

ARREST VAN HET GERECHT (Tweede kamer — uitgebreid)

25 juni 1998 *

In de gevoegde zaken T-371/94 en T-394/94,

British Airways plc, vennootschap naar Engels recht, gevestigd te Hounslow (Verenigd Koninkrijk),

Scandinavian Airlines System Denmark-Norway-Sweden, vennootschap naar Deens recht, naar Noors recht en naar Zweeds recht, gevestigd te Stockholm,

Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV, vennootschap naar Nederlands recht, gevestigd te Amstelveen (Nederland),

Air UK Ltd, vennootschap naar Engels recht, gevestigd te Stansted (Verenigd Koninkrijk),

Euralair International, vennootschap naar Frans recht, gevestigd te Bonneuil (Frankrijk),

TAT European Airlines, vennootschap naar Frans recht, gevestigd te Tours (Frankrijk),

* Procestaal: Engels.

vertegenwoordigd door R. Subiotto, solicitor, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van Elvinger, Hoss en Prussen, advocaten aldaar, Côte d'Eich 15,

verzoeksters in zaak T-371/94,

en

British Midland Airways Ltd, vennootschap naar Engels recht, gevestigd te Castle Donington (Verenigd Koninkrijk), vertegenwoordigd door K. F. Bodley, Solicitor, en K. Adamantopoulos, advocaat te Athene, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van A. Kronshagen, advocaat aldaar, Boulevard de la Foire 12,

verzoekster in zaak T-394/94,

ondersteund door

Koninkrijk Zweden, vertegenwoordigd door S. Sandström, als gemachtigde,

Koninkrijk Noorwegen, vertegenwoordigd door M. Tveiten, als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg op het consulaat van Noorwegen, Boulevard Royal 3,

Maersk Air I/S, vennootschap naar Deens recht, gevestigd te Dragør (Denemarken),

en

Maersk Air I/S, vennootschap naar Engels recht, gevestigd te Birmingham (Verenigd Koninkrijk), vertegenwoordigd door R. O'Sullivan en P. Wareham, Solicitors, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van Arendt en Medernach, advocaten aldaar, Rue Mathias Hardt 8-10,

interveniënten in zaak T-371/94,

Koninkrijk Denemarken, vertegenwoordigd door P. Biering, afdelingshoofd bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Deense ambassade, Boulevard Royal 4,

Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, vertegenwoordigd door J. E. Collins, van het Treasury Solicitor's Department, als gemachtigde, en R. Plender, QC, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter ambassade van het Verenigd Koninkrijk, Boulevard Roosevelt 14,

interveniënten in de twee zaken,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door N. Khan en B. Smulders, leden van haar juridische dienst, als gemachtigden, bijgestaan door A. Barav, Barrister bij de balie van Engeland en Wales en advocaat te Parijs, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij C. Gómez de la Cruz, lid van haar juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verweerster,

ondersteund door

Franse Republiek, vertegenwoordigd door M. Perrin de Brichambaut, directeur juridische zaken bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, en E. Belliard, C. de Salins en J.-M. Belorgey, respectievelijk adjunct-directeur, onderdirecteur en chargé de mission bij de directie juridische zaken van dit ministerie, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Franse ambassade, Boulevard Joseph II 8 B,

en

Compagnie nationale Air France, vennootschap naar Frans recht, gevestigd te Parijs, vertegenwoordigd door O. d'Ormesson, advocaat te Parijs, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van J. Loesch, advocaat aldaar, Rue Goethe 11,

intervenienten,

betreffende een beroep tot nietigverklaring van beschikking 94/653/EG van de Commissie van 27 juli 1994 betreffende de aangekondigde kapitaalverhoging van Air France (PB L 254, blz. 73),

wijst

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Tweede kamer — uitgebreid),

samengesteld als volgt: C. W. Bellamy, kamerpresident, K. Lenaerts, C. P. Briët, A. Kalogeropoulos en A. Potocki, rechters,

griffier: J. Palacio González, administrateur

gezien de stukken en na de mondelinge behandeling op 6 en 7 mei 1997,

het navolgende

Arrest

De aan de beroepen en procedures ten grondslag liggende feiten

De administratieve procedure

- 1 Bij brief van 18 maart 1994 brachten de Franse autoriteiten de Commissie overeenkomstig artikel 93, lid 3, EG-Verdrag op de hoogte van hun voornemen om 20 miljard FF in te brengen in het kapitaal van de Compagnie nationale Air France (hierna: „Air France”). Bij deze kennisgeving was een herstructureringsplan met als titel „Projet pour l’entreprise” (hierna: „Projet”) gevoegd.

- 2 Na een bijeenkomst met vertegenwoordigers van Air France en van de Franse regering en na met deze laatsten een aantal brieven te hebben gewisseld, leidde de Commissie de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag in. Zij stelde de Franse autoriteiten daarvan in kennis bij een brief van 30 mei 1994, die op 3 juni 1994 in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* werd bekendgemaakt (PB C 152, blz. 2; hierna: „mededeling van 3 juni 1994”).

- 3 In die mededeling gaf de Commissie als haar mening te kennen, dat de voorgenomen kapitaalverhoging staatssteun vormde, doch zij wees erop, dat zij moest onderzoeken, of het steunvoornemen het handelsverkeer zodanig ongunstig beïnvloedt dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad. In dit verband heeft de Commissie onder meer overwogen:
- dat de economische realiteit gebiedt dat rekening wordt gehouden met de economische situatie en vooruitzichten van de gehele groep Air France;
 - dat zij moet nagaan welke gevolgen de steun heeft voor de concurrentiepositie van Air France op de internationale en binnenlandse routes waarop deze met andere Europese luchtvaartmaatschappijen concurreert.
- 4 Daarop zonden de Franse autoriteiten de Commissie een aantal brieven en namen zij met vertegenwoordigers van Air France deel aan een aantal door de Commissie georganiseerde bijeenkomsten. Tegen 4 juli 1994 ontving de Commissie de opmerkingen van 23 belanghebbende partijen, waaronder het Koninkrijk Denemarken, het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, het Koninkrijk Zweden, het Koninkrijk Noorwegen, de Vereniging van de Luchtvaartmaatschappijen van de Europese Gemeenschap (hierna: „ACE”) en een groot aantal Europese luchtvaartmaatschappijen, waaronder verzoeksters.
- 5 De meeste belanghebbende partijen deelden de twijfel van de Commissie omtrent de geoorloofdheid van de betrokken steun. Hun voornaamste bezwaren waren onder meer de volgende:
- de steun zou niet alleen ten goede komen aan Air France, maar aan de gehele groep;
 - de steun zou tot overkapitalisatie van de groep Air France leiden;

- de aankoop van zeventien nieuwe vliegtuigen voor 11,5 miljard FF zou onaanvaardbaar zijn;
- de beoordeling van de verenigbaarheid van de steun met de gemeenschappelijke markt zou niet enkel vanuit het oogpunt van de ontwikkeling van de ontvanger van de steun mogen gebeuren;
- in geval van goedkeuring van de steun zou aan Air France een drastische capaciteitsvermindering moeten worden opgelegd.

- 6 De opmerkingen van de belanghebbende partijen werden aan de Franse autoriteiten meegedeeld. Deze hebben daarop geantwoord bij een brief die op 13 juli 1994 aan de bevoegde diensten van de Commissie werd voorgelegd. Op 14 juli 1994 zond de Franse eerste minister het bevoegde lid van de Commissie een brief waarin hij de toezeggingen van zijn regering voor het geval van goedkeuring van het Project uiteenzette. Op 18 juli 1994 deed de Franse regering nog twee aanvullende toezeggingen. Ten slotte hebben de Franse autoriteiten de Commissie op 26 juli 1994 aanvullende informatie verstrekt.

De bestreden beschikking

- 7 Op 27 juli 1994 gaf de Commissie beschikking 94/653/EEG betreffende de aangekondigde kapitaalverhoging van Air France (PB L 254, blz. 73; hierna: „bestreden beschikking”), die kan worden samengevat als volgt.
- 8 Na de structuur van de groep Air France (die zich bezighoudt met luchtvervoer, hotellerie, vakantiereizen, catering, onderhoud van vliegtuigen en opleiding van piloten) te hebben beschreven, wijst de Commissie erop, dat deze groep samen met British Airways en Lufthansa tot de drie grootste Europese luchtvaartmaatschappijen behoort. Sedert het begin van 1990 voerde zij een beleid van participatie in andere luchtvaartmaatschappijen (UTA, Air Inter, Sabena en CSA) met name om

haar greep op de binnenlandse markt te verstevigen en de concurrentie op de internationale routes het hoofd te bieden. De groep Air France zou een programma van modernisering en uitbreiding van haar vloot hebben opgezet, dat werd gefinancierd met leningen waarvan de financiële lasten negatieve gevolgen hadden voor het eindresultaat van de groep, hetgeen in 1990 een eerste verlies van 717,2 miljoen FF opleverde. In die situatie zou de groep Air France verschillende herstructureringsplannen hebben opgesteld, die evenwel alle zijn mislukt.

- 9 Kortom, de Commissie stelt vast dat de groep Air France zich in een zeer ernstige financiële en economische crisis bevindt: na in 1992 een verlies van 3,2 miljard FF te hebben geleden, zou zij in 1993 voor de vierde achtereenvolgende keer een negatief resultaat hebben behaald, dat in dat jaar opliep tot 8,4 miljard FF. De afgelopen drie jaar zou de situatie van de groep voortdurend zijn verslechterd. De kloof tussen de groep Air France en haar concurrenten zou nog zijn toegenomen door de slechte resultaten van 1993, die vooral te wijten zouden zijn aan de lage productiviteit, de hoge exploitatiekosten en de zware financiële lasten.
- 10 Vervolgens beschrijft de Commissie de grote lijnen van het Projet om „van Air France een echt bedrijf te maken”. Deze doelstelling diende in de periode van 1 januari 1994 tot 31 december 1996 te worden verwezenlijkt door verlaging van kosten en financiële uitgaven, wijziging van het productconcept en beter gebruik van de middelen, reorganisatie van de onderneming en deelneming van de werknemers.
- 11 In dit verband verklaart de Commissie onder meer, dat het aantal vliegtuigen die tijdens de herstructureringsperiode dienden te worden geleverd, zal worden teruggebracht van 22 naar 17 en dat de overeenkomstige investering aldus 11,5 miljard FF zal bedragen. De actieve vloot (145 vliegtuigen) zou slechts met één vliegtuig worden uitgebreid en het aantal zitplaatsen zou iets worden verminderd. Air France zou bovendien haar vloot rationaliseren door een aantal vliegtuigen van de hand te doen. De heterogeniteit van haar vloot (24 verschillende vliegtuigtypes of -versies) zou immers een van de redenen zijn waarom haar exploitatiekosten zo hoog oplopen. Verder zou Air France haar netwerk vereenvoudigen, de frequenties

op de winstgevende routes verhogen, de langeafstandsvluchten ontwikkelen, marginale routes afschaffen en zich concentreren op de routes met goede groei-vooruitzichten. Op sociaal gebied zou het Projet onder meer voorzien in de vermindering van het personeelsbestand met 5 000 personeelsleden, de bevrozing van de lonen (onder voorbehoud van een nieuw onderzoek) en een blokkering van de bevorderingen. Verder zou Air France worden geherstructureerd in elf exploitatiecentra. Elk centrum zou zijn eigen activa krijgen en verantwoordelijk zijn voor zijn eigen financiële resultaten. De uitvoering van het Projet zou worden gefinancierd door de kapitaalverhoging en de verkoop van activa die niet tot de kernactiviteiten behoren.

- 12 De Commissie wijst erop, dat tijdens haar onderhandelingen met de Franse regering deze laatste een aantal toezeggingen heeft gedaan betreffende de uitvoering van het Projet en het gebruik van het in Air France ingebrachte kapitaal. De kapitaalverhoging zou in drie tranches worden verricht: 10 miljard FF in 1994, 5 miljard FF in 1995 en 5 miljard FF in 1996. Deze toezeggingen zijn in de vorm van voorwaarden opgenomen in het dispositief van de bestreden beschikking.
- 13 Op basis van bovengenoemde gegevens heeft de Commissie geoordeeld, dat de betrokken kapitaalbreng een staatssteun in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag en artikel 61, lid 1, van de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte (hierna: „EER-overeenkomst”) vormt die, gelet op de grote omvang van het Europese netwerk van Air France en de hevige concurrentie op de meeste routes waarop Air France vliegt, de mededinging binnen de EER vervalst. Wegens het internationale karakter van de burgerluchtvaart zou de steun bovendien het handelsverkeer tussen de EER-landen ongunstig beïnvloeden.
- 14 Na de toepasselijkheid van andere afwijkende bepalingen van het Verdrag en de EER-overeenkomst te hebben uitgesloten, gaat de Commissie na, in hoeverre is voldaan aan de criteria van artikel 92, lid 3, sub c, van het Verdrag en van artikel 61, lid 3, sub c, van de EER-overeenkomst.
- 15 Bij het onderzoek van de huidige situatie in de burgerluchtvaart komt de Commissie tot de bevinding, dat deze sector de in 1990 begonnen economische crisis lijkt

te hebben overwonnen. Ondanks positieve resultaten (toename van het passagiersvervoer) zouden een aantal Europese luchtvaartmaatschappijen nog steeds verlies lijden, en dit wegens de overcapaciteit op de markt. Toch zijn de vooruitzichten voor de Europese luchtvaartsector op middellange termijn tamelijk gunstig. Op grond van deze vooruitzichten mag worden aangenomen dat de overcapaciteit slechts een tijdelijk verschijnsel is. Om die redenen is de Commissie van mening, dat de markt geen structurele crisis van overcapaciteit kent en dat een algemene vermindering van de capaciteit in de luchtvaartsector dan ook niet gerechtvaardigd is.

- 16 Na het Projet te hebben beoordeeld, geeft de Commissie als haar mening te kennen, dat dit Projet de economische en financiële levensvatbaarheid van Air France kan herstellen en dat een echte herstructurering van Air France aan de ontwikkeling van de Europese luchtvaartsector zal bijdragen door de verbetering van zijn concurrentiepositie; zij zou zich dus verdragen met het gemeenschappelijk belang. In die context wordt in een voetnoot verwezen naar het actieprogramma van de Commissie „Een betere toekomst voor de burgerluchtvaart in Europa” [COM(94) 218].
- 17 Verder onderzoekt de Commissie, of de voorgenoemde steun in verhouding staat tot de herstructureringsbehoeften van Air France, en zij komt daarbij tot de bevinding, dat die maatregel zowel noodzakelijk als passend is om Air France in staat te stellen het herstructureringsplan tot een goed einde te brengen en opnieuw gezond te worden. Daartoe onderzoekt de Commissie de verschillende financieringseffecten die Air France tussen 1989 en 1993 heeft uitgegeven, en komt zij tot de conclusie, dat de schuldratio (schuld/eigen vermogen) eind 1996 1,12 zal bedragen. De balans van Air France zou immers de volgende structuur vertonen: eigen kapitaal = 18,65 miljard FF en schulden = 20,85 miljard FF. Deze ratio zou boven het gemiddelde in de burgerluchtvaart liggen, waar 1,5 als aanvaardbaar wordt beschouwd. De Commissie legt vervolgens uit dat, de steun buiten beschouwing gelaten, Air France haar financiële situatie kan verbeteren door onder meer het uitstellen van haar vliegtuigorders en de verkoop van activa. Wat het eerste punt betreft, wijst de Commissie erop, dat Air France reeds een aantal orders heeft uitgesteld; door verder uitstel zou de gemiddelde leeftijd van de vloot boven de tien jaar komen te liggen, hetgeen te hoog is voor een luchtvaartmaatschappij die streeft naar herstel van haar concurrentievermogen. Wat de verkoop van activa betreft, wijst de Commissie erop, dat slechts een klein aantal activa, zoals bijvoorbeeld Méridien, Sabena en Air Inter, voldoende geld zouden opbrengen. Sabena en Air Inter zouden essentiële bestanddelen van de luchtvaartactiviteiten van Air France

zijn. De verkoop van de overige activa zou reeds deel uitmaken van het Project en overigens niet tot een belangrijke vermindering van het steunbedrag leiden.

- 18 Bij het onderzoek, of de steunmaatregel de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt, niet zodanig verandert dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad, verwijst de Commissie naar de toezeggingen die de Franse regering tijdens de administratieve procedure heeft gedaan — met name naar de toezegging dat de steun uitsluitend ten goede zal komen aan Air France — en zij concludeert daaruit, dat deze toezeggingen haar bezorgdheid over de gevolgen van de steun grotendeels wegnemen, omdat zij het Air France zo goed als onmogelijk maken met de steun activiteiten van Air Inter te subsidiëren. De Commissie zou haar onderzoek van de gevolgen van de steun voor het handelsverkeer derhalve hebben beperkt tot Air France, de eigenlijke begunstigde van de steun.
- 19 De Commissie is van mening, dat deze toezeggingen de vrijheid van Air France ter zake van capaciteit, aanbod en prijsbeleid aanzienlijk beperken, en Air France beletten, een agressief prijsbeleid te voeren op alle routes die zij binnen de EER exploiteert. Tijdens de eerste vier maanden van 1994 zou Air France haar aanbod op de Europese markt overigens reeds met 6,4 % hebben verminderd ten opzichte van de overeenkomstige periode in 1993, terwijl het aanbod van alle Europese luchtvaartmaatschappijen gemiddeld met 3,8 % zou zijn gestegen. Doordat het aanbod van Air France verhoudingsgewijs achterblijft bij de marktgroei, zou haar marktaandeel binnen de EER afnemen ten gunste van de concurrenten. Daardoor zou de steunmaatregel het handelsverkeer niet zodanig beïnvloeden, dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad.
- 20 De Commissie wijst erop, dat zij voor het onderzoek van de gevolgen van de steunmaatregel in de EER ook rekening diende te houden met de toegenomen liberalisering in de luchtvervoersector in de Gemeenschap sedert de vaststelling in 1992 van een aantal verordeningen van de Raad, het zogenoemde „derde luchtvaartpakket”. In dit verband is de Commissie van oordeel, dat de opheffing van de maatregelen die Air France tegen concurrentie beschermen, een passende compensatie vormt, die het verlenen van met het gemeenschappelijk belang verenigbare steun rechtvaardigt.

- 21 Ten slotte is zij van mening, dat de negatieve gevolgen van de steun niet worden versterkt door de exploitatie van exclusieve rechten of door een voorkeursbehandeling van Air France, daar de Franse autoriteiten hebben toegezegd om, enerzijds, de verkeersverdelingsregels voor het Parijse luchthavensysteem zodanig te wijzigen dat zij niet meer discriminerend zijn, en anderzijds, erop toe te zien dat de aanpassingswerkzaamheden aan de terminals Orly-Zuid en Orly-West de concurrentieverhoudingen niet wijzigen ten nadele van de luchtvaartmaatschappijen die gebruik maken van de luchthaven Orly. Verder herinnert de Commissie eraan, dat zij op 27 april 1994 heeft besloten, dat Frankrijk de communautaire luchtvaartmaatschappijen uiterlijk vanaf 27 oktober 1994 moet toestaan hun verkeersrechten uit te oefenen op de routes Parijs (Orly)-Toulouse en Parijs (Orly)-Marseille.
- 22 Alles bij elkaar genomen is de Commissie van mening, dat het samenstel van de door de Franse autoriteiten gedane toezeggingen tegemoet komt aan de bezorgdheid die zij bij de inleiding van de administratieve procedure had geuit.
- 23 Volgens artikel 1 van de bestreden beschikking is de steun die in de periode 1994-1996 aan Air France in de vorm van een in drie tranches uitgevoerde kapitaalverhoging van 20 miljard FF zal worden gegeven en die voor de herstructurering van Air France overeenkomstig het Projet is bestemd, verenigbaar met de gemeenschappelijke markt en de EER-overeenkomst uit hoofde van artikel 92, lid 3, sub c, van het Verdrag en artikel 61, lid 3, sub c, van de Overeenkomst, op voorwaarde dat de Franse autoriteiten de zestien in dat artikel 1 genoemde toezeggingen nakomen.
- 24 Artikel 2 van de bestreden beschikking verbindt aan de storting van de tweede en de derde tranche van de steun de voorwaarde dat die toezeggingen worden nagekomen en dat het Projet en de doelstellingen daarvan daadwerkelijk worden gerealiseerd, teneinde te garanderen dat het bedrag van de steun verenigbaar blijft met de gemeenschappelijke markt. De Franse regering wordt gelast, vóór de storting van de tweede en de derde tranche van de steun in 1995 en 1996 bij de Commissie een verslag over de voortgang van het herstructureringsprogramma en de econo-

mische situatie van Air France in te dienen. De Commissie zal dan door onafhankelijke consultants laten controleren, of het plan naar behoren wordt uitgevoerd en of de aan de goedkeuring van de steun verbonden voorwaarden in acht worden genomen.

Procedures in rechte

- 25 In die omstandigheden hebben verzoeksters de onderhavige beroepen ingesteld. Deze zijn op 21 november respectievelijk 22 december 1994 ter griffie van het Gerecht ingeschreven.
- 26 De schriftelijke behandeling heeft een normaal verloop gehad.
- 27 Bij beschikkingen van de president van de uitgebreide Eerste kamer van het Gerecht van 10 maart, 8 mei en 12 juni 1995 zijn het Koninkrijk Denemarken, het Verenigd Koninkrijk, het Koninkrijk Zweden, het Koninkrijk Noorwegen, Maersk Air I/S en Maersk Air Ltd (hierna: „vennootschappen Maersk” of „Maersk”) toegelaten tot interventie ter ondersteuning van de conclusies van de respectieve verzoeksters.
- 28 Bij beschikkingen van de president van de uitgebreide Eerste kamer van het Gerecht van 12 juni 1995 is de Franse Republiek toegelaten tot interventie ter ondersteuning van de conclusies van verweerster.
- 29 Bij beschikkingen van het Gerecht (Eerste kamer — uitgebreid) van 12 juni 1995 is Air France toegelaten tot interventie ter ondersteuning van de conclusies van verweerster en is haar toegestaan, tijdens de mondelinge behandelingen in het Frans te pleiten.

- 30 Bij beschikking van het Gerecht is de rechter-rapporteur toegewezen aan de uitgebreide Tweede kamer, die derhalve met de zaak werd belast.
- 31 Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht (Tweede kamer — uitgebreid) besloten zonder voorafgaande instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan. Wel heeft het de partijen verzocht in hun pleidooien nader in de gaan op een aantal punten.
- 32 Ter terechtzitting van 6 en 7 mei 1997 zijn partijen gehoord in hun pleidooien en in hun antwoorden op de vragen van het Gerecht.
- 33 Op die terechtzitting heeft het Gerecht krachtens artikel 64 van zijn Reglement voor de procesvoering een maatregel tot organisatie van de procesgang getroffen en verzoeksters en de aan hun zijde tussengekomen partijen verzocht, de opmerkingen die zij tijdens de administratieve procedure bij de Commissie hadden ingediend, ter griffie neer te leggen voor zover deze nog niet aan het dossier waren toegevoegd. Daarop hebben British Airways plc (hierna: „British Airways”), TAT European Airlines (hierna: „TAT”), Scandinavian Airlines System Denmark-Norway-Sweden (hierna: „SAS”), Euralair international (hierna: „Euralair”) en Air UK Ltd (hierna: „Air UK”) op 8 mei 1997 hun opmerkingen ter griffie neergelegd. De opmerkingen van het Koninkrijk Denemarken, het Verenigd Koninkrijk, het Koninkrijk Zweden en het Koninkrijk Noorwegen waren reeds ter terechtzitting neergelegd.
- 34 Na de partijen daarover ter terechtzitting te hebben gehoord en bij gebreke van enig bezwaar daartegen, oordeelt het Gerecht (Tweede kamer — uitgebreid), dat de twee zaken dienen te worden gevoegd voor het arrest.

Conclusies van partijen

35 Verzoeksters concluderen in de twee zaken dat het het Gerecht behage:

— de bestreden beschikking nietig te verklaren;

— de Commissie in de kosten te verwijzen.

Verzoekster in zaak T-394/94 verzoekt het Gerecht bovendien, overeenkomstig de artikelen 64 en 65 van het Reglement voor de procesvoering maatregelen tot organisatie van de procesgang en maatregelen van instructie te gelasten, en de overlegging te eisen van alle dossiers en relevante bescheiden waarover de Commissie beschikt.

36 Het Verenigd Koninkrijk concludeert dat het het Gerecht behage:

— de bestreden beschikking nietig te verklaren;

— de Commissie te verwijzen in de kosten, daaronder begrepen die van het Verenigd Koninkrijk.

37 Het Koninkrijk Denemarken, het Koninkrijk Zweden en het Koninkrijk Noorwegen concluderen dat het het Gerecht behage:

— de bestreden beschikking nietig te verklaren.

38 De vennootschappen Maersk concluderen dat het het Gerecht behage:

— de bestreden beschikking nietig te verklaren;

— de Commissie te verwijzen in de kosten van hun interventie, voor zover het aan het Gerecht staat daarover uitspraak te doen.

39 De Commissie concludeert dat het het Gerecht behage:

— de beroepen te verwerpen;

— verzoeksters in de kosten te verwijzen;

— het Koninkrijk Denemarken, het Verenigd Koninkrijk, het Koninkrijk Zweden, het Koninkrijk Noorwegen en de vennootschappen Maersk in een deel van de kosten van de Commissie te verwijzen.

40 De Franse Republiek concludeert dat het het Gerecht behage:

— de beroepen te verwerpen.

41 De vennootschap Air France concludeert dat het het Gerecht behage:

— de beroepen te verwerpen;

— verzoeksters te verwijzen in de kosten, daaronder begrepen die welke Air France zijn opgekomen.

Ten gronde

- 42 Tot staving van hun beroepen voeren verzoeksters verschillende middelen aan, die kunnen worden gehergroepeerd als volgt. In de eerste groep middelen (I) verwijten zij de Commissie, dat zij de regels betreffende de in artikel 93, lid 2, van het Verdrag bedoelde administratieve procedure heeft geschonden door niet voldoende gegevens te verzamelen en/of door de belanghebbenden, waaronder verzoeksters, niet voldoende gegevens te verstrekken om hen in staat te stellen, op faire wijze te worden gehoord en de hun door de artikelen 93, lid 2, van het Verdrag en 62, lid 1, sub a, van de EER-overeenkomst verleende rechten daadwerkelijk uit te oefenen. Verder verwijten zij haar, dat zij geen onafhankelijke deskundigen heeft ingeschakeld om de verenigbaarheid van de omstreden steun met de artikelen 92, lid 3, sub c, van het Verdrag en 61, lid 3, sub c, van de EER-overeenkomst te beoordelen en niet alle maatregelen heeft genomen die nodig zijn om de juistheid van de door de Franse autoriteiten en Air France verstrekte gegevens na te gaan.
- 43 In de tweede groep middelen (II) verwijten verzoeksters de Commissie, dat zij een aantal fouten heeft begaan bij de toepassing van artikel 92, lid 3, sub c, van het Verdrag en artikel 61, lid 3, sub c, van de EER-overeenkomst. In dit verband wordt aan de Commissie allereerst verweten, dat zij het op het gebied van de staatssteun toepasselijke evenredigheidsbeginsel heeft geschonden door, ten eerste, ten onrechte toe te staan dat Air France zeventien nieuwe vliegtuigen aankoopt (A), ten tweede, ten onrechte de financiering van exploitatiekosten en operationele maatregelen van Air France toe te staan (B), ten derde de door Air France tussen 1989 en 1993 uitgegeven effecten verkeerd in te delen (C), ten vierde, de schuld-ratio van Air France onjuist te beoordelen (D) en ten vijfde, ten onrechte na te laten de verkoop van een aantal voor tegeldemaking in aanmerking komende activa van Air France te eisen (E). Verder verwijten verzoeksters de Commissie, dat zij ten onrechte heeft geoordeeld dat de steun was bestemd om de ontwikkeling van een economische activiteit te vergemakkelijken zonder de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt, zodanig te wijzigen dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad. Hun desbetreffende bezwaren zijn met name gericht tegen twaalf van de zestien voorwaarden die aan de beschikking houdende goedkeuring van de steun zijn verbonden. Ten slotte stellen verzoeksters, dat het herstructureringsplan uit verschillende oogpunten inadequaat is, en verwijten zij de Commissie, dat zij ten onrechte heeft geconcludeerd dat dit plan de economische levensvatbaarheid van Air France kon herstellen. In het kader van deze verschillende grieven verwijten verzoeksters de Commissie ook, dat zij de bestreden beschikking onvoldoende heeft gemotiveerd. In een laatste middel stelt verzoekster in zaak T-394/94, British Midland Airways Ltd (hierna: „British Midland”), schending van artikel 155 van het Verdrag.

I — *De middelen inzake het onregelmatig verloop van de administratieve procedure*

Summiere uiteenzetting van het betoog van partijen

- 44 Verzoekster in zaak T-394/94 betoogt, zakelijk weergegeven, dat de administratieve procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag een procedure op tegenspraak is, en dat de Commissie de belanghebbende partijen derhalve voldoende gegevens moet verstrekken om hen in staat te stellen de gevolgen die een steunmaatregel voor hen zou kunnen hebben, ten volle te beoordelen. In het onderhavige geval zou de mededeling van de Commissie van 3 juni 1994 ontoereikend zijn geweest. De Commissie zou inzonderheid

- de berekening van de 20 miljard FF niet hebben uitgelegd,
- met betrekking tot de aankoop van zeventien nieuwe vliegtuigen niet hebben aangegeven, welke types vliegtuigen zouden worden gekocht en uit welke types vliegtuigen de vloot bestond,
- de tekst van het herstructureringsplan niet hebben meegedeeld,
- niet hebben uitgelegd, waarop de berekening van een productiviteitsstijging van Air France met 30 of 33,3 % was gebaseerd,
- niet hebben aangegeven, hoeveel de voorgestelde vrijwillige uittredingen zouden kosten,
- geen details hebben verstrekt over de activa van Air France en evenmin hebben aangegeven, welk percentage van de activa betrekking heeft op de kernactiviteiten en welk percentage op de andere activiteiten,
- de waarde van de hotelketen Méri­dien niet hebben aangegeven,

- geen details hebben verstrekt over de waarde van de participaties van Air France in Air Inter, in Sabena of in andere maatschappijen en evenmin hebben uitgelegd, waarom deze activa niet werden beschouwd als activa die niet tot de kernactiviteiten behoren,
- geen details hebben verstrekt over het netwerkplan van Air France teneinde een berekening van de gevolgen die dit eventueel voor de mededinging zou hebben, mogelijk te maken,
- geen details hebben verstrekt over de „nieuwe producten” die Air France van plan is op de markt te brengen, teneinde een beoordeling van de gevolgen daarvan voor de mededinging mogelijk te maken,
- bij de vaststelling van de bestreden beschikking niet hebben beschikt over de jaarrekeningen van Air France,
- niet hebben uitgelegd, waarom zij niet had verzocht om mededeling van essentiële gegevens voor de vaststelling van een met redenen omklede beschikking over de verenigbaarheid van de steun met de gemeenschappelijke markt,
- geen rekening hebben gehouden met de dochtermaatschappijen, en met name met Air Inter, doordat het herstructureringsplan uitsluitend betrekking had op Air France,
- niet hebben uitgelegd, hoe de voorstellen voor een verdere expansie van Air France konden worden verzoend met de doelstellingen van het Verdrag, met name gelet op de mislukking van de twee eerdere kapitaalbrengen voor een bedrag van 5,8 miljard FF.

45 In haar tijdens de administratieve procedure bij de Commissie ingediende opmerkingen had British Midland de meeste bovengenoemde punten reeds aan de orde gesteld en had zij de Commissie met name verzocht, haar inzage te geven van het door Air France voorgelegde herstructureringsplan, omdat zij zonder een dergelijke inzage niet over voldoende gegevens zou beschikken om zich op nuttige wijze over het steunvoornemen te kunnen uitspreken.

- 46 Verzoeksters in zaak T-371/94 zijn ook van mening, dat de in de mededeling van 3 juni 1994 vervatte gegevens ontoereikend waren. Nauwkeuriger gegevens omtrent het voornemen van Air France om de frequentie op de winstgevende routes te verhogen, de langeafstandsvluchten te ontwikkelen, marginale routes af te schaffen en zich te concentreren op de routes met goede groeivoorzichten, zouden verzoeksters in staat hebben gesteld, de Commissie te helpen bij de beoordeling van deze aspecten van het herstructureringsplan. De Commissie zou met name niets hebben gezegd over de redenen waarom Air France meende zeventien nieuwe toestellen te moeten aankopen, waardoor de belanghebbende partijen de Commissie niet de gegevens hebben kunnen verstrekken die deze nodig had om dit aspect van de zaak met zorg en opartijdigheid te kunnen onderzoeken.
- 47 Verder wijzen zij erop, dat in de mededeling niet wordt gesproken over de gebruikte meeteenheid, die wordt uitgedrukt in „Equivalent Revenue Passenger Kilometer” (hierna: „ERPK”). Zij zouden voor het eerst in de bestreden beschikking zijn geconfronteerd met deze meeteenheid, die specifiek voor Air France was ontworpen en voor de berekening van hun eigen huidige en toekomstige productiviteit was gehanteerd.
- 48 Voorts merken zij op, dat de Commissie in de Franse taalversie van de mededeling de passage over een eventuele overkapitalisatie van Air France had moeten controleren. Waar in de Engelse taalversie sprake is van het overbrengen van de ORA (converteerbare obligaties) en de TSDI (achtergestelde schuldbewijzen van onbepaalde duur) „from the side of the debts into the equity” is dit in de Franse taalversie vertaald door het overbrengen „du passif vers l’actif”. Deze vertaalfout heeft het voor derden die de Franse taalversie gebruikten, moeilijker gemaakt ter zake dienende opmerkingen te formuleren.
- 49 Ten slotte zijn zij van mening, dat de Commissie zich wegens de ingewikkeldheid van de zaak had moeten laten bijstaan door onafhankelijke deskundigen op het gebied van economie, financiën en beheer van luchtvervoer. Blijkens artikel 2 van de bestreden beschikking, volgens hetwelk vóór de storting van de tweede en de derde tranche van de steun onafhankelijke consultants moeten worden geraadpleegd, erkent de Commissie zelf, dat het absoluut noodzakelijk is de correcte uit-

voering van het herstructureringsplan door externe deskundigen te laten controleren. Zij geeft derhalve stilzwijgend toe, dat zij niet over voldoende technische kennis beschikt om die controle zelf te verrichten.

- 50 Verzoeksters in de twee zaken zijn van mening, dat de Commissie de bestreden beschikking overhaast heeft vastgesteld en dat dit zich niet verdraagt met de eerbiediging van de fundamentele rechten van verzoeksters en van de andere belanghebbende partijen. Tussen het verstrijken van de termijn waarbinnen de belanghebbende partijen hun opmerkingen moesten indienen, en de vaststelling van de bestreden beschikking zijn immers slechts zestien werkdagen verstreken, hetgeen een uitzonderlijk korte termijn is voor het analyseren, bespreken en beslechten van de ingewikkelde problemen die het omstreden steunvoornemen opwerpt. Tussen de datum van de inleiding van de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag en de datum van de vaststelling van de bestreden beschikking (3 juni en 27 juli 1994) zouden 37 werkdagen zijn verstreken, hetgeen veel minder is dan de gemiddelde termijn in soortgelijke zaken.
- 51 Het Koninkrijk Denemarken heeft er ter terechtzitting aan herinnerd, dat het de Commissie tijdens de administratieve procedure vergeefs had gevraagd, het antwoord van de Franse regering op de mededeling van 3 juni 1994 aan de andere lidstaten mee te delen om hen in staat te stellen hun opmerkingen in te dienen alvorens de Commissie haar beschikking geeft.
- 52 De Commissie antwoordt hierop, dat de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag geen debat met de belanghebbende derden eist. Dezen zouden niet kunnen eisen, dat zij op dezelfde wijze worden behandeld als degene tot wie de eindbeschikking is gericht. De Commissie verwijst dienaangaande naar de rechtspraak op het gebied van de mededinging, volgens welke de procedurele rechten van de klagers niet even uitgebreid zijn als het recht van verweer van de ondernemingen waartegen het onderzoek van de Commissie is gericht.
- 53 Aangaande de mededeling waarmee de procedure van artikel 93, lid 2, wordt ingeleid, merkt de Commissie op, dat deze enkel tot doel heeft, van de belanghebben-

den gegevens te verkrijgen om haar bij haar verdere werkzaamheden voor te lichten. In het onderhavige geval zouden in de mededeling van 3 juni 1994 alle aspecten zijn genoemd waaromtrent zij opmerkingen wilde krijgen om zich over het door de Franse autoriteiten aangemelde steunvoornemen te kunnen uitspreken. In die mededeling zou zij alle gegevens hebben verstrekt die de belanghebbende partijen nodig hebben om hun standpunt te bepalen.

- 54 Meer algemeen is de Commissie van mening, dat zij in haar mededeling enkel de gegevens kon opnemen waarover zij ten tijde van de bekendmaking ervan beschikte en die niet irrelevant zijn en evenmin onder het beroeps- of zakengeheim vallen. Een mededeling krachtens artikel 93, lid 2, zou overigens niet tot doel hebben, een definitief standpunt bekend te maken, maar enkel vragen willen opwerpen. Aangaande de talrijke gegevens die volgens verzoeksters in de mededeling van 3 juni 1994 hadden moeten voorkomen, merkt de Commissie op, dat de meeste van die punten hetzij onder het zakengeheim vielen, hetzij geen twijfel deden rijzen die aanvullende inlichtingen vereiste.
- 55 Met betrekking tot de onderzoekstermijn herinnert de Commissie eraan, dat het omstreden steunvoornemen op 18 maart 1994 bij haar is aangemeld en dat de bestreden beschikking op 27 juli 1994, 131 dagen later, is vastgesteld. Tussen die twee data is nagenoeg evenveel tijd verlopen als in soortgelijke zaken [beschikking 91/555/EEG van de Commissie van 24 juli 1991 inzake het voornemen van de Belgische regering om steun te verlenen aan de communautaire luchtvaartmaatschappij Sabena (PB L 300, blz. 48; hierna: „beschikking Sabena”); beschikking 94/118/EG van de Commissie van 21 december 1993 betreffende steun die Ierland voornemens is te verlenen aan het Aer Lingus concern (PB 1994, L 54, blz. 30; hierna: „beschikking Aer Lingus”); beschikking 94/698/EG van de Commissie van 6 juli 1994 betreffende kapitaalverhoging, kredietgaranties en een bestaande belastingvrijstelling voor TAP (PB L 279, blz. 29; hierna: „beschikking TAP”)]. Dat het hier gaat om een termijn van normale duur zou overigens worden bevestigd door artikel 10, lid 3, van verordening (EEG) nr. 4064/89 van de Raad van 21 december 1989 betreffende de controle op concentraties van ondernemingen (PB L 395, blz. 1; hierna: „verordening nr. 4064/89”), volgens hetwelk de beschikking waarbij een aangemelde concentratie verenigbaar met de gemeenschappelijke markt wordt verklaard, binnen vier maanden moet worden gegeven.

- 56 Ten slotte is de Commissie van mening, dat zij juridisch niet verplicht is externe deskundigen te raadplegen alvorens een beschikking te geven.

Beoordeling door het Gerecht

Algemene opmerkingen

- 57 Om te beginnen zij eraan herinnerd, dat het omstreden steunvoornemen door de Franse autoriteiten officieel is aangemeld bij de Commissie, die nadat zij had besloten de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag in te leiden, gehouden was „de belanghebbenden [aan te manen] hun opmerkingen te maken” alvorens uitspraak te doen over dit voornemen.
- 58 Aangaande het doel van laatstgenoemde zinsnede van artikel 93, lid 2, dient er vervolgens aan te worden herinnerd, dat volgens de rechtspraak van het Hof deze bepaling enerzijds tot doel heeft de Commissie te verplichten, ervoor te zorgen dat alle potentiële belanghebbenden op de hoogte worden gebracht en in de gelegenheid worden gesteld, hun opmerkingen te doen gelden (arrest van 14 november 1984, Intermills/Commissie, 323/82, Jurispr. blz. 3809, punt 17), en anderzijds, de Commissie in staat te stellen zich voor haar beschikking volledig over alle relevante aspecten van de zaak te laten voorlichten (arrest van 20 maart 1984, Duitsland/Commissie, 84/82, Jurispr. blz. 1451, punt 13).
- 59 Wat inzonderheid de op de Commissie rustende verplichting om de belanghebbenden te informeren betreft, heeft het Hof geoordeeld, dat de bekendmaking van een mededeling in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* een passend middel is om alle belanghebbenden op de hoogte te brengen van het feit dat een procedure is ingeleid (arrest Intermills/Commissie, reeds aangehaald, punt 17), doch het heeft daarbij gepreciseerd, dat „deze mededeling er evenwel slechts toe

strekt, bij de belanghebbenden alle inlichtingen ter voorlichting van de Commissie met het oog op haar toekomstig beleid in te winnen” (arrest van 12 juli 1973, Commissie/Duitsland, 70/72, Jurispr. blz. 813, punt 19). Het Gerecht heeft zich aangesloten bij deze rechtspraak, die de belanghebbenden vooral de rol van informatiebron voor de Commissie in het kader van de administratieve procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag toekent (arrest van 22 oktober 1996, Skibs-vaerftsforeningen e. a./Commissie, T-266/94, Jurispr. blz. II-1399, punt 256).

- 60 Hieruit volgt, dat de belanghebbenden zich niet kunnen beroepen op een recht van verweer als hetgeen is toegekend aan personen tegen wie een procedure is ingeleid (zie, in die zin, het in een mededingingszaak gewezen arrest van het Hof van 17 november 1987, BAT en Reynolds/Commissie, 142/84 en 156/84, Jurispr. blz. 4487, punten 19 en 20, en arrest Hof van 21 maart 1990, België/Commissie, C-142/87, Jurispr. blz. I-959, punt 46), maar enkel het recht hebben om gelet op de omstandigheden van het concrete geval op passende wijze bij de administratieve procedure te worden betrokken.
- 61 De omvang van het recht op deelneming en informatie waarover de belanghebbenden in het kader van een krachtens artikel 93, lid 2, van het Verdrag ingeleide administratieve procedure beschikken, kan evenwel om twee redenen worden beperkt.
- 62 Enerzijds kan de Commissie wanneer, zoals in het onderhavige geval, een lidstaat een steunvoornemen met justificatoire bescheiden aanmeldt en de bevoegde diensten van de Commissie vervolgens een aantal gesprekken hebben met de ambtenaren van de betrokken lidstaat, reeds behoorlijk wat informatie hebben verkregen die slechts over een gering aantal punten twijfel laat bestaan welke kan worden weggewerkt door van de belanghebbenden afkomstige inlichtingen. Voor zover de gesprekken tussen de lidstaat en de Commissie betrekking hebben op de details van het steunvoornemen, op de economische en financiële situatie van de begunstigde onderneming en op de mededingingssituatie en de interne werking van deze onderneming, gaan zij immers noodzakelijkerwijs veel dieper dan de gesprekken met de belanghebbende partijen. Bijgevolg kon de Commissie ermee volstaan, in haar mededeling in het Publicatieblad aan de belanghebbenden algemene inlichtin-

gen over de wezenlijke onderdelen van het steunvoornemen te verstrekken en zich verder te concentreren op de punten waaromtrent zij nog enige twijfel had.

