

ENTSCHEIDUNG DER KOMMISSION

vom 22. Juli 1998

über die angemeldete Kapitalerhöhung von Air France

(Bekanntgegeben unter Aktenzeichen K(1998) 2404)

(Nur der französische Text ist verbindlich)

(Text von Bedeutung für den EWR)

(1999/197/EG)

DIE KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN
GEMEINSCHAFTEN —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 93 Absatz 2 Unterabsatz 1,

gestützt auf das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum, insbesondere auf Artikel 62 Absatz 1 Buchstabe a), und auf dessen Protokoll 27,

nach Aufforderung der Beteiligten zur Äußerung gemäß Artikel 93 EG-Vertrag bei der Einleitung des Verfahrens am 25. Mai 1994 und gestützt auf diese Äußerungen,

in Erwägung nachstehender Gründe:

I. SACHVERHALT

- (1) Durch die Entscheidung 94/653/EG⁽¹⁾ (nachfolgend „die Entscheidung von 1994“) hat die Kommission eine staatliche Beihilfe der französischen Regierung in Höhe von 20 Mrd. FRF zugunsten der Compagnie Nationale Air France (nachfolgend „Air France“) genehmigt. Die beiden ersten Artikel des verfügbenden Teils dieser Entscheidung lauten wie folgt:

„Artikel 1

Die Beihilfe, die der Fluggesellschaft Air France zu deren Umstrukturierung entsprechend dem Plan im Zeitraum 1994/96 in Form einer in drei Tranchen zu zahlenden Kapitalerhöhung von 20 Milliarden FRF gewährt werden soll, ist gemäß Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c) des Vertrages und gemäß Artikel 61 Absatz 3 Buchstabe c) des EWR-Abkommens mit dem Gemeinsamen Markt bzw. dem EWR-Abkommen vereinbar, sofern die französische Regierung folgende Zusicherungen einhält:

1. Die gesamte Beihilfe kommt ausschließlich Air France zugute. Unter Air France sind die Compagnie Nationale Air France und alle Gesellschaften, an denen sie mit mehr als 50 % beteiligt ist — mit Ausnahme von Air Inter —, zu verstehen. Um einen Transfer der Beihilfe an Air Inter auszuschließen, wird bis zum 31. Dezember 1994 eine Holding gegründet, die an den Fluggesellschaften Air France und Air Inter Mehr-

heitsbeteiligungen halten wird. Zwischen den Unternehmen des Konzerns finden weder vor noch nach der tatsächlichen Gründung der Holding finanzielle Transfers statt, die den Rahmen normaler geschäftlicher Beziehungen sprengen. Alle Dienstleistungen und Übertragungen von Sachwerten zwischen den Gesellschaften werden daher zu marktüblichen Preisen erfolgen; keinesfalls wird Air France Air Inter Vorzugstarife einräumen.

2. Der Privatisierungsprozeß wird eingeleitet, sobald sich die wirtschaftliche und finanzielle Lage des Unternehmens entsprechend dem Plan wieder normalisiert hat; hierbei wird auch die Lage auf den Kapitalmärkten berücksichtigt werden.
3. Air France wird die vollständige Durchführung des Plans in seiner der Europäischen Kommission am 18. März 1994 übermittelten Fassung fortsetzen; dies gilt insbesondere für die Produktivitätsvorgaben in der dreijährigen Laufzeit des Umstrukturierungsprogramms:
 - 1994: 1 556 200 ERPK je Beschäftigten,
 - 1995: 1 725 500 ERPK je Beschäftigten,
 - 1996: 1 829 200 ERPK je Beschäftigten.
4. Die französischen Behörden werden gegenüber Air France ein normales Aktionärsverhalten an den Tag legen, eine Unternehmensführung nach rein kommerziellen Grundsätzen zulassen und sich in das Management außer aus Gründen, die mit ihrem Status als Aktionär in Verbindung stehen, nicht einmischen.
5. Sie werden Air France im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht während der Laufzeit des Umstrukturierungsprogramms weder weitere Zuwendungen noch weitere Beihilfen gewähren.
6. Die Beihilfe wird von Air France während der Laufzeit des Programms ausschließlich zu Umstrukturierungszwecken und nicht zum Erwerb weiterer Anteile an anderen Luftverkehrsunternehmen verwendet werden.

⁽¹⁾ ABl. L 254 vom 30. 9. 1994, S. 73.

7. Die Zahl der von Air France betriebenen Flugzeuge wird während der Laufzeit des Plans nicht auf mehr als 146 erhöht.
8. Das Sitzplatzangebot von Air France steigt während der Laufzeit des Plans auf den folgenden Strecken nicht über das 1993 erreichte Niveau:
- Paris—Europäischer Wirtschaftsraum (7,045 Milliarden ASK);
 - übriges Frankreich—Europäischer Wirtschaftsraum (1,4134 Milliarden ASK).
- Angebotssteigerungen um 2,7 % jährlich sind möglich, sofern die Wachstumsrate auf den einzelnen Märkten nicht geringer ist.
- Liegt die jährliche Wachstumsrate auf diesen Märkten allerdings über 5 %, so kann das Angebot außer um 2,7 % auch um den Zuwachs jenseits von 5 % vergrößert werden.
9. Air France wird während der Laufzeit des Plans keine Praktiken anwenden, die darin bestehen, für gleichwertige Leistungen auf Verbindungen innerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums niedrigere Tarife als ihre Konkurrenten anzubieten.
10. Air France wird bei den Verkehrsrechten keine Vorzugsbehandlung zuteil.
11. Air France wird während der Laufzeit des Plans zwischen Frankreich und den übrigen Ländern des Europäischen Wirtschaftsraums nicht mehr Linienverbindungen betreiben als im Jahr 1993 (89 Linienverbindungen).
12. Während der Laufzeit des Plans wird das Angebot von Air Charter auf dem Stand von 1993 eingefroren (3 047 Sitzplätze und 17 Flugzeuge); jährliche Angebotsaufstokungen entsprechend der Marktzuwachsraten sind jedoch möglich.
13. Bei der Übertragung von Sachwerten bzw. der Erbringung von Dienstleistungen durch Air France an Air Charter werden marktübliche Preise zugrunde gelegt.
14. Air France wird unter den für sie günstigsten finanziellen, kommerziellen und rechtlichen Bedingungen vor Jahresende ihren Anteil an dem Hotelunternehmen Meridien verkaufen.
15. Entsprechend der Kommissionsentscheidung vom 27. April 1994 betreffend die Öffnung der Strecke Orly—London wird die französische Regierung die Regeln für die Aufteilung des Verkehrs auf das Pariser Flughafensystem in Zusammenarbeit mit der Flughafengesellschaft Aéroports de Paris so bald wie möglich ändern.
16. Die französische Regierung wird dafür Sorge tragen, daß die von der Flughafengesellschaft Aéroports de Paris durchgeführten Umbauarbeiten an den zwei Abfertigungsgebäuden in Orly und eine eventuelle Saturierung eines dieser Abfertigungsgebäude die Wettbewerbsverhältnisse nicht zu Ungunsten der den Flughafen Orly anliegenden Gesellschaften verfälschen.

Artikel 2

Damit die Höhe der Beihilfe mit dem gemeinsamen Markt vereinbar bleibt, wird die Zahlung der zweiten und dritten Tranche davon abhängig gemacht, daß die vorstehenden Zusagen eingehalten, der ‚Plan‘ effektiv umgesetzt und die angestrebten Ergebnisse tatsächlich erzielt werden (u. a. hinsichtlich der Betriebsergebnisse, der Produktivitätsvorgaben (ERP/ Beschäftigter) und des Verkaufs der Aktiva).

Die französische Regierung legt der Kommission spätestens acht Wochen vor der Freigabe der zweiten und dritten Beihilfetranche in den Jahren 1995 bzw. 1996 einen Bericht über den Fortgang des Umstrukturierungsprogramms sowie über die wirtschaftliche und finanzielle Lage von Air France vor.

