, opnieuw in te leiden en haar van voren af aan te volgen, alvorens een nieuwe beschikking te geven. Het is vaste rechtspraak dat, wanneer de nietigverklaring van een besluit op een vorm- of procedurefout berust, de betrokken instelling de procedure opnieuw mag beginnen vanaf het stadium waarin de fout is opgetreden⁽⁶⁾. Met name omdat, zoals het Gerecht in zijn arrest van 25 juni 1998 (punt 81) heeft verklaard, de onderhavige beschikking gebaseerd moet zijn op feitelijke gegevens die reeds voorhanden waren op de datum waarop de beschikking van 1994 werd gegeven en aangezien de lidstaten en de overige belanghebbenden de gelegenheid hebben gekregen om hun standpunten naar voren te brengen tijdens de aan de beschikking van 1994

⁽⁴⁾ Arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 26 april 1988 in gevoegde zaken 97/86, 193/86, 99/86 en 215/86, *Astéris e.a./Commissie*, Jurispr. 1988, blz. 2181, r.o. 27.

⁽⁵⁾ Arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 5 maart 1980 in zaak 76/79, *Könecke/Commissie*, Jurispr. 1980, blz. 665, r.o. 13, 14 en 15.

⁽⁶⁾ Arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 13 november 1990 in zaak C-331/88, *Fedesa e.a.*, Jurispr. 1990, blz. I-4023, en arrest van het Gerecht van 17 oktober 1991 in zaak T-26/89, de *Compte/Europees Parlement*, Jurispr. 1991, blz. II-781, r.o. 70.

voorafgaande administratieve procedure, en omdat de procedurale rechten derhalve zijn geëerbiedigd, mag de Commissie een nieuwe beschikking geven, zonder de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag opnieuw te moeten inleiden.

- (12) Zoals het Gerecht in zijn arrest van 25 juni 1998 heeft vermeld, moet de door artikel 190 van het Verdrag vereiste motivering de redenering van de communautaire instantie waarvan de bestreden handeling afkomstig is, duidelijk en ondubbelzinnig doen uitkomen, opdat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen en hun rechten kunnen verdedigen en het Hof zijn toezicht kan uitoefenen⁽⁷⁾. Het is voorts vaste rechtspraak, dat bij de vraag of de motivering van een beschikking aan de vereisten van artikel 190 van het Verdrag voldoet, niet alleen acht moet worden geslagen op de tekst ervan, doch ook op de context waarin zij is gegeven, en op het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen⁽⁸⁾. Ook al is de Commissie in dit opzicht niet gehouden in de motivering van een beschikking in te gaan op alle punten, feitelijk en rechtens, die door de betrokkenen tijdens de administratieve procedure worden aangevoerd, zij moet wel rekening houden met alle in casu relevante omstandigheden en factoren, teneinde de communautaire rechter in staat te stellen zijn wettigheids-toetsing uit te oefenen en zowel de lidstaten als de belanghebbende onderdanen laten weten onder welke omstandigheden de Commissie het Verdrag heeft toegepast⁽⁹⁾.

- (13) Teneinde aan voornoemde verplichtingen te voldoen op de twee punten waarop het Gerecht het ontbreken van motivering heeft vastgesteld, benadrukt de Commissie allereerst het feit dat de aan Air France verleende steun voor de herstructurering van de onderneming bedoelde steun is. Overeenkomstig artikel 92, lid 3, punt c), van het Verdrag is de Commissie van oordeel dat steun voor de herstructurering van ondernemingen in moeilijkheden tot de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid kan bijdragen, zonder dat het handelsverkeer hierdoor zodanig wordt veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad. Het ligt dus op de weg van de Commissie om, onder de controle van de communautaire rechter, voor de nodige discipline zorg te dragen, opdat de uitvoering van steunmaatregelen niet ten koste gaat van de vanuit het oogpunt van

gemeenschappelijk belang beoordeelde economische bedrijvigheid. De Commissie beschikt hierbij over de beoordelingsbevoegdheid die vereist is om de voorwaarden te bepalen en aan te geven waaronder nationale steunmaatregelen ten behoeve van afzonderlijke ondernemingen niet tot gevolg hebben dat de moeilijkheden door de ene lidstaat op de andere worden afgewenteld, en als bevorderlijk mogen worden beschouwd voor het in het gemeenschappelijke belang ontwikkelen van de economische activiteit in een bepaalde sector. Het door de Commissie in de praktijk terzake gevoerde beleid is reeds sedert 1978 uiteengezet in haar Achtste verslag over het mededingingsbeleid: steunmaatregelen voor in moeilijkheden verkerende ondernemingen kunnen ten aanzien van het Verdrag worden gerechtvaardigd, wanneer zij gekoppeld zijn aan een degelijk herstructureringsprogramma dat een duurzame sanering en het herstel van het concurrentievermogen van die ondernemingen beoogt, en wanneer zij worden beperkt tot hetgeen strikt noodzakelijk is om het evenwicht van de onderneming gedurende de onvermijdelijke overgangperiode te waarborgen voordat het programma vrucht draagt⁽¹⁰⁾. Deze aanpak is bevestigd in de mededeling van de Commissie betreffende steunmaatregelen van de staten in de luchtvaartsector⁽¹¹⁾, waarin de praktijk wordt overgenomen die de Commissie onder meer in Beschikkingen 94/118/EG inzake Aer Lingus⁽¹²⁾, 94/698/EG inzake TAP⁽¹³⁾, en 94/696/EG inzake Olympic Airways⁽¹⁴⁾ heeft gevolgd. Een meer algemene beschrijving is te vinden in de kaderregeling voor reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden⁽¹⁵⁾.

