



2025/775

24.4.2025

BESLUIT (EU) 2025/775 VAN DE COMMISSIE
van 29 april 2024
betreffende steunmaatregel SA.59344 — 2021/C (ex 2021/N, ex 2020/PN) — Herstructureringssteun
aan TAROM

(Kennisgeving geschied onder nummer C(2024) 2968)

(Slechts de tekst in de Engelse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

DE EUROPESE COMMISSIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 108, lid 2, eerste alinea,

Gezien de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, en met name artikel 62, lid 1, punt a),

Na de belanghebbenden overeenkomstig de genoemde artikelen te hebben uitgenodigd hun opmerkingen te maken ⁽¹⁾, en gezien de in de loop van de procedure ontvangen opmerkingen van derden,

Overwegende hetgeen volgt:

1. PROCEDURE

- (1) Na contacten voorafgaand aan de kennisgeving ⁽²⁾ hebben de Roemeense autoriteiten de Commissie op 28 mei 2021 in kennis gesteld van hun voornemen om herstructureringssteun te verlenen aan TAROM S.A. ("TAROM").
- (2) Bij brief van 5 juli 2021 heeft de Commissie de Roemeense autoriteiten in kennis gesteld van haar besluit om ten aanzien van de herstructureringssteun de procedure van artikel 108, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie ("VWEU") in te leiden. De Roemeense autoriteiten hebben op 11 augustus 2021 gereageerd op de opmerkingen in die brief.
- (3) Het besluit van de Commissie betreffende de inleiding van de procedure ("het inleidingsbesluit") is op 3 september 2021 in het *Publicatieblad van de Europese Unie* bekendgemaakt ⁽³⁾. De Commissie heeft de belanghebbenden verzocht hun opmerkingen kenbaar te maken.
- (4) Naast de opmerkingen die zij van de Roemeense autoriteiten heeft ontvangen, heeft de Commissie binnen de gestelde termijn opmerkingen ontvangen van één belanghebbende, namelijk Wizz Air Hungary Zrt. ("Wizz Air") ⁽⁴⁾. De Commissie heeft die opmerkingen voor een reactie aan de Roemeense autoriteiten doorgezonden. De Roemeense autoriteiten reageerden bij brief van 12 november 2021.
- (5) De Roemeense autoriteiten hebben de Commissie aanvullende informatie toegezonden op 29 juli 2021, 14 februari 2022, 27 mei 2022, 23 september 2022, 21 november 2022, 21 december 2022, 24 februari 2023, 27 maart 2023, 5 april 2023, 12 april 2023, 20 april 2023, 30 mei 2023, 28 juni 2023, 13 juli 2023, 18 juli 2023, 21 juli 2023, 24 juli 2023, 28 juli 2023, 31 juli 2023, 3 augustus 2023, 22 augustus 2023, 7 september 2023, 13 september 2023, 28 september 2023, 7 november 2023, 12 december 2023, 12 januari 2024, 17 januari 2024, 1 februari 2024, 8 februari 2024, 15 februari 2024, 7 maart 2024, 19 maart 2024, 21 maart 2024, 25 maart 2024, 26 maart 2024, 29 maart 2024, 4 april 2024, 12 april 2024, 15 april 2024, 16 april 2024, 17 april 2024, 19 april 2024 en 25 april 2024.

⁽¹⁾ PB C 355 van 3.9.2021, blz. 10.

⁽²⁾ Deze uitwisselingen begonnen op 24 augustus 2020, toen de Roemeense autoriteiten een voorafgaande kennisgeving deden van een ontwerp van herstructureringsplan, en bestonden, tot aan de kennisgeving, uit e-mailverkeer, technische besprekingen in het kader van video- en teleconferenties en voorlopige feedback op het ontwerp van herstructureringsplan.

⁽³⁾ Zie voetnoot 1.

⁽⁴⁾ Opmerkingen van Wizz Air van 4 oktober 2021.

- (6) Op 14 maart 2024 heeft de Commissie een klacht ontvangen ⁽⁵⁾ van Wizz Air Malta Limited ("Wizz Air Malta"), waarover Roemenië op 28 maart 2024, 19 april 2024, 4 april 2024, 16 april 2024 en 24 april 2024 opmerkingen heeft ingediend.
- (7) Op 11 juli 2023 hebben de Roemeense autoriteiten er bij wijze van uitzondering mee ingestemd om afstand te doen van hun rechten uit hoofde van artikel 342 VWEU in samenhang met artikel 3 van Verordening nr. 1/1958 van de Raad ⁽⁶⁾, en dit besluit in het Engels te laten vaststellen en bekendmaken op grond van artikel 297 VWEU ⁽⁷⁾.

2. BESCHRIJVING VAN DE MAATREGELEN

2.1. De begunstigde

- (8) TAROM is een Roemeense luchtvaartmaatschappij die in 1954 werd opgericht als staatsbedrijf. Het werd op grond van de regeringsverordening van 1997 gereorganiseerd ⁽⁸⁾ en werd op grond van wet nr. 136/1998 ⁽⁹⁾ een naamloze vennootschap die als de nationale luchtvaartmaatschappij van Roemenië zou opereren. De Roemeense staat, vertegenwoordigd door het ministerie van Vervoer, Infrastructuur en Communicatie ("het ministerie van Vervoer"), bezit rechtstreeks 97,25 % van de aandelen. De resterende minderheidsbelangen zijn in handen van twee overheids-bedrijven: Bucharest Airports National Company ("CNAB") met 1,44 % en Romatsa RA (Roemeense luchtverkeersdienst) met 1,23 %. Eén particuliere aandeelhouder, het investeringsfonds Muntenia, bezit 0,08 % van de aandelen. De Roemeense autoriteiten stellen dat TAROM geen deel uitmaakt van een grotere ondernemingsgroep en zelfstandig besluiten neemt, aangezien het niet samen met andere staatsdeelnemingen wordt beheerd. TAROM bezit [...] — en heeft minderheidsbelangen in verschillende andere ondernemingen, zoals [...] en [...] ⁽¹⁰⁾.
- (9) TAROM houdt zich hoofdzakelijk bezig met het vervoer van passagiers, vracht en post. Per 19 december 2023 heeft TAROM na een herstructurering van de organisatie 1 156 werknemers in dienst, waarvan ongeveer [...] deel uitmaken van de technische divisie (onderhouds- en reparatiewerkzaamheden). Het is sinds 2010 lid van de SkyTeam-alliantie. TAROM is een luchtvaartmaatschappij met één hub; het hoofdkantoor bevindt zich op de luchthaven OTP in de regio Ilfov. In december 2023 bestond de vloot van TAROM uit 18 vliegtuigen die 28 routes verzorgden, 21 internationale en 7 binnenlandse routes. Op de internationale routes verbindt TAROM Boekarest met hoofdsteden in en buiten Europa en met andere hubs in Europa. Naast lijnvluchten biedt TAROM ook vervoersdiensten aan touroperators aan; in 2023 werd het aandeel chartervluchten in de totale netto-inkomsten van TAROM geschat op [...] %. Als gevolg van de COVID-19-pandemie verloor TAROM in 2020 73 % van het verkeer dat het vóór de pandemie had; het aantal passagiers daalde van 3,1 miljoen in 2019 naar 900 000 in 2020. Het herstel begon in 2021, toen de passagiersaantallen toenamen tot 1,6 miljoen, en versnelde in 2022, toen TAROM ongeveer 2,2 miljoen passagiers vervoerde. Het aantal passagiers dat in 2023 werd vervoerd, wordt geschat op [...] miljoen, wat nog steeds [...] % lager is dan het niveau van vóór de pandemie, d.w.z. het niveau van 2019.
- (10) In 2019 bedroeg het aandeel van TAROM op de Roemeense markt voor luchtvervoer [...] %, terwijl de grootste luchtvaartmaatschappij op die markt, prijsvechter Wizz Air, een aandeel van 25,7 % had. Blue Air, de op een na grootste speler, had een aandeel van 17,1 % en Lufthansa was de op drie na grootste luchtvaartmaatschappij met een aandeel van 12,3 %, net iets achter TAROM. Deze marktaandelen zijn de afgelopen jaren min of meer stabiel gebleven: Wizz Air kwam in 2022 uit op 25,2 %, Blue Air op 18,6 %, TAROM op [...] % en Lufthansa op 10,6 %. In 2023 veranderde de situatie, onder meer als gevolg van de insolventie van Blue Air, waardoor het aandeel van Wizz Air steeg tot 37,5 %, TAROM op de tweede plaats kwam met [...] % en Ryanair de op twee na grootste

⁽⁵⁾ SA.113203 — Vermeende staatssteun aan TAROM.

⁽⁶⁾ Verordening nr. 1 tot regeling van het taalgebruik in de Europese Economische Gemeenschap (PB 17 van 6.10.1958, blz. 385/58).

⁽⁷⁾ Bij brief van 29 december 2021.

⁽⁸⁾ Regeringsverordening nr. 45/1997 betreffende de oprichting van de handelsvennootschap "Nationale Roemeense luchtvaartmaatschappij — TAROM S.A.".

⁽⁹⁾ Wet nr. 136/1998 van 29 juni 1998, bekendgemaakt in het staatsblad, deel I, nr. 241, van 2 juli 1998 tot goedkeuring van regeringsverordening nr. 45/1997 betreffende de oprichting van de handelsvennootschap "Nationale Roemeense luchtvaartmaatschappij — TAROM S.A.".

⁽¹⁰⁾ Meer specifiek heeft TAROM, afgezien van [...], belangen in de volgende ondernemingen: [...].

concurrent op de markt werd, met een aandeel van 13,7 %, net achter TAROM. Lufthansa (met 5,6 %) en een nieuwkomer, HiSky⁽¹¹⁾ (met 5,3 %), namen in 2023 de vierde en vijfde positie op de markt in. De belangrijkste concurrenten van TAROM op de Roemeense markt zijn dus Wizz Air, die de dominante speler is met dertig in Roemenië gestationeerde vliegtuigen, waarmee vanaf zes luchthavens (OTP, Cluj, Craiova, Iași, Sibiu, Timișoara) ongeveer 170 routes worden verzorgd, en een tweede prijsvechter, Ryanair. Deze laatste is de op twee na grootste luchtvaartmaatschappij op de Roemeense markt geworden en biedt verbindingen aan vanaf drie luchthavens (OTP, Cluj en Iași) op ongeveer 44 routes. Zoals de Roemeense autoriteiten hebben aangegeven, wordt de markt voor luchtvervoer in Roemenië gekenmerkt door een hoge mate van concentratie en rivaliteit tussen de eerste vijf tot zes luchtvaartmaatschappijen die de markt domineren. Het gecombineerde marktaandeel van de vijf grootste luchtvaartmaatschappijen steeg in 2023 tot 78 %. De luchtvaartsector is relatief concurrerend en eind 2023 waren er twintig geregistreerde luchtvaartmaatschappijen die lijn- en chartervluchten uitvoerden op de Roemeense markt. De markt wordt gedomineerd door prijsvechters, momenteel Wizz Air, Ryanair en HiSky (ongeveer 57 % in 2023). Wat passagiersvervoer betreft, was het marktaandeel in 2022 ongeveer 70 % (de drie genoemde maatschappijen en Blue Air). Van de luchtvaartmaatschappijen die lijnvluchten van en naar de Roemeense luchthavens uitvoeren, hebben slechts vier maatschappijen bases in Roemenië, namelijk drie prijsvechters (Wizz Air, Ryanair, HiSky) en TAROM.

2.2. Achtergrond van de maatregelen

2.2.1. De reddingssteun

- (11) Op 19 februari 2020 stelden de Roemeense autoriteiten de Commissie in kennis van hun voornemen om reddingssteun te verlenen aan TAROM. Ten tijde van die kennisgeving verkeerde TAROM volgens de Roemeense autoriteiten in financiële moeilijkheden vanwege opgebouwde verliezen, voornamelijk als gevolg van een verouderde en niet-homogene vloot met hoge onderhoudskosten en hoge brandstofkosten, die op hun beurt een negatieve weerslag hadden op de winst, de operationele kasstroom en de kasmiddelen van TAROM. Bij besluit van 24 februari 2020⁽¹²⁾ (het “besluit inzake reddingssteun”) gaf de Commissie goedkeuring voor een lening van 175 952 000 RON (ongeveer 36,66 miljoen EUR op basis van de destijds geldende wisselkoers) ten gunste van TAROM (“de reddingslening”) op grond van artikel 107, lid 3, punt c), VWEU, zoals uitgelegd in de richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun aan niet-financiële ondernemingen in moeilijkheden (“de R&H-richtsnoeren”) ⁽¹³⁾. De Roemeense autoriteiten bevestigen dat, met uitzondering van de reddingssteun die op grond van het besluit inzake reddingssteun is verleend, noch TAROM, noch dochterondernemingen waarover het zeggenschap heeft, in de afgelopen tien jaar reddings- of herstructureringssteun in de zin van de R&H-richtsnoeren hebben ontvangen en dat het herstructureringsplan van TAROM niet voorziet in kapitaalinjecties of investeringen in entiteiten waarin TAROM belangen heeft.
- (12) Op 4 mei 2022 heeft het Gerecht het verzoek van Wizz Air tot nietigverklaring van het besluit inzake reddingssteun afgewezen ⁽¹⁴⁾. Bij arrest van 11 januari 2024 heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie (“het Hof”) het beroep van Wizz Air tegen het arrest van het Gerecht uit 2022 afgewezen ⁽¹⁵⁾. Het Hof stelde met name vast dat het Gerecht geen blijk had gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat de Commissie bij de beoordeling van het bestaan van een risico van verstoring van een moeilijk te dupliceren belangrijke dienst in de zin van punt 44, b), van de R&H-richtsnoeren, niet verplicht was om rekening te houden met de omvang van de markt waarop TAROM actief is of met het aandeel van die luchtvaartmaatschappij op die markt ⁽¹⁶⁾.

2.2.2. De financiële problemen van TAROM

- (13) De Roemeense autoriteiten stellen dat TAROM een onderneming in moeilijkheden is, aangezien meer dan de helft van zijn geplaatste aandelenkapitaal is verdwenen als gevolg van opgebouwde verliezen, overeenkomstig punt 20, a), van de R&H-richtsnoeren. TAROM heeft sinds 2004 verliezen opgebouwd en heeft de afgelopen jaren

⁽¹¹⁾ HiSky werd in maart 2021 op de Roemeense luchtvervoersmarkt actief met een aantal lijnvluchten en chartervluchten. In december 2023 beschikte de onderneming over een vloot van zeven vliegtuigen waarmee ongeveer 25 routes werden verzorgd, waaronder twee binnenlandse routes die de luchthaven van Boekarest (OTP) verbinden met respectievelijk Cluj en Timișoara.

⁽¹²⁾ Besluit van de Commissie van 24 februari 2020 betreffende steunmaatregel SA.56244 (2020/N) — Roemenië — Reddingssteun ten gunste van TAROM, C(2020) 1160 final (PB C 310 van 18.9.2020, blz. 1).

⁽¹³⁾ PB C 249 van 31.7.2014, blz. 1.

⁽¹⁴⁾ Arrest van het Gerecht van 4 mei 2022, Wizz Air Hungary/Commissie, T-718/20, ECLI:EU:T:2022:276.

⁽¹⁵⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 11 januari 2024, Wizz Air Hungary/Commissie, C-440/22 P, ECLI:EU:C:2024:26.

⁽¹⁶⁾ Ibid., punt 39.

aanzienlijke verliezen geleden. Het geplaatste aandelenkapitaal van TAROM bedroeg in 2021 ongeveer 3,57 miljard RON ⁽¹⁷⁾ (ongeveer 717,21 miljoen EUR ⁽¹⁸⁾). TAROM boekte verliezen van 90,3 miljoen EUR in 2020, 66,6 miljoen EUR in 2021 en 55,7 miljoen EUR in 2022, en gecumuleerde verliezen van 3 623 825 813 RON in 2020 (ongeveer 728,03 miljoen EUR) en 3 951 281 534 RON in 2021, wat neerkomt op ongeveer 793,81 miljoen EUR. Het eigen vermogen van TAROM werd in 2021 negatief en bedroeg eind 2021 – 51 283 857 EUR en eind 2022 – 90 884 124 EUR; uit de voorlopige resultaten van TAROM voor 2023 blijkt dat het eigen vermogen per 31 december 2023 [...] EUR bedroeg.

- (14) De Roemeense autoriteiten stellen verder dat TAROM voldoet aan de criteria van het nationale recht om op verzoek van zijn schuldeisers aan een collectieve insolventieprocedure te worden onderworpen, overeenkomstig punt 20, c), van de R&H-richtsnoeren. Volgens het Roemeense nationale recht kan elke schuldeiser met vorderingen op een schuldenaar van meer dan 50 000 RON (ongeveer 10 045 EUR) die langer dan zestig dagen achterstallig zijn, een verzoek tot inleiding van een insolventieprocedure indienen bij de rechtbank. De schuldenaar kan zich echter tegen het verzoekschrift van de schuldeiser verdedigen door erop te wijzen dat hij, ook al is aan de bovenstaande voorwaarden voldaan, over voldoende liquide middelen beschikt. TAROM loopt het risico dat bepaalde schuldeisers er op elk moment voor kunnen kiezen een insolventieprocedure aan te spannen.
- (15) De Roemeense autoriteiten geven aan dat er verschillende redenen zijn voor de financiële moeilijkheden van TAROM; zowel interne als externe factoren hebben geleid tot een afname van het concurrentievermogen van TAROM en een toename van de exploitatiekosten. Ten eerste heeft TAROM een oude vloot (de gemiddelde leeftijd van TAROM-vliegtuigen ligt tussen 13 en 18 jaar, en vier van zijn Boeings 737-300 zijn gemiddeld 25 jaar oud), met sterk verschillende toestellen (namelijk van Avion de Transport Régional G.I.E. ("ATR"), Boeing en Airbus) die veel onderhoud, technische aanpassingen en modernisering vereisen. Daarnaast heeft TAROM een aanzienlijk aantal onrendabele routes onderhouden ⁽¹⁹⁾; in 2019 beschikte het over slechts drie routes die rentabiliteitsniveau C3 ⁽²⁰⁾ haalden. Ten tweede leidde de toetreding tot de markt van andere spelers, met name prijsvechters, tot een toenemende druk op de prijzen van TAROM. Ten derde waren er personeelsproblemen in de vorm van een lage werklast, hogere dan noodzakelijke arbeidskosten, toegenomen bureaucratie, demotivatie van werknemers en moeilijkheden bij het aantrekken en behouden van geschoold personeel. Ten vierde was er sprake van een inefficiënte exploitatie, waaronder een inefficiënte aanpak bij de technische divisie (bv. door een lage productiviteit, een tekort aan certificeringen en technische vaardigheden, een te groot aantal managementniveaus, gebrek aan prestatie-indicatoren) en bij de afdeling Inkoop (niet-gestandaardiseerd, handmatig, ongepland en gedecentraliseerd aankoopproces, lage productiviteit, gebrek aan prestatie-indicatoren), en van onrendabele (binnenlandse en internationale) ticketkantoren. Daarnaast hebben de toegenomen brandstof- en andere kosten en de beperkte extra inkomsten de winstgevendheid van TAROM uitgehold. De belangrijkste oorzaak van de verslechtering van de operationele prestaties is dat de inkomsten geen gelijke tred hebben gehouden met de ontwikkeling van de exploitatiekosten; de exploitatiekosten met het grootste negatieve effect zijn de brandstofkosten, de onderhoudskosten voor de verouderde vloot en de kosten die voortvloeien uit de inefficiënte aanpak bij de exploitatie.
- (16) Dit heeft geleid tot een aanzienlijke accumulatie van verliezen, waardoor TAROM een negatief eigen vermogen heeft, en tot een opeenstapeling van schulden en uitputting van de kasreserves, waardoor TAROM negatieve kassromen heeft. Tot slot heeft de COVID-19-pandemie de verliezen in 2020 en 2021 nog verergerd door een aanzienlijke daling van het vliegverkeer en bijgevolg van de inkomsten. TAROM heeft tweemaal uit hoofde van artikel 107, lid 2,

⁽¹⁷⁾ Aanmeldingsformulier van 21 december 2022.

⁽¹⁸⁾ De in dit besluit gehanteerde wisselkoers is 1 RON = 0,2012 EUR (en omgekeerd 1 EUR = 4,9706 RON, de wisselkoers die de Europese Centrale Bank (ECB) op 6 maart 2024 vaststelde.

⁽¹⁹⁾ Zoals de routes die Boekarest (luchthaven OTP) verbinden met Tbilisi, Alicante, Erevan, Hamburg, Larnaca, Sibiu, Stockholm, Valencia, Barcelona, München en Wenen, en de routes Cluj-Iasi en Iasi-Timișoara. Deze routes waren niet rendabel op C3-niveau en sommige ervan zelfs niet op C1-niveau (zie voetnoot 20).

⁽²⁰⁾ De rentabiliteit op C3-niveau is gebaseerd op het resultaat na aftrek van de directe exploitatiekosten, de kosten van vliegtuigen en de administratieve kosten, terwijl op C1-niveau alleen rekening wordt gehouden met de directe exploitatiekosten en op C2-niveau alleen met de directe exploitatiekosten en de kosten van vliegtuigen.

punt b), VWEU ⁽²¹⁾ steun ontvangen ter compensatie van de schade die is geleden als rechtstreeks gevolg van overheidsmaatregelen ter voorkoming van de verspreiding van COVID-19. Die steunmaatregelen waren echter niet bedoeld om de financiële moeilijkheden van TAROM die reeds vóór de uitbraak van de pandemie bestonden, aan te pakken of te verminderen, maar alleen om de luchtvaartmaatschappij te compenseren voor verliezen die rechtstreeks het gevolg waren van de uitzonderlijke omstandigheden van de pandemie en de daarmee verband houdende beperkingen van het vliegverkeer.

- (17) Zoals de Roemeense autoriteiten aanvoeren, worden alle activa van TAROM met een bepaalde waarde, en met name alle vliegtuigen die eigendom zijn van TAROM, als zekerheid gesteld uit hoofde van de huidige financieringsovereenkomsten of dienen als garanties voor uitstaande schulden (zo dienen Airbus 318-toestellen als zekerheid voor de reddingslening bedoeld in overweging 11; voorts werd de staatssteun die TAROM op grond van het eerste schadevergoedingsbesluit ontving, toegekend in de vorm van een leninggarantie waarvoor de activa van TAROM als zekerheid moesten worden gesteld). Bovendien zullen de vliegtuigen die in het kader van het vlootvernieuingsprogramma aan de vloot van TAROM worden toegevoegd, worden geleaset en dus niet beschikbaar zijn als zekerheden (zie overweging 61). Volgens de Roemeense autoriteiten zal TAROM in de toekomst derhalve niet over voldoende activa beschikken om leningen te verkrijgen. De Roemeense autoriteiten stellen dat TAROM vanwege het gebrek aan activa die als zekerheid kunnen dienen, geen bankfinanciering zal kunnen krijgen; er zijn ook geen mogelijkheden voor kortetermijnfinanciering gevonden.

2.3. De herstructureringssteunmaatregelen

- (18) De Roemeense autoriteiten hebben de volgende twee maatregelen ten gunste van TAROM bij de Commissie aangemeld als herstructureringssteun: i) een reeks verhogingen van het aandelenkapitaal ⁽²²⁾ door een kapitaalinjectie van de staat ter waarde van in totaal ongeveer 45,77 miljoen EUR (waarvan 12 518 000 RON of ongeveer 2,7 miljoen EUR al in 2023 werd ingebracht ⁽²³⁾ en de resterende 43,07 miljoen EUR vanaf 2024; alle uitgevoerde en uit te voeren verhogingen in RON), en ii) een kwijtschelding van schulden ten bedrage van de reddingslening inclusief rente van in totaal 49,53 miljoen EUR ("de herstructureringssteunmaatregelen"). Het onder i) bedoelde bedrag dekt het tekort aan kasmiddelen van TAROM gedurende de herstructureringsperiode, waaronder een bedrag van 5,99 miljoen EUR voor de aflossing van de tranches van de gegarandeerde lening op grond van het eerste schadevergoedingsbesluit ("COVID-19-lening"). De kwijtschelding van de schuld omvat de hoofdsom van de reddingslening van ongeveer 36,7 miljoen EUR, de gekapitaliseerde rente over de periode mei 2020 ⁽²⁴⁾-april 2024 en eventuele wisselkoersverschillen die zich in die periode hebben voorgedaan. De Roemeense autoriteiten voeren aan dat de verplichting van TAROM om de reddingslening en de bijbehorende kosten terug te betalen, zal komen te vervallen nadat het overeenkomstige bedrag is kwijtgescholden. Samen bedragen de twee herstructureringssteunmaatregelen ongeveer 95,3 miljoen EUR.
- (19) De maatregelen zullen worden gefinancierd uit de begroting van het ministerie van Vervoer. De herstructureringssteun zal worden verleend op basis van artikel 20 van regeringsverordening nr. 45/1997 betreffende de oprichting van de handelsvennootschap "Romanian National Air Transport Company — TAROM S.A.", zoals gewijzigd bij noodverordening 113/2021 van de regering van 10 oktober 2021 ("de noodverordening"), op basis waarvan een regeringsverordening tot goedkeuring van het bedrag en de vorm van de staatssteun zal worden vastgesteld overeenkomstig een eerder besluit van de Commissie waarbij de herstructureringssteun voor TAROM wordt goedgekeurd. De Roemeense autoriteiten voeren aan dat de noodverordening dus een standstillverplichting

⁽²¹⁾ Besluit van de Commissie van 2 oktober 2020, C(2020) 6910 final betreffende steunmaatregel SA.56810 (2020/N) — Roemenië — COVID-19: steun aan TAROM (PB C 94 van 19.3.2021, blz. 1) — eerste schadevergoedingsbesluit; besluit van de Commissie van 29 april 2022 betreffende steunmaatregel SA.63360 (2020/N) — Roemenië — compensatie voor schade TAROM II (PB C 378 van 30.9.2022, blz. 1) — tweede schadevergoedingsbesluit.

⁽²²⁾ In dit besluit ook "kapitaalverhoging(en)" of "kapitaalinjectie(s)" genoemd.

⁽²³⁾ Op 29 november 2023 stelden de Roemeense autoriteiten de Commissie ervan in kennis dat TAROM niet in staat zou zijn een tranche van de COVID-19-lening terug te betalen waarvoor in het eerste schadevergoedingsbesluit van de Commissie (als bedoeld in overweging 16 staatssteun in de vorm van een overheidsgarantie was goedgekeurd, en verzochten zij de diensten van de Commissie bijgevolg om advies over de uitvoering van de garantie. De diensten van de Commissie deelden Roemenië mee dat de normale uitvoering van de garantie, waarbij de garant de schuldeiser terugbetaalt en de rechten van de schuldeiser aan de garant worden overgedragen, geen nieuwe steun inhoudt. Aangezien de publieke eigenaar van TAROM naar Roemeens recht echter verplicht is de middelen voor de terugbetaling van de tranche te verstrekken in de vorm van een kapitaalverhoging, hebben de Roemeense autoriteiten deze kapitaalverhoging aangemeld als onderdeel van de herstructureringssteun. Het totale bedrag aan kapitaalverhogingen voor de aflossing van de COVID-19-lening tijdens de herstructureringsperiode zal niet meer bedragen dan 5,99 miljoen EUR, bestaande uit de 2,7 miljoen EUR die reeds in 2023 is toegekend en een bedrag van 3,29 miljoen EUR dat voor 2024 staat gepland. De tranches van de lening die na 2024 nog resteren, zullen door TAROM uit eigen middelen worden terugbetaald.

⁽²⁴⁾ Hoewel de Commissie de reddingslening op 24 februari 2020 heeft goedgekeurd (zie overweging 11), hebben de Roemeense autoriteiten de steun pas op 29 april 2020 verleend.

bevat die in overeenstemming is met artikel 108, lid 3, VWEU, op grond waarvan de steun pas aan TAROM zal worden toegekend nadat de Commissie de steun heeft goedgekeurd, en dat de datum van toekenning van de steun de datum is waarop de nationale autoriteiten zich ertoe verbinden de steun toe te kennen, onder voorbehoud van goedkeuring door de Commissie. Roemenië heeft aangevoerd dat de standstillverplichting niet is toegepast op ongeveer 2,7 miljoen EUR die in maart 2023, juni 2023 en september 2023 in verschillende tranches in RON is verleend voor de terugbetaling van tranches van een COVID-19-lening.

2.4. Het oorspronkelijke herstructureringsplan voor TAROM

- (20) Op 28 mei 2021 hebben de Roemeense autoriteiten bij de Commissie een herstructureringsplan aangemeld ("het oorspronkelijke herstructureringsplan"), gebaseerd op 190,7 miljoen EUR herstructureringssteun bestaande uit i) kwijtschelding door Roemenië van de als reddingssteun toegekende lening, ten bedrage van 40,6 miljoen EUR (hoofdsom van 36,7 miljoen EUR plus de bijbehorende rente); ii) een kapitaalinjectie van 92,9 miljoen EUR door Roemenië, en iii) een subsidie van 57,2 miljoen EUR.
- (21) Het oorspronkelijke herstructureringsplan bestreek de periode 2021-2025. In het oorspronkelijke herstructureringsplan werd ervan uitgegaan dat TAROM in 2024 winst zou boeken en in 2024 een rendement op geïnvesteerd vermogen (ROCE) van 7,38 % zou behalen. De totale herstructureringskosten die naar verwachting in de eerste vijfjarige herstructureringsperiode zouden ontstaan, bedroegen 408,5 miljoen EUR.
- (22) Het oorspronkelijke herstructureringsplan omvatte de volgende maatregelen:
- a) vernieuwing van de vloot: de geleidelijke invoering van nieuwe en de geleidelijke uitfasering van oude vliegtuigen, met als gevolg een wijziging in de vlootsamenstelling van 29 vliegtuigen in 2020 naar 17 vliegtuigen in 2024, met een vergelijkbare totale capaciteit in termen van beschikbare zitplaatskilometers (available seat kilometres — ASK's) ⁽²⁵⁾ na de herstructurering;
 - b) maatregelen voor commerciële optimalisering: optimalisering van routes, ontvlechting van diensten, meer nadruk op chartervluchten enz.;
 - c) organisatorische maatregelen ter verbetering van de efficiëntie: aanpassing van de kernstructuur aan het huidige en toekomstige activiteitenniveau, optimalisering van de technische divisie enz.;
 - d) maatregelen voor optimalisering van de kosten: vermindering van de brandstofkosten, inkrimping personeel, verhuizing van werknemers enz.
- (23) Noch de particuliere minderheidsaandeelhouder van TAROM (het investeringsfonds Muntenia), noch de schuldeisers van TAROM zouden in enige vorm in de lasten delen, en het was niet duidelijk of minderheidsaandeelhouders die niet aan de lasten zouden bijdragen, zouden worden verzocht hun respectieve aandelen aan de staat over te dragen.
- (24) De volgende maatregelen werden overwogen om verstoringen van de mededinging te beperken: a) het staken van vluchten naar tien internationale en binnenlandse bestemmingen en het vrijgeven van de bijbehorende slots; b) afstoting van de minderheidsbelangen van TAROM in de vennootschappen [...], [...] en [...], en c) uitbesteding van een deel van de onderhouds- en reparatiewerkzaamheden van TAROM (technische divisie) door middel van een joint venture met [...], een externe particuliere leverancier. Als gedragsmaatregelen hebben de Roemeense autoriteiten voorgesteld dat TAROM tijdens de initiële herstructureringsperiode geen deelnemingen in andere ondernemingen mag verwerven, tenzij dat van onmisbaar belang is om zijn levensvatbaarheid op lange termijn te verzekeren, en dat het de steun niet voor publiciteit mag gebruiken bij de verkoop van zijn producten.

⁽²⁵⁾ In de luchtvaartsector is een beschikbare zitplaatskilometer de belangrijkste productie-eenheid voor een luchtvaartmaatschappij die passagiers vervoert, waarmee de vervoerscapaciteit van passagiers wordt gemeten. De ASK's worden berekend door het aantal voor passagiers beschikbare zitplaatsen te vermenigvuldigen met de afgelegde afstand in kilometers.

2.5. Gronden voor het inleiden van de formele onderzoeksprocedure

- (25) Aangezien de Commissie betwijfelde of de aangemelde herstructureringssteun verenigbaar zou worden verklaard met de interne markt ingevolge artikel 107, lid 3, punt c), VWEU, zoals uitgelegd in de R&H-richtsnoeren, leidde zij op 5 juli 2021 een formele onderzoeksprocedure in, om de volgende redenen: de omvang van de eigen bijdrage, de verdeling van de lasten, het herstel van de levensvatbaarheid en maatregelen om verstoringen van de mededinging te beperken. Daarnaast uitte de Commissie haar bezorgdheid over de geschiktheid van de steun.

2.5.1. Geschiktheid van de steun

- (26) Ten tijde van de vaststelling van het inleidingsbesluit leken de geplande steuninstrumenten en -bedragen toereikend om de solvabiliteits- en liquiditeitsproblemen van TAROM aan te pakken en konden zij daarom geschikt worden geacht; de subsidie en de kwijtschelding van schulden werden geacht tegemoet te komen aan de liquiditeitsbehoeften van TAROM, terwijl de kapitaalverhoging gericht was op het verbeteren van zijn solvabiliteit ⁽²⁶⁾.
- (27) Zoals vermeld in het inleidingsbesluit ⁽²⁷⁾, zou door het verstrekken van herstructureringssteun in de vorm van een (niet-terugvorderbare) subsidie van 40,6 miljoen EUR en een kwijtschelding van schulden ten bedrage van 57,2 miljoen EUR de steunverlenende staat echter geen baten kunnen ontlenen aan een succesvolle herstructurering, ook al werd verwacht dat TAROM na afloop van de initiële herstructureringsperiode positieve nettoresultaten zou boeken.

2.5.2. Eigen bijdrage

- (28) Het bleek dat de vermeende eigen bijdrage van TAROM van de Roemeense autoriteiten ten bedrage van 217,8 miljoen EUR reëel noch actueel was ⁽²⁸⁾. Voor het grootste deel van de eigen bijdrage baseerden de Roemeense autoriteiten zich op onderhandelingen over (een) financiële-leasecontract(en) met potentiële leasegevers of banken. Zonder een harde toezegging inzake financiering door een leasegever of een bank kon de 150,9 miljoen EUR van de financiële lease echter niet als een reële en actuele eigen bijdrage worden beschouwd ⁽²⁹⁾. Het oorspronkelijke herstructureringsplan werd door geen enkele marktinvesteerder of kredietverstrekker gesteund ⁽³⁰⁾. De procedure voor de verkoop van de activa van TAROM (vliegtuigen en minderheidsbelangen in verticaal verbonden ondernemingen), die als een andere bron van financiering werd voorgesteld, was niet van start gegaan en er was geen koper die bij voorbaat bereid was de minderheidsbelangen van TAROM over te nemen. Ook de desbetreffende taxatierapporten waren nog niet gereed ⁽³¹⁾. Bovendien moet worden bevestigd of de overname van de activa van TAROM door het CNAB zou plaatsvinden onder voorwaarden die een marktaandeelnemer in een markteconomie zou hebben aanvaard, aangezien het CNAB in handen van de staat is ⁽³²⁾.
- (29) Uit de voorlopige beoordeling van het oorspronkelijke herstructureringsplan bleek dat ten hoogste 25 % van de herstructureringskosten kon worden geacht te zijn gefinancierd met een reële, actuele eigen bijdrage die vrij van steun is ⁽³³⁾, terwijl punt 64 van de richtsnoeren in beginsel een eigen bijdrage van ten minste 50 % van die kosten vereist. De Roemeense autoriteiten hebben geen argumenten aangevoerd waaruit blijkt dat er sprake is van bijzondere moeilijkheden of uitzonderlijke omstandigheden die rechtvaardigen dat het aandeel van TAROMs eigen bijdrage minder dan 50 % van de herstructureringskosten bedraagt.

2.5.3. Lastendeling

- (30) De Roemeense autoriteiten hebben erkend dat noch de particuliere minderheidsaandeelhouder van TAROM (investeringsfonds Muntenia), noch de schuldeisers van TAROM in enige vorm in de lasten zouden delen, en het was niet duidelijk of minderheidsaandeelhouders die niet aan de lasten zouden bijdragen, zouden worden verzocht hun

⁽²⁶⁾ Overweging 50 van het inleidingsbesluit.

⁽²⁷⁾ Overweging 49 van het inleidingsbesluit.

⁽²⁸⁾ Overweging 52 van het inleidingsbesluit.

⁽²⁹⁾ Overweging 52 van het inleidingsbesluit.

⁽³⁰⁾ Overweging 52 van het inleidingsbesluit.

⁽³¹⁾ Overwegingen 53 en 54 van het inleidingsbesluit.

⁽³²⁾ Overweging 54 van het inleidingsbesluit.

⁽³³⁾ Overweging 57 van het inleidingsbesluit.

belang aan de staat over te dragen ⁽³⁴⁾. De Commissie betwijfelde dus of de steun voldeed aan de criteria van de punten 65, 66 en 67 van de richtsnoeren, volgens welke steun ter dekking van verliezen alleen mag worden toegekend op voorwaarden die een adequate lastenverdeling tussen bestaande investeerders inhouden, hetgeen normaliter betekent dat de huidige aandeelhouders en achtergestelde schuldeisers de verliezen volledig voor hun rekening moeten nemen voordat er overheidsmaatregelen worden ingezet.