Die Kommission darf, wenn sie dies für notwendig hält, unter Berücksichtigung unter anderem der Entwicklung des wirtschaftlichen Umfeldes und des Marktes die ordnungsgemäße Durchführung des Plans sowie die Einhaltung der an die Genehmigung der Beihilfe geknüpften Bedingungen durch unabhängige Sachverständige, die die Kommission zusammen mit der französischen Regierung auswählt, überprüfen lassen.“

- (2) Die Entscheidung von 1994 wurde von den Gesellschaften British Airways, SAS, KLM, Air UK, Eurair und TAT, Klägerinnen in der Rechtssache T 371/94 sowie von der Gesellschaft British Airways, Klägerin in der Rechtssache T 394/94, vor dem Gericht erster Instanz angefochten. Durch das Urteil vom 25. Juni 1998 hat das Gericht erster Instanz über diese beiden Beschwerden entschieden und die Entscheidung von 1994 für nichtig erklärt. Die Urteilsbegründung enthält folgende Schlußfolgerung (Randnr. 454):

„Die Prüfung des gesamten Vorbringens in den vorliegenden Rechtsstreitigkeiten hat ergeben, daß die angefochtene Entscheidung in zwei Punkten einen Begründungsmangel aufweist,

nämlich in bezug auf den Kauf von 17 neuen Flugzeugen für einen Betrag von 11,5 Milliarden FRF (siehe oben, Randnrn. 84 bis 120) und in bezug auf die Stellung der Air France im Wettbewerb auf ihrem Streckennetz außerhalb des EWR mit dem entsprechenden Zubringerluftverkehr (siehe oben, Randnrn. 238 bis 280). Diese beiden Punkte sind von wesentlicher Bedeutung in der allgemeinen Systematik der angefochtenen Entscheidung. Diese Entscheidung ist folglich für nichtig zu erklären.“

- (3) Was insbesondere den Begründungsmangel in bezug auf die Anschaffung von 17 neuen Flugzeugen betrifft, hat das Gericht zunächst auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs⁽²⁾ verwiesen, die von den Betroffenen im Rahmen der Entscheidung von 1994 vorausgegangenen Verwaltungsverfahren angeführt wurde und wonach Investitionen zur regelmäßigen und normalen Erneuerung oder Modernisierung der Produktionskapazitäten eines Unternehmens nicht durch staatliche Beihilfen finanziert werden können. Das Gericht führt aus, daß in der Entscheidung von 1994 „eingeräumt wird, daß die Beihilfe dazu dient, die Anschaffung von 17 neuen Flugzeugen umfassende Investition in die Flotte zu finanzieren“. Das Gericht führt ferner aus: „Auf jeden Fall verbietet die Entscheidung nicht, daß die Beihilfe zumindest teilweise zur Finanzierung dieser Investition verwendet werden kann. Die einzigen selbständigen Finanzmittel der Air France, mit denen zur Finanzierung dieser Investitionen beigetragen werden soll, nämlich die Erlöse aus der Veräußerung von Vermögensteilen, sollen sich nämlich nur auf 7 Milliarden FRF belaufen, während die Kosten der Investition 11,5 Milliarden FRF betragen.“ (Randnr. 111). Das Gericht ist der Auffassung, daß die Anschaffung von 17 Flugzeugen „offensichtlich eine Modernisierung der Flotte von Air France darstellt“ und daß die Kommission in der Begründung der Entscheidung von 1994 davon abgesehen habe, festzustellen, ob sie ausnahmsweise diese mit der staatlichen Beihilfe finanzierte Anschaffung tolerieren würde, da sie die genannte Rechtsprechung „unter den besonderen Umständen des Einzelfalls hier für nicht maßgeblich hielt, oder ob sie von dem in diesen Urteilen niedergelegten Grundsatz als solchem abgehen wollte“ (Randnr. 112). Das Gericht hat festgestellt, daß sich in der Entscheidungspraxis der Kommission ihr prinzipieller Widerstand gegen Betriebsbeihilfen zur Finanzierung der üblichen Modernisierung der Betriebsanlagen niederschlägt, und zieht folgende Schlußfolgerung:

„Daraus folgt, daß die Begründung der angefochtenen Entscheidung nicht erkennen läßt, daß die Kommission tatsächlich geprüft hat,

ob — und wenn ja, aus welchen Gründen — die Modernisierung der Air-France-Flotte teilweise mit einer zur Umstrukturierung des Unternehmens bestimmten Beihilfe finanziert werden durfte, und zwar entgegen der oben genannten Rechtsprechung und entgegen ihrer eigenen Entscheidungspraxis.“ (Randnr. 114).

- (4) Weiter führte das Gericht aus, daß die von Prozeßvertretern der Kommission im Laufe des Gerichtsverfahrens vorgetragene Ausführungen, wonach die betreffende Beihilfe lediglich zur Entschuldung von Air France und nicht zur Anschaffung von 17 neuen Flugzeugen bestimmt war, insoweit nicht berücksichtigt werden konnten, als sie im Widerspruch zur Begründung der Entscheidung von 1994 stehen und insoweit es allein dem Kollegium der Kommissionsmitglieder obliegt, diese Begründung zu ändern. Ferner hält das Gericht die Erklärungen für widersprüchlich, wonach sich zum einen bei Anwendung der im Umstrukturierungsplan vorgesehenen Maßnahmen eine Eigenfinanzierungsbruttospanne ergeben würde, mit der die Air France ihre Betriebs- und Investitionskosten bestreiten könnte, zum anderen jedoch laut der Begründung der Entscheidung von 1994 das finanzielle Gleichgewicht und die Rentabilität der Air France erst Ende 1996 wiederhergestellt sein sollten (Randnr. 119).
- (5) Was ferner die Wettbewerbssituation der Gesellschaft Air France auf ihrem Streckennetz außerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) mit dem zugehörigen Zubringerluftverkehr betrifft, stellt das Gericht unter Hinweis darauf, daß diese Frage von einigen Klägerinnen bereits im Rahmen des Verwaltungsverfahrens vor der Verabschiedung der Entscheidung von 1994 aufgeworfen wurde, fest, daß „die Begründung der angefochtenen Entscheidung keinerlei Angaben über die Wettbewerbssituation der Air France außerhalb des EWR enthält“ (Randnr. 270). Das Gericht betont, daß eine Untersuchung des internationalen Streckennetzes von Air France fehlt und daß die Bedingungen für die Genehmigung der Beihilfe im Hinblick auf den Angebotsumfang und die Preise lediglich die Verbindungen innerhalb des EWR betreffen, während die Kommission in einem Fall im Zusammenhang mit der Anwendung der Verordnung (EWG) Nr. 4064/89 des Rates vom 21. Dezember 1989 über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen⁽³⁾ eine Analyse des betreffenden Marktes vornahm und dabei den Begriff der Substituierbarkeit von Flügen anführte, und während der Plan zur Umstrukturierung von Air France den Ausbau der Langstreckenflüge ausdrücklich vorsieht. Das Gericht folgert hieraus, daß „die Kommission in Anbetracht dieser Entscheidungspraxis und mit Rücksicht auf die diesbezüglichen Erklärungen der Beteiligten

⁽²⁾ Urteil des Gerichtshofes vom 24. Februar 1987 in der Rechtsache 310/85, Deufil/Kommission, Slg. 1987, S. 901, und Urteil des Gerichtshofes vom 8. März 1988 in den verbundenen Rechtssachen 62/87 und 72/87, Executif Regional Wallon und S.A. Glaverbel/Kommission, Slg. 1988, S. 1573.

⁽³⁾ ABl. L 395 vom 30. 12. 1989, S. 1. Berichtigung: ABl. L 257 vom 21. 9. 1990, S. 13.

verpflichtet war, sich zur Problematik von Flugverbindungen außerhalb des EWR zu äußern, auf denen die durch die genehmigte Beihilfe begünstigte Air France im Wettbewerb mit anderen innerhalb des EWR niedergelassenen Gesellschaften stand“ (Randnr. 273) und daß ohne die Ausdehnung der genannten Bedingungen auf die von Air France im EWR bedienten Strecken „die Kommission — im Rahmen ihrer Untersuchung des maßgeblichen Marktes — [hätte] ermitteln müssen, ob die z. B. ab Paris, London, Rom, Frankfurt, Kopenhagen, Amsterdam oder Brüssel durchgeführten Flüge außerhalb des EWR untereinander austauschbar waren und ob daher bei diesen Flügen eine Wettbewerbssituation zwischen den Fluggesellschaften bestand, deren Verkehrsknotenpunkt in einer dieser Städte liegt“ (Randnr. 274).

