II

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

COMMISSIE

BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

van 27 juli 1994

betreffende de aangekondigde kapitaalverhoging van Air France

(Slechts de tekst in de Franse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

(94/653/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, sub a), en op Protocol 27,

Gezien de overeenkomstig artikel 93 van het Verdrag tot de belanghebbende partijen gerichte aanmaning om hun opmerkingen te maken en gezien deze opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt :

I

Bij schrijven van 18 maart 1994, dat op 22 maart 1994 bij de Commissie werd geregistreerd, stelden de Franse autoriteiten uit hoofde van artikel 93, lid 3, de Commissie in kennis van hun voornemen om een kapitaalinbreng van 20 miljard Ffr. aan de „Compagnie Nationale Air France" te verlenen. Bij hun kennisgeving voegden de Franse autoriteiten een herstructureringsplan, het „Projet pour l'Entreprise" (hierna het „Projet" genoemd). Op 12 april 1994 vergaderde Directoraat-generaal VII (Vervoer) van de Commissie in Brussel met vertegenwoordigers van Air France en de Franse Regering. Op deze vergadering verschaften de Franse ambtenaren nadere informatie en overhandigden zij een brief in antwoord op het schrijven van de Commissie van 28 maart 1994.

De steunmaatregel werd bij het Secretariaat-generaal van de Commissie als aangemelde steunmaatregel geregistreerd onder nummer N 258/94.

De Commissie besloot om voor deze steunmaatregel de procedure ex artikel 93, lid 2, in te leiden en stelde de Franse autoriteiten in kennis van deze beslissing bij schrijven van 30 mei 1994. Deze brief is verschenen in het *Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen*(1) en derde partijen werd verzocht binnen één maand na de publikatie te reageren.

De Franse autoriteiten beantwoordden het schrijven van de Commissie bij brief van 14 juni 1994, gevolgd door nog andere brieven. Nadere inlichtingen en opmerkingen werden daarna schriftelijk en op verscheidene vergaderingen in Brussel van Directoraat-generaal VII (Vervoer) van de Commissie en vertegenwoordigers van Air France en de Franse Regering ingediend.

Het Verenigd Koninkrijk, Nederland, Ierland, Noorwegen, Zweden en een groot aantal particuliere organisaties, in het bijzonder Europese luchtvaartmaatschappijen waaronder British Airways, TAT, AOM, British Midland en de ACE (Vereniging van luchtvaartmaatschappijen van de EG), kwamen met een reactie op de voorgenomen steunmaatregel. Hun opmerkingen werden doorgegeven aan de Franse autoriteiten, die hierop per brief aan de verantwoordelijke diensten van de Commissie antwoordden.

II

De Air France-groep kreeg haar huidige vorm op 12 januari 1990, toen Air France UTA overnam en zodoende indirecte zeggenschap verwierf over Air Inter, de lucht-

(1) PB nr. C 152 van 3. 6. 1994, blz. 2.

vaartmaatschappij die het grootste deel van de binnenlandse routes in Frankrijk verzorgt en waarin Air France reeds een aandeel van 36,5 % had. Air France en UTA fuseerden op 29 december 1992 tot de nieuwe onderneming „Compagnie Nationale Air France" (hierna „CNAF" genoemd). Als gevolg van de fusie is 75,84 % van het kapitaal van Air Inter thans rechtstreeks in handen van CNAF. De Air France-groep houdt zich bezig met luchtvervoer en activiteiten die betrekking hebben op de reissector, bijvoorbeeld hotellerie, vakantiereizen, catering, onderhoud en opleiding van piloten. Het luchtvervoer is veruit de belangrijkste bedrijfsactiviteit van de Air France-groep (de omzet van de luchtvervoersector vertegenwoordigde in 1992 79,5 % van de totale omzet van de groep).

Samen met British Airways en Lufthansa behoort de Air France-groep tot de drie grootste Europese luchtvaartmaatschappijen. Op 31 december 1993 bedroeg de omzet van de Air France-groep 55,156 miljard Ffr. (ter vergelijking : in 1992 bedroeg de omzet van de Air France-groep 57,013 miljard Ffr. ofwel 8,664 miljard ecu, die van British Airways 7,323 miljard ecu en die van Lufthansa 8,909 miljard ecu) en had de groep ongeveer 64 000 werknemers in dienst (op 31 december 1993 had Air France 39 956 werknemers : 30 606 man grondpersoneel, 2 925 man cockpitpersoneel en 6 425 man cabinepersoneel).

Sinds het begin van de jaren negentig volgde de Air France-groep een groeistrategie om haar greep op de binnenlandse markt te behouden en zich voor te bereiden op de toekomstige liberalisering van de communautaire luchtvaartmarkt en op concurrentie op andere internationale routes. Naast de acquisitie van UTA en indirect Air Inter verwierf de Air France-groep in april 1992 een aandeel van 37,5 % in de Belgische luchtvaartmaatschappij Sabena en in maart 1992 een aandeel van 20 % in de Tsjechische luchtvaartmaatschappij CSA ; deze laatste deelneming is onlangs beëindigd. Intern richtte de Air France-groep haar beleid op modernisering en uitbreiding van haar vloot. De aanschaf van nieuwe vliegtuigen werd gefinancierd met leningen waarvan de financiële lasten negatieve gevolgen hadden voor het eindresultaat van de Air France-groep, hetgeen in 1990 een eerste verlies van 717,2 miljoen Ffr. opleverde. Om deze situatie het hoofd te bieden en haar financiële structuur en kosten aan te passen aan de nieuwe economische context, die werd gekenmerkt door een ernstige recessie na de Golfcrisis, meer concurrentie, met name op de Noordatlantische routes, en het liberaliseringsproces in de Gemeenschap, startte de Air France-groep in september 1991 een strategisch plan (Cap'93).

Dit plan behelsde een vermindering van het aantal arbeidsplaatsen met 3 500 in de periode 1991-1993 en een eerste nieuwe financiering van de luchtvaartmaatschappij met 5,8 miljard Ffr in drie tranches (kapitaalverhoging en twee obligatie-emissies). In twee beschikkingen (november 1991 en juli 1992 — zaken N 653/91 en N 291/91) toetste de Commissie deze kapitaalinjecties aan de Verdragsregels inzake steunmaatregelen van de Staten. Bij deze beschikkingen hield de Commissie rekening met de financiële problemen van de Air France-groep en met de structuurverzwakking van de luchtvaartmaatschappij in de periode 1988-1991. Op dat ogenblik ging de Commissie er evenwel van uit dat de luchtvaartmaatschappij met een tijdelijke crisis kampte en dat de vooruitzichten op lange termijn en de totale structuur van de Air France-groep, ondanks enkele kortetermijnproblemen, vrij goed leken. De financiële injecties werden daarom aangemerkt als normale financiële transacties en niet als overheidssteun. In oktober 1992 stelde de Raad van Bestuur van de Air France-groep vanwege de verdere verslechtering van de financiële situatie en resultaten van de onderneming een tweede herstructureringsplan vast (het „Plan de retour à l'équilibre", hierna „PRE 1" genoemd). Het PRE 1 had tot doel de cash flow van de Air France-groep met drie miljard Ffr. per jaar te verhogen door middel van een aantal maatregelen om de exploitatiekosten te verlagen, waaronder een geplande vermindering van het aantal banen met nog eens 1 500. In de eerste maanden van 1993 werd duidelijk dat het PRE 1 niet in staat was om de situatie van de Air France-groep te herstellen, zodat de onderneming verliezen bleef lijden en haar marktaandeel verder zag verkleinen. Daarom werd afgestapt van het PRE 1. In september 1993 lanceerde de Raad van Bestuur van de Air France-groep een derde herstructureringsplan (het PRE 2), dat voorzag in een vermindering van 4 000 banen en de afschaffing van een aantal routes. Het PRE 2 had tot doel de cash flow te verbeteren met 3,4 miljard Ffr. in 1994 en 5,1 miljard Ffr. vanaf 1995. Het PRE 2 werd verworpen door de vakbonden die eind oktober 1993 in staking gingen. De nieuwe Raad van Bestuur van de Air France-groep trok daarop PRE 2 in en stelde het Projet op, nadat het personeel in een enquête was gevraagd om ideeën voor de herstructurering van de Air France-groep.

Momenteel heeft de Air France-groep te kampen met een zeer ernstige financiële en economische crisis. Voor de vierde achtereenvolgende maal werd het jaar met een negatief resultaat afgesloten : in 1993 bedroeg het tekort blijkens de op 17 juni 1994 verschenen jaarrekening 8,4 miljard Ffr. (waarvan 6,7 miljard Ffr. voor rekening van CNAF), na een verlies van 3,2 miljard Ffr. in 1992. De afgelopen drie jaar is de situatie van de Air France-groep voortdurend verslechterd, met een absoluut dieptepunt in 1993 toen het exploitatieverlies van de luchtvaartmaatschappij 3,3 miljard Ffr. bedroeg, na een winst van 213 miljoen Ffr. en een verlies van 1,5 miljard Ffr. in 1991, respectievelijk 1992. In 1993 waren de bedrijfsverliezen van CNAF (3,6 miljard Ffr.) met 295 % gestegen ten opzichte van 1992 (918 miljoen Ffr.). De cash flow van de luchtvaartmaatschappij is voortdurend afgenomen, terwijl de netto financiële lasten sterk zijn gestegen. De recente financiële resultaten van de Air France-groep zijn slechter dan die van haar belangrijkste concurrenten.

De geaccumuleerde verliezen van de Air France-groep, die het gevolg zijn van slechte bedrijfsresultaten en de zware financiële lasten, hebben het eigen vermogen van de groep uitgehold. De schuldenpositie van de groep in 1992, na de nieuwe financiering in het kader van het herstructureringsplan, was nog steeds onvoldoende. De solvabiliteitscoëfficiënt van de groep (verhouding totale schulden/eigen kapitaal, voorzieningen uitgezonderd) was

in 1992 iets slechter dan die van de belangrijkste concurrenten die geen vergelijkbare financieringsprogramma's uitvoerden.

De kloof tussen de Air France-groep en haar concurrenten is toegenomen als gevolg van de slechte resultaten van 1993, die ernstige gevolgen hadden voor haar eigen kapitaal.

Afgezien van de zware financiële lasten zijn de slechte resultaten van de Air France-groep vooral het gevolg van haar lage produktiviteit en hoge exploitatiekosten.

Dankzij de herstructureringen, met name de inkrimping van het personeel (in totaal heeft de Air France-groep het aantal medewerkers in de periode 1991-1993 met 4 000 verminderd), heeft de groep haar produktiviteit in 1993 verhoogd : de verhouding beschikbare zitplaatskilometer/werknemer bedroeg 1 590 voor de luchtvaartonderneming en 1 617 voor de groep. Desondanks heeft de Air France-groep nog steeds te veel personeel, zodat een sterke vermindering van het aantal medewerkers onontkoombaar lijkt om de produktiviteitsniveaus van de concurrenten, die reeds omvangrijke programma's hebben opgezet om de kosten te verlagen (bijvoorbeeld Lufthansa), te evenaren.

