



2025/775

24.4.2025

DECISÃO (UE) 2025/775 DA COMISSÃO
de 29 de abril de 2024
relativa ao auxílio estatal SA.59344 — 2021/C (ex 2021/N, ex 2020/PN) — Auxílio à reestruturação a favor da TAROM

[notificada com o número C(2024) 2968]

(Apenas faz fé o texto em língua inglesa)

(Texto relevante para efeitos do EEE)

A COMISSÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 108.º, n.º 2, primeiro parágrafo,

Tendo em conta o Acordo sobre o Espaço Económico Europeu, nomeadamente o artigo 62.º, n.º 1, alínea a),

Após ter convidado as partes interessadas a apresentarem as suas observações, em conformidade com as disposições supracitadas ⁽¹⁾, e tendo em conta as observações apresentadas por terceiros no âmbito do procedimento,

Considerando o seguinte:

1. PROCEDIMENTO

- (1) Na sequência de contactos anteriores à notificação ⁽²⁾, as autoridades romenas notificaram à Comissão, em 28 de maio de 2021, a sua intenção de conceder um auxílio à reestruturação à TAROM S.A. («TAROM»).
- (2) Por ofício de 5 de julho de 2021, a Comissão informou as autoridades romenas da sua decisão de dar início ao procedimento previsto no artigo 108.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia («TFUE») relativamente ao auxílio à reestruturação. Em 11 de agosto de 2021, as autoridades romenas apresentaram a sua resposta às observações contidas nesse ofício.
- (3) A decisão da Comissão de dar início ao procedimento («decisão de início do procedimento») foi publicada no *Jornal Oficial da União Europeia* ⁽³⁾ de 3 de setembro de 2021. A Comissão convidou as partes interessadas a apresentar observações.
- (4) Para além das observações formuladas pelas autoridades romenas, a Comissão recebeu observações dentro do prazo fixado de uma parte interessada, a Wizz Air Hungary Zrt («Wizz Air») ⁽⁴⁾. A Comissão transmitiu essas observações às autoridades romenas, dando-lhes a oportunidade de se pronunciarem. As autoridades romenas formularam as suas observações por ofício de 12 de novembro de 2021.
- (5) As autoridades romenas enviaram informações complementares à Comissão em 29 de julho de 2021, 14 de fevereiro de 2022, 27 de maio de 2022, 23 de setembro de 2022, 21 de novembro de 2022, 21 de dezembro de 2022, 24 de fevereiro de 2023, 27 de março de 2023, 5 de abril de 2023, 12 de abril de 2023, 20 de abril de 2023, 30 de maio de 2023, 28 de junho de 2023, 13 de julho de 2023, 18 de julho de 2023, 21 de julho de 2023, 24 de julho de 2023, 28 de julho de 2023, 31 de julho de 2023, 3 de agosto de 2023, 22 de agosto de 2023, 7 de setembro de 2023, 13 de setembro de 2023, 28 de setembro de 2023, 7 de novembro de 2023, 12 de dezembro de 2023, 12 de janeiro de 2024, 17 de janeiro de 2024, 1 de fevereiro de 2024, 8 de fevereiro de 2024, 15 de fevereiro de 2024, 7 de março de 2024, 19 de março de 2024, 21 de março de 2024, 25 de março de 2024, 26 de março de 2024, 29 de março de 2024, 4 de abril de 2024, 12 de abril de 2024, 15 de abril de 2024, 16 de abril de 2024, 17 de abril de 2024, 19 de abril de 2024 e 25 de abril de 2024.

⁽¹⁾ JO C 355 de 3.9.2021, p. 10.

⁽²⁾ Esses intercâmbios tiveram início em 24 de agosto de 2020, quando as autoridades romenas pré-notificaram um projeto de plano de reestruturação, e incluíram, até à notificação, trocas de mensagens de correio eletrónico, debates técnicos durante videoconferências e teleconferências e opiniões preliminares sobre o projeto de plano de reestruturação.

⁽³⁾ Ver a nota de rodapé 1.

⁽⁴⁾ Observações da Wizz Air de 4 de outubro de 2021.