- (6) Weiter führt das Gericht aus, daß das Verhalten von Air France auf den Verbindungen zwischen dem Flughafen Paris-CDG und Zielen außerhalb des EWR Auswirkungen auf den Zubringerluftverkehr zu diesem Drehkreuz („Knotenpunkt“) haben kann, die eventuell zu Lasten des Zubringerverkehrs zu den anderen Drehkreuzen gehen, und daß die Kommission konsequenterweise in der Begründung ihrer Entscheidung auch auf die Lage kleinerer Fluggesellschaften, die oftmals von wenigen spezifischen Strecken abhängen, hätte eingehen müssen.
- (7) Ferner macht das Gericht geltend, daß keine der von der Kommission auferlegten und mit der Entscheidung von 1994 verknüpften Bedingungen den Begründungsmangel dieser Entscheidung in bezug auf Linienverbindungen außerhalb des EWR beheben kann. Auch die Argumentation der Kommission und der Streithelfer, wonach Beschränkungen, die Air France auf bilateralen Abkommen unterliegenden Strecken außerhalb des EWR auferlegt wurden, ausschließlich Fluggesellschaften außerhalb des EWR begünstigt hätten und daher dem Gemeinschaftsinteresse offensichtlich zuwidergelaufen wären, wurde vom Gericht als nicht durch das Kollegialitätsprinzip abgedeckt verworfen. Das Gericht schließt, daß es nicht in der Lage sei, zu prüfen, ob die Argumentationen zu den Auswirkungen der Beihilfe auf die Wettbewerbsstellung von Air France im Hinblick auf ihr Streckennetz außerhalb des EWR und auf den entsprechenden Zubringerverkehr fundiert ist, und darüber hinaus nicht in der Lage ist, „sich zu dem Vorbringen zu den Tarifpraktiken der Air France auf deren Streckennetz außerhalb des EWR, die als operative Maßnahmen angeblich durch die Beihilfe finanziert werden, zu äußern“ (Randnr. 280).
- (8) Es ist wichtig, festzustellen, daß alle anderen Ausführungen der Klägerinnen, die die nicht korrekte Durchführung des Verwaltungsverfahrens, Fehlbeurteilungen und Rechtsirrtümer — insbesondere die angebliche Verletzung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes im Hinblick auf die Höhe der Beihilfe —, die Verzerrung der Verkehrsbedingungen in einem Maße, das dem Gemeinschaftsinter-

teresse zuwiderläuft, sowie die mangelnde Eignung des Umstrukturierungsplanes zur Wiederherstellung der wirtschaftlichen Lebensfähigkeit von Air France betreffen, vom Gericht als unbegründet zurückgewiesen wurden.

II. RECHTLICHE WÜRDIGUNG

- (9) Gemäß Artikel 176 EG-Vertrag haben „das oder die Organe, denen das für nichtig erklärte Handeln zur Last fällt oder deren Untätigkeit als vertragswidrig erklärt worden ist, (...) die sich aus dem Urteil des Gerichtshofes ergebenden Maßnahmen zu ergreifen“.
- (10) Diese Bestimmungen wurden vom Gerichtshof wie folgt verdeutlicht: „Das Organ kommt dem Urteil nur dann nach und führt es nur dann voll durch, wenn es nicht nur den Tenor des Urteils beachtet, sondern auch die Gründe, die zu diesem geführt haben und die ihn in dem Sinne tragen, daß sie zur Bestimmung der genauen Bedeutung des Tenors unerlässlich sind. Diese Gründe benennen zum einen exakt die Bestimmung, die als rechtswidrig angesehen wird, und lassen zum anderen die spezifischen Gründe der im Tenor festgestellten Rechtswidrigkeit erkennen, die das betroffene Organ bei der Ersetzung des für nichtig erklärten Aktes zu beachten hat“⁽⁴⁾. Ferner betonte der Gerichtshof, daß es dem Organ, dem das für nichtig erklärte Handeln zur Last fällt, obliegt, die Maßnahmen zu ermitteln, mit denen der Nichtigkeitserklärung nachgekommen wird⁽⁵⁾.
- (11) Im vorliegenden Fall obliegt es der Kommission, um dem Urteil des Gerichts nachzukommen, eine neue Entscheidung zu verabschieden, die die Begründung der beiden Punkte enthält, zu denen das Gericht einen Begründungsmangel festgestellt hat. Da ferner die Entscheidung von 1994 aufgrund eines Formfehlers für nichtig erklärt wurde, schreibt Artikel 176 EG-Vertrag der Kommission nicht die erneute Einleitung des Verfahrens, das zu dieser Entscheidung geführt hat, und dessen nochmalige vollständige Durchführung vor der Verabschiedung einer neuen Entscheidung vor. Tatsächlich ist es ständige Rechtsprechung, daß bei der Aufhebung eines Rechtsaktes aufgrund eines Form- oder Verfahrensfehlers das betreffende Organ an das Verfahren an dem Punkt wiederaufnehmen kann, an dem der Fehler auftrat⁽⁶⁾. Insbesondere kann die Kommission, da diese Entscheidung — wie das Gericht in seinem Urteil vom

⁽⁴⁾ Urteil des Gerichtshofes vom 26. April 1988 in den verbundenen Rechtssachen 97, 193, 99 und 215/86, Asteris u. a./Kommission, Slg. 1988, S. 2181, Randnr. 27.

⁽⁵⁾ Urteil des Gerichtshofes vom 5. März 1980 in der Rechtssache 76/79, Könecke/Kommission, Slg. 1980, S. 665, Randnrn. 13 bis 15.

⁽⁶⁾ Urteil des Gerichtshofes vom 13. November 1990 in der Rechtssache C-331/88, Fedesa u. a., Slg. 1990, S. I-4023, und Urteil des Gerichts erster Instanz vom 17. Oktober 1991 in der Rechtssache T-26/89, de Compte/Europäisches Parlament, Slg. 1991, S. II-781, Randnr. 70.

25. Juni (Randnr. 81) feststellt — sich auf Tatsachen stützen muß, die zum Zeitpunkt der Verabschiedung der Entscheidung von 1994 gegeben waren, und da die Mitgliedstaaten und andere Betroffene bereits im Rahmen des Verwaltungsverfahrens vor der Verabschiedung der Entscheidung von 1994 Gelegenheit zur Stellungnahme hatten und das Verfahrensrecht mithin eingehalten wurde, eine neue Entscheidung verabschieden, ohne das Verfahren nach Artikel 93 Absatz 2 EG-Vertrag wieder aufzunehmen.

- (12) Das Gericht erinnert in seinem Urteil vom 25. Juni 1998 daran, daß die nach Artikel 190 EG-Vertrag notwendige Begründung die Überlegungen der Gemeinschaftsbehörde, die den angefochtenen Rechtsakt erlassen hat, so klar und unzweideutig wiedergeben muß, daß der Gerichtshof seine Kontrolle ausüben kann und daß es den Betroffenen möglich ist, zur Wahrnehmung ihrer Rechte die tragenden Gründe für die Maßnahme kennenzulernen⁽⁷⁾. Ob ferner die Begründung einer Entscheidung den Erfordernissen des Artikels 190 EG-Vertrag genügt, ist nach ständiger Rechtsprechung nicht nur im Hinblick auf ihren Wortlaut zu beurteilen, sondern auch aufgrund ihres Zusammenhangs sowie sämtlicher Rechtsvorschriften auf dem betreffenden Gebiet⁽⁸⁾. In dieser Hinsicht braucht die Kommission bei der Begründung einer Entscheidung zwar nicht auf alle tatsächlichen und rechtlichen Gesichtspunkte einzugehen, die von den Betroffenen im Rahmen des Verwaltungsverfahrens vorgetragen wurden, doch muß sie alle Umstände und maßgeblichen Faktoren des vorliegenden Falles berücksichtigen, um dem Gerichtshof die Ausübung seiner Rechtmäßigkeitskontrolle zu ermöglichen und sowohl den Mitgliedstaaten als auch den beteiligten Bürgern die Unterrichtung darüber zu ermöglichen, in welcher Weise die Kommission den EG-Vertrag angewandt hat⁽⁹⁾.