- (14) In laatstgenoemd document wijst de Commissie erop dat „herstructureringssteun <...> wordt verleend als onderdeel van een haalbaar, coherent en ingrijpend plan om de levensvatbaarheid van een onderneming op lange termijn te herstellen. Een dergelijk plan behelst doorgaans een of meer van de volgende elementen: reorganisatie en rationalisatie van de activiteiten van de onderneming op efficiëntere basis, waarbij niet langer levensvatbare of reeds verliesgevendende activiteiten gewoonlijk worden afgestoten; de herstructurering van die bestaande activiteiten welke mogelijkheden tot herstel van de concurrentiepositie bieden; en mogelijkwijze ontwikkeling van of overschakeling naar nieuwe, levensvatbare activiteiten. Naast fysieke herstructurering is financiële herstructurering (kapitaalbreng, schuldvermindering) meestal noodzakelijk. In het herstructureringsplan wordt

⁽⁷⁾ Arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 14 februari 1990 in zaak C-350/88, *Delacre e.a./Commissie*, Jurispr. 1990, blz. I-395, r.o. 15.

⁽⁸⁾ *Ibid.*, r.o. 16. Zie ook het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1998 in zaak C-367/95 P, *Commissie/Sytraval en Brink's France*, Jurispr. 1998, blz. I-1719, r.o. 63.

⁽⁹⁾ Arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 24 oktober 1996 in gevoegde zaken C-329/93, C-62/95 en C-63/95, *Bremer Vulkan/Commissie*, Jurispr. 1996, blz. I-5151, r.o. 32, en van 17 januari 1995, in zaak C-360/92 P, *Publishers Association/Commissie*, Jurispr. 1995, blz. I-23, r.o. 39.

⁽¹⁰⁾ Zie het Achtste verslag over het mededingingsbeleid, punten 227, 228 en 177.

⁽¹¹⁾ PB C 350 van 10. 12. 1994, blz. 5.

⁽¹²⁾ PB L 54 van 25. 2. 1994, blz. 30.

⁽¹³⁾ PB L 279 van 28. 10. 1994, blz. 22.

⁽¹⁴⁾ PB L 273 van 25. 10. 1994, blz. 22.

⁽¹⁵⁾ PB C 368 van 23. 12. 1994, blz. 12.

onder meer rekening gehouden met de omstandigheden waardoor de onderneming in moeilijkheden is geraakt, met vraag en aanbod op de relevante productmarkt en de te verwachten ontwikkelingen daarvan, en met de specifieke sterke en zwakke punten van de onderneming. Het herstructureringsplan moet de ordelijke overgang van de onderneming naar een nieuwe economische structuur met goede vooruitzichten op duurzame levensvatbaarheid mogelijk maken, zodat de onderneming in de toekomst op de solide grondslag van haar eigen middelen kan functioneren, zonder verdere bijstand van de overheid" (punt 2.1). Wanneer de Commissie een herstructurering waarmee staatssteun gemoeid is, aan het bepaalde in artikel 92 van het Verdrag toetst, moet zij eerst uitmaken of het herstel van de onderneming als een doelstelling van haar communautair beleid mag worden beschouwd. Vervolgens controleert zij enerzijds of met de staatssteun de onderneming opnieuw levensvatbaar gemaakt kan worden, en anderzijds of die steun evenredig is aan de kosten en voordelen van de herstructurering en geen onnodige vervalping van de mededinging teweegbrengt. Zo kan zij een besluit om staatssteun toe te staan van de naleving van bepaalde voorwaarden laten afhangen.

- (15) Zo was de Commissie in het onderhavige geval in de beschikking van 1994 van oordeel dat het in het belang van de Gemeenschap was om het welslagen van de herstructurering van Air France te bevorderen en haar levensvatbaarheid op lange termijn te waarborgen, en deze beoordeling is door het Gerecht niet in twijfel getrokken (punt 235 van het arrest).

Inzake de motivering met betrekking tot de financiering van de luchtvlootvernieuwing

- (16) Aangezien het hier, binnen het hierboven geschetste kader, eigenlijk om de financiering van de aanschaf van nieuwe vliegtuigen door Air France in de herstructureringsfase gaat, dient de herstructurering van de maatschappij gebaseerd te zijn op een breed opgezet, autonoom programma, waarmee de onderneming binnen redelijke termijn zonder verdere steun opnieuw levensvatbaar kan worden⁽¹⁶⁾. De herstructurering omvat reorganisatie en rationalisatie van de activiteiten van Air France, geprogrammeerde kostenverminderingen, het opgeven van de exploitatie van bepaalde deficitaire verbindingen, verhoging van efficiency en productiviteit, verkoop van activa, vermindering van de aanzienlijke, op de maatschappij rustende financiële lasten en alle verdere maatregelen waarzonder de onderneming onmogelijk opnieuw levensvatbaar kan worden. Al die operaties worden voor een deel

gefinancierd door verhoging van het kapitaal van de onderneming met een bedrag van in totaal 20 miljard FRF. Deze kapitaalbreng vormt dus een onontbeerlijk en onlosmakelijk met de algehele herstructurering van de maatschappij verbonden element, zoals duidelijk wordt gemaakt in het rapport van Lazard Frères.