- (6) Em 14 de março de 2024, a Comissão recebeu uma denúncia ⁽⁵⁾ da Wizz Air Malta Limited («Wizz Air Malta»), sobre a qual a Roménia apresentou observações em 28 de março de 2024, 4 de abril de 2024, 16 de abril de 2024, 19 de abril de 2024 e 24 de abril de 2024.
- (7) Em 11 de julho de 2023, as autoridades romenas concordaram, a título excecional, em renunciar aos seus direitos decorrentes do artigo 342.º do TFUE, em conjugação com o artigo 3.º do Regulamento n.º 1/1958 do Conselho ⁽⁶⁾, e em que a presente decisão seja adotada e notificada em língua inglesa, nos termos do artigo 297.º do TFUE ⁽⁷⁾.

2. DESCRIÇÃO DAS MEDIDAS

2.1. Beneficiário

- (8) A TAROM é uma companhia aérea romena que foi criada como empresa estatal em 1954. Foi reorganizada ao abrigo do Decreto Governamental de 1997 ⁽⁸⁾ e constituída enquanto sociedade por ações ao abrigo da Lei n.º 136/1998 ⁽⁹⁾ com o estatuto de transportadora aérea nacional da Roménia. O Estado romeno, representado pelo Ministério dos Transportes, Infraestruturas e Comunicações («Ministério dos Transportes»), detém diretamente 97,25 % das ações. As restantes participações minoritárias são detidas por duas empresas públicas, a Companhia Nacional dos Aeroportos de Bucareste («CNAB») com 1,44 %, e a Romatsa RA (administração dos serviços de tráfego aéreo da Roménia), com 1,23 %, e por um acionista privado, o Fundo de Investimento Muntenia, que detém 0,08 % das ações. As autoridades romenas alegam que a TAROM não pertence a um grupo maior de empresas, uma vez que é um centro de decisão independente e não é gerida juntamente com outras sociedades gestoras de participações sociais do Estado. A TAROM detém [...] — e é acionista minoritário de várias outras empresas, tais como [...] ou [...] ⁽¹⁰⁾.
- (9) A TAROM exerce a sua atividade, essencialmente, no domínio do transporte aéreo de passageiros, de carga e de correio. Em 19 de dezembro de 2023, na sequência da reestruturação organizativa, a TAROM tinha 1 156 trabalhadores, dos quais cerca de [...] pertencentes à Divisão Técnica (operações de manutenção e reparação). É membro da aliança SkyTeam desde 2010. A TAROM é uma transportadora baseada numa plataforma única com sede no aeroporto OTP, na região de Ilfov. Em dezembro de 2023, a frota da TAROM era composta por 18 aeronaves que operavam em 28 rotas, das quais 21 são internacionais e 7 são nacionais. Nas suas rotas internacionais, a TAROM liga Bucareste a capitais dentro e fora da Europa, bem como a outras plataformas na Europa. Além dos voos regulares, a TAROM também oferece serviços de transporte a operadores turísticos; em 2023, a percentagem estimada de voos fretados nas receitas líquidas totais da TAROM foi de [...] %. Em resultado da pandemia de COVID-19, em 2020 a TAROM perdeu 73 % do seu tráfego, passando de 3,1 milhões de passageiros em 2019 para 900 000 passageiros em 2020. A recuperação teve início em 2021, ano em que os números de passageiros aumentaram para 1,6 milhões, e acelerou em 2022, quando a TAROM transportou cerca de 2,2 milhões de passageiros. O número de passageiros transportados em 2023 é estimado em [...] milhões, o que continua a ser [...] % inferior ao nível de tráfego da TAROM anterior à pandemia, ou seja, em 2019.
- (10) Em 2019, a quota da TAROM no mercado do tráfego aéreo romeno era de [...] %, enquanto a maior companhia aérea nesse mercado, a companhia de baixo custo («CBC») Wizz Air, detinha uma quota de 25,7 %. A Blue Air, o segundo maior operador, tinha uma quota de 17,1 % e a Lufthansa era a quarta maior companhia aérea, pouco atrás da TAROM, com uma quota de 12,3 %. Essas quotas de mercado mantiveram-se mais ou menos estáveis nos últimos anos, tendo a Wizz Air atingido 25,2 %, a Blue Air 18,6 %, a TAROM [...] % e a Lufthansa 10,6 % em 2022. Em 2023, a situação alterou-se, nomeadamente devido à insolvência da Blue Air, tendo a Wizz Air aumentado a sua quota para 37,5 %, a TAROM assumido o segundo lugar, com [...] %, e a Ryanair passado a ser o

⁽⁵⁾ SA.113203 — Alegado auxílio estatal a favor da TAROM.