- (13) Um den obengenannten Verpflichtungen im Hinblick auf die beiden Punkte, zu denen das Gericht einen Begründungsmangel gerügt hat, zu genügen, hält die Kommission zunächst daran fest, daß die zugunsten von Air France gewährte Beihilfe eine Beihilfe zur Unternehmensumstrukturierung darstellt. Die Kommission ist gemäß Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c) EG-Vertrag der Auffassung, daß Beihilfen zur Umstrukturierung von Unternehmen, die sich in Schwierigkeiten befinden, zur Förderung der Entwicklung bestimmter Wirtschaftszweige beitragen können, ohne die Handelsbedingungen in einer Weise zu verändern, die dem Gemeinschaftsinteresse zuw-

derläuft. So obliegt es der Kommission, unter der Rechtmäßigkeitskontrolle des Gerichtshofes die notwendige Disziplin zu gewährleisten, damit die Eingriffe der Mitgliedstaaten nicht zu Lasten von Wirtschaftstätigkeiten gehen, die unter Gesichtspunkten des Gemeinschaftsinteresses wertvoll sind. Dabei hat die Kommission den Ermessensspielraum, der notwendig ist, um die Bedingungen zu ermitteln und zu präzisieren, unter denen einzelstaatliche Eingriffe zugunsten einzelner Unternehmen nicht zur Verlagerung von Schwierigkeiten von einem Mitgliedstaat in einen anderen führen, und unter denen angenommen werden kann, daß sie die im Gemeinschaftsinteresse liegende Förderung eines Wirtschaftszweiges bezwecken. Die diesbezügliche Entscheidungspraxis der Kommission wurde bereits 1978 im achten Bericht über die Wettbewerbspolitik dargelegt: Beihilfen für Unternehmen, die sich in Schwierigkeiten befinden, können im Hinblick auf den Vertrag gerechtfertigt sein, wenn sie Teil eines genau definierten Umstrukturierungsprogrammes zur nachhaltigen Sanierung der betreffenden Unternehmen und zur Wiederherstellung ihrer Wettbewerbsfähigkeit sind und wenn sie auf das zur Herstellung des wirtschaftlichen Gleichgewichts eines Unternehmens in der Übergangszeit bis zur Wirksamkeit des Programmes absolut notwendige Minimum beschränkt sind⁽¹⁰⁾. Dieses Konzept wurde in der Mitteilung der Kommission zu staatlichen Beihilfen im Luftverkehr⁽¹¹⁾ bestätigt, in der die insbesondere in den Entscheidungen 94/118/EG (Air Lingus)⁽¹²⁾, 94/698/EG (TAP)⁽¹³⁾ sowie 94/696/EG (Olympic Airways)⁽¹⁴⁾ angewandte Praxis wiederaufgenommen wird. Sie wurde allgemeiner in den Leitlinien für die Beurteilung von staatlichen Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten⁽¹⁵⁾ dargelegt.

- (14) In letztgenanntem Dokument erinnert die Kommission daran, daß „die Umstrukturierung (...) Bestandteil eines realistischen, zusammenhängenden und weitreichenden Plans zur Wiederherstellung der langfristigen Rentabilität eines Unternehmens [ist]. Zu ihr gehören gewöhnlich eines oder mehrere der folgenden Elemente: Neuordnung und Rationalisierung der Tätigkeiten des Unternehmens auf einer effizienteren Grundlage, was normalerweise den Rückzug aus Tätigkeitsbereichen bedeutet, die nicht mehr rentabel sind oder bereits Verluste verursachen, Umstrukturierung derjenigen Tätigkeitsbereiche, die wieder wettbewerbsfähig werden können, und möglicherweise Ausbau von oder Diversifizierung zu neuen rentablen Aktivitäten. Die physische Umstrukturierung muß in der Regel mit einer finanziellen Umstrukturierung (Kapitalzuführungen, Schuldenabbau)

⁽⁷⁾ Urteil des Gerichtshofes vom 14. Februar 1990 in der Rechtssache 350/88, Delacre/Kommission, Slg. 1990, S. I-395, Randnr. 15.

⁽⁸⁾ Ebenda, Randnr. 16. Siehe auch das Urteil des Gerichts vom 2. April 1988 in der Rechtssache C-367/95 P, Kommission/Sytraval et Brink's, Slg. 1998, S. I-1719, Randnr. 63.

⁽⁹⁾ Urteil des Gerichtshofes vom 24. Oktober 1996 in den verbundenen Rechtssachen C-329/93, C-62/95 und C-63/95, Bremer Vulkan Verbund/Kommission, Slg. 1996, S. I-5151, Randnr. 32, sowie Urteil des Gerichtshofes vom 17. Januar 1995 in der Rechtssache C-360/92 P, Publishers Association/Kommission, Slg. 1995, S. I-23, Randnr. 39.

⁽¹⁰⁾ Siehe Ziffern 227, 228 und 177 des Achten Berichts über die Wettbewerbspolitik.

⁽¹¹⁾ ABl. C 350 vom 10. 12. 1994, S. 5.

⁽¹²⁾ ABl. L 54 vom 25. 2. 1994, S. 30.

⁽¹³⁾ ABl. L 279 vom 28. 10. 1994, S. 29.

⁽¹⁴⁾ ABl. L 273 vom 25. 10. 1994, S. 22.

⁽¹⁵⁾ ABl. C 368 vom 23. 12. 1994, S. 12.

einhergehen. Umstrukturierungspläne berücksichtigen unter anderem die Umstände, die den Schwierigkeiten des Unternehmens zugrunde liegen, Angebot und Nachfrage auf dem Markt der betreffenden Erzeugnisse sowie deren voraussichtliche Entwicklung und die besonderen Stärken und Schwächen des Unternehmens. Sie ermöglichen einen planmäßigen Übergang des Unternehmens zu einer langfristig tragfähigen neuen Struktur, die das Unternehmen in die Lage versetzt, aus eigener Kraft ohne weitere staatliche Unterstützung fortzubestehen“ (Nummer 2.1). Bei der Beurteilung einer Unternehmensumstrukturierung, für die staatliche Beihilfen gewährt werden, anhand der Bestimmungen von Artikel 92 EG-Vertrag muß die Kommission zunächst feststellen, ob der Wiederaufbau des Unternehmens als ein Ziel ihrer Gemeinschaftspolitik betrachtet werden kann. Danach prüft sie, ob einerseits die Beihilfe die Wiederherstellung der wirtschaftlichen Lebensfähigkeit ermöglicht und ob sie andererseits den Kosten und Vorteilen der Umstrukturierung angemessen ist, ohne zu Wettbewerbsverzerrungen zu führen. Hierzu kann sie eine Entscheidung zur Genehmigung an bestimmte Bedingungen knüpfen.

- (15) So war die Kommission im vorliegenden Fall der Entscheidung von 1994 der Auffassung, daß es im Gemeinschaftsinteresse liege, das Gelingen der Umstrukturierung von Air France zu fördern und die wirtschaftliche Lebensfähigkeit des Unternehmens langfristig zu sichern. Diese Einschätzung wurde vom Gericht nicht in Frage gestellt (Randnr. 235 des Urteils).

Zur Begründung der Finanzierung der Flottenerneuerung

- (16) Da im genannten Fall speziell die Finanzierung der Anschaffung neuer Flugzeuge durch Air France während der Umstrukturierung in Rede steht, ist zu betonen, daß die Umstrukturierung des Unternehmens auf einem umfassenden und unabhängigen Programm basiert, um diesem zu ermöglichen, innerhalb eines angemessenen Zeitraums ohne weitere Beihilfen⁽¹⁶⁾ wieder rentabel werden zu können. Die Umstrukturierung umfaßt die Neuordnung und Rationalisierung der Tätigkeiten von Air France, Kostenreduzierungen, die Einstellung des Betriebs bestimmter unrentabler Strecken, Effizienz- und Produktivitätssteigerungen, Personalabbau und die Verringerung der erheblichen Finanzlasten, d. h. alle zur Wiederherstellung der Rentabilität notwendigen Maßnahmen. Die Gesamtheit dieser Maßnahmen wird teilweise durch die Aufstockung des Unternehmenskapitals um 20 Mrd. FRF finanziert. Diese Kapitalaufstockung ist dem Bericht von Lazard Frères zufolge ein

unverzichtbarer und integraler Bestandteil der globalen Umstrukturierung des Unternehmens.

- (17) Aufgrund des globalen Charakters der Umstrukturierung und der Unverzichtbarkeit der Kapitalaufstockung dient die Beihilfe in vollem Umfang zur Finanzierung der Gesamtheit der Umstrukturierungsmaßnahmen. Diese Maßnahmen können verschiedenartig sein, z. B. „rein strukturell“, wie die Maßnahmen zur Neuorganisation des Betriebs, sozialer Art⁽¹⁷⁾, d. h. Personalabbau (Entlassung, Frühpensionierung usw.) und finanzieller Art, z. B. Ausgleich der akkumulierten Unternehmensverluste oder gar Deckung der Betriebsverluste während der Umstrukturierung⁽¹⁸⁾. Ferner kann es sich um Maßnahmen handeln, die die normale Wirtschaftstätigkeit oder den normalen Betrieb des Unternehmens betreffen. Letztlich kommt der Art der durch die Beihilfe mitfinanzierten Maßnahme keine entscheidende Bedeutung zu, da sie sich in einen Umstrukturierungsplan einfügt, der geeignet ist, die Rentabilität des Unternehmens wiederherzustellen, und da im übrigen die oben genannten Bedingungen der Verhältnismäßigkeit und der Vermeidung ungebührlicher Wettbewerbsverzerrungen gegeben sind⁽¹⁹⁾. Im vorliegenden Fall ist die Anschaffung neuer Flugzeuge integraler Bestandteil des Planes zur Umstrukturierung von Air France, und ohne die Flottenerneuerung wäre die Tragfähigkeit der Umstrukturierung gefährdet, wie die Kommission in der Entscheidung von 1994 festgestellt hatte. Das Gericht hat anerkannt, daß die Begründung der Entscheidung im Hinblick auf diesen Punkt ausreichend war (Randnr. 102 des Urteils). Daher ist die Kommission der Auffassung, daß der Verwendung der von Air France erhaltenen Beihilfe zur Finanzierung der Flottenerneuerung nichts entgegensteht.