- 63 Anderzijds is de Commissie ingevolge artikel 214 van het Verdrag gehouden, inlichtingen die naar hun aard onder de geheimhoudingsplicht vallen, zoals met name gegevens betreffende de interne werking van de begunstigde onderneming, niet aan de belanghebbenden openbaar te maken. Op dit punt verschilt de situatie van de belanghebbenden niet van die van de klagers in mededingingszaken, aan wie volgens de rechtspraak van het Hof geen zakengeheimen mogen worden meegegeeld (arrest BAT en Reynolds/Commissie, reeds aangehaald in punt 60, punt 21).
- 64 Het beperkte karakter van bovengenoemd recht op deelneming en informatie, welk recht slechts betrekking heeft op het verloop van de administratieve procedure, is niet in tegenspraak met de krachtens artikel 190 van het Verdrag op de Commissie rustende verplichting om de eindbeschikking waarbij zij het steunvoornemen goedkeurt, te voorzien van een toereikende motivering waarin wordt ingegaan op alle belangrijke grieven die de door deze beschikking rechtstreeks en individueel geraakte belanghebbenden, hetzij eigener beweging, hetzij als reactie op door de Commissie verstrekte inlichtingen, hebben geformuleerd. Zelfs al zou de Commissie er in een concreet geval op geldige wijze de voorkeur aan kunnen geven andere informatiebronnen te benutten en daardoor het belang van de deelneming van de belanghebbenden te verminderen, dit ontslaat haar niet van de verplichting om haar beschikking van een passende motivering te voorzien (zie hierna punt 96).
- 65 Tegen de achtergrond van deze beginselen dienen de gestelde onregelmatigheden in het verloop van de administratieve procedure te worden onderzocht, met dien verstande dat niet wordt betwist, dat verzoeksters, de aan hun zijde tussengekomen partijen en ACE, die zich tijdens de administratieve procedure voor de Commissie tegen goedkeuring van het omstreden steunvoornemen hebben verzet, moeten worden aangemerkt als belanghebbenden in de zin van artikel 93, lid 2, van het Verdrag, zoals dit door het Hof is uitgelegd in zijn arrest Intermills/Commissie (reeds aangehaald in punt 58, punt 16).

De mededeling van 3 juni 1994

- 66 Wat ten eerste de gestelde ontoereikendheid van de mededeling van 3 juni 1994 betreft, dient erop te worden gewezen, dat in deze mededeling een uiteenzetting wordt gegeven van
- de economische en financiële situatie van Air France vóór de opstelling van het steunplan, inzonderheid de eerdere herstructureringsplannen en kapitaalinjecties en haar geaccumuleerde verliezen,
 - de „kernpunten” van het nieuwe herstructureringsplan,
 - het voorgenomen steunbedrag van 20 miljard FF en
 - de voornaamste twijfels die de Commissie in die fase van de procedure had over met name de productiviteitswinst van Air France, de structuur van de groep Air France, de mededingingspositie van Air France en de eventuele overkapitalisatie van de onderneming.

Volgens het Gerecht volstond een dergelijke informatie om de belanghebbenden in staat te stellen, op nuttige wijze hun argumenten voor de Commissie te doen gelden.

- 67 Aangaande de stelling van verzoeksters in zaak T-371/94, dat ook de meeteenheid ERPK, het luchtverkeersnet van Air France en de verdere ontwikkeling daarvan, en de redenen voor de aankoop van zeventien nieuwe vliegtuigen in de mededeling hadden moeten worden behandeld, vormt het antwoord van de Commissie, dat zij geen twijfel koesterde omtrent deze specifieke punten, een voldoende rechtvaardiging voor het stilzwijgen van de mededeling dienaangaande. Dit stilzwijgen ontnemt verzoeksters immers niet het recht, door het Gerecht te laten onderzoeken,

of de eindbeschikking van de Commissie op die punten afdoende is gemotiveerd en of zij kennelijk verkeerde beoordelingen of kennelijk verkeerde rechtsopvattingen bevat.

- 68 Met betrekking tot de door verzoekster in zaak T-394/94 geformuleerde grieven inzake het niet-meedelen van de vele details die hierboven zijn genoemd (zie hierboven punt 44), voert de Commissie terecht aan, dat de bescherming van zakengeheimen haar verbood, commercieel gevoelige gegevens van de luchtvaartmaatschappij aan de concurrenten van Air France openbaar te maken. Vooral het herstructureringsplan bevatte — vóór de goedkeuring ervan door de Commissie en het begin van uitvoering ervan — dergelijke gegevens, en het betaamde uiteraard niet, dat de concurrenten elke door Air France voorgenomen herstructureringsmaatregel zouden gaan beoordelen en met hun eigen beheersmaatregelen zouden gaan vergelijken. Anders zouden de concurrenten zich met de interne herstructurering van Air France kunnen gaan bemoeien en na waardevolle informatie over hun concurrente te hebben verkregen, kunnen proberen de maatregelen te „dicteren” die hun goed lijken voor Air France. Deze analyse wordt niet tegengesproken door het feit, dat andere belanghebbenden, zoals ACE, er kennelijk in zijn geslaagd in het bezit te komen van dit herstructureringsplan. Dit kan voor de Commissie geen redenen vormen om artikel 214 van het Verdrag te schenden.
- 69 Hieraan moet worden toegevoegd, dat de jaarrekeningen van Air France voor 1993 zijn bekendgemaakt in het Bulletin des annonces légales obligatoires van 17 juni 1994 (blz. 10207) en derhalve toegankelijk waren voor de belanghebbenden. Dezen kunnen de Commissie derhalve niet verwijten, dat zij de definitieve cijfers niet heeft vermeld in haar mededeling van 3 juni en dat zij haar eindbeschikking heeft gegeven zonder kennis te hebben van deze gegevens.
- 70 Ten slotte vormt de jegens de Commissie geformuleerde grief, dat zij heeft nagelaten essentiële gegevens in te winnen alvorens haar eindbeschikking te geven, en dat zij de relevante aspecten van de zaak niet afdoende heeft onderzocht, niet meer dan een algemene bewering en veronderstelling die door geen enkel concreet bewijs worden gestaafd. De Commissie kon er dus mee volstaan hierop te antwoorden, dat zij wel degelijk alle nuttige en noodzakelijke informatie had verkree-

gen en deze zorgvuldig had nagetrokken. Deze grief betreft overigens in feite niet de fase van de mededeling van 3 juni 1994, maar de latere fase van de bestreden beschikking. Hetzelfde geldt voor de laatste twee door verzoekster in zaak T-394/94 geformuleerde grieven (zie hierboven punt 44), die in feite de motivering en de beoordeling ten gronde betreffen en de rechtmatigheid van de bestreden beschikking in het geding brengen. Bijgevolg zullen die hierna in een andere context worden behandeld.

De duur van het onderzoek

- 71 Volgens verzoeksters heeft de Commissie, gelet op de ingewikkeldheid van het omstreden steunvoornemen, niet voldoende tijd genomen om dit steunvoornemen te onderzoeken alvorens de bestreden beschikking te geven. Dienaangaande dient allereerst te worden opgemerkt, dat geen enkele bepaling van het Verdrag of van de gemeenschapswetgeving voorschrijft, dat voor beschikkingen inzake staatssteun die aan het einde van een procedure als bedoeld in artikel 93, lid 2, van het Verdrag worden gegeven, een vaste termijn in acht moet worden genomen. Overigens, zelfs al zou worden aangenomen, dat de Commissie overhaast heeft gehandeld en niet voldoende tijd heeft genomen om het omstreden voornemen te onderzoeken, dit vormt op zichzelf nog geen voldoende grond om de bestreden beschikking nietig te verklaren. Voor nietigverklaring is veeleer vereist, dat de Commissie inbreuk heeft gemaakt op specifieke procedureregels, op de motiveringsplicht of op de regels die de interne wettigheid van de bestreden beschikking beheersen. Bijgevolg dient deze grief te worden afgewezen zonder dat uitspraak behoeft te worden gedaan over de relevantie van de besluitvormingspraktijk van de Commissie inzake concentraties.

De externe deskundigen

- 72 Het jegens de Commissie geformuleerde verwijt, dat zij voor het opstellen van de bestreden beschikking geen beroep heeft gedaan op externe deskundigen, is kennelijk ongegrond, daar geen enkele bepaling van het Verdrag of van de gemeenschapswetgeving de Commissie een dergelijke verplichting oplegt. Hieraan moet worden toegevoegd, dat de Commissie in elk geval voor het vaststellen van

de bestreden beschikking over vrij veel informatie op het gebied van het luchtvervoer beschikte. Dienaangaande zij eraan herinnerd, dat de Commissie zich reeds vertrouwd had gemaakt met de situatie van het luchtvervoer, die het onderwerp was van onder meer het begin 1994 door het „Comité van wijzen” gepubliceerde rapport „Expanding horizons”, het programma „Een betere toekomst voor de burgerluchtvaart in Europa”, en van de publicaties van de International Air Transport Association (IATA) en de Association of European Airlines (AEA). Bovendien had de Commissie andere beschikkingen in de luchtvaartsector gegeven, zoals de beschikkingen Sabena, Aer Lingus en TAP (reeds aangehaald in punt 55). Ten slotte wijst geen enkel specifiek element van de onderhavige zaak erop, dat de Commissie externe deskundigen nodig had.

De vertaalfout

- 73 De fout in de Franse tekst van de mededeling van 3 juni 1994, waarop verzoeksters in zaak T-371/94 hebben gewezen, is zo overduidelijk, dat de in de luchtvaartsector ingevoerde kringen zich daar gemakkelijk rekenschap van konden geven. Het is immers overduidelijk, dat leningsbewijzen volgens de beginselen van de boekhouding niet „du passif vers l'actif” („from the side of the debts into the equity”, volgens de Engelse tekst van de mededeling) kunnen worden overgebracht, maar binnen het passief moeten worden ingedeeld, waar zij hetzij eigen middelen, hetzij schulden vormen.
- 74 De Commissie heeft er in elk geval in die passage van haar mededeling uitdrukkelijk op gewezen, dat zij de indeling van die titels nog aan een grondige analyse moest onderwerpen. Hieruit blijkt, dat de beoordeling door de Commissie, ook met betrekking tot het punt waarin bovengenoemde fout was geslopen, nog niet definitief was. Die fout kan de rechtmatigheid van de administratieve procedure derhalve niet aantasten, aangezien het er in deze context enkel om ging uit te maken, of de eindbeschikking door die fout is aangetast, hetgeen zelfs verzoeksters niet hebben aangevoerd.

De deelneming van de andere lidstaten

- 75 Het door het Koninkrijk Denemarken aangevoerde middel, dat de Commissie het antwoord van de Franse regering op de mededeling van 3 juni 1994 aan de andere lidstaten had moeten voorleggen, moet niet-ontvankelijk worden verklaard, omdat het door verzoeksters niet is aangevoerd. Aangezien volgens artikel 116, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering de interveniënten het geding moeten aanvaarden in de stand op het ogenblik van tussenkomst, en volgens artikel 37, vierde alinea, van 's Hof's Statuut-EG de conclusies van het verzoek tot tussenkomst slechts kunnen strekken tot ondersteuning van de conclusies van een der partijen, was het Koninkrijk Denemarken als interveniënte immers niet bevoegd dit middel aan te voeren (zie, in die zin, arrest Hof van 24 maart 1993, CIRFS e. a./Commissie, C-313/90, Jurispr. blz. I-1125, punten 19-22).
- 76 Wat er ook van zij, artikel 93 van het Verdrag verplicht de Commissie niet, de opmerkingen die zij heeft ontvangen van de regering van de staat die om goedkeuring van een steun verzoekt, aan de andere lidstaten voor te leggen. Integendeel, uit artikel 93, lid 2, derde alinea, van het Verdrag volgt, dat de andere lidstaten slechts bij een specifiek steundossier worden betrokken wanneer dit dossier op verzoek van de belanghebbende staat aan de Raad wordt voorgelegd.

Conclusie

- 77 Uit het voorgaande volgt, dat het verloop van de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag in het onderhavige geval door geen enkel gebrek is aangetast, zodat de desbetreffende middelen moeten worden afgewezen.

II — *De middelen als zou de Commissie beoordelingsfouten hebben gemaakt en blijkt hebben gegeven van onjuiste rechtsopvattingen met betrekking tot artikel 92, lid 3, sub c, van het Verdrag en artikel 61, lid 3, sub c, van de EER-overeenkomst*

Algemene opmerkingen

- 78 In de bestreden beschikking heeft de Commissie de omstreden steunmaatregel getoetst aan artikel 92, lid 3, sub c, van het Verdrag en artikel 61, lid 3, sub c, van de EER-overeenkomst. In het kader van dat onderzoek heeft zij vastgesteld, dat een echte herstructurering van Air France in overeenstemming zou zijn met het gemeenschappelijk belang, dat het bedrag van de steun niet overdreven leek en dat de steun de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt niet zodanig veranderde dat het gemeenschappelijk belang werd geschaad.
- 79 Volgens vaste rechtspraak beschikt de Commissie voor de toepassing van artikel 92, lid 3, van het Verdrag over een ruime beoordelingsvrijheid (zie, bijvoorbeeld, arresten Hof van 17 september 1980, Philip Morris/Commissie, 730/79, Jurispr. blz. 2671, punten 17 en 24; 24 februari 1987, Deufl/Commissie, 310/85, Jurispr. blz. 901, punt 18, en 14 februari 1990, Frankrijk/Commissie, C-301/87, Jurispr. blz. I-307, punt 49). Aangezien het hierbij gaat om de beoordeling van ingewikkelde sociaal-economische situaties, moet de rechterlijke toetsing van een in dit kader gegeven beschikking worden beperkt tot de vraag, of de procedure- en motiveringsvoorschriften in acht zijn genomen, of de feiten op grond waarvan de betwiste keuze is gemaakt, juist zijn vastgesteld, en of er geen sprake is van een kennelijk onjuiste beoordeling van de feiten dan wel van misbruik van bevoegdheid (arrest Hof van 29 februari 1996, België/Commissie, C-56/93, Jurispr. blz. I-723, punt 11 en de aldaar aangehaalde rechtspraak). Het Gerecht is met name niet bevoegd zijn economische beoordeling in de plaats te stellen van die van de auteur van de beschikking (arrest Hof van 15 juni 1993, Matra/Commissie, C-225/91, Jurispr. blz. I-3203, punt 23). Volgens het Gerecht geldt deze rechtspraak in dezelfde mate voor het onderzoek krachtens artikel 61, lid 3, sub c, van de EER-overeenkomst.
- 80 De Commissie wijst erop, dat in het onderhavige geval een deel van de door verzoeksters geformuleerde grieven berust op feiten die zich na de vaststelling van de

bestreden beschikking hebben voorgedaan. Verzoeksters antwoorden hierop, dat een aantal van die latere feiten in de lijn liggen van een ononderbroken reeks feiten waarvan de Commissie kennis had moeten hebben. Sommige van die latere feiten zouden overigens een duidelijke illustratie vormen van de opmerkingen die verzoeksters in het kader van de administratieve procedure hadden ingediend.

- 81 Dienaangaande zij eraan herinnerd, dat in het kader van een beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 173 van het Verdrag de rechtmatigheid van een gemeenschapshandeling moet worden beoordeeld aan de hand van de feiten en de rechtstoestand op de datum waarop de handeling is vastgesteld (arresten Hof van 7 februari 1979, Frankrijk/Commissie, 15/76 en 16/76, Jurispr. blz. 321, punt 7, en arrest Gerecht van 15 januari 1997, SFEI e. a./Commissie, T-77/95, Jurispr. blz. II-1, punt 74) en niet kan afhangen van overwegingen die men achteraf met betrekking tot de doeltreffendheid van die handeling kan doen gelden (arrest Hof van 7 februari 1973, Schröder, 40/72, Jurispr. blz. 125, punt 14). Inzonderheid de door de Commissie verrichte ingewikkelde beoordelingen mogen enkel worden beoordeeld aan de hand van de gegevens waarover de Commissie beschikte op het ogenblik waarop zij die beoordelingen verrichtte (arresten Hof van 10 juli 1986, België/Commissie, 234/84, Jurispr. blz. 2263, punt 16, en 26 september 1996, Frankrijk/Commissie, C-241/94, Jurispr. blz. I-4551, punt 33).
- 82 Tegen de achtergrond van bovengenoemde beginselen moeten de middelen en argumenten worden onderzocht die met betrekking tot de grond van de onderhavige zaak door verzoeksters zijn aangevoerd. Deze betreffen de beoordeling van de evenredigheid van het steunbedrag, de beoordeling van de gevolgen van de steunmaatregel voor de burgerluchtvaart in de EER en de beoordeling van het passend karakter van het herstructureringsplan waarmee de omstreden steunmaatregel gepaard gaat.

De grieven inzake schending van het evenredigheidsbeginsel op het gebied van staatssteun

- 83 Met deze grieven verwijten verzoeksters en de aan hun zijde tussengekomen partijen de Commissie, dat het bedrag van de door haar goedgekeurde steun de

herstructureringsbehoeften van Air France overschrijdt. Deze grieven zijn in wezen gebaseerd op het arrest Philip Morris/Commissie (reeds aangehaald in punt 79, punt 17), waarin het Hof heeft geoordeeld, dat niet kan worden toegestaan, dat lidstaten uitkeringen doen die leiden tot een verbetering van de situatie van de begunstigde onderneming „zonder noodzakelijk te zijn om de in artikel 92, lid 3, bedoelde doelstellingen te bereiken”.

A — De grief dat de Commissie de aankoop van zeventien nieuwe vliegtuigen door Air France ten onrechte heeft goedgekeurd

Summiere uiteenzetting van het betoog van partijen

84 Volgens verzoeksters was de goedkeuring van een steunmaatregel die tot doel had Air France in staat te stellen zeventien nieuwe vliegtuigen te kopen, in strijd met het evenredigheidsbeginsel. De Commissie had duidelijk ongelijk waar zij concludeerde, dat het bedrag van de steun niet kon worden verminderd door het annuleren of uitstellen van de door Air France geplaatste order voor een bedrag van 11,5 miljard FF. De kosten van de noodzakelijke regelmatige vernieuwing van de vloot zouden immers een investering in kapitaalgoederen zijn en in beginsel deel uitmaken van de normale exploitatiekosten van een luchtvaartmaatschappij. Dit soort vernieuwingen zou zonder staatssteun moeten worden verricht. In elk geval zou de aankoop van nieuwe toestellen niet absoluut noodzakelijk zijn geweest voor Air France.

85 Verzoeksters in zaak T-371/94 verwijten de Commissie bovendien, dat zij dit punt onvoldoende heeft gemotiveerd, ofschoon haar in de loop van de administratieve procedure was meegedeeld, dat de aankoop van zeventien nieuwe vliegtuigen geen wezenlijk onderdeel van het herstructureringsplan van Air France was en derhalve moest worden geannuleerd. De Commissie zou de opmerkingen die de derden als antwoord op haar mededeling van 3 juni 1994 hadden geformuleerd, niet ernstig hebben onderzocht. Verzoekster in zaak T-394/94 en de interveniënten Maersk betogen algemeen, dat de Commissie de bestreden beschikking niet passend heeft gemotiveerd door onder meer na te laten naar behoren rekening te houden met de

gedetailleerde opmerkingen die de derden in de loop van de administratieve procedure hadden geformuleerd.

- 86 De Commissie wijst erop, dat het voor Air France nodig was de zeventien nieuwe toestellen aan te kopen. Zij herinnert er dienaangaande aan, dat in de bestreden beschikking wordt gezegd dat de hoge exploitatiekosten van Air France ten dele te wijten waren aan de heterogeniteit van haar vloot, en dat het herstructureringsplan daarom voorzag in rationalisering van de vloot (PB, blz. 75 en 76). Dit plan zou geenszins leiden tot verjonging van de vloot van Air France, maar enkel tot vertraging van de veroudering ervan. De nieuwe straalvliegtuigen zouden overigens aanzienlijk minder brandstof verbruiken, zouden voldoen aan de regelingen inzake milieubescherming, en zouden geringe herstel- en onderhoudskosten meebrengen. Ten slotte zouden zij aantrekkelijker zijn voor de passagiers.
- 87 Wat haar motiveringsplicht betreft, is de Commissie van oordeel, dat de bestreden beschikking voldoet aan artikel 190 van het Verdrag. Het zou immers volstaan, dat een beschikking de belangrijkste juridische en feitelijke overwegingen bevat waarop zij berust en die vereist zijn voor het begrijpen van de gedachtengang die de Commissie tot haar beslissing heeft gebracht (arrest Hof van 4 juli 1963, Duitsland/Commissie, 24/62, Jurispr. blz. 135, 150). Het zou niet vereist zijn, dat zij ingaat op alle feitelijke en rechtspunten die door een belanghebbende tijdens de administratieve procedure zijn opgeworpen (zie, bijvoorbeeld, arrest Hof van 29 oktober 1980, Van Landewyck e. a./Commissie, 209/78-215/78 en 218/78, Jurispr. blz. 3125, punt 66). Ten slotte zou het motiveringsvereiste moeten worden beoordeeld tegen de achtergrond van de omstandigheden van het concrete geval, met name de inhoud van de handeling, de aard van de aangevoerde gronden en het belang dat de geadresseerden bij toelichtingen kunnen hebben. De Commissie is van oordeel, dat de bestreden beschikking volledig voldoet aan de voorwaarden van bovengenoemde rechtspraak. Zij geeft immers over zeventien bladzijden van het Publicatieblad een uiteenzetting van alle relevante feiten en rechtspunten van de onderhavige zaak en ook een samenvatting van de bezwaren die de derden in de loop van de administratieve procedure hebben geformuleerd. De Commissie ontkent met name, dat zij geen rekening heeft gehouden met de tijdens de administratieve procedure gemaakte opmerkingen. Deze opmerkingen zouden naar behoren zijn onderzocht en voor commentaar aan de Franse autoriteiten zijn voorgelegd.

Beoordeling door het Gerecht

- 88 Gelet op de door verzoeksters geformuleerde grieven is het Gerecht van oordeel, dat allereerst dient te worden nagegaan, of de bestreden beschikking voldoende is gemotiveerd ter zake van de goedkeuring van de aankoop door Air France van zeventien nieuwe vliegtuigen. Dienaangaande zij er allereerst aan herinnerd, dat gelet op de vaste rechtspraak volgens welke elk eventueel ontbreken van motivering ambtshalve kan worden opgeworpen (arresten Hof van 20 maart 1959, Nold/Hoge autoriteit, 18/57, Jurispr. blz. 93, 119; 20 februari 1997, Commissie/Daffix, C-166/95 P, Jurispr. blz. I-983, punten 24 en 25, alsmede arrest Gerecht van 2 juli 1992, Dansk Pelsdyravlerforening/Commissie, T-61/89, Jurispr. blz. II-1931, punt 129), het Gerecht verzoeksters en de aan hun zijde tussengekomen partijen heeft uitgenodigd, de opmerkingen die zij in de loop van de administratieve procedure als belanghebbenden in de zin van artikel 93, lid 2, van het Verdrag bij de Commissie hadden ingediend, neer te leggen voor zover die opmerkingen nog niet aan het dossier waren toegevoegd (zie hierboven punt 33).
- 89 Volgens vaste rechtspraak van het Hof 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, teneinde de gemeenschapsrechter in staat te stellen zijn toetsing te verrichten en de belanghebbenden in staat te stellen de gronden voor de getroffen maatregelen te kennen zodat zij hun rechten kunnen verdedigen (zie arrest Hof van 14 februari 1990, Delacre e. a./Commissie, C-350/88, Jurispr. blz. I-395, punt 15, en de aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 90 Met betrekking tot het begrip „belanghebbenden” in de zin van bovengenoemde rechtspraak heeft het Hof in een zaak betreffende een beschikking van de Commissie houdende weigering om een steunvoornemen van een lidstaat ten gunste van een nationale onderneming goed te keuren, geoordeeld dat het motiveringsvereiste moet worden beoordeeld aan de hand van onder meer het belang dat de adressaten „of andere personen die rechtstreeks en individueel [door de bestreden handeling] worden geraakt” in de zin van artikel 173 van het Verdrag, bij een verklaring kunnen hebben (arrest van 13 maart 1985, Nederland en Leeuwarder Papierwarenfabriek/Commissie, 296/82 en 318/82, Jurispr. blz. 809, punt 19).

- 91 Verder heeft het Hof gepreciseerd, dat concurrenten van de onderneming die de steun zal ontvangen, als „belanghebbenden” in de zin van artikel 93, lid 2, van het Verdrag moeten worden beschouwd en moeten worden geacht in die hoedanigheid rechtstreeks en individueel te worden geraakt door de beschikking van de Commissie die de betaling van de betrokken steun toestaat. Het Hof heeft er daarbij eveneens aan herinnerd, dat de belanghebbenden in de zin van artikel 93, lid 2, van het Verdrag, reeds waren omschreven als de personen, ondernemingen of verenigingen die eventueel door de verlening van de staatssteun in hun belangen worden geraakt, dat wil zeggen met name concurrerende ondernemingen en beroepsverenigingen (arrest van 19 mei 1993, Cook/Commissie, C-198/91, Jurispr. blz. I-2847, punten 24-26, en de aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 92 Voor het vereiste om een beschikking inzake staatssteun met redenen te omkleden kan derhalve niet bepalend zijn het belang dat de lidstaat tot dewelke de beschikking is gericht, bij die informatie heeft. Ingeval de lidstaat van de Commissie heeft verkregen wat hij vroeg, te weten goedkeuring van zijn steunvoornemen, heeft hij immers, anders dan de concurrenten van de begunstigde van de steun, misschien zelfs maar zeer weinig belang meer bij het ontvangen van een met redenen omklede beschikking, inzonderheid wanneer hij tijdens de onderhandelingen met de Commissie en met name na de briefwisseling die aan de vaststelling van de goedkeuringsbeschikking is voorafgegaan, voldoende inlichtingen heeft gekregen.
- 93 In het onderhavige geval staat vast, dat verzoeksters, de interveniënten Maersk en ACE belanghebbenden in de zin van artikel 93, lid 2, van het Verdrag zijn, en dat de bestreden beschikking hen rechtstreeks en individueel raakt in de zin van artikel 173, vierde alinea, van het Verdrag, daar de bij de bestreden beschikking goedgekeurde steunmaatregel hun marktpositie wezenlijk heeft beïnvloed (arrest Hof van 28 januari 1986, Cofaz e. a./Commissie, 169/84, Jurispr. blz. 391, punt 25).
- 94 Volgens vaste rechtspraak moet bij de vraag, of de motivering van een beschikking aan de vereisten van artikel 190 van het Verdrag voldoet, niet alleen acht 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 (arrest Delacre e. a./

Commissie, reeds aangehaald in punt 89, punt 16, en de aldaar aangehaald rechtspraak). Al is de Commissie niet gehouden, in de motivering van een beschikking in te gaan op alle punten, feitelijk en rechtens, die door de belanghebbenden in de loop van de administratieve procedure zijn aangevoerd (arrest Hof van 17 januari 1995, Publishers Association/Commissie, C-360/92 P, Jurispr. blz. I-23, punt 39), toch moet zij rekening houden met alle omstandigheden en factoren die relevant zijn in het concrete geval (arrest Hof van 24 oktober 1996, Duitsland e. a./Commissie, C-329/93, C-62/95 en C-63/95, Jurispr. blz. I-5151, punt 32; hierna: „arrest Bremer Vulkan/Commissie”), teneinde de gemeenschapsrechter in staat te stellen zijn wettigheidstoetsing te verrichten en zowel de lidstaten als de belanghebbende onderdanen te laten weten, onder welke omstandigheden de Commissie het Verdrag heeft toegepast (arrest Publishers Association/Commissie, reeds aangehaald, punt 39).

95 Hieraan moet worden toegevoegd, dat de Commissie de bestreden beschikking heeft gegeven krachtens artikel 92, lid 3, van het Verdrag, dat wil zeggen op een gebied waar zij een ruime beoordelingsvrijheid geniet (zie hierboven punt 79). Aangezien het Hof heeft geoordeeld, dat de discretionaire bevoegdheid van de Commissie gepaard gaat met de verplichting om alle relevante gegevens van het geval zorgvuldig en onpartijdig te onderzoeken (arrest van 21 november 1991, Technische Universität München, C-269/90, Jurispr. blz. I-5469, punt 14), eist het toezicht op die verplichting een voldoende nauwkeurige motivering teneinde de rechter in staat te stellen, na te gaan of die verplichting is nagekomen.

96 Derhalve moet worden nagegaan, of de motivering van de bestreden beschikking de redenering van de Commissie op duidelijke en ondubbelzinnige wijze doet uitkomen, met name gelet op de grieven die van wezenlijk belang zijn voor de beoordeling van het omstreden steunvoornemen, zoals die tijdens de administratieve procedure ter kennis van de Commissie zijn gebracht door British Airways, TAT, Koninklijke Luchtvaart Maatschappij (hierna: „KLM”), SAS, Air UK, Euralair en British Midland, alsmede door ACE, namens onder meer Euralair en Maersk, door het Koninkrijk Denemarken, het Verenigd Koninkrijk, het Koninkrijk Zweden en het Koninkrijk Noorwegen (hierna: „belanghebbende partijen”).

- 97 Bij lezing van alle bij het Gerecht ingediende opmerkingen blijkt, dat sommige van deze partijen de Commissie er met klem op hadden gewezen, dat de in het herstructureringsplan voorziene aankoop van zeventien nieuwe vliegtuigen voor een bedrag van 11,5 miljard FF onaanvaardbaar was. Aangezien alle niet-gesubsidieerde luchtvaartmaatschappijen die met overcapaciteit te kampen hadden, aan het begin van de jaren '90 de bestellingen van nieuwe vliegtuigen hebben moeten annuleren of uitstellen, zou Air France niet aan die verplichting mogen ontsnappen. De beslissing om 11,5 miljard FF in de aankoop van vliegtuigen te investeren, zou de behoeften aan bijkomend kapitaal en derhalve de schulden van Air France verhogen. Gelet op haar rampzalige financiële toestand zou het niet gerechtvaardigd zijn de opbrengst van de verkoop van andere activa daarvoor te gebruiken. De in het herstructureringsplan voorziene homogenisering van de vloot van Air France zou veeleer door verbouwing van de bestaande vliegtuigen dienen te gebeuren.
- 98 Inzonderheid TAT en het Verenigd Koninkrijk hebben beklemtoond, dat de aankoop van zeventien nieuwe vliegtuigen een investering vormde die de kortetermijnactiviteiten van Air France, en niet de herstructurering van deze maatschappij betrof. Het zou daarbij gaan om een normale modernisering om het concurrentievermogen van de luchtvaartmaatschappij op peil te houden. Een dergelijke maatregel zou evenwel uit de eigen middelen van een onderneming moeten worden gefinancierd en niet met staatssteun mogen worden verricht. In het onderhavige geval zou het onvermijdelijk zijn, dat de omstreden steun in strijd met de eisen van de rechtspraak en met de beslissingspraktijk van de Commissie voor de financiering van de aankoop van deze vliegtuigen wordt gebruikt. Deze steun zou moeten worden aangemerkt als werkingssteun die niet voldoet aan de eisen van artikel 92, lid 3, sub c, van het Verdrag. In dit verband is verwezen naar het arrest Deufil/Commissie (reeds aangehaald in punt 79) en naar het arrest van het Hof van 8 maart 1988, Waalse Gewestexecutieve en Glaverbel/Commissie (62/87 en 72/87, Jurispr. blz. 1573), alsmede naar beschikking 90/70/EEG van de Commissie van 28 juni 1989 betreffende door Frankrijk aan bepaalde ijzer- en staalondernemingen op het gebied van de eerste verwerking van staal verleende steun (PB 1990, L 47, blz. 28).
- 99 Het Gerecht stelt dienaangaande vast, dat de Commissie in de bestreden beschikking erop heeft gewezen, dat een van de handicaps van de groep Air France de heterogeniteit van haar vloot is. Deze bestaat uit een te groot aantal verschillende soorten vliegtuigen (24 verschillende vliegtuigtypes of -versies) en dit is een van de redenen waarom de exploitatiekosten zo hoog zijn (de onderhoudskosten zijn zeer hoog als gevolg van het grote aantal verschillende onderdelen en de uiteenlopende kwalificaties van het vliegend personeel en het grondpersoneel). Op 31 december

1993 telde de vloot van de groep 208 vliegtuigen (de actieve vloot van Air France bestond uit 145 toestellen) en bedroeg de gemiddelde leeftijd van de toestellen 8,6 jaar (PB, blz. 75).

- 100 Wat de „kernpunten” van het herstructureringsplan betreft, verklaart de Commissie, dat het aantal vliegtuigen dat in de herstructureringsperiode moet worden geleverd, is teruggebracht van 22 naar 17. De overeenkomstige investering zou aldus 11,5 miljard FF bedragen (PB, blz. 75). Aangaande het kapitaal dat voor deze investering nodig is, neemt de Commissie akte van het uitstel van een aantal orders, waardoor de gemiddelde leeftijd van de vloot aan het einde van de herstructureringsperiode ongeveer 9,3 jaar zal bedragen. Elk verder uitstel van de vernieuwing van de vloot zou de gemiddelde leeftijd nog doen toenemen en dreigt het concurrentievermogen van Air France en het succes van haar herstructurering in gevaar te brengen (PB, blz. 82).
- 101 In het kader van het onderzoek, of de steun in verhouding staat tot de herstructureringsbehoeften (PB, blz. 83), oordeelt de Commissie, dat Air France, de steun buiten beschouwing gelaten, drie mogelijkheden heeft om haar financiële situatie zelf te verbeteren, en dat een daarvan bestaat in het uitstellen van haar orders voor nieuwe vliegtuigen. Daar de luchtvaartmaatschappij evenwel al een aantal orders heeft uitgesteld, zou door verder uitstel de gemiddelde leeftijd van de vloot boven de 10 jaar komen te liggen, hetgeen te hoog is voor een luchtvaartmaatschappij die streeft naar het herstel van haar concurrentievermogen (PB, blz. 85).
- 102 Het Gerecht is van oordeel, dat uit deze motivering duidelijk en ondubbelzinnig blijkt, om welke redenen de Commissie van mening is, dat het in het specifieke geval van Air France absoluut noodzakelijk is zeventien nieuwe vliegtuigen te kopen. De motivering bevat de door de Commissie als essentieel aangemerkte rechtvaardigingsgronden, te weten de noodzaak voor Air France om te beschikken over een vloot van een redelijke gemiddelde leeftijd, de omstandigheid dat het aantal vliegtuigen dat zal worden aangekocht, slechts een fractie is van het aanvankelijk geplande aantal, en het feit dat die investering de vloot van Air France eenvoudiger zal maken en derhalve een vermindering van de exploitatiekosten zal meebrengen. De Commissie heeft daarmee tegelijkertijd afdoende geantwoord op het eerste gedeelte van de opmerkingen die de belanghebbende partijen tijdens de administratieve procedure hadden ingediend.

- 103 In het tweede gedeelte van hun opmerkingen hebben de belanghebbende partijen een deel van de omstreden steun als een door de rechtspraak verboden werkingssteun aangemerkt omdat hij strekte tot financiering van zuiver operationele activiteiten van Air France, te weten de vernieuwing van de vliegtuigen van haar vloot als kapitaalgoederen.
- 104 Dienaangaande moet worden vastgesteld, dat het Hof in zijn arrest *Deufil/Commissie* (reeds aangehaald in punt 79) de Commissie heeft gevolgd waar deze had geoordeeld, dat de investering in een normale modernisering met het oog op het behoud van de concurrentiepositie van een onderneming moest worden gefinancierd uit de eigen middelen van de onderneming en niet uit staatssteun (punten 16-19). In zijn arrest *Waalse Gewestexecutieve en Glaverbel/Commissie* (reeds aangehaald in punt 98), heeft het Hof geoordeeld, dat de overwegingen van de Commissie volgens welke een investering strekkende tot vernieuwing en technologische modernisering van een productielijn, die periodiek moet plaatsvinden, niet kon worden geacht de ontwikkeling van bepaalde economische bedrijvigheden in de zin van artikel 92, lid 3, sub c, van het Verdrag te vergemakkelijken, begrijpelijk waren en binnen haar beoordelingsvrijheid vielen (punten 31, 32 en 34).
- 105 Onder verwijzing naar deze rechtspraak hebben de belanghebbenden beklemtoond, dat het bedrag van de goedgekeurde steun overdreven dreigde te worden wanneer een deel van de steun niet voor de eigenlijke herstructurering van Air France werd gebruikt. In zijn arrest *Philip Morris/Commissie* (reeds aangehaald in punt 79, punt 17) heeft het Hof evenwel geoordeeld, dat het de lidstaten niet is toegestaan uitkeringen te doen die leiden tot een verbetering van de financiële positie van de begunstigde onderneming „zonder noodzakelijk te zijn om de in artikel 92, lid 3, voorziene doelstellingen te bereiken”.
- 106 De belanghebbenden hebben derhalve gewezen op de mogelijkheid van een onjuiste rechtsopvatting, te weten in casu schending van het evenredigheidsbeginsel dat in artikel 92, lid 3, van het Verdrag specifiek wordt geformuleerd voor

staatssteun. Het Gerecht is van oordeel, dat deze grief van essentieel belang was voor de beoordeling van het omstreden steunvoornemen. De Commissie was derhalve gehouden, daarop te antwoorden in de motivering van de bestreden beschikking.

107 Dienaangaande moet worden vastgesteld, dat de Commissie in de bestreden beschikking als haar mening te kennen geeft, dat de investering in de vernieuwing van de vloot noodzakelijk is voor het succes van de herstructurering van Air France (PB, blz. 82) en dat door uitstel van de orders van nieuwe vliegtuigen de gemiddelde leeftijd van de vloot van Air France boven de tien jaar zou komen te liggen, hetgeen te hoog is voor een maatschappij die streeft naar herstel van haar concurrentievermogen (PB, blz. 85). De investering van 11,5 miljard FF in de vloot, een van de „kernpunten” van het herstructureringsplan (PB, blz. 75), wordt door de Commissie dus als een integrerend deel van de herstructurering van Air France beschouwd.

108 Voor het Gerecht heeft de Commissie dit standpunt overigens bevestigd door te verklaren, dat de aankoop van zeventien nieuwe vliegtuigen gerechtvaardigd was „in het kader van de uitvoering van het Projet”. Daarbij komt, dat volgens het door de Commissie overgelegde rapport Ernst & Young, de aankoop van de vliegtuigen „een integrerend deel van het programma van rationalisering van de vloot was (...), en deze investering een essentieel onderdeel van het plan was”.

109 Met betrekking tot de wijze van financiering van deze investering wordt in de bestreden beschikking gezegd, dat de uitvoering van het herstructureringsplan zal worden gefinancierd door de kapitaalverhoging en de verkoop van activa die niet tot de kernactiviteiten behoren. Deze verkoop, waaruit Air France ongeveer 7 miljard FF hoopt te halen, betreft onder meer een aantal vliegtuigen, die ongeveer 4,1 miljard FF moeten opbrengen, reserveonderdelen (1,2 miljard FF), een gebouw (0,4 miljard FF) en de hotelketen Méridien (PB, blz. 76). In de bestreden beschikking wordt daaraan toegevoegd, dat de Franse autoriteiten zich ertoe hebben verbonden, erop toe te zien dat Air France de steun tijdens de duur van het plan uitsluitend voor de herstructurering van het eigen bedrijf gebruikt (PB, blz. 78 en 79).

- 110 Bij haar beoordeling van de kansen op succes van het herstructureringsplan verklaart de Commissie, dat de betrokken steun is bestemd voor de financiering van de uitvoering van het plan en voor de herstructurering van de financiën van Air France (PB, blz. 82). Kortom, zij is ervan overtuigd, dat de toegekende steun zowel noodzakelijk als passend is om Air France in staat te stellen haar herstructureringsplan tot een goed einde te brengen en opnieuw economisch gezond te worden (PB, blz. 86). Ten slotte legt goedkeuringsvoorwaarde nr. 6 de Franse autoriteiten op, erop toe te zien „dat de steun (...) door Air France uitsluitend gebruikt wordt voor de herstructurering van de onderneming” (PB, blz. 89).
- 111 Uit deze motivering blijkt derhalve, dat volgens de bestreden beschikking de omstreden staatssteun weliswaar dient om de schuldenlast van Air France te verminderen, maar er ook toe strekt om samen met de verkoop van activa de verwezenlijking van het herstructureringsplan te financieren. De Commissie is evenwel tevens van mening, dat de investering in de vernieuwing van de vloot zelf absoluut noodzakelijk is voor de herstructurering van Air France. In de bestreden beschikking lijkt derhalve te worden aanvaard, dat de steun dient voor de financiering van een investering in de vloot, te weten voor de aankoop van zeventien nieuwe vliegtuigen. In elk geval verbiedt de beschikking niet, dat de steun, althans ten dele, wordt gebruikt voor de financiering van die investering. 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, zal naar raming immers slechts 7 miljard FF opbrengen, terwijl de kostprijs van de betrokken investering 11,5 miljard FF bedraagt.
- 112 Ofschoon een dergelijke aankoop samen met de verkoop van oude vliegtuigen kennelijk een modernisering van de vloot van Air France oplevert, wordt in de bestreden beschikking geen uitspraak gedaan over de door de belanghebbenden gestelde relevantie van de arresten Deufil/Commissie en Waalse Gewestexecutieve en Glaverbel/Commissie (reeds aangehaald in de punten 79 en 98). De Commissie heeft derhalve niet gepreciseerd, of zij bij wijze van uitzondering de betrokken financiering duldde omdat zij van oordeel was dat die rechtspraak in de bijzondere omstandigheden van het concrete geval niet ter zake dienend was, dan wel of zij het beginsel zelf van die rechtspraak wilde laten varen.
- 113 Een standpuntbepaling van de Commissie dienaangaande ware des te meer noodzakelijk geweest, daar uit haar eigen beslissingspraktijk blijkt, dat zij in beginsel

gekant is tegen elke werkingssteun die bestemd is voor de financiering van de normale modernisering van de installaties. De Commissie is immers van mening, dat de investeringen die voor een dergelijke modernisering zijn bestemd, niet als herstructurering kunnen worden aangemerkt en derhalve moeten worden gefinancierd uit de eigen middelen van de betrokken ondernemingen, zonder steun van de staat (beschikking 85/471/EEG van de Commissie van 10 juli 1985 inzake een steunmaatregel van de Duitse regering ten behoeve van een producent van polyamide- en polypropyleengarens te Bergkamen, PB L 278, blz. 26, 29; beschikking 89/228/EEG van de Commissie van 30 november 1988 betreffende wetsdecreet nr. 370/87 van de Italiaanse regering van 7 september 1987, omgezet in wet nr. 460/87 van 4 november 1987, inzake de productie van en de handel in wijnbouwproducten en houdende met name nieuwe handelsvoorschriften, PB 1989 L 94, blz. 38, 41; beschikking 92/389/EEG van de Commissie van 25 juli 1990 betreffende de staatssteun uit hoofde van wetsdecreet nr. 174 van 15 mei 1989 en wetsdecreet nr. 254 van 13 juli 1989, alsmede uit hoofde van wetsontwerp nr. 4230 strekkende tot het rechtsgeldig maken van de gevolgen van de bovengenoemde wetsdecreten, PB 1992, L 20, blz. 47, 51).

- 114 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 bovengenoemde rechtspraak en tegen haar eigen beslissingspraktijk.
- 115 Deze vaststelling wordt niet ontkracht door de toelichtingen die de Franse Republiek en Air France voor het Gerecht hebben gegeven over de in het herstructureringsplan voorziene luchtvaartinvestering van 11,5 miljard FF in vliegtuigen. Voor zover deze interveniënten hebben aangegeven, dat het bedrag van 11,5 miljard FF bestond uit drie delen, te weten 7,6 miljard voor de aankoop van zeventien vliegtuigen, 3 miljard voor de aankoop van reserveonderdelen en 0,9 miljard voor luchtvaartwerkzaamheden, is het duidelijk, dat de luchtvaartwerkzaamheden en de reserveonderdelen net als de nieuwe vliegtuigen bijdragen aan de modernisering van de onderneming.