⁽⁶⁾ Regulamento n.º 1 que estabelece o regime linguístico da Comunidade Económica Europeia (JO 17 de 6.10.1958, p. 385/58).

⁽⁷⁾ Por ofício de 29 de dezembro de 2021.

⁽⁸⁾ Decreto Governamental n.º 45/1997 relativo à constituição da sociedade comercial «Companhia Nacional dos Transportes Aéreos Romenos — TAROM S.A.».

⁽⁹⁾ Lei n.º 136/1998, de 29.6.1998, publicada no Jornal Oficial, parte I, n.º 241, de 2.7.1998, para a aprovação do Decreto Governamental n.º 45/1997 relativo à constituição da sociedade comercial «Companhia Nacional dos Transportes Aéreos Romenos — TAROM S.A.».

⁽¹⁰⁾ Mais especificamente, para além de [...], a TAROM detém participações nas seguintes empresas: [...].

terceiro maior concorrente no mercado, com uma quota de 13,7 %, próxima da quota da TAROM. A Lufthansa, com 5,6 %, e um novo operador, a HiSky ⁽¹¹⁾, que atingiu 5,3 %, foram o quarto e o quinto maiores concorrentes em 2023. Assim, os principais concorrentes atuais da TAROM no mercado romeno são a Wizz Air, que é o operador dominante, com 30 aeronaves com base na Roménia, fornecendo cerca de 170 rotas a partir de seis bases (OTP, Clui, Craiova, Iassi, Sibiu e Timișoara) e uma segunda CBC, a Ryanair. Esta última tornou-se a terceira maior companhia aérea no mercado romeno, oferecendo ligações a partir de três aeroportos (OTP, Clui e Iassi) em cerca de 44 rotas. Como alegam as autoridades romenas, o mercado do transporte aéreo na Roménia caracteriza-se por um elevado grau de concentração e rivalidade entre as primeiras cinco a seis transportadoras que dominam o mercado. A quota de mercado combinada das cinco principais companhias aéreas aumentou para 78 % em 2023. O setor dos transportes aéreos é relativamente competitivo e, no final de 2023, existiam 20 companhias aéreas registadas que operavam voos regulares e voos fretados no mercado romeno. O mercado é dominado por CBC, atualmente a Wizz Air, a Ryanair e a HiSky (em termos de vendas, aproximadamente 57 % em 2023 e, em termos de passageiros, incluindo essas três CBC e a Blue Air, uma quota de mercado de cerca de 70 % em 2022). Das companhias aéreas que efetuam voos regulares de e para os aeroportos romenos, apenas quatro têm bases em diversos pontos da Roménia, a saber, três CBC (Wizz Air, Ryanair, HiSky) e a TAROM.