- (18) Wie das Gericht feststellt (Randnr. 113 des Urteils) trifft es zu, daß Betriebsbeihilfen, die dazu bestimmt sind, die normale Modernisierung der Anlagen zu finanzieren und dem Unternehmen Kosten abzunehmen, die es andernfalls bei der normalen Ausübung seiner Wirtschaftstätigkeit hätte tragen müssen, grundsätzlich nicht vom Beihilfeverbot gemäß Artikel 92 Absatz 1 EG-Vertrag ausgenommen werden können, es sei denn,

⁽¹⁷⁾ Ebenda.

⁽¹⁸⁾ Siehe Ziffer 228 des Achten Berichts über die Wettbewerbspolitik.

⁽¹⁹⁾ Urteil des Gerichts erster Instanz vom 5. November 1997 in der Rechtssache T-149/95, Ducros/Kommission, Slg. 1997, S. II-2031, Randnr. 65. Siehe auch die vollständig veröffentlichten Entscheidungen der Kommission: ABB (ABl. L 309 vom 13. 12. 1993, S. 21), La Papelera Espanola (ABl. C 123 vom 5. 5. 1993, S. 7), Bull (ABl. L 386 vom 31. 12. 1994, S. 1), Iritecna (ABl. L 330 vom 13. 12. 1995, S. 23), Seda de Barcelona (ABl. L 298 vom 21. 11. 1996, S. 14), SEAT (ABl. L 88 vom 5. 4. 1996, S. 7), Compagnie Générale Maritime (ABl. L 5 vom 9. 1. 1997, S. 40), Aircraft Services Lemwerder (ABl. L 306 vom 11. 11. 1997, S. 19) sowie die zahlreichen Entscheidungen der Kommission, keine Einwände zu erheben, z. B. Bayerische Zellstoff (SG(93) D/18262), Polte (SEK(97)1055), Magdeburger Stahlbau (SEK(97)1271), Könitz (SEK(97)546/2) usw.

⁽¹⁶⁾ Siehe Fußnote 11, Punkt V.2.38.

ihre wettbewerbsverfälschende Wirkung wird durch eines der Ziele von gemeinschaftlichem Interesse ausgeglichen, die in Absatz 2 und 3 desselben Artikels genannt werden⁽²⁰⁾. Die Bezugnahmen der Betroffenen auf die Rechtsprechung in den Fällen Deufil und Glaverbel im Rahmen des Verwaltungsverfahrenes erfolgten in diesem Zusammenhang. Selbst wenn im vorliegenden Fall die Flottenerneuerung keine Anfangsinvestition darstellt und keine zusätzlichen oder neuen Anlagen⁽²¹⁾ betrifft, ist sie Teil einer Umstrukturierungsmaßnahme, die im Unterschied zu den beiden genannten Rechtsachen zuvor genau bestimmte Elemente umfaßt.

- (19) Außerdem erfolgten die Investitionen in diesen beiden Fällen in einem Umfeld erheblicher Überkapazität auf den entsprechenden Märkten, und im Falle Deufil ermöglichte die Investition dem Unternehmen die Verdoppelung seiner Produktionskapazität. Im vorliegenden Fall hingegen zieht einerseits die Anschaffung neuer Flugzeuge keine Steigerung des Sitzangebots von Air France nach sich, und andererseits durchlief der europäische Luftverkehrsmarkt im Jahr 1994, wie nachfolgend festgestellt, keine Krise struktureller Überkapazität.
- (20) Daneben haben die französischen Behörden in der Anmeldung, die sie der Kommission am 18. März 1994 zusandten, darauf hingewiesen, daß der Schuldenstand von Air France zwischen Ende 1993 und Ende 1996 durch Kapitalzufuhr von 34 auf 15 Mrd. FRF zurückgeführt werden sollte. Der der Anmeldung beigefügte Bericht von Lazard Frères sieht im übrigen für diesen Zeitraum die folgende Entwicklung von Eigenkapital und Nettoschulden von Air France vor:

(in Mio. FRF)

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

(¹) Ohne kapitalisierte Mieten, die 6,9 Mrd. FRF darstellen, und vor Berücksichtigung der in Aktien zu tilgenden Obligationen, die 1,25 FRF darstellen.

Aus dieser Tabelle geht hervor, daß der Schuldenstand von Air France zwischen Ende 1993 und Ende 1996 um 18,9 Mrd. FRF gesenkt werden sollte. Unter Berücksichtigung der zusätzlichen Verschuldung des Unternehmens im ersten Halbjahr 1994 ist die Kommission der Auffassung, daß die Air France gewährte Beihilfe in vollem Umfang als Kapitalaufstockung zur Schuldensenkung dient,

⁽²⁰⁾ Urteil des Gerichtshofes vom 15. Mai 1997 in der Rechtssache C-278/95 P, Siemens/Kommission, Slg. 1997, S. I-2507, Randnr. 23, mit dem das Urteil des Gerichts vom 8. Juni 1995 in der Rechtssache T-459/93, Siemens/Kommission, Slg. 1995, S. II-1675, Randnr. 48, bestätigt wird.

⁽²¹⁾ Hier ist darauf hinzuweisen, daß der in den Fällen Glaverbel und Deufil verwendete, auf Ersatzinvestitionen erweiterte Begriff der Betriebsbeihilfe nicht notwendigerweise mit jenem der Wirtschaftstheorie identisch ist.

und nicht zur Finanzierung der Anschaffung neuer Flugzeuge. Im übrigen zeigt die im Bericht von Lazard Frères enthaltene Finanzierungstabelle, daß die durch den Personalabbau und die Eigenmittelfinanzierung — die nicht nur die Unternehmensergebnisse, sondern auch Rückstellungen und Abschreibungen umfaßt — freigesetzten Betriebsmittel (7 Mrd. bzw. 12,1 Mrd. FRF) zur Deckung der betrieblichen Finanzierungserfordernisse (14 Mrd. FRF) bei weitem ausreichen, innerhalb deren fluggerätbezogene Investitionen mit 11,5 Mrd. FRF zu Buche schlagen. Schließlich ist darauf hinzuweisen, daß die Nettoausgaben für fluggerätbezogene Investitionen sich während der Laufzeit des Programms nicht auf 11,5 Mrd. FRF belaufen, sondern auf 6,2 Mrd. FRF, wovon 3,5 Mrd. allein auf Investitionen in Flugzeuge entfallen, da der der Kommission notifizierte Plan im Zeitraum 1994-1996 Ressourcen in Höhe von 4,1 Mrd. FRF aus der Veräußerung von Flugzeugen und 1,2 Mrd. FRF aus dem Verkauf von Flugzeugersatzteilen vorsieht.

Zur Begründung hinsichtlich der Wettbewerbsstellung von Air France auf den Strecken außerhalb des EWR

- (21) Da es sich in zweiter Linie um die Wettbewerbsstellung von Air France auf ihrem Streckennetz zu Drittstaaten außerhalb des EWR handelt, ist zunächst darauf hinzuweisen, daß die von der Kommission in einem Beihilfefall definierten entsprechenden Märkte umfassender sind als jene, auf die sich ihre Analyse in Wettbewerbsfällen bezieht, mit denen sie nach Artikel 85 und 86 EG-Vertrag oder nach der Verordnung (EWG) Nr. 4064/89 befaßt wird. Daher sieht die Mitteilung der Kommission über staatliche Beihilfen im Luftverkehr vor, daß es sich bei dem zur Begrenzung der Auswirkungen der Beihilfe auf den Wettbewerb zu betrachtenden Markt um den EWR als Ganzes oder um einen einzelnen regionalen, durch den Wettbewerb besonders gekennzeichneten Markt handeln kann⁽²²⁾, während die Kommission zum Teil unter Anwendung von Artikel 85 und 86 EG-Vertrag auf die Zivilluftfahrtmärkte jede Strecke einzeln analysiert⁽²³⁾.
- (22) Das Urteil vom 25. Juni 1998 stützt diesen Ansatz. In der Tat hat die Kommission in der Entscheidung von 1994 nicht jede Strecke innerhalb des EWR einzeln analysiert, sondern hat die Wettbewerbsstellung von Air France auf dem gesamten Markt global betrachtet. Das Gericht hat die damit

⁽²²⁾ Siehe Fußnote 11, Punkt V.2.38 (4).