- 116 De Commissie heeft later, tijdens de onderhavige procedure, evenwel aangevoerd, dat de omstreden steun enkel bestemd was om de schuldenlast van Air France te verminderen en niet voor de aankoop van zeventien nieuwe vliegtuigen, en dat de investering in de vloot uitsluitend moest worden gefinancierd uit de bedrijfsinkomsten van Air France. Vastgesteld moet evenwel worden, dat dit door de gemachtigden van de Commissie voor het Gerecht gevoerde betoog niet alleen niet voorkomt in de bestreden beschikking, maar zelfs wordt tegengesproken door de motivering van deze beschikking, volgens welke de steun, althans ten dele, bestemd was voor de financiering van de uitvoering van het herstructureringsplan, dat de modernisering van de vloot van Air France omvatte. Gelijk het Hof in zijn arrest van 15 juni 1994, Commissie/BASF e. a. (C-137/92 P, Jurispr. blz. I-2555, punten 66-68) heeft geoordeeld, vormen het dictum en de motivering van een beschikking, die volgens artikel 190 van het Verdrag met redenen moet worden omkleed, evenwel een ondeelbaar geheel, zodat ingevolge het collegialiteitsbeginsel alleen het college van leden van de Commissie bevoegd is om de beschikking en de motivering ervan vast te stellen, en elke wijziging van de motivering die verder gaat dat zuiver grammaticale aanpassingen of spellingcorrecties tot de uitsluitende bevoegdheid van het college behoort.
- 117 Deze op het collegialiteitsbeginsel gebaseerde overwegingen gelden ook voor de in de onderhavige zaak bestreden beschikking, die eveneens volgens artikel 190 van het Verdrag met redenen moest zijn omkleed en waarbij het college van leden van de Commissie bij de toepassing van artikel 92, lid 3, van het Verdrag de discretionaire bevoegdheid heeft uitgeoefend die hem is voorbehouden met uitsluiting van elke andere instantie. Hieruit volgt, dat het door de gemachtigden van de Commissie voor het Gerecht gevoerde betoog niet kan slagen (zie, in die zin, ook het arrest Bremer Vulkan/Commissie, reeds aangehaald in punt 94, punten 47 en 48).
- 118 Dit klemmt te meer voor de toelichtingen die de aan de zijde van de Commissie tussengekomen partijen, Air France en de Franse Republiek, voor het Gerecht hebben verstrekt. Dezen hebben erop gewezen, ten eerste, dat de orders voor zeventien nieuwe vliegtuigen onmogelijk konden worden geannuleerd of uitgesteld omdat het ging om vaste contractuele verbintenissen waarvan de niet-nakoming geldboeten zou hebben meegebracht, ten tweede, dat zeven van de 34 vliegtuigen die volgens het herstructureringsplan zouden worden doorverkocht, nieuwe toestellen waren, zodat de opbrengst van de doorverkoop ervan zou overeenkomen met de prijs van zeven nieuwe vliegtuigen die nog niet zijn aangekocht, ten derde, dat van de zeventien nieuwe vliegtuigen er zeven onmiddellijk zouden worden doorverkocht zonder in gebruik te zijn genomen, en ten vierde, dat de bedrijfsin-

komsten van Air France in het herstructureringsplan op 19,2 miljard FF waren geraamd, zodat deze inkomsten zouden volstaan voor de investeringen in de vernieuwing van haar vloot. Deze stellingen worden niet door het collegialiteitsbeginsel gedekt en kunnen het motiveringsgebrek waardoor de bestreden beschikking is aangetast, derhalve niet wegnemen.

- 119 Hieraan dient ten overvloede te worden toegevoegd, dat de voor het Gerecht verstrekte uitleg, dat de toepassing van de in het herstructureringsplan voorziene maatregelen een bruto-autofinancieringsmarge zou opleveren die Air France in staat zou stellen haar exploitatie- en investeringskosten te dragen, zo hij al ontvankelijk is, in elk geval wordt tegengesproken door de motivering van de bestreden beschikking, volgens welke het financiële evenwicht en de rentabiliteit van Air France pas tegen eind 1996 zouden zijn hersteld (PB, blz. 75).
- 120 Uit een en ander volgt, dat de motivering van de bestreden beschikking ter zake van de aankoop van zeventien nieuwe vliegtuigen niet voldoet aan de eisen van artikel 190 van het Verdrag.

B — De grief dat de Commissie ten onrechte de financiering van exploitatiekosten en operationele maatregelen van Air France heeft toegestaan

Summiere uiteenzetting van het betoog van partijen

- 121 Verzoeksters in zaak T-371/94 zijn van mening, dat de Commissie niet heeft onderzocht, of de steun absoluut noodzakelijk was voor de herstructurering van Air France en niet gewoon nuttig was voor de financiering van de ontwikkeling van haar activiteiten en voor de modernisering van haar voorzieningen. Volgens deze verzoeksters staat artikel 92, lid 3, sub c, van het Verdrag geen operationele steun voor de modernisering van de werkzaamheden van de begunstigde toe.

- 122 Zij leggen uit, dat de enige structurele kosten die de uitvoering van het herstructureringsplan zal meebrengen, betrekking hebben op de 5 000 vrijwillige uittredingen, en dat het precieze bedrag daarvan open blijft, daar de bestreden beschikking daarover geen enkele informatie bevat. De kosten die uit de andere in het herstructureringsplan genoemde maatregelen kunnen voortvloeien, zouden als exploitatiekosten moeten worden beschouwd, met name het commerciële beleid van herwinning van klanten en het lanceren van Euroconcept en Première Club. Air France zou de steun waarschijnlijk ook gebruiken voor de financiering van andere operationele maatregelen die in het herstructureringsplan niet uitdrukkelijk zijn genoemd. Air France zou inzonderheid de prijzen op de routes tussen de EER-landen en derde landen aanzienlijk onderbieden.
- 123 Deze verzoeksters preciseren, dat zij in het bezit zijn van het bewijs, dat de invoering door Air France van nieuwe klassen op de middellangeafstandsroutes en de invoering van de nieuwe klasse op de langeafstandsroutes in de herfst van 1995 de onderneming respectievelijk 150 miljoen FF en ongeveer 500 miljoen FF zullen kosten, zoals blijkt uit twee in maart 1995 verschenen krantenartikelen. Zij zijn derhalve van mening, dat de vóór eind 1996 opgekomen exploitatiekosten, bijvoorbeeld die voor de invoering van twee nieuwe klassen, uit de omstreden steun zullen worden gefinancierd.
- 124 Ook verzoekster in zaak T-314/94 is van mening, dat de steun massaal zal worden gebruikt voor de financiering van nieuwe producten van Air France, zoals haar actie „classe club”. In die context herinneren verzoeksters in zaak T-371/94 eraan, dat Air France een „veiligheidsmarge” (PB, blz. 85) heeft, die zij zou kunnen gebruiken om haar activiteiten te ondersteunen en te moderniseren. Er zou nog genoeg steun overblijven om Air France in staat te stellen de herkapitalisatie van haar dochtermaatschappij Jet Tours of de overdracht van een deel van de steun aan haar dochtermaatschappij Air Charter te overwegen.
- 125 Verzoeksters in de twee zaken komen op tegen de stelling van de Commissie, dat de omstreden steun enkel bestemd is om door een verlaging van de schuldratio van Air France de financiële lasten van deze onderneming te verminderen, en niet om haar exploitatiekosten te financieren. Zij zijn in dit verband van oordeel, dat de enkele mogelijkheid dat de steun bestemd is om de activiteiten van Air France te handhaven of te ontwikkelen, volstaat om deze steun onverenigbaar met artikel 92,

lid 3, sub c, van het Verdrag te maken. Tot staving van dit argument verwijzen zij naar het arrest van het Hof van 21 maart 1991, Italië/Commissie (C-303/88, Jurispr. blz. I-1433, punten 10 en 14), volgens hetwelk niet behoeft te worden aangetoond, dat de toegekende overheidsmiddelen specifiek en uitdrukkelijk bestemd zijn voor een welbepaald doel, maar kan worden volstaan met de vaststelling, dat in elk geval door het ontvangen van die middelen andere inkomsten kunnen worden vrijgemaakt om hetzelfde resultaat te bereiken.

- 126 Verzoeksters in zaak T-371/94 voegen daaraan toe, dat de Commissie geen uitleg heeft gegeven voor het verschil tussen het bedrag van de omstreden steun en het bedrag dat nodig zou zijn geweest voor de uitvoering van het eerdere programma „PRE 2”, enerzijds, of het bedrag van 8 miljard FF, dat vóór de vaststelling van de bestreden beschikking nodig werd geacht voor de uitvoering van het herstructureringsplan, anderzijds. De Commissie zou overigens niet hebben onderzocht, of en in hoeverre de door andere luchtvaartmaatschappijen zonder staatssteun doorgevoerde herstructurering niet aantoonde, dat het vrije spel van de marktkrachten Air France ertoe zou hebben gebracht, haar activiteiten zonder tussenkomst van de overheid te herstructureren.
- 127 Ter terechtzitting hebben diezelfde verzoeksters erop gewezen, dat de herstructureringssteun aan de voorgenomen maatregelen moest worden verbonden. De Commissie had voorwaarden moeten stellen inzake de wijze waarop de steun moest worden aangewend. Het zou onaanvaardbaar zijn, uit te gaan van een algemeen evenwicht ter zake van steun die globaal wordt toegekend „voor de behoeften van Air France”.
- 128 De Commissie verklaart, dat zij de interne samenhang en de doeltreffendheid van het herstructureringsplan heeft beoordeeld en heeft nagegaan, of het bedrag van de steun overeenkomt met datgene wat nodig is om Air France in staat te stellen het plan tot een goed einde te brengen. Voor deze beoordeling diende zij niet stil te staan bij kwesties die niets te maken hadden met de intrinsieke kenmerken van het plan, en nog veel minder bij de ervaringen van andere luchtvaartmaatschappijen.
- 129 Zij voegt eraan toe, dat de goedgekeurde steun enkel bestemd is om de financiële lasten van Air France te verminderen door verlaging van haar schuldenlast. Anders dan verzoeksters stellen, zou de steun niet worden gebruikt voor de financiering

van de exploitatiekosten van Air France. De toepassing van de rigoureuze maatregelen waarin het herstructureringsplan voorziet, daaronder begrepen de verkoop van activa, zou een bruto-autofinancieringsmarge opleveren die Air France in staat zou stellen haar exploitatie- en investeringskosten te dragen. Dit zou evenwel niet volstaan om haar financiële lasten te kunnen dragen. Zonder een vermindering van haar schuldenlast zou Air France niet kunnen overleven. Tegen eind 1996 zou Air France al haar kosten, zowel haar exploitatiekosten als haar financiële kosten, kunnen dragen.

130 De Commissie herinnert eraan, dat de door het herstructureringsplan totstandgebrachte verbeteringen van het exploitatieresultaat tijdens de looptijd van de herstructurering 5 miljard FF zouden opleveren. Met dit bedrag zou Air France weliswaar haar exploitatiekosten kunnen dekken, maar niet het hoofdbedrag en de interest van haar schuld kunnen terugbetalen. Dankzij de steun zouden de financiële lasten van Air France van 3,2 miljard FF in 1993 worden verlaagd tot 1,8 miljard in 1996 (PB, blz. 75). Onder verwijzing naar het rapport Ernst & Young verklaart zij, dat de schuld van Air France met 18,9 miljard FF zal worden verminderd, en zij voegt eraan toe, dat Air France zonder de steun in 1996 een nettoverlies van 694 miljoen FF zou lijden, doch met de steun een nettowinst van 457 miljoen FF zal maken. Het gevaar van overkapitalisatie zou worden voorkomen door het feit dat de goedgekeurde steun in drie tranches zal worden uitbetaald.

131 Aangaande het arrest Italië/Commissie (reeds aangehaald in punt 125) is de Commissie van mening, dat dit geen enkele steun biedt voor de stelling van verzoeksters. In die zaak zou het Hof hebben geoordeeld, dat een kapitaalbreng door de staat steun kon opleveren, gelet op het feit dat de betrokken staat de voortdurende exploitatieverliezen van de betrokken onderneming compenseerde en er geen herstructureringsplan voorhanden was. Daarmee zou het Hof hebben geantwoord op de stelling van de betrokken regering, dat die gelden geen staatssteun vormden. De door verzoeksters aangehaalde passages zouden enkel betrekking hebben op deze vraag, terwijl zij zich hier op dat arrest beroepen tot staving van de zeer verschillende stelling, dat de Commissie een juridisch onjuist criterium zou hebben toegepast om aan te tonen dat de steun absoluut noodzakelijk was voor Air France.

132 De Franse Republiek en Air France komen op tegen de stelling, dat de omstreden steun — ofschoon hij was berekend om de schuldenlast van Air France te vermin-

deren en niet om een deel van de exploitatiekosten te dekken — toch ten goede zou komen aan de exploitatie. Aanvaarding van die stelling zou neerkomen op een verbod van elke herstructureringssteun, daar steeds zou kunnen worden gesteld, dat een voor een welbepaalde sanering bestemde steun in de plaats komt van de exploitatie-inkomsten die zonder de steun daarvoor zouden zijn gebruikt. De herstructureringssteun, die bijdraagt tot de verbetering van de exploitatievoorwaarden van de betrokken ondernemingen en volkomen verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kan zijn, dient evenwel duidelijk te worden onderscheiden van zuivere werkingssteun of langdurige reddingssteun, die in beginsel niet verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kunnen zijn.

Beoordeling door het Gerecht

- 133 Verzoeksters verwijten de Commissie, dat zij Air France heeft toegestaan de steun aan een aantal van haar dochtermaatschappijen door te geven, en stellen tegelijkertijd, dat Air France naar alle waarschijnlijkheid, alles bij elkaar genomen, exploitatiekosten zal financieren. Het Gerecht is van oordeel, dat deze argumenten te vaag zijn om te kunnen slagen en niet meer zijn dan gewone veronderstellingen die niet door precieze feiten worden gestaafd.
- 134 Het argument inzake het eerdere herstructureringsplan „PRE 2” kan evenmin worden aanvaard. Dit plan stuitte immers op het verzet van de vakbonden en van het personeel van Air France en kon derhalve niet worden uitgevoerd. In die omstandigheden was de Commissie niet verplicht een aantal elementen van een mislukt herstructureringsplan als vergelijkingspunt te nemen. Hetzelfde geldt voor het bedrag van 8 miljard FF dat vóór de vaststelling van de bestreden beschikking zou zijn genoemd. Aangezien het daarbij niet ging om het cijfer dat door de Franse autoriteiten officieel aan de Commissie was voorgelegd in het kader van een formeel ingediend herstructureringsplan, was de Commissie niet verplicht daarmee rekening te houden.
- 135 Al mag niet worden uitgesloten, dat de Commissie de door Air France voorgenomen herstructureringsmaatregelen vergelijkt met die van andere luchtvaartmaat-

schappijen, toch moet de herstructurering van een onderneming specifiek op haar intrinsieke problemen zijn gericht, en is het mogelijk dat de ervaringen die andere ondernemingen in andere perioden en in een andere economische en politieke context hebben opgedaan, niet ter zake dienend zijn.

- 136 Aangaande de stelling van verzoeksters, dat de steun in verschillende tranches had moeten worden verdeeld en dat elke tranche aan een specifieke herstructureringsmaatregel had moeten worden verbonden, is het Gerecht van oordeel, dat een dergelijke aanpak noodzakelijkerwijs de kostprijs van elke maatregel aan het licht zou hebben gebracht en derhalve de structuur van de interne werking van Air France openbaar zou hebben gemaakt. Dergelijke gegevens zijn evenwel, althans gedurende een bepaalde periode, vertrouwelijk en moeten geheim worden gehouden voor het publiek en inzonderheid voor de concurrenten van Air France. In die omstandigheden moet het bij artikel 2 van de bestreden beschikking ingestelde stelsel van controle achteraf, met name in samenhang met goedkeuringsvoorwaarde nr. 6, worden beschouwd als een passend middel om te voorkomen dat Air France wordt overgekapitaliseerd wegens het gebruik van de steun voor andere doeleinden dan herstructurering.
- 137 Met betrekking tot de stelling van verzoeksters, dat de vermindering van het personeel van Air France (5 000 vrijwillige uitredingen) de enige echte herstructureringsmaatregel van het omstreden plan is, en dat alle andere maatregelen in feite zuiver operationele maatregelen zijn, dient eraan te worden herinnerd dat, zoals hierboven in de punten 110, 111, 116 en 117 is vastgesteld, de omstreden steun ertoe strekt de herstructurering van Air France, althans ten dele, te financieren, en dat de verklaring dat de steun uitsluitend was bestemd voor de vermindering van de schulden, buiten beschouwing moet worden gelaten omdat zij niet in de tekst van de bestreden beschikking voorkomt. Bijgevolg dient te worden onderzocht, of de verschillende door verzoeksters genoemde maatregelen een structureel karakter hebben.
- 138 Dienaangaande zij erop gewezen dat, zoals uit de stukken blijkt, Air France niet beschikt over fabrieken of industriële installaties waarvan de productieprocedures technisch kunnen worden geherstructureerd. De activiteiten van een dergelijke luchtvaartmaatschappij betreffen vooral het aanbod om personen en goederen te vervoeren en de middelen die worden gebruikt om die diensten te verlenen. Alleen

de structuur van dit aanbod en de organisatiestructuur van de luchtvaartmaatschappij waarvan dit aanbod uitgaat, kunnen derhalve geldig het voorwerp zijn van herstructurering.

- 139 Op grond van deze vaststelling is het Gerecht van oordeel, dat de schrapping van 5 000 arbeidsplaatsen en de reorganisatie van Air France in elf exploitatiecentra die verantwoordelijk zijn voor hun financiële resultaten, door de Commissie redelijkerwijs als structurele maatregelen konden worden aangemerkt. Dit lijkt minder zeker voor de commerciële initiatieven (Euroconcept, Classe club en Première Club) en voor de wijzigingen van het luchtlijnennet, aangezien Air France daarbij enkel de commerciële evolutie van de markt volgt zonder iets te veranderen aan de structuur zelf van de onderneming. Dit lijken derhalve zuiver operationele maatregelen die enkel de werking van Air France betreffen.
- 140 Zonder dat uitspraak behoeft te worden gedaan over de relevantie van de in de punten 98 en 113 genoemde rechtspraak en beslissingspraktijk, dient er evenwel aan te worden herinnerd, dat het herstructureringsplan van Air France moest worden gefinancierd door de steun in de vorm van de kapitaalverhoging en door de verkoop van activa waaruit Air France „ongeveer 7 miljard FF” hoopte te halen (PB, blz. 76). Gezien de vrij lage cijfers die verzoeksters in zaak T-371/94 in deze context noemen (150 miljoen FF en 500 miljoen FF), is het Gerecht van oordeel, dat de Commissie mocht aannemen dat deze maatregelen zouden worden gefinancierd uit de opbrengst van de verkoop van activa door Air France en uit de lopende exploitatie-inkomsten.
- 141 In dit verband dient te worden verworpen, het op het arrest Italië/Commissie (reeds aangehaald in punt 125) gebaseerde betoog inzake de „fungibiliteit” van de steun, volgens hetwelk Air France dankzij de steun andere exploitatie-inkomsten kon vrijmaken die in plaats van voor de terugbetaling van haar schulden te worden gebruikt, dan voor de financiering van bovengenoemde maatregelen konden worden aangewend. Aangezien het in het onderhavige geval gaat om investerings- en exploitatiemaatregelen van normale omvang, die elke luchtvaartmaatschappij redelijkerwijze moet treffen om ervoor te zorgen dat haar operationele activiteiten de mededinging op de markt kunnen doorstaan, hebben de Franse Republiek en Air

France er terecht op geweest, dat deze stelling inzake de „fungibiliteit” in feite zou neerkomen op een verbod van elke herstructureringssteun en de begunstigde onderneming er uiteindelijk toe zou nopen, haar activiteiten stop te zetten.

- 142 De oplossing zou weliswaar anders kunnen uitvallen voor de investering van 11,5 miljard FF, die in de bestreden beschikking als een „investering in de vloot” wordt omschreven (PB, blz. 75). Er dient evenwel aan te worden herinnerd, dat het Gerecht niet in staat is dit probleem ten gronde te onderzoeken daar de bestreden beschikking op dit wezenlijke punt niet is gemotiveerd (zie hierboven punten 111-120). Voor het onderzoek van het betoog inzake het tariefbeleid van Air France op de routes buiten de EER, dat uit de steun zou worden gefinancierd, is een analyse van de mededingingspositie van Air France op deze routes noodzakelijk. Deze analyse zal in een andere context worden verricht (zie hierna punten 259-280).
- 143 Hieruit volgt dat, onder dit laatste voorbehoud, de grief dat de Commissie ten onrechte de financiering van exploitatiekosten en operationele maatregelen heeft toegestaan, moet worden afgewezen.

C — De grief inzake verkeerde indeling van de door Air France tussen 1989 en 1993 uitgegeven effecten

Summiere uiteenzetting van het betoog van partijen

- 144 Verzoeksters in zaak T-371/94 wijzen erop, dat volgens het evenredigheidsbeginsel staatssteun niet zo hoog mag oplopen, dat zij de begunstigde een betere schuld-ratio geeft dan haar concurrenten. In het onderhavige geval zou de Commissie de door Air France in de jaren 1989 tot en met 1993 uitgegeven ORA (obligations remboursable en action), TSDI (titre subordonnés à durée indéterminée recondi-

tionnés) en TSIP-BSA (titres subordonnés à intérêts progressifs assortis de bons de souscription d'actions) verkeerd hebben ingedeeld voor de berekening van de schuldratio van Air France in 1996. Bij een correcte indeling van deze effecten zou volgens verzoeksters zijn gebleken, dat de schuldratio van Air France veel beter is dan die van alle andere luchtvaartmaatschappijen.

- 145 In de bestreden beschikking zou de Commissie hebben geconcludeerd, dat voor de berekening van de schuldratio van Air France de ORA „quasi eigen vermogen” vormen; de Commissie zou evenwel ten onrechte hebben aangenomen, dat de ORA van 1993 — en overigens ook de TSIP-BSA — door gewone schulden zouden worden vervangen omdat zij op grond van haar beschikking 94/662/EG van 27 juli 1994 betreffende de inschrijving door CDC-Participations op twee uitgaven van obligaties van Air France (PB L 258, blz. 26; hierna: „beschikking 94/662”), als onrechtmatige staatssteun moeten worden terugbetaald. Air France zou evenwel niet zijn verplicht en zou ook niet hebben toegezegd, de ORA van 1993 door gewone schulden te vervangen. Bovendien zouden de liquiditeiten waarover Air France na ontvangst van de steun zal beschikken, de vervanging van de opbrengst van de ORA en de TSIP-BSA uit 1993 door aanvullende liquiditeiten nagenoeg overbodig maken.
- 146 Volgens verzoeksters wordt hun stelling geïllustreerd door de evolutie van de situatie sedert de vaststelling van de bestreden beschikking. Volgens een krantenartikel zou de Commissie op 5 april 1995 hebben gevraagd, dat Frankrijk (en niet Air France) 1,5 miljard FF op een geblokkeerde rekening plaatst in afwachting van de uitkomst van het bij het Hof en het Gerecht ingestelde beroep tot nietigverklaring van beschikking 94/662. Bijgevolg zou Air France op zijn minst tot op het ogenblik van de uitspraak van het arrest van het Hof of het Gerecht, dat wil zeggen gedurende het grootste deel van de herstructureringsperiode, voordeel blijven halen uit de waarde van de in 1993 uitgegeven ORA en TSIP-BSA.
- 147 Verzoeksters betogen, dat de ORA, de TSIP-BSA en een deel van de waarde van de lening die afkomstig is van de TSDI voor de berekening van de schuldratio van Air France onder de rubriek „eigen vermogen” hadden moeten worden ingedeeld, omdat dit kapitalen zijn die permanent ter beschikking staan van Air France tot aan de vereffening van deze maatschappij.

- 148 Wat inzonderheid de TSDI betreft, wijzen verzoeksters erop, dat de intekenaars zullen worden terugbetaald uit een bankfonds waarin Air France een gedeelte (25 %) van de aanvankelijke waarde van de TSDI heeft ingebracht, terwijl een belangrijk gedeelte van de waarde van deze effecten (75 %) permanent bij Air France blijft. Anders dan een schuld, die als gevolg van de terugbetaling door de ontleners uitdooft, zouden de TSDI zelfs na de terugbetaling van het kapitaal wettelijk verder blijven bestaan. De Commissie zou in haar mededeling van 3 juni 1994 (PB C 152, blz. 8) overigens zelf hebben verklaard, dat de TSDI „automatisch” worden afgelost via een bankfonds, dat er voor Air France sprake is van verplichte terugbetaling als de luchtvaartmaatschappij wordt vereffend, en dat bij de analyse die de Commissie in 1992 van de financiële situatie van Air France heeft verricht, de TSDI met instemming van de Franse regering als onderdeel van het aandelenkapitaal zijn beschouwd. Volgens verzoeksters zijn de TSDI gelden die permanent ter beschikking van Air France staan en deze derhalve een mededingingsvoordeel verstrekken ten opzichte van de concurrerende luchtvaartmaatschappijen. Zij voegen eraan toe, dat wanneer enkel het permanent bij Air France blijvende gedeelte van de waarde van de TSDI bij het eigen vermogen wordt gerekend, dit aanzienlijke gevolgen heeft voor de schuldratio van Air France voor 1996, aangezien deze dan 0,76: 1 en niet 1,12: 1 zou bedragen.
- 149 Verder verwijten verzoeksters de Commissie, dat zij bij de indeling van de betrokken financiële instrumenten de in het geding zijnde financiële begrippen verkeerd heeft begrepen. Zij verklaren dienaangaande, dat zowel bij de TSDI als bij de TSIP-BSA de betaling van de rente afhankelijk is gesteld van het resultaat van Air France en kan worden opgeschort. Zij voegen eraan toe, dat het criterium van de convertibiliteit van de betrokken instrumenten ongeschikt is, daar de Commissie aangeeft, dat de TSIP-BSA op termijn eigen vermogen zullen worden „op voorwaarde dat de marktsituatie de houders in staat stelt van de BSA gebruik te maken”. Daardoor zou de Commissie eraan voorbij zijn gegaan, dat de BSA een afzonderlijk, aanvullend, afsplitsbaar en zelfstandig recht is, waarvan de houder niet noodzakelijk dezelfde moet zijn als de houder van de TSIP. De TSIP zou niet converteerbaar zijn, omdat het gaat om een perpetueel achtergesteld effect. De TSDI zouden evenmin „converteerbaar” zijn, omdat het gaat om perpetuele achtergestelde effecten die kunnen worden terugbetaald ingeval van vereffening van Air France. Ten slotte betogen verzoeksters, dat het niet ter zake dienend is dat de Commissie rekening heeft gehouden met de rechten die de ORA, TSDI en TSIP-BSA aan de houders ervan verlenen.

150 De Commissie herinnert er allereerst aan, dat zij in de bestreden beschikking heeft gewezen op het soms dubbelzinnige financiële karakter van de betrokken effecten (PB, blz. 84). Vervolgens wijst zij erop, dat ingevolge haar beschikking 94/662 het bedrag dat voor de intekening op de in april 1993 uitgegeven ORA en TSIP-BSA is betaald, door Air France moest worden terugbetaald, zodat de waarde van deze effecten als een schuld moest worden beschouwd. Wat de ORA uit 1991 betreft, deze zouden als eigen vermogen moeten worden beschouwd, omdat zij te geleger tijd onvermijdelijk in aandelen zullen worden omgezet, terwijl de in 1989 en 1992 uitgegeven TSDI als een schuld zouden moeten worden beschouwd, omdat zij na vijftien jaar zullen worden terugbetaald en geen omzetting in aandelen plaats kan vinden (PB, blz. 85).

151 Aangaande verzoeksters' beroep op de beschikking van de Commissie van 5 april 1995 (zie hierboven punt 146) betoogt deze laatste, dat die beschikking, die van na de bestreden beschikking dateert, geen gevolgen heeft voor de indeling van de betrokken effecten. Zij voegt eraan toe, dat zolang een wettelijke verplichting tot terugbetaling van de bedragen van de ORA en de TSIP-BSA bestaat, zij mag aannemen, dat deze bedragen door gewone schulden zijn vervangen.

152 Wat de TSDI betreft, wijst de Commissie erop, dat het gaat om effecten die zijn omgevormd (reconditionné). Dat een deel van de opbrengst van de TSDI bij Air France blijft, zou geen gevolgen hebben voor de kwalificatie ervan. Dit zou worden bevestigd door het advies van de conseil supérieur de l'Ordre français des experts-comptables. Van belang is de verplichting om de hoofdsom terug te betalen. De Commissie preciseert, dat de nettogeldstroom tussen Air France en de trust waarbij een deel van de gelden is gedeponereerd, na vijftien jaar zal ophouden. De door de TSDI vertegenwoordigde lening zou daadwerkelijk worden terugbetaald door de uitdoving van de trust en de daaraanvolgende uitdoving van de schuld van Air France. Het door de uitgifte van de omgevormde TSDI bijeengebrachte bedrag zou door Air France dus volledig zijn terugbetaald na afloop van de periode van vijftien jaar. Het gedeelte van de opbrengst van de TSDI dat niet bij de trust is gedeponereerd, zou niet permanent bij de emittent blijven. Dit bedrag zou overeenkomen met de op de emittent rustende verplichting om gedurende vijftien jaar jaarlijks rente te betalen over het totale bedrag van de TSDI. Volgens de Commissie berust de halsstarrigheid waarmee verzoeksters stellen, dat een deel van de opbrengst van de omgevormde TSDI permanent bij de emittent blijft, op een subjectieve analytische benadering volgens welke elke lening als een injectie van eigen vermogen zou kunnen worden beschouwd.

- 153 Al kan zowel bij de TSDI als bij de TSIP-BSA de betaling van de rente worden opgeschort, toch is de Commissie van mening, dat Air France niettemin verplicht blijft de gecumuleerde rente over deze bedragen te betalen. Met andere woorden, de betaling van de rente zou slechts zijn uitgesteld. Met betrekking tot de opmerkingen van verzoeksters over de rechten die de betrokken financiële instrumenten aan de houders ervan verlenen, wijst de Commissie erop, dat in de bestreden beschikking geen bijzonder belang wordt gehecht aan de aard van de rechten die deze instrumenten al dan niet aan de houders ervan verlenen. Het essentiële punt zou de verplichte omzetting van deze effecten in aandelen zijn geweest.
- 154 Aangaande de omgevormde TSDI preciseert Air France, dat in accountantskringen pas vanaf eind 1991 is geprobeerd de aard van de TSDI te omschrijven. In een communiqué van 6 maart 1992 zou de Franse Commission des opérations de bourse zich ertegen hebben verzet, dat de omgevormde TSDI tot het eigen vermogen worden gerekend. Vanaf eind 1993 zouden de accountants kennis hebben gehad van het ontwerpadvies van de Ordre français des experts-comptables waarbij de TSDI als schuld worden aangemerkt. De Conseil supérieur de l'Ordre des experts-comptables zou dit standpunt definitief hebben bepaald op 7 juli 1994.

Beoordeling door het Gerecht

- 155 Allereerst moet worden vastgesteld, dat de Commissie in de bestreden beschikking bij de toetsing van de steun aan het evenredigheidsbeginsel beklemtoont, dat de schuldratio van Air France zeer sterk afhankelijk is van de indeling van een aantal door de luchtvaartmaatschappij uitgegeven effecten, daar die ratio aanzienlijk verschilt naargelang die effecten bij het eigen vermogen dan wel bij de schulden worden ingedeeld (PB, blz. 83). Vervolgens beschrijft zij de bedragen en de kenmerken van de door Air France in de loop van de laatste vijf jaar vóór de bestreden beschikking uitgegeven financieringseffecten, te weten de in december 1991 en april 1993 uitgegeven ORA, de in juni 1989 en mei 1992 uitgegeven TSDI en de in april 1993 uitgegeven TSIP-BSA (PB, blz. 83 en 84). Vervolgens geeft zij een uiteenzetting van de verschillen tussen het eigen vermogen en de schulden aan de hand van onder meer de toepasselijke bepalingen van het Franse recht, de Vierde gemeenschapsrichtlijn betreffende de jaarrekeningen van de vennootschappen, en de opvatting van het Comité professionnel de doctrine comptable (PB, blz. 84 en 85).

- 156 Alle partijen zijn het erover eens, dat de ORA als „eigen kapitaal” of „eigen vermogen” moeten worden aangemerkt, daar deze effecten nooit zullen worden terugbetaald, maar in aandelen zullen moeten worden omgezet. De Commissie heeft de ORA in de bestreden beschikking overigens daadwerkelijk aldus gekwalificeerd (PB, blz. 85).
- 157 Wat inzonderheid de ORA betreft die door Air France in april 1993 zijn uitgegeven en waarop door de vennootschap CDC-Participations is ingetekend, dient eraan te worden herinnerd, dat de Commissie bij haar beschikking 94/662 van 27 juli 1994 heeft gelast, dat die effecten worden terugbetaald omdat het gaat om onrechtmatige staatssteun. Al is de Franse Republiek tegen deze beschikking opgekomen bij het Hof (zaak C-282/94) en heeft Air France een beroep ingesteld bij het Gerecht (zaak T-358/94), deze beroepen hebben geen schorsende werking gehad, zodat de met de ORA overeenkomende bedragen door Air France moesten worden terugbetaald. De beschikking van de Commissie is overigens definitief geworden, daar het arrest van het Gerecht van 12 december 1996, Air France/Commissie (T-358/94, Jurispr. blz. II-2109), waarbij het beroep tegen die beschikking is verworpen, kracht van gewijsde heeft gekregen en zaak C-282/94 bij beschikking van 17 april 1997 is doorgehaald in het register van het Hof.
- 158 Het is in dit verband van weinig belang, dat Air France tot op de dag van de uitspraak van dat arrest feitelijk heeft kunnen profiteren van het door deze ORA vertegenwoordigde kapitaal. Dat een kapitaal gedurende een bepaalde periode beschikbaar is, vormt immers geen criterium om eigen vermogen van schulden te onderscheiden. Elk kapitaal waarover een onderneming kan beschikken, moet steeds op de „passiefzijde” van de balans van de onderneming worden opgevoerd, hetzij als „schulden” wanneer het moet worden terugbetaald, hetzij als „eigen vermogen” wanneer het permanent ter beschikking van de onderneming blijft. Welnu, aangezien de betrokken ORA vanaf 27 juli 1994 moesten worden terugbetaald, heeft de Commissie ze terecht als schulden aangemerkt.
- 159 Hetzelfde geldt voor de in april 1993 uitgegeven TSIP-BSA, die eveneens het voorwerp waren van beschikking 94/662. Bijgevolg behoeft het Gerecht er zich niet over uit te spreken, hoe deze in beginsel moesten worden ingedeeld.

- 160 Aangaande de indeling van de omgevormde TSDI hebben de partijen verschillende rapporten van deskundigen op het gebied van financiën en boekhouding overgelegd. Verzoeksters verwijzen naar het rapport van professor Pene, terwijl de Commissie en Air France zich respectievelijk baseren op het rapport Ernst & Young en op het rapport van professor Vermaelen. Verder verwijst de Commissie naar het op 7 juli 1994 goedgekeurde advies van de Conseil supérieur de l'Ordre des experts-comptables.
- 161 Uit deze tegenstrijdige deskundigenrapporten blijkt, dat de indeling van de omgevormde TSDI ingewikkelde economische en financiële beoordelingen impliceert. Derhalve beschikt de Commissie ter zake over een ruime beoordelingsvrijheid en kan het Gerecht haar beslissing dienaangaande slechts veroordelen wanneer het een kennelijke beoordelingsfout vaststelt. Welnu, het blijkt niet dat de Commissie ten onrechte heeft geoordeeld, dat de terugbetalingsregeling voor de TSDI, naast de onmogelijkheid om deze in aandelen om te zetten, het doorslaggevende element was om de TSDI als schulden aan te merken.
- 162 Deze conclusie wordt niet ontkracht door de omstandigheid, dat de betaling van rente over deze TSDI kan worden opgeschort ingeval de financiële resultaten van Air France slecht uitvallen. Het leningskarakter van een financieringsverrichting wordt immers niet op losse schroeven gezet door de omstandigheid dat de beloningsmodaliteiten uit een specifiek oogpunt ongunstig zijn voor de intekenaar.
- 163 Ten slotte wordt aan deze conclusie evenmin afgedaan door de omstandigheid, dat de Commissie aanvankelijk geneigd was de TSDI als „eigen vermogen” aan te merken (mededeling van 3 juni 1994, PB C 152, blz. 8). Zoals Air France voor het Gerecht heeft uiteengezet, weerspiegelt deze wijziging in de benadering immers de evolutie die de kwalificatie van de TSDI in de periode van 1991 tot 1994 in accountantskringen heeft gekend. In dit verband dient eraan te worden herinnerd, dat de conseil supérieur de l'Ordre français des experts-comptables in zijn advies van 7 juli 1994 — dus onmiddellijk vóór de vaststelling van de bestreden beschikking — de omgevormde TSDI definitief als schulden heeft aangemerkt.

Volgens het Gerecht kan aan de Commissie niet worden verweten, dat zij zich voor de kwalificatie van deze Franse effecten heeft aangesloten bij het definitieve advies van het Franse orgaan dat de ter zake bevoegde beroepsgroep vertegenwoordigt.

- 164 Aangezien de Commissie ter zake van de indeling van de door Air France uitgegeven effecten geen kennelijke beoordelingsfout heeft gemaakt, moet de grief worden afgewezen.

D — De grief inzake miskennen van de schuldratio van Air France

Summiere uiteenzetting van het betoog van partijen

- 165 Verzoeksters in zaak T-371/94 zijn van mening, dat uit de voor 1996 beoogde schuldratio van Air France blijkt dat de schuldenlast van deze onderneming dan aanzienlijk lichter zal zijn dan die van haar concurrenten. Waar de Commissie deze ratio op 1,12: 1 berekent en verklaart dat hij boven het gemiddelde in de burgerluchtvaart blijft, waar 1,5: 1 als aanvaardbaar wordt beschouwd, zou zij de door KPMG — een internationaal adviesbureau — en de IATA verrichte studie waarnaar in de bestreden beschikking wordt verwezen (PB, blz. 85), immers verkeerd hebben begrepen. Deze studie zou in feite aantonen, dat de voor Air France beoogde schuldratio lager is dan hetgeen als een optimale ratio wordt beschouwd, en aanzienlijk lager dan het aldaar vermelde daadwerkelijke gemiddelde voor 1992 (2,3: 1 of 2,1: 1 naar gelang van de berekeningsmethode). Dat het hier gaat om buitensporige steun zou nog duidelijker blijken bij vergelijking van de schuldratio van Air France (1,12: 1) met de gemiddelde schuldratio's (2,57: 1 in 1992 en 3,17: 1 in 1993) die worden vermeld in de IATA-publicatie „Airline Economic Results and Prospects”.
- 166 De buitensporigheid van de aan Air France toegekende steun zou niet kunnen worden weggenomen door gewoon te verwijzen naar andere financiële ratio's,

zoals het rentedekkingpercentage. De door de Commissie in de bestreden beschikking gedane vaststelling, dat die ratio van Air France in 1996 2,44: 1 zal bedragen en daardoor de gemiddelde ratio van haar concurrenten in 1993, namelijk 2,42: 1, zeer dicht zal benaderen (PB, blz. 85), zou derhalve niet ter zake dienend zijn. Deze ratio zou overigens onvolledig zijn en alleen de capaciteit van een onderneming om haar winsten voor de betaling van de door haar verschuldigde renten te gebruiken, weerspiegelen. Bovendien zou niet duidelijk zijn, aan de hand van welk criterium de Commissie de luchtvaartmaatschappijen heeft uitgekozen waarmee zij de ratio van Air France in 1996 vergelijkt.

- 167 Verzoeksters voegen daaraan toe, dat in het deskundigenrapport Ernst & Young, waarop de Commissie zich baseert, zelf wordt verklaard, dat Air France de theoretisch optimale schuldratio van 1,5: 1 had kunnen bereiken met een steun van maximaal 15,25 miljard FF. Het is dan ook vreemd, dat hetzelfde rapport de aan Air France verleende steun van 20 miljard FF tracht te rechtvaardigen met het argument, dat er geen bijzondere reden is waarom Air France een „gemiddelde” schuldratio zou moeten hebben.
- 168 Elke vergelijking tussen schuldratio's zou overigens voor betwisting vatbaar zijn. Dienaangaande blijkt uit de studie van KPMG en de IATA, dat er aanzienlijke verschillen bestaan tussen de wijzen waarop de schuldratio's worden berekend, en dat het derhalve moeilijk is deugdelijke vergelijkingen te maken tussen luchtvaartmaatschappijen. Ten slotte is het niet duidelijk, of de Commissie bij de berekening van de schuldratio van Air France van bruto- of van nettocijfers is uitgegaan, en wordt over de samenstelling van deze cijfers niets gezegd.
- 169 Bovendien zou de Commissie haar analyse ten onrechte hebben beperkt tot een zeer korte periode, namelijk het jaar 1996, tijdens hetwelk de steun nog zou worden betaald, zonder rekening te houden met de gevolgen van de steun voor de latere financiële situatie van Air France, die dankzij de steun financieel veel sterker zou worden dan haar concurrenten. Volgens verzoeksters had de Commissie, om uit te maken of de steun niet buitensporig was, een dynamische analyse van de gevolgen van de steun voor de mededingingspositie van Air France ten opzichte

van haar concurrenten moeten maken, en zich niet mogen beperken tot de herstructureringsperiode. Volgens de prognoses van verzoeksters zou de steun ertoe bijdragen, dat Air France ten opzichte van haar concurrenten in een veel betere financiële positie komt te verkeren dan wordt gesuggereerd door de ratio's waarop de Commissie zich in de bestreden beschikking heeft gebaseerd.

- 170 Onder verwijzing naar het rapport Ernst & Young betoogt de Commissie, dat de omstreden kapitaalbreng is berekend op het bedrag dat minimaal volstaat om het financiële evenwicht van Air France te herstellen. Met betrekking tot het voor de berekening van de schuldratio in aanmerking genomen schuldbedrag verklaart zij, dat zij overeenkomstig een vast gebruik bij financiële analyses is uitgegaan van een nettobedrag. De schuldratio is derhalve niet opgedreven door het gebruik van een brutoschuldbedrag.
- 171 De Commissie herinnert eraan, dat de schuldratio van 1,12: 1 niet het enige element is dat in de bestreden beschikking in aanmerking wordt genomen om te beoordelen, of de steun in verhouding staat tot de herstructureringsbehoeften van Air France, en dat ook het rentedekkingspercentage van belang is. Er zou geen enkele reden zijn, waarom de schuldratio van Air France in 1996 gelijk zou moeten zijn aan de gemiddelde ratio in de burgerluchtvaart. Het zou volstaan dat zij de ratio van 1,5: 1 op redelijke wijze benadert.
- 172 De Commissie wijst erop, dat zij het rentedekkingspercentage niet heeft gebruikt om aan te tonen dat een steun die volgens de schuldratio van Air France buitensporig zou zijn, dit in feite niet is. De relevantie van het rentedekkingspercentage lijdt geen twijfel. Deze ratio meet de capaciteit van de onderneming om haar financieringskosten te betalen, en de omstreden steun had juist tot doel, de financiële lasten van Air France te saneren. De Commissie voegt eraan toe, dat het rentedekkingspercentage van de concurrenten van Air France in 1993 in de bestreden beschikking gewoon is vermeld als illustratie van de ratio die gezonde luchtvaartmaatschappijen behalen.