2.5.4. Herstel van de levensvatbaarheid op lange termijn en herstructurering binnen een redelijk tijdsbestek

- (31) Zoals opgemerkt in het inleidingsbesluit ⁽³⁵⁾, bevatte het oorspronkelijke herstructureringsplan schattingen op basis van de vijfjaarsprognose Europa 2020-2024 van Eurocontrol en dus van geloofwaardige veronderstellingen inzake de scenario's die zich kunnen voordoen bij mogelijke COVID-19-vaccinatiecampagnes. Volgens het basisscenario zou TAROM in 2025 weer winstgevend zijn. Bovendien zouden de financiële ratio's van TAROM voor 2025 (rendement op activa, rendement op geïnvesteerd vermogen en nettowinstmarge) overeenstemmen met de historische financiële ratio's van de referentiegroep van TAROM. Het herstructureringsplan bevatte echter geen verklaring waarom het verwachte winstgevendheidsniveau van TAROM voor 2025 redelijk zou zijn; ook moesten de tests, de componenten van de gewogen gemiddelde kapitaalkosten ("WACC") ⁽³⁶⁾ en de selectie van de referentiegroepen verder worden verduidelijkt. Het verwachte niveau van winstgevendheid leek optimistisch, gezien de resultaten van TAROM uit het verleden. Bovendien zou in het pessimistische scenario het herstel van de winstgevendheid zich pas vanaf 2027 voordoen, d.w.z. na de herstructureringsperiode, die tot 2025 loopt. Bijgevolg is niet voldaan aan het vereiste van punt 47 van de richtsnoeren, namelijk dat het herstructureringsplan de levensvatbaarheid van de begunstigde onderneming op lange termijn binnen een redelijk tijdsbestek moet herstellen, zowel in het basisscenario als in het pessimistische scenario. Zowel voor het basisscenario als het pessimistische scenario verstrekten de Roemeense autoriteiten onvoldoende informatie over de samenstelling van de referentiegroep, alsmede over de cijfers die ten grondslag liggen aan de gegevens van de referentiegroep.
- (32) De Commissie betwijfelde derhalve of het oorspronkelijke herstructureringsplan een geschikte looptijd had en ertoe zou leiden dat TAROM aan het einde van de initiële herstructureringsperiode weer levensvatbaar zou zijn, omdat niet duidelijk bleek dat TAROM voldoende rendement zou behalen en zonder verdere steun op de markt zou kunnen blijven ⁽³⁷⁾.

2.5.5. Bestaan en doeltreffendheid van zinvolle maatregelen om verstoringen van de mededinging te beperken

- (33) In het inleidingsbesluit ⁽³⁸⁾ nam de Commissie het voorlopige standpunt in dat niet voldoende was aangetoond dat er reële structurele maatregelen gepland waren om verstoringen van de mededinging te beperken. Ten eerste was slechts een beperkt aantal van de "slots" die zouden worden vrijgegeven, bestemd voor mogelijk overbelaste luchthavens. Ook hadden de Roemeense autoriteiten de Commissie niet de nodige informatie verstrekt om te kunnen beoordelen of de voor de vrijgegeven slots voorgestelde vluchttijden inderdaad overeenkwamen met momenten waarop de luchthavens sterk verzadigd waren. De Roemeense autoriteiten stelden voor minderheidsdeelnemingen af te stoten in ondernemingen met ondersteunende activiteiten voor het luchtvervoer, maar de plannen voor afstoting waren vaag. Met name werden er geen taxatierapporten van de activa verstrekt, noch informatie over de winstgevendheid van de betrokken ondernemingen. De Commissie was van mening dat de sterke twijfels die zij had over de evenredigheid van de steun en over de eigen bijdrage van TAROM, het noodzakelijk maakten dat de opbrengsten van de marktconforme verkoop en afstoting van activa zouden bijdragen tot een verlaging van de herstructureringssteun en tegelijkertijd de negatieve gevolgen van de steun voor andere luchtvaartmaatschappijen zouden verminderen. Bovendien zou, ondanks de aanzienlijke vermindering van het aantal vliegtuigen, de totale vluchtcapaciteit van TAROM, uitgedrukt in ASK's, tegen het einde van het herstructureringsplan niet wezenlijk zijn veranderd.
- (34) Ten slotte hebben de Roemeense autoriteiten geen verdere gedragsmaatregelen voorgesteld, afgezien van de beperking dat TAROM tijdens de herstructureringsperiode geen deelnemingen in andere ondernemingen mag verwerven, tenzij dat van onmisbaar belang is om zijn levensvatbaarheid op lange termijn te verzekeren, en dat het de steun niet voor publiciteit mag gebruiken bij de verkoop van zijn producten.

⁽³⁴⁾ Overweging 56 van het inleidingsbesluit.

⁽³⁵⁾ Overwegingen 59 tot en met 64 van het inleidingsbesluit.

⁽³⁶⁾ WACC staat voor gewogen gemiddelde vermogenskosten, een berekening van de vermogenskosten van een onderneming waarbij elke vermogenscategorie evenredig wordt gewogen.

⁽³⁷⁾ Overweging 64 van het inleidingsbesluit.

⁽³⁸⁾ Overwegingen 65 tot en met 72 van het inleidingsbesluit.

- (35) De Commissie betwijfelde derhalve of de negatieve gevolgen van de steun voor de mededinging, bij gebrek aan stevige en heldere structurele en gedragsmaatregelen, voldoende werden beperkt.

3. OPMERKINGEN VAN ROEMENIË

- (36) De Roemeense autoriteiten hebben bij brief van 11 augustus 2021 hun opmerkingen over het inleidingsbesluit ingediend ⁽³⁹⁾.
- (37) Wat de eigen bijdrage van TAROM betreft, hebben de Roemeense autoriteiten aangegeven dat er ten tijde van hun reactie nog besprekingen met leasemaatschappijen van vliegtuigen gaande waren. Zij stelden dat er tevens besprekingen waren gestart over de mogelijkheid voor TAROM om een kredietfaciliteit van [...] miljoen USD te verkrijgen van financieringsmaatschappij voor vliegtuigen [...].
- (38) Met betrekking tot de geplande verkoop van de minderheidsbelangen van TAROM in [...] hebben de Roemeense autoriteiten twee geactualiseerde taxatierapporten ingediend voor [...] en voor [...], waarin lagere waarden vermeld staan dan die waarvan in het oorspronkelijke herstructureringsplan werd uitgegaan, en hebben zij aangekondigd een geactualiseerd rapport voor [...] in te dienen. [...].
- (39) Wat de verkoop van vliegtuigen betreft, gaven de Roemeense autoriteiten aan dat twee Boeings 737-300 naar verwachting tegen september/oktober 2021 zouden worden verkocht en dat zeven ATR's 42-500 in het vierde kwartaal van 2021 aan ATR zouden worden terugverkocht. Roemenië kondigde ook aan dat nog twee andere Boeings 737-300 vóór eind 2021 te koop zouden worden aangeboden.
- (40) Wat de bezwaren van de Commissie met betrekking tot de lastenverdeling betreft, hebben de Roemeense autoriteiten aangegeven dat zij deze bezwaren goed begrepen hadden, maar dat er nog besloten moest worden hoe deze problemen zouden worden opgelost.
- (41) De Roemeense autoriteiten gaven verder aan dat zij nota hadden genomen van de zorgen van de Commissie over het herstel van de levensvatbaarheid van TAROM en de maatregelen om de verstoringen van de mededinging te beperken, en dat een geactualiseerd ondernemingsplan om die bezwaren weg te nemen in een later stadium aan de Commissie zou worden voorgelegd. De Roemeense autoriteiten hebben gegevens verstrekt over de referentiegroep en het tijdschema voor de vrijgave van slots.
- (42) Tot slot hebben de Roemeense autoriteiten met betrekking tot de uitvoering van de door TAROM in het oorspronkelijke herstructureringsplan voorgestelde maatregelen toegelicht dat de raad van bestuur van TAROM op 30 juli 2021 de start van de volgende fase van het plan voor de herstructurering van het personeelsbestand had goedgekeurd en dat op 3 augustus 2021 een formele bijeenkomst met de vakbonden was gehouden.

4. OPMERKINGEN VAN DE DERDE

- (43) Op 4 oktober 2021, tijdens de formele onderzoeksprocedure, heeft de Commissie opmerkingen ontvangen van Wizz Air.
- (44) Wizz Air was van mening dat zijn procedurele rechten waren geschonden als gevolg van de grote hoeveelheid informatie die in het inleidingsbesluit was weggelaten, waardoor Wizz Air naar eigen zeggen geen zinvolle opmerkingen kon indienen.
- (45) Wizz Air was het eens met de vaststelling van de Commissie dat niet was voldaan aan de voorwaarden van evenredigheid van de herstructureringssteun en van lastendeling. Volgens Wizz Air verkeerde TAROM al vele jaren in moeilijkheden en werd in het herstructureringsplan geen oplossing geboden voor het slechte beheer van het bedrijf. Wizz Air voerde ook aan dat de prognoses voor het luchtverkeer waren gebaseerd op verouderde gegevens en naar beneden moesten worden bijgesteld. Wizz Air was van mening dat de gekozen referentiegroep voor TAROM ongeschikt was, aangezien deze voornamelijk nationale luchtvaartmaatschappijen en een aantal andere maatschappijen omvatte die tijdens de vergelijkingsperiode mogelijk in financiële moeilijkheden verkeerden. Bovendien was Wizz Air van mening dat de steun geschikt noch evenredig was. Ook voerde het aan dat het, vanwege de grote hoeveelheid financiële informatie die in het inleidingsbesluit was weggelakt, onmogelijk was om meer gedetailleerde opmerkingen te maken.

⁽³⁹⁾ Opmerkingen van Roemenië van 11 augustus 2021.

- (46) Wizz Air was voorts van mening dat de herstructureringssteun niet voldeed aan de voorwaarde van de R&H-richtsnoeren dat de steun eenmalig moet zijn, aangezien TAROM sinds de toekenning van eerdere steun, die in 2004 door de Roemeense mededingingsraad werd goedgekeurd, als gevolg van financiële moeilijkheden al gedurende meer dan tien jaar constant in herstructurering verkeerde.
- (47) Wat betreft de maatregelen om de verstoringen van de mededinging te beperken, merkte Wizz Air op dat het herstructureringsplan niet voorzag in een inkrimping van de capaciteit of de activiteiten, wat in eerdere besluiten van de Commissie over de herstructurering van luchtvaartmaatschappijen wel geëist was. Wizz Air voerde aan dat TAROM zijn activiteiten ten minste in dezelfde mate moest inkrimpen als niet-gesteunde concurrenten gemiddeld hadden gedaan. Wizz Air was ook van mening dat het aantal afgestoten slots ten minste in verhouding moest staan tot de vermindering van TAROMs vloot. Wizz Air achtte de voorgestelde gedragsmaatregelen ook ontoereikend gezien het aanzienlijke bedrag aan herstructureringssteun waarom TAROM had verzocht. Wizz Air stelde met name dat het passend zou zijn de beloning van de directie van TAROM te beperken, zoals bij sommige luchtvaartmaatschappijen gebeurde in het kader van de COVID-19-herkapitalisatiemaatregelen, aangezien i) TAROM al vóór 31 december 2019 in financiële moeilijkheden verkeerde in tegenstelling tot andere ontvangers van COVID-19-herkapitalisatiesteun, en ii) de verslechterende financiële situatie van TAROM deels te wijten was aan slecht beheer.
- (48) Tot slot heeft Wizz Air de naleving van punt 44, b), van de R&H-richtsnoeren aan de orde gesteld, waarover de Commissie in het inleidingsbesluit geen twijfels had geuit. In dit verband voerde Wizz Air aan dat TAROM geleidelijk aan was verdreven van de markten die het vroeger bediende en daarmee zijn traditionele rol was kwijtgeraakt, namelijk het verschaffen van essentiële connectiviteit aan Roemenië. Wizz Air stelde dat de dienstverlening van TAROM al werd overgenomen door concurrenten, waaronder Wizz Air, de grootste maatschappij op Roemeense routes (ongeveer 40 % van de capaciteit) en Blue Air, met 13 % van de binnenlandse markt, en dat TAROM bijgevolg op basis van zijn dienstverlening niet kan worden aangemerkt als een aanbieder van nationale infrastructuur, zoals in het inleidingsbesluit werd gesuggereerd. Volgens Wizz Air is de binnenlandse markt, waarop TAROM volgens de Commissie belangrijke diensten verleent, extreem klein (minder dan 10 % van het totale luchtverkeer van, naar en binnen Roemenië) en is het aandeel van TAROM op de binnenlandse markt 63 %, wat bijgevolg slechts 6,3 % van de totale (binnenlandse en internationale) capaciteit van de Roemeense markt bedraagt, zodat de diensten van TAROM op de binnenlandse markt niet belangrijk zijn. Wizz Air is van mening dat, gelet op het beperkte aantal exclusieve binnenlandse routes van TAROM, de hoogte van de herstructureringssteun niet in verhouding staat tot de beoogde instandhouding van die routes, zodat de Commissie zou moeten nagaan of die routes niet zouden kunnen worden verzorgd op basis van openbaredienstverplichtingen. Tot slot voerde Wizz Air aan dat sinds juli 2021 meer dan 3 000 vliegtuigen in de EU aan de grond werden gehouden en dat deze aanzienlijke overcapaciteit, indien TAROM de markt zou verlaten, ongetwijfeld snel zou leiden tot de toetreding van nieuwe aanbieders op zijn routes in een marktsituatie die na COVID-19 wordt gekenmerkt door een lagere vraag en een aantal blijvende reisbeperkingen.
- (49) Wizz Air stelde verder dat niet was aangetoond dat TAROM alle mogelijkheden voor het verkrijgen van marktfinanciering had onderzocht alvorens steun aan te vragen bij de Roemeense staat, en dat dergelijke marktfinanciering wel beschikbaar was voor andere luchtvaartmaatschappijen. Bovendien voerde Wizz Air aan dat uit het feit dat de schuldeisers van TAROM geen financiering beschikbaar stellen, blijkt dat zij niet geloven in de levensvatbaarheid van TAROM; anders zouden zij niet het risico willen lopen op liquidatie van TAROM, die waarschijnlijk is als er geen financiering wordt gevonden.

5. REACTIE VAN ROEMENIË OP DE OPMERKINGEN VAN DE DERDE

- (50) In reactie op de opmerkingen van Wizz Air die zij op 12 oktober 2021 ontvingen, hebben de Roemeense autoriteiten op 12 november 2021 de volgende opmerkingen ingediend:
- wat de vermeende schending van de procedurele rechten van Wizz Air betreft, voerden de Roemeense autoriteiten aan dat alleen bedrijfsgeheimen waren weggelaten, die de Commissie moet beschermen omdat zij zich aan het beroepsgeheim moet houden;
 - de Roemeense autoriteiten waren het eens met de voorlopige bevindingen van de Commissie in het inleidingsbesluit met betrekking tot de bijdrage van de steun aan de ontwikkeling van een vorm van economische bedrijvigheid, het voorkomen van sociale tegenspoed en het bestaan van marktfalen, en met het feit dat de steun geschikt leek om de solvabiliteits- en liquiditeitsproblemen van TAROM aan te pakken;

- c) wat de opmerkingen over het vertrouwen van investeerders in een markteconomie betreft, had TAROM aanzienlijke inspanningen geleverd om steun te krijgen van investeerders voor het financieren van de vernieuwing van de vloot en had het al een aantal aanbiedingen van financiering ontvangen;
- d) de referentiemaatschappijen die TAROM voor benchmarkingdoeleinden heeft gekozen, zijn geschikt gelet op de cijfers die ten grondslag liggen aan de gegevens van de referentiegroep;
- e) wat de geschiktheid van de steun betreft, hebben de Roemeense autoriteiten verduidelijkt dat de steun voor ongeveer 50 % zou worden verleend in de vorm van een verhoging van het aandelenkapitaal, en het resterende bedrag in de vorm van een rechtstreekse subsidie en kwijtschelding van schulden (te weten de reddingssteun, bestaande uit een terugvorderbare lening en de bijbehorende rente). De Roemeense autoriteiten stelden dat met de subsidie en de kwijtschelding van schulden werd voorzien in de liquiditeitsbehoeften van TAROM aan het begin van de herstructureringsperiode, terwijl de kapitaalverhoging zijn solvabiliteit zou verbeteren. Volgens de Roemeense autoriteiten zouden andere instrumenten (zoals garanties of leningen) of bedragen de doelstellingen van de herstructurering in gevaar brengen of onbetaalbare financiële lasten met zich meebrengen, waardoor de levensvatbaarheid van TAROM op lange termijn zou worden aangetast;
- f) wat de evenredigheid van de steun betreft, hebben de Roemeense autoriteiten voorgesteld minderheidsaandeelhouders te verzoeken een financiële bijdrage te leveren of hun aandelen af te staan aan de staat om tegemoet te komen aan de bezwaren inzake de lastendeling, en dat financiële leasing als eigen bijdrage zou moet worden aanvaard, aangezien hieruit blijkt dat de financiële markten vertrouwen hebben in het herstel van de levensvatbaarheid van de luchtvaartmaatschappij;
- g) wat het criterium “eenmalige steun” betreft, hebben de Roemeense autoriteiten bevestigd dat TAROM in de laatste tien jaar vóór de aanmelding van de herstructureringssteun geen reddingssteun, herstructureringssteun, tijdelijke herstructureringssteun of niet-aangemelde steun heeft ontvangen, en dat de laatste herstructureringssteun die TAROM ontving vóór de toetreding van Roemenië tot de Unie door de Roemeense mededingingsraad was goedgekeurd en betrekking had op de herstructureringsperiode 2002-2005;
- h) met betrekking tot maatregelen ter beperking van de verstoring van de mededinging hebben de Roemeense autoriteiten aangegeven dat TAROM had besloten aanvullende maatregelen te nemen, zoals:
 - 1) stopzetting van vluchten naar vijf verdere bestemmingen op luchthavens die het meest overbelast waren, goed voor 13,2 % van het totale aantal vluchten in het oorspronkelijk ingediende ondernemingsplan, wat ertoe zou leiden dat TAROM tegen eind 2022 zijn activiteiten op 56 % van zijn bestemmingen op sterk overbelaste luchthavens zou staken. De Roemeense autoriteiten hebben aangegeven dat dit het aantal bestemmingen van TAROM zou doen dalen tot 25, wat neerkomt op een vermindering van het aantal internationale activiteiten met 54 % en een vermindering van de binnenlandse activiteiten met 42 % ten opzichte van 2019 en een verdere vermindering van het aantal vluchten met 10 % ten opzichte van het eerder voorgestelde vluchtplan (ten opzichte van het basisscenario uit 2019, namelijk – 27,6 % in plaats van – 17,8 %);
 - 2) vermindering van het aantal vliegtuigen tot 15 (in plaats van 17 zoals voorzien in het oorspronkelijke herstructureringsplan) en vervroeging naar 2023 (in plaats van 2024) van het tijdstip waarop de nieuwe structurele samenstelling van de vloot operationeel zou worden;
 - 3) als gevolg van de in de punten 1) en 2) beschreven aanvullende wijzigingen zou het totale aantal ASK's ook met [...] % dalen ten opzichte van het basisscenario van 2019.

6. HET GEACTUALISEERDE HERSTRUCTURERINGSPLAN

- (51) Op 19 april 2024 hebben de Roemeense autoriteiten bij de Commissie een geactualiseerd herstructureringsplan d.d. 18 april 2024 ingediend⁽⁴⁰⁾ (“het geactualiseerde herstructureringsplan”); vervolgens hebben zij aanvullende informatie verstrekt die ook deel uitmaakt van het geactualiseerde herstructureringsplan.
- (52) In het geactualiseerde herstructureringsplan worden de zwakke punten vastgesteld die de problemen bij TAROM hebben veroorzaakt (zoals uiteengezet in de overwegingen 15, 16 en 17), wordt het nulscenario beschreven, d.w.z. de situatie in het geval TAROM de steun niet zou ontvangen (zie punt 6.1) en wordt een uitgebreide reeks maatregelen opgenomen die TAROM zal uitvoeren om zijn problemen te verhelpen en op lange termijn levensvatbaar te worden (punt 6.2).

⁽⁴⁰⁾ Het geactualiseerde herstructureringsplan van 18 april 2024 vervangt eerdere tussentijdse versies van het door de Roemeense autoriteiten ingediende herstructureringsplan.

6.1. Alternatief scenario zonder de steun

- (53) Roemenië voert aan dat TAROM in december 2023 een achterstallige schuld had van ongeveer [...] miljoen EUR en dat de beschikbare kasmiddelen beperkt waren tot [...] miljoen EUR. Gezien het herhaaldelijke uitstel van betaling van bepaalde schulden stelt Roemenië dat de belangrijkste schuldeisers van TAROM steeds minder geduld hebben. Volgens de door Roemenië verstrekte informatie heeft TAROM met name betaalachterstanden bij drie leasemaatschappijen van vliegtuigen en aanzienlijke schulden bij het CNAB, het afhandelingsbedrijf op de luchthaven OTP. Deze laatste schuld wordt gedekt door hypotheek op onroerend goed dat eigendom is van TAROM, twee toestellen van het model ATR 72-500, hypotheek op de deelnemingen van TAROM in [...], [...] en een hypotheek op de opbrengst van de toekomstige verkoop van het slot in [...] (zie overweging 119). Aangezien alle activa van TAROM met een bepaalde waarde zijn verkocht om de herstructureringskosten te financieren (zie de overwegingen 60 en 77) of als zekerheid fungeren in het kader van lopende financieringsregelingen, zoals de reddingslening en de COVID-19-lening waarvoor een garantie is verstrekt op grond van het eerste schadevergoedingsbesluit (zie de overwegingen 17 en 54), of voor bestaande schulden, heeft de luchtvaartmaatschappij geen andere mogelijkheden meer voor kortetermijnfinanciering.
- (54) De Roemeense autoriteiten hebben uitgelegd dat TAROM zonder de herstructureringssteun snel zonder kasmiddelen zou komen te zitten en de dagelijkse bedrijfsvoering niet zou kunnen volhouden. Indien de luchtvaartmaatschappij in 2024 zou beginnen een deel van haar schuld af te lossen, zou de kasstroom negatief worden. De geplande herstructureringsmaatregelen zouden wegens een gebrek aan financiering niet kunnen worden uitgevoerd, wat de inkomsten van TAROM verder zou aantasten. Bovendien zou de reddingssteun, waarvoor TAROM een deel van zijn vliegtuigen als zekerheid heeft gesteld, opeisbaar worden en moeten worden terugbetaald, wat zou leiden tot executie van de zekerheid. TAROM zou ook niet in staat zijn om de leasetermijnen voor bestaande vliegtuigen te betalen, die aan de grond zouden worden gehouden.
- (55) De Roemeense autoriteiten geven aan dat schuldeisers met langdurig achterstallige vorderingen invorderingsprocedures zouden starten en, indien deze niet zouden worden betaald, zouden kunnen verzoeken een insolventieprocedure tegen TAROM in te leiden. In geval van insolventie (wat zeer waarschijnlijk is gezien de situatie van TAROM, zowel wat betreft solvabiliteit als qua liquiditeit) zou de exploitatievergunning van TAROM worden ingetrokken, wat zou betekenen dat zijn vliegtuigen (voor zover deze niet al in beslag zouden zijn genomen en/of aan de grond worden gehouden in het kader van afzonderlijke executieprocedures, zie de overwegingen 53 en 54) aan de grond zouden moeten blijven en het zijn activiteiten zou moeten staken. Overeenkomstig artikel 3 van Verordening (EG) nr. 1008/2008 van het Europees Parlement en de Raad⁽⁴¹⁾ mag een in de Unie gevestigde onderneming zonder exploitatievergunning geen passagiers tegen betaling door de lucht vervoeren. Overeenkomstig artikel 9, lid 1, van die verordening schort de vergunningverlenende autoriteit de vergunning van een luchtvaartmaatschappij op of trekt zij deze in indien zij er niet langer van overtuigd is dat zij gedurende een periode van twaalf maanden aan haar bestaande en potentiële verplichtingen kan voldoen. De bevoegde autoriteit mag alleen een tijdelijke vergunning afgeven als er realistische vooruitzichten zijn dat de financiële situatie binnen die periode voldoende wordt verbeterd. Volgens de Roemeense autoriteiten zou een dergelijk vooruitzicht, gezien de te hoge schuldenlast en het gebrek aan liquiditeit van TAROM, alleen bestaan indien de aangemelde maatregelen zouden worden toegekend. Indien dit niet het geval zou zijn, zou de exploitatievergunning van TAROM moeten worden geschorst of ingetrokken, waardoor alle vliegtuigen van TAROM onmiddellijk aan de grond zouden worden gehouden. Bovendien is in artikel 9, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1008/2008 bepaald dat wanneer er duidelijke aanwijzingen zijn dat er financiële problemen bestaan of wanneer een rechtsvordering wegens insolventie of een soortgelijke procedure is ingesteld tegen een luchtvaartmaatschappij met een in de Unie verleende vergunning, de vergunningverlenende autoriteit onverwijld een diepgaande beoordeling van de financiële situatie van die luchtvaartmaatschappij moet verrichten en op basis van haar bevindingen de status van de exploitatievergunning binnen drie maanden opnieuw moet bezien. De gevolgen die het staken van de activiteiten van TAROM volgens de Roemeense autoriteiten zou hebben voor de Roemeense luchtvervoersmarkt, zijn uiteengezet in punt 6.6.
- (56) Volgens de Roemeense autoriteiten zouden, zelfs indien TAROM 2024 zou kunnen overleven, wat niet waarschijnlijk is, zijn activiteiten zonder de herstructureringssteun niet levensvatbaar zijn. De reden hiervoor is dat TAROM zonder de steun de geplande vernieuwing van de vloot niet zou kunnen doorvoeren en dus zijn activiteiten zou moeten voortzetten met zijn inefficiënte vloot met oude vliegtuigen, een van de belangrijkste oorzaken van de huidige problemen. Bovendien zou een deel van de vloot aan de grond moeten blijven als gevolg van onbetaalde leasetermijnen of de executie van als zekerheid verstrekte activa (zie de overwegingen 53 en 54). Daarnaast zouden ook andere onderdelen van de herstructureringsmaatregelen niet kunnen worden uitgevoerd vanwege een gebrek aan financiering, waardoor de oorzaken van de problemen bij TAROM zouden worden bestendigd en de negatieve gevolgen voor de activiteiten van TAROM zouden voortduren.

⁽⁴¹⁾ Verordening (EG) nr. 1008/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 24 september 2008 inzake gemeenschappelijke regels voor de exploitatie van luchtdiensten in de Gemeenschap (PB L 293 van 31.10.2008, blz. 3).

- (57) Roemenië voert aan dat TAROM geen andere mogelijkheden heeft om voldoende financiering aan te trekken om de komende drie jaar overeind te blijven. Zoals uiteengezet in overweging 53 heeft TAROM geen activa waartegen het kortetermijnfinanciering zou kunnen verkrijgen en heeft het in 2024 nog steeds een negatief eigen vermogen (zie overweging 88). Gewerkt wordt aan een beperkte inkrimping van de activiteiten door de verkoop van deelnemingen, maar dit is een langdurig proces dat niet snel genoeg middelen oplevert om de aanvraag van een insolventieprocedure te voorkomen. Hetzelfde geldt voor de verkoop van het slot in [...], dat [...] is (zoals uiteengezet in overweging 119). TAROM is erin geslaagd een financiële lease af te sluiten voor de levering van één Boeing 737-8 MAX met een waarde van [...] miljoen EUR, exclusief rente; [...].

6.2. Herstructureringsmaatregelen

- (58) De herstructureringsperiode van het geactualiseerde herstructureringsplan loopt van januari 2021 tot en met december 2026. Het geactualiseerde herstructureringsplan is gebaseerd op verschillende belangrijke pijlers, waaronder de vernieuwing van de vloot, een geoptimaliseerde routekaart en diverse operationele efficiëntie-maatregelen die tijdens de herstructureringsperiode zijn of zullen worden uitgevoerd.

6.2.1. Vernieuwing van de vloot

- (59) Door aanpassing van de vloot moet TAROM de beschikking krijgen over vliegtuigen die voorzien in zijn behoeften en het mogelijk maken om de kosten (voor onderhoud, leasing, brandstof enz.) te verlagen. Van een vloot bestaande uit 29 vliegtuigen van zeven verschillende typen ⁽⁴²⁾ in 2021 zal TAROMs vloot tegen 2025 worden teruggebracht tot 14 vliegtuigen van slechts vier verschillende typen ⁽⁴³⁾. Het aantal vliegtuigen blijft vervolgens minstens tot het einde van de herstructureringsperiode stabiel op 14.
- (60) In december 2023 bestond de vloot van TAROM uit twaalf straalvliegtuigen en zes ATR's. De vernieuwing van de vloot loopt al en zal volgens de planning uiterlijk in [...] zijn afgerond. In 2022 verkocht TAROM de vier Boeings 737-300 samen met één motor van een Boeing 737-300 voor in totaal [...] EUR. In 2023 verkocht TAROM de zeven ATR's 42-500 voor [...] EUR. In totaal bedroeg de opbrengst van de in 2022 en 2023 verkochte vliegtuigen ongeveer [...] miljoen EUR. Het verkoopproces voor de vier Airbusen 318 is in gang gezet; in januari 2024 waren er [...] voorlopige offertes binnengekomen. Op 7 maart 2024 hebben de Roemeense autoriteiten de Commissie meegedeeld dat TAROM [...] had geselecteerd als winnaar van de verkoopprocedure, met een bod van [...] miljoen USD (ongeveer [...] miljoen EUR) voor de vier Airbusen 318; [...]. Op 1 april 2024 werd een intentieverklaring ondertekend door TAROM en de potentiële koper. De vier Boeings 737-700 zullen geleidelijk uit bedrijf worden genomen; ze zullen allemaal naar schatting in [...] worden verkocht.
- (61) De buitenbedrijfstelling van de vliegtuigen zal gepaard gaan met de geleidelijke ingebruikname van vier nieuwe Boeings 737-8 MAX, die volgens de planning in [...] aan TAROMs vloot zullen worden toegevoegd, één in het kader van een financiële leaseovereenkomst en drie in het kader van operationele leaseovereenkomsten, waarover al onderhandelingen zijn gevoerd [...]. Tot dusver werd er een financiële leaseovereenkomst voor één Boeing 737-8 MAX gesloten (zie overweging 57) en [...] een operationele leaseovereenkomst voor één Boeing 737-8 MAX met [...] als leasegever en TAROM als leasener. Het belangrijkste economische effect van de vernieuwing van de vloot zal dus duidelijk worden in [...]; de groei in 2024 zal bescheidener blijven omdat de activiteiten nog met oudere vliegtuigen zullen worden uitgevoerd.
- (62) TAROMs vloot zal beter gestroomlijnd zijn en homogener worden, waardoor de prijsstructuur concurrerender wordt en het efficiënter kan werken. Een moderne en geharmoniseerde vloot zal derhalve tot besparingen leiden. Verwacht wordt dat dit niet alleen tot een verlaging van de exploitatiekosten zal leiden, maar ook tot een meer homogene vloot die meer efficiëntievoordelen oplevert en het mogelijk maakt betere diensten aan te bieden met moderne vliegtuigen die tegemoetkomen aan de behoeften van de klant. Bovendien kan de vloot worden gestroomlijnd door een aanzienlijke vermindering van het aantal vliegtuigen.

6.2.2. Commerciële optimalisering

- (63) Het geactualiseerde herstructureringsplan voorziet in maatregelen met betrekking tot: a) de optimalisering van routes (zie overweging 64); b) aanvullende inkomsten (zie overweging 65), en c) de sluiting van ticketkantoren, marketingacties en de communicatie (zie de overwegingen 66 en 67).

⁽⁴²⁾ De vloot van 29 vliegtuigen bestond uit: vier Boeings 737-300, vier Boeings 737-700, vier Boeings 737-800, vier Airbusen 318, vier ATR's 72-600, twee ATR's 72-500 en zeven ATR's 42-500.

⁽⁴³⁾ De vloot van 14 vliegtuigen moet worden gevormd door: vier Boeings 737-MAX 8, vier ATR's 72-600, twee ATR's 72-500 en vier Boeings 737-800.

Plan voor geoptimaliseerde routes

- (64) TAROM heeft een diepgaande analyse van zijn bestaande routes verricht om de prestaties ervan te bepalen, rekening houdend met de ontwikkeling van de vraag na de COVID-19-pandemie, en om maatregelen ter verbetering van de operationele efficiëntie vast te stellen en uit te voeren. Naar aanleiding hiervan is TAROM zijn activiteiten gaan stroomlijnen door een aantal routes te schrappen en de frequentie op bestaande routes te verlagen. Hoewel geen van de behouden routes in 2019 winstgevend was op C3-niveau, zal elk van deze routes tegen 2029 op dit niveau winstgevend zijn en zullen 23 van de routes al aan het einde van de herstructureringsperiode in 2026 winstgevend zijn op C2-niveau. Alle resterende routes, met uitzondering van die van/naar [...], zullen naar verwachting [...] worden uitgevoerd. Samen met de herstructurering van de vloot zal dit naar verwachting leiden tot een verhoging van de bezettingsgraad van TAROM van ongeveer [...] % in 2019 tot ongeveer [...] % aan het einde van de herstructureringsperiode en meer dan [...] % na afloop daarvan (zie overweging 101 en tabel 5). De werkelijke cijfers voor 2022 laten een bezettingsgraad zien van [...] %. De Roemeense autoriteiten stellen dat TAROM weliswaar (nog) niet de bezettingsgraad van zijn concurrenten heeft bereikt (die doorgaans tussen 80 % en 90 % ligt, afhankelijk van de luchtvaartmaatschappij, zie ook figuur 2 in overweging 217), maar dat TAROM de enige van de vijf grootste luchtvaartmaatschappijen op de Roemeense markt (Wizz Air, Ryanair, Lufthansa, Air France-KLM, TAROM) is die zijn bezettingsgraad in 2022 heeft weten te verhogen ten opzichte van 2019.

Aanvullende inkomsten

- (65) TAROM is voornemens op verschillende manieren aanvullende inkomsten te genereren. Tot de diensten die tegen een meerprijs zullen worden aangeboden, behoren [...]. De Roemeense autoriteiten stellen dat de aanvullende inkomsten worden geschat op ongeveer [...] % van de totale inkomsten op lange termijn. TAROM voert aan dat dit een voorzichtige schatting is vergeleken met de benchmarks die in de bedrijfstak worden gehanteerd voor traditionele luchtvaartmaatschappijen (gemiddeld 4,5 % in de afgelopen jaren) en nog meer in het geval van prijsvechters (die in 2019 ongeveer 12,5 % van de inkomsten uit dergelijke aanvullende diensten zouden hebben gehaald, of zelfs 31,1 % in het geval van Ryanair). Volgens de Roemeense autoriteiten begonnen de aanvullende diensten eind 2021 langzaam inkomsten te genereren en lieten zij in 2022 verdere groei zien. De Roemeense autoriteiten voeren aan dat [...]. Op basis van voorlopige (niet-gecontroleerde) cijfers voor 2023 namen de inkomsten uit aanvullende diensten tussen 2022 en 2023 ongeveer met een factor [...] toe en bedroegen zij in 2023 ongeveer [...] miljoen EUR, ongeveer [...] % van de totale inkomsten.

Sluiting van ticketkantoren, marketingacties en communicatie

- (66) Aangezien de kosten van de eigen ticketkantoren hoog bleven in verhouding tot hun bijdrage aan de inkomsten en de verkopen van TAROM via deze kantoren — die voortdurend daalde en in 2023 uitkwam op slechts [...] % — besloot TAROM zijn kantorennetwerk te herstructureren. Het geactualiseerde herstructureringsplan voorziet in de sluiting van verschillende kantoren in Roemenië, terwijl de resterende kantoren regionale vestigingen worden die de activiteiten van de andere kantoren in de regio overnemen. Bovendien zouden er slechts twee internationale ticketkantoren openblijven, in Brussel en Chisinau, terwijl de overige twaalf internationale kantoren zouden worden gesloten. De Roemeense autoriteiten hebben de Commissie geïnformeerd dat twaalf binnenlandse en twaalf internationale kantoren met succes zijn gesloten en dat slechts vier binnenlandse en twee internationale kantoren nog steeds actief zijn. De sluiting van binnenlandse kantoren zou naar verwachting een besparing van ongeveer [...] EUR per jaar opleveren, terwijl de verkopen vergelijkbaar zouden zijn met die van 2019. Op basis van de werkelijke cijfers voor 2022 stellen de Roemeense autoriteiten dat deze schattingen ruimschoots zijn overtroffen, zodat in 2022 een besparing van ongeveer [...] miljoen EUR werd gerealiseerd. De sluiting van internationale kantoren zou naar verwachting een besparing van ongeveer [...] miljoen EUR per jaar opleveren, bij min of meer constante verkopen ten opzichte van 2019.
- (67) Daarnaast zal het herstructureringsproces gepaard gaan met marketingacties, ondersteund door het gebruik van digitale middelen en een verbeterde communicatiestrategie.

6.2.3. Organisatorische efficiëntie

- (68) In het kader van de organisatorische maatregelen ter verbetering van de efficiëntie voert TAROM momenteel een herstructurering van het personeelsbestand door. Het aantal werknemers is teruggebracht van 1 765 in juli 2020 tot 1 154 in december 2023, deels op basis van een vrijwillige afvloeiingsregeling, en er worden organisatorische verbeteringen doorgevoerd. Beoogd wordt om uit te komen op 1 316 werknemers vóór uitvoering van de uitbestedingsmaatregelen. TAROM is begonnen de vacatures in te vullen en werkt momenteel aan het bereiken van deze doelstelling. Dit zal naar verwachting leiden tot een besparing op de salariskosten van ongeveer [...] miljoen EUR per jaar ⁽⁴⁴⁾.
- (69) Om zijn kostenpositie verder te verbeteren, is TAROM voornemens zijn technische divisie te reorganiseren en een nieuwe strategie voor onderhoud, reparatie en revisie (Maintenance, Repair and Overhaul — “MRO”) te ontwikkelen, met inbegrip van een mogelijke uitbesteding van de MRO-activiteiten. Na verschillende mislukte pogingen is TAROM echter nog steeds op zoek naar een geschikte partner waaraan deze activiteiten kunnen worden uitbesteed. Hoewel TAROM actief streeft naar interne verbeteringen bij de technische divisie en onderzoek doet naar en onderhandelingen voert over de uitbesteding van de MRO-activiteiten, zijn de kosteneffecten van die maatregelen niet opgenomen in de prognoses in het geactualiseerde herstructureringsplan.