Een andere factor die de bedrijfsresultaten van de groep nadelig beïnvloedt, is de samenstelling van de vloot. De vloot bestaat uit te veel verschillende vliegtuigtypes (CNAF heeft 24 soorten toestellen in gebruik) en dit is een van de redenen waarom de exploitatiekosten van de luchtvaartmaatschappij zo hoog zijn (bijvoorbeeld hoge onderhoudskosten als gevolg van de verschillende onderdelen en verschillende kwalificaties van het vliegend personeel en het grondpersoneel). Op 31 december 1993 telde de vloot van de groep 208 vliegtuigen (de actieve vloot van CNAF bestond uit 145 toestellen). De gemiddelde leeftijd van de vloot is 8,6 jaar en het aantal vliegtuigen dat onder hoofdstuk II valt (47) is vrij gering. De lage leeftijd van de vloot is vooral het gevolg van de investeringen en moderniseringen in het kader van het herstructureringsplan Cap'93.

Het Projet is een document dat door Air France is opgesteld op basis van een rapport van Lazard Frères et Cie (hierna de „consultants" genoemd). De consultants hebben de financiële coherentie van de veronderstellingen van het scenario 1994-1996 onderzocht. Bovendien hebben zij op basis van de door CNAF verstrekte gegevens (prognoses van inkomsten en uitgaven) voor de herstructureringsperiode het bedrag vastgesteld van de nieuwe financiering die nodig is om de financiële structuur en de rentabiliteit van CNAF te herstellen.

Het doel van het Projet is „van Air France een echt bedrijf te maken". Deze doelstelling moet worden gerealiseerd in de periode van 1 januari 1994 tot en met 31 december 1996. Eind 1996 dienen het financiële evenwicht en de rentabiliteit van CNAF te zijn hersteld. Volgens de prognoses van het plan zou de produktiviteit van Air France in de herstructureringsperiode met 30 % moeten toenemen. Het plan heeft alleen betrekking op CNAF en gaat voorbij aan alle implicaties van de herstructureringsmaatregelen voor de groep. Bovendien zal volgens de kennisgeving de kapitaalinjectie alleen ten goede komen aan CNAF en niet aan de andere ondernemingen van de groep.

Het plan bevat met name de volgende kernpunten :

A. *Verlaging van kosten en financiële uitgaven*

1. Verlaging van investeringen

Het aantal nieuwe vliegtuigen dat in de herstructureringsperiode moet worden geleverd is teruggebracht van 22 naar 17 ; de corresponderende investering in de vloot is met 11,5 miljard Ffr. ongeveer 21 % lager dan oorspronkelijk gepland. Het ligt in de bedoeling om 34 oude vliegtuigen, die momenteel opgeslagen zijn, te verkopen. De totale omvang van de vloot zal zodoende worden teruggebracht van 166 vliegtuigen begin 1994 naar 149 eind 1996. De actieve vloot (145 vliegtuigen op 31 december 1993) wordt met slechts één vliegtuig uitgebreid ; het aantal stoelen wordt iets verminderd.

2. Verlaging van bedrijfskosten en maatregelen om de produktiviteit te verhogen

CNAF is van plan haar bedrijfsaankopen, die in 1993 (afgezien van brandstof) 13 miljard Ffr. beliepen, in de herstructureringsperiode met 2 miljard Ffr. te verlagen.

Er zullen ongeveer 5 000 personeelsleden verdwijnen (3 700 man grondpersoneel en 1 300 man vliegend personeel) door vrijwillige afvloeiing (van 39 956 eind 1993 naar 35 000 eind 1996). De lonen zullen gedurende de herstructureringsperiode worden bevroren, maar deze maatregel kan opnieuw worden bekeken als de inflatie hoger is dan verwacht (2,2 % in 1994, 2,5 % in 1995, 2,9 % in 1996) of als positieve financiële resultaten worden geboekt. De bevorderingen zullen in 1994 worden geblokkeerd en de daaropvolgende twee jaar afhankelijk zijn van de situatie van de onderneming. De onderneming verwacht met deze maatregelen jaarlijks 3 miljard Ffr. te besparen. Bovendien zal zij maatregelen treffen om de arbeidstijd beter te benutten (reorganisatie van de onderneming in onafhankelijke profit centers, zie onder ; decentralisatie van de besluitvorming) en de arbeidstijd verhogen tot het wettelijk maximum. Van deze maatregelen wordt een produktiviteitsverhoging van ongeveer 12 % verwacht.

3. Verlaging van de financiële lasten.

Als gevolg van de timing en de omvang van de kapitaalverhoging zullen de financieringskosten sterk worden verlaagd (van 3,2 miljard Ffr. in 1993 naar 1,8 miljard Ffr. in 1996).

B. *Ander produktconcept en beter gebruik van de middelen.*

1. Marketing-initiatieven

Om in te spelen op de wensen van de consument, die prijsbewuster is geworden, zal CNAF haar diensten vereenvoudigen en flexibeler maken. Zo zal zij nieuwe produkten (Euroconcept en Première Club) aanbieden voor de vluchten over korte en lange afstand.

2. Vloot-, programma- en opbrengstmanagement

CNAF zal haar vloot rationaliseren door het aantal vliegtuigtypes te verkleinen (zes vliegtuigtypes of versies zullen uit de actieve vloot worden genomen).

CNAF zal haar programma stabieler maken ; op elke lange-afstandsroute zal slechts één vliegtuigtype nodig zijn en de aan elk regionaal profit center (zie onder) toegewezen vloot zal homogener worden ; de in het netwerk gehandhaafde routes moeten een bepaalde minimumfrequentie bereiken ; het aantal vluchten met meerdere stops zal worden verlaagd. Deze maatregelen zullen leiden tot een verlaging van de exploitatiekosten en tot een verhoging van de gemiddelde dagelijkse inzet van vloot en personeel.

CNAF zal haar netwerk vereenvoudigen. Zij verwacht een relatief geringe groei binnen haar Europese netwerk. Zij zal de frequenties op de winstgevende routes verhogen, lange-afstandsroutes ontwikkelen (met name Oost-Europa, waar CNAF zal streven naar een minimumaantal vluchten per dag), marginale routes afschaffen en zich concentreren op de routes met goede groeivooruitzichten.

De onderneming zal een systeem voor performance yield management gebruiken om de inkomsten en bezettingsgraden, en zodoende de winsten, te verhogen.

C. *Reorganisatie van de onderneming*

CNAF wordt geherstructureerd in elf exploitatiecentra die verantwoordelijk zullen zijn voor hun eigen financiële resultaten. De luchtvervoeractiviteiten worden in het najaar van 1994 ondergebracht in zes exploitatiecentra : één centrum voor vracht en vijf centra voor verschillende geografische gebieden voor het reizigersverkeer : Europa en middellange afstanden, Afrika en het Midden-Oosten, Noord- en Zuid-Amerika, Azië-Stille Oceaan, Caribisch gebied-Indische Oceaan. Elk centrum krijgt zijn eigen activa en is verantwoordelijk voor zijn eigen produktie-, commerciële en managementactiviteiten. De overige centra zullen zich bezig houden met activiteiten die samenhangen met het luchtvervoer : verkoop, onderhoud (twee centa), computers en telecommunicatie, de vliegvelden van Parijs (Charles de Gaulle en Orly). De financiële transacties tussen de centra zullen plaatsvinden op basis van interne prijzen die eenmaal per jaar worden overeengekomen.

D. *Deelneming van werknemers*

CNAF zal haar werknemers gratis aandelen verstrekken, zodat zij hun aandelenbezit kunnen vergroten als compensatie voor de vrijwillig verlaagde lonen.

De uitvoering van het plan zal worden gefinancierd door de kapitaalverhoging en de verkoop van activa die niet tot de kernactiviteiten behoren. CNAF verwacht met deze verkopen ongeveer 7 miljard Ffr. binnen te halen. Wat de materiële activa betreft, zal CNAF in de eerste plaats een aantal vliegtuigen van de hand doen ; de verkleining van de vloot met 17 vliegtuigen zal worden gerealiseerd via acquisities, verkopen en het aflopen van huurovereenkomsten. De verkoop van vliegtuigen zal 4,1 miljard Ffr. opleveren. Behalve de vliegtuigen zal CNAF onder meer reserveonderdelen (1,2 miljard Ffr.), een gebouw (0,4 miljard Ffr.) en de hotelketen Méridien verkopen.

*

De Franse Regering heeft de Commissie in kennis gesteld van haar voornemen om als meerderheidsaandeelhouder van de luchtvaartonderneming het aandelenkapitaal van CNAF te verhogen met 20 miljard Ffr. De Franse autoriteiten deelden het volgende mee :

— De kapitaalverhoging wordt uitgevoerd in drie tranches : 10 miljard Ffr. in 1994, 5 miljard Ffr. in 1995 en 5 miljard Ffr. in 1996. De eerste kapitaalverhoging vindt plaats zodra de vakbonden en de onderneming overeenstemming hebben bereikt over het Projet. De betaling van de beide andere tranches wordt gekoppeld aan de voorwaarde dat de herstructureringsmaatregelen daadwerkelijk worden uitgevoerd.

— De kapitaalverhoging komt alleen aan CNAF ten goede en niet aan de andere ondernemingen van de groep.

— Deze kapitaalinjectie is de laatste die wordt gegeven om de situatie van de luchtvaartonderneming te herstellen. De kapitaalinjectie wordt uitgevoerd met het oog op de eventuele toekomstige opening van het kapitaal van CNAF (die op de lijst van te privatiseren Franse ondernemingen staat) voor particuliere investeerders.

— Als de Commissie de kapitaalinjectie beschouwt als steun volgens artikel 92, lid 1, van het Verdrag, kan voor deze maatregel wellicht een uitzondering krachtens artikel 92, lid 3, onder c), van het Verdrag worden gemaakt als zijnde een steunmaatregel om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid te vergemakkelijken. De Franse Regering voert aan dat de steun is gekoppeld aan het Projet, dat tot doel heeft de economische en financiële balans van de luchtvaartonderneming binnen de herstructureringsperiode te herstellen. De steun heeft geen

ongunstige gevolgen voor de handelsvoorwaarden in een mate die in strijd is met het gemeenschappelijk belang. De omvang en het tijdstip van de nieuwe financiering zijn door de Franse Regering vastgesteld op basis van de conclusies van de consultants. De nieuwe financiering zal de schulden van de luchtvaartonderneming zo verkleinen dat het financiële evenwicht wordt hersteld. De steun zal de capaciteit van CNAF niet vergroten ten koste van haar concurrenten. Tijdens de herstructureringsperiode zal de actieve vloot met één vliegtuig worden uitgebreid en zal het totale aantal stoelen iets dalen. De verhoging van de capaciteit met 8,3 % (uitgedrukt in ASK) tijdens de herstructureringsperiode zal worden bereikt door de vloot beter te gebruiken. Het aanbod op middellange-afstandsroutes, waartoe ook de communautaire markt behoort, zal slechts met 2,8 % toenemen en de werkelijke groei in het aanbod zal betrekking hebben op het lange-afstandsverkeer (10,2 %). Gezien de verwachte toename van het verkeer (ongeveer 5,5 % per jaar wereldwijd en 5 % per jaar in Europa) zal het marktaandeel van CNAF verminderen. Anderzijds zou ontbinding van CNAF gevolgen hebben die in strijd zijn met het gemeenschappelijk belang, omdat hierdoor de concurrentie op de Europese markt voor het luchtvervoer zou verminderen en de positie van de Europese burgerluchtvaart ten opzichte van de Amerikaanse en Aziatische zou verzwakken. De ontbinding van CNAF zou rampzalige gevolgen hebben voor de werkgelegenheid in een periode waarin de Europese Unie ernstig wordt getroffen door werkloosheid.