- (17) Vanwege het algemene karakter van de herstructurering en de noodzaak van kapitaalsverhoging dient het totale steunbedrag voor de financiering van het geheel van herstructureringsmaatregelen. Deze maatregelen kunnen van uiteenlopende aard zijn: het kunnen zuiver „structurele”, de onderneming reorganiserende maatregelen zijn, maatregelen van sociale⁽¹⁷⁾ aard, in de vorm van personeelsinkrimpingen (ontslagen, vervroegde uitredingen enz.), of maatregelen van financiële aard, bijvoorbeeld het wegwerken van gecumuleerde verliezen van de onderneming of zelfs dekking van de in de herstructureringsperiode gemaakte verliezen⁽¹⁸⁾. Het kan ook gaan om tot de normale activiteiten of tot het normaal functioneren van de onderneming behorende maatregelen. Kortom, de aard van de met steun medegefinancierde maatregel is niet van doorslaggevend belang, wanneer deze in een herstructureringsplan past dat de onderneming weer levensvatbaar kan maken, en indien verder aan bovengenoemde voorwaarden van evenredigheid en van geen onnodige vervalping van de mededinging wordt voldaan⁽¹⁹⁾. In dit geval vormt de aanschaf van nieuwe vliegtuigen een integrerend deel van het herstructureringsplan van Air France, en zonder vernieuwing van de vloot zou de herstructurering op niets kunnen uitlopen, zoals de Commissie in de beschikking van 1994 heeft aangegeven. Het Gerecht heeft erkend dat de beschikking op dit punt toereikend gemotiveerd was (punt 102 van het arrest). Derhalve is de Commissie van mening dat er niets op tegen is dat met de door Air France ontvangen steun de vernieuwing van de vloot wordt gefinancierd.

- (18) Zoals het Gerecht terecht stelt (punt 113 van het arrest), kan bedrijfssteun ter financiering van de normale modernisering van installaties waardoor een onderneming van de kosten wordt bevrijd die zij in het kader van haar gewone bedrijfsvoering normaal zelf zou moeten dragen, in beginsel niet voor een afwijking van het verbod van artikel 92, lid 1, in aanmerking komen behalve indien haar

⁽¹⁷⁾ Ibid.

⁽¹⁸⁾ Zie het Achtste verslag over het mededingingsbeleid, punt 228.

⁽¹⁹⁾ Arrest van het Gerecht van 5 november 1997 in zaak T-149/95, Ducros/Commissie, Jurispr. 1997, blz. II-2031, r.o. 65. Zie ook de integraal gepubliceerde beschikkingen van de Commissie: ABB (PB L 309 van 13.12.1993, blz. 21), La Papelera Española (PB C 123 van 5.5.1993, blz. 7), Bull (PB L 386 van 31.12.1994, blz. 1), Iritecna (PB L 330 van 13.12.1995, blz. 23), Seda de Barcelona (PB L 298 van 21.11.1996, blz. 114), SEAT (PB L 88 van 5.4.1996, blz. 7), Compagnie générale maritime (PB L 5 van 9.1.1997, blz. 40), Aircraft Services Lemverder (PB L 306 van 11.11.1997, blz. 19) en de talrijke, „en cartouche” gepubliceerde besluiten van de Commissie om geen bezwaar te maken: bij voorbeeld Bayerische Zellstoff (SG 93/D/18262), Polte (SEC(97) 1055), Magdeburger Stahlbau (SEC(97) 1271), Koenitz (SEC(97) 546/2 enz.

⁽¹⁶⁾ Zie voetnoot 11, punt V.2.38.

concurrentievervalsende werking wordt gecompenseerd door één van de doelstellingen van gemeenschappelijk belang als geformuleerd in de leden 2 en 3 van genoemd artikel⁽²⁰⁾. In deze context past de verwijzing door de belanghebbenden tijdens de administratieve procedure naar de rechtspraak in de zaken Deufil en Glaverbel. In het onderhavige geval past de vernieuwing van de luchtvloot, ook al gaat het hier niet om een initiële investering, en omvat de vernieuwing geen bijkomende of nieuwe uitrusting⁽²¹⁾, in het algemene kader van een de hierboven beschreven onderdelen omvattende herstructurering, in tegenstelling tot de in de twee genoemde rechterlijke uitspraken heersende situatie.

- (19) Bovendien moeten de investeringen waarover het in de twee genoemde zaken ging, gezien worden tegen de achtergrond van grote overcapaciteit op de betreffende markten, en in het geval van Deufil had deze onderneming dankzij de investering haar productiecapaciteit kunnen verdubbelen. In het onderhavige geval heeft de aanschaf van nieuwe vliegtuigen geen vergroting van het stoelenaanbod van Air France tot gevolg en voorts heerst er niet zoals in 1994 een crisis door structurele overcapaciteit op de Europese luchtvervoermarkt, zoals hieronder vermeld.
- (20) Voorts hebben de Franse autoriteiten in hun kennisgeving aan de Commissie van 18 maart 1994 aangekondigd dat de schuld van Air France tussen eind 1993 en eind 1996 dankzij de kapitaalbreng zou worden verminderd van 34 miljard FRF tot 15 miljard FRF. In het aan de kennisgeving gehechte rapport van Lazard Frères wordt de ontwikkeling van de eigen middelen van Air France in die periode als volgt weergegeven:

(in miljard FRF)

	1993	1994	1995	1996
Eigen middelen	(0,4)	7,1	11,7	17,4 ⁽¹⁾
Nettoschulden	34,1	25,1	20,7	15,2 ⁽¹⁾

⁽¹⁾ De 6,9 miljard FRF aan gekapitaliseerde huur niet meegerekend en vóór de conversie van in aandelen converteerbare obligatieleningen ten bedrage van 1,25 miljard FRF.