6.2.4. Kostenoptimalisering

Verlaging van de brandstofkosten

- (70) TAROM streeft ernaar het brandstofverbruik te verminderen door middel van verschillende maatregelen, waaronder [...]. Dit moet leiden tot een besparing van ongeveer [...] % in 2024 en [...] % vanaf 2025. Er worden verdere besparingen verwacht door het gebruik van de zuinigere Boeings 737-8 MAX. De totale besparingen worden geschat op ongeveer [...] miljoen EUR tot 2029; de baten zullen vanaf 2025 in de financiële prognoses worden opgenomen. Bij elkaar genomen zullen de nieuwe vliegtuigen tegen 2025 zorgen voor een vermindering van het totale brandstofverbruik van ongeveer [...] %; een beter systeem voor brandstofbeheer zal leiden tot een extra daling van het brandstofverbruik met ongeveer [...] %. Samen komt dit neer op een besparing van [...] miljoen EUR in 2025. [...].

Verlaging van de afhandelingskosten

- (71) Volgens Roemenië voert de luchthaven OTP momenteel een moderniserings- en automatiseringsprogramma uit, dat in oktober 2023 van start is gegaan en naar verwachting in augustus 2024 zal zijn afgerond. Hoewel dit naar verwachting een positief effect zal hebben op de interne afhandelingskosten, heeft TAROM geen invloed op dit proces. Daarom hebben de Roemeense autoriteiten gekozen voor een voorzichtige aanpak en de besparingen in verband met dit moderniseringsproces niet opgenomen in de prognoses in het geactualiseerde herstructureringsplan.

Verhuizing personeel en huur van het hoofdkantoor

- (72) De verhuur van het hoofdkantoor van TAROM dicht bij de luchthaven van Boekarest (OTP) en de verhuizing van het personeel naar een gehuurd kantoorgebouw zouden vanaf 2025 netto-inkomsten en kasstromen van ongeveer [...] tot [...] miljoen EUR per jaar moeten opleveren.

6.3. Financiering van het herstructureringsplan

6.3.1. Herstructureringskosten

- (73) De Roemeense autoriteiten stellen dat de totale kosten van de herstructurering van TAROM 172,96 miljoen EUR bedragen. De belangrijkste kostenpost bij de herstructurering is de vernieuwing van de vloot voor een bedrag van [...] miljoen EUR. Bovendien rekent TAROM op een tekort aan kasmiddelen van ongeveer 43 miljoen EUR tijdens de herstructureringsperiode. Andere herstructureringskosten betreffen met name ontslagvergoedingen voor ontslagen personeel, de sluiting van ticketkantoren, communicatie- en marketingkosten, de verhuizing van werknemers en adviesdiensten. De herstructureringskosten zullen deels worden gefinancierd met staatssteun ten bedrage van 95,3 miljoen EUR en deels met een eigen bijdrage van TAROM ten belope van 77,66 miljoen EUR (zie de overwegingen 75 tot en met 79).

⁽⁴⁴⁾ Bladzijde 129 van het geactualiseerde herstructureringsplan.

6.3.2. Financieringsbronnen van de herstructureringsmaatregelen

a) Overheidsfinanciering

- (74) De Roemeense staat zou de herstructurering van TAROM ondersteunen met herstructureringssteun ten bedrage van ongeveer 95,3 miljoen EUR (zie overweging 18).

b) Eigen bijdrage

- (75) De Roemeense autoriteiten voeren aan dat de eigen bijdrage van TAROM in de kosten van de herstructureringsmaatregelen naar verwachting zullen als bron zal hebben de financiële leaseovereenkomst die is gesloten voor één nieuwe Boeing 737-8 MAX en de verkoop van vliegtuigen.

Financiële lease

- (76) De Roemeense autoriteiten geven aan dat TAROM op [...] een financiële leaseovereenkomst voor een Boeing 737-8 MAX heeft gesloten met een particuliere leasegever [...]. De looptijd van de leaseovereenkomst bedraagt [...] jaar en de hoofdsom [...] miljoen EUR, vermeerderd met [...] miljoen EUR aan rente, zodat TAROM in totaal [...] miljoen EUR aan de leasegever moet betalen. Volgens de Roemeense autoriteiten kan ongeveer [...] miljoen USD (ongeveer [...] miljoen EUR) van de eigen bijdrage worden toegeschreven aan de financiële lease en dit bedrag komt overeen met de hoofdsom, exclusief rente, die uit hoofde van de leaseovereenkomst moet worden betaald.

Verkoop van vliegtuigen

- (77) Zoals vermeld in overweging 60 omvatten de te verkopen vliegtuigen van TAROM vier Boeings 737-300, vier Boeings 737-700, vier Airbussen 318 en zeven ATR's 42-500. De vier Boeing 737-300-toestellen werden verkocht aan [...] en één motor van een Boeing 737-300 werd in 2022 verkocht aan [...], voor in totaal [...] miljoen EUR. De zeven ATR 42-500-toestellen werden op basis van een in mei 2023 ondertekende overeenkomst verkocht aan [...], tegen een verkoopprijs van [...] miljoen EUR. De koper van de vier Airbus 318-toestellen is geselecteerd; het winnende bod bedroeg [...] miljoen USD (ongeveer [...] miljoen EUR) (zie overweging 60). Aan de verkoop van de resterende vliegtuigen wordt gewerkt, maar de koper(s) van de vier Boeings 737-700 is (zijn) nog niet geselecteerd ([...] miljoen EUR aan verwachte inkomsten). Alle verkopen hebben plaatsgevonden via openbare aanbestedingsprocedures, na taxatie van de vliegtuigen door deskundigen.
- (78) Gelet op het bovenstaande gaan de Roemeense autoriteiten uit van een eigen bijdrage van TAROM van [...] miljoen EUR uit de verkoop van vliegtuigen, wat overeenkomt met de opbrengst van de reeds verkochte vliegtuigen.

Totale eigen bijdrage

- (79) Volgens de Roemeense autoriteiten bedraagt de eigen bijdrage van TAROM, uitgaande van de bovenstaande cijfers betreffende de verkoop van vliegtuigen en de financiële lease, 77,66 miljoen EUR, wat overeenkomt met 44,9 % van de totale herstructureringskosten van 172,96 miljoen EUR.

c) Overige verwachte bronnen van inkomsten

- (80) Volgens de Roemeense autoriteiten kan TAROM tijdens de herstructureringsperiode nog andere inkomsten genereren (verkoop van bestaande deelnemingen, uitbesteding van de MRO-activiteiten, zoals vermeld in de overwegingen 124 en 125, de verkoop van andere vliegtuigen (vier Airbussen 318 en vier Boeings 737-700, zie overweging 77), en de verkoop van het slot in [...] (zie overweging 119), die ook zullen bijdragen tot de financiering ervan. Voor deze toestellen zijn echter nog geen bindende biedingen gedaan, zodat de mogelijke inkomsten nog niet zeker zijn. Roemenië heeft deze daarom nog niet in de eigen bijdrage van TAROM opgenomen.

6.3.3. Lastendeling

- (81) De Roemeense autoriteiten stellen dat het weliswaar onzeker is of de minderheidsaandeelhouders⁽⁴⁵⁾ zullen deelnemen aan de verhoging van het aandelenkapitaal van 43,07 miljoen EUR die in het kader van de herstructureringssteun moet worden uitgevoerd, maar dat hun belang door die verhoging zou worden verwaterd van de huidige 2,75 % tot ongeveer [...] % na de verhoging (terwijl het ministerie van Vervoer na de verhoging van het aandelenkapitaal een belang van ongeveer 98,5 % zal hebben). Dit zou neerkomen op een vermindering van het belang van de minderheidsaandeelhouders in TAROM met 46 %. Volgens de Roemeense autoriteiten wordt hiermee gewaarborgd dat de minderheidsaandeelhouders zullen bijdragen aan de absorptie van verliezen en niet zullen profiteren van de herstructureringssteun.
- (82) De verhoging van het aandelenkapitaal zal worden voorafgegaan door een vermindering van het aandelenkapitaal met [...] miljard RON (ongeveer [...] miljoen EUR); het huidige aandelenkapitaal bedraagt ongeveer 2,26 miljard RON (ongeveer 454,65 miljoen EUR). De Roemeense autoriteiten hebben uitgelegd dat, aangezien de gecumuleerde verliezen van TAROM per 31 december 2022 4,16 miljard RON bedroegen, de vermindering van het aandelenkapitaal van [...] miljoen RON niet zal leiden tot een volledige absorptie van de verliezen. Daarnaast merken de Roemeense autoriteiten op dat vennootschappen krachtens de Roemeense wetgeving verplicht zijn een minimumaandelenkapitaal aan te houden (het minimumaandelenkapitaal voor naamloze vennootschappen, dat voor TAROM geldt, bedraagt 90 000 RON). Bijgevolg is een vermindering van het aandelenkapitaal waarmee de verliezen volledig worden opgevangen materieel niet haalbaar voor TAROM.
- (83) Volgens de Roemeense autoriteiten zal de verhoging van het aandelenkapitaal na de vermindering ervan echter zorgen voor een adequate verdeling van de lasten over de aandeelhouders (zie overweging 81).
- (84) Bovendien heeft de staat, als hoofdaandeelhouder van TAROM, toezicht gehouden op de strategische en commerciële beslissingen van TAROM. De activiteiten van de onderneming zijn ook niet gefinancierd met achtergestelde schulden of hybride (verliesabsorberende) financiering die gedeeltelijk kunnen worden afgeschreven overeenkomstig de vereisten inzake lastendeling voorzien in de R&H-richtsnoeren.
- (85) Wat TAROMs schuldeisers betreft, is TAROM er niet in geslaagd kwijtschelding van schulden te krijgen, maar heeft het niettemin uitstel van betaling gekregen van twee van zijn belangrijkste schuldeisers: [...] en [...], alsook van verschillende andere leveranciers. Bovendien hebben alle leasegevers [...] ermee ingestemd hun recht op terugvordering van de geleasede vliegtuigen niet uit te oefenen wanneer TAROM bepaalde leasetermijnen niet zou kunnen betalen.

6.4. Financiële prognoses

- (86) De Roemeense autoriteiten hebben financiële prognoses verstrekt, zowel voor een basisscenario als voor een pessimistisch ("tegenvallend") scenario.
- (87) Aangezien de verkoop van het slot in [...] en de opbrengsten daarvan onzeker zijn (zie overweging 119), heeft TAROM financiële prognoses verstrekt voor zowel een basisscenario als een tegenvallend scenario. Elk scenario bevat een variant waarbij de verwachte inkomsten uit de verkoop van het slot in [...] worden meegeteld en een andere variant waarbij die inkomsten worden uitgesloten, maar in plaats daarvan wordt gerekend op inkomsten uit de verhuur van dat slot. Het basisscenario, in de variant waarbij het slot op luchthaven [...] wordt verkocht, hangt af van de opbrengst van de verkoop van dat slot in [...] ⁽⁴⁶⁾. Gezien de onzekerheid over de verkoop zullen beide varianten in aanmerking worden genomen bij de beoordeling door de Commissie van zowel het basisscenario als het tegenvallende scenario, d.w.z. zowel het scenario waarin het slot wordt verkocht als het scenario waarin het wordt verhuurd.

⁽⁴⁵⁾ De overheidsbedrijven CNAB en Romatsa RA, en het particuliere investeringsfonds Muntenia; zie overweging 8.

⁽⁴⁶⁾ De verkoop van het slot in [...] zal in de loop van [...] plaatsvinden voor een prijs die in de financiële prognoses van TAROM is vastgesteld op [...] miljoen USD. De gehele opbrengst van de verkoop, indien deze volgens plan plaatsvindt, zal in [...] als "overige bedrijfsopbrengsten" worden geboekt op de verwachte winst- en verliesrekening van TAROM. Aangezien het slot niet op de balans van TAROM staat, zullen de opbrengsten hiervan volledig als inkomsten worden geboekt en zullen zij derhalve al per [...] een evenredig positief effect hebben op de eigenvermogenspositie van TAROM. De Roemeense autoriteiten hebben evenwel toegelicht dat TAROM pas in de loop van [...] zal worden betaald, zodat de betaling pas zal worden opgenomen in het voorlopige kasstroomoverzicht van TAROM voor het jaar [...].

- (88) De volgende tabellen geven een overzicht van de financiële prognoses in het basisscenario:

Tabel 1

Geselecteerde financiële indicatoren — Basisscenario met inbegrip van de verkoop van het slot in [...] ⁽⁴⁷⁾

[...]

[1] ROA = Net results/Total assets
[2] ROCE = EBIT/ Capital employed
[3] ROE = Net result/ Equity

[4] Adjusted EBITDA Margin = EBITDA excl. Income from Grants/ Operating revenues
[5] EBIT Margin = EBIT/ Operating revenues
[6] Capital employed = Total equity + Non-current liabilities

Bron: Geactualiseerd herstructureringsplan van TAROM.

Tabel 2

Geselecteerde financiële indicatoren — Basisscenario met uitzondering van de verkoop van het slot in [...] ⁽⁴⁸⁾

[...]

[1] ROA = Net results/Total assets
[2] ROCE = EBIT/ Capital employed
[3] ROE = Net result/ Equity

[4] Adjusted EBITDA Margin = EBITDA excl. Income from Grants/ Operating revenues
[5] EBIT Margin = EBIT/ Operating revenues
[6] Capital employed = Total equity + Non-current liabilities

Bron: Geactualiseerd herstructureringsplan van TAROM.

- (89) De Roemeense autoriteiten hebben toegelicht dat bij de financiële prognoses in het basisscenario rekening wordt gehouden met een gematigde marktontwikkeling, afgestemd op de verkeersprognoses van Eurocontrol die in oktober 2023 werden gepubliceerd ⁽⁴⁸⁾.
- (90) De methode die voor het model wordt gebruikt om het aantal passagiers te schatten, is gebaseerd op een bottom-upbenadering, waarbij rekening wordt gehouden met het marktaandeel van TAROM op elke route, op basis van de huidige capaciteit en vluchtfrequentie, alsook de historische ontwikkeling van de passagiersaantallen, de waargenomen verschuivingen in de vraag en de concurrentie op de route. De cijfers zijn gebaseerd op een aantal vaste en variabele parameters die zijn afgeleid van de historische waarden van TAROM, waaronder de variaties sinds 2020 als gevolg van de COVID-19-pandemie, de toekomstverwachtingen en het effect van efficiëntiemaatregelen, voor zover relevant. Dat effect wordt uitgedrukt als een percentage van de besparingen waarmee rekening wordt gehouden bij het bepalen van de winstgevendheid van elke route. De waarden geven het jaargemiddelde weer.
- (91) Zoals weergegeven in figuur 1 en tabel 3 voor 2024 en 2025, liggen de prognoses voor het aantal passagiers zowel onder het basisscenario als onder de lage herstelcurves van Eurocontrol en blijven zij tot het einde van de herstructureringsperiode en daarna ruim onder de referentiecurve. Bovendien heeft Roemenië aangegeven dat TAROM de redelijkheid van het resultaat heeft beoordeeld door de bezettingsgraad voor elke route te evalueren en, in

⁽⁴⁷⁾ “e” staat voor “geschat” en “f” staat voor “verwacht”.

⁽⁴⁸⁾ Geactualiseerd herstructureringsplan, blz. 21: “Eurocontrol: Seven-Year-Forecast Update 2023-2029”, oktober 2023. De Commissie merkt op dat Eurocontrol in februari 2024 herziene prognoses heeft gepubliceerd. Eurocontrol geeft aan: “Ondanks een sterke zomer in 2023 vertoonde het aantal Europese vluchten sinds november 2023 lager dan verwachte volumes, inclusief lokale verschillen tussen Oost-Europese en West-Europese staten. Bovendien zijn de economische prognoses voor 2024 op Europees niveau neerwaarts bijgesteld. Als gevolg daarvan zijn de vluchtprognoses tot 2027 licht neerwaarts bijgesteld. Op ECAC-niveau zal het aantal vluchten in 2024 waarschijnlijk uitkomen op 10,6 miljoen, wat neerkomt op een groei van 4,9 % (± 2,3 procentpunten) ten opzichte van 2023 en overeenkomt met 96 % van het niveau in 2019. Deze trend zal zich naar verwachting voortzetten, met een stijging tot 10,9 miljoen (99 %) in 2025 en verder tot 11,2 miljoen (101 %) in 2026. Op maandbasis zal het aantal vluchten op ECAC-niveau waarschijnlijk in de zomer van 2025 het niveau van 2019 bereiken. Na 2025 zal de groei van het aantal vluchten naar verwachting gemiddeld 2,0 % per jaar (± 1,4 procentpunt) bedragen, en oplopen tot meer dan 12 miljoen vluchten in 2030. Deze prognose is afhankelijk van diverse onzekere factoren, zoals geopolitieke ontwikkelingen, economische schokken en aanhoudende uitdagingen in de luchtvaartsector. Gebruikers wordt ten eerste aangeraden bij hun plannen rekening te houden met prognosewaarde van laag naar hoog.” Wat Roemenië betreft, vallen de prognoses van Eurocontrol van februari 2024 als volgt te vergelijken met de prognoses (basisscenario) van oktober 2023 (2019 = 100): 10/23 2024 = 113 tegenover 02/24 = 110 (basisscenario TAROM = 97); 10/23 2025 = 116 tegenover 02/24 = 114 (basisscenario TAROM = 110); 10/23 2026 = 119 tegenover 02/24 = 118 (basisscenario TAROM = 114).

voorkomend geval, het aantal vervoerde passagiers ("PAX") aan te passen (dat bijvoorbeeld is verlaagd in gevallen waarin met de beschikbare capaciteit op de route niet kon worden voldaan aan de PAX-groei). Ten slotte werd het totale resultaat (de som van de passagiers op alle routes) gecontroleerd aan de hand van de herstelcurves die werden geschat op basis van de groeipercentages van Eurocontrol.

Figuur 1

Scenario's voor herstel van het aantal luchtvaartpassagiers (specifiek voor Roemenië) (index 2019 = 100)

[...]

Bron: Geactualiseerd herstructureringsplan van TAROM.

Tabel 3

Aantal passagiers vergeleken met de herstelcurves van Eurocontrol, alleen voor routes die volgens het geactualiseerde herstructureringsplan moeten worden onderhouden (in miljoen PAX)

[...]

Bron: Geactualiseerd herstructureringsplan van TAROM.

- (92) De inkomstenprognoses zijn gebaseerd op de modellering van de passagiersaantallen zoals beschreven in de overwegingen 90 en 91. Zoals blijkt uit tabel 1, zullen de exploitatieopbrengsten van TAROM in het basisscenario (met inbegrip van de verkoop van het slot in [...]) de komende jaren naar verwachting geleidelijk toenemen, in 2024 het niveau van vóór COVID-19 overtreffen en in 2026, aan het einde van de herstructureringsperiode, uitkomen op [...] miljoen EUR.
- (93) Wat de aannamen over de prijsstelling en de verwachte gemiddelde inkomsten uit passagiersvervoer betreft, hebben de Roemeense autoriteiten toegelicht dat TAROM een concrete commerciële strategie heeft ontwikkeld die haar weerslag vindt in duidelijke en zinvolle maatregelen op het gebied van prijsstelling en inkomstenbeheer, waarbij TAROM voor elke specifieke route over een strategie beschikt die past in zijn brede commerciële doelstellingen op het gebied van vloot- en capaciteitsplanning, marktpositionering en concurrerende aanbiedingen. In dit verband wijzen de Roemeense autoriteiten erop dat TAROM nieuwe instrumenten en systemen gebruikt om snel op marktgedrag te kunnen reageren en op de hoogte te blijven van de prijsstrategieën van directe concurrenten op elke route, teneinde in elke tariefcategorie te blijven focussen op de tariefstructuur en de prijzen.
- (94) De Roemeense autoriteiten geven ook aan dat, als onderdeel van zijn nieuwe commerciële strategie, [...].
- (95) In dat verband leggen de Roemeense autoriteiten uit dat TAROM via het nieuwe systeem voor inkomstenbeheer [...]. Voorts stellen de Roemeense autoriteiten dat TAROM [...].
- (96) Naast de vaststelling van deze [...] geven de Roemeense autoriteiten aan dat [...]. De Roemeense autoriteiten leggen uit dat [...], zoals blijkt uit tabel 4.

Tabel 4

Ontwikkeling van de gemiddelde inkomsten uit passagiersvervoer (2019-2026) ⁽⁴⁹⁾

[...]

Bron: Geactualiseerd herstructureringsplan van TAROM.

- (97) Tot slot stellen de Roemeense autoriteiten dat TAROM beter tegemoet wil komen aan de verwachtingen van passagiers wat betreft dienstverlening en flexibiliteit en [...]. Dit zal extra aanvullende inkomsten opleveren.

⁽⁴⁹⁾ Yq verwijst naar de brandstoftoeslag die luchtvaartmaatschappijen toepassen op bepaalde ticketprijzen (afhankelijk van de routes).

- (98) In dat verband leggen de Roemeense autoriteiten uit dat de verwachte gemiddelde inkomsten uit aanvullende diensten variëren van [...] tot [...] EUR per passagier (op binnenlandse routes) en naar verwachting [...] EUR per passagier zullen bedragen (op internationale routes, waarbij [...] naar verwachting [...] tot [...] EUR per passagier zal genereren). De Roemeense autoriteiten geven aan dat zij bij hun inkomstenprognoses een voorzichtige schatting hebben gemaakt van de totale verwachte inkomsten uit aanvullende diensten, aangezien TAROM — gezien zijn prestaties uit het verleden — nog niet in staat is eenzelfde inkomstenniveau te bereiken als traditionele luchtvaartmaatschappijen die dit soort diensten aanbieden. Daarom worden de verwachte inkomsten vastgesteld op maximaal [...] % van de totale inkomsten, terwijl de traditionele luchtvaartmaatschappijen op de markt de afgelopen jaren gemiddeld 4,5 % met aanvullende producten en/of diensten hebben verdiend, tegen ongeveer 12,5 % van de inkomsten bij prijsvechters. Bij Ryanair waren deze in 2019 zelfs goed voor 31,1 % van de inkomsten.
- (99) De Roemeense autoriteiten voeren aan dat de constante stijging van de inkomsten en de nettoresultaten de voortzetting vormde van een ontwikkeling die al in 2018 en 2019 was ingezet, toen TAROM zijn passagiersaantallen aanzienlijk wist te verhogen van 2,41 miljoen in 2017 tot 3,13 miljoen in 2019, en die pas in 2020 tot stilstand kwam door de gevolgen van de COVID-19-pandemie.
- (100) TAROM heeft zijn routes, frequenties en gebruikte vliegtuigtypen grondig onderzocht om de winstgevendheid van zijn netwerk te optimaliseren. In combinatie met de maatregelen ter verbetering van de operationele efficiëntie in het geactualiseerde herstructureringsplan [...].
- (101) De belangrijkste kostenpost voor een luchtvaartmaatschappij zijn de vliegtuigen. TAROM heeft een grondige herstructurering van zijn vloot doorgevoerd, die erin bestond: i) de oudste vliegtuigen in de vloot, die de hoogste onderhouds- en brandstofkosten met zich meebrachten, af te schrijven; ii) de verschillende soorten luchtvaartuigen die worden gebruikt te harmoniseren om de technische kosten (zowel van de toestellen als de bemanning) verder te verlagen; iii) op elke route het meest geschikte toestel in te zetten op basis van uitgebreide tests, en iv) de frequenties voor elke route te optimaliseren op basis van het type toestel en de bezettingsgraad. Deze maatregelen hebben een positief effect op de activiteiten van TAROM, zoals blijkt uit de gestage groei van de bezettingsgraad van de luchtvaartmaatschappij in de afgelopen vijf jaar. De bezettingsgraad is immers gestegen van [...] % in 2019 tot [...] % in 2023 en zal naar verwachting na de herstructureringsperiode verder groeien, zoals blijkt uit tabel 5 (de lagere verwachte niveaus voor 2025/2026 zijn toe te schrijven aan de lopende herstructurering van de vloot). De schattingen in tabel 5 hebben alleen betrekking op lijnvluchten, niet op chartervluchten.

Tabel 5

Verwachte jaarlijkse bezettingsgraad op lijnvluchten (2023-2029)

[...]

Bron: Geactualiseerd herstructureringsplan van TAROM (a = werkelijke en f = verwachte cijfers).

- (102) TAROM heeft ook een ingrijpend programma voor kostenoptimalisatie doorgevoerd, met inbegrip van de sluiting van ticketkantoren, de verhuizing van het hoofdkantoor, een reorganisatie van het personeel enz. (zie de punten 6.2.3 en 6.2.4).
- (103) Zoals aangegeven in de overwegingen 86 en 87, hebben de Roemeense autoriteiten, om rekening te houden met mogelijke ongunstige marktontwikkelingen, ook bedrijfsprognoses voor TAROM ingediend gebaseerd op een “tegenvallend” scenario. Aangezien de inkomsten van TAROM voornamelijk afkomstig zijn van de exploitatie van lijnvluchten, zou een zwakkere marktontwikkeling die leidt tot minder passagiers het grootste effect hebben op de bedrijfsprognoses. Daarnaast stellen de Roemeense autoriteiten dat brandstof een zeer belangrijke kostenpost voor luchtvaartmaatschappijen is en dat de brandstofprijzen de afgelopen jaren fluctueerden. Daarom wordt in het tegenvallende scenario rekening gehouden met deze twee gevoelige punten.

- (104) Het tegenvallende scenario gaat ervan uit dat de belangrijkste parameters die van invloed zijn op de winst van TAROM, namelijk het aantal passagiers en de brandstofprijzen, zich beide minder sterk zullen ontwikkelen dan verwacht om rekening te houden met een eventuele negatieve ontwikkeling van de markt. Meer specifiek gaan de Roemeense autoriteiten in het tegenvallende scenario zowel uit van een stijging van de brandstofprijzen met [...] % ten opzichte van het basisscenario als van een daling van de “PAX” met 2 % ten opzichte van het basisscenario vanaf 2024 (de werkelijke cijfers tot 2023 zijn immers bekend). Wat het aantal passagiers betreft, blijven de schattingen in het tegenvallende scenario gedurende de gehele herstructureringsperiode ver onder de lage herstelcurve van Eurocontrol en komen deze pas in 2027 licht boven deze curve uit ⁽⁵⁰⁾. Roemenië wijst erop dat uit de werkelijke cijfers over 2022 blijkt dat de passagiersprognoses van TAROM voor internationale en binnenlandse vluchten met respectievelijk 8,35 % en 6,86 % zijn overtroffen. Hoewel de werkelijke cijfers voor 2023 lager waren dan TAROM had geschat, stelt Roemenië dat dit grotendeels te wijten is aan de gebeurtenissen in het Midden-Oosten, die gevolgen hadden voor de routes naar Tel Aviv, Amman en Cairo, en een aanzienlijk deel van de chartervluchten, [...].
- (105) De volgende tabellen geven een overzicht van de financiële prognoses in het tegenvallende scenario, waarbij rekening wordt gehouden met het feit dat de verkoop van het slot in [...] onzeker is (zie overweging 119), d.w.z. in tabel 6 wordt het effect van de verkoop van het slot in [...] meegenomen, maar in tabel 7 niet.

Tabel 6

Geselecteerde financiële indicatoren — Tegenvallend scenario met inbegrip van de verkoop van het slot in [...]

[...]

Bron: Geactualiseerd herstructureringsplan van TAROM.

Tabel 7

Geselecteerde financiële indicatoren — Tegenvallend scenario met uitzondering van de verkoop van het slot in [...]

[...]

Bron: Geactualiseerd herstructureringsplan van TAROM.

- (106) Zoals blijkt uit de tabellen 6 en 7, hebben de exploitatieopbrengsten van TAROM in het basisscenario zich in 2022 aanzienlijk hersteld en zullen deze naar verwachting in 2023 weer bijna het niveau van vóór COVID-19 bereiken, om vervolgens verder te stijgen tot [...] miljoen EUR in 2025 en [...] miljoen EUR aan het einde van de herstructureringsperiode in 2026; in het tegenvallende scenario vallen de inkomsten echter iets lager uit, namelijk [...] miljoen EUR in 2026 (of [...] miljoen EUR indien het slot in [...] zou worden verhuurd in plaats van verkocht).
- (107) De Roemeense autoriteiten stellen verder dat zowel in het basisscenario als in het tegenvallende scenario wordt verwacht dat de ebitda van TAROM in 2023 positief zal uitvallen.
- (108) Uitgaande van de pessimistische aannamen over het vliegverkeer in het tegenvallende scenario zullen de inkomsten van TAROM minder stijgen, terwijl de verwachte hogere brandstofprijzen vergeleken met het basisscenario de kosten voor TAROM zullen doen toenemen. Dit leidt tot inkomsten van [...] miljoen EUR aan het einde van de herstructureringsperiode, vergeleken met [...] miljoen EUR in het basisscenario (inclusief de verkoop van het slot in [...]). De hogere brandstofkosten waarvan in het tegenvallende scenario wordt uitgegaan, zullen, net als de lagere inkomsten (zij het in mindere mate, gezien het veronderstelde lagere aantal vliegbewegingen), bijdragen tot een lagere ebitda (van [...] miljoen EUR) in het tegenvallende scenario (met inbegrip van de verkoop van het slot in [...]) dan in het basisscenario ([...] miljoen EUR).

⁽⁵⁰⁾ De Commissie stelt vast dat de opmerkingen van de Roemeense autoriteiten na de herziene prognoses van Eurocontrol van februari 2024 nog altijd geldig en van toepassing zijn. Zie in dit verband voetnoot 48.

- (109) In dit verband leggen de Roemeense autoriteiten uit dat de netto-inkomsten van TAROM volgens het basisscenario in 2024 weer positief zullen zijn ([...] miljoen EUR) en in het tegenvallende scenario vanwege de zwakkere marktprognoses een jaar later (2025) positief zullen worden ([...] miljoen EUR exclusief de verkoop van het slot in [...], die naar verwachting in [...] zal plaatsvinden). Opgemerkt moet worden dat de gegevens voor [...] ook de voor dat jaar verwachte opbrengst van de verkoop van vliegtuigen omvatten (zie de overwegingen 60 en 61). Zonder die opbrengst zouden de netto-inkomsten voor dat jaar in het tegenvallende scenario niet positief zijn. Op basis daarvan stellen de Roemeense autoriteiten dat de netto-inkomsten tegen het einde van de herstructureringsperiode naar verwachting zullen stijgen tot [...] miljoen EUR in het basisscenario en [...] miljoen EUR in het tegenvallende scenario (of [...] EUR indien het slot in [...] zou worden verhuurd in plaats van verkocht) en dat de netto-inkomsten in 2026 niet zullen worden beïnvloed door de verkoop van activa, zij het vliegtuigen of slots.
- (110) In het basisscenario zou de nettowinstmarge van TAROM tegen het einde van de herstructureringsperiode geleidelijk toenemen, met een verwacht niveau van [...] % tegen 2026, zoals blijkt uit tabel 8. In het jaar [...] is het effect van de verkoop van activa opgenomen. De Roemeense autoriteiten stellen dat het niveau naar verwachting even hoog of iets hoger zal liggen dan de marge die de geselecteerde groep van vergelijkbare ondernemingen ⁽³¹⁾ van TAROM vóór de uitbraak van COVID-19 behaalde (gemiddelde waarde) en dat dit niveau naar verwachting door middel van de genomen herstructureringsmaatregelen zal worden bereikt.

Tabel 8

Nettowinstmarge (op basis van het basisscenario van het geactualiseerde herstructureringsplan)

[...]

Bron: Geactualiseerd herstructureringsplan van TAROM.

- (111) De Roemeense autoriteiten voeren aan dat het eigen vermogen van TAROM aan het einde van de herstructureringsperiode naar verwachting positief zal zijn, zowel in het basisscenario ([...] miljoen EUR in 2026) als in het tegenvallende scenario, zowel inclusief als exclusief de verkoop van het slot in [...]. De verkoop van het slot in [...] zal plaatsvinden in [...] en zal ongeveer [...] miljoen EUR bijdragen aan de eigenvermogenspositie van TAROM. De Roemeense autoriteiten wijzen er voorts op dat, indien het slot in [...] niet zou worden verkocht, het zou worden verhuurd en dus ook inkomsten zou opleveren, die de gedeelde inkomsten uit de verkoop gedeeltelijk zouden compenseren en daarmee zouden bijdragen tot de positieve eigenvermogenspositie aan het einde van de herstructureringsperiode, zowel in het basisscenario als in het tegenvallende scenario. Zoals blijkt uit tabel 6, zal de eigenvermogenspositie van TAROM, indien het slot in [...] wordt verkocht, aan het einde van de herstructureringsperiode naar verwachting positief worden, met een totaal eigen vermogen van [...] miljoen EUR. Indien het slot wordt verhuurd, stellen de Roemeense autoriteiten dat de eigenvermogenspositie van TAROM aan het einde van de herstructureringsperiode naar verwachting nog steeds positief zal uitvallen, met een totaal eigen vermogen van [...] miljoen EUR in het tegenvallende scenario.
- (112) Het ROCE meet het rendement van de bedrijfsactiviteiten waarbij activa worden gebruikt die zijn gefinancierd uit het in de onderneming geïnvesteerde vreemde en eigen vermogen. De Roemeense autoriteiten stellen dat TAROM in het basisscenario, met een verwacht ROCE van [...] % aan het einde van de herstructureringsperiode, naar verwachting een resultaat zal behalen dat overeenkomt met het gemiddelde van de geselecteerde referentiegroep ⁽³²⁾ in 2019 (12 %), d.w.z. het laatste volledige jaar voorafgaand aan de COVID-19-pandemie. Zij wijzen er verder op dat het ROCE van TAROM eind 2026 het resultaat zal zijn van de projecten die bedoeld zijn om zijn winstgevendheid structureel te verhogen (door kostenverlagingen en herstructureringsmaatregelen, ook op het niveau van de inkomsten), gecombineerd met een vermindering van het gebruikte kapitaal door de inzet van financiële lease-instrumenten. De Roemeense autoriteiten hebben toegelicht dat de omvang van het ingezette kapitaal ook zal worden beperkt door het feit dat TAROM nagenoeg geen vliegtuigen meer in eigendom zal hebben (slechts twee ATR's 72-500), wat betekent dat er in dat verband geen grote kapitaaluitgaven zullen worden gedaan.

⁽³¹⁾ De referentiegroep bestaat uit de belangrijkste concurrenten van TAROM op hun drukste routes (Amsterdam (AMS), Parijs (CDG) en Frankfurt (FRA)): de combinatie Air France/KLM SA, Deutsche Lufthansa AG, easyJet plc, Ryanair Holdings plc, SAS AB, Wizz Air Holdings Plc, Jet2 plc en Koninklijke Luchtvaartmaatschappij KLM zelfstandig genomen.

⁽³²⁾ Zie voetnoot 51 voor de samenstelling van de referentiegroep.

- (113) De Roemeense autoriteiten stellen dat de verwachte winstgevendheid en het daaruit voortvloeiende ROCE naar verwachting de levensvatbaarheid van TAROM op lange termijn zullen waarborgen. Voorts stellen zij dat het verwachte ROCE van TAROM in het basisscenario hoger zal zijn dan de WACC ⁽⁵³⁾ (van [...] %, zoals eind juni 2023 berekend ⁽⁵⁴⁾) en dat TAROM derhalve naar verwachting waarde zal creëren voor zijn aandeelhouders en andere kapitaalverschaffers. De Roemeense autoriteiten stellen dat deze conclusie nog sterker geldt in de huidige conjunctuur (althans tijdens het eerste kwartaal van 2024), aangezien de rentetarieven dalen.
- (114) Wat de verhouding nettoschuld/ebitda betreft, stellen de Roemeense autoriteiten dat deze naar verwachting tegen het einde van de herstructureringsperiode zal verbeteren tot een investeringswaardig niveau van ruim onder drie (zoals blijkt uit tabel 9), voornamelijk als gevolg van het hogere niveau van de verwachte ebitda, die naar verwachting zal stijgen van ongeveer [...] miljoen EUR in 2023 tot [...] miljoen EUR aan het einde van de herstructureringsperiode (of meer dan [...] miljoen EUR in het tegenvallende scenario).

Tabel 9

Nettoschuld/ebitda (op basis van het basisscenario van het geactualiseerde herstructureringsplan)

[...]

- (115) Aangezien 2025 volgens het basisscenario het eerste jaar met consistente winsten en kasstromen zal zijn, is de in het geactualiseerde herstructureringsplan berekende rentedekkingsgraad, waarmee gemeten wordt in hoeverre TAROM in staat is om zijn schulden af te lossen, positief, al is het niveau nog vrij laag, vooral in vergelijking met TAROMs referentiegroep ⁽⁵⁵⁾ (zie tabel 10).

Tabel 10

Verhouding ebitda/rente-uitgaven (op basis van het basisscenario van het geactualiseerde herstructureringsplan)

[...]

- (116) De Roemeense autoriteiten erkennen dat de in overweging 115 vermelde dekkinggraad vrij bescheiden is, maar benadrukken dat deze naar verwachting in een relatief korte periode van drie jaar, die loopt tot het einde van de herstructureringsperiode, zal worden bereikt. Zij stellen voorts dat verschillen met de dekkinggraad van grote luchtvaartmaatschappijen zoals Ryanair, Wizz Air en Lufthansa te verwachten zijn, aangezien deze veel grotere luchtvaartmaatschappijen profiteren van meer schaalvoordelen en agressiever streven naar verlaging van de

⁽⁵³⁾ TAROM heeft in zijn meest recente ondernemingsplan informatie verstrekt over de berekening en schattingen van de WACC en de daarvoor gebruikte bronnen. Voor de schatting van de WACC gebruikte TAROM de standaard-WACC-formule: $WACC = [(K_e * (1 - gearing))] + [K_d * gearing]$, waarbij K_e de kosten van eigen vermogen (geschat op 13,3 %) en K_d de kosten van vreemd vermogen (geschat op 6,0 %) zijn.

Voor de schatting van de kosten van eigen vermogen heeft TAROM gebruikgemaakt van de standaard CAPM-formule, $K_e = ((1 + R_f) * (1 + CRP) - 1) + (Equity-Beta * EMRP)$, waarbij R_f het risicovrije rendement is, CRP de landenrisicopremie, de equity-bèta een maatstaf voor de volatiliteit van een actief ten opzichte van de markt en EMRP de verwachte marktrisicopremie. TAROM hanteert de volgende aannamen: R_f van 2,4 % (gelijk aan de rente op Duitse staatsobligaties met een looptijd van tien jaar); CRP van 3,6 % (gebaseerd op S&P's analyse van de wisselkoersen op lange termijn en de analyse van de spreads voor euro-obligaties); equity-bèta van 1,11 (berekend met behulp van de mediane asset-bèta en gearing van de ondernemingen in de referentiegroep voor de bedrijfstak waarin TAROM actief is); EMRP van 6,5 % (afgeleid van het historische verschil tussen het rendement op risicovolle effecten, berekend op basis van een aandelenindex, en het rendement op (vrijwel) risicovrije kapitaalmarktbeleggingen).