III

De Commissie heeft de procedure van artikel 93, lid 2, ingeleid, omdat zij twijfels heeft over de volgende punten :

1. De steun en het Projet gelden uitsluitend CNAF, terwijl de economische realiteit een herstructureringsplan noodzakelijk maakt dat rekening houdt met de economische situatie en vooruitzichten voor de gehele groep. De Commissie diende de effecten van de steun en het Projet zowel op de resultaten van CNAF als op die van de groep in haar geheel te onderzoeken, teneinde na te gaan of het Projet toereikend is om de levensvatbaarheid te herstellen.

2. Zullen het Projet en de sectoriële uitvoering ervan, inclusief de sociale maatregelen, wel effectief zijn ?

3. Heeft de steun niet een negatief effect op de voorwaarden voor het handelsverkeer op de routes waarop de tot de Air France-groep behorende luchtvaartmaatschappijen met andere Europese maatschappijen concurreren ?

4. Staat de steun wel in verhouding tot de door de herstructurering gestelde eisen en leidt hij niet tot overkapitalisatie ? Daarom moest de Commissie de aard (aandeel of schuldvordering) van een aantal door de groep uitgegeven effecten (TSDI, ORA en TSIP) analyseren en beoordelen.

5. Is het de laatste keer dat steun wordt verleend aan de groep en wordt deze niet gebruikt voor de verwerving van aandelen in andere Europese luchtvaartmaatschappijen ?

6. Zal de Franse Regering zich onthouden van inmenging in het management van de groep om andere dan commerciële redenen ?

IV

Wat de door derden ingediende reacties betreft, is het opmerkelijk dat in niet één ervan het steunkarakter van de voorgenomen kapitaalinjectie ten gunste van de Air France-groep wordt betwist. De meeste partijen delen de twijfels van de Commissie over de toepasselijkheid van artikel 92, lid 3, onder c), van het Verdrag en artikel 61, lid 3, onder c), van de EER-Overeenkomst op de steunmaatregel in kwestie. De belangrijkste door de derde partijen naar voren gebrachte punten kunnen als volgt worden samengevat :

— De steun wordt niet aan CNAF alleen verleend maar aan de groep, die deze naar haar dochterondernemingen zou kunnen doorsluizen. Een eventuele scheiding tussen CNAF en Air Inter en Air Charter zou kunstmatig zijn, aangezien de bedrijven van de groep hun commerciële strategie nog steeds op elkaar zouden kunnen afstemmen.

— De Franse autoriteiten hebben onvoldoende informatie gegeven over het Projet, met name wat het toekomstige netwerk betreft.

— Met het Projet kan de levensvatbaarheid niet binnen drie jaar worden hersteld, gelet op de voorgestelde verlaging van de kosten (met name van personeel) en de investeringen tegen de achtergrond van de voortdurende herstructureringen door de concurrenten van Air France. Hoe dan ook zou het de groep onmogelijk worden gemaakt te reorganiseren door de constante inmenging van de Franse overheid in het management van het bedrijf.

— De steun staat niet in verhouding tot de behoeften van de herstructurering en zal leiden tot overkapitalisatie van de groep, die daarmee een enorme voorsprong krijgt op haar concurrenten. Bovendien heeft de groep een dermate hoog bedrag aan steun in het geheel niet nodig, omdat zij de herstructurering zou kunnen financieren uit de afstoting van niet-kernactiviteiten (bijv. Meridien en Servair) of door de verlaging van haar aandeel in andere bedrijven (bijv. Sabena), door uitstel van de investeringen in de vloot of door de beëindiging van de exploitatie van niet-rendabele routes.

— Er is niet voldaan aan de uitzonderingsbepalingen van artikel 92, lid 3, onder c), aangezien de beoordeling van de verenigbaarheid van de steun met de gemeenschappelijke markt vanuit het standpunt van de Gemeenschap moet plaatsvinden. De Commissie dient rekening te houden met de ontwikkeling van de sector in zijn geheel en niet alleen met de toekomst van de ontvanger van de steun.

— De steun zal een ontwrichtende werking hebben op de concurrentie en de voorwaarden voor het handelsverkeer beïnvloeden op een wijze die afbreuk doet aan het gemeenschappelijk belang, doordat de moeilijkheden van de Air France-groep worden overgedragen op haar concurrenten. De Franse Regering zou de Air France-groep geen voorkeursbehandeling mogen geven en zou zich moeten onthouden van discriminatie jegens de concurrenten van deze groep, met name waar het gaat om multidesignation en de toegang tot luchthavenfaciliteiten (bijv. de toegang tot Orly-West). De Air France-groep zou zich moeten onthouden van capaciteitsverhoging en vaststelling van tarieven die lager zijn dan de kosten. Bovendien zou de capaciteit van de Air France-groep op bepaalde, door hevige concurrentie gekenmerkte routes binnen Europa en enkele niet-Europese verbindingen (bijv. Frans West-Indië) moeten worden beperkt en zou de groep zich niet als prijsleider mogen profileren. Tenslotte zou de Franse binnenlandse markt moeten worden opgesteld voor concurrentie, met name ingevolge de twee beschikkingen van de Commissie van 27 april 1994 met betrekking tot de toegang tot de luchthaven Parijs-Orly.

— Mocht de Commissie de steunmaatregel als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt beschouwen, dan moet het de Air France-groep onmogelijk worden gemaakt om een aandeel in andere luchtvaartmaatschappijen te verwerven en moet het de laatste keer zijn dat de groep steun krijgt.

— De Commissie zou de „commerciële redenen" moeten omschrijven, op grond waarvan de Franse overheid zich met het beheer mag bemoeien.

— Strikt toezicht is noodzakelijk en de betaling van de achtereenvolgende tranches van de staatssteun moet afhankelijk worden gesteld van het bereiken van bepaalde doelstellingen.

V

De antwoorden van de Franse autoriteiten op de brief van de Commissie waarbij zij op de hoogte werden gesteld van de inleiding van de procedure van artikel 93, lid 2, hebben hoofdzakelijk betrekking op het Projet en de beoogde herkapitalisatie van CNAF. Bij schrijven van 14 juli 1994 werden door de Franse Regering onderstaande toelichtingen en toezeggingen ingediend.

De door de Franse autoriteiten in die brief gedane toezeggingen betreffen Air France. Onder Air France wordt verstaan de „Compagnie Nationale Air France", alsmede alle door haar voor meer dan 50 % gecontroleerde ondernemingen met uitzondering van Air Inter.

1. De Franse autoriteiten garanderen dat het totale steunbedrag uitsluitend ten goede komt aan Air France. Om te voorkomen dat de steun geheel of gedeeltelijk aan Air Inter wordt overgedragen, zal uiterlijk op 31 december 1994 een nieuwe holding worden opgericht die een meerderheidsbelang krijgt in de ondernemingen Air France en Air Inter. De regering garandeert bovendien dat tussen de ondernemingen van de groep zowel voor als na de feitelijke oprichting van de holding geen enkel financiële transactie plaatsvindt die niet past binnen een normale zakelijke relatie. Zo zullen voor de verlening van diensten en het beschikbaar stellen van goederen tussen de ondernemingen onderling (bijv. onderhoud, luchthavenassistentie, computerreserveringssystemen en andere automatiseringsdiensten, vertegenwoordiging in het buitenland, enz.) de op de markt gangbare tarieven in rekening worden gebracht; in geen geval zal Air France preferentiële tarieven hanteren voor Air Inter.

2. De Franse Regering bevestigt haar voornemen Air France te privatiseren. Het privatiseringsproces zal worden gestart zodra de financieel-economische situatie van het bedrijf weer gezond is, overeenkomstig het herstructureringsplan. Het besluit tot feitelijke overgang van Air France van de openbare naar de particuliere sector zal worden genomen mede op basis van de situatie op de financiële markten, zodat de verkoop van de activa niet ten koste gaat van de schatkist.

3. De Franse Regering wijst de Commissie erop dat het op basis van de sinds 11 april ondernomen activiteiten ter vaststelling van de wijze van uitvoering van het Projet pour l'Entreprise en de resultaten van het overleg met de bonden van het personeel (grondpersoneel en vliegend personeel) mogelijk is het herstructureringsplan in zijn totaliteit uit te voeren.

   Er zij in het bijzonder op gewezen dat de raamovereenkomst die op 31 maart 1994 door zes vakbonden werd ondertekend, op 6 april 1994 gevolgd door een zevende, op 9 juni 1994 tevens de instemming kreeg van de drie beroepsorganisaties van het cockpitpersoneel.

   In dit verband bevestigt de Franse Regering dat Air France blijft streven naar de volledige uitvoering van het Projet pour l'Entreprise, als medegedeeld aan de Commissie op 18 maart 1994, in het bijzonder wat betreft de produktiviteitsdoelstellingen, uitgedrukt in de ERPK/werknemer (Equivalent Revenue Passenger Kilometre per werknemer), van het herstructureringsplan :

   1994 : 1 556 200 ERPK/werknemer

   1995 : 1 725 500 ERPK/Werknemer

   1996 : 1 829 200 ERPK/werknemer

Voorts verbinden de Franse autoriteiten zich ertoe :

4. zich ten opzichte van Air France als een gewoon aandeelhouder te zullen gedragen, te zullen toestaan dat het bedrijf uitsluitend op basis van zakelijke principes wordt geleid en zich niet te zullen inmengen in de bedrijfsvoering om andere redenen dan die welke voortvloeien uit de status van gewoon aandeelhouder ;

5. Air France gedurende de tenuitvoerlegging van het herstructureringsplan niet opnieuw een bijdrage, noch enige andere vorm van steun te zullen verlenen (onverminderd artikel 4 van Verordening (EEG) nr. 2408/92 met betrekking tot de eventuele vergoeding bij oplegging van een openbare dienstverplichting) ;

6. ervoor te zullen zorgen dat de steun gedurende de uitvoering van het herstructureringsprogramma uitsluitend door Air France zal worden aangewend voor de herstructurering van het eigen bedrijf en niet voor de verwerving van nieuwe aandelen in andere luchtvaartondernemingen ;

7. de storting van de tweede en derde tranche van de kapitaalverhoging afhankelijk te zullen stellen van de daadwerkelijke tenuitvoerlegging van het Projet pour l'Entreprise en de ervan verwachte resultaten (in het bijzonder wat betreft de bedrijfsresultaten en de produktiviteit uitgedrukt in ERPK/werknemer) ;

8. aan de Commissie verslag te zullen uitbrengen over de voortgang van het herstructureringsplan en de financieel-economische situatie van Air France ; de verslagen zullen ten minste acht weken voor de storting van de tweede en derde tranche van de steun in 1995 en 1996 worden ingediend ;

9. ermee akkoord te zullen gaan dat de Commissie, indien zij dit nodig acht, door onafhankelijke consultants die door de Commissie in overleg met de Franse Regering worden gekozen, laat nagaan of het plan op de juiste wijze wordt uitgevoerd en of voldaan wordt aan de aan de steun verbonden voorwaarden ;

10. ervoor te zullen zorgen dat de vloot van Air France tijdens de uitvoering van het herstructureringsplan niet meer dan 146 vliegtuigen omvat ;

11. ervoor te zorgen dat het aanbod van Air France tijdens de uitvoering van het herstructureringsplan wordt bevroren op het niveau van 1993 voor de volgende routes :

— Parijs — alle bestemmingen binnen de Europese Economische Ruimte (7 045 miljoen ASK) ;

— overige Franse steden — alle bestemmingen binnen de Europese Economische Ruimte (1 413,4 miljoen ASK) ;

dit aanbod zou met 2,7 % per jaar kunnen worden verhoogd, behalve indien het groeitempo van de corresponderende markten lager ligt ; indien de jaarlijkse groei meer dan 5 % bedraagt, mag het aanbod worden verruimd met 2,7 % plus het groeipercentage verminderd met 5 % ;

12. ervoor te zullen zorgen dat Air France tijdens de uitvoering van het herstructureringsplan voor een vergelijkbaar aanbod geen lagere tarieven hanteert dan haar concurrenten voor de door haar geëxploiteerde routes binnen de Europese Economische Ruimte ;

13. Air France geen voorkeursbehandeling te zullen geven bij de verlening van concessies ;

14. ervoor te zullen zorgen dat Air France tijdens de uitvoering van het herstructureringsplan niet meer regelmatige verbindingen tussen Frankrijk en andere landen van de Europese Economische Ruimte exploiteert dan in 1993 (89 lijnen) ;

15. tijdens de uitvoering van het herstructureringsplan het aanbod van Air Charter te zullen bevriezen op het niveau van 1993 (3047 stoelen en 17 vliegtuigen), zij het met behoud van de mogelijkheid van een jaarlijkse toename die gelijke tred houdt met de groei van de markt ;

16. ervoor te zullen zorgen dat de tarieven voor de beschikbaarstelling van zaken en de verlening van diensten door Air France aan Air Charter de op de markt gangbare tarieven weerspiegelen ;

17. ervoor te zullen zorgen dat Air France nog voor het einde van het jaar haar aandeel in de hotelketen Méridien tegen voor haar zo gunstig mogelijke financiële, commerciële en juridische voorwaarden van de hand doet.