Uit deze tabel blijkt dat de nettoschuld van Air France tussen eind 1993 en eind 1996 met 18,9 miljard FRF moest dalen. De Commissie meent dat, rekening houdend met de bijkomende schuld van de maatschappij over de eerste helft van 1994, de aan Air France verleende steun in haar geheel voor vermindering van de schulden van de maat-

schappij, respectievelijk opvoering van de eigen middelen, bestemd is en niet voor de financiering van de aanschaf van nieuwe vliegtuigen. Verder blijkt uit de financieringstabel in het rapport van Lazard Frères ook dat de exploitatiemiddelen, verkregen door verkoop van activa (7 miljard FRF) en het eigen financieringsvermogen (12,1 miljard FRF), dat niet alleen de ondernemingsresultaten maar ook de toevoegingen aan de voorzieningen en de afschrijvingen omvat, ruimschoots voldoende zijn voor dekking van de exploitatiekosten (14 miljard FRF), waaronder de 11,5 miljard FRF aan investeringen in vliegtuigen vallen. Verder zij erop gewezen dat de netto-uitgaven aan investeringen in vliegtuigen niet 11,5 miljard FRF gedurende het herstructureringsprogramma bedragen, maar 6,2 miljard FRF, waarvan 3,5 miljard FRF voor de eigenlijke investeringen in vliegtuigen, aangezien het aan de Commissie gemelde plan in door de verkoop van vliegtuigen en vliegtuigonderdelen in de periode 1994-1996 verkregen middelen ten bedrage van respectievelijk 4,1 miljard FRF en 1,2 miljard FRF voorziet.

Inzake de motivering met betrekking tot de mededingingspositie van Air France op de lijnen buiten de landen van de EER

- (21) Ten tweede dient ten aanzien van de concurrentiepositie van Air France op het netwerk van haar verbindingen met niet tot de EER behorende derde landen allereerst te worden opgemerkt dat de relevante, door de Commissie in een staatssteunzaak omschreven markten globaler zijn dan die waarop haar analyse betrekking heeft in de concurrentiezaken die krachtens de artikelen 85 en 86 van het Verdrag of Verordening (EEG) nr. 4064/89 worden voorgelegd. In de mededeling van de Commissie met betrekking tot staatssteun in de luchtvaartsector staat dan ook dat de geografische markt die met het oog op beperking van de effecten van steun op de concurrentie in aanmerking moet worden genomen ofwel een de gehele EER omvattende markt kan zijn ofwel een specifieke regionale markt die door een hoge mate van concurrentie wordt gekenmerkt⁽²²⁾, terwijl de Commissie bij de toepassing van de artikelen 85 en 86 van het Verdrag op de burgerluchtvaartmarkten voor een deel analyses per lijn verricht⁽²³⁾.
- (22) Het arrest van het Gerecht van 25 juni 1998 bevestigt de geldigheid van deze aanpak. In de beschikking van 1994 heeft de Commissie niet de situatie per lijn binnen de EER bekeken, maar heeft zij voor een globale aanpak gekozen en heeft zij de mededingingspositie van Air France op het geheel

⁽²²⁾ Zie voetnoot 11, punt V.2.38.4.

⁽²³⁾ Arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 11 april 1989, zaak 66/86, Ahmed Saeed Flugreisen en Silver Line Reisebüro/Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs, I Jurispr. 1989, blz. 803, r.o. 40 t/m 46. Arrest van het Gerecht van 19 mei 1994, zaak T-2/93, Air France/Commissie, Jurispr. 1994, blz. II-323, r.o. 45 en 80 t/m 85. Beschikking 92/213/EEG van de Commissie, British Midland/Aer Lingus (PB L 96 van 10.4.1992, blz. 34); Air France/Sabena (PB C 272 van 21.10.1992); van 27 november 1992, British Airways/TAT (PB C 326 van 11.12.1992); van 20 juli 1995, Swissair/Sabena (PB C 200 van 4.8.1995, blz. 10); Beschikking 96/180/EG, LH/SAS (PB L 54 van 5.3.1996, blz. 28).

⁽²⁰⁾ Arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 15 mei 1997, zaak C-278/1995 P, Siemens/Commissie, Jurispr. 1997, blz. I-2507, r.o. 23, dat het arrest van het Gerecht in zaak T-459/93, Jurispr. 1995, blz. II-1675, r.o. 48, bevestigt.

⁽²¹⁾ Er zij op gewezen dat het tot vervangingsinvesteringen uitgebreide begrip „bedrijfssteun” in de rechtspraak inzake Glaverbel en Deufil niet noodzakelijkerwijs hetzelfde is als het in de economische theorie ontwikkelde begrip.

van die markt beschouwd. Het Gerecht heeft het aldus door de Commissie ingenomen standpunt aanvaard, zowel wat de motivering (punt 269) als wat het principe betreft (punt 288). De Commissie is derhalve de mening toegedaan dat zij, wat de lijnen naar landen buiten de EER betreft, een soortgelijke globale analyse kan toepassen.

