II

(Nicht veröffentlichungsbedürftige Rechtsakte)

KOMMISSION

ENTSCHEIDUNG DER KOMMISSION

vom 7. Oktober 1994

über die dem Unternehmen Olympic Airways vom griechischen Staat gewährten Beihilfen

(Nur der griechische Text ist verbindlich)

(Text von Bedeutung für den EWR)

(94/696/EG)

DIE KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 93 Absatz 2 erster Unterabsatz,

gestützt auf das Abkommen zur Gründung des Europäischen Wirtschaftsraums, insbesondere auf Artikel 62 Absatz 1 Buchstabe a),

nach Aufforderung der Beteiligten zur Äußerung gemäß den Bestimmungen der vorgenannten Artikel und gestützt auf diese Äußerungen,

in Erwägung nachstehender Gründe :

SACHVERHALT

I

Das 1956 von Aristoteles Onassis gegründete Unternehmen Olympic Airways wurde 1975 an den griechischen Staat veräußert, der seitdem Alleineigentümer ist. Diese Übernahme war Gegenstand des griechischen Gesetzes Nr. 96 vom 26. Juli 1975.

Von Anfang an galt Olympic Airways (im folgenden OA genannt) als die nationale griechische Luftfahrtgesellschaft. Sie mußte daher eine Reihe von Verpflichtungen und Auflagen auf sich nehmen, die insbesondere damit zusammenhängen, daß die Strecken innerhalb des griechischen Hoheitsgebiets bedient werden müssen und Verbindungen zu den wichtigsten griechischen Volksgruppen in der Welt bestehen. Im Gegenzug zu diesen Verpflichtungen wurde der OA ein Monopol im Bereich des Luftverkehrs, der Bodenabfertigung und der Wartung eingeräumt. Die der OA übertragenen gemeinwirtschaftlichen Tätigkeiten wurden zwar 1981, 1982 und schließlich 1990 neu festgeschrieben, die der Gesellschaft eingeräumten Monopolstellungen wurden jedoch durch das Präsidialdekret Nr. 276 vom 17. Juni 1991 mit Ausnahme der Bodenabfertigung und des Linienflugverkehrs außerhalb der Gemeinschaft teilweise aufgehoben.

OA ist zur Zeit mit Abstand das größte Luftfahrtunternehmen in Griechenland. Es beschäftigt 11 520 Mitarbeiter, und sein Umsatz belief sich 1992 auf 182,5 Milliarden Drachmen und 1993 auf 202 Milliarden Drachmen (662 bzw. 708 Millionen ECU). Mit seiner Tochter Olympic Aviation, die die aufkommensschwächsten Inlandsstrecken bedient, verfügt das Unternehmen über eine Flotte von 55 Flugzeugen (wovon 34 auf die OA selbst entfallen und 21 Turbopropmaschinen auf Olympic Aviation) sowie drei Hubschraubern. Mit elf Jahren liegt das Durchschnittsalter der 34 OA-Flugzeuge im europäischen Vergleich sehr hoch. Die Flotte der Olympic Aviation ist hingegen sehr viel jünger.

Mit mehr als 75 % des Umsatzes ist der Personenverkehr der mit Abstand bedeutendste Unternehmensbereich ; es folgen die Bodenabfertigungsdienste (13 % des Umsatzes), der Frachtverkehr (3 %), die Postbeförderung (1 %) sowie die Luftfahrzeugwartung und -instandhaltung. Das Netz der OA umfaßt weltweit etwa 75 Ziele, davon 33 in Griechenland. Das Inlandsnetz ist sehr dicht, da alle größeren griechischen Inseln angeflogen werden. Die OA bedient

die meisten europäischen Großstädte von Griechenland aus. Außerdem bestehen mehrere Verbindungen in den Nahen Osten, eine tägliche Verbindung nach Nordamerika (mit New York als Drehscheibe), eine Verbindung in den Fernen Osten (Bangkok, Tokyo, Sydney) und eine nach Südafrika über Nairobi. Aufgeschlüsselt nach geographischen Zonen verteilt sich der Umsatz des Unternehmens wie folgt: 41 % entfallen auf die innergriechischen Flüge, 33 % auf das übrige Europa, 12 % auf Asien und 9 % auf Nordamerika.

In der Gemeinschaft gehört die OA zur Gruppe der kleineren nationalen Luftfahrtunternehmen. Bezüglich des Umsatzes ist sie den europäischen Gesellschaften Sabena, TAP, Finnair oder Austrian Airlines vergleichbar.

Der größte Vorteil der OA gegenüber den übrigen Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft liegt in ihren zum Teil niedrigen Betriebskosten pro Leistungseinheit. Die OA hat von allen Unternehmen der Gemeinschaft das günstigste Kostenverhältnis je Mitarbeiter oder je angebotenem Sitzplatz- bzw. Tonnenkilometer (ASK/ATK). Sie hat aus diesem Vorteil wegen ihrer niedrigen Produktivität und ihrer geringen Erträge pro Flug jedoch keinen Nutzen ziehen können. So betrug der Ladefaktor der OA-Maschinen 1992 60 % gegenüber 68,9 % im Jahre 1989; 1991 lag er hinter dem von Austrian Airlines auf dem letzten Platz aller nationalen Luftfahrtunternehmen im Europäischen Wirtschaftsraum. Die OA bot 1992 21 % ihrer Sitzplatzkapazität auf den internationalen Strecken von und nach Griechenland an, beförderte dort aber nur 15,5 % des Passagieraufkommens. 1993 ist dieser Prozentsatz auf 13 % gesunken. Ferner ist der Verkehr der OA auf internationalen Strecken zwischen 1990 und 1992 um 4,7 % zurückgegangen. Die Gesellschaft verliert Marktanteile auf den wichtigsten europäischen Strecken mit Zielort Athen. Obwohl 90 % der Passagiere von und nach Griechenland aus Europa kommen oder dorthin fliegen, ist der Marktanteil der OA im Verkehr zwischen Griechenland und dem restlichen Europa von 27,6 % 1986 auf 22,7 % 1992 zurückgegangen. Allerdings muß darauf hingewiesen werden, daß es sich bei dem Markt der Luftverkehrsverbindungen von und nach Griechenland in erster Linie um saisonbedingten Urlaubsverkehr handelt: Die Charterflüge machen 66 % des Passagierverkehrs zwischen Griechenland und der restlichen Welt aus. Und auf diesem Markt ist OA praktisch nicht vertreten.

Ferner ist unter den wichtigsten Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft das Verhältnis der Betriebserträge pro Mitarbeiter bei der OA das schlechteste.

Ein Vergleich mit den anderen europäischen Unternehmen zeigt auch deutlich die geringe Produktivität der Produktionsfaktoren bei der OA; insbesondere hinsichtlich der ASK und der Passagierkilometer je Mitarbeiter.

Die Zahl der von der OA beförderten Passagiere ist von 6 660 000 im Jahr 1988 zunächst auf 6 135 000 (1990) und dann auf 5 466 000 im Jahr 1992 gesunken. Dieser Rückgang, der noch vor der internationalen Krise der Zivilluftfahrt (Ende 1990) eingesetzt hat, ist ein Beweis für die unternehmensspezifischen Schwierigkeiten. Die griechischen Behörden sagen selbst, daß diese Schwierigkeiten seit 1986 bestehen und auf Managementfehler, das Fehlen eines internen Kontrollsystems, die Auferlegung von gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen ohne finanzielle Gegenleistungen und eine unzureichende Kapitalausstattung des Unternehmens zurückzuführen sind.

Was die finanzielle Lage der OA anbelangt, so offenbart eine Prüfung der Bücher des Unternehmens eine unausgewogene Bilanzstruktur: Ende 1992 belief sich der Gesamtwert der Aktiva auf 155 Milliarden Drachmen (562 Millionen ECU), die Verschuldung auf 444 Milliarden Drachmen (1,61 Milliarden ECU), davon 165 Milliarden Drachmen an langfristigen Verbindlichkeiten; der Bilanzausgleich wird somit durch einen negativen Eigenkapitalbetrag von 288 Milliarden Drachmen (1,045 Milliarden ECU) erzielt. Kein anderes vergleichbares Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft steckt in einer so schlechten finanziellen Lage wie OA, die sich im übrigen aufgrund der starken Verluste und des Anstiegs der Zinslast rasch weiter verschlechtert. Diese Situation geht auf die ständigen Verluste des Unternehmens zurück. Das Betriebsrechnungskonto von OA ist seit mehreren Jahren defizitär. Das negative Betriebsergebnis belief sich in den Jahren 1990, 1991, 1992 und 1993 auf 10,95 %, 16,66 %, 11,28 % und 6,44 % des Umsatzes. Das Ergebnis für diese Betriebsjahre fiel noch wesentlich negativer aus: es betrug für die gleichen Jahre 1990, 1991, 1992 und 1993 jeweils 22,85 %, 23,59 %, 33,24 % und 66,83 % des Umsatzes.

Angesichts der Höhe der Kapitalkosten sind die Chancen auf eine Besserung ohne einen Kapitalaufstockungs- oder Umstrukturierungsplan gleich Null. Diese Kosten beliefen sich im Jahr 1992 auf rund 40 Milliarden Drachmen und im Jahr 1993 auf rund 136 Milliarden Drachmen, das heißt 22 % bzw. 67 % des Umsatzes. Tatsache ist, daß die OA durch die Bürgschaften des griechischen Staates für die Darlehen des Unternehmens am Leben erhalten worden ist, da sich das Unternehmen so die notwendigen Finanzmittel beschaffen konnte. Die durch diese Verschuldung verursachten Finanzierungskosten sind noch zu dem strukturellen Betriebsdefizit des Unternehmens hinzugekommen und haben erhebliche Verluste nach sich gezogen, die ihrerseits nur durch neue, staatlich verbürgte Darlehen finanziert werden konnten.

Allerdings ist die jüngste spektakuläre Verschlechterung, die sich an obigen Zahlen erkennen läßt (Geschäftsergebnisse, Verschuldung, Finanzierungskosten) in gewisser Weise künstlich erzeugt, da sie weitgehend auf die dem Unternehmen vom griechischen Staat auferlegten Säumniszuschläge zurückzuführen ist, durch die sich die Verschuldung um ein Vielfaches erhöht.

Vor diesem wirtschaftlich und finanziell äußerst schwierigen Hintergrund sah sich die Kommission veranlaßt, gemäß Artikel 92 EG-Vertrag und Artikel 61 des EWR-Abkommens die vom griechischen Staat zugestandenen oder geplanten Beihilfen zugunsten OA zu prüfen.

II

Mit Schreiben vom 14. Juli 1992, das am 16. Juli 1992 einging, meldete die griechische Regierung bei der Kommission nach deren Aufforderung die Bürgschaften an, die sie zwischen 1986 und 1992 für die Darlehen der OA übernommen hatte. Diese Bürgschaften sind in Artikel 6 des griechischen Gesetzes Nr. 96 vom 26. Juni 1975 über den Erwerb der OA-Aktien durch den griechischen Staat vorgesehen: „Die OA, die seit ihrer Gründung ein öffentliches Versorgungsunternehmen gewesen ist, darf im In- und Ausland Darlehen aufnehmen; dem Staat ist freigestellt, Sicherheit für Wechselkursänderungen und für die Rückzahlung dieser Darlehen und sonstiger Kredite durch die OA zu leisten." Nach Angaben der griechischen Behörden sind alle Darlehen der OA in Landes- wie in Fremdwährung vom Staat verbürgt. Da die Maßnahmen verspätet, d. h. erst nach ihrer Durchführung angemeldet wurden, registrierte die Kommission sie am 8. Dezember 1992 als nicht angemeldete Beihilfe unter der Nummer NN 133/92.