Bij schrijven van 18 juli 1994 deed de Franse Regering nog de volgende twee toezeggingen :

18. „De Franse Regering zal doorgaan met de wijziging, op zo kort mogelijke termijn en in overleg met de onderneming Aéroports de Paris, van de regels voor de distributie van het luchtverkeer op de Parijse luchthavens op een wijze die strookt met de beschikking van de Commissie van 27 april 1994 met betrekking tot de liberalisering van de route Orly-London.

19. De Franse Regering zal erop toezien dat de noodzakelijke modernisering van beide terminals van het vliegveld Orly door de onderneming Aéroports de Paris, noch de eventuele verzadiging van een van beide terminals een concurrentievervalsend effect zal hebben voor de luchtvaartmaatschappijen die van Orly gebruik maken."

VI

Artikel 92, lid 1, van het Verdrag en artikel 61, lid 1, van de EER-Overeenkomst bepalen dat steunmaatregelen van de Staten, of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde produkties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar zijn met de gemeenschappelijke markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de Lid-Staten of de Overeenkomstsluitende Partijen ongunstig beïnvloedt.

In het Verdrag van Rome en de EER-Overeenkomst zijn de principes neergelegd van neutraliteit ten opzichte van de regeling van het eigendomsrecht in de Lid-Staten (artikel 222 van het Verdrag en artikel 125 van de Overeenkomst) en van de gelijkheid van publiekrechtelijke en privaatrechtelijke ondernemingen. Op grond van deze principes mag de Commissie bij een kapitaalinjectie publieke instellingen niet bevoordelen. De Commissie dient financiële injecties in bedrijven aan een onderzoek te onderwerpen om te voorkomen dat de voorschriften omtrent staatssteun van het Verdrag worden geschonden.

Ten einde te bepalen of het om staatssteun gaat, moet de Commissie bij haar beoordeling uitgaan van het „principe van de naar marktcriteria te werk gaande investeerder". Volgens dit principe gaat het niet om staatssteun indien nieuw kapitaal wordt ingebracht onder voorwaarden die ook voor een particulier investeerder onder normale vrije-marktomstandigheden acceptabel zouden zijn (1).

De Commissie is van mening dat het bij de verwerving van aandelen in openbare ondernemingen om overheidssteun gaat „wanneer de financiële positie van de onderneming en met name de structuur en de omvang van de schuldenlast zodanig zijn dat het niet gerechtvaardigd lijkt, binnen een redelijke termijn, te rekenen op een normaal rendement (in dividenden of in waarde) van de geïnvesteerde kapitalen" (2). Wat betreft het principe van de naar marktcriteria te werk gaande investeerder heeft het Hof van Justitie gesteld dat het gedrag van een particulier investeerder, waarmee de handelwijze van een publiek investeerder moet worden vergeleken, toch ten minste moet overeenkomen met dat van een particuliere holding of een particuliere groep ondernemingen met een algemene of sectoriële structuurpolitiek die wordt geleid door het uitzicht op rendement op langere termijn (3). Bij verliesgevende bedrijven zou een dergelijke investeerder op lange termijn zijn beslissing baseren op een samenhangend herstructureringsplan. De Commissie heeft de Franse autoriteiten verzocht om informatie over het verwachte rendement op de investering. De Franse autoriteiten houden staande dat de kapitaalverhoging van CNAF gebaseerd is op een rationele strategie van de meerderheidsaandeelhouder. Vanuit een financieel perspectief zou de kapitaalverhoging een aantrekkelijker alternatief zijn dan de liquidatie van CNAF. De Franse autoriteiten, die rekening houden met de hoge lasten van sociale uitkeringen, de hoge leningen en de lage liquidatiewaarde van CNAF, houden vol dat de kosten bij ontbinding van het bedrijf ongeveer 30 miljard Ffr. zouden bedragen, hoger dus dan de kapitaalinjectie van 20 miljard Ffr.

De Franse autoriteiten hebben geen informatie verstrekt over de basisgegevens en de methode die tot het bedrag van 30 miljard Ffr. hebben geleid. Evenmin hebben zij informatie verschaft waaruit blijkt dat de liquidatiewaarde van de onderneming (d.w.z. de onmiddellijke realisatiewaarde van de activa min de kosten die voortvloeien uit alle relevante wettelijke verplichtingen) werkelijk negatief is of zelfs min 30 miljard Ffr. bedraagt. In dit verband zij erop gewezen dat onder normale commerciële omstandigheden geen van de aandeelhouders bij de liquidatie van een publiekrechtelijke onderneming met beperkte aansprakelijkheid verplicht is meer te betalen dan het geplaatste kapitaal. Hoe het ook zij, de Commissie is van mening dat een rationeel handelende particuliere investeerder gezien de enorme schulden van CNAF, de negatieve cash flow, de aanhoudend hoge verliezen en lage marginale opbrengst in de betrokken sector zelfs op lange termijn geen adequaat rendement op de investering in kwestie zou mogen verwachten. Het is uiterst onwaarschijnlijk dat CNAF, die volgens de financiële vooruitzichten van de consultants voor het eerst in 1996 een positief nettoresultaat ter hoogte van 400 miljoen Ffr. zal boeken, voldoende winst zou kunnen maken om de financiële inspanning van de overheid bevredigend te belonen.

De Commissie beschouwt de aangekondigde kapitaalinjectie in CNAF daarom als staatssteun.

Gelet op de omvang van het Europese netwerk van CNAF en de hevige concurrentie op de meeste CNAF-routes, heeft de steun een concurrentievervalsende werking binnen de EER. Vanwege het internationale karakter van de burgerluchtvaartindustrie beïnvloedt de steun het handelsverkeer tussen de EER-landen.

Op grond van het voorgaande is de Commissie van mening dat de voorgenomen kapitaalinjectie in Air France onder artikel 92, lid 1, van het Verdrag en artikel 61, lid 1, van de Overeenkomst valt.

Bij de huidige structuur van de Air France-groep zou een kapitaalverhoging van de moedermaatschappij (CNAF) moeten worden gezien als steun ten gunste van de gehele groep. Op grond echter van de door de Franse autoriteiten verstrekte informatie over de toekomstige structuur van de

(1) Zie „Mededeling van de Commissie aan de Lid-Staten betreffende de deelneming van overheidsinstanties in het kapitaal van ondernemingen" van 17. 9. 1984, Bulletin EG nr. 9-1984; Hof van Justitie, gevoegde zaken 296/82 en 318/82, Koninkrijk der Nederlanden en Leeuwarder Papierwarenfabriek BV/Commissie (Jurispr. 1985, blz. 809, punt 17 (blz. 823)).

(2) Mededeling aan de Lid-Staten betreffende de deelneming van overheidsinstanties in het kapitaal van ondernemingen, Bull. EG nr. 9/1984.

(3) Zie zaak 305/89, Italië/Commissie, Jurispr. 1991, blz. 1603, punt 24 (blz. 1641).

groep en de toezeggingen die zij heeft gedaan om overdracht van kapitaal naar Air Inter te voorkomen (toezegging nr. 1), beschouwt de Commissie CNAF en haar dochterondernemingen, met inbegrip van Air Charter, als de begunstigden van de steun (zie punt 4 hieronder).

De Commissie vindt de steun aan CNAF evenwel niet verenigbaar met de interne markt overeenkomstig artikel 92, lid 2, van het Verdrag of artikel 61, lid 2, van de Overeenkomst, aangezien de steun aan niet één van de criteria van deze bepalingen beantwoordt.

In artikel 92, lid 3, van het Verdrag en artikel 61, lid 3, van de Overeenkomst worden die steunmaatregelen genoemd die als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kunnen worden beschouwd.

In artikel 92, lid 3, onder a) en c), van het Verdrag en artikel 61, lid 3, onder a) en c), van de Overeenkomst, worden uitzonderingen gemaakt voor steunmaatregelen ter bevordering van de ontwikkeling van bepaalde regio's. De steun aan CNAF komt niet in aanmerking voor de in artikel 92, lid 3, onder a) en c), bedoelde uitzonderingen, voor zover het de regionale steunmaatregelen betreft. De Franse autoriteiten hebben overigens geen regionale argumenten naar voren gebracht ter verdediging van de voorgestelde steunmaatregelen.

Wat artikel 92, lid 3, onder b), van het Verdrag en artikel 61, lid 3, onder b), van de Overeenkomst betreft, zij erop gewezen dat de steunmaatregel in kwestie niet bedoeld is om de verwezenlijking van een belangrijk project van gemeenschappelijk Europees belang te vergemakkelijken, noch om een ernstige storing in de Franse economie op te heffen. Bovendien hebben de Franse autoriteiten zich niet beroepen op deze bepaling.

Wat betreft de uitzondering van artikel 92, lid 3, onder c), van het Verdrag en artikel 61, lid 3, onder c), van de Overeenkomst ten behoeve van de „steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid te vergemakkelijken", acht de Commissie herstructureringssteun tot op zekere hoogte verenigbaar met de gemeenschappelijke markt, mits aan een aantal voorwaarden wordt voldaan (1).

Deze voorwaarden moeten worden gezien in het licht van de twee in artikel 92, lid 3, onder c), van het Verdrag en artikel 61, lid 3, onder c), van de Overeenkomst genoemde principes: de steun moet nodig zijn voor de ontwikkeling van de bedrijvigheid vanuit het standpunt van de Gemeenschap en mag geen dusdanig negatief effect hebben op de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt, dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad (2).

Deze criteria zijn in een sectoriële (luchtvaart)context geïnterpreteerd in Memorandum nr. 2, dat stipuleert dat de Commissie in bepaalde gevallen overeenkomstig artikel 92 mag beslissen dat steun mag worden verleend aan individuele luchtvaartmaatschappijen die in financiële moeilijkheden verkeren, indien aan zekere voorwaarden is voldaan:

a) De steun moet deel uitmaken van een door de Commissie goed te keuren saneringsprogramma voor de luchtvaartmaatschappij, zodat deze binnen afzienbare tijd weer levensvatbaar wordt en zonder verdere steun door het leven kan.

b) Door de steun mogen de moeilijkheden in de betrokken Lid-Staat niet worden verplaatst naar de rest van de Gemeenschap.

c) Dergelijke steun moet zo gestructureerd worden dat deze transparant en controleerbaar is.