⁽²³⁾ Urteil des Gerichtshofes vom 11. April 1989 in der Rechtssache 66/86, Ahmed Saeed Flugreisen und Silver Line Reisebüro/Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs, Slg. 1989, S. 803, Randnrn. 40 bis 46. Urteil des Gerichts vom 9. Mai 1994 in der Rechtssache T-2/93, Air France/Kommission, Slg. 1994, S. II-323, Randnrn. 45 und 80 bis 85. Entscheidungen 92/213/EWG der Kommission, British Midland/Aer Lingus, ABl. L 96 vom 10. 4. 1992, S. 34, vom 5. Oktober 1992, Air France/Sabena, ABl. C 272 vom 21. 10. 1992, vom 27. November 1992, British Airways/TAT, ABl. C 326 vom 11. 12. 1992, vom 20. Juli 1995, Swissair/Sabena, ABl. C 200 vom 4. 8. 1995, S. 10, 96/180/EG, LH/SAS, ABl. L 54 vom 5. 3. 1996, S. 28.

von der Kommission eingenommene Haltung sowohl in bezug auf die Begründung (Randnr. 269) als auch grundsätzlich (Randnr. 288) akzeptiert. Die Kommission geht daher davon aus, daß sie im Hinblick auf die Strecken außerhalb des EWR in analoger Weise eine globale Analyse vornehmen kann.

- (23) Was im übrigen die Beschränkungen betrifft, die zur Begrenzung der aus der Beihilfe resultierenden Wettbewerbsverfälschungen oder Beeinträchtigungen des Handels zwischen den Mitgliedstaaten eventuell notwendig sind, sehen die Leitlinien der Kommission für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten vor, daß der Umstrukturierungsplan bei Vorliegen einer strukturellen Überkapazität auf dem betreffenden Gemeinschaftsmarkt einen Abbau der Produktionskapazität beinhaltet. „Bestehen jedoch keine strukturellen Überkapazitäten in einem bestimmten Markt innerhalb der Gemeinschaft, auf dem der Beihilfeempfänger tätig ist, so wird die Kommission normalerweise keinen Kapazitätsabbau als Gegenleistung für die Beihilfe verlangen. Sie muß jedoch die Gewißheit haben, daß die Beihilfe ausschließlich zur Wiederherstellung der Rentabilität verwendet und dem Beihilfeempfänger nicht ermöglichen wird, während der Durchführung des Umstrukturierungsplans seine Produktionskapazitäten auszuweiten, es sei denn in dem für die Wiederherstellung der Rentabilität notwendigen Ausmaß ohne ungebührliche Wettbewerbsverfälschung“⁽²⁴⁾. Dieses Konzept wird von der Rechtsprechung gestützt, die den Kapazitätsabbau als akzeptables Mittel gegen Wettbewerbsverfälschungen betrachtet⁽²⁵⁾. Was hingegen die Verhältnismäßigkeit der eventuell aufzuerlegenden Beschränkungsmechanismen betrifft, muß nach der Rechtsprechung eine genaue mengenmäßige Relation zwischen der Höhe der Beihilfen und dem Umfang der abzubauenen Kapazitäten hergestellt werden. Die diesbezügliche Einschätzung der Kommission beschränkt sich nicht auf eine ausschließlich auf wirtschaftlichen Gesichtspunkten basierende Kontrolle, sondern die Kommission kann im Rahmen der Ausübung ihres Ermessens „einem weiten Spektrum politischer, wirtschaftlicher oder sozialer Erwägungen Rechnung tragen“⁽²⁶⁾.
- (24) Um eine dem Gemeinschaftsinteresse zuwiderlaufende Veränderung der Handelsbedingungen zu verhindern, knüpft die Kommission im vorliegenden Fall ihre Entscheidung über die Genehmigung der Beihilfe an die Einhaltung der folgenden grundlegenden Bedingungen: Verpflichtung seitens Air France, die Beihilfe ausschließlich für die Umstrukturierung zu verwenden; Begrenzung der Anzahl der Flugzeuge während der Laufzeit des

Planes auf 146; Beschränkung des Sitzkilometerangebots innerhalb des EWR während der Laufzeit des Planes; Verbot für Air France, während der Laufzeit des Planes im EWR als Preisführer („price leader“) zu agieren; Verbot jeglicher Vorzugsbehandlung für Air France bei den Verkehrsrechten; Begrenzung der Zahl der im Linienverkehr zwischen Frankreich und den übrigen Ländern des EWR von Air France bedienten Strecken auf 89. Dabei bezieht sich das Verbot einer Vorzugsbehandlung für Air France bei den Verkehrsrechten und die Begrenzung der Anzahl der Flugzeuge auf 146 auf alle Verbindungen, auch zu Drittstaaten. Im Rahmen ihrer globalen Ermessensbefugnis hat die Kommission aus den drei nachfolgend genannten Gründen beschlossen, die anderen genannten Bedingungen, insbesondere das Verbot der Preisführerschaft und die Beschränkung des Sitzkilometerangebots nicht auf die Verbindungen zu Staaten außerhalb des EWR auszudehnen:

- Es bestehen wesentliche Garantien in bezug auf die Gesamtheit der Verbindungen.
- Die Wettbewerbsbedingungen und der innergemeinschaftliche Handel sind 1994 weitaus stärker von der Entwicklung der Verbindungen innerhalb des EWR betroffen als von jener der Verbindungen außerhalb des EWR.
- Die Anwendung der genannten Bedingungen auf Verbindungen außerhalb des EWR käme vorwiegend Luftverkehrsgesellschaften aus Drittstaaten zugute.

- (25) Im Hinblick auf den ersten Punkt ist die Kommission der Auffassung, daß die Auflage, die Hilfe ausschließlich für die Umstrukturierung von Air France zu verwenden, und die Begrenzung der Anzahl der Flugzeuge, die beide in vollem Umfang für Verbindungen außerhalb des EWR gelten, bereits einen erheblichen Ausgleich für die von Air France empfangene Beihilfe darstellen. Wie oben aufgezeigt wurde, ist die Kapitalzufuhr von 20 Mrd. FRF allein als Maßnahme zur Verringerung des Schuldenstands zu betrachten, unter Ausschluß tarifärer oder anderer Praktiken, die zu Verlusten führen können. Ferner wird die Anzahl der Flugzeuge durch den notifizierten Plan während dessen Laufzeit auf 146 begrenzt, wobei die Zahl der angebotenen Sitze insgesamt sogar leicht abnimmt. In ihrer Mitteilung über staatliche Beihilfen im Luftverkehr stellt die Kommission fest, daß ein mit staatlichen Beihilfemitteln finanziertes Programm „keine Ausweitung der Kapazität und des Angebots der betreffenden Fluggesellschaft auf Kosten ihrer unmittelbaren europäischen Wettbewerber“ zum Ziel haben darf und daß das Programm „keinesfalls dazu führen [darf], daß auf den betreffenden Märkten mehr Flugzeuge zum Einsatz kommen oder mehr Kapazitäten (Sitzplätze) angeboten werden, als es die Zuwächse auf diesen Märkten rechtfertigen“⁽²⁷⁾.

⁽²⁴⁾ Siehe Fußnote 15.

⁽²⁵⁾ Siehe Fußnote 9, Randnr. 67.

⁽²⁶⁾ Urteil des Gerichts erster Instanz vom 24. Oktober 1997 in der Rechtssache T-244/94, Wirtschaftsvereinigung Stahl u. a./Kommission, Slg. 1997, S. II-1963, Randnr. 9, das sich auf das Urteil des Gerichtshofs vom 3. Oktober 1985 in der Rechtssache 214/83, Bundesrepublik Deutschland/Kommission, Slg. 1985, S. 3053, Randnr. 33, bezieht.

⁽²⁷⁾ Siehe Fußnote 11, Punkt V.2.38 (4).