Mit Schreiben vom 16. Juli 1993, das im Generalsekretariat der Kommission am 2. August 1993 einging, haben die griechischen Behörden dann gemäß Artikel 93 des Vertrages einen Plan zur Umstrukturierung und finanziellen Neuordnung der OA angemeldet. In ihrem Anmeldungsschreiben haben die griechischen Behörden die Kommission ersucht, den besonderen geographischen (insularen) Merkmalen des Landes Rechnung zu tragen. Sie haben darin ferner die Ausnahmeregelung gemäß Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe b) des Vertrages für sich in Anspruch genommen, da die Beihilfe der Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben Griechenlands diene. Die Sache hat die Nummer N 514/93 erhalten.

Dieser der Kommission im Juli 1993 mitgeteilte Plan ist von den griechischen Behörden und der Unternehmensleitung im ersten Halbjahr 1993 unter Aufsicht der amerikanischen Bank Bear Sterns und unter Mitwirkung der Unternehmensberatungsfirma Coopers & Lybrand sowie des Beraterbüros Avmark erstellt worden. Coopers & Lybrand war insbesondere damit betraut, das Rechnungswesen des Unternehmens für die Jahre 1990, 1991 und 1992 gemäß international anerkannten Grundsätzen zu rekonstituieren. Das auf Fragen der Zivilluftfahrt spezialisierte Avmark-Büro hat eine Studie durchgeführt, die den in diesem Plan ausgesprochenen Empfehlungen zugrunde liegt. Hierbei sind Finanzprognosen bis zum Jahr 1997 erstellt worden.

Nach Aussagen der griechischen Behörden ließe sich mit dem im Juli 1993 angemeldeten Plan binnen fünf Jahren die wirtschaftliche Überlebensfähigkeit des Unternehmens in dem neuen gemeinschaftlichen Wettbewerbsumfeld gewährleisten. Der Plan umfaßt einen finanziellen und einen Managementteil („turnaround program").

Im finanziellen Teil ist eine Umstrukturierung der Passiva des Unternehmens vorgesehen, die angesichts der oben beschriebenen derzeitigen finanziellen Schwierigkeiten des Unternehmens dringend erforderlich ist. Im einzelnen sind geplant:

— eine Senkung der Schuldenlast der OA um 326 Milliarden Drachmen (1,182 Milliarden ECU) durch einerseits die Streichung von durch den griechischen Staat verbürgten Schulden in Höhe von 200 Milliarden Drachmen (725 Millionen ECU) und andererseits die Umwandlung von Schulden in Höhe von 126 Milliarden Drachmen (457 Millionen ECU) gegenüber drei staatlichen Stellen: Finanzamt, Zivilluftfahrtbehörde und staatliche Raffinerien;

— eine Kapitalzufuhr in Höhe von 26,6 Milliarden Drachmen (96 Millionen ECU), verteilt auf die Jahre 1993, 1994 und 1995, durch den griechischen Staat;

— die Ablösung der vom Staat für die langfristigen Schulden der OA in Höhe von 15 Milliarden Drachmen (54 Millionen ECU) geleisteten Bürgschaft im Verlauf der vier kommenden Jahre;

— eine neue staatliche Bürgschaft in Höhe von 64 Milliarden Drachmen (232 Millionen ECU), um die Anschaffung sieben neuer Luftfahrzeuge im Verlauf der kommenden fünf Jahre zu erleichtern;

— die Übernahme aller sonstigen eventuellen Forderungen an die OA durch den Staat (ohne nähere Angaben ...).

Um den Erfolg und den Bestand der finanziellen Umstrukturierung zu garantieren, muß diese mit Maßnahmen im Managementbereich einhergehen, die insbesondere der Redynamisierung des Unternehmens dienen sollen. Vorgesehen sind:

— Personalabbau um jährlich 300 Mitarbeiter im Wege der natürlichen Abgänge;

— Umgestaltung des Streckennetzes des Unternehmens mit einem stärkeren Schwerpunkt auf dem Europaverkehr;

— Rationalisierung und Anpassung der Flotte durch eine vorübergehende Verringerung der Anzahl der Flugzeuge, die Veräußerung alten Fluggeräts und den Ankauf neuer, kleinerer Mittelstreckenflugzeuge;

— Allianzen mit Partnern, die in Nordamerika, Europa, Asien und dem Nahen Osten zu suchen sind, um Netzsynergien zu nutzen;

— ein neues Marketingkonzept, wozu eine bessere Segmentierung der Märkte, die Förderung von Image und Leistungsangebot der OA sowie der Ausbau der kommerziellen Aktivitäten (Absatz) gehören ;

— Umgestaltung der Flugpläne, um Umsteigezeiten zu verkürzen und den Erwartungen der Kunden besser gerecht zu werden ;

— Ausbildungspolitik für das Personal, flankiert durch die Schaffung einer Unternehmenskultur und eine interne Reorganisation, die — im Sinne einer besseren Motivierung des Personals — auf eigenverantwortlichen Einheiten („strategischen Geschäftsbereichen") beruht ;

— eine interne Umorganisation, um den Informationsfluß und die Kontrollverfahren zu verbessern und die „Unternehmenskultur" auf die Erfordernisse des Marktes hin zu orientieren.

Dieser Plan reichte jedoch nicht aus, um die Kommission in die Lage zu versetzen, in Kenntnis aller Umstände in dieser Sache Stellung zu nehmen.

Zunächst mußten genaue Daten für das Jahr 1993 vorliegen. Erforderlich waren außerdem sehr viel genauere Angaben darüber, wie die für den Zeitraum 1993 bis 1997 prognostizierten Werte ermittelt wurden. Die der Kommission übermittelten Unterlagen enthalten keinerlei Hinweise auf die den Finanzprognosen zugrunde liegenden Hypothesen oder auf die finanziellen Folgen der verschiedenen in Betracht gezogenen Maßnahmen, insbesondere was die Kosten und die Entwicklung der Marktanteile anbelangt. Der Umstrukturierungsplan wirkte wie ein Maßnahmenkatalog, in dem zu den Kosten, dem zeitlichen Rahmen, den genauen Anwendungsmodalitäten und den Auswirkungen der einzelnen Maßnahmen auf die künftigen Ergebnisse des Unternehmens jedoch nur globale Aussagen gemacht wurden.

Auch die Erklärungen, die in der Anmeldung bezüglich der Berechnung der angeblich durch die Politik der griechischen Regierung bedingten Gewinnausfälle in den Jahren 1975 bis 1991 gegeben wurden, waren kaum aufschlußreicher : Die Verluste, für die Preiskontrollen und gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen auf unrentablen Strecken verantwortlich waren, wurden auf 375 Milliarden Drachmen (1,36 Milliarden ECU) geschätzt ; allein schon die Unterkapitalisierung des Unternehmens aufgrund einer nicht eingelösten Zusage des griechischen Staates aus dem Jahr 1981, 68 Milliarden Drachmen (247 Millionen ECU) an Nettokapital zuzuführen, hatte Verluste in Höhe von 34 bis 72 Milliarden Drachmen (123 bis 261 Millionen ECU) verursacht.

Die Kommission wollte darüber hinaus Näheres über die Stellung der OA auf den wichtigsten Märkten bzw. Strecken, auf denen sie präsent ist, erfahren, und zwar insbesondere über die Entwicklung ihrer Marktanteile und ihrer Gewinnspannen ; dies setzte das Vorhandensein einer Betriebsbuchführung innerhalb des Unternehmens voraus. Wichtig war es, einen genauen Überblick über die Wettbewerbssituation auf dem griechischen Inlandsmarkt und über die Anwendung der gemeinschaftlichen Liberalisierungsverordnungen zu haben ; alle diese Angaben fehlten im vorliegenden Fall. Es war in diesem Zusammenhang unerläßlich, daß die Kommission eine Liste der einzelnen Subventionen erhielt sowie Angaben zu deren Höhe, die der OA für den Betrieb bestimmter innergriechischer Strecken gewährt werden, und daß deren Berechnungsmodalitäten mitgeteilt wurden.

Sehr wenig Auskünfte hatten die griechischen Behörden außerdem über den jetzigen und künftigen, vor allem steuer- und sozialrechtlichen Status der OA sowie über die besonderen Pflichten erteilt, die die OA als öffentliches Unternehmen weiterhin hat.

Aufgrund dieser Ungewißheiten wurden die griechischen Behörden am 16. August 1993 in französischer und am 23. August 1993 in griechischer Sprache aufgefordert, zu den obigen Punkten weitere Auskünfte zu übermitteln. Nachdem die griechischen Behörden dieser Aufforderung nicht gefolgt waren, hat die Kommission am 10. März 1994 beschlossen, das Verfahren nach Artikel 93 Absatz 2 des Vertrages einzuleiten. Die Eröffnung des Verfahrens betraf sowohl die der OA zugestandenen Bürgschaften, als auch den im Juli 1993 angemeldeten Kapitalaufstokkungs- und Umstrukturierungsplan. Die Zweifel der Kommission, die zu der Einleitung des Verfahrens geführt hatten, beruhten in erster Linie auf den folgenden Gründen : Unzulängliche Informationen und ein Mangel an Transparenz, die geringe Glaubwürdigkeit des Sanierungsplans des Unternehmens und schließlich, insbesondere aufgrund der in Griechenland angetroffenen Schwierigkeiten bei der Einführung der Liberalisierungsbestimmungen des Luftverkehrs durch das dritte Maßnahmenpaket [1], die Gefahr, daß die Schwierigkeiten der OA auf ihre Konkurrenten in der Gemeinschaft übertragen werden.

Die Kommission hat die griechische Regierung mit Schreiben vom 23. März 1994 über ihren Beschluß unterrichtet, das Verfahren einzuleiten, und hat sie aufgefordert, sich dazu zu äußern. Dieses Schreiben wurde im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* [2] veröffentlicht, und die anderen Mitgliedstaaten sowie die Beteiligten wurden ebenfalls aufgefordert, gemäß Artikel 93 Absatz 2 des Vertrages dazu Stellung zu nehmen.

[1] Verordnungen (EWG) Nr. 2407/92, (EWG) Nr. 2408/92 und (EWG) Nr. 2409/92 des Rates, ABl. Nr. L 240 vom 24. 8. 1992, S. 1, 8 und 15.
[2] ABl. Nr. C 94 vom 31. 3. 1994, S. 4.

III

Die britische, die norwegische, die finnische und die schwedische Regierung, mehrere mit der OA konkurrierende Luftfahrtgesellschaften, insbesondere SAS, South East European Airlines und British Airways sowie andere Beteiligte wie die Abela Corporation und der Verband der Luftfahrtgesellschaften der Europäischen Gemeinschaft (ACE) haben zu diesem Fall Stellung genommen. Sie haben mit einer Ausnahme den Beschluß der Kommission, das Verfahren nach Artikel 93 Absatz 2 einzuleiten, gebilligt und dabei einige Fragen aufgeworfen, die sich zum Teil auf die in diesem Beschluß geäußerten Zweifel beziehen. Lediglich das Unternehmen Crédit Lyonnais/PK Airfinance hat angegeben, daß es nicht in der Lage sei, Stellung zu nehmen. Es hat dagegen die Befürchtung geäußert, daß ihm das vom griechischen Staat verbürgte Darlehen, das es im Rahmen von Leasingvereinbarungen mit der OA gewährt hatte, im Falle eines negativen Beschlusses der Kommission nicht zurückerstattet werden würde.

Die vier Staaten, die zu dem Fall Stellung genommen haben, teilen die von der Kommission bei der Einleitung des Verfahrens geäußerten Zweifel in bezug auf die Unzulänglichkeit des Sanierungsplans, den Mangel an Informationen und Transparenz sowie die Übertragung der Schwierigkeiten auf die Konkurrenten. Sie weisen besonders auf die negativen Auswirkungen der Beihilfe auf die Konkurrenz innerhalb des Europäischen Wirtschaftsraumes, vor allem auf kleine Privatunternehmen, hin. Norwegen besteht darauf, daß dies die letzte der OA gewährte Beihilfe sein sollte. Ferner spricht es das Risiko einer Beibehaltung der Überkapazität oder der unwirtschaftlichen Preise an. Das Vereinigte Königreich verlangt, daß sich die griechische Regierung verpflichtet, sich künftig nicht mehr in die Angelegenheiten der OA einzumischen. Ferner sollten nach Ansicht des Vereinigten Königreichs die zusätzlichen Auskünfte der griechischen Behörden an die Kommission den Mitgliedstaaten des EWR und den interessierten Parteien übermittelt werden, damit diese in voller Sachkenntnis erneut dazu Stellung nehmen können.