- 173 Ten slotte wijst de Commissie erop, dat zij nog andere financiële ratio's in aanmerking heeft genomen. Wat het rendement op het geïnvesteerde vermogen betreft, wijst de Commissie erop, dat in het rapport Ernst & Young enkel wordt gepreciseerd, dat deze ratio een bijkomende aanwijzing verstrekt over de omvang van de steun die nodig is om Air France in staat te stellen weer economisch levensvatbaar te worden. Dat het goedgekeurde steunbedrag het vereiste minimum was, is aangetoond aan de hand van de verschillende prognoses van de financiële ratio's.
- 174 Air France verwijst naar de beschikkingen Sabena en Aer Lingus (reeds aangehaald in punt 55), alsmede naar beschikking 94/696/EG van de Commissie van 7 oktober 1994 betreffende de steun die de Griekse staat aan de luchtvaartmaatschappij Olympic Airways heeft verleend (PB L 273, blz. 22; hierna: „beschikking Olympic Airways”), waarbij de Commissie staatssteun in de sector burgerluchtvaart heeft goedgekeurd. Zij wijst erop, dat de schuldratio's van deze luchtvaartmaatschappijen na de uitvoering van hun herstructureringsplannen vergelijkbaar of zelfs beter zullen zijn dan de ratio van Air France. Zij zouden derhalve tot uitdrukking brengen dat deze luchtvaartmaatschappijen een zelfde of zelfs een hoger percentage eigen vermogen hebben dan Air France. De Commissie zou aldus de navolgende ratio's hebben aanvaard: 1,25: 1 (Sabena); 0,75: 1 en 0,41: 1 (Aer Lingus), en 0,78: 1 (Olympic Airways).

Beoordeling door het Gerecht

- 175 Opgemerkt zij, dat de problematiek van de financiële ratio's van Air France, met name die van de schuldratio, zeer technische financiële en boekhoudkundige vragen doet rijzen. Deze vaststelling wordt bevestigd door de omstandigheid, dat de partijen tot staving van hun stellingen naar zeven deskundigenrapporten verwijzen, te weten die van het kantoor Ernst & Young, van professor Pene, van professor Vermaelen en van doctor Weinstein.
- 176 Dienaangaande zij eraan herinnerd, dat de consultant Lazard Frères het bedrag dat voor de herkapitalisering van Air France in het kader van haar herstructurering nodig is, heeft vastgesteld met inachtneming van de prognoses inzake haar inkom-

sten en uitgaven en gelet op haar toekomstige rentabiliteit (PB, blz. 75), en dat dit bedrag door de Commissie in het kader van haar beoordelingsvrijheid is aanvaard. Hieraan moet worden toegevoegd, dat laatstgenoemde gegevens, althans in de fase van de opstelling en de uitvoering van het herstructureringsplan, zeer gevoelig waren en als vertrouwelijk moesten worden behandeld, met name ten aanzien van de met Air France concurrerende luchtvaartmaatschappijen. Bijgevolg staat het niet aan verzoeksters, en overigens evenmin aan het Gerecht, het beginsel zelf dat Air France 20 miljard FF nodig had om de beoogde herstructurering en schuldvermindering te verwezenlijken, in het geding te brengen.

- 177 Aangezien de berekening van de 20 miljard FF als uitgangspunt moet worden genomen om het bedrag van de steun aan het evenredigheidsbeginsel te toetsen, komt het probleem van de gevolgen van deze financiële injectie voor de financiële ratio's van Air France in beginsel neer op een gewone wiskundige berekening.
- 178 Dienaangaande zij eraan herinnerd, dat de consultant Lazard Frères bij de analyse van de gevolgen van de omstreden steun voor de financiële ratio's van Air France heeft beklemtoond, dat rekening moest worden gehouden met de kapitaalstructuurratio's, het rentedekkingspercentage en het rendement op het geïnvesteerde vermogen (PB, blz. 84). Na onderzoek van deze gegevens is de Commissie uitgekomen bij een schuldratio van 1,12: 1, en zij heeft daarbij vastgesteld, dat Air France „met deze ratio (...) boven het gemiddelde in de burgerluchtvaartsector [blijft], waar 1,5 wordt beschouwd als (...) aanvaardbaar” (PB, blz. 85).
- 179 Opgemerkt zij, dat deze vergelijking tussen de twee schuldratiocijfers is gebaseerd op een studie die KPMG in samenwerking met de IATA heeft verricht. Deze in augustus 1992 geschreven studie bevat de navolgende passage:

„ratio's schuld/eigen vermogen

(...)

Aan een aantal verantwoordelijken van luchtvaartmaatschappijen werd gevraagd, welke huns inziens de optimale schuldratio voor een luchtvaartmaatschappij was. De antwoorden lopen uiteen van 0,5: 1 tot 4: 1; het is evenwel niet duidelijk, of in die antwoorden rekening is gehouden met de huurcontracten van lange duur. De antwoorden geven gemiddeld een optimaal rendement van 1,5: 1 aan.

Vervolgens werd hun gevraagd, de schuldratio's van hun eigen maatschappij te vermelden, eerst met en daarna zonder de huurcontracten van lange duur. De gemiddelde schuldratio van de maatschappijen die hebben geantwoord, bedraagt 2,3: 1 wanneer rekening wordt gehouden met de huurcontracten van lange duur, en 2,1: 1 wanneer die buiten beschouwing worden gelaten.

(...)

Er zijn aanzienlijke verschillen in de wijze waarop de schuldratio's worden berekend. Bijgevolg kan moeilijk een nuttige vergelijking tussen de verschillende luchtvaartmaatschappijen worden gemaakt (...)"

¹⁸⁰ Blijkens deze studie is de representativiteit van de cijfers die de enquête binnen de burgerluchtvaart heeft opgeleverd, vrij gering. Gelet op de vastgestelde „aanzienlijke verschillen” in de wijze van berekening van de schuldratio's, kan in het enkele verschil tussen de cijfers 1,12: 1, 1, 5: 1, 2, 1: 1 en 2,3: 1 dus geen doorslaggevende aanwijzing worden gezien, dat de Commissie de financiële positie van Air France ten opzichte van het gemiddelde in de burgerluchtvaart heeft miskend.

¹⁸¹ Gelet op het voorgaande, lijkt het voor eind 1996 beoogde cijfer van 1,12: niet buitensporig gezien bovengenoemde cijfers, die van 0,5: 1 tot 4: 1 gaan, en gezien de ratio's van 1,25: 1, 0, 78: 1, 0, 75: 1 en 0,41: 1 die de Commissie in haar beschikkingen Sabena, Olympic Airways en Aer Lingus (reeds aangehaald in de punten 55

en 174) heeft goedgekeurd. Hetzelfde geldt voor het rentedekkingspercentage van Air France, waarvan de Commissie heeft gezegd, dat het in 1996 2,44: 1 zou bedragen en derhalve zeer dicht in de buurt zou komen van de gemiddelde ratio van 2,42: 1, die de concurrenten van Air France in 1993 behaalden (PB, blz. 85).

182 Om de in punt 176 hierboven genoemde redenen kan de grief, dat in het rapport Ernst & Young zelf is geoordeeld dat 15,25 miljard FF voldoende was om Air France in staat te stellen de optimale schuldratio van 1,5: 1 te bereiken, niet worden aanvaard. Ten overvloede zij hieraan toegevoegd dat, zoals de Commissie heeft opgemerkt, in de door verzoeksters aangehaalde passage van dat rapport enkel een correctie wordt aangebracht op de door die verzoeksters verrichte berekening van het bedrag dat nodig is om de ratio van 1,5: 1 te bereiken, waarbij dat bedrag volgens Ernst & Young 15,25 en niet 13,9 miljard FF bedraagt. In het rapport Ernst & Young wordt overigens verder gezegd, dat er in elk geval geen enkele bijzondere reden is waarom de schuldratio van Air France 1,5: 1 zou moeten bedragen.

183 De Commissie verklaart terecht, dat het IATA-rapport „Airline Economic Results and Prospects”, waarnaar verzoeksters verwijzen, de gemiddelde schuldratio's van meer dan 30 luchtvaartmaatschappijen over de hele wereld vermeldt, daaronder begrepen die van Iran Air, Royal Air Maroc en Tunis Air, die qua industriële en financiële structuur geenszins op Air France lijken en niet echt in concurrentie staan met deze onderneming. De Commissie was derhalve niet gehouden, de schuldratio van Air France te vergelijken met die van de luchtvaartmaatschappijen waarover dat rapport ging.

184 Met betrekking tot de door verzoeksters in hun verzoekschrift opgeworpen vraag, of bij de berekening van de schuldratio van Air France van bruto-dan wel van nettocijfers was uitgegaan, behoeft slechts te worden vastgesteld, dat de Commissie in haar verweerschrift heeft beklemtoond, zonder door verzoeksters te zijn weersproken, dat zij van een nettocijfer is uitgegaan, zodat de schuldratio niet is opgedreven door het gebruik van een brutoschuldbedrag. Ten slotte was de Commissie niet verplicht, de schuldratio van Air France te berekenen voor een periode na de

herstructureringsperiode, daar de Franse Republiek en Air France alleen tijdens de herstructureringsperiode aan de meeste voorwaarden voor goedkeuring van de steun waren onderworpen.

- 185 Aangezien de Commissie geen kennelijke beoordelingsfout heeft gemaakt bij de berekening en de inaanmerkingneming van de in de bestreden beschikking vermelde financiële ratio's, moet de grief worden afgewezen.

E — De grief dat de Commissie ten onrechte heeft nagelaten, de verkoop van andere voor tegeldemaking in aanmerking komende activa van Air France te eisen

Summiere uiteenzetting van het betoog van partijen

- 186 Verzoeksters betogen, dat de Commissie kennelijk ten onrechte heeft geconcludeerd, dat het bedrag van de omstreden steun niet kon worden verminderd ten belope van de opbrengst van de verkoop van andere activa van Air France dan die waarvan de verkoop in het herstructureringsplan was voorzien. Het evenredigheidsbeginsel zou immers eisen, dat een onderneming met herstructureringsplannen eerst al haar eigen middelen gebruikt alvorens een beroep te doen op staatssteun. Bijgevolg had de Commissie moeten eisen, dat Air France zich liquide middelen verschaft door de verkoop van al haar activa die niets met de luchtvaart te maken hebben, ongeacht het belang van de aldus vrijgekomen bedragen. Indien zij dit had gedaan, had het bedrag van de steun veel geringer kunnen zijn.
- 187 Verzoeksters wijzen er in dit verband op, dat de groep Air France 103 vennootschappen omvat die actief zijn in sectoren die verband houden met reizen, maar niet met luchtvervoer, zoals het toerisme, het restaurantbedrijf, het vliegtuigonderhoud, de commerciële informatica en het goederenvervoer, waaronder vennootschappen van de omvang van de groep Servair en van Jet Tours, die in 1993 een omzet van respectievelijk 2,6 en 2,4 miljard FF hebben behaald. Haar activitei-

ten zouden verrichtingen omvatten die niets met het luchtvervoer te maken hebben, zoals kaasmaken. Meer dan 20 % van de inkomsten van Air France zou afkomstig zijn van activiteiten die geen enkel verband houden met het luchtvervoer. Bovendien zou Air France deelnemingen hebben in twintig luchtvaartmaatschappijen.

- 188 De verkoop van een aantal deelnemingen van Air France in andere luchtvaartmaatschappijen, inzonderheid die in Air Inter en Sabena, zou volgens verzoeksters voldoende grote bedragen kunnen opleveren om een groot deel van de steun overbodig te maken. Zonder de omstreden steun zou Air France, net als elke andere verliesgevende moedermaatschappij, haar dochtermaatschappijen, daaronder begrepen Air Inter, moeten aanspreken om haar verliezen te helpen beperken. Ter informatie hebben verzoeksters de waarde van de deelnemingen van Air France in acht luchtvaartmaatschappijen (Air Charter, Air Inter, Sabena, MEA, Austrian Airlines, Tunis Air, Air Mauritius, Royal Air Maroc) en in een andere vennootschap (Servair) berekend. Deze deelnemingen zouden tezamen kunnen worden geraamd op een bedrag tussen 3,1 en 6 miljard FF.
- 189 Wat Air Inter betreft, hebben verzoeksters ter terechtzitting opgemerkt, dat het gestelde nut van deze maatschappij voor Air France eigenlijk zeer gering was. Air Inter zou geen andere rol hebben dan de passagiers uit de Franse provincies naar de „hub” van Air France op de luchthaven Charles de Gaulle te brengen, vanwaar de internationale vluchten vertrekken. Air France zou evenwel precies hetzelfde resultaat hebben kunnen bereiken door eigen vliegtuigen in te zetten of door samenwerkingsovereenkomsten te sluiten met andere maatschappijen, waaronder Air Inter. Verzoeksters zijn derhalve van mening, dat Air Inter niet behoort tot de activa die absoluut noodzakelijk zijn voor de werking van Air France.
- 190 Verzoeksters verklaren, dat de 37,5 %-deelneming van Air France in het kapitaal van Sabena op 6 miljard BFR kan worden geraamd. Air France zou deze aandelen hebben gekocht in 1992, hetgeen er volgens verzoeksters op wijst, dat moeilijk kan worden aangenomen dat deze deelneming van vitaal belang is voor Air France, daar deze vele jaren zonder die deelneming heeft kunnen werken. De voorzitter van Sabena zou in september 1994 overigens in het openbaar hebben verklaard, dat Air France haar deelneming van de hand zou moeten doen. Verzoeksters herinneren eraan, dat zij de Commissie reeds tijdens de administratieve procedure hebben

meegedeeld, dat tal van elementen erop wezen, dat de voortzetting van een alliantie tussen Air France en Sabena geen enkele zin meer had. Zij verwijzen in dit verband naar een in juni 1994 verschenen krantenartikel, volgens hetwelk de Belgische luchtvaartmaatschappij wenste dat Air France haar deelneming van de hand zou doen.

- 191 Air France zou overigens een vierde van het voor haar deelneming in het kapitaal van Sabena verschuldigde bedrag enkele dagen na de vaststelling van de bestreden beschikking hebben betaald. Zij zou daarvoor dus overduidelijk de steun gebruiken, gelet op haar gebrek aan liquide middelen. De Commissie had Air France moeten beletten dit saldo te betalen, daar de voor de herstructurering goedgekeurde steun niet kon worden gebruikt voor het verwerven van aandelen in andere luchtvaartmaatschappijen. Indien de Commissie Air France had belet deze betaling te verrichten, zou deze ongetwijfeld genoodzaakt zijn geweest, haar deelneming in Sabena van de hand te doen in het kader van haar herstructurering.
- 192 Verzoeksters beklemtonen, dat zij niet eisen dat Air France activa verkoopt die ontegenzeggelijk deel uitmaken van haar strategische middelen. Zij zijn evenwel van mening, dat Air France met name de activa had moeten verkopen die zijzelf in haar jaarverslag voor 1993 als niet-essentieel had aangemerkt. Onder verwijzing naar een krantenartikel voegen verzoeksters daaraan toe, dat Air France in september 1994 kennelijk van plan was, een aantal activa te verkopen waarvan de Commissie een maand tevoren had geoordeeld dat zij niet konden worden verkocht, zoals bijvoorbeeld haar deelneming in de groep Servair of haar deelneming in Amadeus, een geautomatiseerd boekingssysteem. Door dit enkele feit zou de conclusie van de Commissie, dat Air France geen andere activa behoeft te verkopen omdat geen enkele daarvan voldoende middelen zou opleveren, komen te vervallen.
- 193 Op de stelling van de Commissie, dat de andere activa die Air France van plan was te verkopen, wegens de geheimhoudingsplicht niet konden worden genoemd, antwoorden verzoeksters, dat de Commissie in het kader van verordening nr. 4064/89 (reeds aangehaald in punt 55) nochtans wel aangeeft, welke activa een onderneming moet verkopen als voorafgaande voorwaarde voor de goedkeuring van een concentratie. Zo zou de Commissie in beschikking 91/403/EEG van 29 mei 1991 waarbij

een concentratie verenigbaar met de gemeenschappelijke markt wordt verklaard (zaak IV/MO43 — Magneti Marelli/CEAc; PB L 222, blz. 38) en beschikking 92/553/EEG van 22 juli 1992 inzake een procedure op grond van verordening (EEG) nr. 4064/89 van de Raad (zaak nr. IV/M.190 — Nestlé/Perrier; PB L 356, blz. 1) de verkoop van met name genoemde activa hebben geëist. Daarbij komt, dat zelfs indien de niet-essentiële activa van Air France niet vóór de goedkeuring van de steun konden worden verkocht, de Commissie had kunnen eisen, dat zij zouden worden geplaatst onder het beheer van een lasthebber, bijvoorbeeld een investeringsbank, die de verkoop ervan had kunnen organiseren. Voor een voorbeeld daarvan verwijzen verzoeksters naar de zaak *Crédit Lyonnais* (PB 1995, C 121, blz. 4), waar een nieuwe structuur werd gecreëerd, het „consortium de réalisations”, een 100 %-dochteronderneming van *Crédit Lyonnais*, die de voor overdracht of vereffening bestemde activa van *Crédit Lyonnais* diende aan te kopen. Op dezelfde wijze had in het onderhavige geval de deelneming van Air France in Sabena kunnen worden ondergebracht bij een bank, die geld had kunnen voorschieten in afwachting van de verkoop aan een derde.

194 Ter terechtzitting hebben verzoeksters verder beklemtoond, dat aangezien de bestreden beschikking geen verplichting tot verkoop van met name genoemde activa bevatte, Air France geen enkel belang had bij de verkoop van activa tijdens de herstructureringsperiode, omdat deze verkoop een vermindering van de toegekende steun zou hebben meegebracht. Dit zou worden bevestigd door hetgeen nadien is gebeurd. Air France zou de verkoop van haar deelneming in Sabena hebben kunnen „compenseren” door minder vliegtuigen te verkopen dan aanvankelijk was voorzien. Dit zou aantonen, dat de Commissie de verkoop van de niet-essentiële activa van in het begin in aanmerking had moeten nemen.

195 Het Koninkrijk Denemarken betoogt, dat de Commissie in haar beschikking *Aer Lingus* (reeds aangehaald in punt 55) deze luchtvaartmaatschappij heeft verplicht, activa die niets met het vervoer te maken hadden, te verkopen teneinde voor meer dan het bedrag van de ontvangen steun aan de herstructurering bij te dragen. Inter-veniënte herinnert er verder aan, dat Air France haar aandelen in de Tsjechische luchtvaartmaatschappij CSA daadwerkelijk heeft verkocht. Het valt niet in te zien, waarom Air France haar deelnemingen in Sabena of Air Inter niet eveneens kon verkopen.

- 196 Het Verenigd Koninkrijk is van mening, dat de Commissie de mogelijkheid voor Air France om haar belangen in Sabena over te dragen, ernstig in overweging had moeten nemen. Een dergelijke overdracht zou de voortzetting van de commerciële overeenkomsten tussen beide luchtvaartmaatschappijen niet noodzakelijk hebben belet. Vele luchtvaartmaatschappijen zouden immers dergelijke overeenkomsten hebben gesloten, zonder dat het nodig werd geacht dat elke maatschappij een belangrijke minderheidsdeelneming in de andere bezit. De Commissie zou ook niet hebben uitgelegd, waarom Air France haar aandelen in Air Inter niet kon overdragen, te meer daar Air France de controle over Air Inter pas vrij recentelijk had verworven. Ten slotte zouden sommige vennootschappen van de groep Air France, zoals de groep Servair, zeer rendabel zijn, zodat de verkoop ervan aanzienlijke inkomsten had kunnen opleveren. Andere vennootschappen zouden inderdaad verliesgevend zijn, zodat de verkoop of de vereffening ervan de verliezen van de groep Air France en derhalve het bedrag van de nodige steun aanzienlijk had kunnen verminderen.
- 197 Het Koninkrijk Noorwegen is van oordeel, dat de Commissie ten onrechte niet heeft geëist, dat Air France al haar activa „die niets met de luchtvaart te maken hebben”, verkoopt. Een dergelijke verkoop zou een belangrijk onderdeel van een herstructureringsplan zijn, niet alleen omdat het de betrokken onderneming meer liquide middelen zou verschaffen, maar ook omdat het de onderneming in staat zou stellen haar kosten te verminderen, haar imago te herstellen en zich op een beperkter aantal activiteiten te concentreren. In het onderhavige geval zouden tal van activiteiten van Air France aan de rand van de kernactiviteiten van een luchtvaartmaatschappij staan. British Airways, SAS, KLM en andere internationale luchtvaartmaatschappijen zouden een aantal diensten die door onafhankelijke derden goedkoper konden worden verricht, hebben uitbesteed. Die maatschappijen zouden tal van activiteiten die niets met de luchtvaart te maken hadden, van de hand hebben gedaan, ook al was de opbrengst van de individuele verkoop soms gering.
- 198 De Commissie betwist, dat zij de mogelijkheden voor Air France om een aantal activa te verkopen, buiten beschouwing heeft gelaten. Na de verschillende deelnemingen van Air France te hebben onderzocht, zou zij tot de conclusie zijn gekomen, dat de in het plan voorgenomen verkoop van activa passend was voor de herstructurering. De deelnemingen van Air France in Sabena of Air Inter zouden evenwel niet zijn geraamd, omdat de verkoop daarvan niet in het herstructureringsplan was voorzien en die deelnemingen als essentiële activa van Air France konden worden beschouwd.

- 199 Ter terechtzitting heeft de Commissie gepreciseerd, dat aangezien Air France en Air Inter zich voornamelijk met luchtvervoer bezighouden, buiten kijf staat, dat Air Inter tot de essentiële activa van Air France behoort. Het belang van Air Inter voor Air France vloeit voort uit het feit, dat Air France in tegenstelling tot andere luchtvaartmaatschappijen niet over een nationaal net beschikt. Om die reden heeft de Commissie geoordeeld, dat Air Inter inderdaad tot de essentiële activa van Air France behoort, en dat deze laatste niet het gevaar mag lopen, dat een concurrent de controle over Air Inter verwerft. Air France heeft daaraan toegevoegd, dat de commerciële synergie met Air Inter absoluut noodzakelijk was voor haar voortbestaan, daar de controle over een binnenlands net van vitaal belang is voor een grote luchtvaartmaatschappij. Air France zou Air Inter nodig hebben, om over het binnenlandse net passagiers aan te voeren voor haar langeafstandsvluchten. Trouwens, alle grote Europese luchtvaartmaatschappijen zouden hun binnenlands net controleren en dus de voorkeur geven aan een meerderheidsdeelneming in dat net boven commerciële overeenkomsten met dat net.
- 200 De Commissie beklemtoont, dat bij het onderzoek van de door Air France af te stoten activa naar behoren rekening is gehouden met alle belangen van die luchtvaartmaatschappij en met haar globale strategie. Daarbij zou de Commissie tot de overtuiging zijn gekomen, dat de door Air France voorgenomen verkopen van activa toereikend waren. In dit verband zou de verkoop van activa door andere luchtvaartmaatschappijen in andere omstandigheden en andere perioden niet relevant zijn voor het beantwoorden van de vraag, welke activa door Air France dienden te worden verkocht. De aard en de omvang van de belangen van de verschillende luchtvaartmaatschappijen zouden immers elke vergelijking waardeloos maken.
- 201 Zij voegt eraan toe, dat andere activa en deelnemingen die Air France van plan was te verkopen, niet met name konden worden genoemd omdat openbaarmaking daarvan een inmenging in de lopende onderhandelingen over deze activa zou hebben gevormd en deze nadelig zou kunnen hebben beïnvloed. De bestreden beschikking zou de verkoop van andere activa overigens niet verbieden. De situatie op de markt zou kunnen evolueren en aanzetten tot verkoop van activa waarvan de vervreemding in het herstructureringsplan niet was voorzien, of zou gevolgen kunnen hebben voor de prijs van de activa waarvan de vervreemding wel was voorzien. Bij het onderzoek, of de steun in verhouding stond tot de herstructureringsbehoeften, zou de Commissie hebben beklemtoond (PB, blz. 86), dat de uit te keren bedragen, indien nodig, konden worden aangepast om rekening te houden met de ontwikkeling van de financiële situatie van Air France als gevolg van, onder andere, de verkoop van activa.

- 202 De verwijzing door verzoeksters naar de bevoegdheden die de concentratieverordening aan de Commissie verleent, zou niet ter zake dienend zijn, omdat concentraties de structuur zelf van de betrokken markt beïnvloeden. Ook de verwijzing naar de mogelijkheid om activa onder te brengen bij een lasthebber die wordt belast met de verkoop ervan, zou geen steun bieden aan verzoeksters' betoog. Bij concentraties zou het immers in wezen gaan om de controle over een onderneming, terwijl dit in casu niet het geval is. Aangaande het in het plan van Crédit Lyonnais voorziene „consortium de réalisations” beklemt de Commissie, dat dit een 100 %-dochteronderneming is en dat het derhalve enkel gaat om een interne reorganisatie van de groep.
- 203 In elk geval zou geen enkel gedeelte van de omstreden steun bestemd zijn geweest om Air France in staat te stellen de laatste tranche van haar deelneming in Sabena te betalen. De steun zou zijn goedgekeurd om de financieringskosten van Air France te verminderen. Air France ertoe aanzetten haar contractuele verbintenissen jegens Sabena niet na te komen en aldus een contractbreuk te bevorderen, zou overigens onrechtmatig zijn geweest.
- 204 De Franse Republiek en Air France beklemt, dat de deelneming van Air France in het kapitaal van Sabena een van haar essentiële en strategische activa was. In juli 1994 zou alles erop hebben gewezen, dat nieuwe onderhandelingen over de overeenkomst betreffende deze deelneming voor Air France zeer aanzienlijke verliezen zouden meebrengen en Sabena in moeilijkheden zouden brengen. Volgens interveniënten heeft de Belgische regering pas in oktober 1994 aangekondigd, dat zij had besloten Sabena te herkapitaliseren. In juli 1994 zouden Air France noch de Franse regering de plannen van de Belgische regering dienaangaande hebben gekend. Aangezien Air France de door de Belgische regering voorgestelde kapitaalverhoging niet kon volgen, zou deze laatste hebben voorgesteld haar deelneming terug te kopen, terwijl een nieuw partnership tussen Sabena en Swissair op stapel stond.
- 205 Air France preciseert, dat een aantal activa die niets met haar kernactiviteiten te maken hadden, reeds aan het begin van de uitvoering van het Projet waren verkocht. Zo zou haar deelneming in het kapitaal van de Tsjechische luchtvaartmaatschappij CSA zijn verkocht op 25 maart 1994. Ook de deelneming van Servair (voor 75 % in handen van Air France) in het kapitaal van Saresco en dus ook in de

dochtervennootschap van deze laatste die zich bezighoudt met het maken van kaas, zou zijn verkocht. De verkoop van de hotelketen Méridien, die intussen heeft plaatsgevonden, zou betrekking hebben gehad op 20 van de 103 ondernemingen van de groep. Uit de bestreden beschikking zou duidelijk blijken, dat nog andere verkopen in het kader van het Projet waren voorzien. Voor alle activa van enige waarde die niets met de luchtvaart te maken hadden, zou een tijdschema en een raming van het verkoopbedrag aan de Commissie zijn meegedeeld. Om overduidelijke redenen van vertrouwelijkheid zouden de betrokken activa evenwel in de tekst van de beschikking niet uitdrukkelijk zijn genoemd.

206 Ter terechtzitting heeft Air France beklemtoond, dat het geautomatiseerde boekingsstelsel Amadeus weliswaar een activiteit is die niets met de luchtvaart te maken heeft, maar van essentieel belang is voor alle luchtvaartactiviteiten van de groep. Anders dan door verzoeksters is geïnsinueerd, zou haar deelneming in Amadeus niet zijn verkocht en zou zij ook niet van plan zijn deze te verkopen.

207 Wat Servair betreft, heeft Air France eveneens ter terechtzitting verklaard, dat de verkoop daarvan in het herstructureringsplan was voorzien. De opbrengst van de verkoop van Servair zou in de financiële prognoses zijn vermeld en dus in aanmerking zijn genomen voor de vermindering van het bedrag van de herkapitalisatie. Dit diende evenwel vertrouwelijk te blijven, enerzijds om Servair tegen een hogere prijs te kunnen verkopen, en anderzijds wegens het gevaar voor sociale spanningen die dit nieuws ongetwijfeld bij Servair zou hebben veroorzaakt, hetgeen de kwaliteit van de door Air France tijdens de vlucht verstrekte diensten aanzienlijk zou hebben geschaad, aangezien Air France zeer afhankelijk is van deze belangrijke leverancier van boordmaaltijden. De follow-up van de verkoop van Servair zou door de Commissie en haar deskundigen zorgvuldig zijn onderzocht naar aanleiding van de goedkeuring van de tweede en de derde tranche van de steun.

208 Wat de andere activa, zoals Air Charter en Jet Tours, betreft, heeft Air France bij dezelfde gelegenheid beklemtoond, dat deze ontegenzeggelijk tot haar strategische activa behoren. De verkoop van Jet Tours en Air Charter zou Air France overigens geen opbrengst van betekenis hebben opgeleverd. Ten slotte zou de verkoop van de minderheidsdeelnemingen van Air France in Royal Air Maroc, Austrian Airlines, Tunis Air, Air Mauritius en Aéropostale door de Commissie zorgvuldig zijn

onderzocht. Deze verkoop zou geen opbrengst van betekenis hebben opgeleverd en geen gevolgen hebben gehad voor het herkapitalisatiebedrag.

Beoordeling door het Gerecht

- 209 Er dient aan te worden herinnerd, dat de Commissie in het kader van het onderzoek van de omstreden steun heeft geoordeeld, dat de herstructurering van Air France, de grootste Franse luchtvaartmaatschappij en een van de drie grootste Europese luchtvaartmaatschappijen, door de verbetering van het concurrentievermogen zou bijdragen tot de ontwikkeling van de Europese luchtvaart en daarom in het gemeenschappelijk belang is (PB, blz. 83). De Commissie heeft aldus aangegeven, dat haar beleid niet erop gericht was de groep Air France volledig te ontmantelen, maar dat zij er de voorkeur aan gaf Air France te handhaven onder de grootste Europese luchtvaartmaatschappijen naast Lufthansa en British Airways. Aangezien de uitoefening van de discretionaire bevoegdheid die de Commissie krachtens artikel 92, lid 3, sub c, van het Verdrag bezit en die tot de vaststelling van de bestreden beschikking heeft geleid, ingewikkelde beoordelingen van economisch beleid impliceerde, kan zij in het onderhavige geval slechts worden veroordeeld in geval van kennelijk verkeerde beoordeling of kennelijk onjuiste rechtsopvatting, te meer daar de Commissie ervoor heeft gezorgd, door de uitkering van de steun in drie tranches te verdelen, toezicht te houden op de evolutie van de financiële situatie van Air France teneinde in voorkomend geval de uit te keren bedragen te kunnen aanpassen (PB, blz. 86).
- 210 In het kader van de uitoefening van haar discretionaire bevoegdheid heeft de Commissie slechts een beperkt aantal activa die niet tot de kernactiviteiten behoren, te weten de hotelketen Méridien, een gebouw, vliegtuigen die de leeftijdsgrens hadden bereikt, en reserveonderdelen (PB, blz. 75 en 76), genoemd die Air France moest verkopen opdat het bedrag van de steun tot 20 miljard FF zou kunnen worden beperkt.
- 211 Zijn derhalve niet ter zake dienend, zowel het argument dat het Koninkrijk Denemarken ontleent aan de beschikking Aer Lingus (reeds aangehaald in punt 55), waarbij de Commissie de begunstigde van de steun zou hebben verplicht alle activa

te verkopen die niets met haar kernactiviteiten te maken hadden, als de verwijzing door het Koninkrijk Noorwegen naar het voorbeeld van British Airways, SAS, KLM en andere internationale luchtvaartmaatschappijen, die in het kader van hun herstructurering tal van activa zouden hebben verkocht die niets met de luchtvaart te maken hadden. De modaliteiten van een herstructurering hangen immers af van de concrete situatie van de betrokken onderneming. Dat bovengenoemde luchtvaartmaatschappijen in de feitelijke context van hun eigen herstructurering genoopt of verplicht waren tal van activa te verkopen, kan op zichzelf dus geen grond zijn voor het op losse schroeven zetten van de beschikking die de Commissie in de specifieke situatie van juli 1994 heeft gegeven, en die erop was gericht Air France binnen de groep van de drie grootste Europese luchtvaartmaatschappijen te handhaven en haar toe te staan de meeste van haar activa te behouden.

212 Derhalve kon de Commissie oordelen, dat de drie navolgende groepen activa niet voor verkoop door Air France in aanmerking kwamen: ten eerste de activa die van essentieel belang waren voor de huidige en toekomstige werking van Air France als luchtvaartmaatschappij; ten tweede de activa die bouwstenen van haar samenwerkingsstrategie vormden en waarvan moest worden vermeden dat zij onder controle van een concurrent zouden komen; ten slotte de activa die betrekking hadden op activiteiten die nauw verbonden zijn met de werking van een grote luchtvaartmaatschappij. Blijkens de stukken heeft de Commissie dergelijke activa, met name Air Charter, Air Inter, Sabena, Amadeus en Jet Tours, als niet voor overdracht in aanmerking komend aangemerkt.

213 Wat de maatschappij Air Charter betreft, behoeft slechts te worden opgemerkt, dat zij net als Air France actief is in de luchtvaartsector. Zij behoort dus tot de kernactiviteiten van Air France. Al is Air Charter gespecialiseerd in chartervluchten, een specifieke markt ten opzichte van de markt van de lijnvluchten, gaat het slechts om twee aspecten van een zelfde luchtvaartactiviteit, waarvan de verdeling over twee verschillende luchtvaartmaatschappijen uiteindelijk slechts een interne werkverdeling is. Bijgevolg kon de Commissie op goede gronden oordelen, dat Air Charter een essentieel onderdeel van de luchtvaartactiviteiten van Air France was.

214 Wat Air Inter betreft, dient eraan te worden herinnerd, dat de Commissie in de bestreden beschikking aangeeft, dat de Franse regering heeft toegezegd, ervoor te

zorgen dat de betrokken steun enkel ten goede komt aan Air France en daartoe een holding op te richten die zowel Air Inter als Air France zal controleren (toezegging nr. 1). De Commissie is van mening, dat deze toezegging haar vrees betreffende de nevengevolgen van de steun vermindert, omdat zij Air France belet de steun te gebruiken om activiteiten van Air Inter te subsidiëren. Op basis van de ontvangen gegevens over de toekomstige structuur van de holding en over de desbetreffende toezegging van de Franse autoriteiten oordeelt de Commissie, dat de steun ten goede komt aan de nationale luchtvaartmaatschappij Air France en haar dochtermaatschappijen, waaronder Air Charter (PB, blz. 81 en 86).

- 215 Vaststaat evenwel, dat Air France, vóór zij in 1990 de controle verwierf over Air Inter, anders dan Lufthansa en British Airways niet over een binnenlands net beschikte. De Commissie heeft derhalve terecht geoordeeld, dat deze controle — die gedurende de herstructureringsperiode via het mechanisme van de hierboven beschreven holding plaatsvindt — van wezenlijk belang was voor de huidige en toekomstige werking van Air France, daar het verlies van die controle de aanvoervluchten („feeder traffic”) voor Air France, waarmee Air Inter was belast, ernstig in gevaar dreigde te brengen. Air Inter houdt zich namelijk vooral bezig met luchtvervoer binnen het Franse grondgebied. Deze interne Franse markt brengt evenwel heel wat passagiers naar de „hub” van Air France op de luchthaven Parijs—Charles-de-Gaulle [hierna: „Parijs (CDG)”. In die omstandigheden is het overduidelijk, dat Air France niet het risico kan lopen, dat Air Inter na verkoop onder controle van een concurrerende luchtvaartmaatschappij komt, waardoor Air France de controle over een aanzienlijk deel van de aanvoervluchten zou verliezen.
- 216 De rechtstreekse band tussen Air Inter en Air France kon evenmin deugdelijk worden vervangen door de overdracht van Air Inter aan een bank en het tegelijkertijd sluiten van commerciële overeenkomsten met Air Inter of met andere maatschappijen over die aanvoervluchten. Verzoeksters hebben immers niet aangetoond, dat met deze oplossing kon worden voorkomen dat Air Inter zou worden opgeslorpt door een concurrerende maatschappij, waardoor de aanvoervluchten voor Air France in gevaar zouden komen. Wat het sluiten van dergelijke overeenkomsten met andere luchtvaartmaatschappijen betreft, behoeft slechts te worden opgemerkt, dat de concurrentiepositie van Air Inter op de Franse binnenlandse markt in juli 1994 zo sterk was, dat niet kon worden geëist dat Air France, die door herstructurering haar rentabiliteit wilde terugwinnen, haar vaste betrekkingen met Air

Inter zou vervangen door overeenkomsten met maatschappijen die op de Franse markt nog niet over een infrastructuur beschikten die vergelijkbaar was met die van Air Inter.

- 217 Aangaande het argument van verzoeksters, dat Air France de aanvoervluchten, met name op het Franse binnenlandse net, zelf kon verzorgen, dient te worden vastgesteld, dat het herstructureringsplan van Air France voorziet in een actieve vloot van 146 vliegtuigen, doch niet bepaalt dat die specifiek voor die aanvoervluchten moeten worden ingezet. Integendeel, het plan voorziet vooral in een uitbreiding van het aanbod van Air France op de langeafstandsvluchten, hetgeen vereist, dat haar vloot intenser voor dat soort vluchten wordt gebruikt. In die optiek dienen de vluchten op de binnenlandse markt vooral door Air Inter te worden verricht, die daarvoor haar eigen vliegtuigen moet inzetten. Welnu, het stond niet aan de Commissie, Air France te gelasten zich op de binnenlandse markt te concentreren, daar een dergelijke maatregel een verzwakking van haar positie op de internationale vluchten dreigde mee te brengen.
- 218 Aangaande de deelneming van Air France in het kapitaal van Sabena dient te worden toegegeven, dat Air France destijds slechts een minderheidsdeelneming (37,58 %) in het kapitaal van de Belgische maatschappij had. Dit neemt evenwel niet weg, dat deze deelneming een belangrijk strategisch onderdeel van de luchtvaartactiviteit van Air France vormde. Er dient immers te worden herinnerd aan de beschikking van 5 oktober 1992 waarbij de Commissie heeft verklaard, dat zij zich niet verzet tegen de door Air France, Sabena en de Belgische Staat ondertekende beginselovereenkomst waarbij aan Air France via de vennootschap Finacta een deelneming van 37,58 % in het kapitaal van Sabena (37,5 % van de stemrechten) werd verleend.
- 219 In deze beschikking, waarvan elke belanghebbende kennis kan nemen (zie de mededeling in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* van 21 oktober 1992, C 272, blz. 5), wordt onder andere verklaard:

— Finacta, dat door Air France wordt gecontroleerd, moet de benoeming van de voorzitter en de vice-voorzitter van Sabena goedkeuren (vetorecht) en kan de

beslissingen van de raad van bestuur van Sabena die een wijziging van de strategie, het „business plan”, het investeringsplan en het plan voor industriële samenwerking impliceren, blokkeren,

- de voorzitters van Air France en Sabena zullen overleg plegen wanneer zich een belangrijke moeilijkheid voordoet in de werking van de organen of bij de uitvoering van de strategie,
- Air France heeft medebeslissingsrecht over de fundamentele onderdelen van de toekomstige strategie van Sabena.

220 In deze beschikking van 1992 wordt Sabena door de Commissie in wezen aangemerkt als een gemeenschappelijke onderneming die door de Belgische Staat en Air France gezamenlijk wordt gecontroleerd, waarbij deze laatste beschikt over rechten die veel verder gaan dan degene die normaal aan minderheidsaandeelhouders worden toegekend, en over middelen om het gedrag van Sabena op de markt te beheersen. De Commissie wijst erop, dat de overeenkomst tot doel heeft de samenwerking tussen Air France en Sabena te ontwikkelen, alle mogelijke synergie tussen de twee partners te benutten en met name een intracommunautair netwerk rond de luchthaven Brussel-Zaventem te creëren.

221 Gelet op deze beschikking van 5 oktober 1992, die de belanghebbende partijen geacht worden te kennen, kon de Commissie derhalve redelijkerwijs oordelen, dat diende te worden vermeden dat de deelneming van Air France in het kapitaal van Sabena, een strategische alliantie voor Air France, zou moeten worden opgegeven zodat een concurrent de tot dan toe door Air France beklede bevoorrechte positie zou kunnen innemen.

222 De stelling van het Verenigd Koninkrijk, dat die deelneming door samenwerkingsovereenkomsten had kunnen worden vervangen, gaat voorbij aan het bijzondere karakter van de betrokken deelneming, die weliswaar een minderheidsdeelneming was, maar Air France niettemin in staat stelde het commerciële gedrag van Sabena te controleren en derhalve veel verder ging dan de invloed die een contractpartner normalerwijze kan uitoefenen. Het Verenigd Koninkrijk heeft niet aangetoond, dat

Air France ook zonder deelneming in het kapitaal van Sabena een dergelijke bevoorrechte positie had kunnen verwerven. Het specifieke karakter van de alliantie tussen Air France en Sabena verzet zich bovendien tegen elke vergelijking met de verkoop van de deelneming van Air France in het kapitaal van de Tsjechische maatschappij CSA, die in maart 1994 daadwerkelijk heeft plaatsgevonden.

- 223 Het is waar, dat Air France korte tijd na de vaststelling van de bestreden beschikking 170 miljoen FF heeft betaald als laatste tranche van de aankoopprijs van haar deelneming in het kapitaal van Sabena. Er is evenwel geen enkele grond om aan te nemen, dat de omstreden steun daarvoor bestemd was en daarvoor is gebruikt. Gelijk de Franse Republiek en Air France hebben opgemerkt, vloeide deze betaling voort uit contractuele verplichtingen die dateerden uit 1992, dus van vóór de goedkeuring van de steun (zie de beschikking van de Commissie van 5 oktober 1992, reeds aangehaald in de punten 218 en 219). Zoals de Franse regering voor het Gerecht heeft herhaald, voorzagen deze verplichtingen in een tijdschema voor de betalingen die Air France diende te verrichten in 1992, in 1993 en, voor de laatste tranche, tussen 15 en 31 juli 1994. Het enkele bestaan van deze laatste op Air France rustende betalingsverplichting kon redelijkerwijze niet tot gevolg hebben, dat een steun ter verlaging van de schulden en ter herstructurering van Air France, zij het ten dele, zou worden geblokkeerd. Daarbij komt dat deze betaling, wegens het relatief geringe bedrag ervan, de grenzen van een normale investering niet overschreed. Bijgevolg mocht de Commissie aannemen, dat Air France deze betaling zou verrichten uit de opbrengst van de verkoop van activa en uit haar lopende exploitatie-inkomsten (zie hierboven punten 140 en 141).
- 224 Verder is gebleken, dat de deelneming van Air France in het kapitaal van Sabena later voor 680 miljoen FF van de hand is gedaan (mededeling van de Commissie betreffende de derde tranche van de steun voor de herstructurering van Air France, die op 27 juli 1994 door de Commissie werd goedgekeurd; PB 1996, C 374, blz. 9, 14). Zoals de Franse Republiek en Air France evenwel hebben opgemerkt zonder op dit punt te zijn weersproken, heeft de Belgische regering, de meerderheidsaandeelhouder van Sabena, pas in oktober 1994 beslist, dat een herkapitalisatie van Sabena nodig was, hetgeen de facto betekende, dat Air France, die deze herkapitalisatie niet kon volgen, werd uitgesloten. Bovendien is de uittreding van Air France uit het kapitaal van Sabena pas in juli 1995 voltooid. Het Gerecht stelt derhalve vast, dat op het tijdstip van de vaststelling van de bestreden beschikking de Commissie uit niets kon opmaken, dat Air France ernstig van plan was haar alliantie met Sabena te beëindigen en haar deelneming van de hand te doen. In die omstan-

digheden was de Commissie niet verplicht, uit de door verzoeksters aangevoerde geruchten in de pers, dat Swissair op het punt stond de betrokken deelneming over te nemen, op te maken dat Air France reeds in juli 1994 haar deelneming in het kapitaal van Sabena niet meer als een belangrijk strategisch onderdeel van haar luchtvaartactiviteiten beschouwde.