De Commissie is nagegaan of aan de voorwaarden van artikel 92, lid 3, onder c), van het Verdrag en artikel 61, lid 3, onder c), van de Overeenkomst is voldaan, zodat kan worden geconcludeerd of de steun verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt:

1. De Commissie heeft de huidige situatie in de burgerluchtvaartindustrie geanalyseerd.

In de eerste helft van 1994 leek de burgerluchtvaartindustrie de economische crisis die begonnen was met de Golfoorlog in de tweede helft van 1990, te hebben overwonnen. Het reizigersvervoer nam in 1992 en 1993 met respectievelijk 14 % en 9 % toe (bron: AEA). Deze krachtige groeitrend werd bevestigd door de resultaten in de eerste maanden van 1994: het reizigersvervoer nam in de maanden januari tot en met mei toe met respectievelijk 9,1 %, 9,9 %, 14,1 %, 5,9 % en 6,1 % ten opzichte van dezelfde maanden van het afgelopen jaar. Hoewel de groei van het reizigersvervoer in april en mei lager lag dan het hoge peil in de eerste drie maanden van 1994, was Europa een van de gebieden waar de groei doorzette (in mei nam het intra-europese luchtverkeer toe met 8,8 % ten opzichte van mei 1993). Ondanks deze positieve resultaten maken sommige Europese luchtvaartmaatschappijen nog steeds verlies. Een van de hoofdoorzaken van deze verliezen is de wereldwijde economische recessie, die de effecten van de Golfcrisis heeft versterkt en enorme consequenties had voor de luchtvaartsector, die uitermate gevoelig is voor veranderingen in het algemene niveau van de economische bedrijvigheid. Veel reizigers die business class reizen, traditioneel een zeer winstgevende sector van activiteit, kiezen voor goedkopere formules, hetgeen bijdraagt tot de slechte financiële resultaten van de luchtvaartmaatschappijen. Nog een factor die een negatieve invloed had op de resultaten van de luchtvaartmaatschappijen vormen de investeringen die tegen het einde van de jaren tachtig op basis van optimistische commerciële scenario's zijn gedaan. De levering van deze vliegtuigen heeft tot overcapaciteit geleid, omdat de groei van de vraag geen gelijke tred hield met de enorme stijging van het aanbod. Voor veel luchtvaartmaatschappijen is de bezettingsgraad nog steeds te laag om een commercieel verantwoorde exploitatie te garanderen. Daarom zijn zij genoodzaakt om zelfs in het winterseizoen kortingen op de tarieven aan te bieden.

(1) Achtste verslag over het mededingingsbeleid, punt 176.
(2) Zie het arrest van het Hof van Justitie van 17 september 1980 in zaak 730/79, Philip Morris, Jurispr. 1980, blz. 2671.

Toch zijn de vooruitzichten voor de Europese luchtvaartindustrie op middellange termijn (1994-1997) tamelijk gunstig. De verwachte jaarlijkse groei van het luchtverkeer ligt rond 6 % (zie het jaarverslag van de IATA over 1993). Op grond van deze gegevens mag worden verwacht dat de overcapaciteit een tijdelijk verschijnsel is dat tegen 1995 verdwenen zal zijn (zie de mededeling van de Commissie „Een betere toekomst voor de burgerluchtvaart in Europa", (COM(94) 218 def., blz. 7). Dit wordt bevestigd door de gestage toename van de bezettingsgraad in de eerste maanden van 1994 (in april en mei 1994 bedroeg de gemiddelde bezettingsgraad respectievelijk 65,2 % en 65,7 %).

Gezien het bovenstaande is de Commissie van mening dat de crisis op de Europese luchtvervoermarkt niet wordt veroorzaakt door structurele overcapaciteit en dat een algemene inkrimping van de capaciteit in de luchtvaartindustrie dan ook niet nodig is.

2. De Commissie heeft de levensvatbaarheid van het Projet beoordeeld.

De onderzochte steunmaatregel is bestemd voor de financiering van het Projet en de herstructurering van de financiële situatie van CNAF. Bij de inleiding van de procedure van artikel 93, lid 2, was de Commissie van mening dat het feit dat het Projet zich uitsluitend richt op de onderneming CNAF, terwijl het de economische situatie en vooruitzichten van de groep als geheel, of in ieder geval van de belangrijkste dochterondernemingen ervan, buiten beschouwing laat, bij de huidige structuur van de Air France-groep een zwakke plek van het Projet is. Daarom had de Commissie gegevens nodig over de strategieën en plannen voor de belangrijkste dochterondernemingen.

In de loop van de procedure stelden de Franse autoriteiten de Commissie ervan in kennis dat zij uiterlijk op 31 december 1994 een holding zullen oprichten die een meerderheidsbelang zal krijgen in de Compagnie Nationale Air France (inclusief dochterondernemingen) enerzijds en Air Inter anderzijds (1). Bovendien zullen alle transacties tussen beide bedrijven tegen marktvoorwaarden plaatsvinden. De Commissie wijst er nadrukkelijk op dat bij deze reorganisatie geen overdracht van overheidsmiddelen mag plaatsvinden in ruil voor de overschrijving van Air Inter-aandelen van CNAF op naam van de holding.

De Franse autoriteiten hebben bovendien duidelijk gemaakt dat Air France binnenkort haar belangrijkste dochterondernemingen (bijv. de hotelketen Méridien) van de hand zal doen als bijdrage aan de financiering van het herstructureringsplan en met het oog op de concentratie op haar kernactiviteit luchtvervoer. Na de specifieke opmerkingen over deze kwestie is de Commissie verheugd over de toezegging van de Franse autoriteiten dat Air France haar aandeel in Méridien uiterlijk op 31 december 1994 zal verkopen tegen voor Air France zo gunstig mogelijke financiële, commerciële en juridische voorwaarden (toezegging nr. 17). Het feit dat de Franse Regering heeft besloten dat Air France Méridien tegen een zo hoog mogelijke prijs zal verkopen, vermindert de noodzaak tot herkapitalisatie van Air France door de Staat.

De Commissie is van mening dat na de voorgenomen verkoopoperaties geen andere activa die niet tot de kernactiviteiten behoren, meer kunnen worden afgesloten om grote geldbedragen vrij te maken.

Wat de investeringen in de vloot betreft, heeft de Commissie kennis genomen van het uitstel van de orders voor nieuwe vliegtuigen. Bovendien zijn de orders al met 21 % teruggebracht en zijn maatregelen genomen om de orders nog verder bij te stellen. Als gevolg hiervan zal de gemiddelde leeftijd van de vloot in de loop van de herstructureringsperiode toenemen van circa 7,9 tot ongeveer 9,3 jaar. Verder uitstel van de investeringen in de vloot zou echter leiden tot een te sterke veroudering van de vloot, hetgeen de concurrentiepositie van Air France zou verslechteren en het succes van de herstructureringsoperatie in gevaar zou brengen.

De door de Franse autoriteiten verstrekte informatie neemt de twijfels weg die de Commissie bij de inleiding van de procedure had. Uit de toekomstige structuur van Air France en de toelichting op de afstoting van de belangrijkste activa die niet tot de kernactiviteiten behoren, blijkt de samenhang van het Projet. Dit rechtvaardigt de toekomststrategie van het bedrijf, die zal worden afgestemd op de oplossing van de problemen waarmee de luchtvaartmaatschappij kampt.

Over de uitvoerbaarheid van het Projet heeft de Commissie het volgende oordeel. Het Projet behelst een aantal maatregelen die gericht zijn op een werkelijke herstructurering van de luchtvaartmaatschappij.

De Commissie waardeert met name de grote moeite die het management van Air France zich heeft getroost om een levensvatbaar plan te ontwikkelen, met name op het sociale vlak. De lonen zullen gedurende de herstructurering worden bevroren en promoties zullen in 1994 en, afhankelijk van de situatie van Air France, mogelijk ook in 1995 en 1996 worden geblokkeerd. De werktijden zullen beter worden benut en worden opgevoerd tot het wettelijk maximum. Air France zal gratis aandelen verstrekken aan haar werknemers, die zo in de gelegenheid zullen worden gesteld hun aandeel in het bedrijf te verhogen in ruil voor een salarisverlaging. Het betrokken personeel heeft het programma bij referendum goedgekeurd. Nu de Franse autoriteiten hebben meegedeeld dat het Projet door de bonden is aanvaard, is de Commissie ervan overtuigd dat de in het Projet beoogde sociale maatregelen kunnen worden vastgesteld en dat het herstructureringsplan over de gehele linie met succes kan worden uitgevoerd.

(1) Hierna worden de Compagnie Nationale Air France en haar dochterondernemingen aangeduid als „Air France".

De kracht van het Projet schuilt stellig in de geplande herstructurering van de luchtvaartmaatschappij (profit centers, stroomlijning van de hiërarchische structuur) die het bedrijf in staat moet stellen zo rationeel mogelijk te functioneren.

Wat de produktiviteit betreft, zal het Projet van Air France in vergelijking met andere Europese luchtvaartmaatschappijen een goede middenmoter maken. De Commissie heeft haar analyse gebaseerd op de efficiency-indicator ERPK/werknemer (Equivalent Revenue Passenger Kilometer per werknemer). De ERPK is een samengesteld cijfer waarin het aantal betalende-reizigerkilometers en betalende-tonkilometers (omgerekend naar een met de reizigersopbrengst vergelijkbare waarde op basis van 1 tonkilometer is gelijk aan 3,5 reizigerkilometers) is verwerkt. Deze samengestelde indicator weerspiegelt beter de totale vraag naar diensten van een luchtvaartmaatschappij, zowel op het gebied van het reizigersvervoer als op dat van het vrachtvervoer, zeker wanneer het vrachtvervoer zo'n belangrijke rol speelt als bij Air France. Ook komen verbeteringen in de zwakke plekken van Air France, zoals de lage bezettingsgraad en de te lage dichtheid van het netwerk, duidelijker tot uitdrukking (hetgeen niet het geval is wanneer de efficiency-indicator zou zijn gebaseerd op het aanbod, uitgedrukt in ASK (available seat kilometer)).

De produktiviteit van Air France zal in de loop van de herstructureringsperiode met 33,3 % toenemen (van 1,372 miljoen ERPK/werknemer in 1993 tot 1,829 miljoen ERPK/werknemer in 1996). De produktiviteit van Air France in 1996 zal daarmee hoger zijn dan die van de zeven andere grote Europese luchtvaartmaatschappijen (Lufthansa, British Airways, KLM, Alitalia, Iberia, SAS en Swissair blijven gemiddeld steken op 1,807 miljoen). Dit is des te opmerkelijker aangezien hun gemiddelde score (1,547 miljoen) in 1993 hoger lag dan het cijfer van Air France (1,372 miljoen).

De Commissie denkt dat bij een geslaagde uitvoering van het Projet de financieel-economische levensvatbaarheid van Air France, de grootste luchtvaartmaatschappij van Frankrijk en een van de drie grootste van Europa, kan worden hersteld. In dit verband zij erop gewezen dat Air France al met succes een begin heeft gemaakt met de uitvoering van het Projet. Eind mei 1994 maakte Air France een brutowinst (EBE) die 10 miljoen Ffr. hoger lag dan verwacht, ofschoon het rendement nog steeds tamelijk laag lag.