- (23) Ten aanzien voorts van de beperkingen die eventueel moeten worden opgelegd om de uit de steun voortvloeiende vervalsing van de mededinging of de aantasting van het handelsverkeer tussen de lidstaten binnen de perken te houden, wordt in de communautaire kaderregeling voor reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden bepaald dat het herstructureringsplan inkrimping van de productiecapaciteit moet omvatten, wanneer er een structurele overcapaciteit op de betrokken markt in de Gemeenschap bestaat. Wanneer er geen overcapaciteit is, liggen de zaken echter anders: „Indien er daarentegen geen sprake is van een structureel overschot van productiecapaciteit op een relevante markt in de Gemeenschap waarop de begunstigde actief is, zal de Commissie de goedkeuring van de steun gewoonlijk niet afhankelijk stellen van capaciteitsvermindering. Zij dient er echter wel van overtuigd te zijn dat de steun uitsluitend gebruikt zal worden om de levensvatbaarheid van de onderneming te herstellen en niet om de begunstigde in staat te stellen de productiecapaciteit tijdens de uitvoering van het herstructureringsplan uit te breiden, behalve in de mate waarin dit wezenlijk bijdraagt aan het herstel van de levensvatbaarheid zonder de mededinging daarbij buitensporig te vervalsen”⁽²⁴⁾. Deze benadering wordt bevestigd door de rechtspraak, die capaciteitsvermindering als een aanvaardbaar middel tegen concurrentievervalsing beschouwt⁽²⁵⁾. Ten aanzien van de evenredigheid van de eventueel op te leggen beperkende regelingen, geeft de rechtspraak toe dat er tussen de steunbedragen en de omvang van de productiecapaciteitsvermindering geen enkele precieze kwantitatieve relatie mag worden vastgesteld. De beoordeling van de Commissie blijft in dit opzicht niet beperkt tot een toetsing aan economische criteria, maar mag zich ook baseren „op een grote verscheidenheid aan politieke, economische of sociale overwegingen”, in het kader van de uitoefening van de discretionaire bevoegdheid van de Commissie⁽²⁶⁾.

- (24) Om in het onderhavige geval te voorkomen dat het handelsverkeer in een met het gemeenschappelijk belang strijdige mate wordt veranderd, verbindt de Commissie haar beschikking waarbij de steun wordt toegestaan, aan de voorwaarde dat onder meer de volgende toezeggingen worden nagekomen: dat de steun door Air France uitsluitend gebruikt wordt voor de herstructurering; dat het aantal vliegtuigen van Air France gedurende de

looptijd van het plan beperkt blijft tot 146; dat het ASK-aanbod van Air France binnen de EER gedurende de looptijd van het plan wordt beperkt; dat het Air France verboden wordt om gedurende de looptijd van het plan binnen de EER als prijsleider („price leader”) op te treden; dat bij het verlenen van vervoersrechten Air France geen voorkeursbehandeling krijgt; dat Air France tussen Frankrijk en de andere landen van de EER niet méér dan 89 geregelde verbindingen exploiteert. De voorwaarden van het geen voorkeursbehandeling geven bij het verlenen van verkeersrechten en de beperking van het aantal vliegtuigen tot 146 gelden voor alle verbindingen, met inbegrip van die met derde landen. Op grond van haar algemene beoordelingsbevoegdheid heeft de Commissie verkozen de overige voornoemde voorwaarden, met name het verbod op „price leadership” en de beperking van het ASK, niet uit te breiden tot de verbindingen met landen buiten de EER, en wel om de volgende drie redenen:

- het bestaan van uitgebreide garanties voor alle verbindingen;
- de concurrentievoorwaarden en het intracommunautair handelsverkeer werden in 1994 veel sterker beïnvloed door de ontwikkeling van de verbindingen binnen de EER dan door die met landen buiten de EER;
- uitbreiding van bovengenoemde voorwaarden tot de verbindingen met landen buiten de EER zou voornamelijk de maatschappijen van derde landen ten goede komen.

- (25) Ten aanzien van het eerste punt is de Commissie van mening dat de toezegging om de steun uitsluitend voor de herstructurering van Air France te gebruiken en de beperking van het aantal vliegtuigen al behoorlijke tegenprestaties voor de door Air France ontvangen steun vormen. Zoals hierboven is aangetoond, moet de kapitaalbreng van 20 miljard FRF beschouwd worden als zijnde uitsluitend gebruikt voor de schuldvermindering met uitsluiting van gebruik dat gericht is op toepassing van tarifieringspraktijken of andere methoden die tot verliezen kunnen leiden. Bovendien wordt gedurende de looptijd van het herstructureringsplan het aantal vliegtuigen beperkt tot 146, een cijfer dat ook nog een lichte daling van het totaal aantal stoelen meebrengt. In haar mededeling inzake staatssteun in de luchtvaartsector stelt de Commissie dat het met staatssteun gefinancierde programma „niet mag worden betoogd de capaciteit en het vervoersaanbod van de betrokken luchtvaartmaatschappij te verhogen ten nadele van haar directe Europese concurrenten” en dat het programma „in ieder geval niet < mag > leiden tot een uitbreiding van het aantal vliegtuigen of van de op de desbetreffende markten aangeboden capaciteit (aantal stoelen) die het groeitempo van de markt te boven gaat”⁽²⁷⁾.

⁽²⁴⁾ Zie voetnoot 15

⁽²⁵⁾ Zie voetnoot 19, r.o. 67.

⁽²⁶⁾ Arrest van het Gerecht van 24 oktober 1997, in zaak T-244/94, Wirtschaftsvereinigung Stahl/Commissie, Jurispr. 1997, blz. II-1963, r.o. 111, verwijzend naar het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 3 oktober 1985, in zaak 214/83, Duitsland/Commissie, Jurispr. 1985, blz. 3053, r.o. 33.