- 225 Hieraan dient te worden toegevoegd, dat de Commissie in haar beschikking van 21 juni 1995 houdende goedkeuring van de betaling van de tweede tranche van de omstreden steun (mededeling gepubliceerd in PB C 295, blz. 2 en 5) uitdrukkelijk heeft verklaard, dat de financiële gevolgen van een verkoop van deze deelneming in aanmerking zouden worden genomen in het kader van haar beschikking over de betaling van de derde tranche van de steun. De rechtmatigheid van deze beschikkingen, die na de in het onderhavige geval bestreden beschikking zijn gegeven, kan evenwel niet worden onderzocht in het kader van de onderhavige gedingen, die enkel betrekking hebben op de rechtmatigheid van de beschikking van 27 juli 1994.
- 226 Wat een eventuele verkoop van Amadeus betreft, dient te worden gepreciseerd, dat Amadeus het geautomatiseerde boekingsstelsel van Air France is. Air France heeft uitgelegd, dat zij de boeking van haar tickets volledig aan Amadeus had toevertrouwd, dat zij voor de distributie van de tickets volledig afhankelijk was van dit stelsel en dat een dergelijk stelsel onmisbaar was voor de ontwikkeling van de luchtvaartactiviteiten, reden waarom de overgrote meerderheid van de luchtvaartmaatschappijen daarvoor beschikten. Het Gerecht is van oordeel, dat in die omstandigheden de Commissie redelijkerwijze kon oordelen, dat Amadeus niet behoorde tot de voor verkoop in aanmerking komende activa van Air France omdat het daarbij ging om een activiteit die nauw verband hield met de werking van een grote luchtvaartmaatschappij.
- 227 Hetzelfde geldt voor de deelneming van Air France in het kapitaal van de vennootschap Jet Tours, die werkzaam is in de toerismesector. Dit is een economische sector die, althans ten dele, verknocht is met de luchtvaartsector. De Commissie kon Jet Tours derhalve beschouwen als een van de activa die bestemd zijn om zowel Air France als Air Charter toeristen als cliënt aan te brengen. Bijgevolg mocht zij concluderen, dat Air France niet diende te worden verplicht Jet Tours af te stoten.

- 228 Verzoeksters kunnen de Commissie ook niet op goede gronden verwijten, dat zij Air France niet heeft verplicht al haar minderheidsdeelnemingen in andere luchtvaartmaatschappijen, zoals Tunis Air, Air Mauritius, Royal Air Maroc en Austrian Airlines, te verkopen. Gezien het eerder geringe belang van een dergelijke verkoop zou de totale uittreding van Air France uit het kapitaal van deze maatschappijen geen rechtstreekse en wezenlijke band hebben gehad met het herstructureringsplan.
- 229 Aangaande de door Air France ter terechtzitting afgelegde verklaring, dat de verkoop van andere activa, die in de bestreden beschikking niet met name werden genoemd, zoals de groep Servair, in het herstructureringsplan was voorzien, en aangaande de eventuele vertrouwelijkheid van deze gegevens, dient te worden vastgesteld, dat de opbrengst van die verkopen, zo zij was bestemd ter cofinanciering van de uitvoering van het herstructureringsplan, niet automatisch in mindering moest worden gebracht van het steunbedrag van 20 miljard FF, dat in de bestreden beschikking noodzakelijk was geacht en goedgekeurd. Overigens ook de 7 miljard FF die Air France uit de verkoop van Méridien, van een gebouw en van 24 vliegtuigen hoopte te behalen, dienden enkel om de steun tot 20 miljard te beperken en niet om dit bedrag te verminderen. De Commissie heeft zich enkel het recht voorbehouden bij de uitkering van de tweede en de derde tranche van de steun de globale financiële situatie van Air France in aanmerking te nemen en daarbij rekening te houden met de intussen verrichte verkopen van activa. Het Gerecht is van oordeel, dat de financiële vragen die met betrekking tot deze verkopen zijn opgeworpen, daaronder begrepen de evenredigheid en de vertrouwelijkheid ervan, derhalve slechts ten aanzien van de beschikkingen betreffende de tweede en de derde tranche kunnen worden onderzocht. De onderhavige gedingen hebben evenwel niet betrekking op de rechtmatigheid van deze beschikkingen.
- 230 Verzoeksters' betoog, dat Air France zelf in haar jaarverslag voor 1993 een aantal van haar activa als „non core activities” („niet tot de kernactiviteiten behorende activa”) heeft aangemerkt, en dat deze activa derhalve moeten worden verkocht, mist feitelijke grondslag. Immers, alleen de Engelse vertaling van dat rapport bevat de door verzoeksters aangehaalde passage, terwijl de Franse tekst het heeft over „activiteiten die niets met de luchtvaart te maken hebben” en derhalve geen waardeoordeel over de betrokken activa bevat. Aangezien Air France een Franse luchtvaartmaatschappij is, is het evenwel duidelijk dat naar de Franse versie van haar jaarrapport moet worden gekeken.

- 231 Aangezien de Commissie geen kennelijke fout heeft gemaakt door niet te eisen dat Air France de door verzoeksters en de aan hun zijde tussengekomen partijen genoemde activa verkoopt, moet deze grief worden afgewezen.
- 232 Uit het voorgaande volgt dat, onder voorbehoud van hetgeen in de punten 84 tot en met 120 hierboven is gezegd, alle grieven inzake schending van het op het gebied van staatssteun geldende evenredigheidsbeginsel moeten worden afgewezen. Dienaangaande hebben verzoeksters en de aan hun zijde tussengekomen partijen hun rechten kunnen verdedigen en heeft het Gerecht zijn rechterlijke toetsing kunnen verrichten. Bijgevolg voldoet de bestreden beschikking, behalve wat de goedkeuring van de aankoop van zeventien nieuwe vliegtuigen betreft, dienaangaande aan de eisen van artikel 190 van het Verdrag, zodat de grief inzake ontoereikende motivering moet worden afgewezen.

De grieven dat de Commissie fouten heeft begaan door te oordelen dat de steun is bestemd om de ontwikkeling van een bepaalde vorm van economische bedrijvigheid te vergemakkelijken en de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt niet zodanig verandert dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad

A — De grief dat de Commissie ten onrechte een steun heeft goedgekeurd die niet gericht was op de ontwikkeling van een bepaalde vorm van economische bedrijvigheid, maar wel op die van een particuliere onderneming

Summiere uiteenzetting van het betoog van partijen

- 233 In haar verzoekschrift betoogt verzoekster in zaak T-394/94, dat de omstreden steun ten goede komt aan een particuliere onderneming en niet bijdraagt aan de ontwikkeling van een vorm van economische bedrijvigheid. Door die steun goed te keuren, zou de Commissie kennelijk doorslaggevend belang hebben gehecht aan

het voortbestaan van Air France, in plaats van dat doel af te wegen tegen de negatieve gevolgen die de steun heeft voor de concurrenten van Air France en voor de luchtvervoermarkt in de Gemeenschap.

- 234 Volgens de Commissie is de stelling van die verzoekster kennelijk ongegrond. Zij zou in de bestreden beschikking hebben beklemtoond, dat zij rekening diende te houden met de evolutie van een sector in zijn geheel en niet enkel met de evolutie van de begunstigde van de steun. Vervolgens zou zij uitvoerig zijn ingegaan op de vraag, of de steun in aanmerking kwam voor de afwijking waarin artikel 92, lid 3, sub c, van het Verdrag voorziet.

Beoordeling door het Gerecht

- 235 Vastgesteld moet worden, dat in het geval van een onderneming van de omvang van Air France, een van de drie grootste Europese luchtvaartmaatschappijen, een echte herstructurering de economische ontwikkeling van de Europese burgerluchtvaart zal bevorderen (zie, in die zin, de conclusie van advocaat-generaal Van Gerven bij arrest Hof van 21 maart 1991, Italië/Commissie, C-305/89, Jurispr. blz. I-1603, 1630, punt 17). Bijgevolg kan deze grief niet worden aanvaard.
- 236 In repliek heeft verzoekster overigens uitdrukkelijk toegegeven, dat zij niet beweerde dat steun aan één enkele onderneming op zichzelf onrechtmatig was, en zij heeft eraan toegevoegd, dat in tal van gevallen steun aan individuele ondernemingen gerechtvaardigd is, omdat hij ten goede komt aan de sector in zijn geheel.
- 237 Verder verwijt verzoekster de Commissie, dat deze Air France eenzijdig heeft beoordeeld door enkel rekening te houden met de positieve elementen van de herstructurering en de negatieve gevolgen ervan buiten beschouwing te laten. Deze grieven zullen later in de overeenkomstige context worden onderzocht.

B — De grief dat de Commissie ten onrechte een steun heeft goedgekeurd die de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt zodanig verandert dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad

Summiere uiteenzetting van het betoog van partijen

238 Volgens verzoeksters verandert de steun de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt zodanig dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad. De steun zou dienen om de kosten van Air France kunstmatig te drukken en zou bijgevolg de last van de verlaging van de kosten op de niet-gesubsidieerde luchtvaartmaatschappijen afwentelen. Dienaangaande herinneren verzoeksters eraan, dat de Commissie in de zaak Frankrijk/Commissie (reeds aangehaald in punt 79, punt 44) zelf heeft geoordeeld, dat het kunstmatig in het leven houden van een onderneming het concurrentievermogen verzwakt van andere fabrikanten die het voor hun reorganisatie zonder staatssteun hebben moeten stellen. In zijn arrest in diezelfde zaak (punt 50) zou het Hof hebben verklaard, dat de beschikking van de Commissie waarbij de goedkeuring van de staatssteun werd geweigerd op grond dat zij het concurrentievermogen had verzwakt van andere fabrikanten in de Gemeenschap die tot dusver hun bedrijven draaiende hadden weten te houden door zelf bekostigde herstructurering en nu wellicht uit de markt zouden worden verdrongen. Verder verwijzen verzoeksters naar de conclusie van advocaat-generaal Slynn bij het arrest Duitsland/Commissie (reeds aangehaald in punt 58) en naar het arrest Philip Morris/Commissie (reeds aangehaald in punt 79, punt 26), waaruit blijkt, dat de Commissie bij de toepassing van artikel 92, lid 3, sub c, van het Verdrag rekening moet houden met het communautaire kader en met name met de globale situatie van de betrokken sector.

239 Verzoekster in zaak T-394/94 beklemtoont, dat in de bestreden beschikking wordt bevestigd dat de betrokken steun de mededinging binnen de EER vervalst. Zij herinnert eraan, dat zij in de opmerkingen die zij in de loop van de administratieve procedure bij de Commissie had ingediend, had gesuggereerd, elke door de steun geraakte geografische markt, te weten de bijzondere routes waarop de betrokken luchtvaartmaatschappijen elkaar rechtstreeks beconcurreren, te analyseren. Die stelling zou steun vinden in het arrest Frankrijk/Commissie (reeds aangehaald in punt 79, punt 50), waarin het Hof zou hebben aangegeven, dat dient te worden

onderzocht, welke gevolgen de steun voor de concurrenten van de begunstigde onderneming heeft. Verzoekster preciseert, dat zij op de routes Londen-Nice, Londen-Parijs en Glasgow-Parijs, een concurrent is van Air France. De Commissie zou niettemin hebben geconcludeerd, dat alle negatieve gevolgen voor de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt, aanvaardbaar waren. Daardoor zou de Commissie Air France, een onderneming uit de overheidssector, hebben bevoordeeld ten opzichte van verzoekster, een onafhankelijke onderneming uit de privésector. De Commissie zou aldus een discriminatie hebben veroorzaakt die zodanige distorsies van de mededinging teweegbrengt, dat het gemeenschappelijk belang erdoor wordt geschaad (arrest Hof van 24 februari 1987, Falck/Commissie, 304/85, Jurispr. blz. 871, punt 27).

240 In dit verband verwijt verzoekster in zaak T-394/94 de Commissie bovendien, dat zij artikel 190 van het Verdrag heeft geschonden door haar stelling, dat de steun het handelsverkeer niet zodanig aantast dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad, niet naar behoren met redenen te omkleden en door geen deugdelijk antwoord te geven op de opmerkingen die verzoekster tijdens de administratieve procedure had ingediend. Verzoeksters in zaak T-371/94 betogen eveneens, dat de Commissie de antwoorden van de derden op haar mededeling van 3 juni 1994 niet ernstig heeft onderzocht. Zij hebben het Gerecht cijfervoorbeelden van individuele routes overgelegd met de geraamde marktaandeelen van de verschillende luchtvaartmaatschappijen die elkaar op deze routes beconcurreren.

241 Ook de vennootschappen Maersk zijn van oordeel, dat de Commissie meer aandacht had moeten besteden aan de gevolgen van de steun voor de kleine en middelgrote luchtvaartmaatschappijen die actief zijn op de regionale routes. Zij verwijten de Commissie met name, dat zij de negatieve gevolgen van de omstreden steun voor de mededinging op het gebied van de regionale luchtvaartdiensten niet heeft onderzocht. Zij verklaren in dit verband, dat zij op de route Lyon-Birmingham vliegen en vanaf 16 oktober 1995 op de route Billund-Parijs (CDG) wilden vliegen. Volgens hen doen de gevolgen van staatssteun zich niet alleen gevoelen op de beperkte markt waarop de begunstigde vervoerder actief is, uitgedrukt in routes tussen steden, maar ook op een veel ruimere markt van luchtvervoer en op de indirect concurrerende routes.

- 242 De indirecte gevolgen van de bestreden beschikking voor kleine vervoerders, die zich bezighouden met de exploitatie van hetzij secundaire routes naar de belangrijkste centra waarvan de grote vervoerders vliegen, hetzij indirect concurrerende routes, zouden worden geïllustreerd door de door Maersk geëxploiteerde route Birmingham-Lyon. Deze route zou indirect concurreren met de route Londen (Heathrow)-Parijs en met de route Birmingham-Parijs, en zou concurrentie onderkennen van beide routes. Volgens de cijfers voor 1992 zouden de vliegtuigen van Air France op de route Birmingham-Parijs evenwel slechts voor 32 % volgeboekt zijn, daar waar dit voor haar concurrenten 61 % bedraagt. Efficiënt beheerde luchtvaartmaatschappijen zouden kunnen worden gedwongen bepaalde routes op te geven of kunnen worden belet nieuwe routes te ontwikkelen, indien de aanwezigheid van een met overheids gelden gesubsidieerde luchtvaartmaatschappij hun rendement zou verminderen.
- 243 Zij voegen eraan toe, dat de Commissie de gevolgen van de omstreden steun voor de potentiële mededinging in de luchtvervoersector niet afdoende heeft onderzocht. Dit zou worden geïllustreerd door de route Kopenhagen-Parijs, waarop Air France volgens de cijfers voor 1992 een bezettingsgraad van 49 % behaalde ten opzichte van een bezettingsgraad van 61 % voor de concurrerende luchtvaartmaatschappijen. Ofschoon de gevolgen voor de potentiële mededinging niet ten volle kunnen worden gemeten, zouden zij worden aangetoond door de omstandigheid dat Maersk naar aanleiding van de vaststelling van de bestreden beschikking heeft beslist, te wachten met haar plannen om een lijnverbinding tussen Billund en Parijs (CDG) op te zetten.
- 244 De Zweedse regering is eveneens van mening, dat de omstreden steun de druk op de concurrerende regionale luchtvaartmaatschappijen verhoogt en hen ertoe aanzet hun perifere lijnen op te geven. De positie van deze maatschappijen zou zelfs ernstig kunnen worden aangetast door — globaal gezien beperkte — maatregelen van een van de grootste marktdeelnemers, terwijl de andere grote luchtvaartmaatschappijen niet in dezelfde mate worden geraakt.
- 245 Ter terechtzitting hebben de Zweedse en de Noorse regering gepreciseerd, dat de Scandinavische luchtvaartmaatschappijen, die met Air France concurreren op de routes tussen Frankrijk en de grote steden in Scandinavië, ook interne routes

exploiteren, die lijden onder een geringe frequentie wegens de zeer geringe bevolkingsdichtheid, maar noodzakelijk zijn voor de economische ontwikkeling van de perifere gebieden. Deze routes zouden uiterst gevoelig zijn voor elke distorsie van de mededinging door staatssteun aan een grote concurrent als Air France. De grote luchtvaartmaatschappijen zouden slechts zelden belangstelling hebben voor de perifere routes. De distorsie van de mededinging op de drukke routes zou dus tot vermindering of verdwijning van de vluchten naar de perifere gebieden kunnen leiden. Dit zou ingaan tegen het gemeenschappelijk belang om zelfs aan de rand van de EER voldoende luchtverbindingen te verzekeren.

246 Verzoekster in zaak T-394/94 beklemtoont, dat de bestreden beschikking niet doet blijken, dat de Commissie heeft voldaan aan haar verplichting om het voortbestaan van Air France af te wegen tegen de negatieve gevolgen die de injectie van een buitensporig steunbedrag van 20 miljard FF onvermijdelijk voor de mededinging zou hebben. De Commissie zou nooit hebben uitgelegd, waarom zij van mening is dat de gunstige gevolgen volstaan om de negatieve gevolgen van het herstructureringsplan te compenseren, maar zou zich hebben beperkt tot een gewone analyse van de gunstige gevolgen van de steun voor de begunstigde.

247 Zij herinnert eraan, dat Air France de laatste jaren aanzienlijke verliezen heeft opgestapeld ondanks het feit dat de Commissie een injectie van 5,8 miljard FF steun had goedgekeurd. Gelet op de voortdurende en toenemende verliezen van Air France, had de Commissie moeten beseffen, dat haar onderzoek, dat destijds op door Air France verstrekte gegevens was gebaseerd, fundamenteel ontoereikend was geweest. Anders dan Air France, zouden de meeste van haar concurrenten, onafhankelijke en niet-gesubsidieerde luchtvaartmaatschappijen, drastische maatregelen hebben getroffen om de kosten te verminderen en hun bedrijf te herstructureren teneinde zich te kunnen aanpassen aan een snel evoluerende handel binnen de geliberaliseerde markt. Deze voor hun voortbestaan noodzakelijke maatregelen zouden slechts mogelijk zijn geweest dankzij een aanzienlijke vermindering van het personeel, het opgeven van niet-rendabele routes, de annulering van orders voor nieuwe vliegtuigen, de terugtrekking van investeringen in andere luchtvaartmaatschappijen en de verkoop van activa die niets met hun kernactiviteiten te maken hadden. Verzoekster zou bijvoorbeeld een belangrijke inspanning hebben gedaan om de kosten te verminderen en deze zou onder meer hebben bestaan in een vermindering van het aantal arbeidsplaatsen en in het opgeven van niet-rendabele routes, waaronder de route Edinburgh-Parijs, die Air France nog steeds exploiteert.

- 248 Het Koninkrijk Denemarken en het Verenigd Koninkrijk voegen eraan toe, dat de Commissie Air France had moeten vergelijken met de andere vennootschappen die met of zonder staatssteun een herstructurering hebben doorgevoerd. Slechts op die manier had de Commissie zich een idee kunnen vormen van de markt en van de daarop werkzame vennootschappen, hetgeen een voorafgaande voorwaarde is om haar discretionaire bevoegdheid correct te kunnen uitoefenen. De door een aantal concurrenten van Air France opgedane ervaring zou leren, wat kan worden gedaan om de levensvatbaarheid van een grote internationale luchtvaartmaatschappij zonder staatssteun te herstellen. Zo zou British Airways in de jaren '80 haar vluchten op zestien internationale routes hebben stopgezet, een groot aantal toestellen hebben verkocht en 13 500 arbeidsplaatsen hebben afgeschaft. De herstructurering van Lufthansa zou sedert 1992 een vermindering van het aantal werknemers met 17 % hebben gevegd.
- 249 Verzoeksters, het Koninkrijk Denemarken en het Verenigd Koninkrijk zijn van mening, dat de zestien voorwaarden die de Commissie voor de goedkeuring van de steun heeft gesteld, ondoeltreffend zijn en derhalve niet kunnen beletten, dat de steun de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt zodanig verandert dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad. Zij wijzen erop, dat de werking van deze voorwaarden beperkt is tot de duur van het herstructureringsplan, dat wil zeggen dat zij eind 1996 vervallen, terwijl de steun ook na die datum nog gevolgen zal hebben voor Air France en voor de markt van het luchtvervoer. Dat het verkeer was, de werking van deze voorwaarden te beperken tot de duur van het plan, zou worden geïllustreerd door de voor begin 1997 geplande fusie van de Europese activiteiten van Air France met die van Air Inter. Dat de Commissie de Franse regering dergelijke voorwaarden heeft opgelegd in plaats van het herstructureringsplan grondig te onderzoeken, zou ingaan tegen de regels die de beoordelingsbevoegdheid van de Commissie ter zake beheersen. De Commissie zou de door het gemeenschapsrecht geëiste beoordeling niet achterwege kunnen laten door in de plaats daarvan een aantal voorwaarden te stellen.
- 250 Verzoeksters en de aan hun zijde tussengekomen partijen wijzen inzonderheid op de mogelijkheid voor Air France om de bij de bestreden beschikking aan de Franse Staat opgelegde goedkeuringsvoorwaarden te omzeilen. Zo zou de holdingvennootschap die Air France en Air Inter controleert, Air Inter, die niet aan die voorwaarden is onderworpen, kunnen toestaan de aan Air France verboden maatregelen te treffen. Indien de bestreden beschikking niet zou worden nietig

verklaard, zou elke begunstigde van staatssteun dochter- of zustervennootschappen kunnen oprichten om zich aan de goedkeuringsvoorwaarden te onttrekken en ongehinderd zijn gang te kunnen gaan op de markt.

- 251 Volgens de Commissie halen verzoeksters steun die de mededinging vervalst of het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt, in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag, en steun die de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt zodanig verandert dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad, in de zin van artikel 92, lid 3, sub c, ten onrechte door elkaar. Zij verklaart, dat zij nooit heeft geoordeeld dat de omstreden steun de mededinging niet zou vervalsen of het handelsverkeer niet ongunstig zou beïnvloeden. Een dergelijke steun zou evenwel niet noodzakelijk een steun zijn die de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt zodanig verandert dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad. Volgens de Commissie gaan verzoeksters uit van het beginsel, dat elke overlevingsinspanning van Air France haar concurrenten zal schaden. Deze stelling spooft evenwel niet met een correcte uitlegging van de artikelen 92, lid 3, sub c, van het Verdrag en 61, lid 3, sub c, van de EER-overeenkomst.
- 252 In de zaak Frankrijk/Commissie (reeds aangehaald in punt 79) zou de Commissie hebben geoordeeld, dat de goedgekeurde steun een reddingsmaatregel was die bovendien niet voldeed aan de voor dit soort steun vastgestelde criteria. De Commissie wijst erop, dat deze overwegingen in het onderhavige geval ontbreken. De omstreden steun zou geen reddingsmaatregel zijn, maar daadwerkelijk verband houden met een echt herstructureringsplan. Het standpunt dat de Commissie in die zaak heeft ingenomen, zou derhalve geenszins onvereenigbaar zijn met haar standpunt in de onderhavige zaak.
- 253 Zij voegt eraan toe, dat de passage uit de conclusie van advocaat-generaal Slynn in de zaak Commissie/Duitsland (reeds aangehaald in punt 58) betrekking had op de vraag, of de betrokken steun als een maatregel ter vergemakkelijking van de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid kon worden aangemerkt, en niet op de vraag, of hij de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt zodanig verandert dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad. Ook het uittreksel uit het arrest Philip Morris/Commissie (reeds aangehaald in punt 79) had betrekking op de eerste voorwaarde van artikel 92, lid 3, sub c, van het Verdrag en niet op de nadelige gevolgen voor de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt.

- 254 De Commissie beklemtoont, dat zij heeft onderzocht, of de steun als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt in de zin van de artikelen 92, lid 3, sub c, van het Verdrag en 61, lid 3, sub c, van de EER-overeenkomst kon worden beschouwd. Om de in haar beschikking genoemde redenen zou zij tot de conclusie zijn gekomen, dat de steun in aanmerking kwam voor de aldaar genoemde afwijking en verenigbaar was met de gemeenschappelijke markt voor zover een aantal toezeggingen zouden worden nagekomen en een aantal voorwaarden zouden worden vervuld. Zij zou in de bestreden beschikking hebben uitgelegd, dat zij bij de analyse van de gevolgen van de steun in de EER rekening had gehouden met de toegenomen liberalisering van het luchtvervoer als gevolg van de vaststelling van het „derde pakket”, en dat zij zich ervan had vergewist, dat de negatieve gevolgen van de steun niet zouden worden versterkt door de exploitatie van exclusieve rechten of door de toepassing van een gunstregeling voor Air France.
- 255 De Commissie betoogt, dat sommige toezeggingen van de Franse regering geen precedent hebben of ongeëvenaard streng zijn. Nog geen enkele andere regering zou hebben toegezegd, een steun ontvangende onderneming te privatiseren (toezegging nr. 2) en in het verleden zou nog nooit een beperking van de vrijheid van prijsstelling zijn opgelegd (toezegging n. 9). De Commissie wijst er ook op, dat slechts de helft van het totale steunbedrag onmiddellijk kon worden uitgekeerd, en dat de betaling van het saldo in twee tranches afhankelijk was gesteld van de vervulling van een aantal voorwaarden en van haar goedkeuring (artikel 2 van de bestreden beschikking). Bovendien zou de Franse regering hebben toegezegd, Air France geen nieuwe bijdragen nog enige andere vorm van steun meer te verlenen (toezegging nr. 5) en zich niet in het management van de onderneming te mengen om andere redenen dan die welke voortvloeien uit haar status van aandeelhouder (toezegging nr. 4).
- 256 Met betrekking tot het verwijt van de vennootschappen Maersk, dat zij bij haar analyse geen rekening heeft gehouden met de rol van de kleine en middelgrote luchtvaartmaatschappijen, merkt de Commissie op, dat haar beoordeling niet tot de grote Europese luchtvaartmaatschappijen was beperkt. Om zich ervan te vergewissen, dat de steun de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt niet zodanig zou veranderen dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad, had zij onder meer de zekerheid moeten verwerven, dat de steun niet werd gebruikt om aan prijsonderbieding te doen, en dat de verhoging van de capaciteit de groei van de markt niet zou overtreffen. Deze bezorgdheid zou voor alle concurrenten van Air France en voor de Europese burgerluchtvaartsector in zijn geheel hebben gegolden.

- 257 Aangaande het argument, dat zij de negatieve gevolgen van de steun voor de mededinging op het gebied van de regionale luchtvaartdiensten niet heeft onderzocht, betoogt de Commissie, dat interveniënten niet het minste bewijs aandragen voor hun grief, dat de steun de ontwikkeling van diensten naar of van regionale luchthavens zou ontmoedigen. Met betrekking tot de gestelde gevolgen van de steun voor een ruimere markt dan die waarop Air France feitelijk aanwezig is, voor de indirecte concurrerende routes en voor de potentiële mededinging verklaart de Commissie, dat de desbetreffende stellingen ongegrond zijn. Zij zou niet weten, hoe het uitstel van het voornemen van de interveniënten Maersk om een lijn Billund-Parijs op te zetten, moet worden begrepen. De aarzeling van deze interveniënten vindt waarschijnlijk haar oorsprong in het opduiken van British Airways op de lijn Kopenhagen-Parijs in 1993, waar deze onmiddellijk 18 % van de markt voor haar rekening heeft genomen. Algemeen is de Commissie van mening, dat de bestreden beschikking ter zake van de beoordeling van de gevolgen van de steun voor de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt, voldoet aan de eisen van artikel 190 van het Verdrag.
- 258 Volgens Air France wijst alles in de bestreden beschikking erop, dat de gevolgen van de steun in een communautaire context zijn beoordeeld. De Commissie zou immers de situatie en de evolutie van het Europese luchtvervoer en de gevolgen van de steun voor de concurrentiepositie van Air France hebben onderzocht, en daarbij rekening hebben gehouden met de toegenomen liberalisering van het luchtvervoer. Ten slotte zouden de door de Franse regering gedane toezeggingen juist tot doel hebben, te vermijden dat Air France de steun ten nadele van haar concurrenten kan gebruiken.

Beoordeling door het Gerecht

1. De motivering

- 259 Gelet op de grieven die door verzoeksters en de aan hun zijde tussengekomen partijen zijn opgeworpen, is het Gerecht van oordeel, dat allereerst moet worden nagegaan, of de bestreden beschikking voldoende is gemotiveerd ter zake van de beoordeling van de gevolgen van de steun voor de concurrenten van Air France en voor de relevante luchtroutes. Dienaangaande herinnert het Gerecht eraan, dat het

verzoeksters en interveniënten heeft uitgenodigd, de opmerkingen over te leggen die zij als belanghebbenden in de zin van artikel 93, lid 2, van het Verdrag in de loop van de administratieve procedure bij de Commissie hadden ingediend (zie hierboven punt 33).

- 260 Zoals hierboven (punten 89-96) is opgemerkt, dient het Gerecht derhalve te onderzoeken, of de bestreden beschikking duidelijk en ondubbelzinnig doet blijken van de redenering die de Commissie heeft gevolgd, met name gelet op de grieven die van wezenlijk belang zijn voor de beoordeling van de gevolgen van het plan en door de belanghebbenden in de loop van de administratieve procedure ter kennis van de Commissie zijn gebracht.
- 261 Bij lezing van alle bij het Gerecht ingediende opmerkingen blijkt, dat sommige van deze partijen de Commissie met name hadden gewezen op de noodzaak om de gevolgen van de steun voor de concurrenten van Air France en voor de verschillende betrokken luchtroutes te beoordelen. Gesteld werd immers, dat de steun de tot de groep Air France behorende maatschappijen in staat zou stellen, hun machtspositie op de Franse binnenlandse markt verder te exploiteren. Daar de relevante geografische markt in de luchtvervoersector bestaat uit de routes die de gebruikers als substitueerbaar beschouwen, dat wil zeggen de routes van stad tot stad, diende de substitueerbaarheid te worden onderzocht. Andere maatschappijen met een groter concurrentievermogen zouden de tot dan toe door Air France verzorgde routes immers kunnen overnemen. Bovendien zou de Commissie aandacht moeten hebben voor de gevolgen van de steun voor de situatie van de kleine luchtvaartmaatschappijen, die vaak afhankelijk zijn van enkele specifieke routes. Dat een grote luchtvaartmaatschappij als Air France staatssteun ontvangt, zou het concurrentie-evenwicht op deze routes ongunstig kunnen beïnvloeden.
- 262 Sommige belanghebbenden hebben gewezen op de gevolgen van de omstreden steun voor de mededinging op de internationale routes naar landen buiten de EER. Air France zou in Nederland namelijk met zeer lage tarieven agressieve reclame hebben gevoerd voor vluchten via Parijs naar onder meer Hongkong, Singapore, Jakarta, Tokio, Kaapstad en Johannesburg. Air France zou een concurrent zijn op acht van de twintig internationale routes waarop de mededinging het hevigst is. De

andere op de extracommunautaire routes aanwezige communautaire luchtvaartmaatschappijen zouden worden geraakt wegens de onderlinge substitueerbaarheid van bijvoorbeeld Rome en Londen voor een vlucht naar New York. Er zou dus mededinging bestaan op alle routes tussen Europa en Noord-Amerika enerzijds en het Verre Oosten anderzijds. Zo zou British Airways met andere luchtvaartmaatschappijen in concurrentie staan voor de vluchten Rome-New York en Parijs-New York. Voor vele Europese luchtvaartmaatschappijen zou de binnenlandse markt te klein zijn. De extracommunautaire routes zouden derhalve van vitaal belang zijn voor hun voortbestaan op lange termijn, en om die reden zouden velen zich grotendeels op het transatlantische vervoer toeleggen (blz. ii, 57 en 58 van het rapport Lexecon over de gevolgen van staatssteun voor de mededinging in de Europese luchtvaartindustrie, dat British Airways tijdens de administratieve procedure heeft overgelegd).

263 Wat de Commissie betreft, dient eraan te worden herinnerd, dat haar diensten zich dermate bewust waren van de problemen die de steun voor de mededingingspositie van Air France deden rijzen, dat zij reeds in de mededeling van 3 juni 1994 hadden verklaard, dat zij de gevolgen van die steun ten aanzien van de internationale en binnenlandse routes waarop Air France met andere Europese luchtvaartmaatschappijen concurreert, moeten onderzoeken, en eraan hebben toegevoegd, dat het herstructureringsplan van Air France geen analyse bevatte van het netwerk en van de toekomstige ontwikkeling daarvan (PB, blz. 8).

264 Wat de bestreden beschikking betreft, dient te worden vastgesteld, dat de Commissie bij het onderzoek, of de steun de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt niet zodanig verandert dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad, eraan herinnert, dat zij bij de inleiding van de administratieve procedure heeft verklaard, dat zij diende te onderzoeken, welke gevolgen de steun zou hebben voor de mededingingspositie van Air France op zowel de internationale als de binnenlandse routes waarop zij met andere Europese luchtvaartmaatschappijen concurreert. Vervolgens beklemtoont de Commissie, dat de Franse regering heeft toegezegd om tijdens de duur van het herstructureringsplan,

— het aantal door Air France geëxploiteerde vliegtuigen niet tot meer dan 146 toestellen te verhogen (voorwaarde nr. 7);

- het aanbod van Air France niet te verhogen tot boven het niveau van 1993 voor de routes tussen Frankrijk en de andere landen van de EER (voorwaarde nr. 8);
 - ervoor te zorgen dat Air France op geen enkele wijze goedkopere tarieven aanbiedt dan haar concurrenten voor een vergelijkbare dienst op de routes die Air France binnen de EER exploiteert (voorwaarde nr. 9);
 - Air France geen voorkeursbehandeling te geven bij het verlenen van vervoersrechten (voorwaarde nr. 10);
 - ervoor te zorgen dat Air France tussen Frankrijk en de andere landen van de EER niet meer geregelde verbindingen exploiteert dan in 1993, te weten 89 lijnen (voorwaarde nr. 11);
 - ervoor te zorgen dat het aanbod van Air Charter niet boven het niveau van 1993 uitstijgt (voorwaarde nr. 12) (PB, blz. 79, 86, 88 en 89).
- 265 Volgens de Commissie vormen deze toezeggingen, die in de vorm van goedkeuringsvoorwaarden zijn gegoten, een zeer vergaande beperking van de vrijheid van Air France ter zake van capaciteit, aanbod en prijsstelling, en zijn deze beperkingen nodig om te voorkomen dat de steun wordt gebruikt om de moeilijkheden van de maatschappij op haar concurrenten af te wentelen. De toezeggingen zouden Air France beletten, een agressief prijsbeleid te voeren op alle routes die zij binnen de EER exploiteert (PB, blz. 86).
- 266 Wat inzonderheid de gevolgen van de steun voor de Franse binnenlandse markt betreft, verklaart de Commissie nog, dat
- de Franse autoriteiten hebben toegezegd de verkeersverdelingsregels voor het Parijse luchthavensysteem overeenkomstig haar beschikking 94/290/EG van

27 april 1994 inzake een procedure op grond van verordening (EEG) nr. 2408/92 van de Raad (zaak VII/AMA/II/93 — TAT — Parijs (Orly)-Londen; PB L 127, blz. 22) zodanig te wijzigen, dat zij niet discriminerend zijn (voorwaarde nr. 15),

- de Franse autoriteiten hebben toegezegd, erop toe te zien dat de aanpassingswerkzaamheden aan de terminal Orly-Zuid, die voor het internationale verkeer is voorbehouden, en aan de terminal Orly-West, die voor het binnenlandse verkeer is voorbehouden, de concurrentieverhoudingen niet verstoren ten nadele van de luchtvaartmaatschappijen die gebruik maken van de luchthaven Orly (voorwaarde nr. 16),
- zij op 27 april 1994 een beschikking heeft gegeven volgens welke Frankrijk uiterlijk vanaf 27 oktober 1994 de communautaire luchtvaartmaatschappijen moet toestaan verkeersrechten uit te oefenen op de routes Parijs (Orly)-Toulouse en Parijs (Orly)-Marseille (PB, blz. 87 en 88).

267 Bij de lezing van deze motivering wordt duidelijk, dat de Commissie heeft nagelaten de mededingingssituatie „route voor route” te onderzoeken, ofschoon een dergelijk onderzoek door de belanghebbenden was gesuggereerd en door de Commissie zelf was gepland. In plaats van de gevolgen van de steun voor de verschillende routes waarop Air France vliegt, grondig te onderzoeken, heeft de Commissie ervoor geopteerd, de Franse Staat de zestiende in artikel 1 van de bestreden beschikking opgenomen goedkeuringsvoorwaarden te stellen. De Commissie is derhalve van oordeel, dat deze voorwaarden passend en voldoende zijn om te verzekeren, dat de gevolgen van de steun voor de sector burgerluchtvaart, die onder de werkingssfeer van de artikelen 92 EG-Verdrag en 61 van de EER-overeenkomst valt, het gemeenschappelijk belang niet schaden.

268 Gepreciseerd dient te worden, dat de voorwaarden betreffende het maximale aantal vliegtuigen van Air France (nr. 7), betreffende het verbod om Air France een voorkeursbehandeling te geven bij het verlenen van vervoersrechten (nr. 10) en betreffende de beperking van het aanbod van Air Charter (nr. 12), waarvan de draagwijdte niet geografisch is beperkt, in elk geval voor het grondgebied van de EER gelden. De voorwaarden betreffende de omvang van het aanbod van Air France (nr. 8), de tariefpraktijk van Air France (nr. 9), het maximale aantal geëxploiteerde lijnen (nr. 11), de verkeersverdelingsregels voor het Parijse luchthavensysteem

(nr. 15) en de aanpassing van de twee terminals van Orly (nr. 16) zijn daarentegen specifiek op de geografische markt van de EER, daaronder begrepen de Franse binnenlandse markt, gericht. De Commissie verklaart uitdrukkelijk, dat die voorwaarden haars inziens de vrijheid van Air France beperken en haar beletten een agressief prijsbeleid te voeren „op alle lijnen die zij binnen de Europese Economische Ruimte exploiteert” (PB, blz. 86).

269 Het Gerecht is van oordeel dat, wat de motivering betreft, uit deze aanpak van de problematiek blijkt, dat de Commissie zich daadwerkelijk over de mededingings-situatie binnen de EER heeft gebogen, met dien verstande, dat de vraag, of bovengenoemde goedkeuringsvoorwaarden daartoe wel voldoende en geschikt zijn, tot het onderzoek van de grond van de zaak behoort. Al geeft deze motivering geen gevolg aan de opmerkingen van de belanghebbenden, die een onderzoek „route voor route” hadden gesuggereerd, toch geeft zij duidelijk aan, dat de Commissie het nuttig heeft geacht, een dergelijk onderzoek te vervangen door het mechanisme van de zestien aan de Franse Staat gestelde goedkeuringsvoorwaarden. Dit stelt de belanghebbenden in staat, vast te stellen hoe de Commissie op hun opmerkingen heeft gereageerd, de gegrondheid van de door de Commissie gekozen aanpak na te gaan en hun belangen voor de gemeenschapsrechter te verdedigen, door te stellen dat het mechanisme van de zestien voorwaarden niet volledig en ter zake dienend is gelet op de mededingingssituatie binnen de EER.

270 Vastgesteld dient evenwel te worden, dat de motivering van de bestreden beschikking niet de minste aanwijzing bevat over de mededingingspositie van Air France buiten de EER. Enerzijds ontbreekt een analyse van het internationale net van Air France waarin rekening wordt gehouden met de luchtroutes waarop deze maatschappij concurreert met andere binnen de EER gevestigde luchtvaartmaatschappijen. Anderzijds gelden de goedkeuringsvoorwaarden betreffende de omvang van het aanbod van Air France (nr. 8), haar tariefpraktijk (nr. 9) en het maximale aantal geëxploiteerde lijnen (nr. 11) niet voor de routes naar landen buiten de EER waarop Air France vliegt of van plan is te vliegen, dat wil zeggen voor de langeafstandsvluchten en met name de transatlantische vluchten. In de optiek van de Commissie staat het Air France — die door de goedgekeurde steun financieel wordt versterkt — dus ten volle vrij, op de internationale routes buiten de EER haar capaciteit te vergroten, haar aantal verbindingen te verhogen en naar believen lage prijzen toe te passen.

- 271 Het herstructureringsplan van Air France voorziet evenwel uitdrukkelijk in de ontwikkeling van de langeafstandsvluchten en in de verhoging van de frequentie op de rendabele routes, en de Franse autoriteiten hebben aangekondigd, dat het aanbod van Air France op de langeafstandsvluchten met 10,2 % zal groeien (PB, blz. 76 en 77). Bovendien hadden de belanghebbenden de aandacht van de Commissie gevestigd op ten eerste de problematiek van de afbakening van de relevante luchtvervoermarkt, die huns inziens bestaat uit de specifieke routes die de gebruikers als substituueerbaar beschouwen, ten tweede het feit dat Air France met een reclamecampagne cliënten uit Nederland trachtte aan te trekken voor vluchten naar landen buiten de EER via Parijs, waardoor Air France dus zelf te kennen geeft dat die vluchten grotendeels substituueerbaar zijn via passende aanvoervluchten, en ten derde de omstandigheid dat die vluchten van vitaal belang zijn voor het voortbestaan op lange termijn van tal van Europese luchtvaartmaatschappijen.
- 272 Hieraan dient te worden toegevoegd, dat de Commissie in haar beschikking van 5 oktober 1992 (Air France/Sabena, reeds aangehaald in de punten 218 en 219) de relevante markt heeft omschreven als het geregelde luchtvervoer tussen twee geografische gebieden, dat wil zeggen een bundel luchtroutes die onderling substituueerbaar zijn. Die substituueerbaarheid kan voortvloeien uit verschillende factoren, zoals onder meer de lengte van de routes, de afstand tussen de verschillende luchthavens aan elk einde van de routes die dit bundel vormen, of de frequentie op elke route (punt 25). Op grond daarvan heeft de Commissie geconcludeerd, dat de relevante markt voor de routes tussen Europa en Franssprekend zwart Afrika kon worden omschreven als een bundel routes tussen alle vertrekpunten binnen de EER enerzijds, en elke afzonderlijke bestemming in Afrika anderzijds (punt 39).
- 273 Het Gerecht is van oordeel, 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. Gelijk het Hof immers in zijn arrest Bremer Vulkan/Commissie (reeds aangehaald in punt 94, punten 53 en 54) heeft geoordeeld, vormen aanwijzingen over de situatie op de betrokken markten, inzonderheid over de positie van de onderneming die de steun ontvangt, en van de concurrerende ondernemingen, een essentieel onderdeel van de motivering van een beschikking betreffende de verenigbaarheid van een steun-

voornemen met de gemeenschappelijke markt in de zin van artikel 92 van het Verdrag. Al is bovengenoemd arrest op grond van lid 1 van dat artikel gewezen, toch is het Gerecht van oordeel, dat een dergelijke motivering ook in het kader van de artikelen 92, lid 3, sub c, van het Verdrag en 61, lid 3, sub c, van de EER-overeenkomst is vereist met betrekking tot de vraag, of de steun de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt zodanig verandert dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad.