2.2. Antecedentes das medidas

2.2.1. O auxílio de emergência

- (11) Em 19 de fevereiro de 2020, as autoridades romenas notificaram à Comissão os seus planos de concessão de um auxílio de emergência a favor da TAROM. No momento dessa notificação, segundo as autoridades romenas, a TAROM encontrava-se em dificuldades financeiras devido às suas perdas acumuladas resultantes, principalmente, da sua frota envelhecida e não homogénea, que implicava um nível elevado de custos de manutenção e encargos com combustíveis, o que, por sua vez, afetava negativamente os lucros, os fluxos de caixa operacionais e a tesouraria da TAROM. Por decisão de 24 de fevereiro de 2020 ⁽¹²⁾ («decisão sobre o auxílio de emergência»), a Comissão aprovou um empréstimo de 175 952 000 RON (cerca de 36,66 milhões de EUR às taxas de câmbio então aplicáveis) a favor da TAROM («empréstimo de emergência»), com base no artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do TFUE, tal como interpretado pelas Orientações relativas aos auxílios estatais de emergência e à reestruturação concedidos a empresas não financeiras em dificuldade («Orientações E&R») ⁽¹³⁾. As autoridades romenas confirmam que, com exceção do auxílio de emergência concedido ao abrigo da decisão sobre o auxílio de emergência, nem a TAROM nem qualquer filial por ela controlada receberam auxílios de emergência ou à reestruturação na aceção das Orientações E&R nos últimos 10 anos e que o plano de reestruturação da TAROM não implica injeções de capital ou investimentos em entidades nas quais a TAROM detém participações.
- (12) Em 4 de maio de 2022, o Tribunal Geral indeferiu o pedido de anulação da decisão sobre o auxílio de emergência apresentado pela Wizz Air ⁽¹⁴⁾. No seu acórdão de 11 de janeiro de 2024, o Tribunal de Justiça da União Europeia («Tribunal de Justiça») negou provimento ao recurso interposto pela Wizz Air contra o acórdão do Tribunal Geral de 2022 ⁽¹⁵⁾. Em especial, o Tribunal de Justiça confirmou que o Tribunal Geral não cometeu nenhum erro de direito quando considerou que, para apreciar se existe um risco de interrupção de um serviço importante que é difícil de reproduzir, na aceção do ponto 44, alínea b), das Orientações E&R, a Comissão não era obrigada a ter em conta a dimensão do mercado em que a TAROM opera ou a quota que esta companhia detém nesse mercado ⁽¹⁶⁾.

2.2.2. As dificuldades financeiras da TAROM

- (13) As autoridades romenas alegam que a TAROM é uma empresa em dificuldade, uma vez que mais de metade do seu capital social desapareceu devido a perdas acumuladas, em conformidade com o ponto 20, alínea a), das Orientações E&R. A TAROM tem vindo a acumular perdas desde 2004 e registou perdas significativas nos últimos

⁽¹¹⁾ A HiSky entrou no mercado romeno do transporte aéreo em março de 2021, fornecendo alguns voos regulares, bem como voos fretados. Em dezembro de 2023, a empresa opera uma frota de sete aeronaves, explorando cerca de 25 rotas, das quais duas rotas nacionais que ligam o aeroporto OTP a Clui e Timișoara, respetivamente.

⁽¹²⁾ Decisão C(2020) 1160 final da Comissão, de 24 de fevereiro de 2020, no processo SA.56244 (2020/N) — Roménia — Rescue aid to TAROM (JO C 310 de 18.9.2020, p. 1).

⁽¹³⁾ JO C 249 de 31.7.2014, p. 1.

⁽¹⁴⁾ Acórdão do Tribunal Geral de 4 de maio de 2022, Wizz Air Hungary/Comissão, T-718/20, ECLI:EU:T:2022:276.

⁽¹⁵⁾ Acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de janeiro de 2024, Wizz Air Hungary/Comissão, C-440/22 P, ECLI:EU:C:2024:26.

⁽¹⁶⁾ Idem, n.º 39.

anos. Em 2021, o capital social da TAROM era de aproximadamente 3,57 mil milhões de RON ⁽¹⁷⁾ (cerca de 717,21 milhões de EUR ⁽¹⁸⁾). A TAROM registou perdas de 90,3 milhões de EUR em 2020, 66,6 milhões de EUR em 2021 e 55,7 milhões de EUR em 2022, perdas acumuladas de 3 623 825 813 RON em 2020 (cerca de 728,03 milhões de EUR) e de 3 951 281 534 RON em 2021, o que representa aproximadamente 793,81 milhões de EUR. O capital próprio da TAROM passou a ser negativo em 2021, situando-se em – 51 283 857 EUR no final de 2021 e –90 884 124 EUR no final de 2022; os resultados preliminares de 2023 da TAROM revelam um capital próprio de [...] EUR em 31 de dezembro de 2023.