Om de kosten van vreemd vermogen te schatten, heeft TAROM gebruikgemaakt van de standaardformule: $[(1 + CRP) * (1 + R_f) - 1 + CS] * (1 - T)$, waarbij CS de creditspread is, en T het marginale belastingtarief van 16 %. De Roemeense autoriteiten hebben de creditspread van 1 % bepaald op basis van het verschil tussen de rente op euro-obligaties voor ondernemingen in dezelfde bedrijfstak als TAROM en Duitse staatsobligaties met vergelijkbare looptijden.

⁽⁵⁴⁾ Gelet op het feit dat de toepasselijke rentetarieven sinds oktober 2023 langzaam maar zeker dalen, merkt de Commissie op dat de Roemeense autoriteiten hebben gekozen voor een voorzichtige benadering door de WACC sinds oktober 2023 te handhaven in plaats van een herziene waarde te gebruiken, die terecht lager had kunnen zijn.

⁽⁵⁵⁾ Zie voetnoot 48 voor de samenstelling van de referentiegroep.

exploitatiekosten, naast vereenvoudiging van de vloot en het netwerk. Tot slot voeren de Roemeense autoriteiten aan dat, volgens luchtvaartdeskundigen, de totale schuld niveaus in de luchtvaartsector nog meerdere jaren hoog zullen blijven en dat als gevolg daarvan in de huidige marktomstandigheden, na een ernstige pandemie en diverse macro-economische uitdagingen, verschillen tussen de dekkinggraad in 2019 en 2026 te verwachten zijn ⁽⁵⁶⁾.

6.5. Maatregelen om verstoringen van de mededinging te beperken

- (117) De Roemeense autoriteiten hebben structurele en gedragsmaatregelen voorgesteld om verstoringen van de mededinging als gevolg van de herstructureringssteun te beperken.

6.5.1. Structurele maatregelen

Inkrimping en capaciteitsvermindering

- (118) TAROMs herstructureringsperiode begon in januari 2021. Hoewel de maatregelen die Roemenië heeft voorgesteld om verstoringen van de mededinging te beperken in beginsel moeten worden beoordeeld op basis van de concurrentiesituatie in 2020, zou een dergelijke vergelijking met het netwerk en de ASK's van TAROM in 2020 een sterk vertekend beeld geven. Als gevolg van de beperkende maatregelen die regeringen over de hele wereld in 2020 namen om verspreiding van de COVID-19-pandemie te voorkomen, werden luchtvaartmaatschappijen immers gedurende enkele maanden gedwongen de meeste, zo niet al hun vliegtuigen aan de grond te houden doordat honderden routes in het Europese en mondiale luchtruim werden geschrapt. Zelfs na juni 2020, toen de beperkende maatregelen in Roemenië en in andere landen gedeeltelijk en tijdelijk werden versoepeld, bleven veel routes, met name op internationaal niveau, onderworpen aan vliegbeperkingen of -verboden en bleven klanten terughoudend om te reizen als gevolg van de onzekerheid over de ontwikkeling van de pandemie en de toepasselijke regels. Bijgevolg wordt de vergelijking van de ASK's, routes en frequenties uitgevoerd op basis van de cijfers over 2019, die niet vertekend zijn door de COVID-19-pandemie.
- (119) De Roemeense autoriteiten stellen dat TAROM in totaal 14 routes ⁽⁵⁷⁾ zal schrappen vergeleken met het netwerk van 41 routes waarover het vóór COVID-19 beschikte. 13 van die routes zijn al geschrapt en er zal er nog één — tussen de luchthaven [...], een van de meest overbelaste luchthavens, en de luchthaven OTP — worden geschrapt naar aanleiding van de verhuur van het slot in [...] aan een derde partij met ingang van [...]. De bedoeling is om het slot vervolgens te verkopen. In 2023 werd op grond van de relevante regels van het Verenigd Koninkrijk een biedprocedure gestart, waarna een potentiële koper een voorlopig bod van ongeveer [...] miljoen EUR op het slot deed (dat op 17 maart 2023 door adviesbureau [...] werd gewaardeerd op ongeveer [...] miljoen EUR). De potentiële koper heeft zich echter uit de onderhandelingen teruggetrokken, zodat de biedprocedure wordt voortgezet. TAROM heeft [...] biedingen ontvangen voor een bedrag van ongeveer [...] miljoen EUR; de inschrijvers zijn geïnteresseerd in de overname van het slot met ingang van het winterseizoen van 2025. [...]. De Roemeense autoriteiten hebben de Commissie verzekerd dat TAROM het slot op de luchthaven van [...] tegen [...] zal verkopen, maar uiterlijk aan het einde van de herstructureringsperiode.
- (120) Door de opheffing van de routes zal TAROM nog 27 routes onderhouden in plaats van 41, vergeleken met 2019. Dit komt neer op een daling van het aantal routes met 34 % ten opzichte van 2019. In 2019 waren de 14 te schrappen routes goed voor [...] % van de omzet van TAROM (een omzet van 50,23 miljoen EUR in 2019) en [...] % van het totale aantal lijnvluchten. [...] ⁽⁵⁸⁾ [...] ⁽⁵⁹⁾ [...]. Acht van deze routes betreffen luchthavens met congestieniveau 3 en

⁽⁵⁶⁾ Ter onderbouwing van hun beoordeling merken de Roemeense autoriteiten op dat een van de senior partners van McKinsey in 2021 heeft verklaard dat de verhouding tussen schulden en inkomsten waarschijnlijk pas in 2030 weer op het niveau van 2019 zal uitkomen, alsook dat de algemeen directeur en hoofdeskundige op het gebied van de mondiale luchtvaart bij Alton Aviation Consultancy heeft gesignaleerd dat “de toegenomen schulden van luchtvaartmaatschappijen naar verwachting in de nabije toekomst nog een aanzienlijke last zullen blijven vormen”.

⁽⁵⁷⁾ Het betreft: i) bij de eerste ronde: schrapping van acht routes van/naar de luchthaven OTP: Alicante, Erevan, Hamburg, Larnaca, Sibiu, Stockholm, Tbilisi, en Valencia; ii) bij de tweede ronde: schrapping van in totaal zes routes, die als volgt zijn verdeeld: vier extra routes van/naar de luchthaven OTP: Barcelona, München, Wenen en Londen (vanaf oktober 2024, zie ook overweging 118) en twee routes waarbij de luchthaven OTP niet wordt aangedaan: Cluj-Iasi en Iasi-Timișoara.

⁽⁵⁸⁾ Cluj-Iasi en drie routes van/naar de luchthaven OTP: Sibiu, Tbilisi en Wenen.

⁽⁵⁹⁾ Zie voetnoot 19.

één ervan een luchthaven met congestieniveau 2 ⁽⁶⁰⁾. Op alle negen luchthavens zijn concurrenten actief. Roemenië heeft toegezegd ervoor te zorgen dat geen van de geschrapte routes tijdens de herstructureringsperiode weer in gebruik zal worden genomen en dat tijdens de herstructureringsperiode geen andere nieuwe routes zullen worden geopend. Het aantal routes dat TAROM tijdens de herstructureringsperiode onderhoudt, zal dus na schrapping van alle in het geactualiseerde herstructureringsplan voorziene routes niet meer dan 27 bedragen.

- (121) Bovendien zal TAROM het aantal vluchten voor 19 van de 27 routes die zullen worden gehandhaafd, verminderen ten opzichte van het niveau in 2019; deze vermindering zal sterk uiteenlopen naargelang de bestemming en zal voor binnenlandse vluchten variëren van 6 % tot 76 % vergeleken met 2019. Voor de binnenlandse routes bedraagt de frequentieverlaging 6 % tot 15 % ⁽⁶¹⁾, behalve voor één route waar de verlaging 76 % bedraagt ⁽⁶²⁾. Op één binnenlandse route zal de frequentie toenemen ⁽⁶³⁾. TAROM verwacht het aantal vluchten op binnenlandse routes tussen 2019 en 2026 gemiddeld met 16 % te verminderen [...]. Op internationale routes zal de daling van het aantal vluchten tussen 9 % en 40 % bedragen vergeleken met het niveau van 2019. TAROM verwacht het aantal vluchten op internationale routes tussen 2019 en 2026 gemiddeld met 34,7 % te verminderen (inclusief geschrapte routes). Dit komt neer op een vermindering met 28 % van het totale aantal lijnvluchten in 2026 ten opzichte van het niveau in 2019 (27 % indien chartervluchten worden meegerekend). De Roemeense autoriteiten verklaren dat er in 2022 sprake was van concurrentie op alle routes waarop de frequentie werd verlaagd, met uitzondering van één route (Satu Mare), wat volgens de Roemeense autoriteiten betekent dat de concurrenten van TAROM hun frequenties zullen kunnen verhogen. Negen van de routes waarop de frequentie werd verlaagd, betreffen overbelaste luchthavens.
- (122) Verder zal TAROM zijn vloot geleidelijk terugbrengen van de 29 vliegtuigen die in 2020 en 2021 werden ingezet tot 14 in 2025; op dit niveau zal het aantal vliegtuigen worden gestabiliseerd (zie ook de overwegingen 59, 60 en 61). Dit betekent dat TAROM aan het einde van de herstructureringsperiode nog maar ongeveer de helft van zijn vloot uit 2019 overhoudt. Roemenië heeft toegezegd ervoor te zorgen dat de vloot van TAROM vóór het einde van 2024 uit niet meer dan 18 vliegtuigen zal bestaan en dat de vloot tussen het einde van 2025 en het einde van de herstructureringsperiode maximaal 14 vliegtuigen zal omvatten.
- (123) Hoewel TAROM vanaf 2025 slechts met ongeveer de helft van de vloot uit 2019 zal opereren, gaat de capaciteitsvermindering in termen van ASK's minder ver dan de vlootreductie omdat een reeks kleinere vliegtuigen door grotere vliegtuigen zal worden vervangen. Met de "ASK's" wordt het aanbod gemeten; derhalve vormen ze een capaciteitsindicator van een luchtvaartmaatschappij, in tegenstelling tot de passagiers (PAX), die een maatstaf voor de vraag vormen. De vermindering van de ASK's is het gevolg van de inkrimping van de vloot, de opheffing van routes en de verlaging van de frequenties, en betekent dat de aanwezigheid van de luchtvaartmaatschappij op de markt beperkt wordt. In 2019 bedroeg het aantal ASK's van TAROM op routes met rentabiliteitsniveau C1 [...] en in 2026 [...], wat neerkomt op een vermindering van de routes met rentabiliteitsniveau C1 met [...] % in 2026 ten opzichte van 2019. Het totale aantal ASK's van TAROM in 2019 bedroeg [...] en het totale verwachte aantal ASK's in 2026 bedraagt [...], wat neerkomt op een daling van [...] % in die periode. De Roemeense autoriteiten stellen dat de beschreven verlagingen gedurende de gehele herstructureringsperiode zullen worden aangehouden als minimumverlaging, terwijl de verlagingen in sommige jaren nog hoger zullen zijn dan in 2019.

Afstotingen

- (124) TAROM is van plan zijn deelnemingen in drie entiteiten te verkopen: [...] ⁽⁶⁴⁾. De Roemeense autoriteiten hebben gegevens verstrekt waaruit blijkt dat [...] en [...] in alle jaren sinds 2018 winstgevend zijn geweest, met uitzondering van 2020, dat aanzienlijk negatief werd beïnvloed door de COVID-19-pandemie. Op basis van de door de Roemeense autoriteiten verstrekte taxatierapporten is het belang van TAROM in [...] gewaardeerd op [...] miljoen EUR en het belang in [...] op [...] miljoen EUR. Wat betreft [...]. De Roemeense autoriteiten hebben toegezegd dat TAROM zijn deelnemingen in [...] en [...] zal verkopen, uiterlijk aan het einde van de herstructureringsperiode in 2026.

⁽⁶⁰⁾ Luchthavens met congestieniveau 3: Alicante, Hamburg, Stockholm, Valencia, Barcelona, Londen, München en Wenen. Luchthavens met congestieniveau 2: Larnaca.

⁽⁶¹⁾ [...].

⁽⁶²⁾ [...].

⁽⁶³⁾ [...].

⁽⁶⁴⁾ Zie overweging 8 voor meer informatie over de belangen van TAROM in deze ondernemingen en hun profiel.

- (125) TAROM heeft ook onderzocht hoe (een deel van) zijn MRO-activiteiten (technische divisie) zouden kunnen worden uitbesteed, maar de besprekingen met potentiële partners die deze activiteiten van TAROM zouden kunnen overnemen of zouden willen deelnemen aan een joint venture, waren niet succesvol en hebben niet tot een definitief akkoord geleid. Aangezien de plannen voor de uitbesteding van de MRO-activiteiten onzeker zijn, is de impact ervan niet opgenomen in het ondernemingsplan, ondanks het vaste voornemen van TAROM om dit gedaan te krijgen.

6.5.2. Gedragsmaatregelen

- (126) De Roemeense autoriteiten hebben verder toegezegd ervoor te zorgen dat TAROM:

- a) tijdens de herstructureringsperiode geen aandelen in andere bedrijven zal verwerven, behalve wanneer dit onontbeerlijk is om de levensvatbaarheid van de onderneming op lange termijn te waarborgen, en na goedkeuring door de Commissie, en
- b) de steun van de overheid niet aanprijst als een concurrentievoordeel bij de marketing van zijn producten en diensten.

6.6. Gevolgen indien TAROM van de markt zou verdwijnen

- (127) Roemenië voerde aan dat als TAROM van de markt zou verdwijnen, dit aanzienlijke negatieve gevolgen zou hebben voor de connectiviteit in Roemenië, alsook voor de honderdduizenden passagiers op alle routes die voor hun reizen afhankelijk zijn van het TAROM-netwerk, met name op de tien routes die momenteel uitsluitend door TAROM worden onderhouden ⁽⁶⁵⁾. Roemenië wijst er met name op dat uit eerdere voorbeelden van markten waar TAROM zijn activiteiten heeft gestaakt, blijkt dat het onwaarschijnlijk is dat andere luchtvaartmaatschappijen bepaalde routes zullen overnemen, aangezien veel geschrapte routes nog steeds niet worden uitgevoerd: van de 25 routes die de afgelopen drie jaar door TAROM zijn geschrapt, worden er momenteel negen (36 %) door geen enkele andere luchtvaartmaatschappij verzorgd en drie (12 %) worden door prijsvechters uitgevoerd naar afgelegen secundaire luchthavens ⁽⁶⁶⁾. De meeste van deze routes werden vóór de COVID-19-pandemie zelfs niet onder normale marktomstandigheden geëxploiteerd. De onlangs opgeheven routes naar Tbilisi en Erevan zijn bijvoorbeeld nog steeds niet ingevuld en worden momenteel door geen enkele maatschappij vanuit Roemenië geëxploiteerd. Bovendien worden momenteel de onlangs door TAROM geschrapte binnenlandse routes ⁽⁶⁷⁾ helemaal niet meer onderhouden. Roemenië voert aan dat dit waarschijnlijk ook zal gebeuren indien TAROM zijn vluchten naar Beiroet en Caïro zou staken. Roemenië stelt dat concurrenten doorgaans wel van plan zijn de belangrijkste bestemmingen van TAROM te bedienen, maar niet de routes die voor hen minder aantrekkelijk zijn (om verschillende redenen, waaronder een lagere vraag; een gebrek aan geschikte, kleine toestellen; een voorkeur voor “point-to-point”-verbindingen in plaats van het door TAROM gebruikte “hub-and-spoke”-model (stervormig); een op connectiviteit gebaseerd bedrijfsmodel; een voorkeur voor goedkopere secundaire luchthavens enz.).
- (128) Roemenië stelt dat het bedrijfsmodel van TAROM is gebaseerd op een “hub-and-spoke”-systeem, waarvan het belangrijkste kenmerk is dat zijn eigen hub wordt verbonden met grote regionale of Europese hubs, zodat passagiers toegang krijgen tot routes die niet op de meest nabijgelegen luchthaven worden aangeboden. Bovendien stelt dit systeem TAROM in staat bepaalde routes met een lage verkeersdichtheid te exploiteren die mogelijk niet rendabel zijn als “point-to-point”-verbindingen, maar wel passen in zijn “hub-and-spoke”-model. Roemenië voert aan dat als TAROM failliet zou gaan, het “hub-and-spoke”-model waarschijnlijk niet zou worden overgenomen door concurrenten. Ofwel onderhouden zij namelijk vooral “point-to-point”-routes die secundaire luchthavens met elkaar verbinden om zo laag mogelijke luchthavengelden te betalen, met exploitatie van slots die vaak minder praktisch zijn voor passagiers met aansluitende vluchten of zakenreizigers, maar wel goedkoper zijn, ofwel vervoeren zij passagiers naar hun eigen hubs. Volgens Roemenië geldt het eerste met name voor de twee belangrijkste concurrenten van TAROM op de Roemeense markt, Wizz Air en Ryanair (zie overweging 10). De nieuwe speler op de markt, HiSky, is

⁽⁶⁵⁾ Volgens de opmerkingen van de Roemeense autoriteiten van 29 maart 2024 gaat het om de volgende tien routes: i) vier internationale routes van luchthaven OTP naar Caïro, Sofia, Amman en Beiroet; ii) de internationale route van OTP naar Boedapest, die momenteel uitsluitend door TAROM wordt verzorgd en waarop een nieuwkomer (Wizz Air) naar eigen zeggen vanaf juni 2024 vluchten zal gaan aanbieden, en iii) vijf binnenlandse routes van luchthaven OTP naar Iași (IAS), Oradea (OMR), Satu Mare (SUJ), Suceava (SCV) en Baia Mare (BAY).

⁽⁶⁶⁾ Zo wordt Iași-München momenteel niet aangeboden, maar vliegt Wizz Air van Iași naar Memmingen, dat op 115 km van München ligt.

⁽⁶⁷⁾ Cluj-Iași, Iași-Timișoara, OTP-Sibiu.

ook een prijsvechter en maakt vaak gebruik van slots rond het middaguur, die niet praktisch zijn voor tijdbewuste reizigers. De traditionele luchtvaartmaatschappij met het grootste aandeel op de Roemeense markt is Lufthansa, die tussen 2019 en 2022 een marktaandeel van ongeveer 11 % had, maar waarvan het aandeel sindsdien is gedaald tot 5,6 % in 2023. De nationale luchtvaartmaatschappijen die actief zijn op de Roemeense markt, zoals Lufthansa en Air France-KLM, vervoeren voornamelijk passagiers naar hun eigen hubs en zijn dus waarschijnlijk ook niet geneigd om Boekarest te verbinden met andere hoofdsteden/belangrijke steden dan die waar hun eigen hubs zich bevinden of om binnenlandse Roemeense luchthavens met Boekarest te verbinden. Volgens Roemenië zou de verdwijning van TAROM dus leiden tot een aanzienlijke verslechtering van de connectiviteit en de mobiliteit voor Roemeense burgers en bedrijven.

- (129) TAROM maakt traditioneel gebruik van primaire luchthavens en beschikt over geschikte slots en frequenties om zijn passagiers goede verbindingen te bieden. Dit is vaak niet het geval bij prijsvechters, die liever goedkopere luchthavens kiezen die vaak op enige afstand van de centrale hubs gelegen zijn of, als zij op primaire luchthavens vliegen, kiezen voor slots die minder geschikt zijn voor aansluitende vluchten (of voor retourvluchten) en dus goedkoper. Bovendien zou een aanzienlijke verlaging van de frequenties naar verwachting directe en aanzienlijke gevolgen hebben voor tijdbewuste passagiers, zoals zakelijke klanten. Zo bieden Ryanair noch Wizz Air een verbinding van de luchthaven OTP met Brussel; in plaats daarvan landen zij op de regionale luchthaven van Charleroi, die ongeveer 60 km ten zuiden van Brussel ligt. Hoewel HiSky rechtstreeks naar Brussel vliegt, heeft het veel lagere wekelijkse frequenties dan TAROM, met slechts drie wekelijkse vluchten op Brussel, terwijl TAROM het dubbele aantal vluchten biedt, zelfs na de geplande vermindering van de frequenties. Hoewel TAROM zijn kernactiviteiten aanzienlijk beperkt, blijft de luchtvaartmaatschappij op veel primaire internationale luchthavens en op regionale luchthavens haar historische slots exploiteren, die praktisch zijn voor transitreizigers en zakelijke passagiers. Daarbij blijft TAROM een hoge mate van connectiviteit waarborgen, zoals blijkt uit het voorbeeld van de route naar Brussel. Volgens Roemenië zou TAROMs verdwijning van de markt dus negatieve gevolgen kunnen hebben voor de regionale ontwikkeling en voor de economische situatie in de betrokken regio's.
- (130) Bovendien, indien TAROM de markt zou verlaten, zou dit volgens Roemenië waarschijnlijk leiden tot tariefverhogingen op routes waarop nu slechts één concurrent actief is (duopolie)⁽⁶⁸⁾, waar een monopolie zou ontstaan. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de ontwikkeling van de tarieven op twee routes waarop TAROM niet langer actief is en waar nog maar één luchtvaartmaatschappij over is (Stockholm en Hamburg). Daarnaast heeft Roemenië een vergelijkende analyse van de prijzen van TAROM en zijn concurrenten op belangrijke routes verstrekt, waaruit blijkt dat de meeste prijzen die TAROM op de respectieve routes aanbiedt, goedkoper zijn dan die van andere traditionele luchtvaartmaatschappijen (bijvoorbeeld Boekarest-Amsterdam, Boekarest-Frankfurt, Boekarest-Parijs). Roemenië voert ook aan dat bepaalde prijsvechters op deze routes lagere prijzen kunnen hanteren dan TAROM omdat er in feite sprake is van een lager niveau van de algehele dienstverlening, wat niet in tegenspraak is met het feit dat TAROM voor vergelijkbare diensten consequent lagere prijzen hanteert. Zoals vermeld in overweging 129 beschikt TAROM ook over een netwerk van geschikte slots en frequenties op een aantal belangrijke luchthavens. Roemenië is daarom van mening dat TAROMs verdwijning van de markt aanzienlijke negatieve gevolgen zal hebben voor passagiers in termen van tarieven, luchtvaartdiensten en praktische aansluitingen op uitgaande en inkomende transfervluchten.
- (131) Verder voert Roemenië aan dat bepaalde ontwikkelingen op het gebied van regionale connectiviteit die na de COVID-19-pandemie zijn waargenomen, aanpassingen van korte duur lijken te zijn die volgens bepaalde luchtvaartmaatschappijen kansen bieden om de vaste kosten te dekken. Volgens Roemenië kan redelijkerwijs worden aangenomen dat die luchtvaartmaatschappijen op de middellange tot lange termijn zullen terugkeren naar hun

⁽⁶⁸⁾ Volgens de opmerkingen van de Roemeense autoriteiten van 29 maart 2024 is TAROM momenteel met slechts één concurrent actief op de volgende internationale routes van/naar de luchthaven OTP: Amsterdam (AMS) met KLM; Belgrado (BEG) met Air Serbia; Brussel (BRU) met HiSky; Nice (NCE) met Wizz Air; Parijs (CDG) met Air France; Praag (PRG) met Czech Airlines (codesharing, maar in feite is het alleen TAROM die de route exploiteert); Chisinau met HiSky; alsook op de volgende binnenlandse routes van/naar de luchthaven OTP: Cluj (CLJ) met HiSky; Timișoara (TSR) met HiSky. Bovendien heeft een nieuwkomer (Wizz Air) op de route OTP Boekarest naar Boedapest, die momenteel uitsluitend door TAROM wordt verzorgd, aangekondigd dat het vanaf juni 2024 vluchten zal aanbieden.

strategieën van vóór COVID-19 om de levensvatbaarheid van de routes te waarborgen. Dit betreft met name prijsvechter Blue Air, die op bepaalde primaire luchthavens zoals Amsterdam Schiphol, London Heathrow, Paris Charles de Gaulle of Frankfurt begon te vliegen, wat mede werd vergemakkelijkt door de tijdelijke opschorting van de regels voor het gebruik van slots zolang de beperkingen in verband met de COVID-19-pandemie van kracht waren ⁽⁶⁹⁾. In september 2022 staakte Blue Air echter zijn activiteiten op al deze routes, waardoor TAROM nog de enige lokale exploitant was die deze hubs bediende. Op 31 maart 2023 werd jegens Blue Air een insolventieprocedure ingeleid; sindsdien heeft het geen commerciële activiteiten meer verricht. Op 16 februari 2024 stelde de Commissie een besluit vast waarbij de steun die Roemenië op grond van de R&H-richtsnoeren aan Blue Air had verleend, onverenigbaar met de interne markt werd verklaard en Roemenië werd gelast ongeveer 33,84 miljoen EUR van Blue Air terug te vorderen ⁽⁷⁰⁾.

- (132) De ontoereikende regionale connectiviteit, met name na de insolventie van Blue Air, wordt nog verergerd door het feit dat het Roemeense wegen- en spoorwegnet niet goed ontwikkeld en slecht onderhouden zijn.
- (133) Zoals reeds beschreven in het besluit inzake reddingssteun ⁽⁷¹⁾, heeft Roemenië wat wegeninfrastructuur betreft de laagste kwaliteit van alle lidstaten en behoort het tot de slechtst presterende landen op het gebied van verkeersveiligheid in de EU. Snelwegen en nationale autowegen in Roemenië maken slechts ongeveer 20 % van het wegennet uit en ongeveer 90 % van de nationale autowegen heeft slechts één rijstrook in elke richting. Dit heeft nadelige gevolgen voor de mobiliteit en de verkeersveiligheid. De spoorweginfrastructuur verkeert in zeer slechte staat als gevolg van een chronisch gebrek aan onderhoud, waarbij de meeste spoorinfrastructuur aan vervanging toe is. Hierdoor wordt de snelheid van treinen beperkt en de efficiëntie van het spoor verminderd ⁽⁷²⁾. Het Roemeense deel van het kernnetwerk voor vervoer over de weg en per spoor (trans-Europese vervoersnetwerk, TEN-T) moet verder worden ontwikkeld. Roemenië stelt dat de Roemeense regio's, en met name de noordoostelijke regio's, slecht met elkaar verbonden zijn ⁽⁷³⁾.
- (134) Bijgevolg blijft het luchtvervoer van cruciaal belang voor de regionale ontwikkeling en de vervoersmogelijkheden voor burgers. Met name verbinden alle zeven binnenlandse vliegroutes die TAROM onderhoudt ⁽⁷⁴⁾ Boekarest in Zuid-Roemenië met steden in Midden- en Noord-Roemenië. Gezien de ontbrekende verbindingen op het spoor- en wegennet, onder meer op routes die zuidelijke delen van het land verbinden met centrale en noordelijke delen van het land, blijven de luchtverbindingen van vitaal belang voor een efficiënte regionale connectiviteit. Volgens de Roemeense autoriteiten bedraagt de vliegtijd tussen de luchthaven OTP en de binnenlandse luchthavens ongeveer anderhalf uur, terwijl de reistijd op deze routes per auto of trein in het beste geval respectievelijk bijna vijf keer en ruim acht keer zo lang is. De Roemeense autoriteiten hebben uitgelegd dat een treinreis van Boekarest naar Satu Mare, bijvoorbeeld (ongeveer 617 km), doorgaans 13 tot 20 uur duurt; met de auto duurt deze reis zeven tot tien uur. Voor reizen naar Oradea, Suceava, Baia Mare, Iasi, Cluj en Timisoara gelden naar verhouding vergelijkbare reistijden. Volgens de Roemeense autoriteiten zouden, indien TAROM van de markt verdwijnt, de [...] passagiers die momenteel door TAROM worden vervoerd op de vijf binnenlandse routes waarop geen andere luchtvaartmaatschappijen actief zijn, over de weg moeten reizen. Hierdoor zouden het verkeer en het aantal ongevallen op nationale autowegen (waarvan slechts 10 % meer dan één rijstrook per richting heeft) aanzienlijk toenemen, en ook de reistijd zou verder toenemen. Roemenië stelt dat het onwaarschijnlijk is dat deze routes door concurrenten zouden worden overgenomen, met name om de redenen die in overweging 128 zijn uiteengezet.

⁽⁶⁹⁾ Tijdens de COVID-19-pandemie werden de Unieregels op grond waarvan luchtvaartmaatschappijen in een bepaald jaar ten minste 80 % van hun slots moeten gebruiken om ze het volgende jaar te kunnen behouden, tijdelijk gewijzigd in verband met de beperkingen die de lidstaten aan luchtvaartmaatschappijen hadden opgelegd om de verspreiding van COVID-19 in te dammen. Deze regels zijn vastgelegd in Verordening (EEG) nr. 95/93 van de Raad van 18 januari 1993 betreffende gemeenschappelijke regels voor de toewijzing van "slots" op communautaire luchthavens (PB L 14 van 22.1.1993, blz. 1).

⁽⁷⁰⁾ Besluit C(2024) 910 final van de Commissie van 16 februari 2024 (nog niet gepubliceerd).

⁽⁷¹⁾ Zie met name de overwegingen 11 tot en met 14.

⁽⁷²⁾ Europese Commissie, DG Mobiliteit en Vervoer: "Transport in the European Union: Current Trends and Issues", maart 2019. <https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/2019-transport-in-the-eu-current-trends-and-issues.pdf>.

⁽⁷³⁾ Roemenië stelt dat met name het Roemeense deel van de TEN-T-corridors Rijn/Donau en Oriënt/Oostelijke Middellandse Zee nog moeten worden voltooid. De ontbrekende verbindingen zijn onder meer de snelweg Sibiu-Pitești en de spoorverbindingen Brașov-Predeal en Timișoara-Craiova-Calafat.

⁽⁷⁴⁾ Nu de routes Cluj-Iași, Iași-Timișoara en OTP-Sibiu zijn komen te vervallen, onderhoudt TAROM tijdens de herstructureringsperiode de volgende zeven binnenlandse routes: van OTP naar Baia Mare, Cluj, Iași, Oradea, Satu Mare, Suceava en Timișoara.

6.7. Toezeggingen van Roemenië

(135) Om te waarborgen dat bepaalde herstructureringsmaatregelen of maatregelen om verstoringen van de mededinging te beperken in de toekomst volledig ten uitvoer worden geleegd, heeft Roemenië toegezegd om:

- a) ervoor te zorgen dat TAROM al zijn aandelen in [...] uiterlijk op 31 december 2026 volledig van de hand zal doen;
- b) ervoor te zorgen dat TAROM met ingang van [...] al zijn slots op de luchthaven [...] zal verhuren en uiterlijk op 31 december 2026 zal verkopen;
- c) ervoor te zorgen dat TAROM maximaal 28 routes onderhoudt en vanaf [...] tot en met 31 december 2026 niet meer dan 27 routes;
- d) ervoor te zorgen dat TAROM tot en met 31 december 2025 maximaal 18 toestellen inzet en gedurende de rest van de herstructureringsperiode tot en met 31 december 2026 maximaal 14;
- e) de frequenties op de bestaande routes in 2026 met gemiddeld 28 % te verlagen in het geval van lijnvluchten (en met 27 % in het geval van chartervluchten) ⁽⁷⁵⁾ ten opzichte van de frequenties op die routes in 2019;
- f) gedurende de herstructureringsperiode te zorgen voor een capaciteitsvermindering in termen van ASK's met [...] % ten opzichte van 2019 op routes die in dat jaar op rentabiliteitsniveau C1 zaten;
- g) ervoor te zorgen dat TAROM geen aandelen in andere ondernemingen verwerft, tenzij dit onontbeerlijk is om de levensvatbaarheid van TAROM op lange termijn te waarborgen en in dat geval alleen na voorafgaande goedkeuring van de Commissie, en
- h) ervoor te zorgen dat TAROM bij de marketing van zijn producten en diensten de steun van de overheid niet aanprijst als een concurrentievoordeel.

6.8. Klacht van Wizz Air Malta

(136) Op 14 maart 2024 heeft Wizz Air Malta bij de diensten van de Commissie een klacht ingediend over vermeende onrechtmatige staatssteun aan TAROM. Wizz Air Malta voerde drie grieven aan waarom de door TAROM ontvangen staatssteun onrechtmatig zou zijn.

(137) Ten eerste heeft de Roemeense staat volgens Wizz Air Malta tussen oktober 2022 en december 2023 via het ministerie van Vervoer het kapitaal van TAROM zeven keer verhoogd voor een totaalbedrag van ongeveer 7,8 miljoen EUR, d.w.z. ruim 6 miljoen EUR meer dan de bij het tweede schadevergoedingsbesluit goedgekeurde kapitaalverhoging van ongeveer 1,9 miljoen EUR. Voor zover de overschrijding van de goedgekeurde kapitaalverhoging zou worden toegeschreven aan het eerste schadevergoedingsbesluit, zou dit volgens Wizz Air Malta neerkomen op een aanzienlijke wijziging van de goedgekeurde steun, aangezien de Commissie goedkeuring had verleend voor een staatsgarantie voor leningen ten bedrage van 93,88 miljoen RON (ongeveer 19,33 miljoen EUR) — en geen kapitaalinjectie.

(138) Ten tweede voerde Wizz Air Malta aan dat TAROM onrechtmatige staatssteun heeft ontvangen, voor een bedrag dat het niet kwantificeerde, omdat TAROM slechts papieren zekerheden heeft verstrekt voor zijn schuld aan het CNAB wegens verleende diensten. Het CNAB is een staatsonderneming onder zeggenschap van het ministerie van Vervoer die afhandelingsdiensten verleent. Wizz Air Malta voert aan dat volgens een specifieke contractuele garantiebepaling het ministerie van Vervoer (d.w.z. TAROMs hoofdaandeelhouder) toestemming moet geven voor uitwinning van de garantie (d.w.z. de activa die als zekerheid dienen in geval van wanprestatie door TAROM). Dit betekent in feite dat de aandeelhouder van de schuldenaar, die ook zeggenschap heeft over de schuldeiser, toestemming moet geven voor uitwinning van de zekerheid, een voorwaarde die een particuliere schuldeiser nooit zou hebben aanvaard. Wizz Air Malta had geen informatie waaruit bleek of de Roemeense regering deze discretionaire bevoegdheid daadwerkelijk had uitgeoefend.

⁽⁷⁵⁾ Gedurende de herstructureringsperiode worden de frequenties en het aantal ASK's verlaagd; deze verlagingen variëren in die periode enigszins (in sommige jaren worden zij op bepaalde routes iets meer verlaagd dan in het referentiejaar 2026 en in sommige jaren iets minder).

- (139) Ten derde zal de door TAROM voorgestelde verkoop van een of meer slots op de luchthaven van [...], die in juli 2023 door de aandeelhouders van TAROM werd goedgekeurd, volgens Wizz Air Malta mogelijk plaatsvinden tegen een prijs die niet overeenstemt met de reële marktwaarde. Mocht de overeengekomen prijs lager zijn dan de marktwaarde, dan zou dit steun aan de koper kunnen vormen. Uitgaande van de openbaar beschikbare informatie weet Wizz Air Malta echter niet te zeggen of TAROM van plan is over te gaan tot de verkoop en tegen welke prijs.