- 274 Omdat zij de goedkeuringsvoorwaarden nrs. 8, 9 en 11 niet heeft uitgebreid tot de routes naar landen buiten de EER waarop Air France vliegt, was de Commissie gehouden, in het kader van haar onderzoek van de 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 een van deze steden.
- 275 Het belang van een dergelijke motivering blijkt uit de niet-weersproken cijfers die verzoeksters in zaak T-371/94 aan het Gerecht hebben voorgelegd om aan te tonen dat British Airways, SAS en KLM een groot deel van hun omzet en hun winst behalen op de routes naar landen buiten de EER, met name op de routes met de Verenigde Staten, Canada, Afrika, het Midden-Oosten, India en het Verre Oosten als bestemming. Zoals het Hof in het arrest Bremer Vulkan/Commissie (reeds aangehaald in punt 94, punt 34) heeft erkend, kunnen dergelijke van na de vaststelling van de bestreden beschikking daterende gegevens in aanmerking worden genomen als voorbeeld van hoe de Commissie had moeten motiveren. In elk geval hadden een aantal belanghebbenden reeds voor de Commissie beklemtoond, dat de extracommunautaire routes en inzonderheid de transatlantische routes van vitaal belang waren voor het voortbestaan van tal van Europese luchtvaartmaatschappijen en dat de mededinging op deze lijnen het scherpst was.
- 276 Verder is het overduidelijk, dat een toename van de capaciteit van Air France en haar leadership inzake lage prijzen op een bepaalde route naar een land buiten de EER vanaf haar „hub” op de luchthaven van Parijs (CDG) gevolgen kunnen hebben voor de aanvoervluchten naar die „hub”. Wanneer het economische belang van de „hub” te Parijs toeneemt ten nadele van andere binnen de EER gelegen „hubs”,

zullen de aanvoervluchten naar Parijs immers evenredig stijgen ten nadele van de aanvoervluchten naar de andere „hubs”. Het betoog van de belanghebbenden betreffende de situatie van de kleine luchtvaartmaatschappijen, die vaak afhankelijk zijn van enkele specifieke routes, lijkt derhalve van essentieel belang, zodat de Commissie zich ook daarover had moeten uitspreken. Ter illustratie dient hieraan te worden toegevoegd dat, zoals British Midland ter terechtzitting voor het Gerecht heeft beklemtoond zonder op dit punt te zijn tegengesproken, 30 % van haar passagiers transitpassagiers waren, die op langeafstandsroutes naar een andere bestemming vlogen. Bijgevolg kon de Commissie niet voorbijgaan aan de situatie van de kleine luchtvaartmaatschappijen die aanvoervluchten verzorgen.

- 277 Het probleem van de routes naar landen buiten de EER en van de daarop betrekking hebbende aanvoervluchten kan niet worden geacht te zijn opgelost door het samenstel van goedkeuringsvoorwaarde nr. 7 (beperking van het aantal vliegtuigen van Air France) en goedkeuringsvoorwaarde nr. 9 (beperking van het price leadership van Air France voor de aanvoervluchten binnen de EER), alsmede door de verplichting voor Air France om de herstructureringsdoelstellingen te verwezenlijken. Indien de routes naar landen buiten de EER inderdaad de meeste winst opleveren, zal Air France er immers alle belang bij hebben zoveel mogelijk vliegtuigen op de rendabelste internationale routes in te zetten en zal zij het succes van haar herstructurering daardoor op generlei wijze in gevaar brengen. Wat de aanvoervluchten betreft, behoeft slechts te worden opgemerkt, dat Air France geenszins verplicht is deze zelf te verzorgen, daar deze vluchten naar de „hub” te Parijs kunnen worden verzorgd door om het even welke van Air France losstaande luchtvaartmaatschappij, zoals Air Inter, die niet aan de door de Commissie gestelde goedkeuringsvoorwaarden is onderworpen (zie hierboven punt 215); voor zover voorwaarde nr. 9 de door Air France binnen de EER verzorgde aanvoervluchten dekt, lijkt het economische belang ervan derhalve onbeduidend ten opzichte van de globale problematiek van de routes naar landen buiten de EER.

- 278 Ten slotte legt goedkeuringsvoorwaarde nr. 12 Air Charter weliswaar een absolute aanbodbeperking op, die dus ook betrekking heeft op de routes naar landen buiten de EER, doch het economische belang van deze maatschappij met zeventien vliegtuigen is zo gering ten opzichte van dat van Air France, dat het enkele bestaan van die voorwaarde het motiveringsgebrek betreffende de positie van Air France op deze routes niet kan wegnemen. Hetzelfde geldt voor goedkeuringsvoorwaarde nr. 10, waarbij aan de Franse autoriteiten verbod wordt opgelegd om Air France een voorkeursbehandeling te geven bij het verlenen van vervoersrechten. Voor

zover die voorwaarde ook betrekking heeft op de rechten betreffende de routes naar landen buiten de EER, kan zij immers enkel ten goede komen aan de luchtvaartmaatschappijen die voor die rechten in aanmerking komen. Dit zijn in wezen luchtvaartmaatschappijen uit derde landen en Franse luchtvaartmaatschappijen, zoals Air France, Air Inter, Air Charter, Air Liberté, Corsair, AOM, TAT en Eurair, voor zover deze die routes van en naar Frankrijk willen verzorgen. De andere Europese luchtvaartmaatschappijen daarentegen, die op de routes naar landen buiten de EER vooral vanaf hun buiten Frankrijk gelegen „hubs” in concurrentie met Air France vliegen, profiteren slechts in onbeduidende mate van voorwaarde nr. 10.

- 279 De Commissie, de interveniënten, Air France en de Franse Republiek hebben in het kader van de onderhavige procedure betoogd, dat de vervoersrechten op de routes naar landen buiten de EER, met name op de transatlantische routes, door bilaterale overeenkomsten werden geregeld, en dat een beperking ter zake van de tariefpraktijk, de capaciteit en het aantal lijnen nadelig zou zijn geweest voor Air France, daar een dergelijke beperking haar concurrentievermogen op de externe markten zou hebben verminderd. Zij hebben betoogd, dat een dergelijke beperking alleen de luchtvaartmaatschappijen buiten de EER ten goede zou zijn gekomen en derhalve het gemeenschappelijk belang kennelijk zou hebben geschaad. Vastgesteld zij evenwel, dat dit door de gemachtigden van de Commissie en de interveniënten voor het Gerecht gevoerde betoog in de bestreden beschikking niet voorkomt. Bijgevolg wordt dit betoog niet gedekt door het collegialiteitsbeginsel en kan het derhalve niet worden aanvaard. Derhalve kan het het motiveringsgebrek dat de bestreden beschikking op dit punt vertoont, niet wegnemen (zie hierboven punten 116-118).
- 280 Uit het voorgaande volgt, dat de motivering van de bestreden beschikking ter zake van de beoordeling van de gevolgen van de steun voor de mededingingspositie van Air France op haar netwerk van routes naar landen buiten de EER en van de daarop betrekking hebbende aanvoervluchten, niet aan de eisen van artikel 190 van het Verdrag voldoet. Door dit motiveringsgebrek is het Gerecht niet in staat de gegrondheid van de dienaangaande aangevoerde argumenten te onderzoeken (zie hierboven punten 238 en volgende). Bovendien is het Gerecht niet in staat 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 (zie hierboven punten 142 en 143).

281 Het Gerecht is daarentegen wel in staat te onderzoeken, of de beoordeling door de Commissie van de gevolgen van de steun voor de mededingingspositie van Air France binnen de EER stand kan houden tegen de grieven die verzoeksters en de aan hun zijde tussengekomen partijen over de grond van de zaak hebben geformuleerd.

2. De gegrondheid

282 Allereerst zij eraan herinnerd, dat de economische beoordelingen die de Commissie bij de toepassing van artikel 92, lid 3, sub c, van het Verdrag moet verrichten, en waarvoor zij een ruime discretionaire bevoegdheid geniet, in een communautair kader dienen te geschieden (arrest Philip Morris/Commissie, reeds aangehaald in punt 79, punt 24), hetgeen betekent dat de Commissie de invloed van de steun op de mededinging en op het intracommunautaire handelsverkeer moet onderzoeken (arrest Gerecht van 6 juli 1995, AITEC e. a./Commissie, T-447/93, T-448/93 en T-449/93, Jurispr. blz. II-1971, punt 136). Aangezien in het onderhavige geval de bestreden beschikking ook op basis van artikel 61 van de EER-overeenkomst is gegeven, stelt het Gerecht vast, dat de in bovengenoemde rechtspraak omschreven context van het onderzoek tot de Europese Economische Ruimte moet worden uitgebreid.

283 Hieraan dient te worden toegevoegd, dat het Hof in zijn arrest van 25 juni 1970, Frankrijk/Commissie (47/69, Jurispr. blz. 487, punt 7), heeft geoordeeld, dat om te beoordelen of een steunmaatregel de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt zodanig verandert dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad, met name moet worden onderzocht, of er geen wanverhouding bestaat tussen de de lasten voor de betrokken ondernemingen enerzijds en de voordelen voortvloeiend uit de toekenning van de betrokken steun anderzijds. Het Gerecht concludeert hieruit, dat de Commissie, zoals zij in haar veertiende *Verlag over het mededingingsbeleid* (1984, blz. 149, punt 202) overigens zelf heeft opgemerkt, in het kader van haar onderzoek van de gevolgen van een staatssteun de gunstige gevolgen van de steun moet afwegen tegen de negatieve gevolgen voor de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt en voor de handhaving van een onvervalste mededinging.

- 284 Aangaande de vraag, of de Commissie in het onderhavige geval een dergelijke afweging heeft verricht, dient er allereerst aan te worden herinnerd, dat in de bestreden beschikking een historisch overzicht wordt gegeven van de verschillende herstructureringsplannen die Air France sedert 1991 heeft opgesteld om haar financiële problemen het hoofd te bieden: de CAP'93, in het kader waarvan Air France 5,8 miljard FF heeft gekregen, de PRE 1 en de PRE 2 (PB, blz. 74). De Commissie heeft bij de beoordeling van de gunstige en de negatieve gevolgen van de in de onderhavige gedingen aan de orde zijnde steun derhalve rekening gehouden met hetgeen aan het omstreden Projet is voorafgegaan en met name met de 5,8 miljard die reeds als steun werden uitgekeerd.
- 285 Door vast te stellen dat de Franse regering de meerderheidsaandeelhouder van Air France is (PB, blz. 76) en door de Franse autoriteiten te verplichten met de privatisering van Air France te beginnen (artikel 1, sub 2, van de bestreden beschikking, PB, blz. 88), heeft de Commissie ook rekening gehouden met de omstandigheid dat Air France tot de overheidssector behoort. Het enkele feit dat de Commissie steun aan een overheidsonderneming goedkeurt, vormt evenwel nog geen discriminatie van de particuliere ondernemingen die in concurrentie staan met de onderneming die de steun ontvangt. Uit het arrest Italië/Commissie (reeds aangehaald in punt 125, punt 19) blijkt immers, dat de Commissie ook ter zake van staatssteun het beginsel van gelijke behandeling van openbare en particuliere ondernemingen in acht moet nemen. Hieruit volgt, dat de Commissie de omstreden staatssteun kon goedkeuren zonder daardoor de particuliere concurrenten van Air France te discrimineren, mits de steun de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt niet zodanig verandert dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad.
- 286 De Commissie was evenmin verplicht, in de onderhavige context de door Air France voorgenomen herstructureringsmaatregelen te vergelijken met die van andere luchtvaartmaatschappijen, en nog veel minder, te eisen dat de herstructurering van Air France het stramien van die van een andere luchtvaartmaatschappij zou volgen (zie hierboven punten 135 en 211). Of de maatregelen ter herstructurering van een onderneming passend zijn, hangt immers af van de specifieke situatie van die onderneming alsmede van de economische en politieke context waarin de betrokken maatregelen worden getroffen. In het onderhavige geval heeft de Commissie op het tijdstip van de vaststelling van de bestreden beschikking in juli 1994 vastgesteld, dat de Europese burgerluchtvaart een economische heropleving kende, dat de vooruitzichten voor deze sector vrij gunstig waren, en dat er geen structurele overcapaciteit was (PB, blz. 81 en 82). Deze gegevens konden rechtvaardigen, dat de door Air France voorgenomen en door de Commissie aanvaarde herstructureringsmaatregelen minder streng waren dan die welke andere luchtvaartmaatschappijen in hun specifieke situatie en context hadden doorgevoerd.

- 287 Al heeft de Commissie, zoals hierboven reeds is vastgesteld (punt 267) bij haar onderzoek van de gevolgen van de steun voor de mededinging en de handel binnen de EER nagelaten de mededingingssituatie „route voor route” te onderzoeken en heeft zij de omstandigheden van rechtstreekse of indirecte mededinging met andere luchtvaartmaatschappijen derhalve niet beoordeeld ten aanzien van elke route waarop Air France daadwerkelijk zou kunnen vliegen, toch heeft zij de Franse Staat een aantal voorwaarden gesteld die erop gericht zijn de speelruimte van Air France inzake met name capaciteit, aanbod en prijsstelling (zie hierboven punten 264-268) te beperken.
- 288 Volgens het Gerecht valt deze principiële keuze onder de beoordelingsvrijheid waarover de Commissie ter zake beschikt. Enerzijds is de Commissie in beginsel bevoegd, aan een beschikking waarbij steun op basis van artikel 92, lid 3, sub c, van het Verdrag wordt goedgekeurd, voorwaarden te verbinden om uit te sluiten dat de goedgekeurde steun de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt zodanig verandert dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad (arrest Gerecht van 13 september 1995, TWD/Commissie, T-244/93 en T-486/93, Jurispr. blz. II-2265, punt 55). Anderzijds is Air France, een van de drie grootste Europese luchtvaartmaatschappijen, binnen de gehele EER actief. De Commissie mocht derhalve oordelen, dat de gevolgen van de steun niet ten aanzien van deze of gene individuele route of specifieke regio moesten worden beoordeeld, maar ten aanzien van de EER in haar geheel. Het lijkt niet verkeerd, dat daartoe voor dit hele gebied waarop Air France actief is, een netwerk van verbintenissen wordt opgelegd om alle actuele en potentiële concurrenten te beschermen tegen elk agressief beleid dat Air France zou kunnen trachten te voeren, te meer daar de Commissie het mechanisme van de goedkeuringsvoorwaarden heeft versterkt door in artikel 2, derde alinea, van de bestreden beschikking te bepalen, dat de vervulling van die voorwaarden door onafhankelijke consultants zal worden gecontroleerd.
- 289 Aan deze conclusie wordt niet afgedaan door de omstandigheid dat de Commissie in onder meer de beschikkingen Aer Lingus (reeds aangehaald in punt 55, PB, blz. 39) en Olympic Airways (reeds aangehaald in punt 174, PB, blz. 30 en 35), wel een aantal specifieke routes waarop door de betrokken luchtvaartmaatschappijen werd gevlogen, heeft beoordeeld. Voor deze twee luchtvaartmaatschappijen, die vergeleken met Air France relatief klein zijn, kan een bepaalde route immers uiterst belangrijk zijn, hetgeen rechtvaardigt dat het onderzoek van de gevolgen

van een aan een van deze maatschappijen toegekende steun daarop wordt geconcentreerd, terwijl het netwerk van luchtroutes waarop Air France binnen de EER vliegt, veel homogener is.

290 Aangaande de betwisting van de doeltreffendheid van de aan de Franse Staat gestelde voorwaarden, met name gelet op de mogelijkheden voor Air France om deze voorwaarden te omzeilen, dient te worden vastgesteld, dat het juridische en praktische nut van dergelijke goedkeuringsvoorwaarden hierin bestaat, dat indien de begunstigde onderneming zich niet naar deze voorwaarden voegt, het aan de betrokken lidstaat staat om op de goede uitvoering van de beschikking toe te zien en aan de Commissie om te beoordelen, of de steun dient te worden teruggevorderd (arrest Gerecht van 12 december 1996, *AIUFFASS en AKT/Commissie*, T-380/94, *Jurispr. blz. II-2169*, punt 128). Dienaangaande zij eraan herinnerd, dat het Hof in zijn arrest van 4 februari 1992, *British Aerospace en Rover/Commissie* (C-294/90, *Jurispr. blz. I-493*, punt 11) heeft geoordeeld, dat wanneer de staat niet voldoet aan de voorwaarden die de Commissie aan de goedkeuring van een steunmaatregel heeft verbonden, de Commissie zich ingevolge artikel 93, lid 2, tweede alinea, van het Verdrag, in afwijking van de artikelen 169 en 170 van het Verdrag, rechtstreeks tot het Hof van Justitie kan wenden.

291 Gelet op deze werking van de voorwaarden die een beschikking houdende goedkeuring van een steunmaatregel schragen, kan de loutere bewering, dat aan een van die voorwaarden niet zal worden voldaan, de rechtmatigheid zelf van die beschikking niet aantasten (arrest *AIUFFASS en AKT/Commissie*, reeds aangehaald in punt 290, punt 128). In de regel kan de rechtmatigheid van een gemeenschaps-handeling immers niet afhangen van eventuele mogelijkheden tot omzeiling en evenmin van overwegingen die achteraf met betrekking tot de doeltreffendheid van die handeling geldend kunnen worden gemaakt (arrest *Schröder*, reeds aangehaald in punt 81, punt 14).

292 Alle grieven als zou de bestreden beschikking onrechtmatig zijn omdat het toezicht op de nakoming van de aan de Franse Staat gestelde voorwaarden ondoeltreffend is of omdat Air France de mogelijkheid heeft deze voorwaarden te omzeilen, moeten derhalve buiten het onderzoek worden gehouden, omdat zij niet werkzaam zijn. Indien later zou blijken, dat deze voorwaarden niet volledig zijn nagekomen of dat Air France er inderdaad in is geslaagd, zich wederrechtelijk aan die

voorwaarden te onttrekken, staat het aan de Commissie om naar aanleiding van de betaling van de tweede en de derde tranche van de steun in voorkomend geval te onderzoeken, of het bedrag van de goedgekeurde steun moet worden verminderd, dan wel of van de Franse Republiek moet worden geëist, dat zij de betaalde steun geheel of ten dele terugvordert.

293 Bijgevolg kunnen enkel de grieven, dat de goedkeuringsvoorwaarden intrinsiek en kennelijk ongeschikt zijn, en met name dat de draagwijdte ervan juridisch ontoereikend is, de rechtmatigheid van de bestreden beschikking aantasten.

294 Het Gerecht is van oordeel dat, anders dan verzoekster in zaak T-394/94 in deze context heeft aangevoerd, de Commissie geen fout heeft begaan door de werking van de meeste van die voorwaarden te beperken tot de duur van het herstructureringsplan. Het is immers overduidelijk, dat de restricties die zijn opgelegd om de gevolgen van de steun te beperken, niet eeuwig kunnen duren. In de omstandigheden van het onderhavige geval lijkt het niet arbitrair, het einde van de werkingsduur van de betrokken voorwaarden te laten samenvallen met het einde van de uitvoering van het herstructureringsplan.

295 Tegen de achtergrond van deze overwegingen dienen vervolgens de tegen bepaalde specifieke goedkeuringsvoorwaarden aangevoerde grieven te worden onderzocht. Dit onderzoek zal definitief aan het licht brengen, of de Commissie, in plaats van de steunmaatregel onder een aantal voorwaarden goed te keuren, had moeten beslissen, dat de steun de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt zodanig veranderde dat het gemeenschappelijk belang werd geschaad.

296 Onder dit voorbehoud kan de grief, dat de Commissie een verkeerde methode heeft gekozen om de gevolgen van de steun voor het gemeenschappelijk belang te onderzoeken, niet worden aanvaard.

a) Goedkeuringsvoorwaarde nr. 1

- 297 Deze voorwaarde verplicht de Franse autoriteiten, erop toe te zien „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 meerderheidsaandeel 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.”

Summiere uiteenzetting van het betoog van verzoeksters

- 298 Verzoeksters betogen, dat de Commissie, door Air Inter niet in haar beoordeling te betrekken, een fout heeft gemaakt die de voorwaarden voor de goedkeuring van de steun heeft uitgehold. Zo wordt bijvoorbeeld de minimale capaciteitsvermindering die van Air France wordt geëist, zeer gemakkelijk gemaakt door het feit dat Air Inter onbeperkte mogelijkheden heeft om haar capaciteit te verhogen. De Commissie zou ten onrechte hebben geoordeeld, dat de voorgenomen oprichting van een holding zou beletten dat de steun op enigerlei wijze ten goede komt aan Air Inter. Air France en Air Inter zouden een economische eenheid vormen, zodat zij voor de toepassing van de communautaire regels inzake staatssteun als één enkele onderneming moeten worden beschouwd. De wijziging van de band tussen Air France en Air Inter, die niet meer die tussen een moedervenootschap en een dochtervenootschap zal zijn, maar die tussen twee vennootschappen die door een zelfde holding worden gecontroleerd, zou niets afdoen aan deze conclusie. Tevens zou mededinging tussen Air France en Air Inter ondenkbaar zijn, daar deze vennootschappen dezelfde economische belangen hebben.

- 299 In dit verband verklaren verzoeksters in zaak T-371/94 op basis van in augustus en september 1994 verschenen krantenartikelen, dat als voorzitter van de holding zal worden aangesteld de heer Christian Blanc; die zijn ambt van voorzitter van Air France zal behouden; veertien andere directeurs zouden uit de directeurs en werknemers van Air France en Air Inter worden gekozen. De voorzitter van Air Inter zou ook zitting hebben in de raad van bestuur van de holding en zou overigens zijn benoemd tot voorzitter van het nieuwe door Air France opgezette centrum voor haar Europese activiteiten, het „Centre de résultat Europe”. Air Inter zou onmiddellijk na afloop van het herstructureringsplan, dat wil zeggen op 1 januari 1997, fuseren met het „Centre de résultat Europe” van Air France. In de tussentijd zou Air Inter in de plaats van Air France bepaalde Europese routes gaan exploiteren. Bovendien zouden Air France en Air Inter deelnemingen bezitten in dezelfde ondernemingen en zouden zij hun samenwerking op verschillende gebieden hebben versterkt. Verder zou de Commissie zelf Air Inter hebben beschouwd als een van de activa die verband houden met de kernactiviteiten van Air France en niet konden worden verkocht.
- 300 Volgens deze verzoeksters hebben het feit dat Air Inter tot dezelfde groep behoort als Air France, en de verklaring dat Air Inter met Air France zal fuseren, tot gevolg dat Air Inter op de steun kan „rekenen”. Air Inter zou de banken aldus de zekerheid kunnen geven, dat er vrij weinig risico's zijn verbonden aan de financiering van Air Inter, en dat na de fusie haar verbintenissen zullen worden nagekomen door de nieuwe maatschappij.
- 301 Verder zijn deze verzoeksters van mening, dat de door de Commissie in de bestreden beschikking gestelde voorwaarde, dat er tussen de ondernemingen van de groep slechts normale zakelijke relaties mogen bestaan, niet kan beletten dat de omstreden steun ten goede komt aan Air Inter. Er zijn immers talloze manieren waarop twee maatschappijen van een zelfde groep, vooral wanneer zij gemeenschappelijke activiteiten en dochtervennootschappen hebben, goederen en diensten kunnen ruilen tegen voorwaarden die geen enkele gelijkenis vertonen met de marktvoorwaarden, zonder dat dit kan worden nagegaan.
- 302 In dit verband beklemtonen zij, dat het Franse fiscale recht, met name de fiscale theorie van de „abnormale daad van beheer” betreffende de kosten die binnen een

groep van vennootschappen van de winst kunnen worden afgetrokken, geen enkel middel verstrekt om na te gaan, of de aan Air France verleende steun niet rechtstreeks of indirect ten goede zal komen aan Air Inter. Het verrichten van rechtstreekse overdrachten en het toekennen van financiële voordelen in de vorm van commissies of preferentiële prijzen door Air France aan Air Inter in het vooruitzicht van de fusie van de twee maatschappijen, zouden immers niet als abnormale daden van beheer kunnen worden aangemerkt.

303 Verzoeksters voegen eraan toe, dat de werkingssfeer van de gestelde voorwaarde beperkt is, daar zij niet ziet op de overdracht door Air France aan Air Inter van de rendabele Europese verbindingen en „slots”.

304 Wat de ruil van „slots” tussen Air France en Air Inter betreft, preciseren deze verzoeksters, dat vliegtuigmaatschappijen vaak dergelijke ruilen verrichten. Een „luchthavenslot” zou voor een luchtvaartmaatschappij immers van essentieel belang zijn om een bepaalde route te kunnen exploiteren. Er zou dus een markt bestaan waarop „slots” worden geruild. Er zouden evenwel geen „marktprijzen” bestaan. Luchtvaartmaatschappijen die tot een zelfde groep behoren zouden „slots” kunnen ruilen om een groepsstrategie te voeren. De strategie van de groep Air France zou evenwel erop zijn gericht, in afwachting van de voor 1 januari 1997 geplande fusie de activiteiten van Air Inter te verruimen tot de Franse grens overschrijdende vluchten naar bestemmingen in en buiten Europa. Air France zou Air Inter derhalve een zeer rendabel „spitsslot” kunnen aanbieden voor de exploitatie van een bijzondere route. Om die reden zou de door de Commissie gestelde voorwaarde, die erop gericht is de scheiding tussen Air France en Air Inter te handhaven, niet werkzaam zijn.

305 Meer algemeen zou de mogelijkheid voor Air Inter om op voorhand van Air France te vernemen, welke routes deze laatste voornemens is op te geven, haar een aanzienlijk voordeel geven ten opzichte van de onafhankelijke concurrenten. Air Inter zou daardoor immers haar intrede op een bepaalde route kunnen voorbereiden om klaar te staan wanneer Air France openlijk aankondigt, dat zij zich uit de betrokken route terugtrekt. Verder zou ook de mogelijkheid voor Air Inter om van de infrastructuur van Air France in de betrokken luchthavens en landen te profiteren, haar een belangrijke voorsprong geven op concurrerende maatschappijen die vaste voet willen krijgen op dergelijke routes.

- 306 Het zou om deze redenen zijn, dat Air France haar routes de facto kan overdragen aan Air Inter. Deze vaststelling zou worden geïllustreerd door een aantal in september 1994 verschenen krantenartikelen, waarin officiële verklaringen van Air France voorkomen. Verzoeksters wijzen er bovendien op, dat een uit 1992 daterende overeenkomst tussen Air France en Air Inter voorziet in de overdracht van vliegtuigbemanningen van Air France aan Air Inter voor alle Europese routes die Air Inter zou gaan exploiteren. Dit is een soort overeenkomst, die twee onafhankelijke luchtvaartmaatschappijen in het kader van de EER niet hadden kunnen sluiten.
- 307 Ten bewijze van de door Air France en Air Inter gevoerde groepsstrategie verwijzen verzoeksters naar de „ABC World Airways Guide” van juni 1994, waarin de dienstregeling is opgenomen van tal van luchtvaartmaatschappijen uit de hele wereld. In dit werk krijgen de vluchten van Air Inter de code „AF”. Door dit gebruik van de code „AF” zou een verbinding bestaande uit een binnenlandse vlucht door Air Inter en een internationale vlucht door Air France als één enkele vlucht zonder tussenlanding kunnen worden voorgesteld, waardoor die vlucht voorrang krijgt in het geautomatiseerd boekingsstelsel.
- 308 De vennootschappen Maersk voegen eraan toe, dat het latere gedrag van Air France en van de groep Air France aantoont, dat de voorwaarde die ertoe strekte de commerciële en financiële autonomie van Air Inter te handhaven, niet is nagekomen. Voor de coördinatie van de geautomatiseerde boekingsstelsels zouden de vluchtnummers van Air Inter immers de computercode van Air France overnemen; Air Inter zou de naam van de toekomstige Europese luchtvaartmaatschappij van de groep gebruiken en zou haar vereenvoudigd product en haar lage tarieven op tal van Europese routes aanbieden, vooral op routes met vertrek van Orly. Bovendien zou de daling van de door Air Inter toegepaste prijzen enkel kunnen worden verklaard door de omstandigheid, dat binnen enkele jaren alle verliezen van Air Inter zullen worden opgenomen in die van Air France, die intussen de steun zal hebben ontvangen en derhalve beter in staat zal zijn die verliezen te dragen.
- 309 Verder wijzen interveniënten erop, dat Air France en Air Inter op 2 januari 1995 een eerste vliegtuig in gebruik hebben genomen in het kader van een nieuwe gemeenschappelijke dienst die regionale vluchten en aanvoervluchten zal verzorgen, namelijk „Air France Air Inter Express”. Volgens de documenten van Air

France zelf blijkt uit deze nieuwe gezamenlijke aanpak een gemeenschappelijk beleid in het vooruitzicht van de fusie van de twee maatschappijen. Dat de vloten reeds in zekere mate zijn geïntegreerd, wijst er niet alleen op, dat de Commissie een fout heeft begaan door te concluderen dat de steun niet ten goede zou komen aan Air Inter, maar ook dat de maatregelen om elk doorsijpelen van die steun te beletten, ontoereikend waren.

- 310 Luchtvaartmaatschappijen die een herstructurering doorvoeren, zouden overigens normaliter programma's ter vermindering van de kosten in hun hele groep opstellen, teneinde aldus de verliezen te verminderen. Air France zou dankzij de omstreden steun kunnen vermijden, dat zij van Air Inter een dergelijke bijdrage moet eisen. Air Inter zou daardoor in staat zijn de huidige ontwikkeling van haar activiteiten te financieren, daar waar zij zonder de steun verplicht zou zijn bezuinigingsmaatregelen te treffen. De betrokken steun zou derhalve op zijn minst indirect ten goede komen aan Air Inter.
- 311 Ter terechtzitting hebben verzoeksters in zaak T-371/94 eraan herinnerd, dat volgens voorwaarde nr. 1 de omstreden steun bestemd was voor Air France en voor elke vennootschap waarin Air France een deelneming van meer dan 50 % bezat. Deze vennootschappen zouden derhalve worden geacht de steun te ontvangen. Geen enkele van deze vennootschappen zou evenwel behoefte hebben gehad aan herstructurering of zou, indien zij behoefte had aan herstructurering, een herstructureringsplan hebben ingediend. De goedkeuring van de steun voor Air France en haar 80 dochtervennootschappen zou derhalve kennelijk onrechtmatig zijn, met name wat betreft de dochtervennootschappen die niet in de luchtvaartsector actief zijn.
- 312 De Commissie, de Franse Republiek en Air France betwisten de gegrondheid van de aangevoerde grieven.

Beoordeling door het Gerecht

- 313 Aangaande het argument, dat goedkeuringsvoorwaarde nr. 1 intrinsiek ongeschikt is omdat de bestreden beschikking aan de economische realiteit, inzonderheid aan de economische eenheid die Air France en Air Inter vormen, voorbijgaat door Air

Inter niet binnen haar werkingssfeer te brengen, dient eraan te worden herinnerd, dat de omstreden steun een dubbel doel nastreefde, te weten bijdragen aan de verlaging van de schuldenlast van Air France en bijdragen aan de financiering van haar herstructureringsplan, dat tegen 31 december 1996 moest zijn uitgevoerd. Bij de goedkeuring van de steun diende de Commissie er derhalve op toe te zien, dat de verwezenlijking van die doelstellingen niet in gevaar werd gebracht door de betrekkingen tussen de nationale maatschappij Air France en de maatschappij Air Inter binnen de groep Air France, met name door rechtstreekse of indirecte overdracht van een deel van de steun aan Air Inter. Daarbij komt dat, zoals hierboven (punten 214-216) is uiteengezet, de Commissie niet uit het oog mocht verliezen, dat Air Inter een van de belangrijke strategische activa van Air France vormde, zodat niet kon worden geëist dat de twee maatschappijen zich volledig en definitief van elkaar zouden losmaken.

314 In die omstandigheden is het Gerecht van oordeel, dat de Commissie in het kader van haar ruime beoordelingsvrijheid mocht oordelen, dat na de oprichting van de holding Air France en Air Inter twee juridisch en financieel onafhankelijke maatschappijen zouden zijn voor de toepassing van de specifieke regeling van staatssteun. Dit holdingmechanisme kon immers, in samenhang met de controle door onafhankelijke consultants en met de in artikel 2 van de bestreden beschikking bepaalde spreiding van de steun over drie tranches, worden aangemerkt als een voldoende en passend middel om te verzekeren dat de steun enkel ten goede zou komen aan Air France en om de juridische structuur van Air France en Air Inter aldus veranderen, dat de band van afhankelijkheid tussen moedervernootschap en dochtervernootschap wordt vervangen door de band tussen twee onafhankelijke zustervernootschappen.

315 De juridische en financiële scheiding van de twee maatschappijen in de zin van de regeling inzake staatssteun wordt niet in gevaar gebracht door het feit dat zij een aantal dochtervernootschappen en bestuursleden gemeenschappelijk hebben, noch door het feit dat zij gelijklopende luchtvaartbelangen hebben. Dit zijn zuiver feitelijke elementen die de Commissie en de onafhankelijke consultants hooguit ertoe kunnen aanzetten, bijzonder waakzaam te zijn bij hun toezicht krachtens artikel 2 van de bestreden beschikking op de goede uitvoering van het herstructureringsplan en op de vervulling van de aan de goedkeuring van de steun verbonden voorwaarden.

- 316 Hetzelfde geldt voor de voor 1 januari 1997 geplande fusie van de twee vennootschappen. Los van het feit, dat de Commissie in juli 1994 niet beschikte over een specifiek en gedetailleerd plan van een dergelijke fusie, waarmee zij rekening had kunnen houden bij het geven van de bestreden beschikking, dient te worden vastgesteld, dat de mogelijkheid om na afloop van de herstructureringsperiode toe te treden tot de groep Air France niet enkel voor de maatschappij Air Inter bestond. Deze verskilde dienaangaande niet van alle andere van Air France onafhankelijke luchtvaartmaatschappijen in de zin van de regeling inzake staatssteun. Het is overigens overduidelijk, dat Air France, net als elke andere onderneming die staatssteun heeft ontvangen, na afloop van de herstructurering met de beperkingen die de Commissie daarvoor had opgelegd, haar manoeuvreerruimte moest terugkrijgen.
- 317 In de motivering zelf van de bestreden beschikking wordt weliswaar niet ingegaan op de feitelijke verwevenheid van Air France en Air Inter en evenmin op het vooruitzicht van een eventuele fusie van de twee maatschappijen, doch het Gerecht is van oordeel, dat het vermelden van de holding waarmee hun juridische onafhankelijkheid zou worden gegarandeerd, elke verdere motivering dienaangaande overbodig heeft gemaakt. In de algemene opzet van de beschikking vormt Air Inter immers een onafhankelijke maatschappij, die van de steun is uitgesloten. Hieruit volgt, dat zij voor de duur van deze onafhankelijkheid moet worden behandeld als elke andere luchtvaartmaatschappij aan wie de steun niet ten goede komt en die onafhankelijk is van Air France.
- 318 Wat de ruil van lijnen en „slots” tussen Air France en Air Inter betreft, dient te worden vastgesteld, dat dit geen specifiek aspect van de betrekkingen tussen deze twee maatschappijen is. Dit is veeleer gangbare praktijk bij alle luchtvaartmaatschappijen. Zoals de Franse regering ter terechtzitting heeft verklaard zonder op dit punt te zijn weersproken, heeft Air France in 1996 op de luchthaven Parijs (CDG) 50 „slots” geruild met een dertigtal maatschappijen die niet tot de groep Air France behoren, waarvan twee met British Airways, één met British Midland en één met KLM. Met Air Inter zou er tijdens het winterseizoen 1994/1995 geen ruil hebben plaatsgevonden; voor het zomerseizoen 1995 zou één „slot” en voor het winterseizoen 1995/1996 zouden vier „slots” zijn geruild. Wat de ruil van lijnen betreft, heeft de Franse regering verklaard, dat de door Air France opgegeven lijn Parijs-Dresden door Lufthansa is overgenomen, terwijl Jersey Air European de lijn Parijs-Glasgow en Crossair de lijn Bordeaux-Genève hebben overgenomen.

- 319 In deze context dient hieraan te worden toegevoegd, dat de eventuele overdracht door Air France aan Air Inter van rendabele lijnen en „slots” in ruil voor niet-rendabele lijnen en „slots” zou ingaan tegen de herstructurering zoals die door Air France zelf in haar Projet was opgevat, en de verwezenlijking van de in de bestreden beschikking vastgestelde exploitatie- en productiviteitsdoelstellingen in gevaar zou brengen. De Commissie mocht derhalve aannemen, dat het bij artikel 2 van de bestreden beschikking ingestelde controlemechanisme volstond om in deze weinig waarschijnlijke hypothese te kunnen optreden.
- 320 Aangaande het argument, dat de steun op zijn minst indirect ten goede kwam aan Air Inter omdat Air France zonder die steun voor haar herstructurering een bijdrage van Air Inter had moeten eisen, dient eraan te worden herinnerd, dat de Commissie in het kader van haar ruime beoordelingsvrijheid mocht oordelen, dat de handhaving van de geherstructureerde maatschappij Air France op het niveau van de twee andere grote Europese luchtvaartmaatschappijen (zie hierboven punt 209) gerechtvaardigd was, en dat Air Inter een van de belangrijke strategische activa van Air France was, en derhalve niet voor verkoop in aanmerking kwam (zie hierboven punten 214-216). Bijgevolg kon de Commissie op goede gronden oordelen, dat deze positie van Air France zou worden verzwakt wanneer, in plaats van goedkeuring van de steun met instelling van bovengenoemde holding, Air Inter verplicht zou zijn geweest eigen middelen vrij te maken of schulden aan te gaan om een bijdrage te leveren aan de financiering van de herstructurering van Air France. In die omstandigheden kan niet worden aangenomen, dat de steun indirect ten goede is gekomen aan Air Inter.
- 321 De argumenten inzake de ondoeltreffendheid van de controle op de nakoming van goedkeuringsvoorwaarde nr. 1 of inzake de eventuele omzeiling van die voorwaarde door Air France kunnen de rechtmatigheid zelf van de omstreden beschikking niet aantasten, daar zij enkel betrekking hebben op de periode na de vaststelling van deze beschikking of zelfs na de herstructurering van Air France (zie hierboven punt 292). Om dezelfde reden dient al hetgeen verzoeksters en de aan hun zijde tussengekomen partijen hebben aangevoerd over het gedrag van Air France en/of Air Inter na de vaststelling van de bestreden beschikking, te worden afgewezen (zie hierboven punt 81).
- 322 Aangaande de problemen die de controle uit het oogpunt van het Franse fiscale recht oplevert, kan worden volstaan met de vaststelling, dat de onafhankelijke consultants, die ingevolge artikel 2 van de bestreden beschikking dienen te controleren

of het plan naar behoren wordt uitgevoerd en of de aan de goedkeuring van de steun verbonden voorwaarden in acht worden genomen, geenszins uitsluitend volgens de beginselen van het Franse fiscale recht mogen handelen, maar de dichtheid van de juridische en financiële scheiding tussen Air France en Air Inter mogen controleren volgens de economische, financiële en boekhoudkundige methoden die zij geschikt achten. Tijdens de geldigheidsduur van de bij de bestreden beschikking opgelegde goedkeuringsvoorwaarden zou bij de uitvoering van de overeenkomst van 1992, die voorziet in de overdracht van boordpersoneel van Air France aan Air Inter, uiteraard aan deze voorwaarden moeten worden voldaan, en met name aan voorwaarde nr. 1, volgens welke voor alle leveringen van diensten tussen Air France en Air Inter marktprijzen zullen worden toegepast, waarbij de controle op de inachtneming van deze voorwaarde in de periode na de bestreden beschikking zou plaatsvinden.

323 Aangaande de stelling, dat goedkeuringsvoorwaarde nr. 1 toestond dat de steun werd doorgegeven aan dochtermaatschappijen van Air France die niet tot enige herstructurering verplicht waren, behoeft ten slotte slechts te worden opgemerkt, dat volgens goedkeuringsvoorwaarde nr. 6 de steun door Air France uitsluitend mag worden gebruikt „voor de herstructurering van de onderneming”, zodat het haar verboden is deze steun ten goede te laten komen aan dochtermaatschappijen die niet tot herstructurering gehouden zijn. Aangaande Air Charter, waarop overigens de goedkeuringsvoorwaarden nr. 12 en 13 betrekking hebben, dient te worden gepreciseerd, dat het omstreden herstructureringsplan ook ziet op de chartersector van Air France. Het Gerecht is van mening, dat de Commissie zich bij de uitoefening van haar ruime beoordelingsbevoegdheid kon beperken tot deze algemene regeling, die werd versterkt door het controlemechanisme van artikel 2 van de bestreden beschikking, en kon oordelen, dat alleen de essentiële problemen inzake Air France zelf, Air Inter en Air Charter een nader uitgewerkte regeling vergden.

324 Mitsdien moeten de tegen goedkeuringsvoorwaarde nr. 1 gerichte grieven worden afgewezen.

b) Goedkeuringsvoorwaarde nr. 3

325 Volgens deze voorwaarde zijn de Franse autoriteiten verplicht erop toe te zien, „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 mede-

gedeeld, 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”.

326 Verder heeft de Commissie gepreciseerd, dat de efficiency-indicator ERPK het door een werknemer over een kilometer vervoerde aantal passagiers en het over een kilometer vervoerde aantal ton vertegenwoordigt (waarbij voor de vergelijking een tonkilometer wordt geacht gelijk te zijn aan 3,5 passagierkilometers). Deze indicator weerspiegelt de totale vraag naar diensten van een luchtvaartmaatschappij, zowel op het gebied van het passagiersvervoer als op dat van het goederenvervoer (PB, blz. 83).

Summiere uiteenzetting van het betoog van verzoeksters

327 Volgens verzoeksters is de ERPK geen betrouwbare meeteenheid. Gezien de verscheidenheid van de activiteiten van de vervoerders zou het zeer moeilijk zijn één enkele samengestelde meeteenheid op te stellen die naar behoren rekening houdt met alle parameters. Idealiter zou een brede waaier indicatoren moeten worden gebruikt om de prestatie op verschillende specifieke gebieden van de luchtvaartsector te meten. De Commissie zou deze elementaire regel hebben geschonden door de huidige en toekomstige productiviteit van Air France te beoordelen aan de hand van één enkele meeteenheid, te weten de ERPK, die, voor zover verzoeksters bekend is, in de luchtvervoermarkt nooit wordt gebruikt.

328 Verzoeksters wijzen erop, dat zij hun productiviteit normaliter berekenen op basis van het door een werknemer „over een kilometer vervoerde aantal ton” (tonnes

kilomètres transportées; hierna: „TKT”) of het door een werknemer „over een kilometer vervoerde aantal passagiers” (passagers kilomètres transportés; hierna: „PKT”) zonder beide eenheden te combineren. Een meeteenheid als de ERPK, die passagierkilometers en tonkilometers samenvoegt, zou het belang van de passagiers verdubbelen. Bovendien zou deze meeteenheid volledig verschillende dienstverrichtingen, te weten goederenvervoer en passagiersvervoer, combineren. Hoe hoger het aandeel van het goederenvervoer hoe lager de eenheidskosten zullen zijn, inzonderheid wanneer een maatschappij vliegtuigen exploiteert die enkel goederen vervoeren. Dit zou ertoe bijdragen dat een maatschappij die goederen vervoert, uiterst efficiënt lijkt vergeleken met een maatschappij die reizigers vervoert.

- 329 Aangezien de ERPK gewoon de vermenigvuldiging van het aantal vervoerde passagiers (daaronder begrepen de in een aantal passagiers omgerekende goederen) met het aantal afgelegde kilometers vertegenwoordigt, zou het ERPK overigens gemakkelijk kunnen worden opgedreven door langeafstandsvluchten te verrichten, waardoor het aantal afgelegde kilometers aanzienlijk toeneemt. De beschikbare statistieken zouden laten uitschijnen, dat Air France juist dit aan het doen is op de transatlantische routes: zij zou haar capaciteit verhogen in weerwil van het feit dat alle andere luchtvaartmaatschappijen hun capaciteit verminderen. Bovendien zou deze meeteenheid geen enkele aanwijzing geven over de rentabiliteit van de activiteiten van een luchtvaartmaatschappij, aangezien de vermenigvuldiging van het aantal passagiers met het aantal afgelegde kilometers niets zegt over de inkomsten die daaruit voortvloeien en over de kosten van het vervoer van de passagiers. Bijgevolg zou Air France bevredigende resultaten kunnen overleggen uit het oogpunt van het aantal passagiers vermenigvuldigd met het aantal afgelegde kilometers, terwijl haar inkomsten rampzalig blijven.