Alle diese Punkte sind auch in den Bemerkungen der Konkurrenzunternehmen der OA in der Gemeinschaft und des ACE enthalten. Darüber hinaus gehen diese auf die folgenden Punkte näher ein:

— Das Monopol der OA bei der Bodenabfertigung auf sämtlichen griechischen Flughäfen ist, abgesehen davon, daß die Eigenabfertigung zulässig ist, durch Leistungen mit hohem Preis und mittelmäßiger Qualität gekennzeichnet. Die Beihilfe würde es der OA erlauben, diese Situation zum Nachteil ihrer Konkurrenten in der Gemeinschaft auch weiterhin auszunutzen. Daher verlangen alle Gesellschaften der Gemeinschaft, die zu dem Fall Stellung genommen haben, daß das Monopol aufgebrochen wird.

— Was das Erbringen von Diensten angeht, so wird die Beihilfe — falls keine Vorkehrungen getroffen werden — es der OA erlauben, insbesondere auf den Verbindungen Athen — Stockholm und Athen — London auch weiterhin Preise anzubieten, die keineswegs kostendeckend sind, oder, aufgrund ihres schwachen Ladefaktors, die derzeitige Überkapazitätssituation beizubehalten. Ferner wird für eine strenge Preisüberwachung und eine Begrenzung der von der OA angebotenen Kapazitäten bzw. die Streichung von nichtrentablen Diensten oder Verbindungen und die Veräußerung bestimmter Aktiva plädiert.

— Die negativen Auswirkungen der Beihilfe werden durch die unkorrekte Anwendung des dritten Maßnahmenpakets für die Liberalisierung des Luftverkehrs durch die griechischen Behörden und durch das Benennungsmonopol, das die OA innerhalb Griechenlands weiterhin innehat, noch verschärft. Die griechischen Behörden legen den Verkehrsunternehmen der Gemeinschaft, die die griechischen Inseln mit Charterflügen anfliegen, sowie den Unternehmen, die Inhaber einer in Griechenland ausgestellten Genehmigung sind und Charterflüge innerhalb Griechenlands durchführen wollen, diverse Beschränkungen auf.

Ferner wurde geltend gemacht, daß die Flughafeneinrichtungen der OA auf den griechischen Flughäfen einen übermäßig großen Raum einnehmen, bei der Zuweisung der Start- und Landezeiten auf den griechischen Flughäfen die OA zu sehr begünstigt wird, die Öffnungszeiten einiger Flughäfen ausschließlich auf den Bedarf der OA ausgerichtet sind und daß die Quersubventionen zwischen rentablen und unrentablen Verbindungen (Verbindungen des öffentlichen Dienstes), die von der OA betrieben werden, nicht überschaubar sind.

Schließlich sind nach Ansicht der Firma Abela die vertraglichen Schwierigkeiten, die sie mit der OA im Zusammenhang mit dem Management der Gesellschaft Olympic Catering, einer gemeinsamen Tochtergesellschaft von OA und Abela, angetroffen hat, typisch für die Situation innerhalb des nationalen griechischen Unternehmens.

Alle diese Bemerkungen sind der griechischen Regierung übermittelt worden.

IV

Mit Schreiben vom 16. Mai 1994 haben die griechischen Behörden der Kommission gleichzeitig ihre Stellungnahme im Anschluß an ihr Schreiben vom 23. März und die Beantwortung der im August 1993 angeforderten zusätzlichen Auskünfte übermittelt.

Aus der Stellungnahme der griechischen Regierung geht hervor, daß das Avmark-Büro in den ersten Monaten des Jahres 1994 eine zusätzliche Studie über die Möglichkeiten einer Sanierung der OA durchgeführt hat. Angesichts der Ergebnisse dieser Studie und der von der Kommission in ihrem Schreiben betreffend die Einleitung des Verfahrens angesprochenen Zweifel haben die griechischen Behörden den im Juli 1993 angemeldeten Kapitalaufstockungs- und Umstrukturierungsplan des Unternehmens vervollständigt, um die von der Kommission anläßlich der Einleitung des Verfahrens aufgezeigten Unzulänglichkeiten zu beheben.

Was die finanzielle Seite angeht, so wird nunmehr eine Kapitalaufstockung von insgesamt 545 Milliarden Drachmen (1,915 Milliarden ECU) gegenüber 352,6 Milliarden in dem im Juli 1993 angemeldeten Plan vorgeschlagen. Dieser Gesamtbetrag umfaßt:

— eine Senkung der Schuldenlast der OA über die vom griechischen Staat verbürgten Darlehen in Höhe von 427 Milliarden ab 1994, gegenüber bisher 200 Milliarden ;

— eine Schuldumwandlung der Anleiheschulden der OA in Höhe von 64 Milliarden ab 1994, gegenüber bisher 126 Milliarden ;

— eine Kapitalzufuhr in Höhe von 54 Milliarden in drei Tranchen von jeweils 19,23 und 12 Milliarden 1995, 1996 und 1997, gegenüber den 26,6 Milliarden, die bisher verteilt auf die Jahre 1993, 1994 und 1995 vorgesehen waren.

Zu dieser Kapitalaufstockung kommen die Bürgschaften in Höhe von insgesamt 378 Millionen US-Dollar (322 Millionen ECU) gegenüber bisher 64 Milliarden Drachmen (232 Millionen ECU), die der griechische Staat der OA im Laufe der nächsten Jahre für die Beschaffung neuer Maschinen gewähren möchte. Die anderen in dem im Juli 1993 angemeldeten Plan aufgeführten finanziellen Maßnahmen, d. h. die Ablösung der vom Staat für die langfristigen Schulden der OA in Höhe von 15 Milliarden Drachmen geleisteten Bürgschaft und die Übernahme aller sonstigen eventuellen Forderungen an die OA durch den Staat, werden dagegen fallen gelassen. Es ist anzumerken, daß die Bürgschaften für Schulden, die nach der Kapitalaufstockung noch bestehen sollten, nicht aufgehoben werden, sondern nach und nach im Zuge der Begleichung der Schulden und spätestens im Jahre 2004 auslaufen.

Die nunmehr im Vergleich zu der im Juli 1993 angemeldeten Kapitalaufstockung vorgesehene Erhöhung erklärt sich aus der Tatsache, daß die Verschuldung der OA im Laufe des Jahres 1993 um 153 Milliarden Drachmen, d. h. von 356 auf 509 Milliarden Drachmen, gestiegen ist. Allerdings entfallen 82 % dieser erhöhten Verschuldung auf den Säumniszuschlag, den der griechische Staat der OA zu einem statuarischen Satz von 3 % im Monat für offenstehende Rechnungen des Unternehmens gegenüber staatlichen Stellen (Zivilluftfahrtbehörde, staatliche Raffinerien usw.) berechnet.

Was den Managementbereich angeht, werden die Maßnahmen, die in dem im Juli 1993 angemeldeten Plan vorgesehen waren, durch Maßnahmen ergänzt, die in erster Linie auf eine Reduzierung der Kosten des Unternehmens abzielen. Dabei handelt es sich im wesentlichen um folgende Maßnahmen :

— die Streichung der Verbindung nach Tokio und der Flüge nach Amerika, außer nach New York. Das führt zur Veräußerung eines Flugzeuges vom Typ Boeing 747 ;

— die Einstellung des Betriebs von vier Flugzeugen des Typs A300 ;

— und vor allem eine Verringerung der Personalkosten um 15 % im Jahr 1994 und 30 % im Jahr 1995 dank dreier gleichzeitig getroffener Maßnahmen : Änderung der Arbeitsbedingungen (Verkürzung der Ruhezeiten und Einschränkung verschiedener dem Personal gewährter Vorteile ; Einfrieren der Löhne und Gehälter für die Dauer von zwei Jahren ; Abbau des Personalbestands um 1 500 Personen zwischen 1994 und 1997, davon 927 ab 1994.

Neben diesen Kostenreduktionsfaktoren sind weitere Maßnahmen bezüglich der Umstrukturierung und der Produktivität des Unternehmens vorgesehen, wie eine Verringerung der Zahl der hierarchischen Ebenen, die Zusammenlegung aller Büros der Gesellschaft an einem einzigen Standort, die Weiterentwicklung der elektronischen Datenverarbeitung bei der Bodenabfertigung und Wartung, die Einführung eines computergestützten Reservierungssystems (Hermes II) und eines ertragsorientierten Managementsystems („yield management"), und Kunden und Reisebüros usw. soll mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden. Was den Umfang und die Zusammensetzung der Flotte angeht, ist während der Laufzeit des Plans keinerlei Erweiterung vorgesehen. Es ist lediglich die Erneuerung eines Teils der Flotte zugunsten von Mittelstreckenflugzeugen ohne nähere Angaben über deren Typ und Anzahl geplant. Die verschiedenen Maßnahmen des Sanierungsprogramms betreffen sowohl die OA als auch ihre Tochtergesellschaft Olympic Aviation.

Die von den griechischen Behörden am 17. Mai 1994 an die Kommission gerichteten Schriftstücke enthalten ferner die Antworten auf die meisten Fragen, die die Kommission bei der Anforderung weiterer Auskünfte vom August 1993 gestellt hatte. Die griechische Regierung hat insbesondere die detaillierten Bilanzen und Kostenprognosen für die Jahre 1993 bis 1997 sowie die Annahmen, die diesen Vorausschätzungen zugrunde liegen, mitgeteilt. Das vorgesehene Szenario beruht auf der Annahme eines mittleren Wachstums des Verkehrs der OA um 3 % pro Jahr für den Zeitraum 1993 bis 1997, d. h. einer Wachstumsrate, die unterhalb derjenigen liegt, die von den internationalen Organisationen AEA und IATA geschätzt wurde, die allerdings je nach Region weltweit unterschiedlich ist. Während des gleichen Zeitraums wird erwartet, daß der Ertrag pro Flug („yield") entsprechend den Vorhersagen der AEA und angesichts der Abwertung der Drachme zurückgeht.

Das in Betracht gezogene Szenario wurde nach einem Basismodell erarbeitet, bei dem die vorgenannten Hypothesen und die Streichung der Verbindung nach Tokio und der Flüge nach Amerika, außer nach New York sowie die Einstellung des Betriebs der vier A300 einbezogen sind. Werden lediglich diese Faktoren berücksichtigt, bleibt das Betriebsergebnis der OA während des gesamten Zeitraums trotz der Rückkehr zu mäßigeren finanziellen Belastungen aufgrund der umfangreichen Entschuldung, die sich aus der Kapitalaufstockung ergibt, weiterhin negativ. Werden jedoch in das Basismodell auch die Maßnahmen zur Verringerung der Personalkosten und zur Verbesserung der Produktivität einbezogen, wird der Nettoertrag des Unternehmens ab 1995 positiv und erreicht 1997 30 Milliarden Drachmen vor Abzug der Steuern, d. h. 10,8 % des dann vorgesehenen Umsatzes.

Die griechischen Behörden haben ferner näher erläutert, wie sich die angeführten Gewinnausfälle errechnen, die auf die Politik der griechischen Regierung auf dem Gebiet der Preiskontrolle während des Zeitraums 1975 bis 1991 die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen und die Unter-Kapitalisierung zurückzuführen sind. Aufgrund dieser näheren Einzelheiten läßt sich der jährliche Gewinnausfall, der der OA durch die Preisbeschränkung auf innergriechischen Verbindungen entstand, zwischen 1991 und 1993 mit 5 Milliarden Drachmen veranschlagen. Die Verluste, die sich aus anderen gemeinwirtschaftlichen Belastungen ergeben (Beförderung von Beamten, bekannten Persönlichkeiten, Angehörigen der Presse), können für 1989 und 1990 auf etwas weniger als 4 Milliarden Drachmen geschätzt werden und auf weniger als 2 Milliarden pro Jahr seit 1991.