6.9. Opmerkingen van Roemenië over de klacht van Wizz Air Malta

- (140) Op 28 maart, 4 april, 16 april, 19 april en 24 april 2024 heeft Roemenië opmerkingen ingediend over de klacht van Wizz Air Malta.
- (141) Met betrekking tot de eerste grief, die betrekking heeft op onrechtmatige kapitaalinjecties, legt Roemenië ten eerste uit dat het ministerie van Vervoer, als meerderheidsaandeelhouder van TAROM, overeenkomstig de rechtsgrondslag van de steun, zoals vastgesteld in het eerste schadevergoedingsbesluit waarbij staatssteun in de vorm van een overheidsgarantie werd goedgekeurd, alsook volgens de garantieovereenkomst zelf, verplicht is om financiële middelen ter beschikking te stellen om terugbetaling van de gegarandeerde lening te waarborgen. Roemenië betoogt dat het ministerie van Vervoer, aangezien het geen partij is bij de leningsovereenkomst, de kredietverstreckende bank niet rechtstreeks kan terugbetalen en dat volgens het Roemeense recht een kapitaalverhoging in ruil voor nieuwe aandelen het enige middel is om TAROM van de nodige financiering te voorzien.
- (142) Roemenië heeft verder toegelicht dat besluiten van aandeelhouders tot goedkeuring van kapitaalinjecties niet altijd worden gevolgd door daadwerkelijke injecties, zoals blijkt uit besluiten die tijdens latere aandeelhoudersvergaderingen zijn genomen, zodat het werkelijke bedrag aan kapitaalinjecties op basis van het eerste schadevergoedingsbesluit van de Commissie tot op heden op 12 518 000 RON (ongeveer 2,7 miljoen EUR) staat, wat overeenkomt met de eerste drie tranches van de betreffende lening.
- (143) Dit bedrag is opgenomen in de aangemelde herstructureringssteun, en met name in de kapitaalverhoging van 45,77 miljoen EUR (zie overweging 18), in aanmerking genomen dat er in 2023 een bedrag van 2,7 miljoen EUR nodig was om in de liquiditeitsbehoeften van TAROM te voorzien. Het op basis van het tweede schadevergoedingsbesluit van de Commissie ingebrachte bedrag komt precies overeen met het goedgekeurde steunbedrag in de vorm van een kapitaalverhoging van 9 439 155 RON (ongeveer 1,9 miljoen EUR). Roemenië heeft verder uitgelegd dat er tot op heden tijdens de herstructureringsperiode geen andere kapitaalverhogingen hebben plaatsgevonden.
- (144) De Roemeense autoriteiten zijn van mening dat de tweede grief, betreffende onrechtmatige steun die voortvloeit uit aanvullende garanties voor bestaande schulden aan het CNAB waartoe bepaalde activa van TAROM als zekerheid zijn bezwaard in geval van wanprestatie, eveneens ongegrond is. De reden hiervoor is met name dat TAROM en het CNAB naar Roemeens vennootschapsrecht twee onafhankelijke ondernemingen zijn. Roemenië voert aan dat de contractuele bepaling inzake de betrokken garantie, waarbij de uitwinning van de aanvullende zekerheid afhankelijk wordt gesteld van de goedkeuring van de hoofdaandeelhouder, eenzijdig werd toegevoegd door de aandeelhouders van TAROM. Hoewel het ministerie van Vervoer de meerderheidsaandeelhouder is van zowel TAROM als het CNAB, is het gebonden aan Noodverordening nr. 109/2011 van de regering inzake corporate governance van overheidsbedrijven. In die verordening is bepaald dat de publieke toezichhoudende autoriteit (dat wil zeggen het ministerie van Vervoer) zich niet mag mengen in het besluitvormingsproces, het beheer en de lopende activiteiten van overheidsbedrijven en dat besluiten die in strijd met deze beperking worden genomen, nietig zijn. De Roemeense autoriteiten zijn van mening dat het ministerie van Vervoer op grond van deze bepaling zijn toestemming niet mag weigeren indien het CNAB zou besluiten uitvoering van de garantie te vorderen. Bovendien benadrukt Roemenië dat TAROM en het CNAB wat de bestaande onderlinge verplichtingen betreft, zich strikt gedragen als marktdeelnemers in een markteconomie, zoals blijkt uit i) verschillende aandeelhoudersbesluiten waarbij de directie van het CNAB wordt verzocht alle nodige maatregelen te nemen om iedere mogelijke schade voor het CNAB te voorkomen en de raad van bestuur opdracht wordt gegeven te onderhandelen over een mogelijke uitbreiding van de garanties, zonder dat melding wordt gemaakt van de noodzaak om de toezichhoudende autoriteit om goedkeuring te vragen ⁽⁷⁶⁾; ii) het feit dat TAROM betalingen is blijven doen om zijn schuld aan het CNAB terug te brengen; iii) de commerciële beslissing van het CNAB om uitstel van betaling voor bepaalde schulden te verlenen zolang er sprake is van duidelijke goede wil van de kant van TAROM; iv) de uitbreiding van de garanties ten gunste van het CNAB met aanvullende zekerheden, zoals de opbrengsten van de verkoop van het slot in [...], als gevolg van het besluit van de aandeelhouders van het CNAB om alle juridische middelen in te zetten om schade voor het CNAB te voorkomen ⁽⁷⁷⁾; v) het feit dat op de schuld van TAROM vertragsboetes van toepassing zijn, zodat het CNAB

⁽⁷⁶⁾ Bijvoorbeeld besluit nr. 14 van de algemene vergadering van aandeelhouders van het CNAB van 10 oktober 2022, punten 3 en 4; besluit nr. 18 van de algemene vergadering van aandeelhouders van het CNAB van 5 december 2022, punt 3; oproep tot de algemene vergadering van aandeelhouders nr. 147 van het CNAB van 22 mei 2023, punt 1, samen met besluit nr. 11 van de algemene vergadering van aandeelhouders van het CNAB van 27 juni 2023, punt 1.

⁽⁷⁷⁾ Besluit nr. 14 van de algemene vergadering van aandeelhouders van het CNAB, reeds aangehaald.

een vergoeding ontvangt indien de aflossingstermijnen worden verlengd, en vi) het CNAB zich ervan bewust is dat de onmiddellijke uitwinning van zekerheden waarschijnlijk tot insolventie van TAROM zou leiden, terwijl de goedkeuring van het herstructureringsplan door de Commissie TAROM in staat zou stellen zijn schuld, in de nabije toekomst vermeerderd met boetes wegens te late betaling, terug te betalen. Om te benadrukken dat de betrokken contractuele bepaling geen invloed heeft op het commerciële gedrag van TAROM, heeft TAROMs raad van bestuur de aandeelhoudersvergadering bovendien verzocht deze bepaling te verwijderen uit de desbetreffende overeenkomst inzake zekerheden tussen het CNAB en TAROM. Roemenië heeft zich ertoe verbonden de gewijzigde overeenkomst, zodra deze is aangenomen, aan de Commissie voor te leggen. Op 17 april 2024 heeft Roemenië besluit nr. 9 van 16 april 2024 van de algemene vergadering van aandeelhouders ingediend, waarbij de wijziging van de garantieovereenkomst tot opname van een bepaling volgens welke voor de uitwinning van zekerheden de toestemming van de toezichthoudende autoriteit (het ministerie van Vervoer) vereist was, werd verworpen en de raad van bestuur werd opgedragen alle nodige maatregelen te nemen om die bepaling uit de garantieovereenkomst te schrappen.

- (145) Met betrekking tot de derde grief, betreffende de verkoop van het slot in [...] onder de marktwaarde, voert Roemenië aan dat TAROM alles in het werk heeft gesteld om de hoogste verkoopprijs voor het slot te bewerkstelligen. Dit blijkt uit tal van factoren, waaronder met name uit het feit dat i) TAROM opdracht heeft gegeven tot een onafhankelijke taxatie door [...] om de marktwaarde van de verkoop en verhuur van het slot in [...] te schatten alvorens de biedprocedure te starten en het verkoopproces te begeleiden; ii) TAROM actief offertes heeft opgevraagd bij ongeveer twintig ondernemingen, nadat het de opties en potentiële kopers had besproken met Airport Coordination Limited, 's werelds grootste slotcoördinator; iii) TAROM tijdens het eerste verkoopproces, dat in maart 2023 van start ging, gezocht heeft naar betere offertes en vervolgens de onderneming selecteerde die het hoogste bod deed, alvorens nog enkele maanden door te gaan met de contractonderhandelingen, totdat de bieder het proces in november 2023 moest staken [...], en iv) TAROM in december 2023 een tweede verkoopproces startte, en opnieuw [...] (zie overweging 119).

7. BEOORDELING VAN DE HERSTRUCTURERINGSSTEUNMAATREGELEN

- (146) De Commissie zal eerst beoordelen of de overheidsfinanciering voor het herstructureringsplan van TAROM, zoals omschreven in overweging 18, staatssteun inhoudt in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU. Indien dit het geval is, zal zij vervolgens bepalen of deze steun rechtmatig en verenigbaar is met de interne markt.

7.1. Bestaan van staatssteun

- (147) Overeenkomstig artikel 107, lid 1, VWEU “[zijn], [b]ehoudens de afwijkingen waarin de Verdragen voorzien, [...] steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt”.

- (148) Om als staatssteun te worden aangemerkt in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU moet een maatregel dus aan de volgende cumulatieve voorwaarden voldoen: i) de maatregel is toerekenbaar aan de staat en wordt uit staatsmiddelen bekostigd; ii) met de maatregel wordt de ontvanger ervan een voordeel toegekend; iii) dat voordeel is selectief, en iv) de maatregel vervalst de mededinging of dreigt deze te vervalsen en beïnvloedt het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig.

- (149) De Commissie merkt op dat Roemenië de maatregelen als staatssteun heeft aangemeld. Deze aanmelding ontslaat de Commissie niet van de plicht om zelf te onderzoeken of de maatregelen staatssteun inhouden.

7.1.1. Staatsmiddelen en toerekenbaarheid aan de staat

- (150) Zoals uiteengezet in overweging 30 van het besluit inzake de reddingssteun, zou de lening van 175 952 000 RON (ongeveer 36,66 miljoen EUR) ten gunste van TAROM door het ministerie van Financiën uit de schatkist worden verstrekt onder de voorwaarden voorzien in een leningsovereenkomst tussen dat ministerie en TAROM, ter uitvoering van een noodverordening van de Roemeense regering. Het besluit om de reddingslening te verstrekken was derhalve toerekenbaar aan de staat en vereiste de inzet van staatsmiddelen. Als onderdeel van de herstructure-

ringssteun zal het bedrag dat overeenkomt met de reddingslening (inclusief rente en eventuele wisselkoersverschillen) worden afgeschreven (zie overweging 18). Het besluit tot kwijtschelding van de terugbetaling van de reddingslening, inclusief rente, wordt genomen door de staat en komt ten laste van de staatsbegroting.

- (151) Zoals vermeld in overweging 19, is de rechtsgrondslag voor de toekenning van de herstructureringssteun regeringsverordening nr. 45/1997, zoals gewijzigd bij noodverordening 113/2021 van de regering; de financiering voor de herstructureringssteunmaatregelen zal krachtens die regeringsverordeningen worden verstrekt door het ministerie van Vervoer. Het besluit om de twee herstructureringsmaatregelen toe te kennen werd dus door de staat genomen en de financiering van beide maatregelen komt uit de staatsbegroting.
- (152) De Commissie concludeert derhalve dat de aangemelde herstructureringssteunmaatregelen worden bekostigd uit staatsmiddelen en dat het besluit om de maatregelen toe te kennen aan de staat kan worden toegerekend.

7.1.2. Voordeel

- (153) De Commissie moet nagaan of de maatregelen TAROM begunstigen in die zin dat geen enkele marktdeelnemer die aandelen in TAROM bezit en wiens situatie die van Roemenië zo dicht mogelijk benadert, een soortgelijk besluit zou nemen en dezelfde maatregelen onder dezelfde voorwaarden zou toekennen, eventuele voordelen die Roemenië verwacht in zijn hoedanigheid als overheid buiten beschouwing gelaten ⁽⁷⁸⁾.
- (154) Het bestaan van een dergelijk voordeel kan worden afgeleid uit het feit dat TAROM aanzienlijke verliezen heeft opgebouwd en een negatief eigen vermogen heeft (overwegingen 13 en 88), bijna alle activa van TAROM reeds als zekerheid zijn gesteld voor de eerdere of huidige financiering en TAROM niet in staat is geweest om zonder overheidssteun voldoende kapitaal te verkrijgen of tegen marktvoorwaarden schuldfinanciering aan te trekken (overwegingen 17, 53 en 54).
- (155) De maatregelen zullen TAROM helpen de voortzetting van zijn activiteiten en de uitvoering van zijn herstructureringsplan te financieren door het bedrijf toegang te verlenen tot financiering die het, gezien zijn specifieke situatie en de huidige omstandigheden, niet heeft kunnen aantrekken op de markt. In dit opzicht is het twijfelachtig of TAROM dergelijke financiering tegen vergelijkbare voorwaarden op de particuliere markt zou kunnen aantrekken.
- (156) De Commissie concludeert derhalve dat de maatregelen TAROM een economisch voordeel in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU verlenen.

7.1.3. Selectiviteit

- (157) De maatregelen zullen uitsluitend ten gunste van TAROM worden toegekend. Zoals het Hof van Justitie heeft verklaard ⁽⁷⁹⁾, is in geval van individuele steun de vaststelling van het economische voordeel in beginsel voldoende om het vermoeden te staven dat een maatregel selectief is. Dit is zo ongeacht het feit of er op de desbetreffende markten exploitanten aanwezig zijn die zich in een vergelijkbare situatie bevinden. De aangemelde maatregelen maken hoe dan ook geen deel uit van een bredere maatregel van algemeen economisch beleid om hetzelfde type ad-hocsteun te verlenen aan alle ondernemingen die zich ten aanzien van het beoogde doel in een feitelijk en juridisch vergelijkbare situatie bevinden (aangezien alle marktdeelnemers in principe hun eigen kosten moeten dekken) en die actief zijn in de luchtvaart of in andere economische sectoren, maar wordt dergelijke steun alleen aan TAROM ter beschikking gesteld.
- (158) Bijgevolg concludeert de Commissie dat de maatregelen selectief zijn in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

7.1.4. Verstoring van de mededinging en beïnvloeding van het handelsverkeer

- (159) Wanneer door een lidstaat verleende steun de positie van een onderneming versterkt ten opzichte van andere ondernemingen die in het handelsverkeer binnen de Unie concurreren, moet die steun geacht worden het handelsverkeer ongunstig te beïnvloeden. Het is voldoende dat de ontvanger van de steun op markten waar

⁽⁷⁸⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 20 september 2017, Commissie/Frucona Košice, C-300/16 P, ECLI:EU:C:2017:706, punt 59; arrest van het Hof van Justitie van 5 juni 2012, Commissie/EDF, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, punten 78, 79 en 103.

⁽⁷⁹⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 4 juni 2015, Commissie/MOL, C-15/14 P, ECLI:EU:C:2015:362, punt 60.

concurrentie is, met andere ondernemingen concurreert. Wat dit aangaat, kan de omstandigheid dat een sector van de economie op Unieniveau is geliberaliseerd, een werkelijke of potentiële weerslag van de steun op de mededinging en op het handelsverkeer tussen de lidstaten aan het licht brengen.

- (160) TAROM biedt luchtvervoersdiensten aan naar, vanuit en binnen Roemenië en concurreert op die markt met name met Wizz Air, Ryanair, HiSky, Lufthansa en andere luchtvaartmaatschappijen. De luchtvaartmarkt staat open voor concurrentie in de Unie en voor dienstverlening tussen lidstaten. De maatregelen bieden TAROM financiering onder voorwaarden die het niet op de particuliere markt had kunnen krijgen en bevrijden zijn van lasten die het onder normale marktvoorwaarden voor eigen rekening had moeten nemen. De maatregelen versterken aldus de positie van TAROM op de Roemeense luchtvervoersmarkt ten opzichte van zijn concurrenten, die niet van die maatregelen hebben geprofiteerd.
- (161) De herstructureringssteunmaatregelen kunnen derhalve de mededinging verstoren of dreigen die te verstoren en het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden.

7.1.5. Conclusie over het bestaan van staatssteun

- (162) Gelet op het bovenstaande concludeert de Commissie dat de herstructureringssteunmaatregelen staatssteun aan TAROM vormen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

7.2. Rechtmatigheid van de herstructureringssteunmaatregelen

- (163) De Commissie merkt op dat in 2023 al kapitaalverhogingen van in totaal 2,7 miljoen EUR zijn doorgevoerd, op een totale aangemelde kapitaalverhoging van 45,77 miljoen EUR (overwegingen 18 en 19). De Commissie merkt ook op dat overeenkomstig de noodverordening de rest van de aangemelde herstructureringssteunmaatregelen niet ten uitvoer zal worden gelegd voordat zij door de Commissie zijn goedgekeurd (overweging 19).
- (164) Gelet op het bovenstaande concludeert de Commissie dat Roemenië dat deel van de aangemelde maatregelen heeft toegekend zonder dat de Commissie de maatregelen verenigbaar met de interne markt heeft verklaard. Daarmee heeft Roemenië de standstillverplichting van artikel 108, lid 3, VWEU geschonden. Dat deel van de aangemelde herstructureringssteunmaatregelen ten gunste van TAROM vormt dus onrechtmatige staatssteun.

7.3. Verenigbaarheid van de steun met de interne markt

- (165) Volgens artikel 107, lid 3, punt c), VWEU kan de Commissie steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken, als verenigbaar met de interne markt beschouwen, mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad.
- (166) Uit de aanmelding blijkt niet dat de herstructureringssteun of de daaraan verbonden voorwaarden, of de door de steun gefaciliteerde economische activiteiten, tot een schending van een relevante bepaling van het Unierecht zouden kunnen leiden. Meer specifiek heeft de Commissie Roemenië geen met redenen omkleed advies doen toekomen over een mogelijke inbreuk op het Unierecht die verband houdt met deze zaak; evenmin heeft de Commissie klachten of informatie ontvangen die erop kunnen wijzen dat de staatssteun, de daaraan verbonden voorwaarden of de vormen van economische bedrijvigheid die door de steun worden vergemakkelijkt, mogelijk in strijd zijn met relevante bepalingen van het Unierecht.
- (167) Volgens artikel 107, lid 3, punt c), VWEU moet de steun om verenigbaar te kunnen worden verklaard dus enerzijds bestemd zijn om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken en anderzijds de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt, niet zodanig veranderen dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad.
- (168) In het kader van de eerste voorwaarde onderzoekt de Commissie of de steun bedoeld is om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid te vergemakkelijken. Wat de tweede voorwaarde betreft, weegt de Commissie de positieve gevolgen van de voorgestelde steunmaatregel voor de ontwikkeling van vormen van bedrijvigheid die de maatregel beoogt te ondersteunen af tegen de negatieve effecten van de steun op de interne markt⁽⁸⁰⁾.

⁽⁸⁰⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 22 september 2020, Oostenrijk/Europese Commissie (Hinkley Point C), C-594/18 P, ECLI:EU:C:2020:742, punt 19.

- (169) In de R&H-richtsnoeren heeft de Commissie de criteria uiteengezet die zij onderzoekt wanneer zij beoordeelt of herstructureringssteun aan een onderneming verenigbaar is met de interne markt overeenkomstig artikel 107, lid 3, punt c), VWEU ⁽⁸¹⁾.
- (170) Roemenië meent dat de herstructureringssteun op grond van de R&H-richtsnoeren verenigbaar kan worden verklaard met de interne markt.
- (171) Aan de hand van de aard en de doelstellingen van de betrokken steunmaatregel en van de argumenten van de Roemeense autoriteiten zal de Commissie beoordelen of de voorgenomen financiering waarop de herstructurering berust, voldoet aan de betreffende criteria van de R&H-richtsnoeren.
- (172) Om te bepalen of herstructureringssteun de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt zodanig ongunstig beïnvloedt dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad, verricht de Commissie overeenkomstig artikel 107, lid 3, punt c), VWEU en de R&H-richtsnoeren een afwegingstoets. Wanneer de begunstigde onderneming voor herstructureringssteun in aanmerking komt, weegt de Commissie in het kader van die toets de positieve effecten van de staatssteun af tegen de negatieve effecten ervan op de mededinging en het handelsverkeer tussen de lidstaten. Daarbij houdt zij rekening met de noodzaak van overheidsmaatregelen, de geschiktheid, evenredigheid en transparantie van de steun, het eenmalige karakter van de steun en maatregelen ter beperking van verstoringen van de mededinging zoals uiteengezet in de R&H-richtsnoeren.

7.3.1. *Wie komt in aanmerking: sectoraal toepassingsgebied en onderneming in moeilijkheden*

- (173) Om in aanmerking te komen voor herstructureringssteun moet een begunstigde kunnen worden aangemerkt als onderneming in moeilijkheden in de zin van punt 2.2 van de R&H-richtsnoeren. Meer specifiek wordt in punt 20 van de R&H-richtsnoeren uiteengezet dat een onderneming als een onderneming in moeilijkheden wordt beschouwd wanneer zij, zonder overheidsingrijpen, op korte of middellange termijn vrijwel zeker gedoemd is te verdwijnen. Dit zou het geval zijn wanneer zich minstens een van de in punt 20, a) tot en met d), van de R&H-richtsnoeren beschreven omstandigheden voordoet.
- (174) Zoals uiteengezet in overweging 7 van het inleidingsbesluit en de overwegingen 6, 53 en 57 van het besluit inzake reddingssteun, heeft TAROM meer dan de helft van zijn geplaatste aandelenkapitaal opgemaakt als gevolg van gecumuleerde verliezen en voldeed het dus sinds 31 december 2018 en tot de vaststelling van het inleidingsbesluit in juli 2021 aan het criterium van punt 20, a), van de R&H-richtsnoeren (zie overweging 39 van dat besluit). Deze situatie is sinds juli 2021 niet veranderd, zoals blijkt uit de door Roemenië ingediende financiële gegevens als beschreven in de overwegingen 13, 16 en 88, waaruit blijkt dat TAROM na 2019 verliezen bleef lijden en eind 2023 een negatief eigen vermogen had. Hieruit volgt dat TAROM voldoet aan de criteria van punt 20, a), van de R&H-richtsnoeren en dus als een onderneming in moeilijkheden kan worden aangemerkt.
- (175) Volgens punt 21 van de R&H-richtsnoeren komt een nieuw opgerichte onderneming, d.w.z. een onderneming in de eerste drie jaar van haar activiteiten in de betrokken sector, niet in aanmerking voor herstructureringssteun. TAROM is geen nieuw opgerichte onderneming in de zin van de R&H-richtsnoeren, aangezien het in 1954 werd opgericht (zie overweging 8), dus meer dan drie jaar geleden.
- (176) Volgens punt 22 van de R&H-richtsnoeren komt een onderneming die deel uitmaakt van of die wordt overgenomen door een ondernemingsgroep in beginsel niet voor herstructureringssteun in aanmerking, tenzij kan worden aangetoond dat de moeilijkheden ondernemingsspecifiek zijn en niet het gevolg zijn van een arbitraire kostenallocatie binnen de ondernemingsgroep, en dat deze moeilijkheden van de onderneming te groot zijn om door de ondernemingsgroep zelf te kunnen worden opgelost.
- (177) De moeilijkheden van TAROM zijn voornamelijk het gevolg van een verouderde en niet-homogene vloot en een inefficiënte bedrijfsvoering (overweging 15). TAROM maakt geen deel uit van een grotere ondernemingsgroep en de staat heeft uitsluitende zeggenschap over de onderneming via het ministerie van Vervoer (overweging 8), zodat het een openbare onderneming is waarin de staat uitsluitende zeggenschap uitoefent uit hoofde van eigendom en financiële deelneming ⁽⁸²⁾. TAROM maakt dus geen deel uit van een grotere groep en wordt evenmin door een groep overgenomen.

⁽⁸¹⁾ R&H-richtsnoeren, punt 38.

⁽⁸²⁾ Zie artikel 2, punt b), van Richtlijn 2006/111/EG van de Commissie van 16 november 2006 betreffende de doorzichtigheid in de financiële betrekkingen tussen lidstaten en openbare bedrijven en de financiële doorzichtigheid binnen bepaalde ondernemingen (PB L 318 van 17.11.2006, blz. 17).

- (178) Uit het feit dat de staat uitsluitende zeggenschap over TAROM heeft, volgt in dit geval dat iedere financiële steun die de staat aan TAROM verleent om het te helpen zijn moeilijkheden te overwinnen, als steun kan worden aangemerkt, tenzij de steun tegen marktvoorwaarden wordt verleend. Hoewel de moeilijkheden van TAROM ondernemings-specifiek zijn, is de vraag of zij niet het gevolg zijn van een arbitraire kostenallocatie binnen de groep en of de moeilijkheden te groot zijn om door de ondernemingsgroep zelf te kunnen worden opgelost, dus niet aan de orde.
- (179) Bovendien komen ondernemingen die actief zijn in de kolen- en staalsector en financiële ondernemingen volgens punt 18 van de R&H-richtsnoeren niet in aanmerking voor steun op grond van deze richtsnoeren. Zoals uiteengezet in overweging 9, houdt TAROM zich bezig met het vervoer van passagiers, vracht en post. Hieruit volgt dat TAROM noch actief is in de kolen- of staalsector, noch een financiële onderneming en dus niet is uitgesloten van herstructureringssteun op grond van punt 18 van de richtsnoeren.
- (180) Op basis van het bovenstaande concludeert de Commissie dat TAROM een onderneming in moeilijkheden is en in aanmerking komt voor herstructureringssteun.

7.3.2. *De steunmaatregelen vergemakkelijken de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën*

- (181) Krachtens artikel 107, lid 3, punt c), VWEU moet staatssteun, om als verenigbaar met de interne markt te worden beschouwd, de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën vergemakkelijken.
- (182) Om aan te tonen dat de herstructureringssteun bedoeld is om de ontwikkeling van vormen van bedrijvigheid of van regio's te vergemakkelijken, moet de steunverlenende lidstaat bewijzen dat de steun inzet op het voorkomen van sociale tegenspoed of het aanpakken van marktfalen. In de specifieke context van herstructureringssteun merkt de Commissie op dat, zoals in punt 43 van de R&H-richtsnoeren wordt erkend, de verdwijning van inefficiënte ondernemingen van de markt belangrijk is voor de algehele productiviteitsgroei. Voorkomen dat een onderneming van de markt verdwijnt, is dus op zichzelf een ontoereikende grond voor de toekenning van staatssteun. Omdat reddings- en herstructureringssteun het proces waarin activiteiten van de markt verdwijnen doorkruist, behoort deze steun juist tot de meest verstorende vormen van staatssteun. In bepaalde situaties kan de herstructurering van een onderneming in moeilijkheden echter bijdragen aan de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regio's, waarbij het niet louter hoeft te gaan om de activiteiten die de begunstigde verricht. Hiervan is sprake wanneer de begunstigde zonder die steun failliet zou gaan en daardoor marktfalen of sociale tegenspoed zou ontstaan, waardoor de ontwikkeling van getroffen vormen van economische bedrijvigheid en/of van regio's zou worden geremd. Punt 44 van de R&H-richtsnoeren bevat een niet-uitputtende lijst van dergelijke situaties.
- (183) Dergelijke situaties doen zich onder meer voor wanneer de begunstigde, wiens faillissement de steun beoogt af te wenden, een belangrijke dienst verricht die moeilijk te dupliceren is en het voor concurrenten moeilijk zou zijn om zomaar in te stappen, wat tot een risico op versterking van die belangrijke dienst zou kunnen leiden (punt 44, b), van de R&H-richtsnoeren). Door de begunstigde in de gelegenheid te stellen diens activiteiten voort te zetten, voorkomt de steun dus marktfalen of sociale tegenspoed. In het geval van herstructureringssteun gaat dit echter alleen op indien de begunstigde dankzij de steun op eigen kracht op de markt kan concurreren, iets wat alleen gewaarborgd kan worden indien de steun afhankelijk is van de uitvoering van een herstructureringsplan tot herstel van de levensvatbaarheid van de begunstigde op de lange termijn.
- (184) Hoewel de Commissie in het inleidingsbesluit niet betwijfelde of aan het criterium van sociale tegenspoed en/of marktfalen was voldaan, heeft de Commissie hierover opmerkingen ontvangen van een belanghebbende, de luchtvaartmaatschappij Wizz Air. Wizz Air voerde met name aan dat TAROM de afgelopen jaren marktaandeel had verloren aan Wizz Air en Blue Air, die op het moment dat Wizz Air zijn opmerkingen indiende, respectievelijk 40 % en 13 % van de markt in handen hadden. Bijgevolg speelde TAROM volgens Wizz Air niet een zodanig belangrijke rol op de Roemeense luchtvervoersmarkt dat die kon worden gelijkgesteld met die van een aanbieder van nationale infrastructuur.
- (185) De Commissie zal daarom eerst beoordelen of de steun bedoeld is om marktfalen of sociale tegenspoed te voorkomen (punt 7.3.2.1) en of de steun gepaard gaat met een herstructureringsplan tot herstel van de levensvatbaarheid van de begunstigde op de lange termijn (punt 7.3.2.2).

7.3.2.1. Voorkomen van sociale tegenspoed of marktfalen door bij te dragen tot de ontwikkeling van een bepaalde vorm van economische bedrijvigheid of regio

- (186) Tot de situaties waarin de redding van een onderneming in moeilijkheden kan bijdragen tot de ontwikkeling van een vorm van economische bedrijvigheid of van regio's, behoren volgens punt 44, b), van de R&H-richtsnoeren de gevallen waarin er een risico bestaat op verstoring van een belangrijke dienst die moeilijk te dupliceren is en waarin het voor concurrenten moeilijk is om zomaar in te stappen.
- (187) Op basis van de door Roemenië ingediende gegevens is de Commissie van mening dat TAROM een belangrijke rol speelt bij het bieden van connectiviteit aan Roemeense burgers, bedrijven en regio's.
- (188) Meer specifiek onderhoudt TAROM, in tegenstelling tot zijn belangrijkste concurrenten die momenteel op de Roemeense markt actief zijn, namelijk Wizz Air en Ryanair (overweging 10), een "hub-and-spoke"-netwerk (overweging 130) dat de verschillende Roemeense regio's met de hoofdstad verbindt en aansluiting biedt op internationale vluchten. Hierdoor krijgen passagiers toegang tot routes die niet op de meest nabijgelegen luchthaven worden aangeboden.
- (189) Bovendien concentreert TAROM zich op het aanbieden van verbindingen met primaire luchthavens met goede frequenties en praktische vliegtijden voor zijn passagiers, wat met name van belang is voor tijdbewuste reizigers zoals zakelijke klanten (overweging 129).
- (190) Verbindingen met primaire luchthavens met goede frequenties en praktische vliegtijden zijn van bijzonder belang voor de Roemeense markt vanwege de slechte staat van het Roemeense spoorweg- en wegennet, waardoor reizen per spoor of over de weg veel langer duurt dan vliegen, alsook onvoorspelbaar en oncomfortabel is (zie de overwegingen 132, 133 en 134). Per 29 maart 2024 is TAROM de enige exploitant op tien routes, terwijl er op negen andere routes slechts één andere luchtvaartmaatschappij actief is ⁽⁸³⁾ (overweging 130). Dit betekent dat indien TAROM de markt zou verlaten, de routes waarop alleen het momenteel actief is, niet meer zouden worden bediend, terwijl er een monopoliepositie zou ontstaan op die routes waar momenteel slechts één andere luchtvaartmaatschappij actief is. Slechts op negen ⁽⁸⁴⁾ routes heeft TAROM momenteel te maken met meer dan één concurrent (zie ook overweging 197).
- (191) De belangrijkste concurrenten van TAROM op de Roemeense markt onderhouden "point-to-point"-verbindingen en zullen hun routestructuur waarschijnlijk niet veranderen omdat zij zo kostenefficiënt mogelijk proberen te zijn door te kiezen voor luchthavens en/of slots met de laagste prijzen (overwegingen 127 en 128). Bovendien vervoeren traditionele luchtvaartmaatschappijen zoals Lufthansa en Air France-KLM voornamelijk passagiers van Boekarest naar hun eigen hubs in plaats van Roemeense regio's met elkaar of Boekarest met andere belangrijke steden in de rest van de wereld te verbinden (zie ook de overwegingen 128 en 129). Dit zou veel regionale passagiers, die afhankelijk zijn van het "hub-and-spoke"-model, hun enige verbindingen ontnemen en negatieve gevolgen hebben voor zakelijke klanten, die optimale reistijden en betrouwbare verbindingen nodig hebben op praktische tijdstippen en met goede frequenties.
- (192) De Commissie merkt op dat de verwijzing naar een nationale aanbieder van infrastructuur in punt 44, b), van de R&H-richtsnoeren slechts als voorbeeld dient en niet impliceert dat elke onderneming die vanwege het belang van de door haar verleende dienst in de zin van dat punt moet worden geherstructureerd, moet worden gelijkgesteld aan een nationale aanbieder van infrastructuur.
- (193) Daarnaast is ook de omvang van de markt waarop de onderneming actief is of het marktaandeel van die onderneming niet bepalend voor het belang van de dienst die dreigt te worden verstoord. Dit is onlangs door het Hof van Justitie bevestigd in een door Wizz Air ingestelde hogere voorziening ⁽⁸⁵⁾ met betrekking tot de reddingssteun die aan TAROM was verleend. In zijn arrest in die zaak heeft het Hof met name geoordeeld dat "[h]oewel de omvang van de markt waarop de begunstigde van de steun actief is en zijn aandeel in die markt factoren kunnen zijn die wijzen op het belang van de dienst die deze begunstigde verzekert, blijkt noch uit punt 44, b), van deze [R&H]-richtsnoeren, noch uit de context ervan dat dit belang noodzakelijkerwijs van die factoren afhangt en

⁽⁸³⁾ Wizz Air heeft aangekondigd dat de vluchten op de routes OTP-Boedapest vanaf 17 juni 2024 van start zullen gaan. Vanaf die datum zou TAROM op negen routes de enige maatschappij zijn en zou er op tien routes sprake zijn van een duopolie.

⁽⁸⁴⁾ Zodra TAROM het slot in [...] heeft verkocht, zullen er nog acht routes zijn waarop het te maken heeft met meer dan één concurrent.

⁽⁸⁵⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 11 januari 2024 in zaak C-440/22 P, Wizz Air Hungary/Commissie, ECLI:EU:C:2024:26, punten 35 tot en met 39.

dat met name het verdwijnen van de begunstigde van de steun slechts het risico inhoudt op ernstige sociale tegenspoed of zwaar marktfalen indien de markt waarop hij actief is, een bepaalde omvang overschrijdt". Het Hof van Justitie heeft het standpunt van het Gerecht bevestigd dat de beperkte omvang van de markt er niet aan in de weg staat dat een op die markt verrichte dienst belangrijk kan zijn in de zin van de R&H-richtsnoeren. Dit geldt met name wanneer, zoals het Gerecht heeft vastgesteld, de beëindiging van de activiteiten van TAROM — hetgeen een concreet gevaar inhoudt dat bepaalde passagiersvervoerdiensten in Roemenië worden onderbroken — nadelig zou zijn voor de connectiviteit van de Roemeense regio's die uitsluitend door TAROM worden bediend alsmede voor de economische situatie van die regio's.

- (194) Hoewel het marktaandeel van TAROM al een aantal jaren afnam of stagneerde, is de begunstigde erin geslaagd zijn passagiersaantallen de afgelopen jaren aanzienlijk te verhogen — van 2,41 miljoen in 2017 tot 3,13 miljoen in 2019 (zie ook overweging 99). Met de uitvoering van zijn herstructureringsplan en de stopzetting van de activiteiten van Blue Air in september 2022 (zie ook overweging 131) zal deze trend waarschijnlijk in de toekomst doorzetten, zoals ook blijkt uit de bedrijfsprognoses van TAROM. Het belang van de dienstverlening van TAROM in de zin van punt 44, b), van de R&H-richtsnoeren blijkt hoe dan ook niet uit zijn marktaandeel, maar uit de rol van TAROM bij het bieden van connectiviteit aan de Roemeense regio's.
- (195) Zoals reeds uiteengezet in de overwegingen 43, 44 en 45 van het inleidingsbesluit, is de Commissie zich ervan bewust dat er concurrenten actief zijn geworden op bepaalde binnenlandse routes die door TAROM worden onderhouden. In de zomer van 2020 werd Blue Air bijvoorbeeld actief op drie van de routes waarop TAROM de enige maatschappij was: Boekarest-Oradea (die na de stopzetting van de activiteiten van Blue Air opnieuw uitsluitend door TAROM wordt onderhouden), Cluj-Iasi en Iasi-Timișoara (waarop TAROM momenteel niet meer actief is en die geen enkele andere luchtvaartmaatschappij heeft overgenomen sinds Blue Air en TAROM met deze routes zijn gestopt), gevolgd door HiSky op de routes Boekarest-Timișoara en Boekarest-Cluj in 2021. Dit lijkt erop te wijzen dat de omvang van de vliegtuigen niet noodzakelijkerwijs een belemmering vormt voor concurrenten om actief te worden op binnenlandse routes, waar de vraag over het algemeen kleiner is dan op internationale routes. Wat de internationale routes betreft, zijn de weinige voorbeelden van prijsverschillen tussen TAROM en andere luchtvaartmaatschappijen die Roemenië heeft gegeven bovendien niet betrouwbaar genoeg om de Commissie in staat te stellen een conclusie te trekken over de waarschijnlijke prijsstijgingen en het gebrek aan alternatieven indien TAROM die routes zou opgeven.
- (196) Hoewel andere luchtvaartmaatschappijen — althans tijdelijk — op sommige routes actief zouden kunnen worden, kan er niet van worden uitgegaan dat concurrenten de rol van TAROM bij het bieden van praktische verbindingen voor Roemeense burgers en bedrijven tegen betaalbare prijzen zouden kunnen en willen overnemen (zie overweging 130) door alle of een groot deel van de routes en luchtvaartdiensten die TAROM op nationaal en internationaal niveau heeft verzorgd op middellange tot lange termijn te dupliceren zonder dat klanten verstoringen ondervinden. Met name bestaat er nu Blue Air van de markt verdwenen is een duidelijk risico dat reizigers in regio's in Noord- en Centraal-Roemenië die ook geen goede weg- en spoorwegverbindingen met het zuiden hebben, gedwongen zullen worden gebruik te maken van zeer lange en oncomfortabele treintrajecten of van het wegnnet, dat veelal in slechte staat van onderhoud verkeert en in de meeste gevallen slechts één rijstrook per rijrichting biedt (zie de overwegingen 133 en 134).
- (197) Meer specifiek was de begunstigde op 29 maart 2024, op een totaal van 28 door TAROM onderhouden routes, de enige maatschappij op vijf binnenlandse en vier internationale routes (zie overweging 127); op tien andere routes (acht internationale en twee binnenlandse routes) was er slechts één concurrent (duopolie) (zie overweging 130). Er is geen bewijs dat concurrenten bereid zouden zijn om dit netwerk, dat is gebaseerd op TAROMs "hub-and-spoke"-systeem, over te nemen. Met dit systeem worden regionale luchthavens met de hoofdstad verbonden via de luchthaven OTP, terwijl concurrenten op de Roemeense markt voornamelijk "point-to-point"-diensten aanbieden of passagiers naar hun eigen hubs vervoeren (München, Wenen, Warschau enz.). Zo heeft sinds TAROM de vijf routes Iasi-Timișoara, Cluj-Iasi, Boekarest-Sibiu, Boekarest-Erevan en Boekarest-Tbilisi heeft opgegeven, geen enkele concurrent deze routes overgenomen. Na de stopzetting van de activiteiten van Blue Air in september 2022 voert nog slechts één andere luchtvaartmaatschappij, de nieuwkomer HiSky, binnenlandse vluchten in Roemenië uit, op twee routes, te weten Boekarest-Timișoara en Boekarest-Cluj (overweging 130).
- (198) De luchtverbindingen van de verschillende regio's met de hoofdstad zijn bijzonder belangrijk in Roemenië vanwege de slechte staat van het Roemeense wegen- en spoorwegnet. Reizen met de auto en de trein is dus geen haalbare optie voor langere afstanden, zoals blijkt uit de bijzonder grote vertragingen (en soms moeilijke omstandigheden) waarvan op veel routes sprake is. Roemenië heeft bijvoorbeeld uitgelegd dat de Roemeense regio's en met name de

noordoostelijke regio's slecht met elkaar verbonden zijn en dat belangrijke verbindingen van het trans-Europees vervoersnetwerk (TEN-T) nog moeten worden voltooid (zie overweging 133). Het luchtvervoer is dan ook van cruciaal belang voor de regionale ontwikkeling. In dit verband blijven de zeven door TAROM onderhouden binnenlandse routes die de luchthaven OTP verbinden met luchthavens in het midden en noorden van Roemenië van vitaal belang voor een efficiënte regionale connectiviteit (zie overweging 134). De routes die door TAROM worden bediend, verbinden de noordelijke regio's van Roemenië niet alleen met het zuiden van het land, maar ook, via Boekarest, met bestemmingen in het buitenland.