- 330 Ten slotte, zelfs al ware de ERPK een passende meeteenheid, dan nog zou een aantal factoren twijfel doen rijzen omtrent de betrouwbaarheid ervan. Allereerst zou de Commissie in haar mededeling van 3 juni 1994 slechts in termen van „sièges kilomètres offerts” (beschikbare zitplaatskilometers) (hierna: „SKO”) naar de productiviteit van Air France hebben verwezen. Vervolgens zou de Commissie in haar beschikking 94/662 (reeds aangehaald in punt 145) de productiviteit van Air France enkel hebben uitgedrukt in termen van werknemers per vliegtuig, vervoerde passagiers per werknemer, beschikbare zitplaatskilometers per werknemer en betalende-passagierkilometers per werknemer. Ten slotte zou er geen eensgezindheid bestaan over een „correct” omrekeningscriterium voor het rendement van het goederenvervoer en het rendement van het passagiersvervoer.

331 Verder beklemtonen verzoeksters, dat de productiviteitscijfers van Air France geen rekening houden met de diensten verricht door bemanningen van toestellen in „wet lease”, dat wil zeggen met bemanning gehuurde toestellen, noch met de diensten verricht door uitzendkrachten. De „per werknemer” gemeten productiviteit zou immers kunstmatig worden opgedreven wanneer personen die niet deel uitmaken van het personeel van Air France de facto bijdragen aan de productiviteit ervan. Thans zou Air France bij verschillende maatschappijen vliegtuigen in „wet lease” nemen. De voor de betaling van de drie tranches van de steun geëiste ERPK/werknemer zou kunnen worden bereikt door gewoon het aantal „wet lease”-contracten of het aantal uitbestedingscontracten te verhogen, daar de door de Commissie opgelegde verbintenissen dit niet verbieden. In dit verband verklaren verzoeksters, dat Air France bij TAT vliegtuigen en volledige bemanningen, dat wil zeggen niet enkel het technisch boordpersoneel, huurt. Air France zou bovendien vliegtuigen en volledige bemanningen hebben gehuurd en nog steeds huren bij Air Littoral en Brit’Air.

332 Ten slotte zijn verzoeksters van mening, dat de in voorwaarde nr. 3 genoemde productiviteitsdoelstellingen te laag zijn ten opzichte van die welke andere luchtvaartmaatschappijen bereiken. In dit verband verwijten zij de Commissie, dat zij zich ertoe heeft beperkt de productiviteit van Air France te vergelijken met die welke zeven andere Europese luchtvaartmaatschappijen in 1996 werden geacht te behalen (PB, blz. 83). Deze groep zou Alitalia en Iberia omvatten, die ernstige moeilijkheden kennen en waarvan de toekomst onzeker is. Verder zou de Commissie onder die zeven luchtvaartmaatschappijen twee andere maatschappijen hebben opgenomen, namelijk SAS en Swissair, die gemiddeld veel kortere vluchten verzorgen dan Air France en wier productiviteit derhalve ongewoon laag lijkt. Alleen een vergelijking met maatschappijen die activiteiten verrichten en afstanden afleggen die vergelijkbaar zijn met die van Air France, zou gerechtvaardigd zijn. Om de efficiency van Air France op de luchtvervoermarkt te meten zou het nuttiger zijn geweest, haar toekomstige productiviteit te vergelijken met die van „gezonde” luchtvaartmaatschappijen, zoals KLM, British Airways, SAS en Lufthansa. In elk geval zou een dergelijke vergelijking noodzakelijkerwijs approximatief zijn, daar de Commissie onmogelijk een precies idee kon hebben van de herstructureringsmaatregelen die deze groep maatschappijen doorvoerden.

- 333 De Commissie, de Franse Republiek en Air France betwisten de gegrondheid van deze grieven.

Beoordeling door het Gerecht

- 334 Vaststaat, dat voorwaarde nr. 3 niet enkel de verwezenlijking van in ERPK uitgedrukte productiviteitsdoelstellingen eist, maar de Franse autoriteiten ook oplegt, ervoor te zorgen dat Air France doorgaat met de volledige uitvoering van haar herstructureringsplan, waarbij de in ERPK uitgedrukte doelstellingen slechts als een specifiek voorbeeld werden gegeven. Op dezelfde wijze is volgens artikel 2 van de bestreden beschikking de betaling van de tweede en de derde tranche van de steun onder meer afhankelijk gesteld van de daadwerkelijke realisatie van het *Projet pour l'entreprise* en van de doelstellingen daarvan „[met name wat de bedrijfsresultaten en de productiviteit, uitgedrukt in ERPK/werknemer (...) betreft]”. Hieruit volgt, dat de verbetering van de globale productiviteit van Air France niet uitsluitend in ERPK zal worden gemeten, maar ook zal moeten worden getoetst aan de andere in het herstructureringsplan genoemde doelstellingen inzake productiviteitsverbetering, met name die inzake de vermindering van het personeel en de investeringen, de besparingen bij aankopen, de verbetering van het gebruik van de werktijd en de blokkering van de lonen.
- 335 Nu het belang van de eenheid ERPK/werknemer aldus tot zijn juiste proporties is teruggedbracht, dient erop te worden gewezen, dat deze eenheid een indicator van de fysieke productiviteit is, die zowel de vervoerde passagiers als de vervoerde goederen in aanmerking neemt en daarbij — door gebruikmaking van de omrekeningscoëfficiënt 3,5 — rekening houdt met de economische realiteit, volgens welke het vervoer van een ton goederen veel minder kost en veel minder personeel vergt dan het vervoer van passagiers, terwijl voor de inkomsten uit die twee soorten van vervoer de zaak net andersom ligt. Deze meeteenheid verdubbelt geenszins het belang van de passagiers, maar maakt het mogelijk vast te stellen, of een maatschappij met een zelfde aantal werknemers over ongeveer identieke afstanden meer passagiers en goederen vervoert dan voorheen, dan wel of zij een zelfde aantal passagiers en een zelfde hoeveelheid goederen vervoert met minder werknemers, en aldus haar fysieke productiviteit verbetert.

- 336 Het is juist, en de Commissie zelf heeft dit voor het Gerecht toegegeven, dat de ERPK niet in alle omstandigheden een onfeilbaar criterium is. Zo kan het gebeuren, dat de omrekeningscoëfficiënt 3,5 varieert in de loop van de herstructurering van Air France. Het is evenwel ook een feit, dat de ERPK bijzonder geschikt is voor het meten van de productiviteit van een maatschappij als Air France, wier luchtvaartactiviteiten voor een groot deel bestaan uit goederenvervoer, namelijk 40 % van de totale nuttige belasting. Air France gebruikt deze meeteenheid overigens al sedert 1978. In die omstandigheden kon de Commissie op goede gronden de ERPK als een van de voor de productiviteit van de maatschappij relevante elementen hanteren om de verbetering van de productiviteit van Air France te meten.
- 337 Deze conclusie wordt niet ontkracht door de elementen die zijn aangevoerd door verzoeksters en de aan hun zijde tussengekomen partijen.
- 338 Aangaande het aan de Commissie verweten gebrek aan coherentie doordat de ERPK indicator niet voorkomt in beschikking 94/662 (reeds aangehaald in punt 145) die op dezelfde dag als de in de onderhavige gedingen aan de orde zijnde beschikking is gegeven, behoeft slechts te worden vastgesteld, dat in beschikking 94/662, anders dan in de in het onderhavige geval bestreden beschikking, is geconcludeerd dat de eerder aan Air France toegekende steun onverenigbaar was in de zin van artikel 92, lid 2, van het Verdrag, en dat daarin bij gebreke van een echt herstructureringsplan van Air France is geweigerd lid 3 van dat artikel toe te passen. In die omstandigheden was er geen sprake van, Air France bij beschikking 94/662 in ERPK uitgedrukte productiviteitsdoelstellingen op te leggen.
- 339 Aangaande de mogelijkheid van een kunstmatig opdrijven van het ERPK-cijfer door gewoon het aantal afgelegde kilometers te verhogen, heeft de Commissie terecht opgemerkt, dat het irrationeel lijkt, dat Air France, met het enkele doel kilometers af te leggen, onderbezette vliegtuigen zou laten vliegen en aldus onder het in artikel 2 van de bestreden beschikking geregelde toezicht van de Commissie en van de onafhankelijke consultants het welslagen van haar herstructureringsplan in zijn geheel in gevaar zou brengen. Met de door verzoeksters voor het meten van

hun eigen productiviteit gebruikte indicatoren, de TKT en de PKT, kan overigens op dezelfde wijze worden geknoeid, doordat ook bij deze indicatoren de multiplier het aantal afgelegde kilometers is.

- 340 Hetzelfde geldt voor de grief inzake de „wet lease”. Weliswaar kan door het huren van vliegtuigen met bemanning de verhouding ERPK/werknemer worden verbeterd, daar deze vliegtuigen bijdragen aan de verhoging van de ERPK zonder dat in de noemer van de verhouding rekening wordt gehouden met hun bemanning, doch deze distorsie bestaat bij elke aan het aantal werknemers gerelateerde meeteenheid (SKO, TKT, PKT) en is derhalve geen specifiek kenmerk van de ERPK. Bovendien is „wet lease” een gangbare praktijk in de luchtvervoersector, zodat de situatie van Air France op dit punt niet wezenlijk verschilt van die van de andere Europese luchtvaartmaatschappijen. Ten slotte zou Air France, indien zij daadwerkelijk veelvuldig gebruik maakte van „wet lease”, onder het toezicht van de Commissie en van de onafhankelijke consultants de verwezenlijking van haar eigen herstructureringsplan in gevaar brengen. Dit plan voorziet immers juist in een vermindering van het personeel, in een beter gebruik van haar vloot en de bemanningen, alsmede in het drukken van de kosten. Bijgevolg kon de Commissie in deze context op goede gronden voorbijgaan aan de gevolgen van eventuele „wet lease”.
- 341 Aangaande de grief inzake de keuze van de zeven luchtvaartmaatschappijen voor het vergelijken van hun productiviteit met die van Air France, is het Gerecht van oordeel, dat de Commissie een vrij groot aantal maatschappijen bij deze vergelijking mocht betrekken om in de mate van mogelijke een gemiddelde te bereiken dat echt kenmerkend is voor de sector. Daarbij was zij niet verplicht alleen de meest concurrentiële maatschappijen of de in langeafstandsvluchten gespecialiseerde maatschappijen te kiezen, maar kon zij ook andere maatschappijen, zoals Alitalia, Iberia, SAS en Swissair, in haar vergelijking betrekken op grond van de overweging, dat op die manier rekening werd gehouden met de complexiteit van het luchtvervoer in zijn geheel. Bijgevolg is niet gebleken van een kennelijke beoordelingsfout bij de keuze van zeven luchtvaartmaatschappijen.
- 342 Hetzelfde geldt ten slotte voor de stelling, dat de in voorwaarde nr. 3 genoemde productiviteitsdoelstellingen te laag waren. Dit is niet meer dan een stelling die niet

wordt gestaafd door concrete elementen waaruit zou kunnen blijken dat de Commissie ter zake een kennelijke fout heeft gemaakt. In die omstandigheden kon de Commissie volstaan met het antwoord, dat haars inziens de productiviteitsdoelstellingen redelijk, voldoende en haalbaar waren.

- 343 Uit het voorgaande volgt, dat de tegen goedkeuringsvoorwaarde nr. 3 gerichte grieven niet kunnen worden aanvaard.

c) Goedkeuringsvoorwaarde nr. 6

- 344 Volgens deze voorwaarde zijn de Franse autoriteiten verplicht, erop toe te zien „dat de steun tijdens 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”.

Summiere uiteenzetting van het betoog van verzoeksters

- 345 Volgens verzoeksters is deze voorwaarde intrinsiek ontoereikend en zal de steun toch vooral gebruikt worden om de verschillende transacties van Air France te ondersteunen. De draagwijdte van de voorwaarde zou ook worden beperkt door de uitlegging die Air France ervan heeft gegeven. Volgens Air France geldt het verbod van deelneming in het kapitaal van andere luchtvaartmaatschappijen niet voor de betaling van deelnemingen die reeds vóór de vaststelling van de bestreden beschikking waren verworven, noch voor de verhoging van een reeds bestaande deelneming in andere luchtvaartmaatschappijen, zoals Sabena. De in artikel 92, lid 3, sub c, van het Verdrag geformuleerde voorwaarde, volgens welke de staatssteun enkel voor de herstructurering van de begunstigde mag worden gebruikt, zou overigens op zichzelf impliceren, dat de begunstigde geen belangen in luchtvaartmaatschappijen mag verwerven. Het verwerven van deelnemingen in andere

maatschappijen zou immers in geen geval als een herstructureringsmaatregel kunnen worden aangemerkt.

346 De Commissie betwist de gegrondheid van deze grieven.

Beoordeling door het Gerecht

347 Vastgesteld dient te worden dat, zoals de Commissie voor het Gerecht heeft beklemtoond, deze voorwaarde volgens haar bewoordingen zowel het gebruik van de steun voor het verwerven van nieuwe deelnemingen als het gebruik van de steun voor het verhogen van bestaande deelnemingen verbiedt. Aangaande het betoog inzake de onrechtmatige financiering van operationele activiteiten en van de laatste tranche van de aankoopprijs van de deelneming in het kapitaal van Sabena, kan worden volstaan met eraan te herinneren, dat de dienaangaande geformuleerde grieven reeds zijn afgewezen (zie hierboven punten 137-141 en 223).

348 Wat ten slotte de gestelde overbodigheid van voorwaarde nr. 6 betreft, dient erop te worden gewezen, dat ook al zou het verbod om steun voor het verwerven van deelnemingen te gebruiken, reeds in artikel 92, lid 3, sub c, van het Verdrag voorkomen, het nut van een dergelijke voorwaarde hierin bestaat, dat zij de Commissie in staat stelt zich krachtens artikel 93, lid 2, tweede alinea, rechtstreeks tot het Hof te wenden zonder eerst de procedure van artikel 93, lid 2, eerste alinea, of die van artikel 169 te moeten inleiden (zie arrest *British Aerospace en Rover/Commissie*, reeds aangehaald in punt 290, punt 11). Voorwaarde nr. 6 bevat overigens niet enkel het verbod om deelnemingen te verwerven, maar ook de verplichting om de steun uitsluitend voor de herstructurering van Air France te gebruiken.

349 Mitsdien moeten de tegen goedkeuringsvoorwaarde nr. 6 gerichte grieven worden afgewezen.

d) Goedkeuringsvoorwaarde nr. 7

- 350 Volgens deze voorwaarde zijn de Franse autoriteiten verplicht, erop toe te zien „dat het aantal door de Compagnie nationale Air France geëxploiteerde vliegtuigen gedurende de looptijd van het plan niet wordt verhoogd tot meer dan 146 toestellen”.

Summiere uiteenzetting van het betoog van verzoeksters

- 351 Volgens verzoeksters heeft de Commissie ten onrechte gemeend, dat deze voorwaarde werkzaam zou zijn. De „wet lease”, waarmee Air France het aantal daadwerkelijk te harer beschikking staande vliegtuigen kan verhogen, zou immers niet onder de voorwaarde vallen. Bovendien zou de Commissie niet in aanmerking hebben genomen, dat Air France via Air Inter verder nieuwe vliegtuigen kan bestellen en haar vloot kan uitbreiden, niet alleen omdat de aanwezigheid van Air Inter in de groep Air France betekent dat deze twee maatschappijen belangrijke economische belangen gemeen hebben, maar ook wegens de voor begin 1997 geplande fusie van de twee maatschappijen. Alle door Air Inter bestelde en ontvangen nieuwe toestellen zouden in 1997 immers aan Air France toevallen. Het zou Air France overigens niet verboden zijn, de aankoop van toestellen voor Air Inter te financieren. De strategie van de groep Air France zou erop gericht zijn, van Air Inter een Europese luchtvaartmaatschappij te maken. Daartoe zouden een aantal lijnen die tot nog toe door Air France werden geëxploiteerd, aan Air Inter worden overgedragen. Dit mechanisme zou er in de praktijk op neerkomen, dat Air France in staat wordt gesteld haar actieve vloot tot meer dan 146 toestellen te verhogen door een beroep te doen op de vloot van haar zustersvennootschap, waarvan de uitbreiding door geen enkele toezegging wordt beperkt.
- 352 De Commissie betwist de gegrondheid van deze grieven.

Beoordeling door het Gerecht

- 353 Aangaande de eventuele „wet lease” dient te worden vastgesteld, dat zoals de Commissie voor het Gerecht heeft verklaard, voorwaarde nr. 7 ook geldt voor met bemanning gehuurde vliegtuigen. Aangezien deze voorwaarde voorziet in een

beperking van het aantal door Air France „geëxploiteerde” vliegtuigen, ziet zij immers niet enkel op de eigen vliegtuigen van Air France, maar ook op die welke een andere maatschappij haar met het oog op exploitatie ter beschikking stelt. Deze voorwaarde moet overigens worden gelezen in samenhang met het herstructureringsplan van Air France, waarin wordt bepaald dat het aantal aangeboden zitplaatsen iets zal worden verminderd ten opzichte van 1993 onder de in artikel 2 van de bestreden beschikking bedoelde controle door de Commissie en de onafhankelijke consultants (PB, blz. 75).

354 Wat de verwijzingen naar Air Inter betreft, behoeft er slechts aan te worden herinnerd, dat Air Inter voor de duur van de herstructurering van Air France als een onafhankelijke maatschappij moet worden beschouwd, dat de handelsbetrekkingen tussen de twee maatschappijen door goedkeuringsvoorwaarde nr. 1 worden geregeld, dat een eventuele omzeiling via Air Inter van de aan Air France gestelde voorwaarden voor de Commissie weliswaar aanleiding kan zijn om de betaalde steun terug te vorderen, maar de rechtmatigheid van de bestreden beschikking niet aantast, en dat de eventuele fusie van Air France en Air Inter laatstgenoemde maatschappij op dezelfde wijze betreft als om het even welke andere van Air France onafhankelijke luchtvaartmaatschappij (zie hierboven punten 292 en 313-315).

355 Mitsdien moeten de tegen goedkeuringsvoorwaarde nr. 7 gerichte grieven worden afgewezen.

e) Goedkeuringsvoorwaarde nr. 8

356 Volgens deze voorwaarde zijn de Franse autoriteiten verplicht erop toe te zien „dat het aanbod van de Compagnie nationale Air France gedurende de looptijd van het plan niet wordt verhoogd tot boven het niveau van 1993 voor de (...) verbindingen (...) tussen Parijs en alle bestemmingen in de EER (7 045 miljoen [SKO]) [en] (...) tussen de overige Franse steden en alle bestemmingen in de EER (1 413,4 miljoen [SKO]). 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 %.”

Summiere uiteenzetting van het betoog van verzoeksters

357 Verzoekster in zaak T-394/94 verwijt de Commissie, dat zij een kennelijke beoordelingsfout heeft gemaakt door in de bestreden beschikking te concluderen, dat de Europese luchtvervoersector geen structurele overcapaciteit kent. De Commissie zou aldus kennelijk geen rekening hebben gehouden met de vroegere en de huidige overcapaciteit, ofschoon het bestaan van deze laatste uitdrukkelijk is bevestigd in het rapport over de Europese burgerluchtvaart dat het „comité van wijzen” in januari 1994 op verzoek van de Commissie zelf heeft opgesteld. Het „comité van wijzen” zou met name hebben geoordeeld, dat de overcapaciteit ten dele te wijten was aan de toegekende staatssteun. De stelling van de Commissie, dat de overcapaciteit slechts een „tijdelijk verschijnsel” is, zou dus worden ontkracht door de eigen bronnen van de Commissie.

358 Volgens verzoeksters moet in een sector die met overcapaciteit te kampen heeft, tegenover staatssteun een vermindering van het aanbod van de begunstigde staan, ook al groeit de markt. Deze verplichting zou ook gelden wanneer de overcapaciteit slechts een tijdelijk verschijnsel is. Volgens verzoeksters in zaak T-371/94 staat het begrip „tegenprestatie” centraal in tal van beschikkingen van de Commissie, daaronder begrepen de beschikkingen inzake staatssteun aan autofabrikanten uit de jaren tachtig, een periode waarin de automarkt met overcapaciteit te kampen had, maar een belangrijke groei kende (zie met name beschikking 89/661/EEG van de Commissie van 31 mei 1989 betreffende steunverlening door de Italiaanse regering aan de onderneming Alfa Romeo, PB L 394, blz. 9). Zij voegen eraan toe, dat de tegenprestatie niet kan wegvallen om de enkele reden dat de markt groeit, daar nooit kan worden uitgesloten dat er opnieuw overcapaciteit ontstaat. Volgens het Koninkrijk Denemarken blijkt uit een vergelijking met de beschikkingen Sabena, TAP, Aer Lingus en Olympic Airways (reeds aangehaald in de punten 55 en 174), dat in die andere zaken aan de begunstigde van de staatssteun steeds capaciteitsbeperkingen werden opgelegd.

- 359 De Commissie zou overigens ten onrechte — op basis van de statistieken van de IATA, die een jaarlijkse groei van het verkeer met 6 % voorspellen — hebben verklaard, dat de overcapaciteit op de luchtvervoermarkt tegen 1995 zou kunnen verdwijnen. De statistieken van de IATA zouden immers niet erg betrouwbaar en haar ramingen vaak verkeerd zijn. Bovendien zou de groei van het verkeer niet kunnen worden onderzocht zonder rekening te houden met de factoren die deze groei veroorzaken. De huidige groei van de luchtvervoermarkt zou grotendeels zijn te wijten aan een daling van de tarieven en dus aan een verlaging van het rendement tot beneden het niveau dat tal van luchtvaartmaatschappijen voor hun voortbestaan nodig hebben.
- 360 Volgens verzoeksters zou Air France Air Inter kunnen gebruiken om tot aan de fusie van beide maatschappijen in 1997 haar capaciteit en haar marktaandeel onbeperkt te verhogen. In dit verband herinneren zij eraan, dat het niet erg waarschijnlijk is dat Air France een groter aantal binnenlandse routes exploiteert, omdat volgens haar strategieplan de exploitatie van het nationale net en van een aantal Europese routes aan Air Inter wordt opgedragen.
- 361 Verzoeksters beklemtonen, dat de capaciteitsbeperkingen enkel gelden voor de routes tussen Frankrijk en buiten Frankrijk gelegen bestemmingen binnen de EER. Met uitzondering van de route Parijs (CDG)-Nice zou Air France binnen de EER enkel de routes tussen Frankrijk en andere EER-landen exploiteren. Sedert de inwerkingtreding van verordening nr. 2408/92 van de Raad van 23 juli 1992 betreffende de toegang van communautaire luchtvaartmaatschappijen tot intracommunautaire luchtroutes (PB L 240, blz. 8; hierna: „verordening nr. 2408/92”), zou het de luchtvaartmaatschappijen van de EER vrijstaan elke route tussen twee lidstaten van de EER te exploiteren en beperkte cabotagediensten aan te bieden binnen andere lidstaten. Hieruit volgt, dat Air France volledig vrij is in het aanbieden van capaciteit op de routes tussen twee andere lidstaten van de EER dan Frankrijk en op de routes binnen een andere lidstaat van de EER dan Frankrijk.
- 362 Volgens verzoeksters ziet voorwaarde nr. 8 niet op de capaciteit die Air France volledig binnen Frankrijk aanbiedt. Bovendien zouden de capaciteitsbeperkingen van

gering belang zijn, omdat het aanbod van Air France in het referentiejaar 1993 een recordniveau had bereikt. Verder zou de voorwaarde enkel gelden voor het passagiersvervoer. De Commissie zou niet uitleggen, waarom de capaciteit van Air France inzake goederenvervoer niet is beperkt. Ten slotte zou de toezegging betreffende de capaciteitsverhogingen Air France niet beletten haar capaciteit te verhogen door middel van „wet lease”.

- 363 Verder verwijten verzoeksters de Commissie, dat zij een kennelijke beoordelingsfout heeft gemaakt door een band te leggen tussen de beperking van de capaciteit van Air France en een daling van haar marktaandeel binnen de EER. De Commissie zou in de bestreden beschikking immers hebben verklaard, dat door het aanbod van Air France te doen achterblijven bij de marktgroei „haar marktaandeel binnen de EER” zou afnemen ten gunste van de concurrenten (PB, blz. 87). Volgens verzoeksters zou Air France evenwel, zelfs al zou de maximale beperking van de groei van haar capaciteit, namelijk 2,3 % (dat wil zeggen 5 % - 2,7 %) van toepassing zijn, haar marktaandeel kunnen behouden door gewoon haar bezettingsgraad met iets meer dan 1 % te verhogen. Het Verenigd Koninkrijk wijst op diezelfde kennelijke beoordelingsfout en voegt eraan toe, dat bij een verhoging van de bezettingsgraad met 3,8 % (PB, blz. 87) en een toegestane verhoging van de capaciteit met 2,7 % het aantal passagiers van Air France met 6,6 % zou toenemen (dat wil zeggen $1,038 \times 1,027 = 1,066$), hetgeen meer is dan de verwachte groei van de markt met 5,5 % per jaar (PB, blz. 77).
- 364 De Commissie, de Franse Republiek en Air France betwisten de gegrondheid van deze grieven.

Beoordeling door het Gerecht

- 365 Voor haar verklaring in de bestreden beschikking, dat de Europese burgerluchtvaartsector niet met een structurele overcapaciteit te kampen had en dat mocht worden verwacht dat de bestaande overcapaciteit slechts een tijdelijk

verschijnsel was, heeft de Commissie zich vooral gebaseerd op statistieken van de IATA uit 1993, volgens welke het luchtverkeer jaarlijks met 6 % zou groeien (PB, blz. 82). Welnu, de IATA is over de hele wereld een gerenommeerde internationale organisatie waarvan nagenoeg alle luchtvaartmaatschappijen lid zijn en die regelmatig verkeersprognoses publiceert welke in de beroepskringen worden aanvaard. Bijgevolg kon de Commissie haar conclusie, dat er geen sprake was van structurele overcapaciteit, op de door die organisatie gepubliceerde cijfers baseren zonder een kennelijke beoordelingsfout te maken.

366 Deze analyse wordt niet tegengesproken door het verslag van het „comité van wijzen”, dat weliswaar in algemene bewoordingen een capaciteitsvermindering aanbeveelt, maar zich er niet over uitspreekt, of de bestaande overcapaciteit structureel dan wel tijdelijk is. Trouwens, zoals Air France voor het Gerecht heeft beklemtoond zonder op dit punt te zijn weersproken, de evolutie van het luchtverkeer heeft de analyse van de Commissie bevestigd, daar de overcapaciteit intussen is verdwenen.

367 Verder is het Gerecht van oordeel, dat de Commissie op grond van de vaststelling dat er geen sprake was van structurele overcapaciteit, mocht concluderen, dat de toestand van de luchtvaartsector geen algemene capaciteitsvermindering rechtvaardigde (PB, blz. 82). Hieruit volgt noodzakelijkerwijs, dat de Commissie geen kennelijke beoordelingsfout heeft gemaakt door Air France of Air Charter geen capaciteitsvermindering op te leggen. Aldus bezien, was de Commissie derhalve niet genoodzaakt een analyse te maken van de capaciteit op de luchtroutes waarop Air France en haar dochtermaatschappijen met andere Europese luchtvaartmaatschappijen concurreerden, maar kon zij zich beperken tot het stellen van grenzen aan de expansie van Air France, voor zover deze grenzen de kansen van de maatschappij om haar financiële levensvatbaarheid en haar concurrentievermogen te herstellen, niet in gevaar zouden brengen. Deze overwegingen gelden ook voor de sector goederenvervoer, die, zoals hierboven (punt 336) is vastgesteld, een belangrijke activiteit van Air France vormt.

368 Gelet op de bijzondere situatie van Air France, een van de drie grootste Europese luchtvaartmaatschappijen, is de verwijzing naar eventuele capaciteitsverminderingen van andere, veel kleinere luchtvaartmaatschappijen zoals Aer Lingus, TAP, Sabena of Olympic Airways niet ter zake dienend. Hetzelfde geldt voor

de verwijzing naar de automarkt van de jaren '80, daar geen enkel element is aangedragen waarmee de specifieke relevantie van deze markt voor de analyse van de burgerluchtvaartsector in de jaren 1992 tot en met 1994 en van de toekomst van deze sector op middellange termijn (1994 tot 1997) kan worden aangetoond. Aangaande het gevaar dat Air Inter wordt gebruikt om de capaciteit van Air France te verhogen, kan worden volstaan met eraan te herinneren, dat de twee maatschappijen voor de duur van de herstructurering van Air France als onafhankelijke maatschappijen moeten worden aangemerkt. Wat ten slotte de „wet lease” betreft, heeft de Commissie voor het Gerecht verklaard, dat voor de toepassing van voorwaarde nr. 8 elke vlucht met een samen met bemanning gehuurd vliegtuig als een vlucht van Air France zal worden beschouwd. Verzoeksters hebben akte genomen van deze verklaring en zijn er niet tegen opgekomen.

369 Aangaande de stelling dat de werkingssfeer van voorwaarde nr. 8 te beperkt is, dient te worden toegegeven, dat deze voorwaarde enkel betrekking heeft op de routes tussen Frankrijk en de andere EER-landen en derhalve geen beperking inhoudt van het aanbod van Air France op de routes tussen twee andere EER-landen dan Frankrijk, op de binnenlandse routes van andere EER-landen dan Frankrijk en op de Franse binnenlandse routes. Door die voorwaarde enkel te stellen voor het netwerk Frankrijk-EER heeft de Commissie de grenzen van haar ruime beoordelingsvrijheid evenwel niet overschreden.

370 Zij mocht de Franse binnenlandse markt immers buiten beschouwing laten daar Air France slechts een enkele binnenlandse route exploiteert. Air Inter is en blijft namelijk op middellange termijn de Franse nationale luchtvaartmaatschappij. De uitsluiting van de Franse binnenlandse routes kon derhalve slechts een te verwaarlozen economische weerslag hebben. Hetzelfde geldt voor de routes binnen de andere EER-landen dan Frankrijk. Ingevolge artikel 3, lid 2, van verordening nr. 2408/92 en punt 64. A van hoofdstuk VI van bijlage XIII bij de EER-overeenkomst (Vervoer — Lijst bedoeld in artikel 47; PB 1994, L 1, blz. 422), zoals gewijzigd bij besluit nr. 7/94 van het Gemengd Comité van de EER tot wijziging van Protocol 47 en sommige bijlagen bij de EER-overeenkomst (PB 1994, L 160, blz. 1, 87) waren de EER-staten immers niet verplicht vóór het einde van de periode voor de herstructurering van Air France de uitoefening van cabotage-rechten toe te staan. Bijgevolg kon de exploitatie van dergelijke routes als uitzonderlijk en economisch te verwaarlozen worden aangemerkt. Deze overweging geldt evenzeer voor de exploitatie van de routes tussen twee andere EER-landen dan Frankrijk, zodat de Commissie het economische belang van een dergelijke activiteit, die geen enkel verband houdt met de „hub” van Air France te Parijs, buiten beschouwing mocht laten.

371 Aangaande de grief inzake het voorbijgaan aan de gevolgen van een beperking van de capaciteit van Air France voor de ontwikkeling van haar marktaandeel, dient te worden toegegeven, dat de in de bestreden beschikking voorkomende zin, „doordat het aanbod van Air France verhoudingsgewijs achterblijft bij de marktgroei, zal het marktaandeel van Air France binnen de EER afnemen ten gunste van de concurrenten” (PB, blz. 87), verkeerd kan lijken, daar het marktaandeel van een onderneming niet afhangt van de omvang van haar capaciteit, maar van de mate waarin deze wordt gebruikt. Er dient evenwel aan te worden herinnerd, dat het aanbod van Air France, dat wil zeggen de capaciteit van de maatschappij, in voorwaarde nr. 8 wordt uitgedrukt in het aantal zitplaatsen dat aan het cliënteel wordt aangeboden. Door te bepalen dat dit aanbod moet achterblijven bij de verwachte marktgroei, heeft de Commissie derhalve enkel een beperking willen stellen aan de mogelijkheid voor Air France om aan deze groei deel te nemen, dat wil zeggen aan haar potentieel marktaandeel uitgedrukt in aantal aangeboden zitplaatsen. Voor het Gerecht heeft de Commissie immers uitdrukkelijk verklaard, dat de aan Air France opgelegde aanbodbeperkingen geenszins tot doel hadden de verwezenlijking van haar herstructureringsplan te beletten. Dat plan voorziet namelijk in verhoging van de productiviteit van de maatschappij en die productiviteit alsmede het daadwerkelijke marktaandeel van de maatschappij kunnen worden verhoogd door verbetering van de bezettingscoëfficiënt. Wanneer de omstrede zin in de context van de herstructureringsdoelstellingen van Air France wordt geplaatst, blijkt daaruit dus geen kennelijke fout van de Commissie.

372 Met betrekking tot het jegens de Commissie geformuleerde verwijt, dat zij Air France heeft toegestaan de verwachte verkeersgroei van 5,5 % te overschrijden, behoeft slechts te worden vastgesteld, dat de Commissie heeft verklaard, zonder op dit punt te zijn weersproken, dat de verwachte verhoging van de bezettingscoëfficiënt van Air France met 3,8 % betrekking had op de herstructureringsperiode van drie jaar en geen jaarlijks percentage was. Dit laatste zou ongeveer 1,2 % bedragen. Volgens de door het Verenigd Koninkrijk voorgestelde berekeningsmethode zou het aantal passagiers van Air France derhalve met 3,9 % ($1,012 \times 1,027 = 1,039$) toenemen en dit cijfer blijft beneden de verwachte groei van 5 % per jaar.

373 Mitsdien moeten de tegen goedkeuringsvoorwaarde nr. 8 gerichte grieven worden afgewezen.

f) Goedkeuringsvoorwaarde nr. 9

- 374 Deze voorwaarde verplicht de Franse autoriteiten, erop toe te zien „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”.

Summiere uiteenzetting van het betoog van verzoeksters

- 375 Volgens verzoeksters zijn de beperkingen die Air France ter zake van prijsstelling zijn opgelegd, niet doeltreffend. Deze voorwaarde lijkt volgens haar bewoordingen enkel te gelden voor de bestaande routes van Air France, dat wil zeggen de routes die deze thans exploiteert tussen Parijs en de rest van Frankrijk enerzijds en de andere bestemmingen binnen de EER anderzijds. Zij stellen dat Air France een waaiër promotietarieven toepast. Daar deze tarieven reeds bestonden op het ogenblik waarop de bestreden beschikking werd gegeven, mag worden aangenomen dat zij niet onder de voorwaarde vallen. Na de bestreden beschikking zou Air France verder dergelijke promotietarieven hebben toegepast. Wat er ook van zij, de luchtvaartmaatschappijen zouden hun gemiddelde tarieven niet zozeer bijstellen door hun tarieven te verhogen of te verlagen als wel door de toegang van de passagiers tot de verschillende tariefcategorieën te controleren. Air France zou de prijzen dus kunnen breken door verhoging van het aantal zitplaatsen dat tegen deze promotietarieven wordt aangeboden. Het zou voor een derde overigens vaak onmogelijk zijn de door een concurrent toegepaste tarieven te kennen, daar deze geheim zijn. Daarbij komt, dat door het feit dat de door de luchtvaartmaatschappijen op een zelfde route aangeboden producten zozeer uiteenlopen en zo moeilijk te vergelijken zijn, in de meeste gevallen zeer moeilijk zal zijn uit te maken, of een bepaald tarief lager is dan een ander.
- 376 Air France zou niet worden belet, de prijzen te drukken door op een bepaalde route een te groot aanbod te doen, voor zover zij haar capaciteit op andere bestemmingen vermindert. Ten slotte zou de betrokken voorwaarde niet gelden voor haar

tariefbeleid voor de producten of diensten op andere met het luchtvervoer verband houdende gebieden, zoals het onderhoud van de vliegtuigen. Verder zou onmogelijk kunnen worden uitgemaakt, of de uitdrukking „op de verbindingen die Air France binnen de EER exploiteert” de door Air Charter aangeboden diensten omvat.

- 377 De vennootschappen Maersk voegen eraan toe, dat Air France wegens de onduidelijkheid van voorwaarde nr. 9 de steun kan gebruiken voor het opzetten en financieren van duurdere diensten die dan als een „vergelijkbare dienst” worden aangeboden. Een typisch voorbeeld daarvan zou zijn de recente aankondiging van Air France, dat zij haar langeafstandsvluchten zal moderniseren, hetgeen naar raming 500 miljoen FF zal kosten. De concurrenten die geen staatssteun ontvangen, zouden derhalve verplicht zijn daarop te reageren door het niveau van hun dienstverlening te verhogen of door de prijzen te verlagen. Het Koninkrijk Zweden wijst erop, dat de begrippen „price leadership” en „vergelijkbare dienst” zeer ruim en derhalve bron van rechtsonzekerheid zijn. Met deze begrippen zou Air France niet kunnen worden belet, het aantal aanbiedingen tegen kortingprijzen te verhogen dankzij de capaciteitsverhogingen op een aantal bijzondere routes.
- 378 De Commissie betwist de gegrondheid van deze grieven.

Beoordeling door het Gerecht

- 379 Allereerst dient te worden vastgesteld, dat niets in de bewoordingen van voorwaarde nr. 9 toestaat, deze voorwaarde aldus uit te leggen dat zij enkel geldt voor de routes waarop Air France vloog op het tijdstip waarop de bestreden beschikking werd gegeven. Uit die bewoordingen blijkt veeleer, dat het verbod van „price leadership” gold voor alle routes die Air France „in de looptijd van het plan” exploiteerde, hetgeen ook de routes omvatte waarop Air France na de vaststelling van de bestreden beschikking is begonnen te vliegen.

380 Vervolgens dient te worden vastgesteld, dat via goedkeuringsvoorwaarde nr. 1 Air Charter, als vennootschap waarin Air France een belang van meer dan 50 % heeft, ook onder voorwaarde nr. 9 valt.

381 Met betrekking tot de gestelde mogelijkheden voor Air France om de voorwaarden om in aanmerking te komen voor promotietarieven te versoepelen of om op bepaalde routes een te groot aanbod te doen, is het Gerecht van mening, dat de Commissie op goede gronden heeft kunnen oordelen, dat die mogelijkheden niet erg reëel waren, daar Air France verplicht was om onder de in artikel 2 van de bestreden beschikking bedoelde controle van de Commissie en van de onafhankelijke consultants volledig uitvoering te geven aan haar herstructureringsplan, dat onder meer voorzag in een verbetering van haar rendement.

382 In de andere grieven wordt enkel gesteld, dat voorwaarde nr. 9 niet doeltreffend kan worden toegepast, en zij kunnen in deze context dus niet worden aanvaard (zie hierboven punt 292).

383 Mitsdien moeten de tegen goedkeuringsvoorwaarde nr. 9 gerichte grieven worden afgewezen.

g) Goedkeuringsvoorwaarde nr. 10

384 Deze voorwaarde verplicht de Franse autoriteiten „Air France geen voorkeursbehandeling [te geven] bij het verlenen van vervoersrechten”.

Summiere uiteenzetting van het betoog van verzoeksters

- 385 Volgens verzoeksters heeft de Commissie deze voorwaarde ten onrechte als werkzaam beschouwd. Sedert de inwerkingtreding van verordening nr. 2408/92 op 1 januari 1993 zou de toekenning van vervoersrechten immers zonder voorwerp zijn geworden voor de internationale routes binnen de Gemeenschap en sedert 1 juli 1994 voor de internationale routes binnen de EER. De luchtvaartmaatschappijen binnen de EER zouden deze rechten automatisch verkrijgen. Verder beschuldigen verzoeksters de Franse autoriteiten ervan, de bepalingen van verordening nr. 2408/92 niet correct toe te passen en de belangen van Air France en Air Inter te beschermen.
- 386 Zij stellen dat de voorwaarde in feite enkel van toepassing is op de exploitatie van binnenlandse routes. Zelfs in dat geval zou zij grotendeels irrelevant zijn, daar Air France slechts een enkele binnenlandse route exploiteert en de niet-Franse luchtvaartmaatschappijen van de EER geen vervoersrechten moeten verkrijgen voor de Franse binnenlandse markt. In elk geval hebben deze luchtvaartmaatschappijen tot 1 april 1997 slechts een beperkte toegang tot deze markt. Verder zouden de Franse autoriteiten op de meeste winstgevende routes de rechten van Air Inter beschermen op basis van artikel 5 van verordening nr. 2408/92, volgens welke de exclusieve concessies op de binnenlandse routes tijdelijk kunnen worden gehandhaafd.
- 387 Zij wijzen erop, dat zelfs al ware de voorwaarde geldig, zij onwerkzaam zou zijn omdat degenen aan wie het toekennen van vervoersrechten is opgedragen, hetzij lid van de raad van bestuur van Air France, hetzij lid van de raad van bestuur van de holding zijn. Dit zou een gevaar voor discriminatie van de concurrerende luchtvaartmaatschappijen opleveren dat met een gewone voorwaarde niet kan worden voorkomen.
- 388 In dit verband verklaren verzoeksters, dat de lidstaten luchtvaartmaatschappijen kunnen verzoeken hun exploitatieprogramma voor een bepaalde route in te dienen voor zij op die route beginnen te vliegen. In Frankrijk zijn de Direction générale de l'aviation civile en de Service du trafic aérien bevoegd om exploitatie-

programma's te aanvaarden of te weigeren. Deze autoriteiten zouden een luchtvaartmaatschappij de facto kunnen beletten zich op haar automatische vervoersrechten te beroepen door op onrechtmatige wijze te weigeren hun exploitatieprogramma's goed te keuren. De feiten die tot beschikking 94/290 van 27 april 1994 (reeds aangehaald in punt 266) hebben geleid, en de feiten die zich nadien hebben voorgedaan, zouden dit illustreren. Verzoeksters verwijzen dienaangaande naar verschillende brieven van bovengenoemde autoriteiten waarin dergelijke weigeringen van goedkeuring voorkomen.

389 In elk geval zouden zowel Air France als de direction générale de l'aviation civile als de service du trafic aérien onder de algemene voogdij van de minister van Vervoer staan. Volgens de rechtspraak van het Hof zou een organieke band tussen een onderneming die op een bepaalde markt met andere ondernemingen concurreert, en de organen die deze markt regelen, juist wegens het daaraan inherente gevaar van discriminatie in strijd zijn met artikel 90 juncto artikel 86 van het Verdrag (arresten van 19 maart 1991, Frankrijk/Commissie, C-202/88, Jurispr. blz. I-1223, punten 51 en 52, en 27 oktober 1993, Decoster, C-69/91, Jurispr. blz. I-5335, punten 12-22).

390 De Commissie betwist de gegrondheid van deze grieven.

Beoordeling door het Gerecht

391 Met betrekking tot de grieven inzake de te beperkte werkingssfeer van voorwaarde nr. 10 dient te worden vastgesteld, dat de Europese luchtvaartmaatschappijen nog steeds vervoersrechten nodig hebben voor de routes tussen de EER en bestemmingen buiten de EER, die niet onder verordening nr. 2408/92 vallen. Zoals de Commissie voor het Gerecht heeft opgemerkt, concurreert Air France op deze routes met andere Franse luchtvaartmaatschappijen, zoals TAT, Euralair, Corsair, AOM en Air Liberté. Bijgevolg is voorwaarde nr. 10 relevant voor dit segment van het luchtvervoer. Hetzelfde geldt voor het onder verordening nr. 2408/92 vallende luchtvervoer, voor zover de nationale autoriteiten, los van de eigenlijke vervoersrechten, aan het einde van een formele vergunningsprocedure beslissen over de

toepassingsmodaliteiten van die verordening. Verzoeksters en de aan hun zijde tussengekomen partijen hebben de Franse autoriteiten overigens uitdrukkelijk verweten, dat zij de bepalingen van die verordening niet correct hebben toegepast om de belangen van Air France en Air Inter te beschermen.