Darüber hinaus haben die griechischen Behörden eine genaue Analyse der Erträge des Unternehmens, aufgeschlüsselt nach Zielort und Flugzeugtyp, übermittelt, die mit Hilfe des vom Büro Avmark ausgearbeiteten Betriebsbuchführungssystems erstellt wurde. Aufgrund weiterer bereitgestellter Informationen kann die Kommission feststellen, welche Wettbewerbsstellung die OA auf den verschiedenen Märkten, insbesondere innerhalb des EWR und in Griechenland, auf denen sie präsent ist, innehat. Danach hat die OA weiterhin das Monopol für sämtliche Linienflüge innerhalb Griechenlands; allerdings sind in jüngster Zeit mehrere griechische Konkurrenzunternehmen auf den Plan getreten, deren Aktivität jedoch bisher auf Gelegenheitsflüge beschränkt ist. Diesbezüglich haben die griechischen Behörden erklärt, daß der OA für den Betrieb innerstaatlicher Linien niemals Beihilfen gewährt wurden und auch heute nicht gewährt werden.

Im übrigen wird von der griechischen Regierung in ihrem Schreiben vom 16. Mai 1994 an die Kommission nicht bestritten, daß es sich bei den gewährten Darlehensbürgschaften und der vorgesehenen Kapitalaufstockung um eine Beihilfe handelt, sie behauptet jedoch, daß für diese Beihilfe die Bestimmungen unter Buchstabe a) des dritten Absatzes des Artikels 92 des Vertrages über regionale Beihilfen Anwendung finden können. Sie macht diesbezüglich folgendes geltend:

— Griechenland ist das ärmste Land der Europäischen Union;

— die Flugverkehrsdienste der OA sind aufgrund der geographischen Isolierung Griechenlands, der Bedeutung des Fremdenverkehrs, der Rolle, die den griechischen Volksgruppen in der Welt zukommt, der Arbeitsplätze, die OA in Griechenland bereitstellt, und der Notwendigkeit günstiger Verkehrsverbindungen zu den Inseln für die griechische Wirtschaft lebenswichtig.

Ferner gibt die griechische Regierung an, daß die zur Debatte stehenden Beihilfemaßnahmen die unter Buchstabe c) des dritten Absatzes von Artikel 92 vorgesehenen Ausnahmebedingungen insbesondere aus folgenden Gründen erfüllen:

— die Kapitalaufstockung ist Teil eines allgemeinen Umstrukturierungsprogramms, das die Überlebensfähigkeit des Unternehmens vor allem dank der Senkung der Schuldenlast wiederherstellen soll. Außerhalb dieses Programms werden der OA keinerlei weitere Beihilfen oder Bürgschaften gewährt, und sie soll nach marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten geleitet werden;

— die Kapitalaufstockung soll unter Aufsicht eines unabhängigen außenstehenden Unternehmensberaters transparent durchgeführt werden;

— es ist nicht zu erwarten, daß durch die Kapitalaufstokkung die Schwierigkeiten der OA auf ihre Konkurrenten übertragen werden, da die OA nur 13 % des Marktanteils für den Linien- und Gelegenheitsverkehr von und nach Griechenland besitzt und in den Verkehrsprognosen der OA keinerlei Vergrößerung der Marktanteile innerhalb des EWR vorgesehen ist.

Schließlich erklären die griechischen Behörden in ihrem Schreiben vom 16. Mai 1994, daß sie die Beibehaltung der derzeitigen Regelung für die Bodenabfertigung auf den griechischen Flughäfen, für die die OA vorbehaltlich der zulässigen Eigenabfertigung ein Monopol innehat, als für den Erfolg des Programms unerläßlich halten. Dagegen werden sie sich an der von der Kommission vorgesehenen Umstrukturierung dieses Sektors aktiv beteiligen. Darüber hinaus werden sie die Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 über den Zugang von Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft zu Strecken des innergemeinschaftlichen Flugverkehrs, allerdings vorbehaltlich der vorgesehenen Ausnahmen insbesondere hinsichtlich der griechischen Inseln, uneingeschränkt durchführen.

V

Auf den verschiedenen Sitzungen, die in der ersten Junihälfte 1994 mit der Kommission stattgefunden haben, wurden die griechischen Behörden aufgefordert, näher zu erläutern, unter welchen Bedingungen in Griechenland die Verordnungen der Gemeinschaft zur Liberalisierung des Luftverkehrs des dritten Maßnahmenpakets angewandt werden. Dabei haben diese insbesondere versichert, daß die Verordnung (EWG) Nr. 2407/92 über die Erteilung von Betriebsgenehmigungen an Luftfahrtunternehmen nunmehr in Griechenland korrekt angewandt wird, vor allem, was die Reihenfolge der Ausstellung der Luftverkehrsbetreiberzeugnisse und der Betriebsgenehmigungen, die Tatsache, daß die Betriebsgenehmigungen nicht mehr ausschließlich auf den Gelegenheitsverkehr oder bestimmte Verbindungen beschränkt sind, und die Gültigkeitsdauer dieser Betriebsgenehmigungen angeht. Diese verschiedenen Punkte werden in einem Dokument, das der Kommission am 13. Juni 1994 übergeben wurde, näher erläutert, und daraus geht hervor, daß den griechischen Konkurrenten der OA entsprechend den Gemeinschaftsvorschriften Betriebsgenehmigungen erteilt worden sind.

Bezüglich der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 hat die griechische Regierung erklärt, daß sie derzeit von den Bestimmungen des Artikels 4 dieser Verordnung über die Auferlegung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen keinerlei Gebrauch macht. Dagegen konnte von der Kommission nicht hinreichend festgestellt werden, inwieweit die Bestimmungen des Artikels 5 der gleichen Verordnung Anwendung finden. Was die Verordnung (EWG) Nr. 2409/92 über die Flugpreise angeht, haben die

griechischen Behörden erklärt, daß die Preise für den Linienflugverkehr innerhalb Griechenlands, einschließlich zu den Inseln, seit dem 1. Januar 1994 vollständig liberalisiert seien. Laut dem obigen, der Kommission am 13. Juni 1994 übergebenen Dokument ist die Preiskommission, die mit der Genehmigung der Preise auf dem innerstaatlichen Netz beauftragt war, aufgelöst worden.

Außerdem wurde auf diesen Sitzungen die Frage der Satzung der OA angesprochen. Nach Aussagen der griechischen Regierung unterliegt die OA, insbesondere was die sozialen, buchhalterischen und finanziellen Aspekte angeht, dem allgemeinen Recht; neben den Darlehensbürgschaften kommt die OA nur auf steuerlichem Gebiet in den Genuß einer Ausnahmeregelung (Befreiung von der Körperschaftssteuer, die durch eine Umsatzsteuer ersetzt wurde). Ferner werden nach Angaben der griechischen Behörden die anderen neben der OA in Griechenland zugelassenen Gesellschaften hinsichtlich des Zugangs zu Flughäfen oder zu griechischen Flughafeneinrichtungen in keiner Weise diskriminiert. Darüber hinaus sei laut diesen Behörden die Eigenabfertigung auf den griechischen Flughäfen ohne Einschränkung zugelassen.

Im übrigen hat die griechische Regierung der Kommission am 24. Juni 1994 ein Schreiben übermittelt, das eine Reihe von Zusagen enthält. Danach verpflichten sich die griechischen Behörden,

a) bezüglich des Managements und der Satzung der OA:

— den Artikel 6 des griechischen Gesetzes Nr. 96 vom 26. Juni 1975, der es dem griechischen Staat erlaubt, Bürgschaften für der OA gewährte Darlehen zu übernehmen, aufzuheben, allerdings mit Ausnahme der Bürgschaften, die in dem der Kommission übermittelten Plan ausdrücklich vorgesehen sind;

— sich künftig in die „Betriebsführung" der OA nicht mehr einzumischen;

— die OA steuerlich mit griechischen Unternehmen des allgemeinen Rechts (Aktiengesellschaften) gleichzustellen; allerdings sieht die griechische Regierung vor, die OA von eventuellen Steuern im Zusammenhang mit der Kapitalaufstockung des Unternehmens zu befreien, die Teil des Umstrukturierungsprogramms der Gesellschaft ist;

— die zwischen dem griechischen Staat und der OA getroffenen Vereinbarungen anzupassen, um die Bestimmungen des dritten Maßnahmenpakets zu berücksichtigen;

— während der Dauer des Umstrukturierungsprogramms der OA keine wie auch immer gearteten Beihilfen mehr zu gewähren;

b) bezüglich der Folgemaßnahmen des von der Kommission angenommenen Plans:

— die für eine tatsächliche Durchführung des Plans im Bereich der Löhne sowie im sozialen und finanziellen Bereich erforderlichen Rechtsvorschriften unverzüglich zu erlassen;

— hinzunehmen, daß die Kommission gegebenenfalls die wichtigsten Ergebnisse aus dem Umstrukturierungsprogramm sowie die Einhaltung der Bedingungen, die an die Genehmigung der Beihilfe geknüpft sind, durch einen einvernehmlich ausgewählten unabhängigen Gutachter überprüfen läßt;

— der Kommission jedes Jahr, mindestens vier Wochen vor der Zahlung der im Januar 1996 und im Januar 1997 vorgesehenen Tranchen der Kapitalerhöhung einen Bericht über die Durchführung des Umstrukturierungs- und Kapitalaufstockungsplans vorzulegen, damit die Kommission dazu Stellung nehmen kann;

— die für 1995, 1996 und 1997 vorgesehenen Kapitalerhöhungen nicht vorzunehmen, wenn die Ziele des Plans für die vorangehenden Jahre nicht erfüllt sind;

c) bezüglich der Tätigkeiten der OA:

— daß die OA davon absieht, dank der Beihilfe eine Beteiligung an einem anderen Luftverkehrsunternehmen der Gemeinschaft zu erwerben;

d) bezüglich der Durchführung des dritten Maßnahmenpakets:

— das Verfahren für die Zulassung von Luftfahrzeugen oder die Ausstellung eines Luftverkehrsbetreiberzeugnisses (AOC) zu verbessern;

— die Grundsätze der Auslegung betreffend die Anwendung von Absatz 1 des Artikels 3 der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 des Rates und die Beziehungen zwischen dem Genehmigungsverfahren der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 des Rates und den Bestimmungen der anderen Verordnungen des dritten Maßnahmenpakets und der Verordnung (EWG) Nr. 95/93 des Rates (1) einzuhalten. (Diese Auslegungsgrundsätze sind in dem Dokument, das den griechischen Behörden von der Kommission am 18. November 1993 in französischer und am 26. Januar 1994 in griechischer Sprache übermittelt wurde, dargelegt.);

— Anträge von Unternehmen der Gemeinschaft innerhalb einer angemessenen Frist und im Rahmen der ihnen zur Verfügung stehenden Möglichkeiten schriftlich zu beantworten;

— spätestens am 1. Januar 1996 alle innerstaatlichen Flugverbindungen auf dem griechischen Festland, vorbehaltlich der Anwendung der Bestimmungen des Artikels 4 der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92, dem Wettbewerb zu öffnen;

— die Ausübung von Verkehrsrechten, die Unternehmen der Gemeinschaft zugestanden wurden, welche nicht in Griechenland genehmigt sind, nicht davon abhängig zu machen, daß Garantien für die Rückführung der Passagiere hinterlegt werden;

(1) ABl. Nr. L 14 vom 22. 1. 1993, S. 1.