- (14) As autoridades romenas alegam ainda que a TAROM preenche os critérios nos termos do direito nacional para ser submetida a um processo coletivo de insolvência a pedido dos seus credores, em conformidade com o ponto 20, alínea c), das Orientações E&R. Nos termos do direito nacional romeno, qualquer credor com valores a receber do seu devedor superiores a 50 000 RON (cerca de 10 045 EUR) que estejam vencidos há mais de 60 dias pode apresentar um pedido de declaração de insolvência em tribunal. No entanto, o devedor pode defender-se contra o pedido do credor indicando que, mesmo estando preenchidas as condições acima referidas, dispõe de liquidez suficiente. A TAROM corre o risco de certos credores poderem, a qualquer momento, optar por apresentar um pedido de abertura de um processo de insolvência.
- (15) As autoridades romenas alegam que as dificuldades financeiras da TAROM se justificam por várias razões, incluindo fatores internos e externos que conduziram a uma diminuição da competitividade da TAROM e a um aumento dos custos de exploração. Em primeiro lugar, a TAROM explorava uma frota antiga (a idade média dos aviões a jato da TAROM situava-se entre os 13 e os 18 anos e quatro dos seus Boeing 737-300 tinham, em média, 25 anos) e muito diversificada [Avion de Transport Régional G.I.E. («ATR»), Boeing e Airbus], o que implicava elevados custos de manutenção, atualizações técnicas e modernização. Além disso, a TAROM explorava um número significativo de rotas não rentáveis ⁽¹⁹⁾ e, em 2019, apenas três das suas rotas atingiam o nível de rentabilidade C3 ⁽²⁰⁾. Em segundo lugar, a entrada no mercado de outros operadores, em especial CBC, aumentou a pressão sobre os preços da TAROM. Em terceiro lugar, existiam questões relacionadas com a mão de obra, nomeadamente o baixo volume de trabalho, o custo da mão de obra superior ao necessário, o aumento da burocracia, a desmotivação dos trabalhadores e as dificuldades em atrair e reter pessoas qualificadas. Em quarto lugar, existiam ineficiências nas operações, nomeadamente na Divisão Técnica (tais como baixa produtividade, défice de certificações e competências técnicas, número excessivo de níveis de gestão ou falta de indicadores de desempenho) e no Departamento de Aquisições (processo de aquisição não normalizado, manual, não planeado e descentralizado, baixa produtividade, falta de indicadores de desempenho), além de que as agências de bilhética (nacionais e internacionais) não eram rentáveis. Além disso, o aumento dos custos dos combustíveis e outros custos e o nível limitado de receitas adicionais diminuíram a rentabilidade da TAROM. A principal causa da deterioração do desempenho operacional é a disparidade entre a evolução das despesas de exploração e das receitas; os custos de exploração com maior impacto adverso são os custos de combustível, os custos de manutenção da frota envelhecida, bem como os custos decorrentes de ineficiências nas operações.
- (16) Tal conduziu a uma acumulação significativa de perdas, que colocou a TAROM numa situação de capital próprio negativo, com acumulação de dívida e esgotamento das reservas de caixa, o que resultou em fluxos de caixa negativos. Por último, o período da pandemia de COVID-19 intensificou as perdas em 2020 e 2021, devido a uma diminuição significativa da atividade de voo e, consequentemente, das receitas. Embora a TAROM tenha recebido

⁽¹⁷⁾ Formulário de notificação, 21 de dezembro de 2022.

⁽¹⁸⁾ A taxa de câmbio utilizada na presente decisão é de 1 RON = 0,2012 EUR (e, inversamente, 1 EUR = RON 4,9706), que é a taxa de câmbio registada pelo Banco Central Europeu em 6 de março de 2024.

⁽¹⁹⁾ Como, por exemplo, as rotas que ligam Bucareste (aeroporto OTP) a Tiblíssi, Alicante, Erevã, Hamburgo, Larnaca, Sibiu, Estocolmo, Valência, Barcelona, Munique e Viena e as rotas Clui-Iassi e Iassi-Timișoara. Estas rotas não eram rentáveis ao nível C3 e algumas delas também não eram rentáveis ao nível C1 (ver nota de rodapé 20).