De Commissie constateert met tevredenheid dat de Franse Regering heeft toegezegd dat Air France op basis van commerciële principes zal worden geleid (toezegging nr. 4). Dit impliceert dat de Franse Regering zich als meerderheidsaandeelhouder bij haar handelingen zal laten leiden door de zakelijke belangen van Air France. Bovendien zal de Franse Regering zich onthouden van inmenging in de bedrijfsvoering om andere redenen dan die welke verband houden met haar rol als aandeelhouder. Uit die toezegging vloeit voort dat de Franse Regering Air France dient te behandelen als een normale onderneming, in het bijzonder waar het gaat om de verlening van concessies of het gebruik van luchthavenfaciliteiten (zie toezegging nr. 13).

Een echte herstructurering van Air France zal door de verbetering van haar concurrentiepositie bijdragen tot de ontwikkeling van de Europese luchtvaartindustrie en is daarom in het gemeenschappelijk belang (1).

3. De Commissie heeft onderzocht of de steun in verhouding staat tot de noodzakelijke herstructurering.

In het onderhavige geval heeft de Franse Regering de Commissie in kennis gesteld van haar voornemen Air France een kapitaalinjectie te geven van 20 miljard Ffr., te betalen in drie tranches (10 miljard in 1994, en 5 miljard in 1995 en 1996).

In het besluit tot de inleiding van de procedure van artikel 93, lid 2, wijst de Commisie erop dat de steun zou kunnen leiden tot overkapitalisatie van de luchtvaartmaatschappij. De verhouding schulden/eigen kapitaal van Air France is sterk afhankelijk van de wijze waarop een aantal door de onderneming in de periode 1991 tot en met 1993 geëmitteerde effecten wordt ingedeeld. Deze verhouding kan sterk variëren, al naar gelang de effecten in de financiële administratie als aandelenkapitaal of als schuld worden aangemerkt.

Air France heeft de afgelopen vijf jaar de volgende financieringseffecten uitgegeven :

1. ORA (converteerbare obligaties)

December 1991	1 250 000 000 Ffr.
April 1993	749 996 536 Ffr.

De rente bestaat uit een vast gedeelte en een variabel gedeelte dat aan de winst van de onderneming is gekoppeld. De houders hebben het recht om vanaf 1 juni 1993 hun obligaties in te wisselen tegen aandelen. De obligaties worden uiterlijk op 1 januari 2000 op basis van een één-op-één-verhouding in aandelen geconverteerd.

2. TSDI (titres subordonnés à durée indéterminée reconditionnés)

Juni 1989	2 500 000 000 Ffr.
Mei 1992	2 600 000 000 Ffr.

Een deel van de lening wordt geplaatst bij een derde partij („trust"), die houder is van een nulcoupon welke na vijftien jaar dezelfde waarde heeft als het nominale bedrag van de uitstaande leningen. De leners zeggen toe na vijftien jaar de TSDI aan de trust te verkopen. De rentebetalingen op de TSDI houden op na vijftien jaar.

(1) Zie het actieprogramma van de Commissie „Een betere toekomst voor de burgerluchtvaart in Europa", COM(94) 218.

3) TSIP-BSA (titres subordonnés à intérêts progressifs assortis de bons de souscription d'actions)

April 1993 749 355 800 Ffr.

Elk effect is voorzien van een coupon die, wanneer de lener dat wenst, tot 1 januari 2000 op ieder moment kan worden ingewisseld tegen aandelen. Vanaf 1 januari 2000 mag Air France de effecten aflossen. De rente is progressief, hetgeen een snelle terugbetaling van de lenningen na het jaar 2000 moet bevorderen. Bij een verlies van meer dan 30 % van het eigen en quasi-eigen kapitaal kan Air France de betaling van de rente opschorten. In dat geval wordt de betaling van de rente uitgesteld en wordt ook rente op de rente berekend.

Wat betreft de mogelijke overkapitalisatie van Air France en het financiële karakter van de door Air France uitgegeven effecten, heeft de Commissie twee rapporten van Lazard Frères en één rapport van het Cabinet Constantin bestudeerd. In de rapporten van Lazard Frères, waarin het effect van de steun op de financiële ratio's van Air France wordt geanalyseerd, wordt benadrukt dat niet alleen de kapitaalstructuurratio's (ratio de structure financière) in aanmerking moeten worden genomen, maar tevens de capaciteit om schulden af te betalen (ratio de couverture des frais financiers) en het rendement op het geïnvesteerde vermogen (ratio de rentabilité des fonds propres). Uit de kapitaalstructuurratio's blijkt dat Air France in 1996 in vergelijking met efficiënter opererende maatschappijen in deze sector, zoals British Airways, in een meer dan bevredigende situatie zal verkeren. Wanneer rekening wordt gehouden met de opbrengst op aandelenkapitaal en de rentedekkingsratio is het beeld minder gunstig en blijkt de situatie van Air France ongunstiger dan die van British Airways.

De nota van het Cabinet Constantin heeft betrekking op het financiële karakter en de rangregeling van de door Air France uitgegeven ORA, TSDI en TSPI-BSA. Volgens deze consultants is een van de fundamentele voorwaarden voor de indeling van effecten als aandelenkapitaal dat de verplichting tot het betalen van rente bij onvoldoende winst ontbreekt. Geen van de door Air France uitgegeven effecten voldoet vóór de vervaldatum aan deze voorwaarde. Bovendien zijn de TSDI „reconditionnés" (d.w.z. dat Air France de TSDI in het vijftiende jaar na uitgifte terugbetaalt met een nulcoupon die is verkregen met een deel van het geld dat de TSDI heeft opgebracht. Na vijftien jaar kapitalisatie is de waarde van de nulcoupon gelijk aan de nominale waarde van de TSDI). Uit boekhoudkundig oogpunt worden de TSDI jaarlijks afgeschreven en zullen zij na vijftien jaar uit de financiële overzichten van Air France verdwijnen. De TSDI moeten daarom worden beschouwd als een in vijftien jaar aflosbare lening. Anderzijds zullen de TSPI-BSA (op voorwaarde dat de marktsituatie de houder in staat stelt van de BSA gebruik te maken) en de ORA te zijner tijd aandelenkapitaal worden.

Wat de specifieke kenmerken van aandelenkapitaal en leningen betreft, bestaan er tussen de aan aandelenkapitaal verbonden rechten en die welke aan geleend kapitaal verbonden zijn, een aantal fundamentele verschillen. Houders van aandelenkapitaal kunnen delen in de overblijvende winsten van het bedrijf, nadat aan alle verplichtingen (bijvoorbeeld de betaling van rente op leenkapitaal) is voldaan. Ook hebben zij recht op een deel van de resterende middelen van de onderneming bij een eventuele liquidatie, nadat de andere crediteuren zijn betaald. Daarnaast hebben zij stemrecht bij besluiten over het beheer van het bedrijf.

Verstrekkers van leenkapitaal ontvangen op hun lening een vooraf vastgestelde rente (die op enigerlei wijze gerelateerd kan zijn aan de rentabiliteit van een bedrijf). Zij hebben recht op rente, ongeacht of de onderneming voldoende winst maakt. Bovendien hebben zij bij een eventuele liquidatie van de onderneming het recht om te worden terugbetaald vóór de houders van aandelenkapitaal.

Een bewijs ter ondersteuning van de criteria voor de indeling van leenkapitaal kan worden gevonden in artikel 248-8h van het Franse decreet van 23 maart 1967, waarin de beginselen voor de presentatie van kapitaalinstrumenten op geconsolideerde rekeningen zijn neergelegd. In het decreet wordt bepaald dat „kapitaal dat wordt verkregen uit een uitgifte van effecten, die niet voorziet in de mogelijkheid van aflossing op initiatief van de leners, noch in verplichte betaling van rente wanneer geen of onvoldoende winst wordt gemaakt, in de geconsolideerde balans mag worden vermeld bij het eigen vermogen". Uit het tweede element van dit artikel volgt derhalve dat middelen die zijn verkregen met behulp van een instrument dat ook bij het uitblijven van winst recht op rente geeft, niet kunnen worden beschouwd als eigen vermogen (aandelenkapitaal).

Bovendien wordt in artikel 9 van de Vierde Richtlijn betreffende de jaarrekeningen van bepaalde vennootschapsvormen bepaald dat converteerbare leeninstrumenten in de balans afzonderlijk van het eigen vermogen van de onderneming moeten worden vermeld. Converteerbare leningen moeten afzonderlijk onder de post „crediteuren" (F), bij 1-Obligatieleningen, worden opgenomen.

In het licht van het voorafgaande lijken alle emissies van Air France als schuld in plaats van als aandelenkapitaal te mogen worden beschouwd. Omwille van een doorzichtige presentatie van de gegevens in de jaarrekeningen moeten kapitaalinstrumenten worden ingedeeld volgens strikte boekhoudkundige criteria; dit werpt echter niet altijd een helder licht op het in financieel opzicht soms meerduidige karakter van deze instrumenten.

Volgens de criteria van het reeds genoemde artikel 248-8h van het Franse decreet mogen kapitaalinstrumenten niet als eigen vermogen („fonds propres") worden geboekt; de mogelijkheid dat zij als quasi-eigen vermogen („autres fonds propres") worden beschouwd, blijft in het artikel echter buiten beschou-

wing. Artikel 13 van het Franse decreet van 29 november 1983 voorziet in een dergelijke tussenvorm. Teneinde te voorkomen dat deze rubricering van kapitaalinstrumenten tot verwarring met de term aandelenkapitaal leidt, stelt het Comité professionnel de doctrine comptable voor in een dergelijk geval de post „overige schulden met een specifiek karakter" (autres dettes à caractéristiques particulières) of „niet terug te betalen instrumenten" (titres non remboursables et assimilés) te gebruiken.

Vanwege het converteerbare karakter van zowel de ORA als de TSIP-BSA kan niettemin worden gesteld dat deze instrumenten als quasi-eigen vermogen moeten worden beschouwd, aangezien er impliciet van wordt uitgegaan dat de geldgever zijn lening op een gegeven moment zal omwisselen in aandelen. De ORA moeten in een één-op-één-verhouding in aandelen worden geconverteerd. In het geval van de TSIP-BSA heeft de geldgever toegestemd in een lager rentepercentage voor zijn lening, in de verwachting dat de coupon die hem het recht geeft aandelen van Air France-groep tegen een bepaalde koers te verkrijgen, voldoende compensatie voor de lagere rente biedt. Wanneer de geldgever niet van plan zou zijn om van de conversiemogelijkheid te profiteren, had hij niet overwogen om tegen een lagere rente geld uit te lenen.

Wat deze twee instrumenten betreft, is het duidelijk dat de inschrijvers op de ORA-uitgifte zich er volledig van bewust waren dat hun leningen te zijner tijd in aandelen zouden worden omgezet, daar niet was voorzien in terugbetaling van de lening in enige andere vorm. Voor de berekening van de financiële ratio's en met name de schuldratio (eigen vermogen/leningen) dient de ORA dus in feite als quasi-eigen vermogen te worden aangemerkt. In het geval van de TSIP-BSA is de geldgever echter niet verplicht om te converteren, zodat niet zonder meer kan worden gesteld dat hij voornemens is zijn lening in aandelen om te zetten. Op grond hiervan zou de TSIP-BSA dan ook eerder als schuld moeten worden gerubriceerd.

Aangezien de TSDI in het geheel geen conversiemogelijkheid biedt, is dit instrument zonder twijfel leenkapitaal.

Er zij aan herinnerd dat de Commissie in november 1993 de procedure van artikel 93, lid 2, heeft ingeleid met betrekking tot de inschrijving door CDC-P op de uitgifte van ORA en TSIP-BSA door Air France in april 1993 (PB nr. C 334 van 9. 12. 1993).