— der Begriffsbestimmung für Gelegenheitsflugverkehr, die sich indirekt aus den Bestimmungen der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 ergibt, zu entsprechen und insbesondere dem Gelegenheitsflugverkehr keinerlei Beschränkungen wie das Verbot des „Nur-Sitzplatz-Verkaufs" auf Hin- und Rückflügen, das Verbot von Fracht- und Postdiensten und die Forderung einer Mindestaufenthaltsdauer aufzuerlegen.

Im Anschluß an dieses Schreiben vom 24. Juni 1994 haben Ende Juni und während der ersten Julihälfte 1994 in Brüssel weitere Sitzungen zwischen den griechischen Behörden und der Kommission stattgefunden. Im Laufe dieser Sitzungen haben die griechischen Behörden erläutert, daß sie unter „Betriebsführung" die gesamte Geschäftsführung des Unternehmens verstehen, die normalerweise nicht unter die Zuständigkeit der Aktionäre des Unternehmens fällt. Sie haben ferner zugesagt, daß die Zahlung der Kapitalerhöhungen an die OA, die für Januar 1996 und Januar 1997 vorgesehen ist, um vier Wochen verschoben wird, falls die Kommission den Bericht, der ihr vier Wochen vor der Zahlung unterbreitet werden wird, einem einvernehmlich ausgewählten unabhängigen Gutachter vorlegen würde. Ferner sind die Beschränkungen erörtert worden, die der OA innerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums auferlegt werden könnten, sowie die Frage des Benennungsmonopols, das die nationale griechische Luftfahrtgesellschaft noch auf den Verbindungen zu Drittländern und zu den griechischen Inseln innehat, die nicht unter das dritte Maßnahmenpaket fallen. Mit Schreiben vom 13. Juli 1994 hat die griechische Regierung zusätzlich die folgenden Zusagen gemacht:

— sie akzeptiert das Prinzip, nach dem andere griechische Unternehmen als die OA Strecken zwischen Griechenland und Drittländern bedienen dürfen. Die Unternehmen werden folgliche auschließlich aufgrund der vom Antragsteller angebotenen Leistungen benannt;

— sie wird dafür Sorge tragen, daß während der Laufzeit des Umstrukturierungsplans (1994 bis einschließlich 1997) die Erhöhung der Zahl der von der OA innerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums angebotenen Sitzplätze dem vorgesehenen Wachstum dieses Marktes entspricht. Bei der Festlegung der Kapazitätserhöhung wird ein Zeitraum von zwölf Monaten, der im April 1994 endet, zugrunde gelegt;

— die dafür sorgen, daß sich die OA auf den Linienflügen Athen—Stockholm und Athen—London nicht als Preisführer („price leader") verhält;

— die griechischen Inseln bleiben bis zum 1. Juli 1998 von der Anwendung des dritten Maßnahmenpakets im Bereich der Liberalisierung des Luftverkehrs ausgenommen.

Was die Regelung für die Bodenabfertigung auf den griechischen Flughäfen angeht, hat Griechenland wissen lassen, daß diesbezüglich keine Änderung vorgesehen ist.

RECHTLICHE WÜRDIGUNG

VI

Gemäß Artikel 92 Absatz 1 des Vertrages und Artikel 61 Absatzes 1 des EWR-Abkommens (nachstehend Abkommen genannt) sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem gemeinsamen Markt bzw. mit diesem Abkommen unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten bzw. Vertragsparteien beeinträchtigen.

Der Vertrag von Rom und das Abkommen sind grundsätzlich neutral gegenüber der Eigentumsordnung in den Mitgliedstaaten; öffentliche und private Unternehmen sind grundsätzlich gleich (Artikel 222 des Vertrages und Artikel 125 des Abkommens). Die Kommission darf also öffentliche Körperschaften weder bevorzugen noch benachteiligen; dies gilt in besonderem Maße, wenn sie einen Vorgang vor dem Hintergrund der oben zitierten Bestimmungen des Artikels 92 des Vertrages bzw. des Artikels 61 des Abkommens prüft. Sie muß folglich von Fall zu Fall ermitteln, ob es sich bei einer Transaktion zwischen einem Mitgliedstaat und einem öffentlichen Unternehmen um eine normale kommerzielle Transaktion oder ob es sich um eine Beihilfe handelt bzw. ob Beihilfeelemente im Spiel sind.

Die Frage, ob eine staatliche Beihilfe vorliegt, hat die Kommission auf der Grundlage des sogenannten marktwirtschaftlichen Kapitalanleger-Prinzips zu bewerten. Eine staatliche Beihilfe liegt demnach nicht vor, wenn Kapital unter solchen Umständen zugeführt wird, die für einen privaten Kapitalanleger unter normalen marktwirtschaftlichen Bedingungen annehmbar wären (1).

Nach Auffassung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften muß es sich bei dem Verhalten eines privaten Investors, mit dem die Intervention des öffentlichen Investors zu vergleichen ist, wenigstens um das

(1) Siehe Mitteilung der Kommission zu Beteiligungen der öffentlichen Hand am Kapital von Unternehmen (Artikel 92 und 93 des Vertrages), Bulletin der Euorpäischen Gemeinschaften Nr. 9-1984, und Europäischer Gerichtshof, verbundene Rechtssachen 296 und 318/82, Königreich der Niederlande und Leeuwarder Papierwarenfabriek BV gegen Kommission, Slg. 1985, S. 809, RN 17, S. 823.

Verhalten einer privaten Holding oder einer privaten Unternehmensgruppe handeln, die eine globale oder sektorale Strukturpolitik verfolgt und sich von längerfristigen Rentabilitätsaussichten leiten läßt (1).

Im vorliegenden Fall sind vier Transaktionen oder Vorgänge zu unterscheiden : die Darlehensbürgschaften, die Streichung von Schulden, die Umwandlung von Schulden in Kapital und die Kapitalzufuhr in drei Tranchen.

Was zunächst die Darlehensbürgschaften anbelangt, so hat die Kommission die Mitgliedstaaten in ihrem Schreiben vom 5. April 1989 von Kriterien unterrichtet, die sie bei der Prüfung von staatlichen Bürgschaften anlegen will (2). „Sämtliche Bürgschaften, die entweder vom Staat unmittelbar oder durch bevollmächtigte Finanzeinrichtungen gewährt werden, werden von Artikel 92 Absatz 1 EWG-Vertrag erfaßt. Jeder einzelne Fall der Erteilung einer staatlichen Bürgschaft, sei es in Anwendung einer bestehenden allgemienen Bürgschaftsregelung oder als Einzelmaßnahme, ist gemäß Artikel 93 Absatz 3 EWG-Vertrag anzumelden."

Demnach fallen Darlehensbürgschaften, die der OA bisher gewährt worden sind, als Beihilfen unter Artikel 92 Absatz 1 des Vertrages. Das gleiche gilt für die neuen Darlehensbürgschaften, die der griechische Staat der OA vor 1988 und in Höhe von 378 Millionen US-Dollar im Rahmen des Umstrukturierungs- und Kapitalaufstokkungsplans des Unternehmens laut der der Kommission von den griechischen Behörden am 16. Mai 1994 übermittelten Stellungnahme zu gewähren gedenkt.

Die Kommission hat ferner präzisiert, daß sie „lediglich Regelungen zu prüfen beabsichtigt, mit denen Bürgschaften eingeführt werden, und nicht jeden Beihilfefall, bei dem eine Bürgschaft im Rahmen der entsprechenden Regelung erteilt wird ; außerhalb einer Regelung erteilte Bürgschaften sind jedoch anzumelden (3)".

Im vorliegenden Fall sind die staatlichen Bürgschaften für Darlehen der OA zwischen 1986 und 1993 nicht im Rahmen einer allgemeinen Regelung gewährt worden. Gemäß dem eingangs zitierten Artikel 6 des Gesetzes vom 26. Juni 1975 hat der Staat lediglich die Möglichkeit, Sicherheit für die vom Unternehmen aufgenommenen Darlehen oder übernommenen Verpflichtungen zu leisten. Die griechischen Behörden hätten bei der Kommission mithin jede Bürgschaft für die OA anmelden und alle notwendigen Informationen mitliefern müssen. Griechenland hat es unterlassen, dies rechtzeitig zu tun, und ist somit seinen Pflichten aus Artikel 93 Absatz 3 des Vertrages nicht nachgekommen. Die betreffenden Beihilfen sind daher nach Ansicht der Kommission rechtswidrig gewährt worden. Dies gilt insbesondere für die ab dem 5. April 1989 übernommenen Bürgschaften.

Nach Auffassung der Kommission entspricht das Beihilfeelement bei einer Darlehensbürgschaft im allgemeinen der Differenz zwischen dem Zinssatz unter normalen Marktbedingungen und dem dank der Bürgschaft tatsächlich vereinbarten Zinssatz. Indem der griechische Staat für alle neuen vom Unternehmen aufgenommenen Darlehen unterschiedslos Sicherheit geleistet hat, schöpfte er seine Möglichkeiten der Bürgschaftsübernahme in den Jahren 1986 bis 1993 in vollem Umfang aus. In den Jahresberichten der OA heißt es ausdrücklich, daß die Kreditinstitute vor der Gewährung eines Darlehens an das Luftverkehrsunternehmen eine Bürgschaft des griechischen Staates verlangen. Dies ist ein eindeutiger Hinweis auf den Umfang des eingegangenen Risikos, da die Verschuldung seit 1990 dem dreifachen Buchwert der Aktiva entsprach.

Da der OA unter diesen schwierigen finanziellen Bedingungen kein Kreditinstitut selbst zu einem hohen Zinssatz Darlehen ohne eine staatliche Bürgschaft gewähren würde, sind die vom griechischen Staat übernommenen Bürgschaften einer Betriebsbeihilfe gleichzusetzen. Die Höhe der Beihilfe entspricht somit der Höhe der Darlehen selbst, die in Wirklichkeit verschleierte Subventionen sind.

Was die Schuldensenkung der OA um einen Betrag von 427 Milliarden Drachmen im Jahre 1994 anbelangt, so steht deren Beihilfecharakter ebenfalls völlig außer Zweifel. Durch diese Maßnahme übernimmt der griechische Staat in Höhe des genannten Betrags die Rückerstattung eines Teils der Darlehen des Unternehmens im Rahmen der obigen Bürgschaften. Dieser einseitige Vorgang, angeblich ohne Gegenleistung, kommt einer Subvention in derselben Höhe gleich. Die vom griechischen Staat verauslagten Beträge sind angesichts der oben beschriebenen Lage, in der sich das Unternehmen befindet, uneinbringlich. Da kein privater Investor so gehandelt hätte, liegt hier eindeutig eine Beihilfe vor. Diese Beihilfe deckt sich jedoch mit der Beihilfe, die sich aus den oben erwähnten Darlehensbürgschaften ergibt, da sie lediglich die Tatsache verdeutlicht, daß es sich bei den verbürgten Darlehen um verschleierte Subventionen handelt.

Die Kapitalumwandlung der Schulden in Höhe von 64 Milliarden Drachmen im Jahre 1994 kommt einer Kapitalzufuhr in derselben Höhe gleich. Die Art dieser Investition muß im Rahmen des marktwirtschaftlichen Kapitalanlegerprinzips bewertet werden. Die unentwirrbaren finanziellen Schwierigkeiten der OA vergrößern sich zusehends und machen in Verbindung mit der strukturellen Unrentabilität des Unternehmens jegliche Hoffnung auf eine Rentabilität des investierten Kapitals selbst auf lange Sicht zunichte. Die Kapitalzufuhr dient daher ebenso wie die Gewährung der Bürgschaften und die Streichung eines Teils der Schulden keinem anderen Zweck als dem, das Überleben des staatlichen Unternehmens zu sichern. Es handelt sich folglich um eine Beihilfe.

(1) Europäischer Gerichtshof, Rechtssache 305/89, Italienische Republik gegen Kommission, Slg. I-1991, S. 1603, RN 20.
(2) Aktenzeichen SG(89) D/4328.
(3) Schreiben der Kommission an die Mitgliedstaaten SG(89) D/12772 vom 12. Oktober 1989.