⁽²⁰⁾ A rentabilidade ao nível C3 representa o resultado após dedução dos custos diretos de exploração, das despesas com aeronaves e dos custos administrativos, enquanto a rentabilidade ao nível C1 tem apenas em conta os custos diretos de exploração e a rentabilidade ao nível C2 considera apenas os custos diretos de exploração e as despesas com aeronaves.

duas vezes auxílios de compensação por danos ao abrigo do artigo 107.º, n.º 2, alínea b), do TFUE ⁽²¹⁾ pelos danos sofridos em consequência direta de medidas governamentais destinadas a prevenir a propagação da COVID-19, essas medidas de auxílio não visavam resolver ou reduzir as dificuldades financeiras da TAROM que já existiam antes do início da pandemia, mas apenas compensar a companhia aérea por perdas diretamente causadas pelas circunstâncias excecionais da pandemia e das restrições de tráfego conexas.

- (17) Como indicam as autoridades romenas, todos os ativos da TAROM com um determinado valor e, em especial, todas as aeronaves detidas pela TAROM, foram dados em garantia no âmbito dos atuais acordos de financiamento ou sobre dívida pendente (por exemplo, as aeronaves Airbus 318 foram dadas em garantia para o empréstimo de emergência referido no considerando 11; além disso, o auxílio estatal que a TAROM recebeu ao abrigo da primeira decisão sobre a compensação por danos foi concedido sob a forma de uma garantia de empréstimo que tinha de ser assegurada por ativos da TAROM). Ademais, as aeronaves que entrarão na frota da TAROM no âmbito do programa de renovação da mesma decorrem de contratos de locação e, por conseguinte, não estariam disponíveis como garantias (ver considerando 61). Por conseguinte, de acordo com as autoridades romenas, a TAROM não disporá, no futuro, de ativos suficientes para garantir empréstimos. Dada a ausência de ativos que possam servir de garantia, as autoridades romenas alegam que a TAROM não poderá obter qualquer crédito bancário e que não foram identificadas alternativas de financiamento a curto prazo.

2.3. Medidas de auxílio à reestruturação

- (18) As autoridades romenas notificaram à Comissão, como auxílio à reestruturação, as duas medidas seguintes a favor da TAROM: i) uma série de aumentos do capital social ⁽²²⁾ através da injeção de capital do Estado equivalente a um total de cerca de 45,77 milhões de EUR (dos quais 12 518 000 RON, ou aproximadamente 2,7 milhões de EUR, já foram injetados em 2023 ⁽²³⁾ e os restantes 43,07 milhões de EUR serão injetados a partir de 2024; todos os aumentos efetuados e a efetuar expressos em RON) e ii) uma remissão de dívida no montante do empréstimo de emergência com juros no montante total de 49,53 milhões de EUR (conjuntamente, «medidas de auxílio à reestruturação»). O montante referido no ponto i) cobre o défice de caixa da TAROM durante o período de reestruturação, incluindo um montante de 5,99 milhões de EUR para o reembolso das prestações do empréstimo garantido nos termos da primeira decisão sobre a compensação por danos («empréstimo no contexto da COVID-19»). O montante da remissão de dívida consiste no capital do empréstimo de emergência, cerca de 36,7 milhões de EUR, juros capitalizados para o período de maio de 2020 ⁽²⁴⁾ a abril de 2024 e eventuais diferenças cambiais ocorridas durante esse período. As autoridades romenas alegam que, após a remissão do montante correspondente, será cancelada a obrigação da TAROM de reembolsar o empréstimo de emergência e os custos conexos. Em conjunto, as duas medidas de auxílio à reestruturação ascendem a cerca de 95,3 milhões de EUR.
- (19) O financiamento das medidas será assegurado pelo orçamento do Ministério dos Transportes. O auxílio à reestruturação será concedido com base no artigo 20.º do Decreto Governamental n.º 45/1997 relativo à constituição da sociedade comercial «Companhia Nacional dos Transportes Aéreos Romenos — TAROM S.A.», com a redação que lhe foi dada pelo Decreto Governamental de Emergência n.º 113/2021, de 10 de outubro de 2021 («DGE»), nos termos do qual será emitida uma decisão governamental destinada a aprovar o montante e a forma de auxílio estatal, após a adoção de uma decisão da Comissão que autoriza o auxílio à reestruturação a favor da TAROM e em conformidade com essa decisão. As autoridades romenas alegam que, por conseguinte, o DGE

⁽²¹⁾ Decisão C(2020) 6910 final da Comissão, de 2 de outubro de 2020, relativa ao auxílio estatal SA.56810 (2020/N) — Roménia — COVID-19: Aid to TAROM (JO C 94 de 19.3.2021, p. 1) — primeira decisão sobre a compensação por danos; Decisão C(2022) 2934 final da Comissão, de 29 de abril de 2022, relativa ao auxílio estatal SA.63360 (2021/N) — Roménia — COVID-19 — Aid to TAROM — damage compensation II (JO C 378 de 30.9.2022, p. 1) — segunda decisão sobre a compensação por danos.