- (199) Het feit dat TAROM van beperkte omvang is, is op zich geen beletsel om zijn diensten als belangrijk te beschouwen in de zin van punt 44, b), van de richtsnoeren. Dat er sprake is van een zekere mate van vervangbaarheid betekent bovendien niet per se dat er geen risico op verstoringen bestaat. Zo kunnen tijdbewuste passagiers, zoals zakenreizigers, gezien het slechte wegen- en spoorwegnet aanzienlijk in hun reismogelijkheden worden beperkt, wat op zijn beurt een weerslag kan hebben op een groot aantal ondernemingen die afhankelijk zijn van de flexibiliteit die wordt geboden door de talrijke en praktische verbindingen van TAROM tussen regionale luchthavens en de hoofdstad, en dus ook op de regio's waarin deze ondernemingen actief zijn. Dit is een dienst die niet wordt aangeboden door prijsvechters zoals Wizz Air, waarvan het aanbod zeer prijsgevoelig is en doorgaans bepaald wordt door goedkopere slots of luchthavens met de laagste tarieven. Bovendien onderhouden de belangrijkste concurrenten van TAROM voornamelijk "point-to-point"-verbindingen, terwijl Lufthansa en Air France-KLM passagiers voornamelijk verbindingen bieden naar hun eigen hubs (zie overweging 128) en HiSky niet hetzelfde serviceniveau biedt als TAROM, aangezien het op secundaire luchthavens vliegt en minder praktische slots en slechts een klein aantal routes biedt. In dit verband zou het verlies van het "hub-and-spoke"-systeem van TAROM en het door het bedrijf geboden serviceniveau (praktische slots, goede frequenties, veel primaire luchthavens, betaalbare prijzen) bijzonder nadelig zijn. Er zijn ook geen aanwijzingen dat concurrenten zijn plaats zouden innemen met een dergelijk netwerk en vergelijkbare diensten.
- (200) De Commissie is derhalve van mening dat de herstructureringssteun het risico van verstoringen op de Roemeense luchtvervoersmarkt die de verdwijning van TAROM waarschijnlijk met zich mee zal brengen, zal voorkomen.

Conclusie over het voorkomen van sociale tegenspoed of marktfalen

- (201) Hoewel Roemenië zich ook heeft beroepen op de omstandigheden van punt 44, c) en f), van de R&H-richtsnoeren, is de Commissie ervan overtuigd dat overeenkomstig punt 44, b), van deze richtsnoeren is voldaan aan de voorwaarde dat sociale tegenspoed en marktfalen hierdoor wordt voorkomen. Derhalve is het niet nodig de argumenten van Roemenië in dit verband te beoordelen.
- (202) Verder moet worden opgemerkt dat de Commissie in haar inleidingsbesluit geen twijfels heeft geuit over de naleving van dit verenigbaarheids criterium, en dat de opmerkingen die Wizz Air op eigen initiatief heeft ingediend in dit deel zijn besproken.
- (203) Gelet op het bovenstaande concludeert de Commissie dat de steun bijdraagt tot de ontwikkeling van een vorm van economische bedrijvigheid, te weten het luchtvervoer in Roemenië, aangezien door de steun de verdwijning van een onderneming wordt voorkomen die een ernstig risico op verstoring van een belangrijke, moeilijk te dupliceren dienst teweeg zou hebben gebracht en waarbij het voor concurrenten moeilijk zou zijn geweest om zomaar in te stappen (punt 44, b), van de R&H-richtsnoeren).

7.3.2.2. Herstructureringsplan en herstel van de levensvatbaarheid op lange termijn

- (204) De toekenning van herstructureringssteun moet volgens punt 46 van de R&H-richtsnoeren afhankelijk worden gesteld van de uitvoering van een herstructureringsplan waarmee de levensvatbaarheid van de begunstigde wordt hersteld. Wil de herstructureringssteun kunnen bijdragen aan de ontwikkeling van de economische activiteiten die de begunstigde uitoefent en van de regio's waarin deze actief is, dan moeten de oorzaken van de moeilijkheden van de begunstigde worden weggenomen door hem in staat te stellen op lange termijn weer levensvatbaar te worden.
- (205) Volgens de punten 45 tot en met 48 van de R&H-richtsnoeren mag de herstructureringssteun alleen worden toegekend voor een haalbaar, samenhangend en ingrijpend herstructureringsplan met maatregelen die bedoeld zijn om de levensvatbaarheid op lange termijn binnen een redelijk tijdsbestek te herstellen, waarbij alle verdere steun die niet onder het herstructureringsplan valt, dient te worden uitgesloten. Het herstructureringsplan moet de oorzaken geven van de moeilijkheden van de begunstigde onderneming en haar zwakke punten identificeren, en moet schetsen hoe de voorgenomen herstructureringsmaatregelen een oplossing zullen bieden voor de onderliggende problemen van de begunstigde onderneming.

- (206) Met behulp van een basisscenario en een pessimistisch scenario's moet worden aangetoond welke resultaten de herstructurering zal opleveren, met name door daarin prestatieparameters vast te stellen en de belangrijkste te verwachten risicofactoren in kaart te brengen. Om aantoonbaar levensvatbaar te zijn op lange termijn moet de begunstigde onderneming een passend rendement op het geïnvesteerde kapitaal behalen nadat al haar kosten zijn gedekt, met inbegrip van afschrijvingen en financiële kosten, zonder daarbij afhankelijk te zijn van optimistische veronderstellingen over factoren zoals de ontwikkeling van de prijzen of de vraag, en in staat zijn om op eigen kracht op de markt te concurreren.
- (207) Het geactualiseerde herstructureringsplan van TAROM is bedoeld om de door de begunstigde vastgestelde problemen aan te pakken na een grondige beoordeling van de redenen voor zijn financiële moeilijkheden, en om het bedrijf opnieuw levensvatbaar te maken. Zoals uiteengezet in overweging 15, was het voornaamste probleem van TAROM zijn verouderde en niet-homogene vloot. Dit probleem wordt volledig aangepakt met het programma voor de vernieuwing van de vloot (zie punt 6.2.1), dat zal leiden tot een meer uniforme, moderne vloot die is afgestemd op de behoeften van TAROM en aanzienlijke kostenbesparingen zal opleveren. Bovendien zal het probleem van onrendabele routes worden aangepakt met het programma voor de optimalisering van routes dat tijdens de herstructureringsperiode wordt uitgevoerd en dat zal leiden tot een vermindering van het aantal toestellen per route en een rentabiliteit op C3-niveau op alle routes tegen 2029 (zie overweging 64). Het tweede grote probleem van TAROM, de hoge exploitatiekosten, zal worden aangepakt door verbetering van de organisatorische en operationele efficiëntie en door kostenoptimalisatie (zie overweging 66 en de punten 6.2.3 en 6.2.4). Doordat hierbij het personeel wordt gereorganiseerd, zullen deze maatregelen ook leiden tot een verbetering van de vastgestelde personeelsproblemen. Ten slotte is TAROM ook van plan de aanvullende inkomsten, die in het verleden zeer beperkt waren, te verhogen; het is al begonnen met het aanbieden van extra diensten (overweging 65).
- (208) De looptijd van zes jaar van het plan, dat loopt van 1 januari 2021 tot en met 31 december 2026, is niet onredelijk lang, aangezien het luchtverkeer van Roemenië naar verwachting pas tegen de zomer van 2024 weer het niveau van vóór COVID-19 zal bereiken (zie overweging 89). Bovendien vergen sommige herstructureringsmaatregelen vanwege hun aard meer tijd, zoals de vernieuwing van de vloot (waarbij eerst over de leaseovereenkomst moet worden onderhandeld, de overeenkomst moet worden getekend en vervolgens de vliegtuigen moeten worden gebouwd en geleverd); deze zullen volgens het herstructureringsplan van TAROM dus pas in 2025 ten volle de beoogde besparingen en efficiëntieverbeteringen opleveren (overwegingen 59 tot en met 62).
- (209) In het volgende deel beoordeelt de Commissie om te beginnen hoe geloofwaardig de aannamen zijn die ten grondslag liggen aan het geactualiseerde herstructureringsplan van de begunstigde; daarna beoordeelt zij het bewijs voor het herstel van de levensvatbaarheid van de begunstigde wanneer dat plan is voltooid.

Beoordeling van de voornaamste aannamen waarop de financiële prognoses zijn gebaseerd

- (210) De Commissie heeft de belangrijkste aannamen die ten grondslag liggen aan de financiële prognoses van het door Roemenië ingediende geactualiseerde herstructureringsplan zorgvuldig onderzocht.
- (211) Wat betreft de geloofwaardigheid van de aannamen die aan de inkomstenprognoses ten grondslag liggen, merkt de Commissie op dat TAROM, wat de volumes betreft, de prognoses van Eurocontrol voor de passagiersvraag in de luchtvaart voor de periode na COVID-19⁽⁸⁶⁾ heeft toegepast op de routes die het zal blijven onderhouden na uitvoering van de maatregelen waarmee de verstoringen van de mededinging moeten worden beperkt (waaronder inkrimping van de vloot tijdens de herstructureringsperiode, vermindering van het aantal routes dat door TAROM wordt bediend en vermindering van het aantal vluchten op die routes). De afname van het aantal vluchten ten opzichte van 2019 is te zien in tabel 11.

Tabel 11

Ontwikkeling van het (werkelijke en verwachte) aantal vluchten van TAROM sinds 2019

[...]

Bron: Geactualiseerd herstructureringsplan van TAROM.

- (212) De combinatie van een vermindering van het totale aantal routes, vluchten en vliegtuigen leidt tot een algehele daling

⁽⁸⁶⁾ Zie de voetnoten 48 en 50 met betrekking tot de keuze en het gebruik van de prognoses van Eurocontrol door TAROM.

van de ASK's met [...] % (als alleen de routes met rentabiliteitsniveau C3 worden meegerekend), een daling van de ASK's met [...] % (als alle routes worden meegerekend) en een vermindering met [...] % (als ook chartervluchten worden meegerekend) ten opzichte van het referentiejaar 2019, zoals blijkt uit tabel 12. De Commissie merkt ook op dat de verkeersprognoses van TAROM voor alle routes tot 2022 gebaseerd zijn op de werkelijke aantallen en het model van TAROM en voor de rest van de herstructureringsperiode op de schattingen voor de totale markt van IATA ⁽⁸⁷⁾.

Tabel 12

Ontwikkeling de hoeveelheid beschikbare zitplaatskilometers (ASK's) bij TAROM (in miljoen ASK's)

[...]

Bron: Geactualiseerd herstructureringsplan van TAROM.

- (213) Terwijl met de ASK's het aanbod wordt gemeten, is het aantal passagiers een maat voor de vraag. Het gebruik van grotere vliegtuigen op verschillende bestemmingen zal de vraag stimuleren door een betere prijsstelling, zal helpen om de winstgevendheid van routes te maximaliseren en bijdragen tot verhoging van de bezettingsgraad. De bezettingsgraad, die het percentage gebruikte of gevraagde capaciteit bepaalt, hangt samen met de ASK-capaciteit. Met een kleinere en gemaximeerde vloot kan TAROM immers alleen op rendabele wijze opereren als het zijn vliegtuigen efficiënter kan gebruiken, d.w.z. door de bezettingsgraad te verhogen.
- (214) In 2019 was TAROM een verre van efficiënte luchtvaartmaatschappij, aangezien zijn bezettingsgraad dat jaar slechts [...] % bedroeg, het laagste van de vijf grootste luchtvaartmaatschappijen die actief zijn op de Roemeense markt. Dit was ook aanzienlijk lager dan de gemiddelde bezettingsgraad op Europees niveau van 85,2 % ⁽⁸⁸⁾.
- (215) Sindsdien hebben de commerciële optimaliseringsmaatregelen geleid tot een voortdurende verbetering van deze voor TAROM kritieke efficiëntie-indicator, hoewel er vergeleken met de concurrentie nog veel ruimte voor groei is.

Figuur 2

Bezettingsgraad ⁽⁸⁹⁾ voor de vijf grootste luchtvaartmaatschappijen die in Roemenië actief zijn (% , schatting 2019-2023)

[...]

Bron: Geactualiseerd herstructureringsplan van TAROM.

- (216) In dit opzicht heeft TAROM, zoals blijkt uit tabel 13, na de COVID-19-pandemie aanzienlijke vooruitgang geboekt, met een toename van de gemiddelde bezettingsgraad in 2023 van bijna [...] % ten opzichte van 2019.

Tabel 13

Ontwikkeling van de bezettingsgraad van TAROM tussen 2019 (vóór COVID-19) en 2023/2022 (na COVID-19)

[...]

Bron: Geactualiseerd herstructureringsplan van TAROM.

⁽⁸⁷⁾ De omvang van de totale markt in de periode 2018-2022 is gebaseerd op de berekeningen van IATA van het marktaandeel van TAROM en op de feitelijke PAX-gegevens van TAROM voor 2018-2022. De omvang van de totale markt voor 2023-2029 is gebaseerd op de waarde van 2019 en de herstelpercentages van Eurocontrol. De marktaandelen zijn gebaseerd op berekeningen van IATA betreffende het luchtverkeer in de periode 2018-2022. Het marktaandeel van TAROM in de periode 2023-2029 is gebaseerd op de in zijn model geschatte passagiersaantallen (PAX) en op de totale geschatte markt.

⁽⁸⁸⁾ Uit "IATA State of the Region: Europe" van juni 2020, dat kan worden geraadpleegd via <https://www.iata.org/en/iata-repository/publications/economic-reports/regional-briefing---europe---june-2020/>. Een alternatieve bron is de informatie die de ICAO over 2019 heeft gepubliceerd: de daarin vermelde bezettingsgraad is ongeveer even hoog (85 %). Beschikbaar op https://www.icao.int/annual-report-2019/Documents/ARC_2019_Air%20Transport%20Statistics.pdf (blz. 4).

⁽⁸⁹⁾ Voor Wizz Air, Lufthansa, Ryanair en Air France-KLM is de weergegeven bezettingsgraad berekend op basis van alle vluchten, niet alleen die in Roemenië. De bezettingsgraden worden voor alle luchtvaartmaatschappijen ontleend aan de jaarverslagen (over het betreffende boekjaar), uitgezonderd TAROM (door het bedrijf verstrekte gegevens, met inbegrip van een schatting voor 2023). Voor Lufthansa en Air France-KLM worden voor 2023 de gegevens over de eerste negen maanden van 2023 weergegeven, terwijl de gegevens voor Wizz Air en Ryanair betrekking hebben op het boekjaar, dat eindigde op 31 maart 2023.

- (217) Ter aanvulling op de informatie in tabel 13 hebben de Roemeense autoriteiten aangegeven dat de gemiddelde bezettingsgraad van TAROM in 2023 [...] % bedroeg, zoals blijkt uit tabel 5. Zij hebben verder uitgelegd dat TAROM in 2025 en 2026 een iets lagere bezettingsgraad verwacht als gevolg van de invoering van de nieuwe vliegtuigen met een grotere capaciteit, wat zal leiden tot een lichte toename van de hoeveelheid ASK's ⁽⁹⁰⁾ (ook al zullen de routes en frequenties niet veranderen). De bezettingsgraad zal echter naar verwachting in de daaropvolgende jaren weer langzaam toenemen (vanaf 2027), inclusief een verwachte verbetering van de operationele resultaten van TAROM (zie tabel 5 in overweging 101).
- (218) Bijgevolg zal het verkeer van TAROM, in overeenstemming met de marktprognose van Eurocontrol (zie de overwegingen 89, 90 en 91), tegen 2025 het niveau van vóór COVID-19 bereiken en in de periode 2025-2029 gemiddeld met [...] % per jaar toenemen, waardoor het verwachte totale jaarlijkse aantal passagiers aan het einde van de herstructureringsperiode [...] miljoen zal bedragen, zoals blijkt uit figuur 3.

Figuur 3

Ontwikkeling van de capaciteit en lijnvluchten van TAROM ⁽⁹¹⁾

[...]

Bron: Geactualiseerd herstructureringsplan van TAROM.

- (219) Echter, zoals blijkt uit tabel 14, ligt het door TAROM geschatte aantal passagiers zowel in het basisscenario als in het tegenvallende scenario in 2024, 2025 en aan het einde van de herstructureringsperiode in 2026 nog onder de door Eurocontrol verwachte herstelcurves — zowel in het basisscenario als in het lage scenario. Met name het basisscenario van TAROM blijft voor de rest van de geanalyseerde periode door de voorzichtige ramingen onder de basiscurve van Eurocontrol en voor 2024, 2025 en 2026 onder de lage curve van Eurocontrol. Ook het tegenvallende scenario van TAROM blijft in 2024, 2025 en 2026 onder de lage curve van Eurocontrol; vanaf 2027 wordt deze curve marginaal overschreden.

Tabel 14

Aantal passagiers van TAROM vergeleken met de herstelcurves van Eurocontrol, alleen voor routes die volgens het herstructureringsplan zullen worden onderhouden (in miljoen PAX)

[...]

Bron: Geactualiseerd herstructureringsplan van TAROM.

- (220) De nauwkeurigheid en de geloofwaardigheid van deze prognoses worden nog versterkt door de verklaring van de Roemeense autoriteiten dat het werkelijke aantal passagiers van TAROM in 2022 ⁽⁹²⁾ op de lijnvluchten die het zal blijven verzorgen [...] % hoger lag dan de prognoses die werden gedaan in het geactualiseerde herstructureringsplan dat bij de Commissie werd ingediend, gebaseerd op de Eurocontrol-prognoses.
- (221) Meer specifiek bedroeg dit aantal op internationale vluchten [...].
- (222) Op binnenlandse vluchten bedroeg het aantal passagiers [...].
- (223) In tegenstelling tot 2022 ligt het werkelijke aantal passagiers voor het volledige jaar 2023 (2 333 839) weliswaar [...] % lager dan de schatting van TAROM in het geactualiseerde herstructureringsplan (die is gebaseerd op de werkelijke cijfers over de eerste negen maanden van dat jaar), maar deze negatieve afwijking is grotendeels toe te schrijven aan de onrust die in oktober 2023 in het Midden-Oosten ontstond en die gevolgen heeft gehad voor het verkeer naar Tel Aviv, Amman en Cairo, alsook voor chartervluchten naar [...]. Wanneer deze bestemmingen uit de berekening worden weggelaten, wijken de werkelijke cijfers minder dan 2 % af van de prognoses voor internationale lijnvluchten en minder dan 1 % van die voor binnenlandse lijnvluchten, zoals blijkt uit tabel 15.

⁽⁹⁰⁾ Deze toename zal zich naar verwachting aan het einde van de herstructureringsperiode voordoen als gevolg van de herstructurering van de vloot en na de eerdere inkrimping in het kader van de maatregelen die uit hoofde van het geactualiseerde herstructureringsplan ten uitvoer zijn gelegd.

⁽⁹¹⁾ Lijnvluchten zijn reguliere commerciële (binnenlandse en internationale) vluchten, in tegenstelling tot chartervluchten (niet-regulier).

⁽⁹²⁾ Zoals aangegeven in de antwoorden van TAROM op het verzoek om inlichtingen van de Commissie (nummer 3), ingediend op 24 februari 2023 en 1 februari 2024.

Tabel 15

Aantal passagiers in 2023, verschil tussen werkelijke en geschatte waarden (PAX, %)

[...]

Bron: Geactualiseerd herstructureringsplan van TAROM.

- (224) Over het geheel genomen was in 2022 en 2023, twee jaren waarin grote onvoorspelbare gebeurtenissen plaatsvonden waarop TAROM geen invloed had (de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne en de onrust in het Midden-Oosten), de afwijking van het aantal passagiers in het geactualiseerde herstructureringsplan ten opzichte van de prognoses hetzij positief (2022) ofwel negatief, maar minder dan 4 % (2023).
- (225) Concluderend is de Commissie, rekening houdend met het bovenstaande, van mening dat de schatting van het aantal passagiers in het basisscenario en het tegenvallende scenario om de volgende belangrijke redenen realistisch en geloofwaardig is:
- 1) bij de raming wordt de ontwikkeling van TAROMs vlootcapaciteit gecombineerd met een efficiëntere commerciële aanpak, waardoor de bezettingsgraad hoger uitkomt dan op het startpunt in 2019;
 - 2) de schatting van de bezettingsgraad over de gehele herstructureringsperiode is gebaseerd op conservatieve cijfers vergeleken met de concurrenten (in feite de laagste van allemaal);
 - 3) het aantal passagiers in het basisscenario ligt zowel onder de basiscurve van Eurocontrol als onder de lage curve voor 2024 en 2025;
 - 4) het aantal passagiers in het tegenvallende scenario blijft in 2024, 2025 en 2026 onder de lage curve van Eurocontrol, en is vanaf 2027 slechts marginaal hoger (na de herstructureringsperiode);
 - 5) de verschillen tussen de werkelijke cijfers en de prognoses in het herstructureringsplan waren positief (2022) of licht negatief om legitieme redenen die losstaan van de bedrijfsvoering van TAROM (2023).
- (226) Tot slot hebben de Roemeense autoriteiten, op verzoek van de Commissie en niettegenstaande het bovenstaande, aangetoond dat de winstgevendheid van TAROM zelfs bestand is tegen een bijkomende, onverwachte daling van het aantal passagiers die leidt tot een maximale jaarlijkse afwijking van 5 % ten opzichte van het basisscenario. Dit is vergelijkbaar met het grootste negatieve verschil tussen het basisscenario en het lage scenario van Eurocontrol in de periode 2024-2026, en groter dan het verschil tussen de prognoses voor 2023 en de werkelijke passagiersaantallen (d.w.z. in totaal – 3,7 %, terwijl het verschil op de lijnvluchten buiten het Midden-Oosten kleiner was). In een dergelijk geval (uitgaande van een gelijktijdige stijging van de brandstofprijzen van [...] %, zie overweging 238 voor het effect van de gevoeligheid voor de brandstofprijzen) zou TAROM in 2025 nog steeds opnieuw levensvatbaar worden en dat in 2026 blijven ⁽⁹³⁾.
- (227) Met betrekking tot de geloofwaardigheid van de aannamen die ten grondslag liggen aan de prijsprognoses van TAROM, neemt de Commissie nota van de nieuwe gedifferentieerde commerciële strategie van TAROM die het bedrijf in staat zou moeten stellen de prijsstelling voor het gehele klantenbestand te optimaliseren (zoals beschreven in de overwegingen 94 tot en met 98), alsook van de voorzichtige aanpak die TAROM in het algemeen hanteert bij de inflatiecorrectie van de prijzen ⁽⁹⁴⁾ gedurende de herstructureringsperiode (zoals uiteengezet in overweging 98 en weergegeven in tabel 4).
- (228) De Commissie erkent ook dat de prognoses van de bijdrage die aanvullende diensten leveren aan de totale inkomsten uit passagiersvervoer zeer conservatief zijn, aangezien deze tijdens de herstructureringsperiode op geen enkel moment hoger zullen zijn dan [...] % (zoals uiteengezet in de overwegingen 65 en 98).

⁽⁹³⁾ Zoals blijkt uit de analyses die de Roemeense autoriteiten op 21 maart 2024 bij de Commissie hebben ingediend.

⁽⁹⁴⁾ De indexeringspercentages die bij de prognoses voor 2023, 2024, 2025 en 2026 worden gebruikt, bedragen respectievelijk 9,3 %, 5,6 %, 4,2 % en 3,30 % en lijken als zodanig redelijk en in overeenstemming met de meest recente prognoses van de Commissie voor Roemenië van 9,7 % in 2023, 5,8 % in 2024 en 3,6 % in 2025 (beschikbaar op https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-surveillance-eu-economies/romania/economic-forecast-romania_en).

- (229) Om de bovenstaande redenen is de Commissie van oordeel dat de prognoses van TAROM betreffende de inkomsten uit passagiersvervoer gedurende de herstructureringsperiode redelijk en geloofwaardig zijn, met name gezien het hoge inflatieniveau, waarbij de grootste prijsstijgingen plaatsvonden tussen 2022 en 2024, en de zeer conservatieve prijscorrecties voor de rest van de herstructureringsperiode.
- (230) Wat betreft de geloofwaardigheid van de aannamen die ten grondslag liggen aan de kostenprognoses, merkt de Commissie op dat het geactualiseerde herstructureringsplan van TAROM maatregelen omvat die gericht zijn op: i) verhoging van de operationele efficiëntie en doeltreffendheid door een gecombineerde reorganisatie van de bedrijfsvoering en de vloot, herstructurering van het personeelsbestand, procesverbeteringen en toepassing van de nieuwste technologieën, en ii) een efficiënter gebruik van middelen, met de nadruk op kostenvermindering, bijvoorbeeld door middel van een programma ter vermindering van het brandstofverbruik, de verhuizing van werknemers en de verhuur van het hoofdkantoor. De Commissie merkt voorts op dat TAROM een groot aantal onrendabele ticketkantoren heeft gesloten, wat extra kostenbesparingen heeft opgeleverd.
- (231) De verwachte besparingen ⁽⁹⁵⁾ van deze verschillende maatregelen worden door TAROM geschat op minder dan [...] miljoen EUR per jaar, bij volledige tenuitvoerlegging. Deze besparingen vertegenwoordigen minder dan 1 % van de jaarlijkse kosten van TAROM en kunnen als zodanig niet als overdreven of onrealistisch worden beschouwd.
- (232) Zo zijn de variabele kosten voor het onderhoud en de leasing van vliegtuigen de voornaamste kosten voor de exploitatie van de vloot. De hoogte hiervan verschilt aanzienlijk per vliegtuig naargelang hun kenmerken, de inzet per route, de leeftijd en met name de contractuele kosten van de leasing en de interne boekhoudkundige grondslagen van TAROM (in het geactualiseerde herstructureringsplan wordt ervan uitgegaan dat de variabele onderhoudskosten van de Boeings 737-800, ATR's 72-600 en Boeings 737-8 MAX in 2025-2026 met [...] % zal toenemen, in 2027 met [...] % en in 2028-2029 met [...] %).
- (233) Gelet op het bovenstaande acht de Commissie de totale kostenprognose van TAROM geloofwaardig.
- (234) Uit voorzichtigheid en voor de volledigheid heeft de Commissie de financiële prognoses van TAROM echter getoetst op basis van een mogelijke ongunstige ontwikkeling van de brandstofprijzen. De brandstofkosten vormen immers een belangrijk onderdeel van de exploitatiekosten van elke luchtvaartmaatschappij en verdienen als zodanig bijzondere aandacht bij de beoordeling van prognoses en de mogelijke gevolgen daarvan voor de winstgevendheid en levensvatbaarheid van een luchtvaartmaatschappij. Dit geldt met name voor TAROM, dat de afgelopen tien jaar geen nettowinst heeft behaald.
- (235) Voor de eerste versie van zijn herstructureringsplan en de bijbehorende financiële prognoses heeft TAROM als grondslag voor de schatting van de vliegtuigbrandstofprijzen gebruikgemaakt van gegevens van Fitch (historische en verwachte waarden voor vliegtuigbrandstof/kerosine, Rotterdam) en deze informatie aangevuld met gegevens van de brandstofprijsmonitor van IATA zoals gepubliceerd op de IATA-website en mediaberichten over de brandstofprognoses van BMI ⁽⁹⁶⁾.
- (236) In het herstructureringsplan werden derhalve de volgende aannamen gehanteerd:

⁽⁹⁵⁾ Een deel van de besparingen die door de herstructureringsmaatregelen worden gegenereerd, wordt tenietgedaan door een stijging van bepaalde kosten. Door de sluiting van de kantoren gebeurt een deel van de boekingen nu online en/of via andere kanalen waarvoor hogere commissies in rekening worden gebracht. De externalisering van de afhandeling zal eveneens leiden tot een stijging van de afhandelingskosten. In beide gevallen worden de kostenstijgingen echter gecompenseerd door de besparingen. De negatieve gevolgen vinden hun weerslag in een procentuele stijging van de kosten.

⁽⁹⁶⁾ BMI is een leverancier van onafhankelijke en datagestuurde marktinzichten, -analyses en -prognoses over verschillende thema's, landen en sectoren, inclusief diepgaande inzichten in opkomende markten. BMI is onderdeel van Fitch Solutions, een leverancier van inzichten, gegevens en analyses. Fitch Solutions maakt deel uit van de Fitch-groep, een wereldwijd toonaangevend bedrijf op het gebied van financiële informatiediensten met activiteiten in meer dan dertig landen. De Fitch-groep is eigendom van Hearst. Zie www.fitchsolutions.com.

Tabel 16

Gemiddelde van de Fitch-gegevensreeksen gecombineerd met verslagen van BMI over de gemiddelde jaarlijkse (verwachte) waarden (USD/ton)

Jaar	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Referentieprij vliegtuigbrandstof (USD/ ton)	1 105	852	829	837	821	821	821	821

Bron: Herstructureringsplan van TAROM.

- (237) In 2022 bedroegen de werkelijke gemiddelde kosten van TAROM voor vliegtuigbrandstof echter [...] USD/ton. Gezien de bovenstaande referentiewaarde (1 105 USD/ton) betekent dit dat er sprake was van een multiplier van [...] (werkelijke t.o.v. referentiewaarde). Op basis van de beschikbare informatie over de eerste negen maanden van dat jaar bedroegen de werkelijke gemiddelde kosten van TAROM voor vliegtuigbrandstof in oktober 2023 [...] USD/ton, wat neerkomt op een multiplier van [...] ten opzichte van de gebruikte referentiewaarde (852 USD/ton).
- (238) Gelet op deze discrepanties heeft de Commissie de Roemeense autoriteiten verzocht hun aannamen over de brandstofkosten te herzien om ervoor te zorgen dat hun financiële prognoses zowel realistisch als geloofwaardig zijn.
- (239) De Roemeense autoriteiten hebben de prognoses voor de gemiddelde jaarlijkse brandstofprijs aangepast om rekening te houden met potentieel hogere prijzen in de toekomst. Dit resulteerde in een geschatte gemiddelde brandstofprijs voor TAROM in 2023 van [...] USD/ton.
- (240) Hierdoor kwam de multiplier ten opzichte van de referentiewaarde voor 2023 uit op [...] ([...] tegen [...] USD/ton). Die multiplier werd vervolgens toegepast op de verwachte referentiereeksen, wat tot de volgende aannamen over de prijs van vliegtuigbrandstof leidde, die zijn verwerkt in de bijgestelde financiële prognoses van het geactualiseerde herstructureringsplan:

Tabel 17

Bijgestelde prognoses van de vliegtuigbrandstofprijs in het herstructureringsplan (USD/ton)

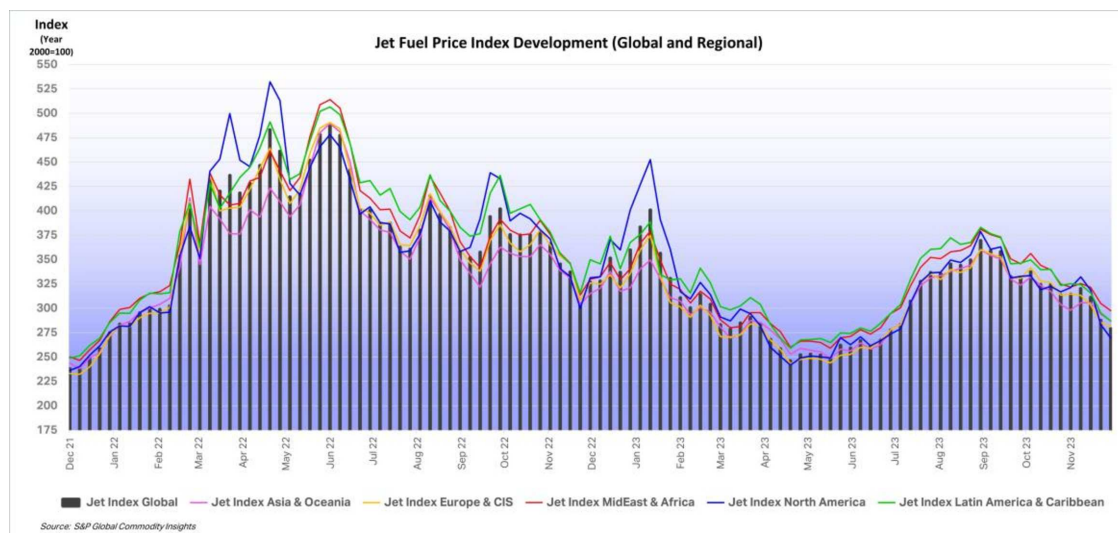
[...]

Bron: Geactualiseerd herstructureringsplan van TAROM.

- (241) Gezien de volatiliteit van de markt voor aardolie en daarvan afgeleide brandstofproducten acht de Commissie deze prognoses redelijk. Deze benadering blijkt bovendien conservatief te zijn geweest, gezien het feit dat de vliegtuigbrandstofprijzen sinds de bijstelling daarvan gestaag (en aanzienlijk) zijn gedaald, zoals blijkt uit figuur 4. Zo was in de week eindigend op 15 december 2023 de vliegtuigbrandstofprijs voor Europa 824,80 USD/ton, bijna 18 % lager dan de waarde van 969,85 USD/ton op 6 oktober 2023.

Figuur 4

Grafiek afkomstig van de webpagina met de Jet Fuel Price Monitor van IATA d.d. 15 december 2023 (<https://www.iata.org/en/publications/economics/fuel-monitor/>)

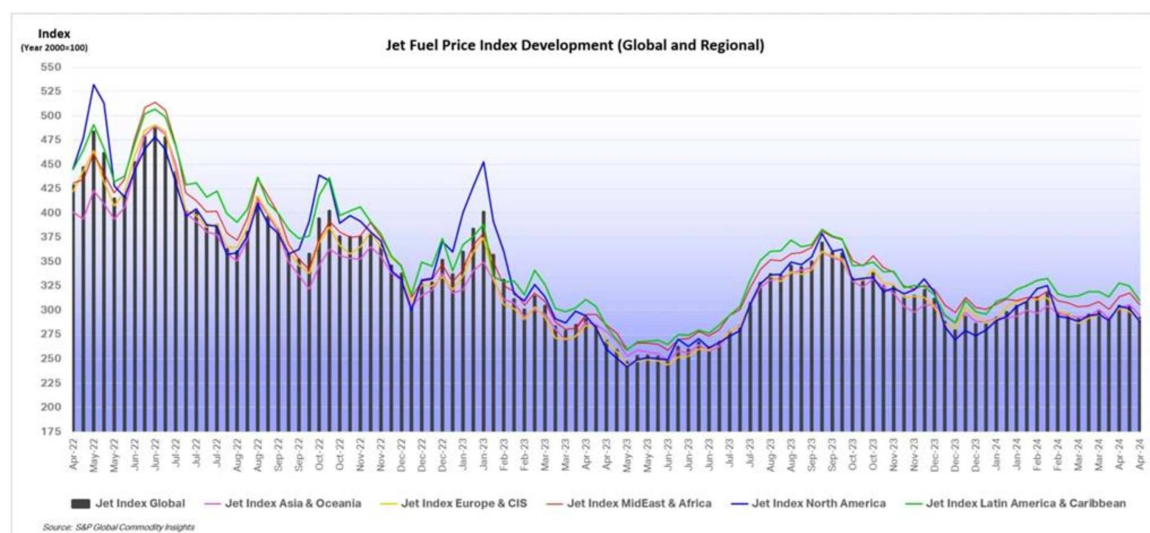


Bron: Geactualiseerd herstructureringsplan van TAROM.

- (242) De recente prijsontwikkelingen blijven binnen de grenzen van de prognoses van TAROM, zoals blijkt uit een geactualiseerde versie (per 24 april 2024) van de Jet Fuel Price Index Development, weergegeven in figuur 5.

Figuur 5

Kaart afkomstig van de webpagina met de Jet Fuel Price Monitor van IATA d.d. april 2024 (<https://www.iata.org/en/publications/economics/fuel-monitor/>)



- (243) Op basis hiervan is de Commissie van oordeel dat de aannamen van TAROM over de brandstofprijzen pessimistisch zijn over de toekomstige ontwikkeling gezien de huidige werkelijke ontwikkeling van de markt en derhalve als conservatief kunnen worden beschouwd.
- (244) Om deze beoordeling te bevestigen, heeft de Commissie de Roemeense autoriteiten verzocht de brandstofprijsgoedkoopheid te berekenen en na te gaan hoe de financiële prognoses en de winstgevendheid van TAROM zouden worden beïnvloed door hypothetische schommelingen van de brandstofprijzen.

- (245) Zoals hierboven uiteengezet, werd de gemiddelde brandstofprijs voor 2023 geschat op [...] USD/ton en bedroeg de werkelijke prijs eind 2023 [...] USD/ton, dus al minder dan het geschatte bedrag. Dit bevestigt dat de bijgestelde prognoses van het geactualiseerde herstructureringsplan conservatief waren.
- (246) De Commissie merkt op dat uit de gevoeligheidsberekeningen van TAROM blijkt dat het financiële model, in een voorts ongewijzigde situatie, bestand is tegen een stijging van de brandstofprijs tot [...] % uitgaande van de redelijke en conservatieve aannamen die reeds in de prognoses zijn opgenomen.
- (247) Gelet op het bovenstaande erkent de Commissie dat er weliswaar onzekerheid bestaat over de mogelijke toekomstige ontwikkeling van de olieprijs, maar is zij van mening dat de voor de rest van de herstructureringsperiode verwachte waarden conservatief, redelijk en derhalve geloofwaardig zijn.