- 392 Hieraan dient te worden toegevoegd, dat het de Franse autoriteiten weliswaar op grond van het non-discriminatiebeginsel is verboden Air France een voorkeursbehandeling te geven, doch dat, zoals hierboven (punt 348) reeds is uiteengezet, het nut van voorwaarde nr. 10 hierin is gelegen, dat zij de Commissie in staat stelt zich rechtstreeks tot het Hof te wenden zonder eerst de procedure van artikel 93, lid 2, eerste alinea, van het Verdrag of die van artikel 169 te moeten inleiden.
- 393 De andere grieven betreffen het gevaar dat de Franse autoriteiten, wegens hun nauwe banden met Air France, andere maatschappijen zouden beletten gebruik te maken van hun vervoersrechten. Aangezien daarin enkel opnieuw ter discussie wordt gesteld, of de nakoming van voorwaarde nr. 10 wel op doeltreffende wijze kan worden afgedwongen, kunnen die grieven in deze context niet worden aangevaard (zie hierboven punt 292).
- 394 Mitsdien moeten de tegen goedkeuringsvoorwaarde nr. 10 gerichte grieven worden afgewezen.

h) Goedkeuringsvoorwaarde nr. 11

- 395 Volgens deze voorwaarde moeten de Franse autoriteiten erop toezien „dat Air France gedurende de looptijd van het plan tussen Frankrijk en de andere landen van de EER niet meer geregelde verbindingen exploiteert dan in 1993 (89 lijnen)”.

Summiere uiteenzetting van het betoog van verzoeksters

- 396 Volgens verzoeksters is deze voorwaarde niet werkzaam, daar zij voorziet in een maximum dat Air France niet verbiedt nieuwe routes te openen en andere te sluiten. Bovendien zou Air France door gebruik te maken van „wet lease” meer dan de toegestane 89 bestemmingen kunnen aandoen en zou zij het aantal routes naar of vanuit Frankrijk kunnen opdrijven door indirecte routes in te voeren die over andere lidstaten lopen en bestaande routes verlengen; de lijn Londen-Parijs zou aldus bijvoorbeeld de lijn Londen-Parijs-Rome worden. Air Inter zou in het vooruitzicht van de voor 1997 geplande fusie reeds beginnen te vliegen op Europese bestemmingen die voorheen door Air France werden geëxploiteerd. Bijgevolg zou Air France in staat zijn nieuwe routes te openen mits zij het maximum van 89 lijnen niet overschrijdt. Het volstaat dat zij, telkens wanneer zij een nieuwe route wil openen, een van haar lijnen aan Air Inter overdraagt in de wetenschap dat hoe dan ook in 1997 al hun Europese activiteiten zullen fuseren.
- 397 Aangaande de overdracht van lijnen van Air France aan Air Inter herinneren zij aan de opvatting die de directeur van de groep Air France in een in september 1994 verschenen krantenartikel te kennen heeft gegeven. Daaruit bleek, dat Air Inter de twee daaraanvolgende jaren een aantal lijnen van Air France zou overnemen: Air Inter zou onder eigen code de vluchten naar de Maghreb-landen, het Iberisch schiereiland, Groot-Brittannië en Ierland verzorgen. De bestuurders van de groep zouden van mening zijn, dat zij deze „omcodering” mogen verrichten, te meer daar de capaciteitsbeperkingen niet voor Air Inter gelden.
- 398 Ten slotte wijzen zij erop, dat blijkens de statistieken van de Official Airline Guide Air France in mei 1994 in de EER slechts 64 lijnen exploiteerde. Dat de Commissie een beperking van het net van Air France tot 89 lijnen heeft aanvaard, zou de maatschappij dus de mogelijkheid bieden 25 extra lijnen te openen tussen Frankrijk en andere EER-staten. Voorwaarde nr. 11 zou overigens niet gelden voor routes binnen Frankrijk en evenmin voor routes tussen twee andere EER-staten dan Frankrijk.

- 399 De Commissie, de Franse Republiek en Air France betwisten de gegrondheid van deze grieven.

Beoordeling door het Gerecht

- 400 Aangaande de „wet lease” en de verlenging van bestaande routes dient te worden vastgesteld, dat de Commissie voor het Gerecht heeft verklaard, dat deze twee soorten maatregelen onder voorwaarde nr. 11 vielen. Verzoeksters hebben akte genomen van deze uitlegging zonder daartegen op te komen.
- 401 Wat de verwijzing naar Air Inter betreft, behoeft er slechts aan te worden herinnerd, dat het gedrag van deze maatschappij, die voor de duur van de herstructurering van Air France onafhankelijk is van laatstgenoemde maatschappij, niet ter zake dienend is, te meer daar de uitspraken over een overdracht van lijnen tussen Air France en Air Inter berusten op een krantenartikel van vóór de vaststelling van de bestreden beschikking.
- 402 Aangaande de omstandigheid dat de voorwaarde niet ziet op de Franse binnenlandse routes en evenmin op de routes tussen andere EER-staten dan Frankrijk, behoeft er slechts aan te worden herinnerd, dat de Commissie op goede gronden heeft kunnen oordelen, dat het economische belang van deze routes zo gering was dat zij in casu buiten beschouwing mochten worden gelaten (zie hierboven punt 370).
- 403 Met betrekking tot de voor Air France bestaande mogelijkheid om binnen het maximum van 89 lijnen nieuwe routes te openen en andere te sluiten, heeft de Commissie voor het Gerecht terecht verklaard, dat het niet haar bedoeling kon zijn Air France te beletten op de vraag van de markt te reageren, mits het samenstel van de goedkeuringsvoorwaarden in acht wordt genomen. Zonder een dergelijke flexibiliteit zou de verwezenlijking van het herstructureringsplan om de financiële levensvatbaarheid en het concurrentievermogen van Air France te herstellen, immers in gevaar worden gebracht.

- 404 Wat ten slotte de stelling betreft, dat Air France in 1994 de EER slechts 64 lijnen exploiteerde, zodat de omstandigheid dat de Commissie een net van 89 lijnen heeft aanvaard, Air France de mogelijkheid bood om 25 extra lijnen te openen, is het Gerecht van oordeel, dat de Commissie de grenzen van haar ruime beoordelingsvrijheid niet heeft overschreden door uit te gaan van het aantal lijnen dat Air France in 1993 exploiteerde, net zomin als zij dit heeft gedaan door in de goedkeuringsvoorwaarden nrs. 8 en 12 het respectieve aanbod van Air France en Air Charter te beperken tot hun aanbod in 1993.
- 405 Mitsdien kunnen de tegen goedkeuringsvoorwaarde nr. 11 gerichte grieven niet worden aanvaard.

i) Goedkeuringsvoorwaarde nr. 12

- 406 Volgens deze voorwaarde moeten de Franse autoriteiten erop toezien, „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”.

Summiere uiteenzetting van het betoog van verzoeksters

- 407 Verzoeksters betogen, dat de beperking van het aanbod van Air Charter onwerkzaam is. Air Charter zou geen luchtvaartmaatschappij zijn, maar eigenlijk een handelsagentschap dat vliegtuigen chartert voor reisorganisatoren. Van de 17 vliegtuigen die Air Charter in 1993 exploiteerde, zouden er evenwel slechts acht aan de groep Air France hebben toebehoord. De negen andere zouden zijn gehuurd. De huurcontracten zouden in de loop van 1995 aflopen. De beperking van het aanbod zou door de Franse autoriteiten zijn voorgesteld en door de Commissie zijn aanvaard op een tijdstip waarop Air Charter de verhuurders reeds had meegedeeld dat zij de huurcontracten niet zou verlengen. Air Charter zou dus maximaal negen

vervangingsvliegtuigen in haar vloot mogen opnemen en dus haar capaciteit potentieel met 20 tot 25 % mogen verhogen op een markt waar reeds sterke concurrentie bestaat. De verhuurders, die negen vliegtuigen terugkrijgen, zouden noodzakelijkerwijs gaan concurreren met Air Charter, die dankzij de steun haar vliegtuigen tegen kunstmatig lage prijzen aan de reisorganisatoren zou kunnen verhuren.

- 408 Zij voegen eraan toe, dat het Projet niet voorziet in maatregelen voor de herstructurering van Air Charter, en dat deze laatste toch een deel van de steun zal krijgen. De beperking van het aanbod zou bijgevolg zijn neergekomen op een uitnodiging aan een door de staat gesubsidieerde vennootschap die niet aan herstructureringsmaatregelen is onderworpen, om de steun te gebruiken om haar vloot te verdubbelen en, in elk geval, om het aanbod op de Franse chartermarkt te verhogen.
- 409 Volgens het Verenigd Koninkrijk had Air France of Air Inter zich ertoe moeten verbinden, dat Air Charter niet meer toestellen zou aankopen dan nodig was ter vervanging van de capaciteit die zij door het niet-verlengen van de huurcontracten had verloren.
- 410 De Commissie, de Franse Republiek en Air France betwisten de gegrondheid van deze grieven.

Beoordeling door het Gerecht

- 411 Aangaande het gevaar, dat Air Charter kunstmatig lage prijzen zou gaan toepassen, behoeft er slechts aan te worden herinnerd, dat deze maatschappij, die voor meer dan 50 % in handen is van Air France, goedkeuringsvoorwaarde nr. 9, volgens welke zij op geen enkele wijze goedkopere tarieven mag aanbieden dan haar

concurrenten voor een vergelijkbare dienst, in acht moet nemen. Bijgevolg mocht de Commissie aannemen, dat Air Charter, net als elke andere handelsonderneming, haar aanbod enkel op de behoeften van de markt zou afstemmen.

- 412 Voorts dient te worden vastgesteld, dat het in voorwaarde nr. 12 besloten liggende verbod voor Air Charter om haar aanbod boven het niveau van 1993 te doen stijgen, tenzij de markt groeit, niet tot gevolg heeft dat die maatschappij haar actieve vloot mag verdubbelen. Gelijk de Commissie voor het Gerecht heeft beklemtoond, was er geen enkele reden om Air Charter te verplichten de huurcontracten die zij zojuist om commerciële en financiële redenen had opgezegd, te verlengen, of haar te verbieden de vliegtuigen waarvan de huurcontracten afliepen, te vervangen, hetgeen Air Charter zou hebben benadeeld doordat haar actieve vloot met 50 % zou zijn verminderd.
- 413 Aangaande de stelling, dat Air Charter een deel van de steun zal ontvangen ofschoon het Projet niet voorziet in enige maatregel ter herstructurering van die maatschappij, heeft slechts te worden vastgesteld, dat het plan voor de herstructurering van Air France wel degelijk ziet op de chartersector van de groep Air France en dat goedkeuringsvoorwaarde nr. 6 in elk geval verbiedt, dat de steun voor een ander doel dan herstructurering wordt gebruikt.
- 414 Mitsdien moeten de tegen goedkeuringsvoorwaarde nr. 12 gerichte grieven worden afgewezen.

j) Goedkeuringsvoorwaarde nr. 13

- 415 Volgens deze voorwaarde zijn de Franse autoriteiten verplicht ervoor te zorgen „dat bij iedere levering van goederen of diensten van Air France aan Air Charter de marktprijzen worden toegepast”.

Summiere uiteenzetting van het betoog van verzoeksters

- 416 Volgens verzoeksters is deze voorwaarde onwerkzaam. Enerzijds zou zij onmogelijk ten uitvoer kunnen worden gelegd omdat het begrip „marktprijzen” te onnauwkeurig is, en omdat zij eist, dat Air France een van haar dochtermaatschappijen — waarvan de voorzitter tot directeur van de Franse activiteiten van Air France is benoemd — behandelt alsof zij daar niet bij betrokken is, maar haar tegelijkertijd een deel van de steun laat toevloeien. Bovendien zou die voorwaarde niet betrekking hebben op de goederen en de diensten die Air Charter aan Air France levert. Hiervoor zouden derhalve geen marktprijzen behoeven te worden toegepast.
- 417 De Commissie betwist de gegrondheid van deze grieven.

Beoordeling door het Gerecht

- 418 Voor zover in deze grieven enkel wordt aangevoerd, dat niet op doeltreffende wijze de hand kan worden gehouden aan voorwaarde nr. 13, behoeft er slechts aan te worden herinnerd, dat die grieven in deze context moeten worden afgewezen (zie hierboven punt 292).
- 419 Met betrekking tot de stelling, dat die voorwaarde niet zag op de goederen en diensten die door Air Charter aan Air France werden geleverd, dient te worden vastgesteld, dat de Commissie voor het Gerecht heeft verklaard zonder op dat punt te zijn weersproken, dat Air Charter geen noemenswaardige goederen of diensten aan Air France leverde. Verzoeksters in zaak T-371/94 hebben in het kader van de behandeling van goedkeuringsvoorwaarde nr. 12 overigens zelf toegegeven, dat Air Charter geen luchtvaartmaatschappij was, maar eigenlijk een handelsagentschap dat vliegtuigen charterde voor reisorganisatoren en slechts beschikte over ongeveer 40 personeelsleden, maar niet over technici en evenmin over boordpersoneel. In die omstandigheden kon de Commissie de economische

gevolgen van dergelijke leveringen van goederen of diensten op goede gronden buiten beschouwing laten.

420 Mitsdien kunnen de tegen goedkeuringsvoorwaarde nr. 13 gerichte grieven niet worden aanvaard.

k) De goedkeuringsvoorwaarden nrs. 15 en 16

421 Volgens deze voorwaarden zijn de Franse autoriteiten verplicht

— „zo spoedig mogelijk in samenwerking met de onderneming Aéroports de Paris de verkeersverdelingsregels [te wijzigen] voor het Parijse luchthavensysteem, overeenkomstig de beschikking van de Commissie van 27 april 1994 inzake de openstelling van de verbinding Orly-Londen” en

— „erop [toe te zien] 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”.

Summiere uiteenzetting van het betoog van verzoeksters

422 Verzoeksters wijzen erop, dat voorwaarde nr. 15 slechts schijn was, daar de Franse autoriteiten kennelijk niet van plan waren de beschikking van 27 april 1994 in acht te nemen, zoals blijkt uit het feit dat zij reeds in mei 1994 regels voor de toekenning van vervoersrechten binnen het Parijse luchthavensysteem hadden vastgesteld

die overduidelijk in strijd waren met de gemeenschapswetgeving. Zij voegen eraan toe, dat waar de bestreden beschikking Air France toestond de eerste tranche van de steun onmiddellijk te ontvangen, voorwaarde nr. 15 slechts eiste, dat het concurrentievoordeel dat voor Air France uit de verkeersverdelingsregels in het Parijse luchthavensysteem voortvloeide, „zo spoedig mogelijk” ongedaan zou worden gemaakt.

- 423 Zij wijzen erop, dat voorwaarde nr. 16 illusoir was daar zij, reeds voor zij was gesteld, was geschonden door de discriminerende voorwaarden voor de overbrenging van alle niet tot de groep Air France behorende Franse luchtvaartmaatschappijen van Orly-West naar Orly-Zuid en voor de hergroepering van Air France en Air Inter op Orly-West, die reeds vóór de bestreden beschikking waren vastgesteld. De onderneming Aéroports de Paris en Air France zouden immers beide onder de voogdij van de minister van Vervoer staan. Dergelijke organieke banden zouden evenwel in strijd zijn met artikel 90 juncto artikel 86 van het Verdrag wegens het daaraan inherente gevaar voor discriminatie. Het plan voor de aanpassing van de terminals van Orly zou aldus zijn opgesteld, dat het voor de concurrenten van Air Inter moeilijk en duur wordt nieuwe diensten aan te bieden vanaf Orly-Zuid. Bijgevolg zou alleen een radicale wijziging van het plan discriminatie ten nadele van de concurrenten van Air France hebben kunnen vermijden.
- 424 Algemeen betogen zij omtrent deze voorwaarden, dat een toezegging om de wetgeving in acht te nemen, niet als een passende tegenprestatie voor de nevengevolgen van de steun kan worden beschouwd, daar de Franse autoriteiten de wet in elk geval moeten naleven.
- 425 De Commissie betwist de gegrondheid van deze grieven.

Beoordeling door het Gerecht

- 426 Vastgesteld dient te worden, dat in de tegen de voorwaarden nrs. 15 en 16 gerichte grieven enkel wordt beklemtoond, dat die voorwaarden zowel onwerkzaam als nutteloos zijn. Derhalve behoeft er slechts aan te worden herinnerd, dat de grieven

waarin enkel de mogelijkheid om doeltreffend de hand te houden aan een voorwaarde voor de goedkeuring van de steun opnieuw ter discussie wordt gesteld, in de onderhavige context moeten worden afgewezen (zie hierboven punt 292), en dat, zelfs al zouden de Franse autoriteiten reeds krachtens andere bepalingen van het gemeenschapsrecht gehouden zijn de in de voorwaarden nrs. 15 en 16 besloten liggende verplichtingen na te komen, het nut van deze voorwaarden hierin is gelegen, dat de Commissie in staat wordt gesteld zich rechtstreeks tot het Hof te wenden zonder eerst een administratieve procedure te moeten inleiden (zie hierboven punt 348).

427 Mitsdien moeten de tegen de goedkeuringsvoorwaarden nrs. 15 en 16 gerichtte grieven worden afgewezen.

428 Aangezien geen enkele van de tegen de goedkeuringsvoorwaarden gerichtte grieven is aanvaard, moet de grief, dat de Commissie een verkeerde methode heeft gekozen om de gevolgen van de steun voor het gemeenschappelijk belang te onderzoeken, definitief worden afgewezen (zie hierboven punten 295 en 296).

429 Uit het voorgaande volgt dat, behoudens hetgeen in de punten 238 tot en met 280 hierboven is overwogen, alle grieven inzake de fouten die de Commissie zou hebben gemaakt bij haar oordeel dat de steun is bestemd om de ontwikkeling van een bepaalde economische bedrijvigheid te vergemakkelijken en de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt niet zodanig verandert dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad, worden afgewezen. Dienaangaande zijn verzoeksters en de aan hun zijde tussengekomen partijen in staat geweest hun rechten te verdedigen en heeft het Gerecht zijn rechterlijke toetsing kunnen verrichten. Bijgevolg voldoet de bestreden beschikking, behalve wat betreft de beoordeling van de gevolgen van de steun voor de mededingingspositie van Air France ten aanzien van haar netwerk van routes naar landen buiten de EER en van de daarmee verband houdende aanvoervluchten, dienaangaande aan de eisen van artikel 190 van het Verdrag, zodat de grief inzake ontoereikende motivering moet worden afgewezen.

De grieven inzake de fouten op grond waarvan de Commissie zou hebben geconcludeerd dat het herstructureringsplan de economische levensvatbaarheid van Air France kan herstellen

De gestelde algemene ontoereikendheid van het herstructureringsplan

— Summiere uiteenzetting van het betoog van partijen

430 Verzoeksters en de aan hun zijde tussengekomen partijen laken algemeen de ontoereikendheid en de onduidelijkheid van het herstructureringsplan. In dit verband stelt verzoekster in zaak T-394/94, dat de Commissie in de bestreden beschikking niet passend heeft aangegeven, in hoeverre de steun noodzakelijk was voor de financiering van de onduidelijke en ongeschikte voorstellen die in het plan werden gedaan, en verwijt zij haar, niet te hebben aangedrongen op de voorlegging van een plan met nauwkeurige details over de maatregelen die nodig zijn om de economische levensvatbaarheid van Air France te herstellen. Verzoeksters in de twee zaken verwijten de Commissie, dat zij de bestreden beschikking niet voldoende heeft gemotiveerd door geen rekening te houden met de opmerkingen die de derden tijdens de administratieve procedure hadden gemaakt.

431 De Commissie is daarentegen van mening, dat de bestreden beschikking op dit punt voldoende is gemotiveerd. Over de grond van de zaak verklaart zij, dat zij de coherentie en de doeltreffendheid van het herstructureringsplan op de wezenlijke punten heeft onderzocht en daarbij geen beoordelingsfouten heeft gemaakt en evenmin blijkt heeft gegeven van onjuiste rechtsopvattingen.

— Beoordeling door het Gerecht

432 Volgens het Gerecht dient allereerst te worden nagegaan, of de bestreden beschikking voldoende is gemotiveerd ter zake van het door Air France opgestelde en voorgelegde herstructureringsplan, met name gelet op de fundamentele grieven die

de belanghebbenden tijdens de administratieve procedure hadden aangevoerd (zie hierboven punt 96).

- 433 Dienaangaande moet worden vastgesteld, dat de belanghebbenden tijdens de administratieve procedure hadden verklaard, dat het herstructureringsplan ongeschikt, ontoereikend en te onduidelijk was, en dat het daarom niet van dien aard was dat het de levensvatbaarheid van Air France kon herstellen. Het zou nog minder ver gaan dan het eerdere plan, het „PRE 2”, dat in augustus 1992 reeds onvoldoende was geacht. Het zou niet bestaan uit wat nodig is voor Air France, maar enkel uit wat aanvaardbaar is voor Frankrijk, daar het „PRE 2”, dat strikter was dan het omstreden plan, is ingetrokken wegens de sociale protesten. De Commissie zou in dit verband overigens rekening moeten houden met alle eerdere door Air France opgezette herstructureringsplannen, die alle zijn mislukt wegens de politieke situatie en de macht van de vakbonden.
- 434 De belanghebbenden hebben erop gewezen, dat het herstructureringsplan geen enkele kans op slagen zou hebben, indien het niet mogelijk was de overtoollige personeelsleden te ontslaan, de lonen te verminderen en de personeelsleden productiviteitsverbeteringen op te leggen. De enige realistische manier om de kosten van Air France te verminderen, namelijk een verhoging van de productiviteit van het personeel, zou volgens het plan evenwel op basis van vrijwilligheid worden doorgevoerd. Het zou dus zeer onwaarschijnlijk zijn dat de verwachte productiviteitsverbetering van 30 % wordt behaald. Het plan zou niet voorzien in enige vermindering van de door de werknemers van Air France verworven voordelen. Het zou slechts voorzien in een schrapping van 5 000 arbeidsplaatsen over drie jaar, terwijl Lufthansa 8 000 arbeidsplaatsen in twee jaar en British Airways 4 000 arbeidsplaatsen in één jaar hebben geschrapt. Bovendien zou het plan geen rekening houden met de overcapaciteit in de luchtvervoersector in de Gemeenschap; het zou zelfs voorzien in een uitbreiding van de vloot en een verhoging van de capaciteit.
- 435 Zij hebben eraan toegevoegd, dat het in het plan genoemde bedrag van 20 miljard FF staatssteun niet duidelijk was. Onder verwijzing naar een krantenartikel hebben zij verklaard, dat er aanwijzingen waren voor onduidelijkheid in de boekhouding van Air France. De Commissie zou erop moeten toezien, dat de rekeningen van Air France dienaangaande niets verbergen. De voorzitter van Air

France zou overigens in februari 1994 in een krantenartikel hebben verklaard, dat de maatschappij eind maart 8 miljard FF zou ontvangen; in het kader van het PRE 2 zou over een bedrag van 5 miljard FF zijn gesproken.

- 436 Ten slotte zou in het herstructureringsplan nooit melding worden gemaakt van de groep Air France en geen enkele beperking worden opgelegd aan de groep in haar geheel. Het zou enkel betrekking hebben op Air France en zou geen melding maken van de bedoelingen die de groep met Air Inter heeft. Air Inter zou evenwel ook behoefte hebben aan herstructurering. De Commissie had derhalve moeten eisen, dat het plan ook de activiteiten van Air Inter en Air Charter dekt.
- 437 Het Gerecht antwoordt op deze opmerkingen, dat de Commissie in de bestreden beschikking een historisch overzicht geeft van de verschillende herstructureringsplannen die Air France heeft vastgesteld om haar financiële problemen het hoofd te bieden. Zo zou Air France in september 1991 een eerste herstructureringsplan („CAP'93”) hebben vastgesteld, dat onder meer voorzag in een kapitaalverhoging van 5,8 miljard FF. Nadat zij had vastgesteld dat haar financiële situatie verder verslechterde, stelde de groep Air France in oktober 1992 een tweede herstructureringsplan („PRE 1”) op, dat in de eerste maanden van 1993 evenwel ongeschikt bleek om de situatie van de groep te redden en derhalve werd opgegeven. In september 1993 zou een derde plan („PRE 2”) zijn gelanceerd dat evenwel door de vakbonden werd verworpen en daarop werd ingetrokken voor het Projet (PB, blz. 74). Aangaande het omstreden herstructureringsplan verklaart de Commissie, dat dit door Air France is opgesteld op basis van een rapport van een consultant, Lazard Frères, die ook het herkapitalisatiebedrag heeft vastgesteld dat nodig was om de financiële structuur en de rentabiliteit van Air France te herstellen. Zij legt uit, dat volgens het plan, dat tussen 1 januari 1994 en 31 december 1996 moest worden verwezenlijkt, de productiviteit van Air France met 30 % moest stijgen (PB, blz. 75).
- 438 Vervolgens beschrijft en preciseert de Commissie „de kernpunten” van het plan, te weten vermindering van de kosten en van de financiële lasten (door verlaging van de investeringen, verlaging van de bedrijfskosten en verhoging van de productiviteit, en verlaging van de financiële lasten), wijziging van het productconcept en beter gebruik van de middelen (onder meer op het niveau van de vloot en van het net, en door marketinginitiatieven), reorganisatie van de onderneming en deelne-

ming van de werknemers. De Commissie voegt eraan toe, dat de uitvoering van het plan zal worden gefinancierd door de kapitaalverhoging en de verkoop van activa die niet tot de kernactiviteiten behoren (PB, blz. 75 en 76).

- 439 Wat de beoordeling van de levensvatbaarheid van het plan betreft, is de Commissie van mening, dat het verschillende maatregelen behelst die gericht zijn op een werkelijke herstructurering van de luchtvaartmaatschappij. Zij waardeert met name de grote inspanningen die op het sociale vlak zijn gedaan (bevriezing van de lonen, blokkering van de promoties, betere benutting van de werktijd, het verstrekken van gratis aandelen aan de werknemers in ruil voor een salarisverlaging). Het betrokken personeel zou het programma bij referendum hebben goedgekeurd. De Commissie verklaart, dat nu het plan door de vakbonden is goedgekeurd, de sociale maatregelen ervan volledig kunnen worden uitgevoerd en tot een goed einde kunnen worden gebracht (PB, blz. 82).
- 440 Voorts is de Commissie van mening, dat de kracht van het plan onder meer schuilt in de herstructurering van de luchtvaartmaatschappij in profit centers die het bedrijf in staat moet stellen zo rationeel mogelijk te functioneren. Haars inziens zal de productiviteitsstijging waarin het plan voorziet, Air France in vergelijking met andere luchtvaartmaatschappijen tot een „goede middenmoter” maken, waarbij dient te worden gepreciseerd dat zij haar analyse baseert op de efficiency-indicator ERPK/werknemer. Na de werking van deze meeteenheid te hebben uitgelegd, stelt de Commissie vast, dat de productiviteit van Air France tijdens de herstructureringsperiode met 33,3 % zal stijgen. De in 1996 bereikte ratio zou hoger zijn dan de geraamde gemiddelde ratio van de zeven andere grote Europese luchtvaartmaatschappijen (Lufthansa, British Airways, KLM, Alitalia, Iberia, SAS en Swissair). Alles bij elkaar genomen is de Commissie van mening, dat het plan de economische en financiële levensvatbaarheid van Air France kan herstellen, te meer daar de Franse regering heeft toegezegd, dat Air France volgens commerciële beginselen zal worden beheerd en als een normale onderneming zal worden behandeld (PB, blz. 83).
- 441 Volgens het Gerecht geeft deze motivering een passend antwoord op de opmerkingen van de belanghebbenden en blijkt daaruit op voldoende wijze, welke redenering de Commissie heeft gevolgd met betrekking tot de algemene aspecten van het herstructureringsplan. Uit die motivering blijkt immers, dat de Commissie niet is voorbijgegaan aan de eerdere herstructureringsplannen, die de situatie van Air

France niet konden redden. De Commissie verklaart met name, dat de „PRE 2” is mislukt, omdat het noch door de personeelsleden van Air France noch door de vakbonden werd aanvaard, terwijl dit wel het geval is bij het nieuwe plan. Het is evenwel overduidelijk, dat alleen een realiseerbaar herstructureringsplan, ook al gaat het minder ver dan een eerder niet-realiseerbaar plan, kans op succes kan hebben. Bijgevolg was de Commissie niet verplicht, dit punt grondiger te motiveren.

- 442 Met betrekking tot de vraag, of de in het herstructureringsplan voorkomende maatregelen volstaan om de nagestreefde doelstellingen van rationalisering en schuldverlaging te bereiken, blijkt uit de beschrijving van de voorgenomen maatregelen en de instelling van de controle die de Commissie krachtens de artikelen 1 en 2 van de bestreden beschikking kan verrichten, op voldoende wijze, dat de Commissie enerzijds gelooft dat het betrokken herstructureringsplan kan worden gerealiseerd, en anderzijds zich de passend geachte middelen voorbehoudt voor het geval dat die realisatie in gevaar zou komen. Indien de in artikel 1 genoemde voorwaarden niet worden vervuld, kan de Commissie zich immers rechtstreeks tot het Hof wenden krachtens artikel 93, lid 2, tweede alinea, van het Verdrag (zie hierboven punt 348). Bovendien wordt in artikel 2 bepaald, dat de daadwerkelijke uitvoering van het herstructureringsplan een voorwaarde is voor de uitkering van de tweede en de derde tranche van de steun.
- 443 Gelet op deze maatregelen ter begeleiding van het herstructureringsplan was de Commissie niet gehouden specifieke toelichtingen te verstrekken in de vorm van een vergelijking van het plan van Air France met de herstructureringsplannen van andere luchtvaartmaatschappijen zoals Lufthansa en British Airways. Deze plannen betroffen immers andere maatschappijen die in andere perioden zijn geherstructureerd.
- 444 De grief inzake een gebrek aan duidelijkheid in de boekhouding van Air France wordt door geen enkel feitelijk gegeven gestaafd. In deze grief wordt enkel verwezen naar een krantenartikel en wordt de Commissie verzocht, erop toe te zien dat de rekeningen van Air France ter zake niets verbergen. De Commissie was derhalve niet verplicht hierop uitdrukkelijk te antwoorden door met name aan te geven, of zij op dat verzoek was ingegaan.

- 445 Aangaande de stelling, dat het omstreden herstructureringsplan niet tot de maatschappij Air France beperkt had mogen blijven, maar ook andere maatschappijen van de groep had moeten omvatten, behoeft slechts te worden opgemerkt, dat de Commissie een lidstaat niet kan gelasten een herstructureringsplan op te stellen voor een vennootschap die volgens deze staat geen herstructurering behoeft. De vraag of en in hoeverre de Commissie bij het onderzoek en de goedkeuring van een plan dat de herstructurering beoogt van een vennootschap die deel uitmaakt van een groep, rekening moet houden met de andere vennootschappen van de groep, is evenwel niet relevant voor de motivering van de bestreden beschikking op het punt van de vraag, of het betrokken herstructureringsplan, dat tot de maatschappij Air France was beperkt, volstond. De vragen betreffende de betrokkenheid van de volledige groep zijn hierboven in een andere context behandeld (punten 298-324). Hetzelfde geldt voor de specifieke vraag betreffende de capaciteit van Air France, die hierboven eveneens nader is onderzocht (punten 357-373).
- 446 Hieruit volgt, dat de motivering van dit deel van de bestreden beschikking moet worden geacht aan de eisen van artikel 190 van het Verdrag te voldoen.
- 447 Wat de algemene grieven inzake de ontoereikendheid en de onnauwkeurigheid van het herstructureringsplan betreft, behoeft er slechts aan te worden herinnerd, dat de Commissie voor de beoordeling van een plan voor de herstructurering van een onderneming die zich in economische en financiële moeilijkheden bevindt, een ruime discretionaire bevoegdheid geniet, waarbij niet uit het oog mag worden verloren, dat die beoordeling vaak betrekking heeft op vertrouwelijke gegevens waartoe de concurrenten van de betrokken onderneming geen toegang hebben. Bijgevolg kan het Gerecht de goedkeuring van een voor de financiering van een dergelijke herstructurering bestemde staatssteun slechts veroordelen ingeval de Commissie bij de beoordeling van dat plan een bijzonder duidelijke en ernstige fout heeft gemaakt. In het onderhavige geval is een dergelijke fout evenwel niet aangetoond. Het Gerecht herinnert er evenwel aan, dat het de productiviteitsdoelstellingen die Air France met name op haar routes naar landen buiten de EER diende te bereiken, niet heeft kunnen onderzoeken, zodat de bestreden beschikking op dit punt onvoldoende is gemotiveerd (zie hierboven punt 280).
- 448 Onder dit laatste voorbehoud moeten de grieven die tegen de goedkeuring door de Commissie van het herstructureringsplan van Air France waren gericht, worden afgewezen.

- 449 In die omstandigheden mist de grief waarbij verzoeksters in zaak T-371/94 stellen, dat dit plan in feite niet de levensvatbaarheid van Air France beoogt te herstellen, maar regeringsdoelstellingen beoogt te verwezenlijken, feitelijke en juridische grondslag.

De andere grieven

- 450 Verzoeksters en de aan hun zijde tussengekomen partijen betogen, dat het plan voor de herstructurering van Air France ten onrechte geen rekening houdt met Air Inter, met de verkoop door Air France van zoveel mogelijk activa die niets met de luchtvaart te maken hebben, en met een globale vermindering van de capaciteit. Bovendien zou dit plan grotendeels berusten op de ERPK-indicator, die is opgesteld om de productiviteit van Air France te meten, ofschoon die meeteenheid daarvoor niet geschikt is. Verder zouden de in het plan voor de herstructurering van Air France voorziene maatregelen veel minder ver gaan dan die welke andere luchtvaartmaatschappijen hebben getroffen.
- 451 Dienaangaande kan reeds op grond van een verwijzing naar hetgeen hierboven in het kader van het onderzoek van andere grieven is gezegd, worden geconcludeerd, dat geen enkele van bovengenoemde grieven tegen het plan voor de herstructurering van Air France kan worden aanvaard.
- 452 Met betrekking tot het door verzoeksters en de aan hun zijde tussengekomen partijen jegens de Commissie geformuleerde verwijt, dat zij de aankoop van zeventien nieuwe vliegtuigen als onderdeel van het herstructureringsplan ten onrechte heeft goedgekeurd, herinnert het Gerecht eraan, dat het deze grief niet heeft kunnen onderzoeken wegens een gebrek aan motivering ter zake van de financiering en de juridische aard van deze investering.

III — *Het middel inzake schending van artikel 155 van het Verdrag*

- 453 Met betrekking tot de stelling van verzoekster in zaak T-394/94, dat de Commissie, door de artikelen 92 en 93 van het Verdrag niet correct toe te passen, ook artikel 155 van het Verdrag heeft geschonden, dient te worden vastgesteld, dat bij het onderzoek van de middelen die verzoeksters en de aan hun zijde tussengekomen partijen over de grond van de zaak hebben aangevoerd, niet is gebleken van enige beoordelingsfout of onjuiste rechtsopvatting bij de toepassing van de artikelen 92 en 93. Artikel 155 van het Verdrag bepaalt namelijk op algemene wijze de bevoegdheden van de Commissie. Derhalve kan niet staande worden gehouden, dat telkens wanneer de Commissie een specifieke bepaling van het Verdrag schendt, deze schending tevens schending van de algemene bepaling van artikel 155 meebrengt. Bijgevolg moet dit middel in elk geval worden afgewezen.

IV — *Conclusie*

- 454 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 zeventien nieuwe vliegtuigen voor een bedrag van 11,5 miljard FF (zie hierboven punten 84-120) 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 punten 238-280). 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. In die omstandigheden behoeft geen uitspraak te worden gedaan over de door verzoekster in zaak T-394/94 gevorderde overlegging van alle ter zake dienende dossiers en bescheiden waarover de Commissie beschikt.

Kosten

- 455 Ingevolge artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen voor zover dit is gevorderd. Aangezien de Commissie in het ongelijk is gesteld en verzoeksters en de interveniënten Maersk een desbetreffende vordering hebben geformuleerd, dient de Commissie in de kosten te worden verwezen.
- 456 Overeenkomstig artikel 87, lid 4, van het Reglement voor de procesvoering zullen de Franse Republiek, het Koninkrijk Denemarken, het Verenigd Koninkrijk, het Koninkrijk Zweden, het Koninkrijk Noorwegen en Air France hun eigen kosten dragen.

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Tweede kamer — uitgebreid),

rechtdoende:

- 1) Voegt de zaken T-371/94 en T-394/94 voor het arrest.

- 2) Verklaart nietig beschikking 94/653/EG van de Commissie van 27 juli 1994 betreffende de aangekondigde kapitaalverhoging van Air France.

- 3) Verstaat dat de Commissie de kosten zal dragen, daaronder begrepen die welke de interveniënten Maersk Air I/S en Maersk Air Ltd zijn opgekomen.
- 4) Verstaat dat de Compagnie nationale Air France, de Franse Republiek, het Koninkrijk Denemarken, het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, het Koninkrijk Zweden en het Koninkrijk Noorwegen hun eigen kosten zullen dragen.

Bellamy

Lenaerts

Briët

Kalogeropoulos

Potocki

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 25 juni 1998.

De griffier

De president van de Tweede kamer

H. Jung

A. Kalogeropoulos

Inhoudsoverzicht

De aan de beroepen en procedures ten grondslag liggende feiten	II - 2416
De administratieve procedure	II - 2416
De bestreden beschikking	II - 2418
Procedures in rechte	II - 2424
Conclusies van partijen	II - 2426
Ten gronde	II - 2428
I — De middelen inzake het onregelmatig verloop van de administratieve procedure ...	II - 2429
Summiere uiteenzetting van het betoog van partijen	II - 2429
Beoordeling door het Gerecht	II - 2434
Algemene opmerkingen	II - 2434
De mededeling van 3 juni 1994	II - 2437
De duur van het onderzoek	II - 2439
De externe deskundigen	II - 2439
De vertaalfout	II - 2440
De deelneming van de andere lidstaten	II - 2441
Conclusie	II - 2441
II — De middelen als zou de Commissie beoordelingsfouten hebben gemaakt en blijkt hebben gegeven van onjuiste rechtsopvattingen met betrekking tot artikel 92, lid 3, sub c, van het Verdrag en artikel 61, lid 3, sub c, van de EER-overeenkomst	II - 2442
Algemene opmerkingen	II - 2442
De grieven inzake schending van het evenredigheidsbeginsel op het gebied van staatssteun	II - 2443
A — De grief dat de Commissie de aankoop van zeventien nieuwe vliegtuigen door Air France ten onrechte heeft goedgekeurd	II - 2444
Summiere uiteenzetting van het betoog van partijen	II - 2444
Beoordeling door het Gerecht	II - 2446
B — De grief dat de Commissie ten onrechte de financiering van exploitatiekosten en operationele maatregelen van Air France heeft toegestaan	II - 2456
Summiere uiteenzetting van het betoog van partijen	II - 2456
Beoordeling door het Gerecht	II - 2460
C — De grief inzake verkeerde indeling van de door Air France tussen 1989 en 1993 uitgegeven effecten	II - 2463
Summiere uiteenzetting van het betoog van partijen	II - 2463
Beoordeling door het Gerecht	II - 2467
	II - 2567

D — De grief inzake miskenning van de schuldratio van Air France	II - 2470
Summiere uiteenzetting van het betoog van partijen	II - 2470
Beoordeling door het Gerecht	II - 2473
E — De grief dat de Commissie ten onrechte heeft nagelaten, de verkoop van andere voor tegeldemaking in aanmerking komende activa van Air France te eisen	II - 2477
Summiere uiteenzetting van het betoog van partijen	II - 2477
Beoordeling door het Gerecht	II - 2485
De grieven dat de Commissie fouten heeft begaan door te oordelen dat de steun is bestemd om de ontwikkeling van een bepaalde vorm van economische bedrijvigheid te vergemakkelijken en de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt niet zodanig verandert dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad	II - 2493
A — De grief dat de Commissie ten onrechte een steun heeft goedgekeurd die niet gericht was op de ontwikkeling van een bepaalde vorm van economische bedrijvigheid, maar wel op die van een particuliere onderneming	II - 2493
Summiere uiteenzetting van het betoog van partijen	II - 2493
Beoordeling door het Gerecht	II - 2944
B — De grief dat de Commissie ten onrechte een steun heeft goedgekeurd die de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt zodanig verandert dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad	II - 2495
Summiere uiteenzetting van het betoog van partijen	II - 2495
Beoordeling door het Gerecht	II - 2502
1. De motivering	II - 2502
2. De gegrondheid	II - 2512
a) Goedkeuringsvoorwaarde nr. 1	II - 2517
Summiere uiteenzetting van het betoog van verzoeksters	II - 2517
Beoordeling door het Gerecht	II - 2521
b) Goedkeuringsvoorwaarde nr. 3	II - 2525
Summiere uiteenzetting van het betoog van verzoeksters	II - 2526
Beoordeling door het Gerecht	II - 2529
c) Goedkeuringsvoorwaarde nr. 6	II - 2532
Summiere uiteenzetting van het betoog van verzoeksters	II - 2532
Beoordeling door het Gerecht	II - 2533
d) Goedkeuringsvoorwaarde nr. 7	II - 2534
Summiere uiteenzetting van het betoog van verzoeksters	II - 2534

Beoordeling door het Gerecht	II - 2534
e) Goedkeuringsvoorwaarde nr. 8	II - 2535
Summiere uiteenzetting van het betoog van verzoeksters	II - 2536
Beoordeling door het Gerecht	II - 2538
f) Goedkeuringsvoorwaarde nr. 9	II - 2542
Summiere uiteenzetting van het betoog van verzoeksters	II - 2542
Beoordeling door het Gerecht	II - 2543
g) Goedkeuringsvoorwaarde nr. 10	II - 2544
Summiere uiteenzetting van het betoog van verzoeksters	II - 2545
Beoordeling door het Gerecht	II - 2546
h) Goedkeuringsvoorwaarde nr. 11	II - 2547
Summiere uiteenzetting van het betoog van verzoeksters	II - 2548
Beoordeling door het Gerecht	II - 2549
i) Goedkeuringsvoorwaarde nr. 12	II - 2550
Summiere uiteenzetting van het betoog van verzoeksters	II - 2550
Beoordeling door het Gerecht	II - 2551
j) Goedkeuringsvoorwaarde nr. 13	II - 2552
Summiere uiteenzetting van het betoog van verzoeksters	II - 2553
Beoordeling door het Gerecht	II - 2553
k) De goedkeuringsvoorwaarden nrs. 15 en 16	II - 2554
Summiere uiteenzetting van het betoog van verzoeksters	II - 2554
Beoordeling door het Gerecht	II - 2555
De grieven inzake de fouten op grond waarvan de Commissie zou hebben geconcludeerd dat het herstructureringsplan de economische levensvatbaarheid van Air France kan herstellen	II - 2557
De gestelde algemene ontoereikendheid van het herstructureringsplan	II - 2557
— Summiere uiteenzetting van het betoog van partijen	II - 2557
— Beoordeling door het Gerecht	II - 2557
De andere grieven	II - 2563
III — Het middel inzake schending van artikel 155 van het Verdrag	II - 2564
IV — Conclusie	II - 2564
Kosten	II - 2565