De Commissie heeft inmiddels besloten dat deze operatie, ten aanzien waarvan niet naar behoren kennisgeving werd gedaan aan de Commissie, moet worden beschouwd als steun aan Air France. Deze steun is onwettig en niet verenigbaar met de gemeenschappelijke markt en de EER-Overeenkomst en dient derhalve te worden terugbetaald.

Ervan uitgaande dat:

— de kapitaalinjectie van CDC-P van 748 miljoen Ffr. aan ORA en 749 miljoen Ffr. aan TSIP-BSA wordt terugbetaald, zodat de corresponderende bedragen als gewone schulden blijven bestaan;

— de resterende ORA van 1 250 000 000 Ffr. worden beschouwd als quasi-eigen vermogen,

vertoont de balans van de Air France groep eind 1996 de volgende structuur:

— Eigen kapitaal 17,4 + 1,25 ORA = 18,65 miljard Ffr.

— Schulden 22,1 − 1,25 ORA = 20,85 miljard Ffr.

— Schuldratio (schuld/eigen vermogen)= 1,12.

Met deze ratio blijft Air France boven het gemiddelde in de burgerluchtvaartsector, waar 1,5 wordt beschouwd als een aanvaardbare schulden/eigen vermogen-ratio (zie „Accounting policies, disclosure and financial trends in the international airline industry", een overzicht van KPMG in samenwerking met de IATA, blz. 26, augustus 1992). De steun buiten beschouwing gelaten, kan Air France zijn financiële situatie in beginsel op drie manieren op eigen kracht verbeteren, namelijk door de vebetering van de efficiency als gevolg waarvan de cash flows zullen toenemen, het uitstellen van vliegtuigorders en de verkoop van activa. Zoals reeds werd vermeld, oordeelt de Commissie positief over de inspanningen voor produktiviteitsverhoging die Air France aan het eind van het herstructureringsproces op het gewenste efficiencyniveau moeten brengen. Orders voor nieuwe vliegtuigen werden al eerder uitgesteld; door verder uitstel zou de gemiddelde leeftijd van de vloot boven de tien jaar komen te liggen, hetgeen te hoog is voor een luchtvaartmaatschappij die streeft naar het herstel van haar concurrentievermogen.

Wat de verkoop van activa betreft, is er slechts een beperkt aantal activa die bij verkoop een aanzienlijke som zouden opbrengen, zoals Méridien, Sabena en Air Inter. De laatste twee zijn van essentieel belang voor de luchtvaartactiviteiten van Air France. De verkoop van de overige activa vormt reeds een onderdeel van het Projet. Die andere activa zijn over het algemeen van geringe omvang en/of verlieslatend; de verkoop daarvan zou niet leiden tot een substantiële vermindering van het steunbedrag. In vergelijking met wat er nodig is om de financiële positie van Air France te saneren en de onderneming weer in goede financiële banen te leiden, is de steun dan ook niet buitensporig hoog. In dit verband moet er ook op worden gewezen dat de burgerluchtvaartsector met smalle marges werkt en kapitaalintensief is. In de gegeven omstandigheden is een schuldratio van 1,12 dan ook niet overdreven voorzichtig. Dit blijkt overigens ook uit het feit dat Air France in 1996 een rentedekkingspercentage (brutowinst vóór afschrijvingen en leasings/interest + operating leases) zal hebben van 2,44, hetgeen het gemiddelde van 2,42 dat de concurrentie in 1993 (SAS, American Airlines, Swissair, Lufthansa, British Airways, KLM en Finnair) behaalde, zeer dicht benadert. De herkapitalisatie verbetert de financiële structuur van Air France dusdanig dat binnen een zekere veiligheidsmarge schulden kunnen worden afgelost en zelfstandig, zonder staatssteun, leningen kunnen worden aangegaan.

In het licht van het voorafgaande is de Commissie ervan overtuigd dat de steun aan Air France noodzakelijk is om het bedrijf in staat te stellen het herstructureringsplan succesvol af te ronden en economisch gezond te worden, en qua omvang in verhouding staat tot deze doelstellingen. Gezien het feit dat de steun in drie tranches zal worden betaald, is de Commissie echter voornemens om per jaar zorgvuldig toe te zien op de uitvoering van het Projet, met name in het licht van de ontwikkeling van de financiële situatie van Air France als gevolg van onder andere de verkoop van activa ; indien nodig kan de Commissie de uit te keren steunbedragen aanpassen om ervoor te zorgen dat het steunvolume in een goede verhouding blijft staan tot de doelstellingen van het Projet.

4. De Commissie heeft onderzocht of de steunmaatregelen het handelsverkeer niet zodanig beïnvloeden dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad.

Bij het inleiden van de procedure verklaarde de Commissie dat zij de gevolgen van de steun voor de concurrentiepositie van Air France op de internationale en binnenlandse routes waarop met andere Europese maatschappijen wordt geconcurreerd, moest onderzoeken. De Commissie was van oordeel dat, gezien de huidige structuur van de groep, steun aan Air France ten goede zou kunnen komen aan de dochterondernemingen (met name Air Inter en Air Charter).

Zoals in het voorafgaande reeds werd opgemerkt, heeft de Franse Regering de toezegging gedaan (toezegging nr. 1) dat de steun alleen ten goede komt aan Air France en dat met het oog daarop een holding zal worden gevormd met een meerderheidsbelang in zowel Air Inter als Air France. Iedere financiële transactie of levering van goederen of diensten tussen de twee dochtermaatschappijen moet zowel vóór als na de oprichting van de holding plaatsvinden onder marktvoorwaarden, terwijl voor Air Inter geen preferentiële tarieven mogen gelden.

De Commissie is van oordeel dat de bezorgdheid over het eventuele wegsijpelen van de steun grotendeels wordt weggenomen door deze toezegging, die het Air France immers onmogelijk maakt om met de steun activiteiten van Air Inter te subsidiëren.

Op grond van de gegevens over de toekomstige structuur van de holding en de toezegging van de Franse instanties op dit punt, heeft de Commissie zich in haar onderzoek naar de effecten van de steun op het handelsverkeer beperkt tot Air France, dat de feitelijke ontvanger van de steun is. De Commissie, die moet onderzoeken of de steunmaatregelen het handelsverkeer niet zodanig beïnvloeden dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad, moet zich ervan vergewissen dat de steun niet wordt gebruikt om tegen lagere prijzen te werken en op die manier overcapaciteit te dumpen, en dat capaciteitsuitbreidingen in ieder geval niet groter zijn dan de groei van de markt rechtvaardigt.

In het kader van de procedure van artikel 93, lid 2, heeft de Franse Regering de volgende toezeggingen gedaan :

— CNAF zal de actieve vloot niet boven de 146 toestellen uitbreiden (toezegging nr. 10) ;

— CNAF zal het aanbod op de routes tussen Parijs en de buitenlandse bestemmingen binnen de EER, en het aanbod op de routes tussen de overige Franse steden en de bestemmingen binnen de EER niet uitbreiden ten opzichte van 1993. Air France mag het jaarlijks aanbod alleen in verhouding met de feitelijke toename van het luchtvervoer uitbreiden, mits deze uitbreiding achterblijft bij de groei van de markt (toezegging nr. 11).

— Air France treedt op de routes binnen de EER niet op als prijsleider (toezegging nr. 12). De Commissie is van oordeel dat Air France op grond van deze toezegging (die inhoudt dat Air France geen tarieven aanbiedt die lager liggen dan de tarieven van de concurrenten voor een vergelijkbaar produkt binnen de EER) binnen de EER niet mag optreden op een manier die normaal in verband wordt gebracht met prijsleiderschap. Dit houdt in dat Air France in de herstructureringsperiode beperkt is in haar verkoopstrategie en geen lagere tarieven mag invoeren dan haar concurrenten. Tegen deze achtergrond moet het „vergelijkbare aanbod" van de concurrenten van Air France ruim worden geïnterpreteerd, met het oog op het karakter van het individuele produkt, de daaraan verbonden voorwaarden en beperkingen, enz.

— Het aantal geregelde verbindingen tussen Frankrijk en de overige EER-landen waarop Air France diensten onderhoudt, zal ten opzichte van 1993 niet toenemen (toezegging nr. 14) ;

— Air Charter breidt haar aanbod ten opzichte van 1993 niet uit, afgezien van een jaarlijkse toename die gelijke tred houdt met de groei van de markt (toezegging nr. 15) ;

— Alle leveringen van goederen en diensten tussen CNAF en Air Charter vinden plaats op basis van marktprijzen (toezegging nr. 16).

De Commissie is van oordeel dat deze toezeggingen voor Air France strenge beperkingen inhouden wat betreft de capaciteit, het aanbod en het prijsbeleid ; deze beperkingen zijn noodzakelijk om te voorkomen dat de steun wordt gebruikt om de problemen van de luchtvaartmaatschappij af te wentelen op de concurrenten. Uit de toezeggingen vloeit voort dat Air France geen agressieve prijsstrategie kan volgen op de routes die de maatschappij binnen de EER exploiteert. In dit verband moet worden opgemerkt dat Air France in de eerste vier maanden van 1994 overeenkomstig het Projet haar aanbod op de Europese markt heeft

verminderd (het aanbod van Air France nam in vergelijking met dezelfde periode in 1993 af met 6,4 %, terwijl het aanbod van de Europese luchtvaartmaatschappijen gemiddeld toenam met 3,8 % ; British Airways en KLM hebben hun aanbod met respectievelijk 5,7 % en 7,3 % uitgebreid). Doordat het aanbod van Air France verhoudingsgewijs achterblijft bij de marktgroei, zal het marktaandeel van Air France binnen de EER afnemen ten gunste van de concurrenten. Zo wordt voorkomen dat de steunmaatregelen het handelsverkeer zodanig beïnvloeden dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad.

Deze conclusies gelden ook voor de charteractiviteiten van Air France. De toezeggingen van de Franse Regering met betrekking tot Air Charter moeten voorkomen dat CNAF door de interne verrekening van prijzen de chartervluchten van de dochtermaatschappij Air Charter subsidieert. In ieder geval vormt de toezegging dat het aanbod van Air Charter in verhouding tot de groei van de markt niet zal toenemen, een tegenwicht voor de mogelijke verstorende invloed van de steunmaatregelen op de concurrentieverhoudingen op de Europese chartermarkt.

Bij het onderzoek van de effecten van de steunmaatregelen in de EER dient de Commissie rekening te houden met de toegenomen liberalisering in de luchtvervoerssector in de EER in het kader van het derde luchtvaartpakket [1].

De Commissie is van oordeel dat de opheffing van de beperkingen die Air France tegen concurrentie beschermen, voldoende compensatie vormt voor het goedkeuren van de steun, die verenigbaar is met het gemeenschappelijk belang overeenkomstig artikel 92, lid 3, onder c, van het Verdrag en artikel 61, lid 3, onder c, van de Overeenkomst [2].