Beoordeling van het herstel van de levensvatbaarheid van de begunstigde

- (248) Nu zij heeft vastgesteld dat de aannamen die ten grondslag liggen aan de financiële prognoses geloofwaardig zijn, zal de Commissie beoordelen of de begunstigde volgens die prognoses bij het aflopen van het herstructureringsplan weer levensvatbaar kan zijn. Meer in het bijzonder zal de Commissie nagaan of verwacht mag worden dat de begunstigde tegen eind 2026 voldoende rendement op zijn activiteiten zal maken en op eigen kracht zal kunnen concurreren.
- (249) De Commissie merkt op dat TAROM volgens het basisscenario in 2023, voor het eerst sinds 2019, dankzij inkomsten die weer vergelijkbaar zullen zijn met de situatie van vóór COVID-19 (d.w.z. 2019) en de bijdrage van de vastgestelde herstructureringsmaatregelen, een positieve ebitda zal kunnen boeken (overweging 107). De bedrijfsopbrengsten (ebit) en netto-inkomsten van TAROM zullen naar verwachting in 2024 weer positief zijn dankzij de verwachte ontwikkeling van het luchtverkeer en de verbetering van de bezettingsgraad, de kosten en de inkomsten van TAROM bij een verdere uitvoering van de herstructureringsmaatregelen, met name de herstructurering van de vloot en kostenbesparende initiatieven (overwegingen 109 en 110). Aangezien de Commissie van oordeel is dat de verschillende aannamen inzake de inkomsten (op basis van zowel volumes als prijzen) en kosten realistisch en geloofwaardig zijn (zie de overwegingen 227 tot en met 247), maken de resultaten en gevolgen van de toepassing van die prognoses in het geactualiseerde herstructureringsplan van TAROM het alleszins aannemelijk dat het herstructureringsplan de levensvatbaarheid van de begunstigde onderneming op lange termijn zal waarborgen, zoals vereist op grond van de R&H-richtsnoeren.
- (250) Deze conclusie geldt niet alleen voor de hierboven genoemde indicatoren (ebitda, ebit en netto-inkomsten), maar ook voor de eigenvermogenspositie van TAROM, die in beide scenario's naar verwachting tegen het einde van de herstructureringsperiode positief zal zijn (in het geval van het basisscenario [...] miljoen EUR tegen 2026 en [...] miljoen EUR wanneer wordt uitgegaan van de verhuur in plaats van de verkoop van het slot in [...]), zij het in het tegenvallende scenario slechts marginaal ([...] miljoen EUR) indien het slot in [...] wordt verhuurd, en niet verkocht.
- (251) Onder andere ⁽⁹⁷⁾ als gevolg van het hierboven vermelde niveau van de netto-inkomsten zal het ROCE, waarmee het rendement van een onderneming op de met zowel vreemd als eigen vermogen gefinancierde activa wordt gemeten, naar verwachting tegen het einde van de herstructureringsperiode (in 2026) ook positief zijn, met [...] % in het basisscenario (en iets meer dan [...] % in het tegenvallende scenario) (overwegingen 112 en 113). Deze ROCE-niveaus steken gunstig af tegen die van de referentiegroep van TAROM (overweging 112) en worden bevestigd door de bovenstaande beoordeling van de Commissie van de financiële prognoses die de Roemeense autoriteiten hebben ingediend (zie de overwegingen 227 tot en met 247). Deze prognoses berusten op diverse herstructureringsmaatregelen die een positieve invloed hebben op de inkomsten en kosten van TAROM en onderschrijven de verwachte structurele toename van de winstgevendheid van TAROM.

⁽⁹⁷⁾ De vermindering van het geïnvesteerde kapitaal als gevolg van het feit dat TAROM niet langer een groot deel van de vloot in eigendom zal hebben (het resultaat van de herstructureringsmaatregelen waarmee de samenstelling van de vloot wordt gewijzigd, met name de verkoop van zijn eigen vliegtuigen en de vervanging ervan door geleasede vliegtuigen met ingang van 2025) draagt ook positief bij aan het niveau van het ROCE.

(252) Het verwachte niveau van het ROCE aan het einde van de herstructureringsperiode, zowel in het basisscenario als in het tegenvallende scenario, wordt door de Commissie derhalve geacht te voldoen aan de eis dat het rendement dat dankzij het geactualiseerde herstructureringsplan wordt gegenereerd de levensvatbaarheid van de begunstigde onderneming op lange termijn moet waarborgen. Deze conclusie wordt geschraagd door het feit dat het ROCE van TAROM in 2026 [...] % naar verwachting hoger zal zijn dan de WACC (van [...] %, zoals eind juni 2023 berekend) en dat TAROM, als gevolg van de uitvoering van het herstructureringsplan, naar verwachting waarde zal creëren voor zijn aandeelhouders en andere kapitaalverschaffers. De Commissie heeft de schattingen van de WACC-parameters (beschreven in voetnoot 53) beoordeeld en constateerde daarbij met name het volgende:

- a) Het door Roemenië gehanteerde risicovrije rendement van 2,4 % komt overeen met het gemiddelde dagelijkse rendement op Duitse overheidsobligaties met een looptijd van tien jaar over de periode 2023-2024 en met het gemiddelde over de laatste zes en twaalf maanden, volgens gegevens van de Duitse centrale bank ⁽⁹⁸⁾.
- b) Volgens een algemeen gebruikte en erkende bron bedraagt de gemiddelde landenrisicopremie voor Roemenië per januari 2024 2,8 % ⁽⁹⁹⁾. De door Roemenië gehanteerde landenrisicopremie van 3,6 % is dus conservatief.
- c) Op de door Roemenië veronderstelde bèta van 0,56 heeft de Commissie een conservatieve gevoeligheidsberekening toegepast. Door bepaalde vergelijkbare ondernemingen van de door Roemenië vastgestelde steekproef ⁽¹⁰⁰⁾ uit te sluiten, is de Commissie tot een asset-bèta van 1 gekomen, die de Commissie in haar vergelijkende analyse heeft gebruikt.
- d) Uit de vergelijkende gegevensreeks blijkt dat de risicopremie op aandelen per januari 2024 4,6 % bedraagt ⁽¹⁰¹⁾. De door Roemenië gehanteerde risicopremie op aandelen van 6,5 % is dus conservatief.
- e) Wat de creditspread betreft, heeft de Commissie de waarschijnlijke kredietrating van TAROM voor 2026 voorzichtig geschat op basis van de verwachte resultaten in 2026, en kwam zij tot een meer conservatieve creditspread van 2,35 % ⁽¹⁰²⁾.
- f) Het door Roemenië gehanteerde belastingtarief van 16 % komt overeen met het Roemeense vennootschapsbelastingtarief.

(253) Tabel 18 toont een vergelijking van de resultaten van de analyses die Roemenië en de Commissie hebben uitgevoerd. Zoals blijkt, resulteerden de hierboven beschreven aannamen van de Commissie in een WACC-bandbreedte van [...] % tot [...] %, met een gemiddelde van [...] % voor TAROM. Dit komt overeen met de WACC van [...] % die Roemenië heeft berekend. Bovendien liggen de door Roemenië geschatte WACC en zelfs de bovengrens van de door de Commissie vastgestelde bandbreedte onder het ROCE van [...] % dat TAROM naar verwachting in 2026 zal behalen (zie overweging 112). De Commissie is derhalve van mening dat een WACC van [...] % redelijk is.

⁽⁹⁸⁾ De gegevens zijn beschikbaar op de website van de Bundesbank (Daily yields of current Federal securities — Deutsche Bundesbank).

⁽⁹⁹⁾ Zie de dataset van prof. Damodaran, bijgewerkt in januari 2024 (ctryprem.xlsx (live.com)).

⁽¹⁰⁰⁾ Het betreft de volgende bedrijven: Public Joint Stock Company Aeroflot — Russian Airlines; Sas Ab (Publ); Jet2 Plc en Türk Hava Yollari Anonim Ortakligi. De Commissie merkt op dat de uitsluiting van drie van deze ondernemingen (Public Joint Stock Company Aeroflot — Russian Airlines, SAS Ab (Publ) en Türk Hava Yollari Anonim Ortakligi) leidt tot een opwaartse bijstelling van de asset-bèta, die derhalve zeer conservatief is. De Commissie merkt op dat, zelfs als Jet2 Plc in de steekproef wordt gehandhaafd, de WACC-resultaten slechts marginaal veranderen, namelijk met 0,1 % in alle drie WACC-scenario's van de Commissie.

⁽¹⁰¹⁾ Zie de dataset van prof. Damodaran, bijgewerkt in januari 2024 (ctryprem.xlsx (live.com)).

⁽¹⁰²⁾ Aan de hand van de methodologie van Standard and Poor's (zie S&P Global, RatingsDirect, Corporate Methodology, 19 november 2013) heeft de Commissie gekeken naar de twee belangrijkste financiële indicatoren (de verhouding schuld/ebitda en de verhouding kasstroom uit bedrijfsactiviteiten/schuld, ontleend aan het geactualiseerde herstructureringsplan van TAROM) die worden gebruikt om de kredietrating van een onderneming vast te stellen. Deze kengetallen wijzen op een waarschijnlijke S&P-rating van BBB of een gelijkwaardige Baa2-rating van Moody's, die overeenkomt met een creditspread van 2,35 % (zie de gegevens van prof. Damodaran, bijgewerkt in januari 2024, ctryprem.xlsx (live.com)).

Tabel 18

WACC-beoordeling

WACC	Roemenië	Commissie		
		laag	gemiddeld ⁽¹⁾	hoog
Risicovrij rendement	2,4 %	2,4 %	2,4 %	2,4 %
Landenrisicopremie	3,6 %	2,8 %	3,2 %	3,6 %
Asset-bèta	0,56	1,01	1,01	1,01
Beoogde gearing	49 %	49 %	49 %	49 %
Risicopremie op aandelen	6,5 %	4,5 %	5,5 %	6,5 %
Kosten van eigen vermogen	13,3 %	11,4 %	13,1 %	14,9 %
Belastingen	16,0 %	16,0 %	16,0 %	16,0 %
Creditspread	1,0 %	2,4 %	2,4 %	2,4 %
Kosten van vreemd vermogen	6,0 %	6,4 %	6,7 %	7,1 %
WACC (na belastingen)	9,7 %	8,9 %	10,0 %	11,1 %

⁽¹⁾ De waarde van elke parameter die in het “gemiddelde” WACC-scenario wordt gebruikt, wordt berekend als het eenvoudige gemiddelde van de waarden van die parameter in het “lage” en “hoge” WACC-scenario.

Bron: Geactualiseerd herstructureringsplan van TAROM en analyse van de Commissie.

- (254) Voorts is de Commissie van mening dat het gebruikelijk en dus redelijk is om gebruik te maken van de huidige WACC om te bepalen welke rendementen beleggers kunnen verwachten op een investering die op dit moment wordt gedaan, maar uitgaande van toekomstige vrije kasstromen, en derhalve om deze te vergelijken met de verwachte toekomstige rendementen die onder meer worden gemeten aan de hand van het verwachte ROCE ⁽¹⁰³⁾.
- (255) In het kader van haar beoordeling heeft de Commissie ook gekeken naar het vermogen van TAROM om zijn financiële verplichtingen op korte en lange termijn na te komen door bepaalde ratio's zoals de nettoschuld/ebitda en de verhouding ebitda/rentelasten onder de loop te nemen.
- (256) Beide ratio's zullen aan het einde van de herstructureringsperiode een bevredigend niveau bereiken. De verhouding nettoschuld/ebitda zal naar verwachting eind 2026 onder [...] uitkomen, wat als investeringswaardig wordt beschouwd ⁽¹⁰⁴⁾ en een indicatie vormt dat de begunstigde onderneming aan het einde van de herstructureringsperiode weer levensvatbaar zal zijn. De groei van TAROMs ebitda die in de loop van de herstructureringsperiode wordt verwacht (overwegingen 107 en 108) als gevolg van de door TAROM geplande maatregelen om de inkomsten te verhogen en kosten te besparen, zoals hierboven uiteengezet, zal er naar verwachting toe bijdragen dat de ratio op dat moment het genoemde niveau bereikt.

⁽¹⁰³⁾ Hoewel het mogelijk is om op basis van bepaalde aannamen en analyses tot redelijke schattingen en prognoses te komen, is het moeilijk de exacte toekomstige WACC van een onderneming met zekerheid te voorspellen vanwege de verschillende factoren en onzekerheden die inherent zijn aan de financiële markten (de WACC wordt immers beïnvloed door verschillende factoren, zoals rentevoeten, marktrisicopremies en de kapitaalstructuur van de onderneming; deze factoren kunnen in de loop van de tijd veranderen als gevolg van economische omstandigheden, verschuivingen in het marktsentiment of veranderingen in de financiële structuur van de onderneming). Het gebruik van de huidige WACC als benchmark kan daarom worden beschouwd als een redelijk en aanvaardbaar alternatief, nu niet kan worden voorspeld wat de WACC in de toekomst zou kunnen/moeten zijn.

⁽¹⁰⁴⁾ Zie S&P Global, RatingsDirect, Corporate Methodology, 19 november 2013, tabel 18.

- (257) Verwacht wordt dat ook de rentedekkingsgraad (ebitda/rentelasten) zich gedurende de herstructureringsperiode gunstig zal ontwikkelen dankzij de verbeterde operationele en financiële prestaties van TAROM, en tegen eind 2026 een bevredigend niveau van [...] zal bereiken ⁽¹⁰⁵⁾ (overwegingen 115 en 116), ook al ligt dat niveau lager dan vóór de COVID-19-pandemie.
- (258) Uit beide ratio's blijkt dat TAROM in staat is aan zijn korte- en langetermijnverplichtingen te voldoen, wat een teken is dat het zijn activiteiten op lange termijn zonder verdere steun zal kunnen uitvoeren.
- (259) Overeenkomstig punt 50 van de R&H-richtsnoeren hebben de Roemeense autoriteiten een pessimistisch scenario opgesteld (zie de overwegingen 103, 104 en 105) om het effect op de financiële resultaten van de onderneming te bezien. Dit tegenvallende scenario is gebaseerd op ongunstigere aannamen dan die welke hierboven zijn beschreven.
- (260) Zoals uiteengezet in de overwegingen 252 tot en met 259, bevestigt de beoordeling door de Commissie van het tegenvallende scenario dat TAROM zelfs bij meer pessimistische aannamen nog steeds in staat is om al zijn kosten te dekken, inclusief afschrijvingen en de aflossing van zijn schulden, en om zich op de markt staande te houden zonder dat er aan het einde van de herstructureringsperiode aanvullende herstructureringssteun nodig is, net als in het basisscenario.
- (261) Voorts heeft de Commissie, gezien de relevantie van de ontwikkeling van de brandstofprijzen en het aantal passagiers voor de levensvatbaarheid van TAROM aan het einde van de herstructureringsperiode, de Roemeense autoriteiten verzocht specifieke, aanvullende gevoeligheidsanalyses voor deze parameters uit te voeren. Dit verzoek was bedoeld om na te gaan in hoeverre het geactualiseerde herstructureringsplan bestand zou zijn tegen veranderingen in deze parameters.
- (262) De basis voor deze gevoeligheidsanalyses is zowel het basisscenario, met inbegrip van de verkoop van het slot in [...] (waarbij de brandstofprijs en/of PAX niet variëren; dit scenario wordt aangeduid als scenario "0" of "B" (voor basis), d.w.z. de combinatie F0/P0 in samenvattende figuur 5), als het bijbehorende tegenvallende scenario (dat een stijging van de brandstofprijs met [...] % combineert met een daling van het aantal passagiers met 2 % ten opzichte van het basisscenario en wordt aangeduid als scenario "1" of "Sb" ("setback"), d.w.z. de combinatie F1/P1).
- (263) Uitgaande van deze aannamen omvat scenario "2" (F2/P2) zowel een stijging van de brandstofprijs met [...] % als een daling van het aantal passagiers met 4,6 % ten opzichte van het basisscenario (F0/P0 of "B"), terwijl scenario "3" (F3/P3) zowel een stijging van de brandstofprijs met [...] % als een daling van het aantal passagiers met 6,5 % ten opzichte van het basisscenario omvat.
- (264) Zoals blijkt uit figuur 6, leiden zowel het basisscenario als het tegenvallende scenario tot een positieve eigenvermogenspositie (evenals netto-inkomsten) ⁽¹⁰⁶⁾ aan het einde van de herstructureringsperiode. Echter, wanneer zowel de brandstofprijs als het aantal passagiers zich ontwikkelen als verondersteld in scenario "3" (respectievelijk een stijging met [...] %) en een daling met 6,5 %), zal de eigenvermogenspositie van TAROM aan het einde van de herstructureringsperiode altijd (en de netto-inkomsten in de meeste gevallen) negatief zijn. Daarnaast wordt verwacht dat een combinatie van de volgende aannamen tot een negatieve eigenvermogenspositie zal leiden:
- 1) stijging van de brandstofprijs met [...] % (F2) met een PAX-daling van 2 % (P1);
 - 2) stijging van de brandstofprijs met [...] % (F2) met een PAX-daling van 4,6 % (P2).

⁽¹⁰⁵⁾ Waarden tussen 5 en 9 worden als bevredigend beschouwd. Zie S&P Global, RatingsDirect, Corporate Methodology, 19 november 2013, tabel 18.

⁽¹⁰⁶⁾ Zie voetnoot 107 voor een toelichting op de desbetreffende niveaus van de verwachte netto-inkomsten in die omstandigheden.

Figuur 6

Resultaat van de gevoeligheidsanalyses betreffende de eigenvermogenspositie en netto-inkomsten van TAROM ⁽¹⁰⁷⁾ (per eind 2026) in het geval van de verkoop van het slot in [...]

	F0	F1	F2	F3	Legenda:
P0	B				B Basisscenario of scenario 0 (= F0/P0)
P1		Sb			F1/P1 Tegenvallend scenario of scenario 1 (= Sb)
P2					F0/P0 Basisscenario (geen variatie t.o.v. basisscenario) (= B)
P3					F1-F2-F3 Scenario's 1, 2 en 3 m.b.t. gevoeligheid voor brandstofprijzen
					P1-P2-P3 Scenario's 1, 2 en 3 m.b.t. gevoeligheid voor PAX- aantallen

- (265) Volledigheidshalve moet er echter op worden gewezen dat wanneer in het tegenvallende scenario wordt uitgegaan van de verhuur in plaats van de verkoop van het slot in [...], geen enkele combinatie behalve het Sb-scenario (F1/P1) aan het einde van de herstructureringsperiode zal leiden tot een positieve eigenvermogenspositie/netto-inkomsten. Dit betekent dat indien het slot in [...] niet wordt verkocht maar verhuurd, elke mogelijke combinatie die slechter is dan het tegenvallende scenario (uitgaande van de verkoop van het slot in [...], d.w.z. "Sb" in figuur 6) zou resulteren in een negatief eigen vermogen/negatieve netto-inkomsten ⁽¹⁰⁸⁾ aan het einde van de herstructureringsperiode, aangezien de inkomsten uit de verkoop van het slot in scenario 2 of 3 niet beschikbaar zouden zijn om de lagere inkomsten (uit passagiersvervoer) en de hogere (brandstof)kosten te compenseren.
- (266) Op basis van het bovenstaande zouden alleen de combinaties F0/P0 (d.w.z. het basisscenario zonder verkoop van het slot in [...]), F0/P1, F1/P0 en F1/P1 (d.w.z. het tegenvallende scenario zonder verkoop van het slot in [...]) tegen het einde van de herstructureringsperiode een positieve eigenvermogenspositie/positieve netto-inkomsten opleveren ⁽¹⁰⁹⁾ (en bijgevolg in figuur 6 "groen" worden weergegeven).
- (267) Op basis van de valideringsanalyse van de aannamen inzake brandstofprijzen en passagiersaantallen die de Commissie aan het begin van de evaluatie van het geactualiseerde herstructureringsplan van TAROM heeft uitgevoerd en van de daaruit afgeleide financiële modellen voor het basisscenario en het tegenvallende scenario (zie de overwegingen 227 tot en met 246), heeft de Commissie geconcludeerd dat de combinaties die zouden leiden tot een negatieve eigenvermogenspositie/negatieve netto-inkomsten ⁽¹¹⁰⁾ (waaronder de in de overwegingen 265 en 266 besproken combinaties) gebaseerd zijn op extreme aannamen die, gezien de reeds vergaande uitgangspunten van het basisscenario en het tegenvallende scenario met betrekking tot deze aspecten, zich alleen in zeer onwaarschijnlijke

⁽¹⁰⁷⁾ Omwille van de nauwkeurigheid moet worden verduidelijkt dat de verwachte netto-inkomsten niet negatief zijn, maar nauwelijks boven nul uitkomen bij de volgende drie combinaties: F3/P0 (verwachte netto-inkomsten van [...] EUR), F2/P1 (verwachte netto-inkomsten van [...] EUR) en F0/P3 (verwachte netto-inkomsten van [...] EUR). Alle andere combinaties leveren negatieve netto-inkomsten op. Met het oog op de analyse en omwille van de overzichtelijkheid van dit besluit is de Commissie van oordeel dat vanwege de uiterst lage positieve niveaus van de netto-inkomsten deze gemakshalve als niet-positief kunnen worden aangemerkt (d.w.z. gelijk aan of minder dan nul) en derhalve kunnen worden samengevoegd met de netto-inkomsten van de andere combinaties (ook al is het eigenlijk niet nodig dit te doen, aangezien de positieve netto-inkomsten bij die andere combinaties de conclusie van de Commissie over die aspecten van haar beoordeling sowieso ondersteunen en valideren).

⁽¹⁰⁸⁾ Zie voetnoot 107 voor een toelichting op de desbetreffende niveaus van de verwachte netto-inkomsten in die omstandigheden.

⁽¹⁰⁹⁾ Zie voetnoot 107 voor een toelichting op de desbetreffende niveaus van de verwachte netto-inkomsten in die omstandigheden.

⁽¹¹⁰⁾ Zie voetnoot 107 voor een toelichting op de desbetreffende niveaus van de verwachte netto-inkomsten in die omstandigheden.

gevallen zullen voordoen, behoudens uitzonderlijke macro-economische en/of geopolitieke ontwikkelingen. Als zodanig kunnen zij in het kader van de stresstests van de financiële prognoses van TAROM als onrealistisch worden beschouwd. Dit geldt des te meer wanneer in aanmerking wordt genomen dat een combinatie die in feite slechter is dan het tegenvallende scenario (namelijk F1/P2, dat uitgaat van een stijging van de brandstofprijs met [...] % en een PAX-daling van 4,6 %) aan het einde van de herstructureringsperiode nog altijd een positieve eigenvermogenspositie/positieve netto-inkomsten oplevert (zij het wel bij verkoop in plaats van verhuur van het slot in [...]).

- (268) Gelet op het bovenstaande zijn de twijfels die de Commissie in het inleidingsbesluit heeft geuit, weggenomen. Bijgevolg concludeert de Commissie dat het voorgestelde geactualiseerde herstructureringsplan haalbaar, samenhangend en verstrekkend is en de levensvatbaarheid op lange termijn van TAROM binnen een redelijk tijdsbestek kan herstellen, rekening houdend met het specifieke karakter van zijn activiteiten en de tijd die nodig is om de geplande investeringen uit te voeren en de vruchten ervan te plukken. Gelet hierop en op de looptijd en de inhoud van het herstructureringsplan en de markt waarop TAROM actief is, is het aangewezen dat Roemenië erop toeziet dat TAROM de in het herstructureringsplan opgenomen maatregelen daadwerkelijk en tijdig uitvoert als voorwaarde voor de verenigbaarheid van de steun. Roemenië of TAROM moet alle nodige maatregelen nemen om mogelijke afwijkingen van de financiële koers en van de onderliggende prognoses van het herstructureringsplan aan te pakken.

7.3.3. *Gevolgen voor de mededinging en de voorwaarden waaronder het handelsverkeer tussen de lidstaten plaatsvindt*

- (269) Om te beoordelen of de steun de mededinging en de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt, niet ongunstig beïnvloedt, is het noodzakelijk om: de positieve effecten van de steun voor de ontwikkeling van een bepaalde vorm van economische bedrijvigheid en de overige positieve effecten ervan vast te stellen; de negatieve effecten van de steun op de mededinging en het handelsverkeer vast te stellen, en te onderzoeken of de negatieve effecten voldoende worden beperkt door verzachtende factoren, teneinde te waarborgen dat de steun noodzakelijk, geschikt, evenredig en transparant is. Ten slotte moet worden beoordeeld of de positieve effecten van de steun opwegen tegen de resterende negatieve effecten, rekening houdend met de verzachtende factoren, en of de impact van de steun op de interne markt per saldo positief is.

7.3.3.1. *Noodzaak en stimulerend effect van de steun*

- (270) Overeenkomstig punt 53 van de R&H-richtsnoeren moeten lidstaten die voornemens zijn herstructureringssteun toe te kennen, teneinde de noodzaak van overheidsmaatregelen aan te tonen, een vergelijking overleggen met een geloofwaardig alternatief scenario waarmee geen staatssteun gemoeid is, waaruit blijkt dat het beoogde doel, te weten het voorkomen van marktfalen of sociale tegenspoed, zonder de steun niet of in mindere mate zou worden bereikt. Om aan te tonen dat de herstructureringssteun een stimulerend effect heeft, moeten de lidstaten ook laten zien dat de begunstigde onderneming zonder de steun op zodanige wijze zou zijn geherstructureerd, verkocht of geliquideerd dat het beoogde doel, namelijk het voorkomen van marktfalen of sociale tegenspoed, niet zou zijn bereikt (punt 59 van de richtsnoeren).
- (271) De herstructureringssteun is bedoeld om een faillissement van TAROM te voorkomen — en daarmee marktfalen en sociale tegenspoed af te wenden — waardoor de ontwikkeling van luchtvaartdiensten in Roemenië zou worden belemmerd. Dit doel wordt bereikt met de uitvoering van het geactualiseerde herstructureringsplan, dat gedeeltelijk met herstructureringssteun wordt gefinancierd, waardoor de dreigende insolventie van TAROM en de stopzetting van zijn activiteiten — die zonder steun onvermijdelijk zijn — worden afgewend.
- (272) Het geactualiseerde herstructureringsplan laat zien dat zowel de liquiditeits- als de solvabiliteitsproblemen moeten worden aangepakt om de financiële problemen van de begunstigde op te lossen. Zonder de steun zou TAROM op korte termijn zijn financiële verplichtingen niet na kunnen komen of toegang kunnen krijgen tot marktfinanciering (zie de overwegingen 15 en 17 en punt 6.1). Bovendien zou TAROM zijn herstructureringsmaatregelen niet kunnen uitvoeren wegens een gebrek aan financiering, waardoor niet alleen de problemen die de oorzaak van zijn malaise vormen, zouden blijven voortbestaan, maar er ook vliegtuigen aan de grond zouden moeten worden gehouden (zie de overwegingen 54 en 55). Gezien de aanzienlijke gecumuleerde verliezen (zie de overwegingen 13 en 15) die zonder steun zullen aanhouden en uiteindelijk tot insolventie van TAROM zullen leiden, is TAROM op lange termijn niet in staat zijn financiële verplichtingen na te komen. Er moet op gewezen worden dat TAROM al minstens sinds februari 2020 voldoet aan de criteria om als onderneming in moeilijkheden te worden beschouwd (zie overweging 11) en dat hierin sindsdien geen verandering is gekomen (zie overweging 13). Zonder de herstructu-

reringssteun zal zijn verdwijning van de markt naar alle waarschijnlijkheid onvermijdelijk zijn, gezien de bestaande schuldenlast van TAROM, het feit dat al zijn activa met een bepaalde waarde al als zekerheid dienen voor bestaande financiering of schulden, waardoor het op de markt geen toegang heeft tot particuliere financiering, en het reële risico van het verlies van zijn exploitatievergunning, waardoor zijn vloot aan de grond zou moeten blijven (overweging 17 en punt 6.1). De herstructureringssteun is derhalve noodzakelijk voor de succesvolle voltooiing van het geactualiseerde herstructureringsplan, waarvan de uitvoering op zijn beurt tot doel heeft de zwakke punten van TAROM te corrigeren, zodat het bedrijf op lange termijn weer levensvatbaar wordt en de ontwikkeling van luchtvaartdiensten in Roemenië wordt bevorderd. Zonder de herstructureringssteun zou TAROM van de markt verdwijnen, waardoor Roemeense burgers, bedrijven en regio's een voor de regionale connectiviteit essentieel instrument zouden kwijtraken dat noodzakelijk is voor het vervoer, alsook voor de regionale economische en sociale ontwikkeling. Bijgevolg is voldaan aan de in punt 38, b), en punt 53 van de R&H-richtsnoeren gestelde voorwaarde dat de steun noodzakelijk is.

- (273) Op basis van het bovenstaande concludeert de Commissie ook dat de steun een stimulerend effect heeft, aangezien TAROM zonder de herstructureringssteun bijna zeker van de markt zou verdwijnen, zodat de belangrijke dienst die het levert, dreigt te worden verstoord. Bijgevolg is voldaan aan het in punt 38, d), en punt 59, van de R&H-richtsnoeren vastgestelde vereiste dat de steun een stimulerend effect moet hebben.

7.3.3.2. Geschiktheid van de steun

- (274) Volgens punt 38, c), en punt 54 van de R&H-richtsnoeren zal herstructureringssteun niet als verenigbaar met de interne markt worden beschouwd indien dezelfde doelstelling met andere, minder versturende maatregelen kan worden behaald; herstructureringssteun moet ook naar behoren worden vergoed. Punt 58 van de R&H-richtsnoeren bepaalt dat de gekozen instrumenten geschikt moeten zijn voor het solvabiliteits- of liquiditeitsprobleem dat daarmee moet worden verholpen.
- (275) TAROM kampt met solvabiliteits- en liquiditeitsproblemen, die met de herstructureringssteun moeten worden aangepakt. Met de combinatie van een kapitaalinjectie en kwijtschelding van schulden (overweging 18), die als herstructureringssteun worden verstrekt, wordt beoogd de aanzienlijke verslechtering van het eigen vermogen van TAROM, dat sterk negatief is, tegen te gaan, middelen te verschaffen om de bestaande schulden af te lossen, alsook te voorzien in kasmiddelen die benodigd zijn voor de normale bedrijfsvoering.
- (276) In dat verband acht de Commissie de herstructureringssteun van 95,3 miljoen EUR qua vorm geschikt, en wel om twee belangrijke redenen. Ten eerste, aangezien TAROM een onderneming in moeilijkheden is waarvan de aanzienlijke verliezen uit het verleden op zijn minst sinds 2020 tot een negatief eigen vermogen hebben geleid (overweging 13), zou de begunstigde onderneming zonder herstructureringssteun om haar solvabiliteit te verbeteren niet in staat zijn voldoende eigen vermogen op te bouwen om de verliezen uit het verleden te compenseren en op de kapitaalmarkten voldoende langetermijnfinanciering aan te trekken. De herstructureringssteun verschaft TAROM de nodige financiering voor het eigen vermogen om zijn solvabiliteit en balanspositie te versterken. Ten tweede blijkt uit de liquiditeitsprognoses dat, zonder de herstructureringssteun, de kasstroom uit de activiteiten van TAROM in 2024 negatief zou worden indien een deel van de schulden (zoals de reddingssteun) wordt terugbetaald (zie de overwegingen 54, 55 en 56). Het grote tekort aan kasmiddelen dat voor eind 2024 wordt verwacht, zou niet kunnen worden gedekt en TAROM zou over onvoldoende middelen beschikken om de levering van de vier Boeings 737-8 MAX of de lease van de huidige vliegtuigen te betalen. De Commissie heeft in het inleidingsbesluit geen zorgen over dit aspect geuit.
- (277) Om die redenen concludeert de Commissie dat de vorm waarin de herstructureringssteun wordt geboden de meest geschikte is om de problemen van TAROM te verhelpen en dat de gekozen instrumenten zowel de liquiditeits- als de solvabiliteitsproblemen van de begunstigde onderneming aanpakken.
- (278) Wat de vergoeding aan de staat betreft, zijn de twijfels die de Commissie hierover in het inleidingsbesluit heeft geuit, weggenomen door de aanzienlijke verlaging van het steunbedrag ten opzichte van het oorspronkelijke herstructureringsplan en de intrekking van de rechtstreekse subsidie die in het oorspronkelijke herstructureringsplan was voorzien. Bovendien zal de staat in het kader van het geactualiseerde herstructureringsplan voor de steun worden vergoed doordat er positieve netto-inkomsten worden verwacht, waardoor de waarde van het belang van de staat in TAROM zal stijgen. Meer specifiek zal het belang van de staat in TAROM als gevolg van de verhoging van het aandelenkapitaal toenemen van het huidige niveau van 97,22 % tot ongeveer 98,5 %, waardoor bijna alle voordelen van een succesvolle herstructurering van TAROM ten goede komen aan de staat. Een dergelijke vergoeding aan de staat kan als passend worden beschouwd; de voorgenen herstructureringssteun wordt derhalve op passende wijze vergoed.

(279) In deze omstandigheden acht de Commissie de herstructureringssteun geschikt.

7.3.3.3. Evenredigheid

- (280) Volgens punt 38, e), van de R&H-richtsnoeren moet herstructureringssteun beperkt blijven tot het minimum dat nodig is om de doelstelling van die steun te behalen. Het bedrag en de steunintensiteit van herstructureringssteun moeten beperkt blijven tot het minimum dat strikt noodzakelijk is om de herstructurering mogelijk te maken, gelet op de voorhanden zijnde financiële middelen van de onderneming, van haar aandeelhouders of van de ondernemingsgroep waarvan zij deel uitmaakt. In het bijzonder moet worden gezorgd voor een eigen bijdrage van voldoende omvang in de kosten van de herstructurering en, wanneer staatssteun wordt verleend in een vorm die de eigenvermogenspositie van de begunstigde onderneming versterkt, ook voor lastendeling. Bij de beoordeling van deze eisen zal eerder toegekende reddingssteun mede in aanmerking worden genomen (punt 61 van de R&H-richtsnoeren).
- (281) De eigen bijdrage van de begunstigde aan het herstructureringsplan moet reëel en actueel zijn en dient normaal gesproken met de toegekende steun vergelijkbaar te zijn in termen van de effecten op de solvabiliteit of de liquiditeitspositie van de begunstigde. Uit hoofde van punt 63 van de R&H-richtsnoeren moet de Commissie beoordelen of de diverse bronnen voor de eigen bijdrage reëel en vrij van steun zijn. Volgens punt 64 van de R&H-richtsnoeren beschouwt de Commissie eigen bijdragen in de regel als afdoende indien het bedrag ervan ten minste 50 % van de herstructureringskosten bedraagt.
- (282) De Commissie moet nagaan of de verschillende financieringsbronnen uit het geactualiseerde herstructureringsplan actueel zijn, d.w.z. met voldoende zekerheid beschikbaar zullen zijn tijdens de herstructureringsperiode, de verwachte toekomstige winsten buiten beschouwing gelaten.
- (283) De eigen bijdrage van TAROM is afkomstig van een financiële leaseovereenkomst (overweging 76) en de verkoop van vliegtuigen (overweging 78). Wat de verkoop van vliegtuigen betreft, heeft TAROM koopovereenkomsten gesloten voor een bedrag van [...] miljoen EUR (betreffende de verkoop van vier Boeings 737-300, één motor van een Boeing 737-300 en zeven ATR's 42-500) (overweging 76). De opbrengsten van de verkoop van deze activa zijn actuele en reële middelen die de kaspositie van TAROM versterken en derhalve bijdragen aan de herstructurering. Aangezien alle kopers van deze activa commerciële ondernemingen zijn die een prijs hebben betaald die het resultaat was van een biedprocedure (overweging 76), zijn deze middelen ook vrij van steun. Wat betreft de financieringsovereenkomst voor de lease van een nieuw vliegtuig met een waarde van ongeveer [...] miljoen EUR, exclusief rente, is de leaseovereenkomst ondertekend. De bijdrage is dus actueel (het contract is ondertekend), reëel (er wordt bijgedragen tot de financiering van de herstructurering via de voorfinanciering van vliegtuigen die door de leasegever ter beschikking worden gesteld) en vrij van steun (door onderhandelingen met een particuliere koper tot stand gekomen op basis van commerciële voorwaarden zonder enige staatsgarantie).
- (284) Andere door TAROM beoogde inkomstenbronnen (overweging 80), namelijk inkomsten uit de verkoop van zijn belangen in [...], inkomsten uit de verkoop van het slot op de luchthaven [...] en de verkoop van extra vliegtuigen (Airbus 318), kunnen niet als reëel en actueel worden beschouwd. Met name wordt momenteel onderhandeld over de verkoop van het slot in [...], maar er is nog geen koper geselecteerd of een prijs overeengekomen, laat staan een verkoopovereenkomst getekend. Hetzelfde geldt voor de verkoop van de deelnemingen. Er zijn taxaties uitgevoerd en de bevoegde organen van TAROM hebben met de verkoop ingestemd, maar tot op heden is er geen bindend bod ontvangen. Bovendien kan, zoals vermeld in het inleidingsbesluit, de voorgenomen verkoop van de deelnemingen niet als vrij van steun worden beschouwd zolang niet is aangetoond dat het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie in acht is genomen (zie overweging 28). De verkoop van de Airbus 318-toestellen is verder gevorderd, maar tot op heden is alleen een niet-bindende intentieverklaring ondertekend [...]. Indien deze transacties tijdens de herstructureringsperiode een feit worden, zullen zij de levensvatbaarheid van TAROM helpen versterken. Momenteel is er echter onvoldoende zekerheid dat de verkoop van die activa zal doorgaan. Zij vormen dus geen reële en actuele eigen bijdrage.
- (285) De Commissie kan derhalve een bedrag van 77,66 miljoen EUR aanvaarden als reële, actuele en steunvrije eigen bijdrage van TAROM aan de herstructureringskosten en is van mening dat de twijfels die zij in het inleidingsbesluit in dit verband heeft geuit, zijn weggenomen. Aangezien de totale herstructureringskosten 172,96 miljoen EUR bedragen en voor een bedrag van 95,3 miljoen EUR met herstructureringssteun worden gefinancierd, draagt de eigen bijdrage voor 44,9 % bij aan de financiering van de herstructureringskosten. Dat is dus minder dan 50 %.