(26) In der Entscheidung von 1994 vertrat die Kommission die Ansicht, daß der europäische Luftverkehrsmarkt nicht in einer strukturellen, durch Überkapazitäten gekennzeichneten Krise steckt und daß deshalb auch keine generellen Kapazitätskürzungen erforderlich sind. Die Auffassung der Kommission wurde im Hinblick auf diese beiden Punkte vom Gericht akzeptiert (Randnrn. 365 und 367 des Urteils). An dieser Stelle ist hinzuzufügen, daß die Zivilluftfahrt einer der Sektoren mit dem seit fünfzig Jahren stärksten langfristigen Wachstum ist. Dieses Wachstum hielt sogar im Zeitraum 1990—1994 an, als der Luftverkehr die schwerste Krise seiner Geschichte durchlief. Wie die Kommission in der Entscheidung von 1994 festgestellt hat, liegen die langfristigen Wachstumsaussichten bei ca. 6 % jährlich. In dieser Situation erscheint die leichte Verringerung des Sitzangebots von Air France während der Laufzeit des Programms, das einem Einfrieren der Produktionskapazitäten gleichkommt, bereits als sehr erhebliche Einschränkung, zumal in Ermangelung von Bündnisplänen mit anderen großen Luftverkehrsgesellschaften. Die Aussichten der Verkehrsentwicklung, gemessen in Passagierkilometern, auf den Verbindungen außerhalb des EWR im Zeitraum 1994—1996, die der Kommission im April 1994 mitgeteilt wurden, liegen für Air France im übrigen in allen großen Regionen der Erde deutlich unter den Wachstumsaussichten insgesamt (z. B. [...] ⁽²⁸⁾ gegenüber [...] für Nordamerika, [...] gegenüber [...] für Südamerika, [...] gegenüber [...] für den pazifisch/asiatischen Raum usw.). Schließlich ist das Risiko, daß Air France die Beihilfe zum Kapazitätsausbau und zum Einsatz zusätzlicher Flugzeuge auf den Verbindungen zu Drittstaaten nutzt, in der Praxis sehr gering, denn einerseits sind die Kapazitäten, die Air France auf Verbindungen zu Drittstaaten bereitstellen kann, in bilateralen Abkommen geregelt, deren Änderung wie nachfolgend dargestellt die Zustimmung der betreffenden Drittstaaten voraussetzt, andererseits können die auf den Strecken innerhalb des EWR eingesetzten Kurz- und Mittelstreckenflugzeuge kaum die auf Interkontinentalverbindungen — die einen sehr bedeutenden Teil der Verbindungen außerhalb des EWR ausmachen — eingesetzten Langstreckenflugzeuge ersetzen.

(27) Im Hinblick auf den zweiten Punkt ist zunächst daran zu erinnern, daß die Kommission die Air France auferlegten Beschränkungen logischerweise auf die Verbindungen innerhalb des EWR konzentriert, wo die Auswirkungen der Beihilfe bei weitem am stärksten sind, da sie verpflichtet ist, sicherzustellen, daß diese Auswirkungen die Handelsbedingungen nicht in einem Maße verändern, das dem Gemeinschaftsinteresse zuwiderläuft. Ferner ist zu betonen, daß das am 1. Januar 1993 in Kraft getretene „Dritte Luftverkehrspaket“ den

Luftverkehrsunternehmen in der Gemeinschaft auf allen Strecken innerhalb des EWR völlige Freiheit in bezug auf die Preise, die Verkehrsfrequenz und das Kapazitätsangebot gewährt. Im Gegensatz dazu unterliegen die Bedingungen des Betriebs von Strecken zwischen EWR-Mitgliedstaaten einerseits und Nichtmitgliedstaaten andererseits, abgesehen von bestimmten transatlantischen Verbindungen, größtenteils weiterhin bilateralen Abkommen, die das Kapazitätsangebot und die preislichen Variationsmöglichkeiten strikt begrenzen. Daher ist das Risiko, daß staatliche Beihilfen zur Finanzierung wettbewerbsfeindlicher Praktiken genutzt werden, auf den Strecken innerhalb des EWR natürlich viel größer als auf den Strecken außerhalb des EWR. In ihrer Mitteilung über staatliche Beihilfen im Luftverkehr hat die Kommission im übrigen ausdrücklich darauf hingewiesen, daß bei den Beziehungen zu Drittstaaten „offensichtlich die in den meisten bilateralen Abkommen enthaltenen Bestimmungen für den Marktzugang und die Begrenzung des Wettbewerbs von wirtschaftlich sehr viel größerer Bedeutung als eventuelle staatliche Beihilfen“ ⁽²⁹⁾ sind.

(28) So enthält ein Drittel der 1994 gültigen bilateralen Abkommen zwischen Frankreich und Drittstaaten, die nicht Mitglied des EWR sind, eine Klausel, die die Anzahl der von französischer Seite zu benennenden Luftverkehrsunternehmen auf ein einziges begrenzt („Monodesignationsklausel“). Fast alle Abkommen enthalten Klauseln zur teilweisen oder vollständigen Begrenzung des Angebots (in bezug auf die Verkehrsfrequenz, das Sitzplatzangebot usw.) des oder der von jeder Partei benannten Luftverkehrsunternehmen(s). Die von Frankreich unterzeichneten bilateralen Abkommen, die keine genaue Bestimmung zur Angebotsbegrenzung enthalten, stellen nur einen sehr geringen Anteil aller Abkommen dar. Die französisch-amerikanischen Beziehungen sind in dieser Hinsicht ein Sonderfall, da seit der Kündigung des Luftverkehrsabkommens im Jahre 1992 die von jeder Gesellschaft bereitgestellten Kapazitäten für jede Flugplanperiode der Einwilligung beider Parteien bedurften. Die Tarife sind ihrerseits vollständig in bilateralen Abkommen geregelt, da sie praktisch systematisch dem Grundsatz der beidseitigen Zustimmung seitens der betreffenden Staaten unterliegen ⁽³⁰⁾. Schließlich beschränken alle bilateralen Abkommen die Möglichkeiten der Benennung auf Luftverkehrsgesellschaften, die größtenteils im Besitz und tatsächlich unter der Kontrolle französischer Staatsangehöriger sind.

(29) Bei Betrachtung aller Verbindungen außerhalb des EWR, deren Betrieb durch die Air France gewährte Beihilfe beeinträchtigt werden könnte, muß unterschieden werden zwischen Direktflügen zwischen

⁽²⁹⁾ Siehe Fußnote 11, Punkt II.2.11.

⁽³⁰⁾ Vgl. die von der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation (ICAO) veröffentlichte Sammlung der kodifizierten Inhaltsangaben der bilateralen Luftverkehrsabkommen.

⁽²⁸⁾ Die vorliegende Fassung der Entscheidung wurde so abgefaßt, daß vertrauliche Angaben nicht offengelegt werden.

Frankreich und Nichtmitgliedsländern des EWR einerseits und Umsteigeverbindungen zwischen anderen EWR-Mitgliedsländern und Drittstaaten, die über den Flughafen Paris-CDG als Drehkreuz abgewickelt werden.

(30) Auf den Märkten der Flüge zwischen Frankreich und Nichtmitgliedsländern des EWR steht Air France aufgrund der Restriktionen in den bilateralen Abkommen in bezug auf die staatliche Zugehörigkeit von Luftverkehrsunternehmen praktisch nicht in direktem Wettbewerb mit anderen, nicht-französischen Luftverkehrsunternehmen der Gemeinschaft. Die in vielen Abkommen enthaltene „Monodesignationsklausel“ steht im übrigen der Benennung anderer französischer, mit Air France konkurrierender Luftverkehrsunternehmen entgegen. Selbst wenn eine andere französische Gesellschaft, insbesondere infolge des Verbots jeglicher Vorzugsbehandlung von Air France, auf dem Markt aktiv würde, sind die Wettbewerbsbedingungen in jedem Fall durch die anderen Restriktionen der bilateralen Abkommen in bezug auf Preise und Kapazitätsangebot sehr stark beschränkt. Insbesondere ist festzustellen, daß das Prinzip der beidseitigen Zustimmung zu den Tarifen die Gefahr, daß ein benanntes Luftverkehrsunternehmen mit Dumpingpreisen operiert, faktisch ausschließt, wodurch ein Verbot der „Preisführerschaft“ nutzlos wird. Eine Begrenzung der von Air France auf den Verbindungen außerhalb der Gemeinschaft angebotenen Kapazitäten wäre ebenfalls ohne Nutzen, da ein Luftverkehrsunternehmen aufgrund der Preisbeschränkungen nur begrenztes Interesse an einem starken Ausbau seines Sitzplatzangebots auf den betreffenden Verbindungen hätte, selbst wenn die bilateralen Abkommen einen solchen Ausbau erlauben würden. Insbesondere auf dem Markt der Nordatlantikverbindungen — von Frankreich aus der bei weitem wichtigste interkontinentale Markt — bezweckt die von den französischen und amerikanischen Behörden seit 1992 ausgeübte Kontrolle praktisch eine Begrenzung des Kapazitätszuwachses.

(31) Auf dem Markt der Umsteigeverbindungen zwischen anderen EWR-Mitgliedsländern und Nichtmitgliedsländern über Paris-CDG besteht ein gewisser Wettbewerb zwischen Air France und ihren wichtigsten Konkurrenten in der Gemeinschaft, die ebenfalls Drehkreuze nutzen. Jedoch werden die Bedingungen dieses Wettbewerbs gleichfalls durch restriktive Klauseln in den bilateralen Abkommen zwischen den Mitgliedsländern und den Nichtmitgliedsländern des EWR, deren Auswirkungen oben dargelegt wurden, begrenzt. Diese Abkommen erlauben einem Luftverkehrsunternehmen, das die sogenannte „sechste Freiheit“ nutzt, in der Regel nicht, als „Preisführer“ aufzutreten. Außerdem sind die betreffenden Dienste nur teilweise untereinander austauschbar, da ein Direktflug kaum mit einer Umsteige Verbindung zu vergleichen ist, die Wartezeiten mit sich bringt, ein

Umsteigen und manchmal einen Wechsel des Flughafengebäudes erfordert, was zu Komplikationen bei der Gepäckumladung führen kann. Die Kommission ist der Auffassung, daß zwischen den Drehkreuzen Paris-CDG und anderen Drehkreuzen in der Gemeinschaft eine gewisse Substituierbarkeit auf dem Marktsegment der preiswerten, vorwiegend touristischen Flüge besteht. Eine solche Substituierbarkeit ist hingegen nur in sehr geringem Maße im Geschäftsreisesegment gegeben, wo die Kunden vorwiegend auf kurze Flugdauer, Einhaltung der Flugpläne und hohe Dienstqualität Wert legen. Die Gewinnspannen der Gesellschaften und die Gefahr von Wettbewerbsverfälschungen durch Mißbrauch von Beihilfen sind aber in diesem Segment der Geschäftskunden am größten.

(32) Ferner ist daran zu erinnern, daß der Flughafen Paris-CDG 1994 kein effizientes Drehkreuz darstellt, bei dem die Ankunfts- und Abflugknoten optimal abgestimmt sind. 1992 betrug die durchschnittliche Wartezeit auf Anschlußflüge für Passagiere von Air France 2 Stunden und 48 Minuten, und das Unternehmensprogramm bietet durchschnittlich bei jeder Ankunft 16 (zweckmäßige) Anschlußflüge, gegenüber 23 von Lufthansa in Frankfurt und 29 von KLM in Amsterdam angebotenen Anschlußflügen. Außerdem führen innerfranzösische Verbindungen vorwiegend zum Flughafen Paris-Orly, der ungefähr 40 km vom Flughafen Paris-CDG entfernt liegt und schlecht mit diesem verbunden ist. Dieses zweifache Handicap beeinträchtigt die Substituierbarkeit des Flughafens Paris-CDG als Drehkreuz. So entfielen auf Umsteigepassagiere von Air France zwischen Mitgliedsländern und Nichtmitgliedsländern des EWR 1991 nur ca. 4 % und 1993 nur ca. 5 % des Fluggastaufkommens der Gesellschaft. Demzufolge kann die Auswirkung der Beihilfe auf den Zubringerverkehr zum Drehkreuz Paris-CDG als sehr gering betrachtet werden kann. Die Lage der kleineren Luftverkehrsgesellschaften, die den Flughafen Paris-CDG und die anderen großen europäischen Drehkreuze nutzen, wird daher kaum berührt.

(33) Zum dritten Punkt ergibt sich aus den obigen Ausführungen zu den Restriktionen der Benennung durch bilaterale Abkommen, daß jede Beschränkung für Air France in bezug auf die Kapazität und die Preise auf den Verbindungen zwischen Frankreich und Nicht-EWR-Ländern in den Fällen, in denen ein gewisser Handlungsspielraum besteht, vorwiegend außerhalb des EWR ansässigen Luftverkehrsunternehmen zugute käme. Auf dem Markt der Transatlantikflüge zwischen Frankreich und den Vereinigten Staaten, auf dem Air France sich seit mehreren Jahren gegenüber leistungsfähigeren amerikanischen Unternehmen, die diesen Markt 1993 zu zwei Dritteln besetzen, in Schwierigkeiten befindet, würde eine Begrenzung der vom französischen Unternehmen angebotenen Kapazität die Gesellschaften jenseits des Atlantiks

sogar unmittelbar begünstigen, da die französischen Behörden die Air France auferlegten Beschränkungen nicht im gleichen Verhältnis auf die amerikanischen Luftverkehrsunternehmen übertragen könnten. Diese Situation stünde im Widerspruch zum Gemeinschaftsinteresse, das im Gegenteil die Entwicklung der Zivilluftfahrt in der Gemeinschaft fordert.

- (34) Würden die Möglichkeiten von Air France zur preislichen und mengenmäßigen Anpassung ihres Angebots auf internationalen Verbindungen ab Frankreich zusätzlich zu den bilateralen Abkommen weiteren Beschränkungen unterworfen, so wäre die Wiederherstellung der Rentabilität des Unternehmens gefährdet. Es ist daran zu erinnern, daß Air France zusammen mit KLM, British Airways und Lufthansa zu den vier Gesellschaften der Gemeinschaft gehört, die ausgehend vom Niederlassungsstaat über ein alle Erdteile umspannendes Streckennetz verfügen. Dieses Streckennetz und der Markenname „Air France“ sind zwei der wichtigsten Stützen des Unternehmens, das insbesondere auf den transatlantischen Verbindungen einem sich stetig verschärfenden Wettbewerb seitens Luftverkehrsunternehmen aus Drittstaaten außerhalb des EWR ausgesetzt ist.

III. SCHLUSSFOLGERUNG

- (35) Die Gesamtheit der obigen Ausführungen wird den Erfordernissen in bezug auf die Begründung der beiden Punkte der Entscheidung von 1994, die mit einem Begründungsmangel behaftet waren, gerecht. Im Hinblick auf die anderen Punkte verweist die Kommission auf die Erwägungsgründe der Entscheidung von 1994, die als wesentlicher Bestandteil der vorliegenden Entscheidung zu betrachten sind, ohne daß sie hier vollständig wiederholt werden müßten.
- (36) Die Kommission stellt weiter fest, daß durch die Aufhebung der Entscheidung von 1994 drei Entscheidungen, die sie am 21. Juni 1995, am 24. Juli 1996 und am 16. April 1997 über die Zahlung der zweiten und dritten Tranche der Beihilfe für Air France verabschiedet hat, die Rechtsgrundlage

entzogen wurde. Unter diesen Bedingungen sind erneute Einwände gegen die Zahlung der betreffenden Tranchen nicht angebracht. Die Kommission verweist diesbezüglich auf die Begründung ihrer Schreiben an die französische Regierung vom 5. Juli 1995⁽³¹⁾, vom 31. Juli 1996⁽³²⁾ und vom 10. Juni 1997⁽³³⁾, die ebenfalls als wesentlicher Bestandteil dieser Entscheidung zu betrachten ist —

HAT FOLGENDE ENTSCHEIDUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Die Beihilfe, die der Fluggesellschaft Air France vom französischen Staat im Zeitraum 1994—1996 in Form einer in drei Tranchen zu zahlenden Kapitalerhöhung von 20 Milliarden FRF gewährt wurde, ist gemäß Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c) EG-Vertrag und gemäß Artikel 61 Absatz 3 Buchstabe c) EWR-Abkommen aufgrund der Verpflichtungen und Bedingungen nach Artikel 1 und 2 der Entscheidung 94/653/EG, die in Teil I der vorliegenden Entscheidung aufgeführt sind, mit dem Gemeinsamen Markt und dem Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum vereinbar.

Artikel 2

Die Kommission erhebt keine Einwände gegen die Zahlung der zweiten und dritten Tranche der Aufstockung des Kapitals von Air France, die 1995 bzw. 1996 erfolgte.

Artikel 3

Diese Entscheidung ist an die Französische Republik gerichtet.

Brüssel, den 22. Juli 1998

Für die Kommission

Neil KINNOCK

Mitglied der Kommission

⁽³¹⁾ ABl. C 295 vom 10. 11. 1995, S. 2.

⁽³²⁾ ABl. C 374 vom 11. 12. 1996, S. 9.

⁽³³⁾ ABl. C 374 vom 10. 12. 1997, S. 6 (Zuführung der zuvor blockierten Summe von 1 Mrd. FRF zum Kapital).