⁽²²⁾ Também designados na presente decisão por «aumento(s) de capital» ou «injeção(ões) de capital».

⁽²³⁾ Em 29 de novembro de 2023, as autoridades romenas informaram a Comissão de que a TAROM não conseguiria reembolsar uma prestação do empréstimo no contexto da COVID-19 para o qual, na primeira decisão da Comissão sobre a compensação por danos (referida no considerando (16)), tinha sido aprovado um auxílio estatal sob a forma de uma garantia pública e, por conseguinte, solicitaram o parecer dos serviços da Comissão sobre a execução da garantia. Os serviços da Comissão informaram a Roménia de que uma mera execução da garantia, em que o garante reembolsa o credor e os direitos do credor são transferidos para o garante, não constituiria um novo auxílio. No entanto, uma vez que, de acordo com o direito romeno, o proprietário público da TAROM tinha a obrigação de fornecer os meios para reembolsar a prestação sob a forma de um aumento de capital, as autoridades romenas notificaram este aumento de capital como parte do auxílio à reestruturação. O montante total dos aumentos de capital para o reembolso das prestações do empréstimo no contexto da COVID-19 durante o período de reestruturação não excederá 5,99 milhões de EUR, que consistem nos 2,7 milhões de EUR já concedidos em 2023 e num montante de 3,29 milhões de EUR previsto para 2024. As restantes prestações do empréstimo após 2024 serão reembolsadas pela TAROM a partir de recursos próprios.

⁽²⁴⁾ Embora a Comissão tenha aprovado o empréstimo de emergência em 24 de fevereiro de 2020 (ver considerando (11)), as autoridades romenas só concederam o auxílio em 29 de abril de 2020.

contém uma obrigação de suspensão, em conformidade com o artigo 108.º, n.º 3, do TFUE, segundo a qual o auxílio só será concedido à TAROM depois de a Comissão o ter autorizado, sendo a data de concessão do auxílio a data do compromisso das autoridades nacionais de conceder o auxílio, sob reserva de aprovação pela Comissão. A Roménia alegou que a obrigação de suspensão não foi aplicada a cerca de 2,7 milhões de EUR concedidos em várias prestações, em RON, em março de 2023, junho de 2023 e setembro de 2023, para o reembolso das prestações de um empréstimo no contexto da COVID-19.