De Commissie moet verifiëren dat de negatieve effecten van de staatssteun niet worden versterkt door de toepassing van exclusieve rechten of een voorkeursbehandeling van de ontvanger van de steun. In dit verband moeten verscheidene problemen aan de orde worden gesteld :

a) Op 17 april 1994 heeft de Commissie bij beschikking vastgesteld dat de regels die momenteel worden toegepast voor de verkeersverdeling voor het Parijse luchthavensysteem, onverenigbaar zijn met het derde luchtvaartpakket [3]. Doordat de meeste communautaire luchtvaartmaatschappijen volgens deze regels geen toegang hebben tot Orly, geniet Air France een concurrentievoordeel. De verkeersverdelingsregels moeten voor het winterseizoen 1994-1995 worden gewijzigd, zodat Air France niet meer kan profiteren van dit concurrentievoordeel, dat de negatieve effecten van de steun op de concurrentieverhoudingen versterkt ten koste van het gemeenschappelijk belang. De Commissie is dan ook verheugd dat de Franse instanties hebben toegezegd de regels voor de distributie van het verkeer voor het Parijse luchthavensysteem overeenkomstig de beschikking van de Commissie van 27 april 1994 zodanig te wijzigen, dat zij niet-discriminerend, objectief en sluitend zijn (toezegging nr. 18).

b) De luchthaven Orly in Parijs bestaat uit twee terminals : Orly-Zuid, dat alleen bestemd is voor internationale vluchten, en Orly-West, voor het binnenlands verkeer. Orly-West is moderner en beter uitgerust voor het binnenlands verkeer dan Orly-Zuid.

In mei 1994 besloot de Franse Regering de verkeersverdelingsregels voor deze twee terminals te wijzigen. Bepaald werd dat met ingang van 1 november 1995 uitsluitend de Air France-groep gebruik zou mogen maken van Orly-West, terwijl de andere maatschappijen, die momenteel van Orly-West gebruik maken, zouden moeten uitwijken naar Orly-Zuid. In verband hiermee zijn werkzaamheden noodzakelijk om Orly-West voor internationaal verkeer, en een gedeelte van Orly-Zuid voor binnenlands verkeer geschikt te maken. Deze voorkeursbehandeling biedt Air France een concurrentievoordeel ten opzichte van haar concurrenten en houdt ernstige nadelen in voor de klanten van andere maatschappijen. De Commissie vreest dat de geplande overplaatsing zal plaatsvinden voordat Orly-Zuid voldoende aan het nieuwe verkeer is aangepast. Bovendien zijn de uitbreidingsmogelijkheden van Orly-Zuid veel beperkter dan die van Orly-West (Orly-Zuid heeft momenteel een capaciteit van tien miljoen reizigers per jaar, terwijl Orly-West een capaciteit heeft van twintig miljoen reizigers per jaar ; in 1993 werd van deze twee terminals door respectievelijk 9,5 miljoen en 15,1 miljoen reizigers gebruik gemaakt). De Franse autoriteiten dienen derhalve de verdeling van de maatschappijen over de twee terminals aan een nieuw onderzoek te onderwerpen, ruim voordat Orly-Zuid de grenzen van zijn capaciteit heeft bereikt.

De Franse Regering komt aan deze vrees tegemoet door de toezegging dat de concurrentieverhoudingen tussen de luchtvaartmaatschappijen die gebruik maken van Orly niet nadelig zullen worden beïnvloed door de aanpassingswerkzaamheden aan de twee terminals van Parijs-Orly of door een eventuele verzadiging van Orly-Zuid. De Commissie gaat ervan uit dat deze toezegging impliceert dat de activiteiten van luchtvaartmaatschappijen op Orly-Zuid, evenals luchtvaartmaatschappijen uit de EER die diensten op Orly willen onderhouden overeenkomstig de gewijzigde verkeersverdelingsregels voor het Parijse luchthavensysteem, niet in hun ontwikkeling zullen worden gehinderd, zeker niet zolang er op Orly-West nog reservecapaciteit beschikbaar is.

[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. 1992, blz. 1, 8 en 15).

[2] Zie beschikking van de Commissie, zaak C-15/94, TAP, nog niet gepubliceerd.

[3] Zie beschikking 94/290/EG van de Commissie, zaak VII/AMA/11/93 — Parijs (Orly) — Londen (PB nr. L 127 van 19. 5. 1994, blz. 22).

c) De meeste bij de procedure betrokken partijen hebben gewezen op de versterking van de voor de concurrentievoorwaarden nadelige gevolgen van de steunmaatregel in verband met het feit dat de binnenlandse markt van Frankrijk gesloten blijft voor concurrentie, met name op de routes Orly-Toulouse en Orly-Marseille.

De Commissie wijst er in dit verband op dat zij op 27 april 1994 heeft besloten (1) dat Frankrijk communautaire luchtvaartmaatschappijen de gelegenheid moeten bieden verkeersrechten uit te oefenen op de routes Parijs (Orly)-Marseille en Parijs (Orly)-Toulouse ; de desbetreffende beschikking dient uiterlijk op 27 oktober 1994 door Frankrijk te worden uitgevoerd. Hoewel deze beschikking door de Franse Regering voor het Hof van Justitie wordt aangevochten, leidt dit op grond van het Verdrag niet tot uitsel van de maatregel. Dit betekent dat Frankrijk uiterlijk op 27 oktober 1994 aan de beschikking moet voldoen en derhalve op grond van Verordening (EEG) nr. 2408/92 verkeersrechten moet toestaan aan alle belanghebbende communautaire luchtvaartmaatschappijen. Wanneer de routes op voornoemde datum niet zijn opengesteld, kan iedere belanghebbende partij bij de bevoegde nationale instanties een beroep doen op de rechtstreekse toepassing van het Gemeenschapsrecht ten einde vervoersrechten op deze vliegroutes te kunnen uitoefenen. Vanwege het primaat van het Gemeenschapsrecht mogen nationale voorschriften die de uitoefening van dergelijke fundamentele vrijheden beperken, niet worden toegepast. De autoriteiten en overheidsinstellingen in de Lid-Staten zijn gebonden aan deze fundamentele uitgangspunten van het Gemeenschapsrecht, op de inachtneming waarvan de Commissie, als hoedster van de verdragen, moet toezien.

Voorts hebben de Franse autoriteiten toegezegd dat :

— de Franse Regering zcht niet zal mengen in het beheer van Air France om andere dan commerciële redenen (toezegging nr. 4) ;

— dit de laatste steun ten gunste van Air France is (toezegging nr. 5), en dat hij niet mag worden gebruikt om nieuwe aandelen luchtvaartmaatschappijen te verwerven (toezegging nr. 6).

Deze toezeggingen komen tegemoet aan de bezorgdheid op de overige punten waarop de Commissie bij het inleiden van de procedure van artikel 93, lid 2, heeft gewezen.

De Commissie is van oordeel dat de bovenstaande elementen voldoende rekening houden met de terechte bezorgdheid van de betrokken partijen in deze belangrijke zaak.

In het licht van het voorafgaande kan voor de steunmaatregel van de Franse instanties ten behoeve van Air France in de vorm van een kapitaalverhoging ten bedrage van 20 miljard Flr. ontheffing worden verleend uit hoofde van artikel 92, lid 3, onder c), van het Verdrag en artikel 61, lid 3, onder c), van de Overeenkomst, op voorwaarde dat bepaalde toezeggingen worden nagekomen en aan een aantal voorwaarden wordt voldaan,

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN :

Artikel 1

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

1. dat de steun uitsluitend aan Air France ten goede komt. Onder Air France wordt verstaan de Compagnie Nationale Air France, alsmede iedere onderneming waarin deze een meerderheidsbelang heeft, Air Inter uitgezonderd. Teneinde te voorkomen dat de steun geheel of gedeeltelijk terecht komt bij het bedrijf Air Inter, moet uiterlijk op 31 december 1994 een holding worden opgericht die een meerderheidsaandeel heeft in de ondernemingen Air France en Air Inter. Tussen de ondernemingen van de groep vindt zowel vóór als na de feitelijke oprichting van de holding geen enkele financiële transactie plaats die niet past binnen een normale zakelijke relatie. Voor de levering van diensten en de overdracht van goederen tussen de maatschappijen onderling worden marktprijzen toegepast. Air France past in geen geval preferentiële tarieven ten gunste van Air Inter toe ;

2. dat begonnen wordt met de privatisering van Air France zodra de economische en financiële situatie van de onderneming overeenkomstig het plan is hersteld, de situatie op de financiële markten in aanmerking genomen ;

3. dat Air France doorgaat met de volledige uitvoering van het Projet pour l'entreprise, zoals dat op 18 maart 1994 aan de Europese Commissie werd medegedeeld, met name wat betreft de volgende produktiviteitsdoelstellingen, uitgedrukt in ERPK/werknemer, van het herstructureringsplan :

   1994 : 1 556 200 ERPK/werknemer,

   1995 : 1 725 500 ERPK/werknemer,

   1996 : 1 829 200 ERPK/werknemer ;

4. dat de Franse Regering zich ten aanzien van Air France als normaal aandeelhouder gedraagt ; dat zij toestaat dat de onderneming uitsluitend op basis van commerciële beginselen wordt beheerd en dat zij zicht niet zal mengen in het management van de onderneming om andere redenen dan die welke voortvloeien uit haar status van aandeelhouder ;

(1) PB nr. L 127 van 19. 5. 1994, blz. 22.

5. dat aan Air France, overeenkomstig het Gemeenschapsrecht, geen nieuwe bijdrage noch enige andere vorm van steun wordt verleend;

6. dat de steun de looptijd van het plan door Air France uitsluitend gebruikt wordt voor de herstructurering van de onderneming en niet om nieuwe belangen te verwerven in andere luchtvaartmaatschappijen;

7. dat het aantal door CNAF geëxploiteerde vliegtuigen gedurende de looptijd van het plan niet wordt verhoogd tot meer dan 146 toestellen;

8. dat het aanbod van CNAF gedurende de looptijd van het plan niet wordt verhoogd tot boven het niveau van 1993 voor de volgende verbindingen;

   — tussen Parijs en alle bestemmingen in de EER (7 045 miljoen ASK);

   — tussen de overige Franse steden en alle bestemmingen in de EER (1 413,4 miljoen ASK).

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

   Wanneer het jaarlijks groeipercentage van deze markten meer dan 5 % bedraagt, kan het aanbod worden verruimd met 2,7 % plus het groeipercentage verminderd met 5 %;

9. dat de Franse Regering ervoor zorgt dat Air France gedurende de looptijd van het plan op geen enkele wijze goedkopere tarieven aanbiedt dan haar concurrenten voor een vergelijkbare dienst op de verbindingen die Air France binnen de EER exploiteert;

10. dat zij Air France geen voorkeursbehandeling geeft bij het verlenen van vervoersrechten;

11. dat Air France gedurende de looptijd van het plan tussen Frankrijk en de andere landen van de EER niet méér geregelde verbindingen exploiteert dan in 1993 (89 lijnen);

12. dat gedurende de looptijd van het plan het aanbod van Air Charter niet boven het niveau van 1993 (3 047 stoelen en 17 vliegtuigen) stijgt, met een mogelijke jaarlijkse toename die overeenkomt met het groeipercentage van de markt;

13. dat zij ervoor zorgt dat bij iedere levering van goederen of diensten van Air France aan Air Charter de marktprijzen worden toegepast;

14. dat Air France, onder de voor de onderneming meest gunstige financiële, commerciële en juridische voorwaarden, vóór het eind van het jaar de deelneming in de hotelketen Méridien beëndigt;

15. dat zij zo spoedig mogelijk in samenwerking met de onderneming Aéroports de Paris de verkeersverdelingsregels wijzigt voor het Parijse luchthavensysteem, overeenkomstig de beschikking van de Commissie van 27 april 1994 inzake de openstelling van de verbinding Orly-Londen;

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

Artikel 2

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

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

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

Artikel 3

Deze beschikking is gericht tot de Franse Republiek.

Gedaan te Brussel, 27 juli 1994.

Voor de Commissie

Hans VAN DEN BROEK

Lid van de Commissie