Das gleiche gilt für die Kapitalzufuhr in Höhe von 54 Milliarden Drachmen, die im Laufe der Jahre 1995 (19 Milliarden), 1996 (23 Milliarden) und 1997 (12 Milliarden) in drei Tranchen durchgeführt werden soll.

Die verschiedenen, vorstehend untersuchten direkten Beihilfen des griechischen Staates beeinträchtigen den Handel zwischen den Mitgliedstaaten insofern, als der Empfänger dieser Beihilfen ein Unternehmen ist, dessen Transportaktivitäten, die naturgemäß einen unmittelbaren Bezug zum Handel aufweisen, den gesamten gemeinsamen Markt betreffen. Die Beihilfen verfälschen im übrigen den Wettbewerb innerhalb dieses Marktes, da sie einem einzigen Unternehmen gewährt werden, das sich — insbesondere seit dem Inkrafttreten des dritten Maßnahmenpakets zur Liberalisierung des Luftverkehrs am 1. Januar 1993 — auf dem Großteil seines europäischen Netzes im Wettbewerb mit anderen Unternehmen der Gemeinschaft befindet. Aus diesem Grund handelt es sich im vorliegenden Fall um Beihilfen im Sinne des Artikels 92 Absatz 1 des Vertrages und des Artikels 61 Absatz 1 des Abkommens, was im übrigen von der griechischen Regierung nicht bestritten wird. Zu prüfen ist daher die eventuelle Vereinbarkeit dieser Behilfen mit Artikel 92 Absätze 2 und 3 des Vertrages und Artikel 61 Absätze 2 und 3 des Abkommens.

VII

Artikel 92 Absatz 2 des Vertrages bzw. Artikel 61 Absatz 2 des Abkommens sind auf die fraglichen Beihilfen nicht anwendbar, da es sich weder um Beihilfen sozialer Art an einzelne Verbraucher handelt noch um Beihilfen zur Beseitigung von Schäden, die durch Naturkatastrophen oder sonstige außergewöhnliche Ereignisse entstanden sind, noch um Beihilfen für die Wirtschaft bestimmter Gebiete der Bundesrepublik Deutschland.

In Artikel 92 Absatz 3 des Vertrages und in Artikel 61 Absatz 3 des Abkommens sind die Beihilfen aufgeführt, die als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden können. Diese Vereinbarkeit muß aus gemeinschaftlicher und nicht aus einzelstaatlicher Sicht bewertet werden. Die Ausnahmen gemäß Artikel 92 Absatz 3 des Vertrages bzw. Artikel 61 Absatz 3 des Abkommens gelangen nur zur Anwendung, wenn die Kommission feststellt, daß — ohne die fragliche Beihilfe — die Marktkräfte nicht ausgereicht hätten, den künftigen Begünstigten der Beihilfe dazu zu veranlassen, mit seinem Handeln zu einem der Ziele dieser Ausnahmen beizutragen.

Zur Gewährleistung des reibungslosen Funktionierens des Gemeinsamen Marktes und angesichts der in Artikel 3 Buchstabe g) des Vertrages festgeschriebenen Grundsätze müssen die in Artikel 92 Absatz 3 beschriebenen Ausnahmen von den Grundsätzen des Artikels 92 Absatz 1 bei der Prüfung einer Beihilferegelung oder einer Einzelmaßnahme eng ausgelegt werden.

Gemäß Artikel 92 Absatz 3 Buchstaben a) und c) des Vertrages bzw. Artikel 61 Absatz 3 Buchstaben a) und c) des Abkommens sind Beihilfen zur Förderung bestimmter Gebiete vom Beihilfeverbot ausgenommen. Die griechischen Behörden haben in ihrem Schreiben vom 16. Mai 1994 auf diese Bestimmungen Bezug genommen. Sie führen den niedrigen Entwicklungsstand der griechischen Wirtschaft innerhalb der Gemeinschaft sowie die lebenswichtige Rolle der OA für die Wirtschaft des Landes an. Die Kommission kann dieser Argumentation der griechischen Regierung jedoch nicht folgen. Griechenland ist zwar als Ganzes eine Region, auf die Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe a) des Vertrages bzw. Artikel 61 Absatz 3 Buchstabe a) des Abkommens zutrifft, doch bilden die Beihilfen — Darlehensbürgschaften und die verschiedenen Elemente der Kapitalaufstockung —, die Gegenstand dieser Entscheidung sind, keine allgemeine Regelung, die allen Unternehmen zugute käme, welche Strecken zwischen Griechenland und der übrigen Welt befliegen, oder allen Luftfahrtgesellschaften, die in Griechenland niedergelassen oder dort genehmigt sind. Vielmehr handelt es sich um Sofortmaßnahmen, die einzig und allein der OA zugute kommen und lediglich zum Ziel haben, sie am Leben zu erhalten ; eine regionale Zielsetzung ist nicht erkennbar.

Diese Maßnahmen dienen auch nicht der Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischen Interesse (Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe b) des Vertrages bzw. Artikel 61 Absatz 3 Buchstabe b) des Abkommens). Allerdings haben die griechischen Behörden in ihrer Notifizierung vom 16. Juli 1993 die Bestimmungen eben dieses Buchstaben b) über Beihilfen zur Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaats geltend gemacht.

Auf diesen Bestimmungen fußt die Entscheidung der Kommission vom 31. Juli 1991, die an den griechischen Staat gerichtet war und die Privatisierung von 208 Unternehmen betraf, die der „Organisation für den Wiederaufbau der Unternehmen und verschiedenen öffentlichen Banken sowie bestimmten öffentlichen Unternehmen und Organisationen" (den sogenannten DEKO-Unternehmen) gehörten. Die Kommission hatte entschieden, gegen dieses Privatisierungsprogramm keine Einwände zu erheben, weil die Eckdaten der griechischen Wirtschaft tatsächlich auf eine beträchtliche Störung im Wirtschaftsleben Griechenlands hinweisen. In dieser Entscheidung vom 31. Juli 1991 wurde OA jedoch ausdrücklich ausgenommen und die grundsätzliche Pflicht der vorherigen Anmeldung unterstrichen.

Die Beihilfen zielen also in erster Linie darauf ab, das Unternehmen vor dem Konkurs zu bewahren. Sie betreffen ein einzelnes Unternehmen ; weder bezwecken noch bewirken sie die Behebung einer beträchtlichen Störung im griechischen Wirtschaftsleben. Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe b) des Vertrages bzw. Artikel 61 Absatz 3 Buchstabe b) des Abkommens ist somit nicht anwendbar.

Gemäß der Ausnahmeregelung nach Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c) des Vertrages und Artikel 61 Absatz 3 Buchstabe c) des Abkommens für „Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige" kann die Kommission bestimmte Umstrukturierungsbeihilfen als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar einstufen,

wenn sie gewisse Bedingungen erfüllen (1). Diese Kriterien sind im Zusammenhang mit den beiden in den gleichen Bestimmungen angeführten Grundsätzen zu sehen: Die Beihilfe muß aus Gemeinschaftssicht für die Entwicklung des Wirtschaftszweiges erforderlich sein, und sie darf die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft (2).

Diese Kriterien sind für einen Wirtschaftszweig (in diesem Fall die Zivilluftfahrt) im Memorandum Nr. 2 (3) dahin gehend interpretiert worden, daß die Kommission in bestimmten Fällen eine Beihilfe für ein Luftfahrtunternehmen, das sich in ernsten finanziellen Schwierigkeiten befindet, als mit Artikel 92 vereinbar betrachten kann, sofern gewisse Bedingungen erfüllt sind:

a) die Beihilfe muß Teil eines von der Kommission genehmigten „Umstrukturierungsprogramms mit gezielten Maßnahmen zur Wiederherstellung der finanziellen Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens innerhalb eines angemessenen Zeitraums" sein;

b) die Beihilfe muß in dem Sinne transparent sein, daß ihre Auswirkungen überprüft werden können;

c) die Beihilfe darf nicht die Schwierigkeiten des einen Landes der übrigen Gemeinschaft aufbürden.

Angesichts des schärferen Wettbewerbs aufgrund der schrittweisen Liberalisierung des Luftverkehrs durch das dritte Maßnahmenpaket muß die Kommission die staatlichen Beihilfen unter Einbeziehung der durch die Liberalisierung gebotenen Perspektiven streng kontrollieren, damit diese sich nicht in einer dem gemeinsamen Interesse zuwiderlaufenden Weise auswirken.

In ihrem der Kommission am 16. Mai 1994 übermittelten Schreiben hat sich die griechische Regierung für die betreffenden Beihilfen auf die Bestimmungen der Artikel 92 Absatz 3 Buchstaben a) und c) des Vertrages und Artikel 61 Absatz 3 Buchstaben a) und c) des Abkommens berufen. Sie hat geltend gemacht, daß die darin zitierten Voraussetzungen im vorliegenden Fall erfüllt sind.

Die Einhaltung dieser Voraussetzungen muß insbesondere unter Berücksichtigung sämtlicher in den Abschnitten I bis V aufgeführten Elemente Punkt für Punkt überprüft werden.

Um zu beurteilen, ob das vorgesehene Kapitalaufstokkungs- und Umstrukturierungsprogramm geeignet ist, innerhalb eines angemessenen Zeitraums die Lebensfähigkeit der OA im Rahmen einer größeren Liberalisierung sicherzustellen, muß zunächst überprüft werden, ob die Beihilfe den finanziellen Bedürfnissen des Unternehmens entspricht. Ende 1993 ließ die Bilanz der OA erkennen, daß das Eigenkapital Passiva in Höhe von 375 Milliarden Drachmen aufweist, dem Aktiva in Höhe von 192 Milliarden Drachmen (außer Leasing) mit einer Verschuldung und jeweiligen Rückstellungen von 510 und 57 Milliarden Drachmen gegenüberstehen. Diese erhebliche Unausgeglichenheit der Bilanz hat sich im Laufe des ersten Halbjahres 1994 noch verschärft. Allerdings führen die Senkung der Schulden um 427 Milliarden Drachmen sowie die sich aus der Schuldumwandlung ergebende Kapitalerhöhung um 64 Milliarden Drachmen Ende 1994 zu einer Gesundung der Bilanzstruktur. Bis dahin dürften den Aktiva der OA von 187 Milliarden Drachmen (außer Leasing) Eigenkapital, Rückstellungen und eine Verschuldung von jeweils 40,66 und 101 Milliarden Drachmen gegenüberstehen. Das Verhältnis der Verschuldung gegenüber dem Eigenkapital wird Ende 1994 bei 2,5 liegen, d. h. einem Wert, der noch über dem liegt, der zur Zeit bei einer Luftfahrtgesellschaft als akzeptabel angesehen wird. Die drei in dem der Kommission vorgelegten Programm vorgesehenen Kapitalzufuhren sowie die anderen Maßnahmen des Programms dürften dieses Verhältnis Ende 1997 jedoch auf 0,78 senken. Auf der Grundlage dieser Zahlen erscheint die vorgeschlagene Kapitalaufstockung angesichts des Umfangs des Unternehmens sowie der spezifischen Lage am Rande der Gemeinschaft als ausreichend und nicht übertrieben.

Der in dem Plan vorgesehene sehr starke Abbau der Schulden wird ferner dazu führen, daß der Zinsaufwand der OA wieder auf ein vernünftiges Niveau gebracht wird: Die Finanzierungskosten werden voraussichtlich von 136 Milliarden Drachmen auf 74 Milliarden Drachmen 1994 und 1995 auf 3 Milliarden Drachmen, d. h. zu diesem Zeitpunkt auf 1,3 % des Umsatzes, fallen. Ferner soll sich das Betriebsergebnis der OA nach dem vorgelegten Plan zwischen 1993 und 1997 dank der vor allem im Bereich der Löhne vorgesehenen Kostenreduktionen und der Streichung der gemeinwirtschaftlichen Belastungen, die angeblich 1993 noch über 5 Milliarden Drachmen lagen, erheblich verbessern. In dieser Frage der Kostenreduktion sowie der erforderlichen Kapitalaufstokkung hat die griechische Regierung die Zweifel berücksichtigt, die die Kommission in ihrem Schreiben zur Eröffnung des Verfahrens geäußert hatte. Danach dürfte das Betriebsergebnis, das 1993 noch bei −13 Milliarden liegt, ab 1995 bei +17 Milliarden Drachmen liegen. Diese Zahl erscheint keineswegs unwahrscheinlich, wenn die verschiedenen Kostenreduktionsmaßnahmen der OA tatsächlich eingeführt werden. Es muß darauf hingewiesen werden, daß das Betriebsergebnis der OA, das zeigt, daß das Unternehmen in der Lage ist, unabhängig von den Finanzierungsquellen Gewinne zu erwirtschaften, sich zwischen 1990 und 1993 leicht verbessert hat, auch wenn es während dieses Zeitraums negativ blieb.

Aus dem der Kommission übermittelten Plan geht ferner hervor, daß die ab 1995 wieder erwirtschafteten Gewinne die Fähigkeit zur Eigenfinanzierung steigen lassen. Zusammen mit den Tranchen der Kapitalerhöhung und den neuen Verschuldungsmöglichkeiten im Jahre 1997 dürften diese sowohl den Bedarf an Barvermögen als auch die Finanzierung der für die langfristige Entwicklung des Unternehmens unerläßlichen Investitionen decken.

(1) Achter Bericht über die Wettbewerbspolitik, Ziffer 176.
(2) Siehe Urteil des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften vom 17. September 1980 in der Rechtsache 730/79, Philipp Morris gegen Kommission, Slg. 1980, S. 2671.
(3) KOM(84) 72 endg. vom 15. März 1984.

Außerdem erscheinen die Prognosen für den Anstieg des Verkehrs und der Erträge, auf denen die finanziellen Vorhersagen beruhen, realistisch. Die in dem der Kommission vorgelegten Programm angegebene jährliche Zunahme des Verkehrs der OA liegt unter dem für den Sektor während des Zeitraums 1994 bis 1997 geschätzten Durchschnitt. Der ebenfalls vorgesehene Rückgang des durchschnittlichen Ertrags pro Flug (yield) berücksichtigt sowohl das seit dem Golfkrieg zu beobachtende veränderte Kundenverhalten als auch die größere Konkurrenz, insbesondere in Europa, im Anschluß an die Liberalisierungsmaßnahmen. In diesem Zusammenhang läßt die Tatsache, daß die griechischen Behörden sich verpflichtet haben, das dritte Maßnahmenpaket im Bereich der Liberalisierung des Luftverkehrs korrekt anzuwenden, darauf schließen, daß die griechische Regierung gewillt ist, die OA in ein echtes Wettbewerbsumfeld zu stellen. Das gleiche gilt für die Zusagen, nach denen keine weiteren Beihilfen gewährt werden und die Zusagen betreffend das Management und die Satzung der OA, die dem gleichen Recht unterstellt wird wie die anderen Unternehmen der Gemeinschaft, ohne Privilegien oder Abhängigkeiten. Die Kommission vertritt im übrigen die Auffassung, daß die Verpflichtungen bezüglich der Aufhebungen von Artikel 6 des griechischen Gesetzes Nr. 96 vom 26. Juni 1975, der steuerlichen Stellung im Rahmen des allgemeinen Rechts und der Anpassung der Vereinbarungen zwischen der OA und dem griechischen Staat an die Bestimmungen des dritten Maßnahmenpakets sobald wie möglich und auf jeden Fall vor dem 31. Dezember 1994 eingelöst werden müssen. Darüber hinaus müssen die bis zur Tilgung der entsprechenden Schulden im Jahre 2004 noch bestehenden staatlich verbürgten Darlehen sowie die vor dem 31. Dezember 1997 in Höhe eines Betrags von 378 Millionen US-Dollar zu gewährenden neuen Bürgschaften den in dem Schreiben der Kommission an die Mitgliedstaaten vom 5. April 1989 (1) aufgeführten Bedingungen entsprechen. Bei einer Beibehaltung von Monopolstellungen könnte jedoch die Überlebensfähigkeit des Unternehmens und dadurch die Glaubwürdigkeit des Sanierungsplans angesichts des wachsenden internationalen Wettbewerbs und im neuen Rahmen der Öffnung der Märkte innerhalb des EWR angezweifelt werden. In diesem Zusammenhang muß das von der griechischen Regierung in ihrem Schreiben vom 13. Juli 1994 eingegangene Engagement zur Kenntnis genommen werden, nach dem die Befreiung von der Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 zugunsten der Flughäfen der griechischen Inseln nach dem 30. Juli 1998 nicht mehr beibehalten werden soll.

Im Lichte der ihr vorliegenden Unterlagen ist die Kommission der Ansicht, daß der Kapitalaufstockungs- und Umstrukturierungsplan der OA es dem Unternehmen ermöglichen kann, in drei Jahren ohne weitere Beihilfen eine dauerhaft rentable Geschäftigkeit zu entwickeln.

Was darüber hinaus die Transparenz und die Kontrollmöglichkeiten der Beihilfe angeht, vertritt die Kommission die Auffassung, daß diese zweite Bedingung im vorliegenden Fall ebenfalls eingehalten ist. Zunächst muß hervorgehoben werden, daß die griechische Regierung der Kommission praktisch sämtliche Auskünfte erteilt hat, die diese angefordert hatte, um sich zu dieser Angelegenheit in voller Sachkenntnis äußern zu können. Die Zweifel, die die Kommission bei der Eröffnung des Verfahrens geäußert hatte, können somit im Rahmen dieser Entscheidung aufgehoben werden. Ferner sind verschiedene Fragen, die von den Mitgliedstaaten und den interessierten Parteien im Anschluß an die Eröffnung des Verfahrens aufgeworfen worden waren, zwischen den griechischen Behörden und der Kommission erörtert worden.

Die Zusagen der griechischen Behörden hinsichtlich der Folgemaßnahmen des der Kommission vorgelegten Plans garantieren ausreichende Überprüfungs- und Kontrollmöglichkeiten; die griechische Regierung wird alle sachdienlichen Maßnahmen für eine ordnungsgemäße Durchführung des Plans treffen; sie wird der Kommission dazu jeweils vor Januar 1996 und Januar 1997 zwei Berichte vorlegen; die Kommission wird gegebenenfalls einen unabhängigen Gutachter einschalten, um diese Durchführung zu überprüfen, insbesondere, bevor die beiden letzten Tranchen der Kapitalerhöhung überwiesen werden; die griechischen Behörden werden die für 1995, 1996 und 1997 vorgesehenen Kapitalerhöhungen nicht vornehmen, wenn die Ziele des Plans nicht erreicht sind.

Was schließlich die Übertragung der Schwierigkeiten der OA auf ihre Konkurrenten in der Gemeinschaft angeht, so ergibt sich aus den obigen Ausführungen, daß das vorgesehene Kapitalaufstockungsprogramm offenbar nicht nur notwendig, sondern auch ausreichend ist, ohne übertrieben zu sein. Es wird nicht zu einer „Überkapitalisierung" des Unternehmens führen und diesem dadurch einen bevorzugten Zugang zum Kapitalmarkt gewähren oder ihm erlauben, sich von allen Schuldenlasten zu befreien. Durch das Programm wird lediglich beabsichtigt, die OA gegenüber ihren Konkurrenten wieder „auf die Höhe zu bringen", ohne daß ihr dadurch bilanztechnisch irgendwelche Vorteile erwachsen.

Es sollte hinzugefügt werden, daß der Luftverkehr in Europa seit 1992 wieder hohe Zuwachsraten zu verzeichnen hat und die Perspektiven auch für die nächsten Jahre günstig sind. Diese Erholung kann die negativen Auswirkungen der der OA gewährten Beihilfen auf den Wettbewerb eigentlich nur mildern. Genauer gesagt dürfte der Plan nicht zu einer Steigerung der Aktivität der OA zum Nachteil der anderen Unternehmen der Gemeinschaft führen, da die angenommene Wachstumsrate des Unternehmens auf dem Binnenmarkt und im EWR während der Laufzeit des Programms unter dem geschätzten Anstieg des globalen Verkehrs auf eben diesem Markt liegt. Desgleichen sieht der der Kommission vorgelegte Plan bis 1998 keine signifikante Erweiterung der Flotte der OA vor, vielmehr sollen mehrere Maschinen aus dem Verkehr gezogen werden und die ältesten Flugzeuge des Unternehmens, die demnächst von den Maßnahmen der Richtlinie 92/14/EWG des Rates (2) über den Flugzeuglärm betroffen sind, einfach durch Flugzeuge mit geringerer Kapazität ersetzt werden.

(1) Siehe Fußnote 2 Seite 31.

(2) ABl. Nr. L 76 vom 23. 3. 1992, S. 21.

Auf jeden Fall haben die griechischen Behörden zugesagt, daß die OA auf den Strecken Athen-London und Athen-Stockholm, auf denen besondere Probleme aufgetreten sind, keine Preisführerschaft ausüben wird. Die Kommission ist der Ansicht, daß der Verzicht auf eine Preisführerschaft beinhaltet, daß die OA keine Preise anbietet, die unter denen der Konkurrenten auf den fraglichen Strecken liegen, wobei insbesondere die Art der Dienste sowie die mit den einzelnen Preisen verbundenen Bedingungen und Einschränkungen zu berücksichtigen sind. Die griechischen Behörden haben ferner zugesagt, daß die OA die Beihilfe nicht für den Erwerb von Beteiligungen an anderen Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft verwendet. Ferner haben sie zugesagt, daß der Anstieg der von der OA innerhalb des EWR jährlich angebotenen Zahl der Sitzplätze zwischen 1994 und 1997 dem des Marktes entsprechen wird. Die Kommission vertritt die Auffassung, daß diese letzte Zusage entsprechend der von der Kommission im Bereich der Beihilfen für Luftfahrtunternehmen verfolgten Politik folgendermaßen verwirklicht werden sollte. Zunächst muß hervorgehoben werden, daß der jährliche Anstieg der von der OA angebotenen Sitzplätze höchstens dem Anstieg des gesamten Marktes entsprechen darf, um zu vermeiden, daß das Unternehmen dank der erhaltenen Beihilfen auf Kosten seiner Konkurrenten in der Gemeinschaft expandiert. Außerdem muß das Jahr 1993, in dem die Beihilfe bei der Kommission angemeldet und für das diese über vollständige und zuverlässige Angaben verfügt, als Bezugszeitraum dienen. Schließlich muß, um die Gefahr einer Kapazitätsübertragung von einer Verbindung auf die andere, durch die der Wettbewerb verfälscht werden könnte, einzugrenzen, der betreffende Markt sowie der Markt der von der OA innerhalb des EWR regelmäßig bedienten Strecken, einschließlich zusätzlicher oder saisonbedingter Flüge, definiert werden. Dabei sind jedoch die regelmäßigen Verbindungen zwischen dem griechischen Festland und den griechischen Inseln, die einen beachtlichen Anteil der angebotenen Sitzplätze ausmachen, und bei denen die OA nicht im Wettbewerb mit anderen Unternehmen der Gemeinschaft steht, auszuschließen. Auf dem in dieser Weise definierten EWR-Markt betrug die Zahl der von der OA angebotenen Sitzplätze 1993 3 518 778.

Ferner hat sich die Kommission vergewissert, daß die Gewährung der fraglichen Beihilfen, die das Überleben der OA garantiert und dadurch die Fortführung eines Teils ihrer Aktivitäten auf monopolistischer Grundlage nach sich zieht, der Öffnung der Märkte und der Entwicklung des Wettbewerbs innerhalb des EWR, insbesondere gegenüber anderen in Griechenland genehmigten Unternehmen nicht entgegensteht, was dem gemeinsamen Interesse im Sinne von Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c) und Artikel 61 Absatz 3 Buchstabe c) zuwiderliefe. Somit besteht nicht die Gefahr, daß die negativen Auswirkungen der betreffenden Beihilfen auf den Wettbewerb durch die Beibehaltung von Vorzugsstellungen oder Monopolen, die insbesondere mit dem dritten Maßnahmenpaket zur Liberalisierung des Luftverkehrs unvereinbar sind, vergrößert werden. Diesbezüglich sollte darauf hingewiesen werden, daß die griechischen Behörden eine korrekte Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften auf dem Gebiet der Ausstellung von AOC und Betriebsgenehmigungen sowie der Nichtdiskriminierung bei dem Zugang zu den Flughafeneinrichtungen zugesichert haben. Die von der griechischen Regierung eingegangenen Verpflichtungen, die unter Abschnitt V aufgeführt sind und die Anwendung der sonstigen Bestimmungen des dritten Maßnahmenpakets betreffen, liegen auf der gleichen Ebene. Das gilt vor allem für die Bestimmungen betreffend die Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 über den Marktzugang, den Abbau des Benennungsmonopols zugunsten der OA und die Öffnung der Strecken zu den griechischen Inseln für den Wettbewerb spätestens am 1. Juli 1998. Was die Anwendung des Artikels 5 der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 angeht, erinnert die Kommission daran, daß dieser Artikel nicht für die Beibehaltung einer Monopolstellung bei Verbindungen geltend gemacht werden kann, die vor dem 1. Januar 1993 nicht bedient wurden oder die seit diesem Zeitpunkt nicht ununterbrochen bedient wurden. Vom Geltungsbereich des Artikels 5 sind insbesondere saisonbedingte Verbindungen ausgeschlossen.

Was schließlich das gemeinsame Interesse angeht, vertritt die Kommission die Auffassung, daß die Kapitalaufstokkung und die Umstrukturierung der OA zur Entwicklung des Luftverkehrs in einer zerstückelten Randregion der Gemeinschaft beiträgt, die eine der am wenigsten entwikkelten Regionen ist.

VIII

Aufgrund der obigen Ausführungen können die von der griechischen Regierung der OA in Form von staatlich verbürgten Darlehen, Senkung der Schulden, Umwandlung der Schulden in Kapital und Kapitalzufuhr gewährten Beihilfen, die mit dem Umstrukturierungsprogramm des Unternehmens einhergehen, in den Genuß der Ausnahmeregelung gemäß Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c) des Vertrages und Artikel 61 Absatz 3 Buchstabe c) des Abkommens kommen, sofern verschiedene Bedingungen erfüllt werden, mit denen sichergestellt wird, daß sie die Handelsbedingungen nicht in einem Maße beeinträchtigen, das dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft.

Was die Bodenabfertigung auf den griechischen Flughäfen angeht, nimmt die Kommission die Zusicherung der griechischen Behörden zur Kenntnis, nach der die Eigenabfertigung mit allen ihren dazugehörigen Diensten auf diesen Flughäfen erlaubt ist [1], ohne jedoch die laufenden Gemeinschaftsmaßnahmen zu präjudizieren —

HAT FOLGENDE ENTSCHEIDUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Die Umstrukturierungsbeihilfen für die Olympic Airways (OA) in Form

— von staatlich verbürgten Beihilfen, die dem Unternehmen bisher gemäß Artikel 6 des griechischen Gesetzes Nr. 96 vom 26. Juni 1975 gewährt wurden,

[1] Vgl. Entscheidung 94/118/EG der Kommission über eine Beihilfe Irlands zugunsten des Air Lingus Konzerns (ABl. Nr. L 54 vom 25. 2. 1994, S. 30).

— von neuen staatlich verbürgten Beihilfen in Höhe von 378 Millionen US-Dollar betreffend vor dem 31. Dezember 1997 für die Anschaffung von neuen Flugzeugen zu gewährende Darlehen,

— einer Senkung der Schuldenlast des Unternehmens in Höhe von 427 Milliarden Drachmen,

— einer Umwandlung der Schulden des Unternehmens in Kapital in Höhe von 64 Milliarden Drachmen,

— einer Kapitalzufuhr von 54 Milliarden Drachmen in drei Tranchen von jeweils 19, 23 und 12 Milliarden 1995, 1996 und 1997,

werden gemäß Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c) als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen, vorausgesetzt, daß sich die griechische Regierung an ihre Zusage hält,

a) vor dem 31. Dezember 1994 den Artikel 6 des griechischen Gesetzes Nr. 96 vom 26. Juni 1975, der es dem griechischen Staat erlaubt, Bürgschaften für Olympic Airways gewährte Darlehen zu übernehmen, aufzuheben ;

b) sich in Zukunft nicht mehr in die Betriebsführung der OA einzumischen, es sei denn innerhalb der strengen Grenzen seiner Eigenschaft eines Aktionärs ;

c) der OA vor dem 31. Dezember 1994 den steuerlichen Status einer Aktiengesellschaft, vergleichbar mit dem der griechischen Unternehmen des allgemeinen Rechts zu übertragen, mit Ausnahme der Befreiung der OA von eventuellen Steuern auf die Kapitalaufstockung des Unternehmens, die im Kapitalaufstokkungs- und Umstrukturierungsplan des Unternehmens, der der Kommission übermittelt wurde (nachstehend der Plan genannt) vorgesehen ist ;

d) die zwischen dem griechischen Staat und der OA im Einklang mit den Bestimmungen des dritten Maßnahmenpakets über die Liberalisierung des Luftverkehrs getroffenen Vereinbarungen vor dem 31. Dezember 1994 anzupassen ;

e) der OA im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht keine wie auch immer geartete Beihilfe mehr zu gewähren ;

f) unverzüglich die erforderlichen Rechtsvorschriften für eine wirksame Durchführung des Plans im Bereich der Löhne und im sozialen und finanziellen Bereich zu erlassen ;

g) zu akzeptieren, daß die Kommission gegebenenfalls die wichtigsten Ergebnisse des Plans sowie die Einhaltung dieser an die Genehmingung der Beihilfe geknüpften Bedingungen durch einen unabhängigen Gutachter überprüfen läßt, der von der Kommission im Einvernehmen mit der griechischen Regierung ausgewählt wird ;

h) zum einen der Kommission jedes Jahr mindestens vier Monate vor der Zahlung der einzelnen Tranchen der für Januar 1996 und Januar 1997 vorgesehenen Kapitalerhöhung einen Bericht über die Durchführung des Plans vorzulegen, damit die Kommission dazu Stellung nehmen kann, und zum anderen die Zahlung dieser Tranchen der Kapitalerhöhung zu verschieben, falls die Kommission den betreffenden Bericht einem unabhängigen Gutachter zur Beurteilung vorlegt ;

i) die für 1995, 1996 und 1997 vorgesehenen Kapitalerhöhungen nicht vorzunehmen, falls die unter Abschnitt IV dieser Entscheidung dargelegten Ziele des Plans für die vorangehenden Haushaltsjahre nicht eingehalten sind ;

j) dafür Sorge zu tragen, daß die OA davon Abstand nimmt, dank der Beihilfe eine Beteiligung an anderen Luftfahrtunternehmen des EWR zu erwerben ;

k) das Zulassungsverfahren für Luftfahrzeuge und das Verfahren für die Ausstellung eines AOC zugunsten von Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft zu verbessern, insbesondere zugunsten anderer in Griechenland genehmigter Unternehmen als der OA, was vor allem voraussetzt, daß keine übermäßig langen Fristen oder schwerfällige und ungerechtfertigte Verfahren praktiziert werden ;

l) die Auslegungsprinzipien betreffend die Anwendung des ersten Absatzes von Artikel 3 der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 und die Beziehungen zwischen den Genehmigungsverfahren der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 und den Bestimmungen der anderen Verordnungen des dritten Maßnahmenpakets sowie der Verordnung (EWG) Nr. 95/93, die in dem Dokument aufgeführt sind, das ihr von der Kommission am 18. November 1993 in französischer und am 26. Januar 1994 in griechischer Sprache übermittelt wurde, einzuhalten ;

m) Anträge auf Zulassung von Luftfahrzeugen, auf Luftverkehrsbetreiberzeugnisse und auf Betriebsgenehmigungen, die von anderen Unternehmen der Gemeinschaft insbesondere von anderen in Griechenland zugelassenen Unternehmen als der OA gestellt wurden, schriftlich und innerhalb einer angemessenen Frist zu beantworten ;

n) nicht als Voraussetzung für die Ausübung von Verkehrsrechten, die anderen Unternehmen der Gemeinschaft, die nicht in Griechenland genehmigt sind, zugestanden wurden, zu verlangen, daß Garantien für die Rückführung der Passagiere hinterlegt werden ;

o) den Grundsatz zu akzeptieren, daß anderen Unternehmen als der OA erlaubt wird, Strecken zwischen Griechenland und Staaten, die nicht dem EWR angehören, zu bedienen, was voraussetzt, daß die Vereinbarungen zwischen dem griechischen Staat und der OA entsprechend geändert werden, und daß Benennungen oder Mehrfachbenennungen ausschließlich aufgrund der in den jeweiligen Anträgen angebotenen Leistungen erfolgen ;

p) dafür zu sorgen, daß die OA im Laufe der Jahre 1994 bis einschließlich 1997 im Linienverkehr zwischen Athen und Stockholm und Athen und London nicht die Preisführerschaft ausübt (Punkt VII) ;

q) daß die Befreiung von der Anwendung der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 zugunsten der Flughäfen der griechischen Inseln nach Artikel 1 Absatz 4 dieser Verordnung am 30. Juni 1998 endet, was voraussetzt, daß spätestens zu diesem Datum die ausschließliche Genehmigung der OA für die regelmäßige Bedienung dieser Inseln aufgehoben wird;

r) der Begriffsbestimmung für Gelegenheitsflugverkehr, die sich indirekt aus den Bestimmungen der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 ergibt, zu entsprechen und insbesondere dem Gelegenheitsflugverkehr keinerlei Beschränkungen, wie das Verbot des „Nur-Sitzplatz-Verkaufs" auf Hin- und Rückflügen, das Verbot von Fracht- und Postdiensten und die Forderung einer Mindestaufenthaltsdauer aufzuerlegen;

s) dafür zu sorgen, daß während der gesamten Laufzeit des Plans die Zahl der von der OA auf den Linienflügen innerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums, einschließlich zusätzlicher und saisonbedingter Flüge, jedoch mit Ausnahme der Verbindungen zwischen dem griechischen Festland und den Inseln, angebotenen Sitzplätze nicht über derjenigen liegt, die die OA auf dem EWR-Markt im Laufe des Jahres 1993 angeboten hat (3 518 778 Sitzplätze), wobei jedoch eventuell eine Erhöhung berücksichtigt werden kann, die derjenigen des betreffenden Marktes entspricht;

t) dafür zu sorgen, daß bei den der OA gewährten restlichen Darlehensbürgschaften sowie den neuen vor dem 31. Dezember 1997 zu übernehmenden Bürgschaften, die in dem Plan in Höhe von 378 Millionen US-Dollar ausdrücklich vorgesehen sind, die Bedingungen erfüllt werden, die in dem Schreiben aufgeführt sind, das die Kommission am 5. April 1989 an die Mitgliedstaaten gerichtet hat;

u) der OA gemäß Artikel 5 der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 auf innerstaatlichen Linienflügen auf dem griechischen Festland, insbesondere bei saisonbedingtem Betrieb, die von der OA vor dem 1. Januar 1993 nicht bedient oder seit diesem Datum von der OA nicht ununterbrochen bedient wurden, der OA kein Monopol mehr einzuräumen.

Artikel 2

Die Zusagen und Bedingungen gemäß Artikel 1 betreffen sowohl Olympic Airways als auch ihre Tochtergesellschaft Olympic Aviation.

Artikel 3

Diese Entscheidung ist an die Griechische Republik gerichtet.

Brüssel, den 7. Oktober 1994

Für die Kommission

Marcelino OREJA

Mitglied der Kommission