2.4. Plano de reestruturação inicial da TAROM

- (20) Em 28 de maio de 2021, as autoridades romenas notificaram à Comissão um plano de reestruturação («plano de reestruturação inicial») apoiado por um auxílio à reestruturação no valor de 190,7 milhões de EUR composto por i) uma remissão de dívida de 40,6 milhões de EUR pela Roménia em relação ao empréstimo concedido a título de auxílio de emergência (36,7 milhões de EUR de capital e juros correspondentes), ii) uma injeção de capital de 92,9 milhões de EUR pela Roménia e iii) uma subvenção de 57,2 milhões de EUR.
- (21) O plano de reestruturação inicial abrangia o período de 2021 a 2025. As suas projeções indicavam que a TAROM registaria lucros em 2024, obtendo uma rentabilidade do capital investido («ROCE») de 7,38 % em 2024. Os custos totais de reestruturação previstos para o período inicial de reestruturação de cinco anos ascendiam a 408,5 milhões de EUR.
- (22) O plano de reestruturação inicial incluía o seguinte conjunto de medidas:
- a) Renovação da frota: a introdução progressiva de aeronaves novas e a eliminação progressiva de aeronaves antigas, o que conduziria a uma alteração da frota de 29 aviões em 2020 para 17 aviões em 2024, com uma capacidade globalmente semelhante em termos de lugares-quilómetro disponíveis («LQD») ⁽²⁵⁾ no final da reestruturação;
 - b) Medidas de otimização comercial: otimização das rotas, separação de serviços, maior ênfase nos voos fretados, etc.;
 - c) Medidas de eficiência organizativa: redimensionamento da estrutura central para a adaptar ao nível de atividade atual e futuro, otimização da Divisão Técnica, etc.;
 - d) Medidas de otimização dos custos: redução dos custos de combustível, redução do pessoal, realocação de trabalhadores, etc.
- (23) Nem o acionista minoritário privado da TAROM (Fundo de Investimento Muntenia) nem os credores da TAROM participariam, sob qualquer forma, numa repartição de encargos e não era claro se os acionistas minoritários que não contribuíam para a repartição de encargos teriam de ceder as respetivas ações ao Estado.
- (24) Estavam previstas as seguintes medidas para limitar as distorções da concorrência: a) cessação da exploração de voos para 10 destinos, tanto internacionais como nacionais, e a libertação das faixas horárias correspondentes; b) alienação das participações minoritárias da TAROM nas empresas [...], [...] e [...]; e c) externalização de parte das operações de manutenção e reparação da TAROM (Divisão Técnica) através de uma empresa comum com [...], um fornecedor privado externo. No que diz respeito às medidas comportamentais, as autoridades romenas propuseram que a TAROM se abstinhasse de adquirir participações noutras empresas durante o período de reestruturação inicial, exceto se indispensável para assegurar a sua viabilidade a longo prazo, e de utilizar o auxílio como publicidade ao vender os seus produtos.

⁽²⁵⁾ No setor da aviação civil, um lugar-quilómetro disponível é a unidade de produção fundamental de uma companhia aérea de transporte de passageiros, que mede a capacidade de transporte de passageiros. É calculado multiplicando o número de lugares disponíveis para passageiros pela distância percorrida em quilómetros.

2.5. Razões que levaram ao início do procedimento formal de investigação

- (25) Uma vez que tinha dúvidas quanto à questão de saber se o auxílio à reestruturação notificado seria considerado compatível com o mercado interno nos termos do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do TFUE, tal como interpretado pelas Orientações E&R, a Comissão deu início, em 5 de julho de 2021, a um procedimento formal de investigação pelas seguintes razões: a dimensão da contribuição própria, a repartição de encargos, o regresso à viabilidade e as medidas destinadas a limitar as distorções da concorrência. Além disso, a Comissão manifestou algumas preocupações quanto à adequação do auxílio.

2.5.1. Adequação dos auxílios

- (26) No momento da adoção da decisão de início do procedimento, os instrumentos e montantes de auxílio previstos pareciam ser apropriados para resolver os problemas de solvência e liquidez da TAROM, podendo, por conseguinte, ser considerados adequados; nomeadamente, considerou-se que a subvenção e a remissão de dívida respondiam às necessidades de liquidez da TAROM, ao passo que o aumento de capital visava melhorar a sua solvência ⁽²⁶⁾.
- (27) No entanto, tal como referido na decisão de início do procedimento ⁽²⁷⁾, a concessão de um auxílio à reestruturação sob a forma de uma subvenção (não remunerada) de 40,6 milhões de EUR e de uma remissão de dívida de 57,2 milhões de EUR não permitiria ao Estado, na qualidade de entidade que concede o auxílio, obter quaisquer benefícios com uma reestruturação bem-sucedida, embora se esperasse que, após o termo do período de reestruturação inicial, a TAROM registasse resultados líquidos positivos.

2.5.2. Contribuição própria

- (28) Verificou-se que a alegada contribuição própria da TAROM, no montante de 217,8 milhões de EUR, apresentada pelas autoridades romenas não era real nem efetiva ⁽²⁸⁾. A maior parte da contribuição própria alegada pelas autoridades romenas baseava-se em negociações de um ou mais contratos de locação financeira com potenciais locadores ou bancos. No entanto, sem um compromisso firme de financiamento por parte de um locador ou de um banco, os 150,9 milhões de EUR da locação financeira não podiam ser considerados uma contribuição própria real e efetiva ