II

(Besluiten waarvan de publikatie niet voorwaarde is voor de toepassing)

COMMISSIE

BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

van 7 oktober 1994

betreffende de steun die de Griekse Staat aan de luchtvaartmaatschappij Olympic Airways heeft verleend

(Slechts de tekst in de Griekse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

(94/696/EG)

DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

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

Gelet op de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, inzonderheid op artikel 62, lid 1, onder a),

Na belanghebbenden overeenkomstig de genoemde artikelen te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken en gezien die opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt:

DE FEITEN

I

De in 1956 door Aristoteles Onassis opgerichte luchtvaartmaatschappij „Olympic Airways" werd in 1975 verkocht aan de Griekse Staat die sindsdien alle aandelen ervan bezit. Deze transactie werd geregeld bij de Griekse Wet nr. 96 van 26 juni 1975.

Vanaf het begin is „Olympic Airways", hierna „OA" genoemd, beschouwd als de nationale luchtvaartmaatschappij van Griekenland. Als gevolg daarvan dient OA aan een aantal verplichtingen en opdrachten te voldoen die met name op het onderhouden van goede verbindingen over het gehele Griekse grondgebied en op de instandhouding van verbindingen met de voornaamste Griekse gemeenschappen elders ter wereld gericht zijn. Als compensatie voor deze verplichtingen is OA op het gebied van luchtvervoer, grondafhandeling en onderhoud een monopolie verleend. De openbare-dienstactiviteiten van OA zijn herzien in 1981, 1982 en 1990, terwijl de monopolies van OA ten dele zijn ingetrokken bij presidentieel decreet nr. 276 van 17 juni 1991, behalve echter wat de grondafhandeling en de geregelde luchtdiensten buiten de intracommunautaire verbindingen betreft.

OA is thans veruit de belangrijkste luchtvaartmaatschappij in Griekenland. Zij heeft 11 520 mensen in dienst en had in 1992 en 1993 een omzet van respectievelijk 182,5 en 202 miljard drachme (662, respectievelijk 708 miljoen ecu). Met haar dochtermaatschappij Olympic Aviation, die de minst belangrijke Griekse binnenlandse verbindingen exploiteert, beschikt zij over een vloot van 55 vliegtuigen (34 voor OA zelf, 21 vliegtuigen met schroefturbines voor Olympic Aviation) en 3 helikopters. De gemiddelde ouderdom van meer dan 11 jaar van de 34 vliegtuigen van OA is één van de hoogste van de Europese luchtvaartmaatschappijen. De vloot van Olympic Aviation is daarentegen veel nieuwer.

Van de activiteiten van OA is het vervoer van passagiers (overeenkomend met 75 % van de omzet) veruit de belangrijkste, gevolgd door de grondafhandeling (13 % van de omzet), het vrachtvervoer (3 %), het postvervoer (1 %), en het onderhoud van vliegtuigen. OA vliegt op ongeveer 75 bestemmingen in de wereld waarvan 33 binnen Griekenland. Het binnenlandse verbindingsnet is zeer compleet want het omvat alle Griekse eilanden van enig

belang. OA vliegt vanuit Griekenland op de meeste grote Europese steden. Zij beschikt over verscheidene verbindingen met het Nabije Oosten, een dagelijkse verbinding met Noord-Amerika waarbij New York als draaischijf („hub") fungeert, één verbinding met het Verre Oosten (Bangkok, Tokio, Sydney) en één verbinding met Zuid-Afrika via Nairobi. Bij een geografische uitsplitsing van het omzetcijfer van OA blijkt dat het grootste gedeelte (41 %) betrekking heeft op Griekenland zelf, gevolgd door Europa (33 %), Azië (12 %) en Noord-Amerika (9 %).

In de Gemeenschap behoort OA tot de groep van de nationale maatschappijen met een betrekkelijk bescheiden omvang. Haar omzetcijfer bevindt zich op het niveau van dat van de Europese luchtvaartmaatschappijen Sabena, TAP, Finnair en Austrian Airlines.

Het belangrijkste pluspunt van OA ten opzichte van de andere communautaire maatschappijen zijn haar lage eenheidskosten voor bepaalde exploitatieposten. De kosten per werknemer of per aangeboden zitplaats of tonkilometer zijn aldus de laagste van alle communautaire luchtvaartmaatschappijen. De maatschappij heeft evenwel uit dit pluspunt geen profijt gehaald wegens een te geringe produktiviteit en te lage inkomsten per eenheid. Zo was de bezettingsgraad voor de vliegtuigen van OA, welke in 1992 overeenkwam met 60 % tegenover 68,9 % in 1989, voor 1991 op die van Austrian Airlines na de laagste van alle nationale maatschappijen van de Staten van de Europese Economische Ruimte. Op de internationale verbindingen van en naar Griekenland kwam het aanbod van OA in 1992 overeen met 21 % van het totaal van de beschikbare passagierscapaciteit, maar vervoerde OA slechts 15,5 % van de passagiers. Dit laatste percentage is in 1993 nog tot 13 % gedaald. Het internationale verkeer is voor OA overigens tussen 1990 en 1992 met 4,7 % gedaald. OA verliest aan marktaandeel op de belangrijkste Europese verbindingen van en naar Athene. Terwijl 90 % van de passagiers die in Griekenland aankomen of vertrekken, uit Europese luchthavens komt of naar Europese bestemmingen vertrekt, is het marktaandeel van OA in het verkeer tussen Griekenland en de rest van Europa van 27,6 % in 1988 gedaald naar 22,7 % in 1992. Evenwel dient te worden opgemerkt dat de markt voor luchtverbindingen van en naar Griekenland door seizoengebonden vakantieverkeer wordt beheerst : chartervluchten vertegenwoordigen 66 % van het passagiersverkeer tussen Griekenland en de rest van de wereld en op deze chartermarkt is OA vrijwel niet aanwezig.

De exploitatieopbrengsten per werknemer zijn bij OA bovendien de laagste van de belangrijkste luchtvaartmaatschappijen in de Gemeenschap. Uit een vergelijking met de andere Europese maatschappijen blijkt tevens dat de produktiviteit van de produktiefactoren bij OA, vooral wanneer die wordt uitgedrukt in aantallen aangeboden zitplaats- en passagierkilometers per werknemer, zeer gering is.

Het totale aantal door OA vervoerde passagiers is, tenslotte, gedaald van 6,660 miljoen in 1988 tot 6,135 miljoen in 1990 en tot 5,466 miljoen in 1992. Het feit dat het begin van die daling dateert van vóór de internationale crisis in de luchtvaart, die eind 1990 op gang kwam, wijst op moeilijkheden welke eigen zijn aan OA. Volgens de Griekse autoriteiten zelf kwamen de moeilijkheden reeds 1986 aan het licht en waren zij te wijten aan fouten in het beheer, het niet bestaan van een intern controlesysteem, de opgelegde openbare-dienstverplichtingen zonder financiële compensaties en een onderkapitalisatie van OA.

Wat de financiële situatie van OA betreft, wijst het onderzoek daarvan op een gebrek aan evenwicht in de balansstructuur. Eind 1992 waren er activa voor een totale waarde van 155 miljard drachme (562 miljoen ecu), terwijl de schulden opliepen tot 444 miljard drachme (1,610 miljard ecu), waarvan 165 miljard drachme schuld op lange termijn was, zodat de balans een negatief eigen vermogen van 288 miljard drachme (1,045 miljard ecu) vertoonde. Deze financiële situatie is slechter dan die van de andere vergelijkbare maatschappijen in de Gemeenschap. Bovendien verslechtert de situatie snel tengevolge van de omvang van de verliezen en de groeiende massa van de financiële lasten. Deze situatie vindt namelijk haar oorsprong in de aanhoudende verliezen van OA. De exploitatierekening vertoont reeds een aantal jaren tekorten. Het tekort op de exploitatierekening kwam aldus overeen met, respectievelijk, 10,95, 16,66, 11,28 en 6,44 % van de omzet in, respectievelijk, 1990, 1991, 1992 en 1993. De resultaten van het boekjaar vertoonden eveneens tekorten welke overeenkwamen met, respectievelijk, 22,85, 23,59, 33,24 en 66,83 % van de omzet voor diezelfde jaren 1990, 1991, 1992 en 1993.

Zonder kapitaalverhogings- of herstructureringsplan zijn er, gezien de omvang van de financiële lasten, geen verbeteringsmogelijkheden. De financiële lasten staan in verhouding tot de schuldenlast en kwamen voor 1992 en 1993 overeen met respectievelijk 40 en 136 miljard drachme of 22 en 67 % van de omzet. Eigenlijk hebben de garanties van de Griekse Staat voor de leningen van OA haar in leven gehouden door haar aldus in staat te stellen de voor het voortzetten van haar activiteiten nodige middelen aan te schaffen. De uit deze schuld voortvloeiende financiële lasten hebben zich bij het structurele exploitatietekort van OA gevoegd en aanzienlijke verliezen teweeggebracht welke eveneens alleen nog met nieuwe door de Staat gegarandeerde leningen konden worden gefinancierd.

De recente en ogenschijnlijk spectaculaire verslechtering die uit de reeds genoemde cijfers (resultaten van het boekjaar, schuldenlast, financiële lasten) blijkt, is evenwel enigszins kunstmatig, daar deze grotendeels te wijten is aan de door de Griekse Staat aan OA opgelegde achterstandsboeten die de schuldenlast op exponentiële wijze verhogen.

Het is in de context van deze in zowel economisch als financieel opzicht moeilijke en delicate situatie dat de Commissie ertoe werd gebracht de verschillende vormen van steun welke door de Griekse Staat aan OA zijn toegekend of worden overwogen, aan de bepalingen van artikel 92 van het EG-Verdrag en aan artikel 61 van de EER-Overeenkomst te toetsen.

II

De Griekse Regering heeft bij de Commissie, op verzoek van laatstgenoemde, bij brief van 14 juli 1992, geregistreerd op 16 juli 1992, een kennisgeving ingediend betreffende de garanties welke zij voor de door OA in de loop van de periode 1986-1992 aangegane leningen heeft verstrekt. Die garanties steunen op artikel 6 van de Griekse Wet nr. 96 van 26 juni 1975 betreffende de aanschaf van aandelen van OA door de Griekse Staat, dat als volgt luidt: „OA kan, als onderneming van openbaar nut sedert haar oprichting, in Griekenland en in het buitenland leningen aangaan en het staat de Staat volledig vrij die leningen, en meer in het algemeen, de door de maatschappij aangegane schulden van allerlei aard te garanderen, te herschikken of in te lossen.". Volgens de Griekse autoriteiten zijn in feite alle door OA aangegane leningen in nationale munt of in buitenlandse valuta door de Staat gegarandeerd. De Commissie heeft, gezien de vertraging waarmee van reeds uitgevoerde maatregelen kennisgeving is gedaan, dit dossier op 8 december 1992 onder nummer NN 133/92 geregistreerd als steun ten aanzien waarvan geen kennisgeving werd gedaan.

De Griekse autoriteiten hebben vervolgens bij brief van 16 juli 1993, geregistreerd bij het Secretariaat-generaal van de Commissie op 2 augustus 1993, aan de Commissie in het kader van de bepalingen van artikel 93 van het Verdrag kennisgeving gedaan van een herstructurerings- en reorganisatieplan voor OA. Het plan omvat als bijdrage van de Griekse Staat met name de kwijtschelding van een groot gedeelte van de schulden van OA, een kapitaalverhoging en de voorlopige handhaving van bepaalde leninggaranties. De Griekse autoriteiten hebben de Commissie in hun kennisgevingsbrief verzocht rekenig te houden met de speciale geografische, semi-insulaire kenmerken van Griekenland. Zij hebben zich daarbij eveneens beroepen op de verenigbaarheid met artikel 92, lid 3, onder b), van het Verdrag, omdat de steun tot doel heeft een ernstige verstoring in de Griekse economie op te heffen. Het dossier werd geregistreerd onder nummer N 514/93.

Bij de uitwerking van het plan, waarvan de Commissie in juli 1993 in kennis is gesteld, door de Griekse autoriteiten en de OA-directie in de loop van het eerste halfjaar van 1993 werd een coördinerende rol gespeeld door de Amerikaanse bank Bear Sterns en werd de medewerking ingeroepen van het accountantskantoor Coopers & Lybrand en van het adviesbureau Avmark. Het accountantskantoor werd met name belast met een op een nieuwe leest schroeven van de boekhouding van OA voor de jaren 1990, 1991 en 1992 op basis van internationaal erkende boekhoudkundige beginselen. Het bureau Avmark is gespecialiseerd in vraagstukken betreffende de burgerluchtvaart en heeft een studie verricht die ten grondslag ligt aan de in het kader van het plan voorgestelde maatregelen. Daarbij werden financiële prognoses voor de periode tot en met 1997 opgesteld.

Volgens de Griekse autoriteiten zou het plan, waarvan in juli 1993 kennisgeving werd gedaan, de levensvatbaarheid van OA in de nieuwe, door meer concurrentie gekenmerkte situatie van de Gemeenschap binnen een periode van vijf jaar moeten kunnen waarborgen. Het plan bestaat uit een financieel gedeelte en een beheerscomponent („turnaround program").

Het financiële gedeelte voorziet in een naar aanleiding van de reeds omschreven huidige financiële moeilijkheden van OA noodzakelijke herstructurering van de passiva. Het omvat de volgende maatregelen:

— een vermindering van de schulden van OA voor een bedrag van 326 miljard drache (1,182 miljard ecu) door kwijtschelding ten belope van 200 miljard drachme (725 miljoen ecu) van de door de Griekse Staat gegarandeerde schulden van OA en door herschikking ten belope van 126 miljard drachme (457 miljoen ecu) van schulden bij drie staatslichamen, te weten de fiscus, de burgerluchtvaartautoriteit en de staatsraffinaderijen;

— een kapitaalinbreng door de Griekse Staat ten belope van 26,6 miljard drachme (96 miljoen ecu) in de loop van de jaren 1993, 1994 en 1995;

— een aanvulling in de loop van de komende vier jaar van de door de Staat verstrekte garantie voor de schulden op lange termijn van OA ten belope van 15 miljard drachme (54 miljoen ecu);

— een nieuwe staatsgarantie ten belope van 64 miljard drachme (232 miljoen ecu) ter vergemakkelijking van de aanschaf van zeven nieuwe vliegtuigen in de loop van de vijf komende jaren;

— het overnemen door de Staat van de bedragen waarvoor eventueel bij OA terugbetaling zou kunnen worden geëist (zonder nadere bijzonderheden).

Aan de financiële herstructurering wordt met het oog op de goede afloop en de duurzaamheid van de resultaten een beheerscomponent gekoppeld. Dit gedeelte moet voor een nieuwe dynamiek zorgen. Het voorziet in de volgende maatregelen:

— een jaarlijkse inkrimping van het personeelsbestand met 300 werknemers door natuurlijke afvloeiing;

— een reorganisatie van het OA-lijnennet, waarbij de nadruk meer op de Europese verbindingen komt te liggen;

— een rationalisering en een aanpassing van de luchtvloot waarbij het aantal vliegtuigen voorlopig wordt verminderd, de oude vliegtuigen worden verkocht en kleinere nieuwe vliegtuigen voor middellangeafstandvluchten worden aangekocht;

— een strategie waarbij partners worden gezocht in Noord-Amerika, Europa, Azië en het Nabije Oosten om van synergie op de luchtnetten voordeel te trekken;

— een nieuwe aanpak van de marketing, met inbegrip van een betere onderverdeling van de bestreken markten, promotie van het imago en van de diensten van OA en bevordering van de commerciële activiteiten (verkoop);

— een herschikking van de dienstregeling met het oog op betere aansluitingen en teneinde beter aan de verwachtingen van de cliëntele te beantwoorden;

— beleidsmaatregelen met betrekking tot de opleiding van het personeel gepaard gaand met de schepping van een bedrijfscultuur en met een interne reorganisatie berustend op verantwoordelijkheid dragende centra ter motivering van het personeel („strategic business units");

— een interne reorganisatie gericht op meer informatie-uitwisseling, een verbetering van de controleprocedures en het op de markteisen afstemmen van de bedrijfscultuur.

Het aldus ter kennis van de Commissie gebrachte plan stelde deze echter niet in staat om met kennis van zaken een standpunt in te nemen.

Allereerst dienden nauwkeurige gegevens voor het jaar 1993 beschikbaar te zijn. Bovendien was er veel meer informatie nodig over de wijze waarop de verwachte resultaten voor de periode 1993-1997 zijn berekend. De documenten welke de Commissie zijn toegezonden, bevatten namelijk geen bijzonderheden over de hypothesen waarvan voor de financiële prognoses betreffende die periode wordt uitgegaan, noch over de financiële gevolgen van de verschillende overwogen maatregelen, vooral met betrekking tot de kosten en de ontwikkeling van de marktsegmenten. Het herstructureringsplan werd ingediend in de vorm van een reeks maatregelen ten aanzien waarvan geen specificaties met betrekking tot de kosten, de termijnen, de wijze van toepassing en de invloed op de toekomstige resultaten van de onderneming, maar alleen zeer algemene gegevens worden verstrekt.

De kennisgeving bevatte nauwelijks meer bijzonderheden over de wijze van berekening van de winstderving welke van het beleid van de Griekse regering in de periode 1975-1991 het gevolg zou zijn geweest; het gaat daarbij om uit prijsbeperkingen en openbare-dienstverplichtingen voorvloeiende verliezen op niet-rendabele verbindingen, welke op een totaal van 375 miljard drachme (1,360 miljard ecu) zijn geraamd; de onderkapitalisatie naar aanleiding van het niet nakomen door de Griekse Staat van de in 1981 gedane belofte in eigen middelen te voorzien ten belope van 68 miljard drachme (247 miljoen ecu), zou verliezen ten belope van 34 à 72 miljard drachme (123 à 261 miljoen ecu) hebben veroorzaakt.

De Commissie wenste eveneens meer bijzonderheden over de situatie van OA op de belangrijkste markten of verbindingen waarop de maatschappij aanwezig is, en met name over de ontwikkeling van haar marktaandelen en winstmarges, hetgeen het bestaan van een analytisch boekhoudsysteem binnen OA veronderstelt. Met betrekking tot de Griekse binnenlandse markt was het belangrijk over een duidelijk overzicht van de concurrentiesituatie van OA op die markt en van de voorwaarden met betrekking tot de toepassing van communautaire verordeningen inzake liberalisatie te beschikken. Over al die elementen ontbraken gegevens. Er zou de Commissie een lijst van de aard, de omvang en de berekeningswijze van alle aan OA verstrekte subsidies voor de exploitatie van bepaalde binnenlandse verbindingen moeten worden medegedeeld.

Tenslotte hadden de Griekse autoriteiten zeer weinig informatie verstrekt over de huidige en toekomstige status van OA, vooral wat de fiscale en sociale voorschriften betreft, evenals over bepaalde verplichtingen welke zij als overheidsonderneming nog altijd zou moeten nakomen.

Gezien de ontoereikendheid van de gegevens werd aan de Griekse autoriteiten, eerst in het Frans op 16 augustus 1993 en vervolgens in het Grieks op 23 augustus, een verzoek om aanvullende informatie met betrekking tot de onderscheidene bovengenoemde punten gezonden. Aangezien de Griekse autoriteiten niet op dit verzoek om informatie hebben geantwoord, heeft de Commissie op 10 maart 1994 besloten de in artikel 93, lid 2, van het Verdrag bedoelde procedure in te stellen. De ingestelde procedure geldt zowel voor de leninggaranties ten gunste van OA als voor het kapitaalverhogings- en herstructureringsplan waarvan in juli 1993 kennis is gegeven. De twijfels van de Commissie die tot het instellen van de procedure hebben geleid, zijn op drie hoofdpunten gebaseerd, namelijk ontoereikende informatie en gebrek aan doorzichtigheid, geringe geloofwaardigheid van het OA-saneringsplan en tenslotte gevaar dat de moeilijkheden van OA op haar communautaire concurrenten worden afgeschoven, gezien met name de in Griekenland aangetroffen problemen wat de tenuitvoerlegging van de liberaliseringsbepalingen van het derde luchtvaartpakket betreft (1).

Bij brief van 23 maart 1994 stelde de Commissie de Griekse Regering op de hoogte van haar besluit de procedure in te leiden en maande zij haar aan haar opmerkingen te maken. Deze brief werd bekendgemaakt in het *Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen* (2) en overeenkomstig artikel 93, lid 2, van het Verdrag werden ook de overige Lid-Staten en andere belanghebbenden verzocht hun opmerkingen te maken.

(1) Verordeningen (EEG) nr. 2407/92, (EEG) nr. 2408/92 en (EEG) nr. 2409/92 van de Raad (PB nr. L 240 van 24. 8. 92, resp. blz. 1, 8 en 15).
(2) PB nr. C 94 van 31. 3. 1994, blz. 4.

III

De Britse, de Noorse, de Finse en de Zweedse Regering, verscheidene met OA concurrerende luchtvaartmaatschappijen, met name SAS, South East European Airlines en British Airways, en andere belanghebbende partijen waaronder Abela Corporation en de ACE (Vereniging van luchtvaarmaatschappijen van de Europese Gemeenschap), hebben opmerkingen ingediend. Op één na hebben al deze partijen hun instemming betuigd met het besluit van de Commissie om de in artikel 93, lid 2, bedoelde procedure aan te vangen en hebben verscheidene punten aan de orde gesteld die ten dele met de in deze beschikking uitgesproken twijfels in verband staan. Alleen Crédit Lyonnais/PK Airfinance heeft verklaard niet in staat te zijn een oordeel uit te spreken. Zij heeft wel de vrees te kennen gegeven dat de door de Griekse Staat gegarandeerde lening die zij in het kader van door OA aangegane leasingovereenkomsten heeft verstrekt, niet zal worden terugbetaald ingeval de Commissie afwijzend beschikt.

De vier Staten die opmerkingen hebben gemaakt, delen daarin de twijfels welke de Commissie bij het instellen van de procedure heeft geuit, namelijk de ontoereikendheid van het saneringsplan, het gebrek aan informatie en doorzichtigheid alsook het afschuiven van de moeilijkheden op de concurrentie binnen de Europese Economische Ruimte, vooral ten aanzien van de kleine particuliere maatschappijen. Noorwegen wenst dat deze steun de allerlaatste is die aan OA wordt verleend. Dit land wijst tevens op het gevaar van de instandhouding van overcapaciteit of oneconomische prijzen. Het Verenigd Koninkrijk wenst dat de Griekse Regering belooft zich in de toekomst niet meer met de zaken van OA te bemoeien. Bovendien moet volgens het Verenigd Koninkrijk de aanvullende informatie welke de Griekse autoriteiten eventueel aan de Commissie verstrekken, aan de Lid-Staten van de EER en de belanghebbende partijen worden medegedeeld, teneinde deze in staat te stellen met kennis van zaken nieuwe opmerkingen in te dienen.

Al deze punten komen eveneens voor in de opmerkingen welke de met OA concurrerende luchtvaartmaatschappijen uit de Gemeenschap en de ACE hebben gemaakt. Bovendien gaan zij nader in op de volgende punten :

— het monopolie dat OA heeft voor de grondafhandeling op alle Griekse luchthavens (waarbij het wel is toegestaan in de eigen grondafhandeling te voorzien) leidt tot een dienstverlening van middelmatige kwaliteit waarvoor een hoge prijs moet worden betaald. De steun zal OA in staat stellen verder misbruik te maken van deze situatie ten koste van de communautaire concurrenten. Alle communautaire maatschappijen die opmerkingen hebben ingediend, eisen bijgevolg de afschaffing van dit monopolie ;

— indien geen enkele voorzorgsmaatregel wordt genomen, zal, wat de dienstverlening betreft, de steun OA in staat stellen tarieven te blijven hanteren die de kosten niet dekken met name op de verbindingen Athene-Stockholm en Athene-Londen, of haar huidige overcapaciteit te behouden, gezien met name de geringe bezettingsgraad. Er wordt dan ook gevraagd om strikt toezicht op de tarieven, beperking van de door OA aangeboden capaciteit en zelfs afschaffing van niet-rendabele diensten of verbindingen en het afstoten van bepaalde activa ;

— de negatieve effecten van de steun worden nog versterkt door het feit dat de Griekse autoriteiten het derde luchtvaartpakket niet op de juiste wijze toepassen en door het aanwijzingsmonopolie dat OA nog steeds binnen Griekenland heeft. De Griekse autoriteiten leggen bij voorbeeld verschillende beperkingen op aan communautaire luchtvaartmaatschappijen die niet-geregelde verbindingen met Griekse eilanden onderhouden alsook aan luchtvaartmaatschappijen die een in Griekenland afgegeven exploitatievergunning bezitten en die binnen Griekenland niet-geregelde verbindingen wensen te exploiteren.

Voorts wordt gewezen op het overmatige beslag dat OA op de luchthaveninstallaties van de Griekse luchthavens legt, de te gunstig voor OA uitvallende toewijzing van de „slots" op de Griekse luchthavens, de openingsuren van bepaalde Griekse luchthavens die uitsluitend op de behoeften van OA zijn afgestemd, het gebrek aan doorzichtigheid van de kruissubsidies tussen de rendabele en de onrendabele verbindingen (openbare-dienstverbindingen) die door OA worden geëxploiteerd.

Tenslotte vormen volgens Abela de contractuele moeilijkheden welke deze onderneming met OA bij het beheer van Olympic Catering, een gemeenschappelijk dochterbedrijf van OA en Abela, ondervindt een „microkosmos" die voor de situatie binnen de Griekse nationale luchtvaartmaatschappij kenmerkend is.

De Griekse Regering is van al deze opmerkingen in kennis gesteld.

IV

Bij brief van 16 mei 1994 hebben de Griekse autoriteiten de Commissie mededeling gedaan van zowel hun opmerkingen naar aanleiding van de brief van de Commissie van 23 maart 1994 als hun antwoorden op de in augustus 1993 gevraagde gegevens.

Uit de opmerkingen van de Griekse Regering blijkt dat het studiebureau Avmark in de loop van de eerste maanden van 1994 een aanvullend onderzoek naar de herstelmogelijkheden van OA heeft verricht. Op basis van de resultaten van dit onderzoek en teneinde rekening te houden met de twijfels waarvan de Commissie in haar brief tot inleiding van de procedure had laten blijken, hebben de Griekse autoriteiten het in juli 1993 medegedeelde kapitaalverhogings- en herstructureringsplan aangevuld om de tekortkomingen waarop de Commissie bij het instellen van de procedure had gewezen, te verhelpen.

Wat het financiële gedeelte betreft, beloopt het totale bedrag van de voorgestelde kapitaalverhoging thans 545 miljard drachme (1,915 miljard ecu) tegenover 352,6 miljard in het plan van juli 1993. Dit totale bedrag is als volgt samengesteld :

— een vermindering van de schulden van OA door middel van de garanties van de Griekse Staat ten belope van 427 miljard drachme vanaf 1994 tegenover voorheen 200 miljard;

— een omzetting in kapitaal van de schulden van OA ten belope van 64 miljard drachme vanaf 1994 tegenover voorheen 126 miljard;

— een kapitaalinjectie ten belope van 54 miljard drachme in drie tranches van 19, 23 en 12 miljard in, respectievelijk, 1995, 1996 en 1997 tegenover de oorspronkelijk geplande 26,6 miljard eveneens in drie tranches in 1993, 1994 en 1995.

Bij deze kapitaalverhoging komen nog de garanties die de Griekse Staat aan OA zal verlenen met het oog op de aankoop van nieuwe toestellen in de loop van de komende jaren voor een totaal bedrag van 378 miljoen US-dollar (322 miljoen ecu) tegenover voorheen 64 miljard drachme (232 miljoen ecu). Van de overige financiële maatregelen van het in juli 1993 bekendgemaakte plan, namelijk de aanvulling van de door de Staat verstrekte garantie van de schulden op lange termijn van OA ten belope van 15 miljard drachme en het overnemen door de Staat van de bedragen waarvoor eventueel bij OA terugbetaling zou kunnen worden geëist, wordt echter afgezien. Opgemerkt moet worden dat de garanties in verband met de na de kapitaalverhoging overblijvende schulden niet worden afgeschaft, maar zullen vervallen naarmate deze schulden worden afgelost, dus uiterlijk in 2004.

De vermeerdering van de thans geplande kapitaalverhoging in vergelijking met die waarvan in juli 1993 kennis is gegeven, wordt verklaard door het feit dat de schuldenlast van OA in de loop van 1993 met een bedrag van 153 miljard drachme is toegenomen van 356 tot 509 miljard drachme. 82 % van deze vermeerdering van de schuldenlast moet echter eigenlijk worden toegeschreven aan de boeten welke de Griekse Staat aan OA oplegt tegen het conventionele tarief van ongeveer 3 % per maand voor achterstallige betalingen van OA aan staatslichamen (burgerluchtvaartautoriteit, staatsraffinaderijen, enzovoort).

Watr de beheerscomponent betreft, worden de in het plan van juli 1993 vastgestelde maatregelen aangevuld met maatregelen die in eerste plaats op een beperking van de kosten van OA zijn gericht. De drie belangrijkste factoren in dit verband zijn:

— de afschaffing van de verbinding naar Tokio alsook naar andere Amerikaanse steden dan New York. Hierdoor kan één Boeing 747 van de hand worden gedaan;

— beëindiging van de exploitatie van vier A 300-toestellen;

— en vooral een vermindering van de personeelskosten met 15 % in 1994 en met 30 % in 1995 door een combinatie van drie maatregelen: een wijziging van de arbeidsvoorwaarden (vermindering van de rusttijden en van diverse voordelen voor het personeel), een bevriezing van de lonen gedurende twee jaar en een netto inkrimping met 1 500 van het personeelsbestand tussen 1994 en 1997, waarvan 927 reeds in 1994.

Bij deze kostenverminderingsfactoren komen nog andere maatregelen in verband met de reorganisatie en de produktiviteit van OA, zoals een vermindering van het aantal hiërarchische niveaus, de groepering van alle kantoren van OA op eenzelfde plaats, de ontwikkeling van de informatica bij de grondafhandeling en onderhoudswerkzaamheden, de invoering van een geautomatiseerd systeem voor boeking (Hermes II) en voor biljettenbeheer („yield management"), meer aandacht voor de cliëntele en de reisbureaus, enzovoort. Met betrekking tot de omvang en de samenstelling van de vloot voorziet het plan in geen enkele uitbreiding; slechts wordt gewag gemaakt van een vervanging van een gedeelte van de vloot die vooral de toestellen voor middellange afstand ten goede komt zonder dat het type en het aantal toestellen wordt vermeld. De verschillende maatregelen van het saneringsprogramma gelden zowel voor OA als voor de dochtermaatschappij Olympic Aviation.

De brief welke de Griekse autoriteiten op 16 mei 1994 aan de Commissie hebben gericht, bevat bovendien antwoorden op de meeste vragen welke de Commissie in haar verzoek om nadere gegevens van augustus 1993 heeft gesteld. De Griekse Regering heeft met name gedetailleerde ramingen en prognoses voor de jaren 1993 tot en met 1997 verstrekt alsook de hypothesen waarvan voor deze prognoses is uitgegaan. Het gekozen scenario is gebaseerd op een gemiddelde groei van het verkeer voor OA met 3 % per jaar in de periode 1993-1997, een groeipercentage dat lager is dan de raming van de internationale organisatie AEA en IATA, die evenwel van gebied tot gebied ter wereld varieert. De gemiddelde opbrengst van een vliegbiljet („yield") wordt, in overeenstemming met de prognoses van AEA en gelet op de devaluatie van de drachme, geacht in de loop van diezelfde periode te zullen afnemen.

Het scenario is uitgewerkt aan de hand van een basismodel waarin de vermelde hypothesen zijn verwerkt, en er is tevens tekening gehouden met de afschaffing van de verbinding naar Tokio en naar andere Amerikaanse steden dan New York alsook met de beëndiging van de exploitatie van vier A 300. Met deze factoren alleen blijft het resultaat van OA over de gehele genoemde periode negatief ondanks een geleidelijke verlichting van de financiële lasten als gevolg van de zeer sterke vermindering van de schuldenlast die uit de kapitaalverhoging voortvloeit. Als evenwel in het basismodel de maatregelen tot vermindering van de personeelskosten en tot produktiviteitsbetering worden verwerkt, wordt het netto-resultaat van OA vanaf 1995 positief en bereikt het 30 miljard drachme vóór belastingen in 1997 of 10,8 % van de voor dat tijdstip geplande omzet.

De Griekse autoriteiten hebben tevens bijzonderheden verstrekt over de wijze van berekening van de beweerde winstderving welke het gevolg van het beleid van de Griekse Regering in de periode 1975-1991 zou zijn geweest wat prijsbeperkingen, openbare-dienstverplichtingen en de onderkapitalisatie van OA betreft. Op grond van deze bijzonderheden kan overigens het jaarlijkse verlies voor OA door de beperking van de prijzen op de binnenlandse lijnen in Griekenland tussen 1991 en 1993 op 5 miljard drachme worden geraamd. Verliezen ten gevolge van andere openbare-dienstverplichtingen (vervoer van ambtenaren, belangrijke personen, pers) kunnen worden geraamd op iets minder dan 4 miljard drachme per jaar in 1989 en 1990 en op minder dan 2 miljard per jaar sinds 1991.

Voorts hebben de Griekse autoriteiten een nauwkeurige analyse van de bedrijfsresultaten per bestemming en per type toestel verstrekt op basis van het door Avmark uitgewerkte analytisch boekhoudsysteem. Andere verstrekte gegevens stellen de Commissie in staat de concurrentiepositie van OA te kennen op de verschillende markten waarop OA aanwezig is, vooral binnen de EER en in Griekenland. OA heeft nog steeds het monopolie van de exploitatie van de geregelde binnenlandse luchtdiensten in Griekenland, maar onlangs zijn op de markt verschillende concurrerende Griekse maatschappijen verschenen waarvan de activiteit evenwel voorlopig tot niet-geregelde vluchten beperkt blijft. In dit verband hebben de Griekse autoriteiten opgemerkt dat OA nooit een subsidie voor exploitatie van binnenlandse lijnen in Griekenland heeft ontvangen en er ook geen zou ontvangen.

De Griekse Regering betwist overigens in haar brief van 16 mei 1994 aan de Commissie niet dat de toegekende leninggaranties en de geplande kapitaalverhoging steunmaatregelen zijn, maar beweert dat deze onder de bepalingen van artikel 92, lid 3, onder a), van het Verdrag met betrekking tot regionale steunmaatregelen kunnen vallen. De Griekse Regering voert daartoe de volgende argumenten aan :

— Griekenland is het armste land van de Europese Unie ;

— de luchtvervoerdiensten van OA zijn van vitaal belang voor de Griekse economie gezien de geografische afzondering van Griekenland, het belang van het toerisme, de rol die door de Griekse gemeenschap in de wereld wordt vervuld, de werkgelegenheid die door OA in Griekenland wordt verschaft en de noodzaak van goede verbindingen met de eilanden.

De Griekse Regering wijst er eveneens op dat de betrokken steunmaatregelen voldoen aan de uitzonderingsvoorwaarden als bedoeld in artikel 92, lid 3, onder c), voor zover met name :

— de kapitaalverhoging deel uitmaakt van een algemeen herstructureringsprogramma tot herstel van de levensvatbaarheid van de onderneming dankzij met name de verlichting van de schuldenlast. Buiten dit programma zal geen andere steun of garantie worden verleend aan OA die als een commerciële onderneming zal worden beheerd ;

— de kapitaalverhoging op doorzichtige wijze zal worden uitgevoerd onder toezicht van een onafhankelijke externe consultant ;

— de kapitaalverhoging niet zal leiden tot een afwenteling van de moeilijkheden van OA op haar concurrenten aangezien het aandeel van OA in de totale markt van geregelde en niet-geregelde luchtdiensten van en naar Griekenland slechts 13 % bedraagt en dat volgens de prognoses inzake het verkeer voor OA binnen de EER geen vergroting van de marktaandelen wordt verwacht.

De Griekse autoriteiten verklaren tenslotte in hun brief van 16 mei 1994 dat het voor het slagen van het programma van vitaal belang is de huidige regeling voor grondafhandeling op de Griekse luchthavens, namelijk het monopolie van OA, te handhaven met dien verstande dat een eigen grondafhandelingsdienst wel is toegestaan. Zij zullen evenwel actief deelnemen aan het door de Commissie geplande herstructureringsproces voor deze sector. Voorts zullen zij volledig uitvoering geven aan Verordening (EEG) nr. 2408/92 betreffende de toegang van communautaire luchtvaartmaatschappijen tot intracommunautaire luchtroutes, met uitzondering evenwel van de vrijstellingen die met name voor de Griekse eilanden gelden.

V

Tijdens de vergaderingen die in de eerste helft van juni 1994 in Brussel zijn gehouden, heeft de Commissie meer duidelijkheid verkregen van de Griekse autoriteiten over de wijze waarop de communautaire regelgeving van het derde luchtvaartpakket in Griekenland werd toegepast. Met name heeft zij de verzekering gekregen dat Verordening (EEG) nr. 2407/92 betreffende de exploitatievergunningen van luchtvaartmaatschappijen in Griekenland nu correct werd toegepast, met name wat de volgorde van afgifte van de luchtvaartexploitantbewijzen en de exploitatievergunningen, het niet beperken van de exploitatievergunningverlening tot de niet-geregelde vluchten of tot bepaalde lijnen, en de geldigheidsduur van de vergunningen betreft. In een aan de Commissie op 13 juni 1994 overhandigd schrijven worden al deze punten toegelicht en wordt aangetoond dat de Griekse concurrenten van OA overeenkomstig de communautaire regelgeving exploitatievergunningen hebben verkregen.

Wat Verordening (EEG) nr. 2408/92 betreft : de Griekse Regering heeft te kennen gegeven dat er op het ogenblik hoegenaamd geen sprake is van toepassing van artikel 4 van die verordening betreffende de oplegging van openbare-dienstverplichtingen. De wijze van toepassing van de bepalingen van artikel 5 van die verordening daarentegen kon niet volledig door de Commissie worden gecontroleerd. Ten aanzien van Verordening (EEG) nr. 2409/92 inzake de tarifering, hebben de Griekse autoriteiten verklaard dat de tarifering voor de geregelde binnenlandse lijnen van Griekenland, de verbindingen met de eilanden

inbegrepen, sinds 1 januari 1994 volledig is vrijgelaten. Volgens bovengenoemd op 13 juni 1994 aan de Commissie overgelegd document is de prijzencommissie die belast was met de goedkeuring van de tarieven voor het binnenlandse net, opgeheven.

Ook het punt van het statuut van OA is op deze vergadering ter sprake gekomen. Volgens de Griekse Regering valt OA met name op sociaal, boekhoudkundig en financieel vlak onder een regeling van gemeen recht. Afgezien van de regeling van de leninggaranties situeert de enige van het gemeen recht afwijkende regeling ten gunste van OA die blijft bestaan, zich op het fiscale vlak (vrijstelling van de vennootschapsbelasting die door een omzetbelasting is vervangen). Voorts worden de overige maatschappijen met een exploitatievergunning in Griekenland wat betreft de toegang tot de Griekse luchthavens en luchthaveninstallaties geenszins in ongunstige zin gediscrimineerd. Verder beweren de Griekse autoriteiten dat op de Griekse luchthavens een volledige eigen grondafhandeling is toegestaan.

Bovendien heeft de Griekse Regering op 24 juni 1994 de Commissie een brief gestuurd waarin zij een aantal toezeggingen doet. Zo hebben de Griekse autoriteiten zich ertoe verbonden :

a) wat beheer en het statuut van OA betreft :

   — artikel 6 van de Griekse Wet nr. 96 van 26 juni 1975 waarbij het de Griekse Staat wordt toegestaan garanties te geven voor door OA afgesloten leningen, af te schaffen, zij het met uitzondering van de garanties die in het aan de Commissie overgelegde plan uitdrukkelijk zijn voorzien ;

   — zich voortaan niet meer te mengen in het „dagelijks bestuur" van OA ;

   — OA een fiscale behandeling te geven die te vergelijken is met die van de particuliere Griekse ondernemingen (naamloze vennootschappen). De Griekse Regering wil evenwel OA vrijstellen van de eventuele belastingen die de van onder het herstructureringsprogramma van de maatschappij vallende kapitaalverhogingen zouden kunnen treffen ;

   — de bestaande overeenkomsten tussen de Griekse Staat en OA aan te passen om rekening te houden met de bepalingen van het derde luchtvaartpakket ;

   — voor de volledige duur van het herstructureringsprogramma geen steun meer aan OA te verlenen in welke vorm dan ook ;

b) wat het volgen van het door de Commissie aanvaarde plan betreft :

   — onmiddellijk de wettelijke regelingen te doen vaststellen die voor een doeltreffende uitvoering van het plan op het gebied van de lonen en op sociaal en financieel gebied nodig zijn ;

   — te aanvaarden dat de Commissie eventueel de voornaamste resultaten van het herstructureringsprogramma en de toepassing van de aan de goedkeuring van de steun verbonden voorwaarden laat controleren door een in onderling overleg gekozen onafhankelijk adviesbureau ;

   — de Commissie jaarlijks, minstens vier weken voordat de voor januari 1996 en voor januari 1997 geplande kapitaalverhoging wordt betaald, een rapport voor te leggen over de uitvoering van het herstructurerings- en kapitaalverhogingsplan, om de Commissie de gelegenheid te geven tot commentaar ;

   — de voor 1995, 1996 en 1997 geplande kapitaalverhogingen niet door te voeren, indien de doelstellingen van het plan het voorafgaande jaar niet worden gehaald ;

c) wat de activiteiten van OA betreft :

   — dat OA zich ervan zal onthouden om met steungelden in ook maar enige luchtvaartmaatschappij in de Gemeenschap een deelneming te verwerven ;

d) wat de toepassing van het derde luchtvaartpakket betreft :

   — de procedure voor de registratie van luchtvaartuigen of de afgifte van AOC's („air operator's certificate") te verbeteren ;

   — zicht te voegen naar de interpretatiebeginselen die gelden voor de toepassing van artikel 3, lid 1, van Verordening (EEG) nr. 2408/92 en de verhoudingen tussen de vergunningsprocedure van Verordening (EEG) nr. 2408/92 en de bepalingen van de overige verordeningen van het derde pakket en Verordening (EEG) nr. 95/93 van de Raad [1]. (Het betreft hier de interpretatiebeginselen vermeld in het document dat door de Commissie op 18 november 1993 in het Frans en op 26 januari 1994 in het Grieks aan de Griekse autoriteiten is gestuurd.) ;

   — schriftelijk de door de communautaire maatschappijen ingediende aanvragen te beantwoorden binnen redelijke termijnen en binnen de grenzen van hun mogelijkheden ;

   — uiterlijk op 1 januari 1996 alle binnenlandse luchtlijnen boven het vasteland van Griekenland voor concurrentie open te stellen behoudens toepassing van de bepalingen van artikel 4 van Verordening (EEG) nr. 2408/92 ;

   — de uitoefening van vervoersrechten verleend aan andere communautaire maatschappijen dan die welke in Griekenland een exploitatievergunning hebben, niet afhankelijk te zullen stellen van de voorwaarde dat er voor de repatriëring van de passagiers garanties moeten worden gegeven ;

[1] PB nr. L 14 van 22. 1. 1993, blz. 1.

— zich te voegen naar de definitie van niet-geregelde luchtdienst zoals deze indirect voortvloeit uit de bepalingen van Verordening (EEG) nr. 2408/92 ; met name zal zij de niet-geregelde diensten geen beperkingen opleggen, zoals het verbod op de „seat only" op de retourvluchten, het verbod om vracht of post te vervoeren en de eis van een minimum-verblijfsduur.

Na de briefwisseling van 24 juni 1994 zijn de Griekse autoriteiten en de Commissie eind juni en in de eerste helft van juli 1994 opnieuw in Brussel bijeen geweest. Bij die gelegenheid hebben de Griekse autoriteiten duidelijk gemaakt wat zij in feite onder „dagelijks bestuur" verstonden, namelijk het volledige beheer van de maatschappij dat normaal gezien niet onder de bevoegdheid van de aandeelhouders van de onderneming valt. Zij hebben ook gezegd dat de betaling van de voor januari 1994 en januari 1997 geplande kapitaalverhogingen met vier weken zal worden uitgesteld, indien de Commissie het rapport, dat haar vier weken vóór de betaling zal worden overgelegd, eerst door een in onderling overleg gekozen onafhankelijk adviesbureau wil laten beoordelen. Voorts zijn de beperkingen besproken die aan OA binnen de Europese Economische Ruimte kunnen worden opgelegd alsmede het punt van het aanwijzingsmonopolie dat de Griekse nationale maatschappij nog geniet met betrekking tot de verbindingen met derde landen en de Griekse eilanden die niet onder het derde luchtvaartpakket vallen. Per schrijven van 13 juli 1994 heeft de Griekse Regering de volgende bijkomende toezeggingen gedaan :

— zij aanvaardt het beginsel dat andere Griekse maatschappijen dan OA vergunning kunnen krijgen om verbindingen tussen Griekenland en derde landen te onderhouden. De aanwijzingen van maatschappijen zullen derhalve geschieden op grond van de merites van elke aanvraag ;

— zij zal erop toezien dat voor de duur van het herstructureringsplan (1994 tot en met 1997) de stijging van het stoelenaanbod van OA binnen de Europese Economische Ruimte evenredig is aan de voor deze markt voorziene goei. Bij de bepaling van de capaciteitsverhoging zal worden uitgegaan van de periode van twaalf maanden die eindigt met april 1994 ;

— zij zal erop toezien dat OA niet optreedt als „price leader" op de vaste verbindingen Athene-Stockholm en Athene-Londen ;

— de Griekse eilanden zullen tot 1 juli 1998 van de toepassing van het derde luchtvaartpakket worden vrijgesteld.

Volgens Griekenland zal de voor de grondafhandeling op de Griekse luchthavens geldende regeling niet worden gewijzigd.

JURIDISCHE BEOORDELING

VI

Luidens artikel 92, lid 1, van het EG-Verdrag en artikel 61, lid 1, van de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, hierna „de EER-Overeenkomst" genoemd, zijn steunmaatregelen van de Staten of in welke vorm dan ook met staatsmiddelen bekostigde steun die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde produkties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt en met genoemde Overeenkomst, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de Lid-Staten en tussen de overeenkomstsluitende partijen ongunstig beïnvloedt.

In het EG-Verdrag en in de EER-Overeenkomst is het neutraliteitsbeginsel opgenomen met betrekking tot de regeling van het eigendomsrecht in de Lid-Staten en het beginsel van de gelijkheid van overheidsondernemingen en particuliere ondernemingen (artikel 222 van het Verdrag, respectievelijk artikel 125 van de EER-Overeenkomst). Op grond van die beginselen kan de Commissie de overheidsondernemingen niet benadelen of bevoordelen, wanneer zij met name de verenigbaarheid van een maatregel met bovenvermelde bepalingen van artikel 92 van het EG-Verdrag, respectievelijk van artikel 61 van de EER-Overeenkomst onderzoekt. Daarom dient per geval te worden vastgesteld of een transactie tussen een Lid-Staat en een overheidsonderneming een gewone commerciële transactie is dan wel volledig of gedeeltelijk als een steunmaatregel moet worden beschouwd.

De Commissie dient voor haar oordeel over de vraag of het al dan niet gaat over staatssteun, uit te gaan van het beginsel van een naar marktcriteria te werk gaande investeerder. Volgens dat beginsel is er geen sprake van staatssteun, wanneer nieuw kapitaal wordt ingebracht onder voorwaarden welke aanvaardbaar zouden zijn voor een particuliere investeerder die overeenkomstig de normale voorwaarden van een markteconomie handelt (1). Het Hof van Justitie heeft in zijn arrest van 21 maart 1991 in zaak C-305/89, Italiaanse Republiek tegen Commissie, dienaangaande de nadere toelichting verstrekt dat „een particuliere investeerder waarmee de deelneming van een publieke investeerder die doelstellingen van een economisch beleid nastreeft, moet worden vergeleken, zich weliswaar niet noodzakelijkerwijs zal gedragen als een gewone investeerder die zijn kapitaal belegt om daar op min of meer korte termijn een rendement te halen, doordat hij zich ten minste zal moeten gedragen als een particuliere holding of een particuliere groep onderne-

(1) Mededeling van de Commissie over de toepassing van de artikelen 92 en 93 van het Verdrag op de deelneming van overheidsinstanties in het kapitaal van ondernemingen (Bulletin van de Europese Gemeenschappen nr. 9 — 1984) en arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 13 maart 1985, gevoegde zaken 296/82 en 318/82, Koninkrijk der Nederlanden en Leeuwarder Papierwarenfabriek BV tegen Commissie, Jurisprud. 1985, blz. 809, r.o. 17.

mingen met een algemene of sectoriële structuurpolitiek, die wordt geleid door het uitzicht op rendement op lange termijn" (1).

In het onderhavige geval dienen vier onderscheiden transacties of verrichtingen te worden overwogen, namelijk de leninggaranties, de verlichting van de schuld, de omzetting van schuld in kapitaal en kapitaalinjectie in drie fasen.

Met betrekking tot de leninggaranties heeft de Commissie de Lid-Staten in haar brief van 5 april 1989 de criteria medegedeeld welke zij voor het onderzoek van staatsgaranties zal hanteren (2). Zij is dus „van oordeel dat alle rechtstreeks door de Staat of via door de Staat gemachtigde financiële instellingen verleende garanties onder artikel 92, lid 1, van het Verdrag vallen. Van alle toekenningen van staatsgaranties dient overeenkomstig artikel 93, lid 3, van het Verdrag kennisgeving te worden gedaan, ongeacht de vraag of het gaat om de toepassing van een bestaande algemene garantieregeling dan wel om een speciale maatregel."

De tot nu aan OA toegekende leninggaranties zijn derhalve steunmaatregelen welke tot het toepassingsgebied van artikel 92, lid 1, van het Verdrag behoren. Dat is eveneens hat geval met de nieuwe leninggaranties ten bedrage van 378 miljoen US-dollar welke de Griekse Staat voor 1998 overweegt aan OA toe te kennen in het kader van het plan voor de herstructurering van de onderneming en de kapitaalverhoging zoals blijkt uit de door de Griekse autoriteiten op 16 mei 1994 aan de Commissie toegezonden opmerkingen.

De Commissie heeft eveneens erop gewezen dat het slechts haar bedoeling was de regeling te onderzoeken waarbij garanties werden ingevoerd, en niet alle van toepassing zijnde gevallen van die regelingen, tenzij het gaat om een buiten het kader van een regeling toegekende garantie (3).

In het onderhavige geval zijn de leninggaranties ten behoeve van OA in de loop van de periode 1986-1993 door de Griekse Staat niet in het kader van een algemene regeling toegekend. Voornoemd artikel 6 van de Griekse Wet nr. 96 van 26 juni 1975 voorziet namelijk voor de Staat alleen in de mogelijkheid de door OA aangegane leningen of andere schulden te garanderen. De Griekse autoriteiten hadden derhalve aan de Commissie kennisgeving moeten doen van en alle nodige gegevens moeten verstrekken over ieder van de aan OA verleende garanties. Door dit niet tijdig te doen is de Griekse Staat zijn verplichtingen op grond van artikel 93, lid 3, van het Verdrag niet nagekomen. Bedoelde steun zou naar het oordeel van de Commissie derhalve illegaal zijn toegekend. Dit is met name het geval met de vanaf 5 april 1989 toegekende garanties.

De Commissie is van mening dat de uit een leninggarantie voortvloeiende steun in het algemeen kan worden beschouwd als overeenkomend met het verschil tussen de rente in een gewone marktsituatie en de daadwerkelijke, dankzij de garantie verkregen rente. In het geval van OA heeft de Griekse Staat evenwel in de periode 1986-1993 gebruik gemaakt van alle mogelijkheden om garanties toe te kennen en daarbij werden zonder onderscheid alle nieuwe, door de vervoersonderneming aangegane leningen gegarandeerd. In de jaarverslagen van OA wordt uitdrukkelijk opgemerkt dat alle kredietinstellingen de Griekse Staat om een garantie verzoeken alvorens leningen aan OA toe te zeggen. Een zeer begrijpelijke verklaring daarvoor zijn de aanzienlijke risico's welke daarbij worden gelopen, aangezien sedert 1990 de schuldenlast overeenkwam met het drievoudige van de boekwaarde van de activa.

Aangezien in een dergelijke moeilijke financiële situatie geen enkele kredietinstelling bereid zou zijn, zelfs tegen een zeer hoge rente, aan OA geld te lenen zonder staatsgarantie, moeten de door de Griekse Staat toegekende garanties worden beschouwd als overeenkomend met een exploitatiesubsidie. In dat geval komt het bedrag van de steun overeen met het volledige bedrag van de leningen, die in feite gecamoufleerde subsidies zijn.

Vervolgens met betrekking tot de vermindering van de schuld van OA met een bedrag van 427 miljard drachme in 1994 bestaat evenmin twijfel over het feit dat het hier om een steunmaatregel gaat. De Griekse Staat neemt op deze manier namelijk, ten belope van benoemd bedrag, een gedeelte van de schulden van OA over in het kader van de hierboven besproken garanties. Deze eenzijdige operatie, waarvoor geen tegenprestatie wordt vermeld, staat gelijk met een subsidie van gelijke omvang. De aldus door de Griekse Staat uitgegeven bedragen zijn, gezien de situatie van OA zoals zij hierboven werd omschreven, niet terugvorderbaar. Geen enkele particuliere investeerder zou een dergelijke operatie hebben ondernomen, hetgeen betekent dat het om een steunmaatregel gaat. Deze steun komt evenwel overeen met de uit de hierboven besproken leninggaranties voortvloeiende steun, aangezien het feit dat de leninggaranties alleen maar verkapte subsidies zijn, hierdoor wordt bevestigd.

De omzetting in kapitaal ten bedrage van 64 miljard drachme in 1994 van de schulden van OA staat op zich gelijk met een kapitaalverhoging met hetzelfde bedrag. De aard van deze investering moet worden getoetst aan het beginsel van een investeerder die opereert in een markteconomie. De onontwarbare financiële moeilijkheden van OA, waarvan de situatie blijft verslechteren, tezamen met het structurele gebrek aan rendabiliteit van OA, laten er in het huidige stadium geen twijfel over bestaan dat er met betrekking tot de geïnvesteerde kapitalen op om het even welke termijn geen enkel vooruitzicht op rendement kan bestaan. De kapitaalinbreng heeft dus, evenals de toekenning van garanties en het kwijtschelden van een gedeelte van de schuld, geen ander doel dan het in leven houden van de nationale maatschappij. Het gaat derhalve om een steunmaatregel.

(1) Jurisprud. 1991, blz. I-1603, r.o. 20.
(2) Document SG(89) D/4328.
(3) Brief SG(89) D/12772 van 12 oktober 1989 van de Commissie aan de Lid-Staten.

Dezelfde redenering geld voor de kapitaalinjectie van 54 miljard drachme die in drie fasen (19 miljard in 1995, 23 miljard in 1996 en 12 miljard in 1997) moet worden doorgevoerd.

De verschillende hierboven besproken categorieën door de Griekse Staat rechtstreeks toegekende steun beïnvloeden hoe dan ook het handelsverkeer tussen de Lid-Staten, omdat het hier om een onderneming gaat waarvan de vervoersactiviteiten, die uiteraard rechtstreeks van invloed zijn op het handelsverkeer, de gehele gemeenschappelijke markt bestrijken. Zij vervalsen bovendien de concurrentie binnen die markt, omdat zij worden toegekend aan slechts één onderneming, die voor het grootste gedeelte van haar Europese activiteiten met de andere communautaire maatschappijen moet concurreren, vooral sedert de invoering van het derde liberaliseringspakket voor de luchtvaart op 1 januari 1993. Het gaat overigens om maatregelen in de zin van artikel 92, lid 1, van het EG-Verdrag, respectievelijk artikel 61 van de EER-Overeenkomst. Bijgevolg moet de eventuele verenigbaarheid van die steunmaatregelen met artikel 92, leden 2 en 3, van het EG-Verdrag en met artikel 62, leden 2 en 3, van de EER-Overeenkomst worden onderzocht.

VII

Artikel 92, lid 2, van het EG-Verdrag en artikel 61, lid 2, van de EER-Overeenkomst zijn op de onderzochte steunmaatregelen niet van toepassing, omdat het geen steunmaatregelen van sociale aard zijn ten behoeve van individuele verbruikers, noch steunmaatregelen voor het herstellen van schade veroorzaakt door natuurrampen of andere buitengewone gebeurtenissen noch economische steunmaatregelen voor bepaalde streken van Duitsland.

Artikel 92, lid 3, van het EG-Verdrag en artikel 6, lid 3, van de EER-Overeenkomst bevatten de lijst van steunmaatregelen welke kunnen worden beschouwd als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt. Deze verenigbaarheid dient in de context van de Gemeenschap en niet in die van een afzonderlijke Lid-Staat te worden beoordeeld. De afwijkingen waarin artikel 92, lid 3, van het EG-Verdrag, respectievelijk artikel 61, lid 3, van de EER-Overeenkomst voorzien, zijn uitsluitend van toepassing, indien de Commissie kan vaststellen dat zonder bedoelde steunmaatregel het spel van vraag en aanbod niet zou hebben volstaan om de toekomstige ontvanger van de steun ervan te overtuigen tot de verwezenlijking van een van de doelstellingen van te afwijkingen bij te dragen.

Ter vrijwaring van het goed functioneren van de gemeenschappelijke markt en rekening houdend met de beginselen van artikel 3, onder g), van het Verdrag dienen de afwijkingen van de beginselen van artikel 92, lid 1, zoals omschreven in artikel 92, lid 3, bij het onderzoek van een steunregeling of van om het even welke afzonderlijke maatregel strikt te worden geïnterpreteerd.

De afwijkingen van artikel 92, lid 3, onder a) en c), van het EG-Verdrag en van artikel 61, lid 3, onder a) en c), van de EER-Overeenkomst zijn gericht op het bevorderen of het vergemakkelijken van ontwikkeling van bepaalde regio's. De Griekse autoriteiten hebben naar deze bepalingen verwezen in hun boodschap van 16 mei 1994. Zij hebben gewezen op het lage peil van de economische ontwikkeling in Griekenland binnen de Gemeenschap, alsmede op het vitaal belang van OA voor de economie van het land. De Commissie kan echter niet meegaan met de door de Griekse Regering ter zake aangevoerde argumenten. Ook al komt het gehele Griekse grondgebied in aanmerking voor de toepassing van artikel 92, lid 3, onder a), van het EG-Verdrag, respectievelijk artikel 61, lid 3, onder a), van de EER-Overeenkomst, de steunmaatregelen waarop deze beschikking betrekking heeft, zowel de leninggaranties als de verschillende onderdelen van de kapitaalverhoging, maken geen deel uit van een algemene regeling waarvan alle maatschappijen die luchtverbindingen tussen Griekenland en de rest van de wereld exploiteren of alle maatschappijen die in Griekenland gevestigd zijn of daar een vergunning hebben, zullen profiteren. Integendeel, het betreft hier ad hoc-maatregelen ten behoeve van OA die slechts haar instandhouding beogen en volkomen los staan van een regionale steunregeling.

Bedoelde maatregelen zijn evenmin gericht op de verwezenlijking van een belangrijk project van gemeenschappelijk Europees belang, zoals bedoeld in artikel 92, lid 3, onder b), van het EG-Verdrag, respectievelijk artikel 61, lid 3, onder b), van de EER-Overeenkomst. De Griekse autoriteiten hebben zich daarentegen wel beroepen op de bepalingen onder dezelfde letter b) betreffende steunmaatregelen om een ernstige verstoring in de economie van een Lid-Staat op te heffen.

Er zij op gewezen dat de Commissie van diezelfde bepalingen is uitgegaan voor haar beschikking van 21 juli 1991 ten aanzien van de Griekse Staat betreffende de privatisering van 208 aan de organisatie van reconstructie van ondernemingen en verschillende overheidsbanken toebehorende ondernemingen alsook van bepaalde tot de zogenaamde „DEKO" behorende overheidsondernemingen en -organisaties. De Commissie heeft toen besloten geen bezwaar te maken tegen het privatiseringsprogramma, omdat de economische gegevens voor Griekenland wezen op een ernstige verstoring van de Griekse economie. In de beschikking van 31 juli 1991 werd OA evenwel uitdrukkelijk als een afzonderlijk geval behandeld en werd opgemerkt dat voor die maatschappij in beginsel een voorafgaandelijke kennisgeving moest worden gedaan. Zoals reeds werd opgemerkt zijn de steunmaatregelen waarvan sprake is, er vooral op gericht het faillissement van OA te voorkomen. Zij hebben betrekking op één enkele onderneming en zouden noch tot doel noch als resultaat kunnen hebben dat een ernstige verstoring in de economie van Griekenland wordt opgeheven. De bepalingen van artikel 92, lid 3, onder b), van het EG-Verdrag, respectievelijk artikel 61, lid 3, onder b), van de EER-Overeenkomst zijn ter zake dan ook niet toepasselijk.

Met betrekking tot de afwijking waarin artikel 92, lid 3, onder c), van het EG-Verdrag en artikel 61, lid 3, onder c), van de EER-Overeenkomst voorzien voor steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische activiteiten te vergemakkelijken, kan de Commissie steun voor de herstructurering van een onderneming beschouwen als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt, indien die steun aan een aantal criteria beantwoordt (1). Deze criteria moeten worden gehanteerd in het licht van de twee in bovenstaande bepalingen genoemde beginselen : de steunmaatregel moet uit het oogpunt van de Gemeenschap nodig zijn voor de ontwikkeling van de activiteiten en mag het handelsverkeer niet zo sterk beïnvloeden dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad (2).

Deze criteria zijn geïnterpreteerd in de sectorale context van de burgerluchtvaart in memorandum nr. 2 (3), waarin wordt opgemerkt dat de Commissie in bepaalde gevallen steun aan een in ernstige financiële moeilijkheden verkerende luchtvaartmaatschappij kan beschouwen als zijnde in overeenstemming met artikel 92 van het Verdrag, indien aan bepaalde voorwaarden is voldaan, te weten :

a) de steunmaatregel moet deel uitmaken van een door de Commissie goedgekeurd programma dat gericht is op het herstel van de luchtvaartmaatschappij, in die zin dat zij binnen een redelijke termijn zonder verdere steun rendabel kan worden ;

b) alle steunmaatregelen moeten met de nodige doorzichtigheid tot verificatie worden opgezet ;

c) de bedoelde steunmaatregel mag niet tot gevolg hebben dat de moeilijkheden van die Lid-Staat op de rest van de Gemeenschap worden afgeschoven.

In verband met de toegenomen concurrentie naar aanleiding van de uit het hele luchtvaartpakket voortvloeiende geleidelijke liberalisering van het luchtvervoer moet de Commissie met betrekking tot staatssteun een strikt controlebeleid voeren, dat ook rekening houdt met de door de liberalisering geboden vooruitzichten ten einde eventuele schadelijke gevolgen voor het gemeenschappelijk belang te voorkomen.

In haar boodschap aan de Commissie van 16 mei 1994 heeft de Griekse Regering omdat zij met betrekking tot de betreffende steun voor vrijstelling in aanmerking wilde komen, zich beroepen op het bepaalde in, respectievelijk, artikel 92, lid 3, onder a) en c), van het EG-Verdrag en artikel 61, lid 3, onder a) en c), van de EER-Overeenkomst. Zij heeft in dit verband gesteld dat aan bovengenoemde drie voorwaarden ter zake werd voldaan.

Punt voor punt dient te worden nagegaan of met betrekking tot in alle voorgaande hoofdstukken I tot en met V opgesomde feiten aan deze voorwaarden werd voldaan.

In de eerste plaats dient met betrekking tot de mogelijkheden van het kapitaalverhogings- en herstructureringsprogramma dat in de context van een sterkere liberalisering op redelijke termijn voor de overleving van OA moet zorgen, te worden onderzocht of de steun voldoende is om aan de financiële behoeften van de maatschappij te voldoen. Eind 1993 vertoonde de balans van OA een negatief eigen vermogen van 375 miljard drachme ; activa ter waarde van 192 miljard drachme (leasing niet meegerekend) stonden tegenover een schuldenlast en voorzieningen van respectievelijk 510 en 57 miljard drachme. Deze sterke structurele onevenwichtigheid van de balans is in de eerste helft van 1994 nog verergerd. De verlichting van de schuldenlast met 427 miljard drachme in combinatie met een kapitaalverhoging van 64 miljard drachme door de omzetting van de schuld zal de structuur van de balans eind 1994 gezond maken. Op die datum zullen tegenover de activa van OA ten bedrage van 187 miljard drachme (leasing niet meegerekend) eigen vermogen, voorzieningen en schuldenlast ter waarde van respectievelijk 40, 66 en 101 miljard drachme komen te staan. De verhouding van de schuld tot het eigen vermogen zal eind 1994 dus op 2,5 komen, een cijfer dat nog steeds hoger is dan hetgeen momenteel voor een luchtvaartmaatschappij als aanvaardbaar wordt beschouwd. Die drie kapitaalinjecties die in het aan de Commissie voorgelegde programma zijn voorzien, alsmede de overige programmamaatregelen zouden dit cijfer eind 1997 tot 0,78 moeten terugbrengen. Op basis van deze cijfers lijkt de voorgestelde kapitaalverhoging, rekening houdend met de omvang van de onderneming en de ligging van Griekenland aan de periferie van de Gemeenschap voldoende en niet buitensporig.

De in het plan voorziene zeer sterke vermindering van de schuldenlast zal eveneens tot gevolg hebben dat de financiële lasten van OA binnen redelijke grenzen komen te liggen : van 136 miljard drachme in 1993 zullen deze lasten via 74 miljard drachme in 1994 tot 3 miljard drachme in 1995 dalen, dit is 1,3 % van de omzet op laatstgenoemde datum. Voorts zullen, nog steeds volgens het plan, de bedrijfsresultaten in de periode 1993-1997 aanzienlijk verbeteren, vooral dankzij loonkostenverlagingen en de opheffing van de openbare dienstverplichtingen die naar het schijnt in 1993 nog meer dan 5 miljard drachme bedroegen. Ten aanzien van de kostenverlaging en het bedrag van de noodzakelijke kapitaalverhoging heeft de Griekse Regering rekening gehouden met de twijfels die de Commissie in haar brief bij de inleiding van de procedure heeft geuit. De bedrijfsresultaten zouden dus van minus 13 miljard drachme in 1993 moeten stijgen tot plus 17 miljard drachme in 1995. Laatstgenoemd cijfer is zeker niet onwaarschijnlijk als de verschillende kostenverlagende maatregelen van OA daadwerkelijk worden uitgevoerd. Er zij op gewezen dat de bedrijfsresultaten van OA waaruit het vermogen van OA blijkt om exploitatieoverschotten onafhankelijk van de financieringsplannen vrij te maken, in de periode 1990-1993 licht zijn verbeterd ook al zijn zij in die periode negatief gebleven.

Uit het aan de Commissie voorgelegde plan komt ook naar voren dat de vanaf 1995 terugkerende winsten een groter vermogen tot zelffinanciering zullen scheppen. Dank zij dit vermogen, de opeenvolgende kapitaalverhogingen en de mogelijkheden om in 1997 nieuwe schulden te maken zal het benodigde bedrijfskapitaal kunnen worden opgebracht en zullen de investeringen voor de activiteiten op lange termijn van OA kunnen worden gefinancierd.

(1) Achtste verslag over het mededingingsbeleid, punt 176.
(2) HvJEG, arrest van 17 september 1980 in zaak 730/79, Philip Morris tegen Commissie, Jurisprud. 1980, blz. 2671.
(3) COM(84) 72 def. van 15 maart 1994.

Verder lijken de veronderstellingen wat de groei van het luchtverkeer en de inkomsten betreft waarop de financiële prognoses gebaseerd zijn, redelijk. De jaarlijkse groei van het luchtverkeer waarvan in het aan de Commissie voorgelegde programma voor OA wordt uitgegaan, ligt lager dan het voor de sector over de periode 1994-1997 geschatte gemiddelde. In de ook voorspelde daling van de opbrengst van het gemiddelde vliegbiljet (yield) wordt rekening gehouden met het veranderd gedrag van de reizigers sinds de Golfoorlog en met de verscherping van de concurrentie die vooral in Europa na de liberaliseringsmaatregelen is opgetreden. In dit verband lijken de toezeggingen van de Griekse autoriteiten voor een correcte toepassing van het derde maatregelenpakket van de wil van de Griekse Regering te getuigen om OA in een echte concurrentieomgeving te plaatsen. Hetzelfde geldt voor haar toezeggingen om af te zien van iedere verdere steun en om voortaan voor OA dezelfde regels van gemeenrecht te laten gelden als voor de overige communautaire luchtvaartmaatschappijen, zonder speciale voorrechten of plichten. De Commissie is overigens van mening dat de toezeggingen om artikel 6 van de Griekse Wet nr. 96 van 26 juni 1975 af te schaffen, OA een normale fiscale behandeling te geven, en de overeenkomsten tussen OA en de Griekse Staat in overeenstemming te brengen met de bepalingen van het derde maatregelenpakket zo snel mogelijk moeten worden nagekomen, in ieder geval vóór 31 december 1994. Voorts zullen de leninggaranties die tot aan de delging van de betreffende schulden in 2004 zullen blijven bestaan, en de nieuwe garanties die vóór 31 december 1997 voor een bedrag van 378 miljoen US-dollar aan leningen moeten worden verleend, moeten voldoen aan de voorwaarden zoals die in de brief van de Commissie van 5 april 1989 [1] aan de Lid-Staten gesteld zijn. Daarentegen zou handhaving van ongeacht welke vorm van bescherming twijfel (hebben) kunnen wekken aan de levenskansen van de onderneming, en bijgevolg aan de geloofwaardigheid van het herstelplan, in de internationale context van verscherpte concurrentie en de nieuwe open markten binnen de EER. In dit verband dient te worden gewezen op de toezeggingen die de Griekse Regering in haar brief van 13 juni 1994 heeft gedaan om de voor de luchthavens op de Griekse eilanden geldende vrijstelling van de toepassing van Verordening (EEG) nr. 2408/92 na 30 juni 1998 af te schaffen.

Ten slotte is de Commissie op grond van de inlichtingen waarover zij beschikt, van mening dat het plan voor kapitaalverhoging en herstructurering van OA de maatschappij in staat kan stellen binnen drie jaar zonder verdere steun een permanent winstgevende activiteit op te zetten.

Ten tweede is de Commissie ten aanzien van de doorzichtigheid van de steun en de mogelijkheden om die te controleren van mening dat ook aan deze tweede voorwaarde ter zake wordt voldaan. Allereerst dient te worden onderstreept dat de Griekse Regering de Commissie nagenoeg alle inlichtingen heeft verschaft waarom zij had gevraagd om zich met volledige kennis van zaken over deze zaak te kunnen uitspreken. De in dit verband door de Commissie bij de inleiding van de procedure geuite twijfels komen derhalve in de termen en voorwaarden van de onderhavige beschikking te vervallen. Een aantal van de door de Lid-Staten en betrokken partijen na de instelling van de procedure gestelde vragen is bovendien door de Griekse autoriteiten en de Commissie besproken.

Voorts waarborgen de door de Griekse autoriteiten gedane toezeggingen ten aanzien van het volgen van het aan de Commissie voorgelegde plan voldoende verificatie- en controlemogelijkheden : de Griekse Regering zal alle maatregelen nemen die nodig zijn voor een goede uitvoering van het plan ; zij zal de Commissie twee rapporten ter zake voorleggen, respectievelijk vóór januari 1996 en vóór januari 1997 ; de Commissie zal eventueel voor het controleren van de uitvoering van het plan een onafhankelijk adviesbureau inschakelen, met name vóórdat tot storting van de laatste twee kapitaalverhogingen wordt overgegaan. Ten slotte zullen de Griekse autoriteiten niet de voor 1995, 1996 en 1997 geplande kapitaalverhogingen doorvoeren, indien de doelstellingen van het plan niet worden gehaald.

Ten derde, wat de afwenteling van de moeilijkheden van OA op haar concurrenten in de Gemeenschap betreft, blijkt uit het voorgaande dat het geplande kapitaalverhogingsprogramma niet alleen noodzakelijk is maar ook voldoende zonder buitensporig te zijn. Het zal niet leiden tot een te sterke verhoging van het kapitaal van OA, waardoor deze een bevoorrechte toegang tot de kapitaalmarkt zou kunnen krijgen of zich volledig van de remmende schuldenlast zou kunnen ontdoen. Het programma is gewoon erop gericht OA weer op „een gelijk peil" met haar concurrenten te brengen zonder dat zij op het stuk van de balansstructuur een bepaalde voorsprong krijgt.

Hieraan dient te worden toegevoegd dat het luchtvervoer in Europa sinds 1992 opnieuw een sterke groei doormaakt en dat ook voor de komende jaren de vooruitzichten even gunstig zijn. In een kader van algemeen hernieuwde groei zullen de negatieve effecten van aan OA verleende steun op de concurrentie zeker geringer zijn. Met andere woorden het plan zal in het gegeven geval niet leiden tot een verhoogde activiteit van OA ten koste van de andere luchtvaartmaatschappijen in de Gemeenschap, aangezien het voor OA gekozen percentage van groei op de interne markt van de EER voor de duur van het programma lager ligt dan de geschatte toeneming van het totale luchtverkeer op diezelfde markt. Bovendien voorziet het aan de Commissie voorgelegde plan niet in een sterke groei van de vloot van OA voor 1998, maar juist in het buiten bedrijf stellen van een aantal toestellen en de gewone vervanging van de oudste vliegtuigen van de maatschappij, waarop binnenkort de maatregelen van Richtlijn 92/14/EEG van de Raad [2] ter beperking van het vliegtuiglawaai van toepassing zullen zijn, door vliegtuigen met een geringere capaciteit.

[1] Zie voetnoot 2 op bladzijde 31.

[2] PB nr. L 76 van 23. 3. 1992, blz. 21.

In ieder geval hebben de Griekse autoriteiten toegezegd dat OA op de lijnen Athene-Londen en Athene-Stockholm, waarvoor bepaalde risico's blijken te bestaan, zich niet als „price leader" zal mogen gedragen. Volgens de Commissie houdt afzien van het „price leader"-schap in dat OA geen tarieven op betreffende verbindingen zal aanbieden die lager zijn dan die van de concurrenten en met name rekening houdt met de aard van de diensten en de aan de afzonderlijke tarieven verbonden voorwaarden en beperkingen. De Griekse autoriteiten hebben ook beloofd dat OA de steun niet zal gaan gebruiken voor deelneming in ook maar enige luchtvaartmaatschappij in de Gemeenschap. Zij hebben zich ook ertoe verbonden om de groei van het aantal door OA binnen de EER aangeboden zitplaatsen van 1994 tot 1997 af te stemmen op de groei van de markt. De Commissie is van oordeel dat laatstgenoemde toezegging overeenkomstig het door haar inzake steunverlening aan luchtvaartmaatschappijen gevolgde beleid als volgt moet worden nagekomen. Ten eerste dient te worden benadrukt dat een eventuele toeneming van het aantal door OA aangeboden stoelen gelijk moet zijn aan de groei van de gehele markt, teneinde iedere uitbreiding van OA dankzij de ontvangen steun die ten koste gaat van haar concurrenten in de Gemeenschap te voorkomen. Ten tweede moet als referentieperiode het jaar 1993 worden genomen, omdat toen kennisgeving is gedaan van de steun aan de Commissie en zij voor dat jaar over volledige en betrouwbare gegevens beschikt. Om gevaar van concurrentievervalsing door overdracht van capaciteit van de ene verbinding op de andere te beperken, dient ten slotte de betreffende markt te worden gedefinieerd, evenals de markt van de door OA binnen de EER geëxploiteerde geregelde verbindingen, de extra- of seizoenvluchten inbegrepen, met uitzondering evenwel van de geregelde diensten tussen het vasteland van Griekenland en de Griekse eilanden die een groot stoelenaanbod vertegenwoordigen en waarop OA met geen enkele andere maatschappij in de Gemeenschap behoeft te concurreren. Op een aldus gedefinieerde EER-markt bedroeg het OA-aanbod 3 518 778 stoelen in 1993.

Voorts heeft de Commissie zich ervan vergewist dat de betreffende steunverlening die de overleving van OA waarborgt en daardoor voortzetting van een deel van haar activiteiten op een monopoliebasis mogelijk maakt, geen belemmering zal vormen voor de openstelling van de markten en voor de ontwikkeling van de concurrentie binnen de EER, in het bijzonder voor de luchtvaartmaatschappijen die naast OA over een exploitatievergunning in Griekenland beschikken ; dit zou in strijd zijn met het gemeenschappelijk belang als bedoeld in artikel 92, lid 3, onder c), van het EG-Verdrag, respectievelijk artikel 61, lid 3, onder c), van de EER-Overeenkomst. Er bestaat dus geen gevaar dat de negatieve effecten van de betreffende steun op de concurrentie versterkt zullen worden door handhaving van situaties van bevoorrechting of bescherming die met name in strijd zijn met de liberaliseringsmaatregelen van het derde pakket. Te dien aanzien dient te worden herinnerd aan de verzekering die de Griekse autoriteiten hebben gegeven dat zij de communautaire regelgeving betreffende de afgifte van AOC's en exploitatievergunningen correct zullen toepassen en bij de verlening van toegang tot de luchthaveninstallaties niet zullen discrimineren. Van dezelfde aard zijn ook de onder punt V genoemde toezeggingen van de Griekse Regering ten aanzien van de toepassing van de overige bepalingen van het derde pakket, vooral de bepalingen betreffende Verordening (EEG) nr. 2408/92 inzake de toegang tot de markt, de opheffing van het monopolie van aanwijzing ten voordele van OA en het uiterlijk op 1 juli 1998 voor concurrentie openstellen van de diensten op de Griekse eilanden. Ten aanzien van de toepassing van artikel 5 van Verordening (EEG) nr. 2408/92 herinnert de Commissie eraan dat men zich niet op dit artikel kan beroepen voor handhaving van een monopoliepositie op lijnen die niet vóór 1 januari werden geëxploiteerd of waarvoor geen sprake is van continue exploitatie vanaf die datum. In het bijzonder zijn de verbindingen met een seizoengebonden karakter van het toepassingsgebied van artikel 5 uitgesloten.

Met betrekking tot het algemeen belang is de Commissie ten slotte van mening dat kapitaalverhoging en herstructurering van OA zullen bijdragen tot de ontwikkeling van het luchtvervoer in een regio die door haar geografische versnippering en perifere ligging een van de minst ontwikkelde gebieden van de Gemeenschap vormt.

VIII

Gezien het voorgaande in zijn totaliteit, zou de steun die door de Griekse Regering ter begeleiding van het herstructureringsprogramma aan OA is gegeven in de vorm van leninggaranties, schuldvereffening, omzetting van schuld in kapitaal en kapitaalinjecties voor vrijstelling als bedoeld in artikel 92, lid 3, onder c), van het Verdrag, respectievelijk artikel 61, lid 3, onder c), van de EER-Overeenkomst in aanmerking kunnen komen, indien aan een aantal voorwaarden wordt voldaan, zodat de betreffende steun geen nadelige invloed heeft op het handelsverkeer in een mate die in strijd is met het algemeen belang.

Wat de grondafhandeling op de Griekse luchthavens betreft, neemt de Commissie genoegen met de verzekering van de Griekse autoriteiten dat op deze luchthavens volledige eigen grondafhandeling is toegestaan [1], zonder daarmee vooruit te lopen op maatregelen van de Gemeenschap die thans in behandeling zijn,

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN :

Artikel 1

De herstructureringssteun aan OA in de vorm van :

— leninggaranties die tot nu toe aan OA op grond van artikel 6 van de Griekse Wet nr. 96 van 26 juni 1975 zijn verstrekt ;

[1] Beschikking 94/118/EG van de Commissie betreffende steun die Ierland voornemens is te verlenen aan het Aer Lingus-Concern (PB nr. L 54 van 25. 2. 1994, blz. 30).

— nieuwe leninggaranties ten bedrage van 378 miljoen US-dollar voor leningen die vóór 31 december 1997 moeten worden afgesloten voor de aankoop van nieuwe toestellen ;

— verlichting van de schuldenlast van de maatschappij met 427 miljard drachme ;

— een omzetting van de schuld van OA in kapitaal voor een bedrag van 64 miljard drachme ;

— een kapitaalinjectie van 54 miljard drachme in drie gedeelten van 19, 23 en 12 miljard in, respectievelijk, 1995, 1996 en 1997,

wordt beschouwd als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt volgens artikel 92, lid 3, onder c), van het EG-Verdrag, mits de Griekse Regering :

a) haar toezegging nakomt vóór 31 december 1994 artikel 6 van de Griekse Wet nr. 96 van 26 juni 1975, op grond waarvan de Griekse Staat garanties mag verlenen voor de door Olympic Airways afgesloten leningen, af te schaffen ;

b) haar toezegging nakomt zich in de toekomst niet meer in het bestuur van OA te mengen dan haar positie als aandeelhoudster haar strikt genomen toestaat ;

c) haar toezegging nakomt om OA vóór 31 december 1994 een fiscaal statuut van naamloze vennootschap te geven die te vergelijken is met die van de Griekse ondernemingen naar gemeenrecht op voorwaarde dat OA wordt vrijgesteld van de eventuele belastingen die de kapitaalverhogingen van de onderneming zouden kunnen treffen die in het aan de Commissie voorgelegde plan voor kapitaalverhoging en herstructurering van de maatschappij, hierna „het plan" genoemd, voorzien zijn ;

d) haar toezegging nakomt vóór 31 december 1994 de tussen de Griekse Staat en OA gesloten overeenkomsten in overeenstemming te brengen met de bepalingen van het derde luchtvaartpakket ;

e) haar toezegging nakomt geen verdere steun te verstrekken aan OA, in welke vorm dan ook, overeenkomstig het Gemeenschapsrecht ;

f) haar toezegging nakomt onmiddellijk de wettelijke regelingen te doen vaststellen die nodig zijn voor een doeltreffende uitvoering op het gebied van de lonen en op sociaal en financieel gebied ;

g) haar toezegging nakomt te aanvaarden dat de Commissie eventueel de voornaamste resultaten van het plan en de toepassing van de onderhavige, aan de goedkeuring van de steun gekoppelde voorwaarden laat controleren door een onafhankelijk, in overleg met de Griekse Regering door de Commissie uitgekozen adviesbureau ;

h) haar toezegging nakomt om enerzijds de Commissie jaarlijks, minstens vier weken voordat de betaling van de voor januari 1996 en januari 1997 geplande kapitaalverhogingen geschiedt, een rapport voor te leggen over de uitvoering van het plan, om de Commissie gelegenheid te geven tot commentaar, en anderzijds vier weken te wachten met het betalen van een kapitaalverhoging, indien de Commissie het betreffende rapport door een onafhankelijk adviesbureau wenst te laten beoordelen ;

i) haar toezegging nakomt niet tot de voor 1995, 1996 en 1997 geplande kapitaalverhogingen over te gaan, indien de doelstellingen van het plan, zoals deze onder hoofdstuk IV van deze beschikking zijn uiteengezet, in het voorafgaand jaar niet zijn gehaald ;

j) haar toezegging nakomt erop toe te zien dat OA de steun niet gebruikt om in enige andere luchtvaartmaatschappij in de EER een aandeel te verwerven ;

k) haar toezegging nakomt de bij de registratie van luchtvaartuigen of de afgifte van AOC's aan communautaire luchtvaartmaatschappijen gevolgde procedure te verbeteren, met name ten behoeve van andere maatschappijen dan OA die in Griekenland een exploitatievergunning hebben, hetgeen in het bijzonder inhoudt dat buitensporig lange termijnen en het gebruik van zware en ongegronde procedures achterwege moeten blijven ;

l) haar toezegging nakomt zich te voegen naar de interpretatiebeginselen die gelden voor de toepassing van artikel 3, lid 1, van Verordening (EEG) nr. 2408/92 en de verhoudingen tussen de vergunningprocedure van die verordening en de bepalingen van de overige verordeningen van het derde pakket en Verordening (EEG) nr. 95/93, als weergegeven in het document dat de Commissie hen op 18 november 1993 in het Frans en op 26 januari 1994 in het Grieks hebben toegezonden ;

m) haar toezegging nakomt binnen redelijke termijnen schriftelijk te antwoorden op de aanvragen voor inschrijving van luchtvaartuigen, luchtvaartexploitantbewijzen of exploitatievergunningen die worden ingediend door de communautaire maatschappijen, met name andere maatschappijen dan OA die een exploitatievergunning in Griekenland hebben ;

n) haar toezegging nakomt de uitoefening van vervoersrechten toegekend aan andere communautaire maatschappijen dan die welke een exploitatievergunning in Griekenland hebben, niet afhankelijk te stellen van de voorwaarde dat garanties moeten worden gegeven voor de repatriëring van de passagiers ;

o) haar toezegging nakomt het beginsel te aanvaarden dat andere maatschappijen dan OA vergunning kunnen krijgen diensten te onderhouden tussen Griekenland en niet tot de EER behorende landen, hetgeen inhoudt dat derhalve de overeenkomsten tussen de Griekse Staat en OA moeten worden gewijzigd en dat derhalve aanwijzingen of meervoudige aanwijzingen uitsluitend op basis van de eigen merites van iedere aanvraag mogen geschieden ;

p) haar toezegging nakomt erop toe te zien dat OA in de jaren 1994 tot en met 1997 niet optreedt als „price leader" op de vaste verbindingen Athene-Stockholm en Athene-London (hoofdstuk VII) ;

q) haar toezegging nakomt de vrijstelling van de toepassing van Verordening (EEG) nr. 2408/92, die voor de luchthavens op de Griekse eilanden op grond van artikel 1, lid 4, van die verordening geldt, op 30 juni 1998 te laten eindigen, hetgeen betekent dat uiterlijk op die datum de exclusieve concessie van OA voor de geregelde vluchten op de eilanden komt te vervallen ;

r) haar toezegging nakomt zich te voegen naar de definitie van niet-geregelde luchtdienst zoals deze onrechtstreeks voortvloeit uit de bepalingen van Verordening (EEG) nr. 2408/92 ; met name zal zij de niet-geregelde diensten geen beperkingen opleggen, zoals het verbod op de „seat only" op de retourvluchtbiljetten, het verbod om vracht of post te vervoeren en de eis van een minimum-verblijfsduur ;

s) ziet erop toe dat voor de volledige duur van het plan het stoelenaanbod van OA op de geregelde vluchten binnen de EER, de extra- of seizoenvluchten inbegrepen, de verbindingen tussen het Griekse vasteland en de eilanden evenwel niet meegerekend, niet groter is dan het aanbod van OA op de EER-markt in het jaar 1993 (3 518 778 zitplaatsen), waarbij er wel ruimte mag zijn voor een eventuele, aan de groei van de betreffende markt evenredige stijging van dit aantal ;

t) ziet erop toe dat de reeds aan OA toegekende leninggaranties en de uitdrukkelijk in het plan voorziene, vóór 31 december 1997 toe te kennen garanties ten bedrage van 378 miljoen US-dollar voldoen aan de voorwaarden die in de brief van de Commissie van 5 april 1989 aan de Lid-Staten vermeld staan ;

u) overeenkomstig artikel 5 van Verordening (EEG) nr. 2408/92 geen exclusieve concessie handhaaft voor OA op die vaste verbindingen binnen het Griekse vasteland die vóór januari 1993 niet door OA werden geëxploiteerd of vanaf die datum niet permanent door OA zijn geëxploiteerd, met name de verbindingen waarvan de exploitatie een seizoensgebonden karakter heeft.

Artikel 2

De in artikel 1 bedoelde toezeggingen en voorwaarden gelden zowel voor Olympic Airways als voor haar dochtermaatschappij Olympic Aviation.

Artikel 3

Deze beschikking is gericht tot de Helleense Republiek.

Gedaan te Brussel, 7 oktober 1994.

Voor de Commissie

Marcelino OREJA

Lid van de Commissie