⁽²⁷⁾ Zie voetnoot 11, punt V.2.38.4).

(26) In de beschikking van 1994 was de Commissie van oordeel dat de Europese luchtvervoersmarkt niet door een crisis van structurele overcapaciteit getroffen was, en dat de situatie waarin de luchtvaartsector verkeerde, geen algehele capaciteitsvermindering rechtvaardigde. De redenering van de Commissie is op deze twee punten door het Gerecht aanvaard (punten 365 en 367 van het arrest). Hieraan dient nog te worden toegevoegd dat de burgerluchtvaart een van de sectoren is die de afgelopen vijftig jaar de sterkste groei op lange termijn heeft gekend, een groei die zich zelfs in de periode 1990-1994, toen het luchtvervoer de zwaarste crisis in zijn geschiedenis doormaakte, heeft voortgezet. Zoals de Commissie in de beschikking van 1994 heeft aangegeven, bedraagt de verwachte groei op lange termijn een 6 % per jaar. Tegen die achtergrond lijkt de lichte vermindering van het aantal vliegtuigstoelen van Air France gedurende de looptijd van het programma, die gelijkstaat met een bevrozing van haar productiecapaciteit, op zichzelf al een niet-geringe beperking, te meer daar er geen plannen bestaan voor samengaan met andere grote luchtvaartmaatschappijen. De ontwikkelingsprognoses inzake het door Air France verrichte luchtvervoer op de verbindingen met landen buiten de EER, die in april 1994 aan de Commissie zijn meegedeeld, geven voor elk van de grote wereldregio's een groei van het door Air France verrichte vervoer te zien die aanzienlijk lager ligt dan die voor alle luchtvervoer, gemeten in aantallen per kilometer vervoerde passagiers (bijv. [...] ⁽²⁸⁾ tegen [...] ⁽²⁸⁾ voor Noord-Amerika, [...] ⁽²⁸⁾ tegen [...] ⁽²⁸⁾ voor Zuid-Amerika, [...] ⁽²⁸⁾ tegen [...] ⁽²⁸⁾ voor de Azië/Pacific-zone enz.). Tenslotte is het risico dat Air France de steun gebruikt voor capaciteitsuitbreiding en om meer vliegtuigen op de verbindingen met derde landen in te zetten, in de praktijk zeer gering, aangezien enerzijds de capaciteit waarover Air France voor derde landen kan beschikken, in bilaterale overeenkomsten is vastgelegd, voor wijziging waarvan de instemming van het betrokken derde land nodig is, zoals hieronder aangegeven, terwijl anderzijds de op de lijnen binnen de EER gebruikte vliegtuigen voor de korte en middellange afstand moeilijk de langeafstands-vliegtuigen kunnen vervangen die op de intercontinentale verbindingen worden ingezet, welke een zeer groot deel van de verbindingen met landen buiten de EER vormen.

(27) Ten aanzien van het tweede punt dient eerst de algemene opmerking te worden gemaakt dat het logisch is dat de Commissie de beperkingen voor Air France vooral op de verbindingen binnen de EER oplegt, waar het effect van de steun verreweg het grootst is, aangezien het haar plicht is erop toe te zien dat dit het handelsverkeer niet zodanig

verandert dat het belang van de Gemeenschap wordt geschaad. Vervolgens moet worden onderstreept dat het op 1 januari 1993 in werking getreden „derde luchtvaartpakket” de luchtvaartmaatschappijen in de Gemeenschap alle vrijheid geeft om de door hen gewenste tarieven, frequenties en stoelencapaciteit op alle verbindingen binnen de EER aan te bieden. De exploitatievoorwaarden voor de verbindingen tussen de verschillende EER-landen enerzijds en de landen buiten de EER anderzijds zijn daarentegen voor het grootste deel nog in bilaterale overeenkomsten vastgelegd, die, behalve op enkele trans-Atlantische verbindingen, de aangeboden hoeveelheden en de mogelijkheden tot tariefwijzigingen strikt beperken. De risico's dat staatssteun voor financiering van concurrentievervalsende praktijken op de verbindingen binnen de EER wordt gebruikt, zijn natuurlijk veel groter dan op die met landen buiten de EER. In haar mededeling inzake staatssteun in de luchtvaartsector heeft de Commissie overigens ten aanzien van de betrekkingen met derde landen gezegd dat „de voorwaarden voor toegang tot de markt en de beperking van de concurrentie die in de meeste bilaterale overeenkomsten met derde landen zijn opgenomen, economisch van veel groter economisch belang <lijken> dan mogelijke overheidssteun” ⁽²⁹⁾.

(28) Zo bevat één derde van de bilaterale overeenkomsten tussen Frankrijk en niet-EER-landen een clausule die het aantal maatschappijen dat van Franse kant kan worden aangewezen, tot één beperkt. Nagenoeg al deze overeenkomsten bevatten een clausule die het aanbod (in termen van frequenties, stoelencapaciteit enz.) van de door elk van beide partijen aangewezen luchtvervoermaatschappij(en) („carriers”) geheel of gedeeltelijk beperkt. De door Frankrijk ondertekende overeenkomsten die geen specifieke beperking van het aanbod bevatten, zijn in aantal vrijwel te verwaarlozen. Een geval apart wordt gevormd door de Frans-Amerikaanse betrekkingen, want sinds de opzegging in 1992 van de luchtvaartovereenkomst waarin zij waren geregeld, moest de door elke maatschappij aangeboden capaciteit ieder luchtvaartseizoen van beide kanten worden goedgekeurd. Wat de tarieven betreft, die zijn volledig geregeld in het kader van de door Frankrijk gesloten overeenkomsten, aangezien hierop vrijwel steevast het beginsel van dubbele goedkeuring door de betrokken staten geldt ⁽³⁰⁾. Tenslotte beperken al die bilaterale overeenkomsten de mogelijkheden van aanwijzing tot die maatschappijen die in wezen in het bezit zijn van en in feite gecontroleerd worden door Franse onderdanen.

(29) Bij het geheel van verbindingen met landen buiten de EER, waarvan de exploitatie door de aan Air France verleende steun nadelig zou kunnen worden beïnvloed, moet een onderscheid gemaakt

⁽²⁸⁾ Deze voor publicatie bestemde versie van de onderhavige beschikking heeft een bewerking ondergaan om ervoor te zorgen dat vertrouwelijke gegevens niet openbaar worden gemaakt.

⁽²⁹⁾ Zie voetnoot 11, punt II.2.11.

⁽³⁰⁾ Zie de bundel gecodeerde samenvattingen van de bilaterale luchtvervoersovereenkomsten, gepubliceerd door de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (OACI).

worden tussen de rechtstreekse vluchten van Frankrijk naar landen buiten de EER en niet-rechtstreekse, via de „hub” van de Parijse luchthaven CDG verlopende vluchten van andere EER-landen naar landen buiten de EER.

- (30) Op de markten van de vluchten tussen Frankrijk en de landen buiten de EER is Air France in de praktijk geen rechtstreekse concurrent van andere niet-Franse communautaire maatschappijen wegens de door de bilaterale overeenkomsten opgelegde beperkingen wat de nationaliteit van de luchtvervoersmaatschappij („carriers”) betreft. De in veel overeenkomsten opgenomen clause waarbij slechts één maatschappij wordt aangewezen, staat bovendien de aanwijzing van met Air France concurrerende maatschappijen in de weg. In ieder geval, zelfs al zou een andere Franse maatschappij als gevolg van de voorwaarde die elke voorkeursbehandeling van Air France belet, met een aanbod op de markt willen komen, dan belemmeren de overige prijs- en hoeveelheidsbeperkingen in de bilaterale overeenkomsten de concurrentie in hoge mate. Met name dient te worden opgemerkt dat met het systeem van dubbele goedkeuring van de tarieven werkelijk het gevaar wordt weggenomen dat één van de aangewezen maatschappijen op een lijn buiten de Gemeenschap een agressief tariefbeleid gaat voeren, waardoor aan het verbod op „price leadership” elk nuttig effect zou worden ontnomen. Begrenzing van het capaciteitsaanbod van Air France op de verbindingen buiten de Gemeenschap zou al even weinig nut hebben, aangezien de prijsbeperkingen maken dat een maatschappij bij een sterke verhoging van haar stoelenaanbod op die verbindingen minder belang heeft, gesteld dat de bilaterale overeenkomsten zo'n verhoging toestaan. De sinds 1992 door de Franse en Amerikaanse autoriteiten uitgeoefende controle op de Noord-Atlantische markt, voor de intercontinentale vluchten vanuit Frankrijk verreweg de belangrijkste markt, is in de praktijk erop gericht aan de trend van stijgend capaciteitsaanbod paal en perk te stellen.

- (31) Op de markten voor indirecte vluchten, via CDG-Parijs, tussen andere EER-landen en de landen buiten de EER is er een bepaalde vorm van concurrentie tussen Air France en haar belangrijkste concurrenten in de Gemeenschap die ook „hubs” exploiteren. Ook hier gelden concurrentiebeperkende voorwaarden, vastgelegd in de beperkingsclausules van de bilaterale overeenkomsten tussen EER- en niet-EER-landen, waarvan de effecten reeds zijn uiteengezet. Deze overeenkomsten staan een zogeheten maatschappij van de „zesde lucht-vrijheid” over het algemeen niet toe om op tariefgebied als „price leader” op te treden. Bovendien zijn de betreffende diensten slechts gedeeltelijk substitueerbaar, aangezien een directe verbinding moeilijk te vergelijken is met een indi-

recte vlucht met bijbehorende wachttijd in „transit”, vaak met overstap op een ander vliegtuig, of verplaatsing naar een andere luchthaven met de aan bagagebehandeling verbonden risico's. De Commissie is van mening dat er op de beschouwde markten een zekere substitueerbaarheid tussen de „hub” Paris-CDG en andere „hubs” in de Gemeenschap is, wat de in lage tarieven geïnteresseerde reizigers, voornamelijk de toeristen, betreft. Deze substitueerbaarheid ligt daarentegen zeer laag bij de zakelijke reizigers, die vooral reistijd, stiptheid en servicekwaliteit belangrijk vinden. En het is vooral bij het zakelijke reizigerssegment waar de marges van de maatschappijen en de risico's van vervalsing van de mededinging door misbruik van de steun het grootst zijn.

- (32) Men mag ook niet vergeten dat de luchthaven Paris-CDG in 1994 geen efficiënte „hub” was met optimale verwerking van de golven van aankomende en vertrekkende vliegtuigen. In 1992 bedroeg voor passagiers van Air France de gemiddelde tijd van een aansluiting 2 uur en 48 minuten, en de dienstregeling van de maatschappij bood begin 1994 16 mogelijke aansluitingen voor elke binnenkomende vlucht tegenover 23 van Lufthansa in Frankfurt en 29 van de KLM in Amsterdam. Bovendien eindigen de meeste binnenlandse vluchten in Frankrijk op de luchthaven Orly, die op 40 km van de luchthaven Paris-CDG ligt, en de verbinding van Orly met CDG is slecht. Deze dubbele handicap doet afbreuk aan de „substitueerbaarheid” van de „hub” Paris-CDG. Daarom bedroeg het aantal passagiers van Air France die op doorreis waren van EER-landen (uitgezonderd Frankrijk) naar niet-EER-landen in 1991 en 1993 respectievelijk slechts ongeveer 4 % en 5 % van het aantal door de maatschappij vervoerde reizigers. Hieruit volgt dat het effect van de steun op het verkeersaanbod voor de „hub” Paris-CDG als zeer gering mag worden beschouwd. De positie van de kleine luchtvaartmaatschappijen die op de luchthaven Paris-CDG en de andere grote Europese „hubs” vliegen, zal derhalve geringe nadelige invloed ondervinden.

- (33) Wat het derde punt betreft, volgt uit hetgeen hierboven is gesteld over de in de bilaterale overeenkomsten opgelegde beperkingen op het gebied van toewijzing dat elke aan Air France opgelegde capaciteits- of prijsbeperking op de verbindingen tussen Frankrijk en niet-EER-landen voornamelijk aan buiten de EER gevestigde maatschappijen ten goede zal komen in de gevallen waarin de bilaterale overeenkomsten enige speelruimte toelaten. Op de markt voor trans-Atlantische verbindingen, waar Air France het al een aantal jaren moeilijk heeft tegenover beter presterende Amerikaanse maatschappijen, die in 1993 twee derde van die markt

in handen hadden, vormt de door de Franse maatschappij aangeboden capaciteitsbeperking zelfs een direct voordeel voor de maatschappijen aan gene zijde van de Atlantische Oceaan, aangezien de Franse autoriteiten de aan Air France opgelegde beperkingen niet in dezelfde mate voor de Amerikaanse maatschappijen kunnen doen gelden. Een dergelijke situatie zou niet in het gemeenschappelijk belang zijn, dat juist ontwikkeling van de burgerluchtvaart in de Gemeenschap vereist.

- (34) Indien de mogelijkheden voor Air France om haar prijzen of capaciteitsaanbod op de internationale vluchten vanuit Frankrijk aan te passen nog meer dan in de bilaterale overeenkomsten zouden worden beperkt, zou dat bovendien het herstelproces wel eens in gevaar kunnen brengen. Niet mag worden vergeten dat Air France, evenals KLM, British Airways, en Lufthansa, een communautaire luchtvaartmaatschappij is die over een internationaal net van verbindingen beschikt, dat zich vanuit het land van vestiging over alle werelddelen uitstrekt. Het bestaan van dit net en het logo „Air France” vormen twee van de voornaamste troeven voor de luchtvaartmaatschappij („carriers”), die met name op de trans-Atlantische verbindingen een steeds zwaardere concurrentie van maatschappijen in de niet-EER-landen ondervindt.

III. CONCLUSIE

- (35) Het bovenstaande beantwoordt aan de eis tot motivering op de twee punten waaraan het bij de beschikking van 1994 schortte wat de motivering betreft. Voor de overige punten verwijst de Commissie naar de overwegingen van de beschikking van 1994, die als een integrerend bestanddeel van de onderhavige beschikking moeten worden beschouwd, zonder dat het nodig is deze integraal hierin op te nemen.
- (36) De Commissie stelt ook vast dat met de vernietiging van de beschikking van 1994 de rechtsgrondslag is weggefallen voor de drie beschikkingen van 21 juni 1995, 24 juli 1996 en 16 april 1997 betref-

fende de betaling van de tweede en de derde tranche van de steun aan Air France. Daarom dient tegen de betaling van de desbetreffende tranches niet opnieuw bezwaar te worden gemaakt. De Commissie verwijst in dit geval naar de motivering van de op 5 juli 1995⁽³¹⁾, 31 juli 1996⁽³²⁾ en 10 juni 1997⁽³³⁾ aan de Franse autoriteiten gerichte brieven, welke eveneens als integrerend bestanddeel van de onderhavige beschikking dient te worden beschouwd,

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN:

Artikel 1

De steun die in het tijdvak 1994-1996 door de Franse staat aan Air France in de vorm van een in drie tranches uitgevoerde kapitaalverhoging van 20 miljard FRF is gegeven, is verenigbaar met de gemeenschappelijke markt en met de EER-Overeenkomst uit hoofde van artikel 92, lid 3, onder c), van het Verdrag en van artikel 61, lid 3 onder c), van de Overeenkomst, rekening houdende met de toezeggingen en voorwaarden in de, in deel I van de onderhavige beschikking weergegeven artikelen 1 en 2 van Beschikking 94/653/EG.

Artikel 2

De Commissie verzet zich niet tegen de in 1995 en 1996 uitgevoerde betaling van de tweede en de derde tranche van de kapitaalverhoging van Air France.

Artikel 3

Deze beschikking is gericht tot de Franse Republiek.

Gedaan te Brussel, 22 juli 1998.

Voor de Commissie

Neil KINNOCK

Lid van de Commissie

⁽³¹⁾ PB C 295 van 10. 11. 1995, blz. 2.

⁽³²⁾ PB C 374 van 11. 12. 1996, blz. 9.

⁽³³⁾ PB C 374 van 10.12.1997, blz. 6 (incorporering van het tot dan toe geblokkeerde bedrag van 1 miljard FRF in het kapitaal).