- (286) Overeenkomstig punt 64 van de R&H-richtsnoeren kan de Commissie in uitzonderlijke omstandigheden en in het geval van een bijzondere noodsituatie een bijdrage accepteren die lager ligt dan 50 % van de herstructureringskosten, op voorwaarde dat het bedrag van die bijdrage aanzienlijk blijft. De lidstaat moet aantonen dat er sprake is van dergelijke omstandigheden en gevallen.
- (287) Onder de huidige omstandigheden naar aanleiding van de uitbraak van de COVID-19-pandemie meent de Commissie dat het, in het geval van TAROM en overeenkomstig de richtsnoeren van de Commissie betreffende de tijdelijke kaderregeling inzake staatssteun ter ondersteuning van de economie vanwege de huidige COVID-19-uitbraak ⁽¹¹¹⁾, gerechtvaardigd kan zijn dat de eigen bijdrage onder 50 % van de herstructureringskosten blijft zolang die aanzienlijk blijft en aanvullende nieuwe financiering tegen marktvoorwaarden omvat.
- (288) De Commissie erkent dat de COVID-19-pandemie en de maatregelen die zijn genomen om de pandemie in te dammen, uitzonderlijke omstandigheden hebben gecreëerd voor de begunstigde in de context van een ernstige verstoring van de economie in de zin van artikel 107, lid 3, punt b), VWEU. In dit verband ondervinden de activiteiten van TAROM sinds 2020 zowel aan de vraagzijde als aan de aanbodzijde gevolgen van de COVID-19-pandemie (overweging 9). De COVID-19-pandemie heeft er verder toe geleid dat de markten voor schuldfinanciering grotendeels zijn gesloten of beperkt voor bepaalde sectoren, en financiële instellingen hebben hun kredietlimieten over het algemeen verlaagd.
- (289) Hoewel de COVID-19-pandemie ten einde is en de tijdelijke kaderregeling is verlopen, is de luchtvaartsector bijzonder zwaar getroffen door de gevolgen van de pandemie. Volgens de prognoses van Eurocontrol (zie overweging 91) zou het luchtverkeer pas in de loop van 2023 weer terugkeren op het niveau van vóór COVID-19, d.w.z. drie jaar na het hoogtepunt van de crisis. Zoals blijkt uit figuur 1 werd TAROM in 2020 aanzienlijk zwaarder getroffen dan gemiddeld in de bedrijfstak en had het in 2021 meer moeite om zich te herstellen. Hoewel het herstel van TAROM in 2022 versnelde, bleef het tot 2023 onder het gemiddelde herstelpercentage van Eurocontrol en zal het naar verwachting tot en met 2025 onder dit percentage blijven, zowel in het basisscenario als in het lage scenario van Eurocontrol. De tragere groei en de tragere terugkeer van TAROM naar het niveau van vóór COVID-19 vergeleken met het gemiddelde van de bedrijfstak kunnen deels worden toegeschreven aan de vertraagde vernieuwing van de vloot, waarvan de effecten naar verwachting op zijn vroegst in 2025 merkbaar zullen worden.
- (290) Aangezien de eigen bijdrage 44,9 % van de herstructureringskosten bedraagt, wat een aanzienlijk deel van die kosten is en niet ver van de drempel van 50 % ligt, en het grootste deel ervan (ongeveer 80 %) wordt verstrekt in de vorm van nieuwe financiering, concludeert de Commissie, mede rekening houdend met de gevolgen van de COVID-19-pandemie voor de activiteiten van TAROM, dat in dit geval een eigen bijdrage van 44,9 % aanvaardbaar is.
- (291) Krachtens de punten 65, 66 en 67 van de R&H-richtsnoeren kan staatssteun die wordt verleend in een vorm die de eigenvermogenspositie van de begunstigde onderneming versterkt, als effect hebben dat aandeelhouders en achtergestelde schuldeisers worden beschermd tegen de gevolgen van hun keuze om in de begunstigde onderneming te investeren, waardoor moral hazard kan ontstaan en de marktdiscipline kan worden ondermijnd. Steun ter dekking van verliezen mag daarom alleen worden verleend op voorwaarde dat bestaande investeerders afdoende delen in de lasten en dat de overheidsmaatregelen pas plaatsvinden nadat de verliezen volledig in kaart zijn gebracht en de bestaande aandeelhouders en houders van achtergestelde schulden zijn aangesproken. Een afdoende lastendeling zal ook betekenen dat staatssteun die de eigenvermogenspositie van de begunstigde onderneming versterkt, moet worden toegekend op voorwaarden waarmee de staat een redelijk deel in toekomstige waardeinstijgingen van de begunstigde onderneming ontvangt, naar rato van het eigen vermogen dat de staat inbrengt ten opzichte van het eigen vermogen van de onderneming dat overblijft nadat de verliezen zijn verwerkt.
- (292) De herstructureringssteun, voor zover die ten goede komt aan aandeelhouders of schuldeisers, werkt geen moral

⁽¹¹¹⁾ Mededeling van de Commissie — Tijdelijke kaderregeling inzake staatssteun ter ondersteuning van de economie vanwege de huidige COVID-19-uitbraak (PB C 91 I van 20.3.2020, blz. 1), gewijzigd bij de mededelingen van de Commissie C(2020) 2215 (PB C 112 I van 4.4.2020, blz. 1), C(2020) 3156 (PB C 164 van 13.5.2020, blz. 3), C(2020) 4509 (PB C 218 van 2.7.2020, blz. 3), C(2020) 7127 (PB C 340 I van 13.10.2020, blz. 1), C(2021) 564 (PB C 34 van 1.2.2021, blz. 6), C(2021) 8442 (PB C 473 van 24.11.2021, blz. 1) en C(2022) 7902 (PB C 423 van 7.11.2022, blz. 9).

hazard of het nemen van buitensporige risico's in de hand. Zoals uiteengezet in punt 6.3.3 houdt de Roemeense staat, die nu de steunverlener is, als meerderheidsaandeelhouder toezicht op de strategische en commerciële beslissingen van TAROM. De activiteiten van de onderneming zijn ook niet gefinancierd met achtergestelde schulden of hybride (verliesabsorberende) financiering die gedeeltelijk kunnen worden afgeschreven overeenkomstig de vereisten inzake lastendeling voorzien in de R&H-richtsnoeren. In die context zal de lastendeling met de minderheidsaandeelhouders worden bereikt door een gedeeltelijke absorptie van verliezen door middel van de vermindering van het kapitaal en de daaropvolgende kapitaalinjectie zoals beschreven in punt 6.3.3. Eerst zullen de verliezen van TAROM gedeeltelijk worden geabsorbeerd door de kapitaalvermindering van [...] miljard RON. Vervolgens zal het aandelenkapitaal door de staat worden verhoogd met 43,07 miljoen EUR, waardoor het belang van de minderheidsaandeelhouders ⁽¹¹²⁾ zal verminderen van het aanvankelijke percentage van 2,75 % tot ongeveer [...] %. In dit verband dragen de minderheidsaandeelhouders van TAROM tot de herstructurering bij door de verliezen in hun deelnemingen te absorberen en hun deelnemingen op passende wijze te verminderen, waardoor de behoefte aan staatssteun afneemt en de moral hazard wordt beperkt.

(293) De Commissie concludeert derhalve dat de herstructureringssteun evenredig is.

7.3.3.4. Eenmalig karakter van de steun

(294) Om de negatieve effecten van de steun te beperken, teneinde ongewenste effecten op de mededinging en het handelsverkeer te voorkomen en ervoor te zorgen dat de maatregel per saldo positief is ⁽¹¹³⁾, moet steun aan ondernemingen in moeilijkheden een eenmalig karakter hebben en mag de steun maximaal tien jaar duren.

(295) De Commissie staat herstructureringssteun toe ter ondersteuning van slechts één herstructureringsoperatie, mits, in voorkomend geval, meer dan tien jaar is verstreken sinds de eerdere toekenning van herstructureringssteun, na het aflopen van de herstructureringsperiode of nadat de uitvoering van het herstructureringsplan is beëindigd ⁽¹¹⁴⁾. De Commissie staat uitzonderingen op deze regel toe wanneer herstructureringssteun volgt op de toekenning van reddingssteun als onderdeel van één enkele herstructureringsoperatie ⁽¹¹⁵⁾.

(296) Met de herstructureringssteun aan TAROM wordt slechts één herstructureringsoperatie ondersteund. TAROM (met inbegrip van eventuele dochterondernemingen waarover het zeggenschap heeft) heeft de afgelopen tien jaar geen reddings- of herstructureringssteun ontvangen, afgezien van de in februari 2020 goedgekeurde reddingssteun (zie overweging 11) die voor zes maanden werd verleend en een opmaat vormde naar de hier te beoordelen herstructureringssteun, zodat deze samen één enkele herstructureringsoperatie vormen. Bijgevolg heeft de steun een eenmalig karakter.

7.3.3.5. Maatregelen om verstoring van de mededinging te beperken

(297) Zoals uiteengezet in de punten 87 tot en met 93 van de R&H-richtsnoeren, moeten maatregelen ter beperking van verstoringen van de mededinging die het gevolg zijn van herstructureringssteun in verhouding staan tot de verstoringen van de steun, die afhankelijk zijn van verschillende factoren, met name: i) de omvang en de aard van de steun en de voorwaarden waarop en de omstandigheden waarin deze is toegekend; ii) de omvang en het relatieve belang van de begunstigde onderneming op de markt en de kenmerken van de betrokken markt, en iii) de mate waarin moral hazard-problemen blijven bestaan nadat maatregelen voor het leveren van een eigen bijdrage en lastendeling zijn toegepast.

(298) De structurele maatregelen kunnen bestaan uit de afstoting van activa, het inkrimpen van de capaciteit of het verminderen van de aanwezigheid op de markt. De maatregelen moeten de komst van nieuwe concurrenten en de groei van bestaande kleine concurrenten of van grensoverschrijdende activiteiten bevorderen, daarbij rekening houdend met de markt(en) waarop de begunstigde onderneming na de herstructurering een aanzienlijke marktpositie zal hebben, met name op de markten waar aanzienlijke overcapaciteit heerst (punten 78 en 79 van de R&H-richtsnoeren). Gedragsmaatregelen moeten ervoor zorgen dat de steun uitsluitend wordt gebruikt om de levensvatbaarheid op lange termijn te herstellen, en moeten voorkomen dat de steun wordt misbruikt om ernstige en aanhoudende verstoringen van de marktstructuur te bestendigen of om de begunstigde onderneming tegen gezonde concurrentie te beschermen (punt 83 van de R&H-richtsnoeren).

(299) Zoals uiteengezet in de overwegingen 117 tot en met 124, stelt Roemenië de volgende structurele maatregelen voor om verstoringen van de mededinging te beperken: i) inkrimping van de activiteiten door het schrappen van routes, het verminderen van de frequentie op bestaande routes en het verkleinen van de vloot, hetgeen zal leiden tot een capaciteitsvermindering in termen van ASK's; ii) de lease en/of verkoop van het slot in [...], en iii) afstoting van belangen in winstgevend verticaal verbonden ondernemingen.

⁽¹¹²⁾ De overheidsbedrijven CNAB en Romatsa RA en het particuliere investeringsfonds Muntenia; zie overweging 8.

⁽¹¹³⁾ Punt 38, f), van de R&H-richtsnoeren.

⁽¹¹⁴⁾ Punten 70 en 71 van de R&H-richtsnoeren.

⁽¹¹⁵⁾ Punt 72, a), van de R&H-richtsnoeren.

- (300) Wat de inkrimping van de activiteiten betreft, zoals uiteengezet in overweging 118, gaat het om de sluiting van 14 van de 41 routes die TAROM in 2019 onderhield, wat neerkomt op een vermindering van 17 % van het totale aantal vluchten dat in 2019 werd uitgevoerd en van 18 % van het aantal vervoerde passagiers. Dit betekent dat een derde van de routes van TAROM wordt opgeheven, wat een aanzienlijk deel van zijn activiteiten vormt. Hoewel geen van de betrokken routes in 2019 winstgevend was op C3-niveau, moet worden opgemerkt dat TAROM destijds slechts drie van dergelijke routes had (OTP-Boedapest, OTP-Sofia en Brussel-Straatsburg), aangezien alle activiteiten zwaar te lijden hadden onder het inefficiënte bedrijfsmodel. Dit effect kan gedeeltelijk worden uitgefilterd door te kijken naar de routes die winstgevend waren op C1-niveau. Vanuit dat oogpunt boekten 10 van de 14 routes in 2019 positieve resultaten. TAROM zag het aantal routes groeien van 12 naar 14, en voor 9 daarvan werd gebruikgemaakt van overbelaste luchthavens, waar een grote vraag naar slots bestaat. Op een van de meest overbelaste luchthavens in zijn portefeuille, namelijk [...], wil TAROM vanaf oktober 2024 een paar slots (zie overweging 119) gaan verhuren, en uiteindelijk te koop aanbieden. Deze geschrapte routes bieden concurrenten duidelijk kansen om hun activiteiten op een aantal aantrekkelijke routes uit te breiden. De Roemeense autoriteiten hebben toegezegd dat TAROM tijdens de herstructureringsperiode geen van de geschrapte routes weer zal openen en dat het bedrijf het slot op de luchthaven [...] zal verkopen, uiterlijk aan het einde van de herstructureringsperiode in 2026 (zie overweging 119).
- (301) Hoewel de herstructureringsperiode van TAROM in 2021 van start ging, acht de Commissie het passend de opheffing van de routes en de capaciteitsverminderingen te beoordelen op basis van de staat van de activiteiten in 2019 (in plaats van 2020, het jaar dat onmiddellijk voorafging aan de herstructureringsperiode), omdat de activiteiten van TAROM in 2020 aanzienlijk leden onder de reisbeperkingen die werden ingevoerd om de verspreiding van de COVID-19-pandemie tegen te gaan, zoals uiteengezet in overweging 118.
- (302) Op de resterende routes zal TAROM de frequenties gedeeltelijk verminderen; het totale aantal lijnvluchten zal in 2026 namelijk met 28 % worden verlaagd (met 27 % als de chartervluchten worden meegerekend) ten opzichte van het niveau in 2019 (zie overweging 121). Aangezien er in 2022 sprake was van concurrentie op alle routes waarvan de frequenties worden verlaagd, met uitzondering van één (Satu Mare), valt te verwachten dat concurrenten belangstelling zullen hebben om de frequenties van hun vluchten op die routes te verhogen, met name gezien het feit dat bij negen van de betrokken routes op overbelaste luchthavens wordt gevlogen. De vermindering van de frequenties gecombineerd met de schrapping van routes en de verkleining van de vloot van 25 toestellen in 2019 tot 14 tegen 2025, waarna deze tot het einde van de herstructureringsperiode stabiel zal worden gehouden, zal leiden tot een vermindering van de ASK's met [...] % ten opzichte van het niveau van 2019 — en een vermindering met [...] % van de routes met rentabiliteitsniveau C1. Dit betekent een belangrijke inkrimping van rendabele activiteiten.
- (303) Roemenië heeft toegezegd ervoor te zorgen dat TAROM tot 2025 maximaal 18 toestellen zal inzetten en voor de rest van de herstructureringsperiode maximaal 14 toestellen.
- (304) Ten slotte zal TAROM, zoals uiteengezet in overweging 124, zijn deelnemingen in [...] en [...] afstoten. Aangezien TAROM echter alleen [...], kan worden verwacht dat uitsluitend de afstoting van het belang van TAROM in [...] de aanwezigheid van TAROM op de markt zal verminderen. De afstoting van het belang in [...] zal de winstgevende activiteiten van TAROM en zijn aanwezigheid op de markt verder verminderen en biedt concurrenten weer de mogelijkheid om een voet tussen de deur te krijgen bij dit winstgevende bedrijf en zo de Roemeense markt te betreden of hun marktpositie daar te versterken. De Roemeense autoriteiten hebben toegezegd ervoor te zorgen dat TAROM zijn deelnemingen in [...] en in [...] zal verkopen, maar in ieder geval voor het einde van de herstructureringsperiode in 2026 (zie overweging 124).
- (305) Dit duidelijke pakket aan maatregelen om de capaciteit en de activiteiten te verminderen, vormt samen met de harde toezeggingen van Roemenië een aanzienlijke verbetering ten opzichte van het oorspronkelijke herstructureringsplan en heeft de twijfels die de Commissie in het inleidingsbesluit heeft geuit, weggenomen.
- (306) Gezien de omvang en het marktaandeel van TAROM (zie overweging 9) is de Commissie van mening dat een inkrimping van de activiteiten die verder gaat dan de door Roemenië voorgestelde niveaus het bedrijfsmodel van TAROM en zijn levensvatbaarheid op lange termijn zou kunnen schaden. Gezien de aanzienlijke hoeveelheid nieuwe financiering die TAROM inbrengt in de vorm van de financiële lease van een nieuwe Boeing 737-8 MAX (zie overweging 76), die goed is voor meer dan een derde van de totale herstructureringskosten, de geplande verhoging van het aandelenkapitaal met ongeveer [...] miljard RON op een totaal aandelenkapitaal van 2,26 miljard RON, die laat zien dat de aandeelhouders een forse bijdrage leveren aan de absorptie van de verliezen, het feit dat een volledige absorptie van de verliezen niet mogelijk is omdat de opgebouwde verliezen het aandelenkapitaal ruimschoots overtreffen, de verwachte verwatering van het belang van de minderheidsaandeelhouders van 2,75 % tot [...] %, die neerkomt op een waardevermindering van hun belang met ruim [...] % (zie overweging 81), alsook het uitstel van betaling dat belangrijke schuldeisers TAROM hebben verleend en de bereidheid van alle leasegevers

om de geleasete vliegtuigen niet terug te vorderen (zie overweging 85), is de Commissie van oordeel dat het risico van moral hazard doeltreffend is beperkt en dat het in overweging 300 beschreven pakket aan maatregelen aanzienlijke capaciteit zal vrijmaken voor concurrenten en hun de kans zal bieden de Roemeense markt te betreden of hun positie op die markt te versterken.

- (307) Zoals uiteengezet in overweging 126, heeft Roemenië bovendien toegezegd ervoor te zorgen dat TAROM de in punt 84 van de R&H-richtsnoeren bedoelde gedragsmaatregelen zal naleven, namelijk om i) tijdens de herstructureringsperiode geen aandelen te verwerven, tenzij dit onontbeerlijk is voor de levensvatbaarheid van het bedrijf en door de Commissie is goedgekeurd, en ii) om bij de marketing van zijn producten en diensten de steun van de overheid niet aan te prijzen als een concurrentievoordeel. Hiermee wordt gewaarborgd dat TAROM de steun niet gebruikt om zijn activiteiten uit te breiden door belangen in concurrenten te nemen of om zijn verkopen te stimuleren met publiciteit over de steun die het krijgt van de Roemeense staat. In dit verband moet de suggestie van Wizz Air dat het passend zou zijn om de beloning van de directieleden van TAROM te beperken, zoals bij bepaalde luchtvaartmaatschappijen is gebeurd in het kader van de COVID-19-herkapitalisatiemaatregelen (zie overweging 47), worden afgewezen. Anders dan in het onderhavige geval, maakte de beperking van de beloning van de directieleden van de begunstigde immers deel uit van de voorwaarden voor de verenigbaarheid van de COVID-19-herkapitalisatiesteun voorzien in het destijds toepasselijke rechtskader, en heeft Wizz Air niet aangetoond, en is het voor de Commissie niet duidelijk, op welke wijze de beperking van de beloning in dit geval zou bijdragen tot minder verstoringen van de mededinging.
- (308) Overeenkomstig punt 83 van de R&H-richtsnoeren moeten die maatregelen ervoor zorgen dat de steun uitsluitend wordt gebruikt om de levensvatbaarheid van de begunstigde op lange termijn te herstellen, en te voorkomen dat de steun wordt misbruikt om de markt te verstoren of de begunstigde onderneming tegen gezonde concurrentie te beschermen.
- (309) De Commissie is daarom van oordeel dat de maatregelen om verstoringen van de mededinging te beperken de negatieve gevolgen van de herstructureringssteun kunnen verkleinen.

7.3.3.6. Transparantie en verslaglegging

- (310) Volgens punt 38, g), van de R&H-richtsnoeren moeten de lidstaten, de Commissie, de marktdeelnemers en het publiek gemakkelijk toegang hebben tot alle desbetreffende besluiten en relevante informatie over de toegekende steun. Daartoe hebben de Roemeense autoriteiten toegezegd de transparantiebepalingen van punt 96 van de R&H-richtsnoeren toe te passen door de betrokken informatie beschikbaar te stellen op de websites www.monitoruloficial.ro, www.ajutordestat.ro, www.tarom.ro en www.mt.gov.ro.
- (311) De Commissie acht het noodzakelijk dat Roemenië vanaf de datum van vaststelling van dit besluit tot het einde van de herstructureringsperiode om de zes maanden een verslag indient over de uitvoering van het geactualiseerde herstructureringsplan. Die verslagen bevatten met name het volgende: de data waarop de door de staat toegezegde middelen en de eigen bijdrage daadwerkelijk worden uitbetaald; eventuele afwijkingen ten opzichte van het in het geactualiseerde herstructureringsplan geplande financiële of operationele verloop, de kostenbeheersing en kostenverlagingen en opbrengsten behaald met de herstructureringsmaatregelen, en de eventueel door Roemenië of de begunstigde geplande of genomen corrigerende maatregelen.

7.3.3.7. Afweging van de positieve en de negatieve effecten

- (312) Een zorgvuldig ontworpen staatssteunmaatregel moet ervoor zorgen dat de maatregel alles bij elkaar genomen een positief effect oplevert, door te voorkomen dat de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad.
- (313) Zoals uiteengezet in punt 7.3.2, heeft de herstructureringssteun een positief effect, omdat hij bijdraagt tot de ontwikkeling van luchtvaartdiensten in Roemenië. De steun voorkomt met name het risico op verstoring van een belangrijke dienst (zie punt 7.3.2.1) en stelt TAROM in staat herstructureringsmaatregelen uit te voeren die de begunstigde onderneming op lange termijn weer levensvatbaar maken (punt 7.3.2.2).
- (314) In de R&H-richtsnoeren heeft de Commissie de criteria vastgesteld aan de hand waarvan zij beoordeelt of herstructureringssteun verenigbaar is met de interne markt, om ervoor te zorgen dat de ontwikkeling van de betrokken

economische bedrijvigheid de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt, niet zodanig verandert dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad. Zoals hierboven uiteengezet, is de herstructureringssteun noodzakelijk en heeft hij een stimulerend effect (zie punt 7.3.3.1). Ook is de steun geschikt (zie punt 7.3.3.2) en evenredig (zie punt 7.3.3.3). Bovendien worden er degelijke waarborgen geboden die de negatieve effecten van de steun beperken door middel van compenserende maatregelen waarmee de verstoringen van de mededinging tot een minimum worden beperkt (zie punt 7.3.3.5), en worden het eenmaligheidsbeginsel (zie punt 7.3.3.4) en de transparantievereisten (zie punt 7.3.3.6) in acht genomen.

- (315) De voorgestelde maatregelen om verstoringen van de mededinging te beperken, waaronder de algehele vermindering van de ASK's van TAROM, de vermindering van het aantal vluchten (frequenties), de opheffing van routes en de inkrimping van de vloot, alsook de afstoting van zijn belangen in [...], zullen de aanwezigheid van TAROM op de markt waarop het na de herstructurering actief zal blijven, verminderen en tot op zekere hoogte leiden tot openstelling van de markt.
- (316) Gelet op het bovenstaande is de Commissie van oordeel dat de maatregelen ter beperking van de door de steun veroorzaakte verstoringen van de mededinging, de negatieve gevolgen van de herstructureringssteun kunnen verkleinen.
- (317) Bijgevolg wegen de positieve effecten van de herstructureringssteun op de ontwikkeling van het luchtvervoer in Roemenië op tegen de potentiële negatieve gevolgen voor de mededinging en het handelsverkeer, die derhalve niet zodanig nadelig worden beïnvloed dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad.

7.4. Beoordeling van de door Wizz Air Malta ingediende klacht

- (318) Op 14 maart 2024 heeft de Commissie een klacht ontvangen van Wizz Air Malta ("de klager"), waarin werd gesteld dat Roemenië op drie manieren aanvullende steun had verleend in het kader van de herstructurering van TAROM: i) door kapitaalinjecties tijdens de herstructureringsperiode die verder gaan dan die welke in het tweede schadevergoedingsbesluit van de Commissie zijn goedgekeurd en/of een wijziging vormen van de steun die is goedgekeurd bij het eerste schadevergoedingsbesluit van de Commissie in de vorm van een overheidsgarantie; ii) de aanvaarding van een contractueel beding dat het onmogelijk maakt om de zekerheid die is verstrekt aan een van de schuldeisers van TAROM, het CNAB, een overheidsbedrijf met dezelfde meerderheidsaandeelhouder als TAROM, d.w.z. de Roemeense staat via het ministerie van Vervoer, uit te winnen, en iii) de verkoop van het slot in [...] onder de marktprijs. Deze grieven zijn uiteengezet in punt 6.8.
- (319) De Commissie zal beoordelen of er sprake is van onrechtmatige steun als gevolg van die maatregelen en in hoeverre die grieven van invloed zijn op de verenigbaarheid van de aangemelde maatregelen met artikel 107, lid 3, VWEU.
- (320) Op de in overweging 6 vermelde data heeft Roemenië opmerkingen ingediend over de drie grieven van de klager, waarbij het aanvoerde dat deze om de volgende redenen ongegrond zijn: i) de kapitaalverhoging van 1,9 miljoen EUR was in overeenstemming met de steun die was goedgekeurd bij het tweede schadevergoedingsbesluit van de Commissie; met de kapitaalverhogingen van in totaal 2,7 miljoen EUR werd slechts uitvoering gegeven aan de overheidsgarantie die was goedgekeurd bij het eerste schadevergoedingsbesluit van de Commissie, overeenkomstig de toepasselijke wettelijke en contractuele bepalingen. Zij maakten sowieso deel uit van de aangemelde maatregelen, aangezien hiermee werd voorzien in TAROM's behoefte aan liquiditeit tijdens de herstructureringsperiode (zie de overwegingen 141 en 143); ii) de clausule inzake voorwaardelijke zekerheden heeft geen invloed gehad op het marktgedrag van TAROM of het CNAB, aangezien de staat als toezichhoudende autoriteit wettelijk verplicht is zich te onthouden van inmenging in de zakelijke beslissingen van de bedrijfsleiding, alsook blijkt het feitelijke gedrag van de ondernemingen, dat erop gericht was de volledige terugbetaling van de opgebouwde schuld zoveel mogelijk te waarborgen door middel van boetes voor te late betaling. Deze clausule zal hoe dan ook uit de overeenkomst zal worden geschrapt (zie overweging 144), en iii) TAROM heeft alles in het werk gesteld om een zo hoog mogelijke prijs voor de verkoop van het slot in [...] te krijgen, zoals blijkt uit de inschakeling van een onafhankelijke deskundige en de lopende biedprocedure. De opmerkingen van de Roemeense autoriteiten staan beschreven in punt 6.9.
- (321) Uit de opmerkingen van Roemenië over de eerste grief volgt dat de kapitaalinjecties waarnaar in deze grief wordt verwezen, kunnen worden opgesplitst in drie delen: i) het eerste deel bestaat uit twee kapitaalverhogingen van 9 000 000 RON en 439 155 RON (samen 9 439 155 RON of ongeveer 1,9 miljoen EUR), die werden uitgevoerd op grond van het tweede schadevergoedingsbesluit; ii) het tweede deel bestaat uit kapitaalverhogingen van 5 394 285 RON, 5 460 515 RON en 1 663 200 RON (samen 12 518 000 RON of ongeveer 2,7 miljoen EUR), die

Roemenië in het kader van de onderhavige zaak als herstructureringssteun heeft aangemeld, en iii) het derde deel bestaat uit toekomstige kapitaalverhogingen voor een maximumbedrag van ongeveer 14,9 miljoen RON of ongeveer 3,21 miljoen EUR, waarvoor toestemming werd verleend bij aandeelhoudersbesluiten die echter niet zijn bekrachtigd door besluiten van de algemene vergadering van aandeelhouders en bijgevolg niet zijn uitgevoerd.

- (322) Roemenië heeft de desbetreffende aandeelhoudersbesluiten en financiële stukken overgelegd, waaruit blijkt dat de daadwerkelijk door het ministerie van Vervoer in 2022 en 2023 uitgevoerde kapitaalverhogingen respectievelijk 9 000 000 RON, 439 155 RON (samen 9 439 155 RON of ongeveer 1,9 miljoen EUR), 5 394 285 RON, 5 460 515 RON en 1 663 200 RON (samen 12 518 000 RON of ongeveer 2,7 miljoen EUR) bedragen. De reden hiervoor is dat niet alle eerder goedgekeurde kapitaalverhogingen daadwerkelijk zijn uitgevoerd, aangezien TAROM een deel van de termijnen van de gegarandeerde lening uit eigen middelen heeft kunnen voldoen. Hieruit volgt dat de totale kapitaalverhogingen die tot op heden tijdens de herstructureringsperiode hebben plaatsgevonden 21 957 155 RON (ongeveer 4,6 miljoen EUR) bedragen en niet ongeveer 7,8 miljoen EUR, zoals de klager beweert. Dit wordt bevestigd door de jaarrekeningen van TAROM (over 2023 nog niet gecontroleerd).
- (323) Van dit bedrag is een kapitaalinjectie van 1,9 miljoen EUR, die overeenkomt met het eerste deel van de injecties bedoeld in de eerste grief (zie overweging 321), bij het tweede schadevergoedingsbesluit van de Commissie goedgekeurd als verenigbare steun op grond van artikel 107, lid 2, punt b), VWEU. Deze heeft dus geen invloed op de beoordeling van de aangemelde maatregelen.
- (324) Het resterende deel van deze 4,6 miljoen EUR, namelijk 2,7 miljoen EUR, dat overeenkomt met het tweede deel van de injecties bedoeld in de eerste grief (zie overweging 321), is door Roemenië in het kader van deze zaak aangemeld als herstructureringssteun. Aangezien alle termijnen van de in het eerste schadevergoedingsbesluit ⁽¹¹⁶⁾ bedoelde lening die TAROM tijdens de herstructureringsperiode niet kan betalen vanwege een tekort aan kasmiddelen, worden gedekt door kapitaalinjecties die onderdeel uitmaken van de kapitaalverhoging van 45,77 miljoen EUR die als herstructureringssteun is aangemeld, heeft de Commissie de desbetreffende kapitaalinjecties beoordeeld als onderdeel van de aangemelde maatregelen. Voor de conclusie van de Commissie over dit deel van de kapitaalinjecties wordt verwezen naar de conclusies die in het onderhavige besluit zijn getrokken met betrekking tot die kapitaalverhoging.
- (325) Vanaf 2025 zullen alle resterende termijnen door TAROM uit eigen middelen worden betaald.
- (326) Wat de resterende kapitaalverhogingen van ongeveer 3,21 miljoen EUR betreft, die overeenkomen met het derde deel van de injecties bedoeld in de eerste grief (zie overweging 321): hoewel deze in beginsel door de algemene vergadering van aandeelhouders zijn goedgekeurd, bieden deze besluiten slechts de theoretische mogelijkheid om deze injecties uit te voeren. Zij zijn echter niet bekrachtigd door verdere besluiten van de aandeelhoudersvergadering die de uitvoering van deze verhogingen mogelijk maken. Nu deze bekrachtigende besluiten achterwege zijn gebleven, hebben deze kapitaalverhogingen niet plaatsgevonden en zou het voorbarig zijn om te beoordelen of aan TAROM een hypothetisch voordeel is verleend.
- (327) Wat betreft de tweede grief betreffende een clausule in de overeenkomst tussen TAROM en het CNAB over de gestelde zekerheden, merkt de Commissie op dat zij op dit moment, nu zij haar onderzoek naar de verenigbaarheid van de aangemelde maatregelen moet afronden ⁽¹¹⁷⁾, uitgaande van de door de klager verstrekte informatie niet over voldoende elementen beschikt om de betwiste maatregel als staatssteun aan te merken en te beslissen of deze relevant is voor de verenigbaarheid van de aangemelde maatregelen. Om de tweede grief zorgvuldig te onderzoeken zonder de procedure betreffende de aangemelde maatregelen te vertragen, zal de Commissie haar beoordeling van de tweede grief in een afzonderlijke procedure voortzetten ⁽¹¹⁸⁾.
- (328) Wat betreft de derde grief betreffende de verkoop van het slot in [...] onder de marktwaarde, volstaat het op te merken dat die verkoop tot op heden niet heeft plaatsgevonden, zodat het voorbarig is om te beoordelen of de hypothetische verkoop van het slot in [...] onder normale marktvoorwaarden zal plaatsvinden en dus of deze op het

⁽¹¹⁶⁾ Dit betreft de termijnen uit 2023 voor een totaalbedrag van 2,7 miljoen EUR en de termijnen voor een totaalbedrag van 3,29 miljoen EUR die in de loop van 2024 moeten worden voldaan, samen ongeveer 5,99 miljoen EUR.

⁽¹¹⁷⁾ De op 5 juli 2021 ingeleide onderzoeksprocedure, waarin de Commissie de belanghebbenden naar behoren heeft gehoord en die haar in het inleidingsbesluit geformuleerde twijfels heeft weggenomen, moet onverwijld worden afgerond, mede in het licht van het (door Roemenië aangetoonde) risico dat sommigen van TAROMs contractanten hun relatie met de begunstigde zullen beëindigen indien er op een bepaalde datum geen definitief besluit over de herstructureringssteun is genomen, waardoor de succesvolle uitvoering van het herstructureringsplan in gevaar wordt gebracht.

⁽¹¹⁸⁾ Zaak SA.113203 (2024/FC).

moment van de verkoop een economisch voordeel zou opleveren voor de koper van dit slot. Hieruit volgt dat deze grief betrekking heeft op een potentiële toekomstige maatregel en derhalve geen invloed heeft op de beoordeling van de aangemelde maatregelen.

- (329) Op basis van het bovenstaande stelt de Commissie vast dat het tweede deel van de eerste grief van de klager betrekking heeft op de in de onderhavige zaak aangemelde maatregelen en dat de conclusie van de Commissie over dit deel derhalve is opgenomen in het onderhavige besluit inzake de aangemelde herstructureringssteun, en met name de kapitaalinjectie van 45,77 miljoen EUR. Wat het eerste deel van de eerste grief betreft: dit onderwerp is behandeld in een eerder besluit van de Commissie en valt niet onder de in de onderhavige zaak aangemelde maatregelen. De Commissie zal haar definitieve standpunt over deze grief bepalen in het kader van de in overweging 327 bedoelde afzonderlijke procedure. Wat betreft het derde deel van de eerste grief, de tweede grief en de derde grief: uitgaande van de door de klager verstrekte informatie beschikt de Commissie over onvoldoende elementen om de maatregelen waarover wordt geklaagd als staatssteun aan te merken; zij zal deze grieven evenwel beoordelen in het kader van de in overweging 327 bedoelde afzonderlijke procedure.

7.5. Conclusie betreffende de verenigbaarheid

- (330) In het licht van het bovenstaande concludeert de Commissie dat de twijfels die zij in het inleidingsbesluit heeft opgeworpen, zijn weggenomen en dat de negatieve gevolgen van de herstructureringssteun voor de mededinging en het handelsverkeer beperkt zijn, met name gelet op beperkte omvang van de begunstigde, de gezonde concurrentie op de markt en de maatregelen ter beperking van verstoringen van de mededinging, die door Roemenië moeten worden uitgevoerd. Mits Roemenië toeziet op de uitvoering van het geactualiseerde herstructureringsplan⁽¹¹⁹⁾, wegen de positieve effecten van de herstructureringssteun op de ontwikkeling van de luchtvaartactiviteiten bijgevolg zwaarder dan de resterende negatieve effecten op de mededinging en het handelsverkeer, die dus niet zodanig nadelig worden beïnvloed dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad.
- (331) In haar beoordeling concludeert de Commissie, rekening houdend met de opmerkingen van een belanghebbende en van Roemenië, alsook met de wijzigingen van het herstructureringsplan en met de door haar ondersteunde herstructureringssteun die is vastgesteld om de gerezen twijfels weg te nemen, dat de herstructureringssteun in overeenstemming is met artikel 107, lid 3, punt c), VWEU, aangezien hiermee de ontwikkeling van luchtvaartdiensten naar, vanuit en binnen Roemenië wordt vergemakkelijkt en de mededinging en het handelsverkeer tussen de lidstaten niet zodanig wordt verstoord dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad. Aan de beoordeling van de Commissie in dit besluit wordt niet afgedaan door de door de klager verstrekte informatie, hoewel een deel van die klacht in een afzonderlijke procedure verder zal worden onderzocht.

8. CONCLUSIE

- (332) De Commissie is van oordeel dat Roemenië zich niet heeft gehouden aan de standstillverplichting van artikel 108, lid 3, VWEU en een deel van de aangemelde maatregelen in 2023 onrechtmatig heeft toegekend, voor een bedrag van ongeveer 2,7 miljoen EUR. De Commissie concludeert evenwel dat de herstructureringssteun, met inbegrip van het in 2023 onrechtmatig toegekende deel, verenigbaar is met de interne markt op grond van artikel 107, lid 3, punt c), VWEU,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

1. Een kapitaalinjectie van 2,7 miljoen EUR die in 2023 aan TAROM S.A. werd toegekend, vormt staatssteun en de Commissie betreurt dat deze door Roemenië onrechtmatig is toegekend in strijd met artikel 108, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.
2. De herstructureringssteun aan TAROM S.A., die Roemenië voor een deel ten uitvoer heeft gelegd en voor een deel nog wil uitvoeren, in de vorm van een kapitaalinjectie door de staat ten belope van ongeveer 45,77 miljoen EUR (die is en zal worden uitgevoerd in RON) en een kwijtschelding van schulden voor het bedrag van de reddingslening inclusief rente en eventuele wisselkoersverschillen van 49,53 miljoen EUR, met een totale waarde van ongeveer 95,3 miljoen EUR, is verenigbaar met de interne markt in de zin van artikel 107, lid 3, punt c), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

⁽¹¹⁹⁾ Punt 122 van de R&H-richtsnoeren.

Artikel 2

Roemenië stelt de Commissie binnen twee maanden na kennisgeving van dit besluit in kennis van de maatregelen die het heeft genomen om hieraan te voldoen.

Artikel 3

Dit besluit is gericht tot Roemenië.

Gedaan te Brussel, 29 april 2024.

Voor de Commissie
Margrethe VESTAGER
Uitvoerend vicevoorzitter
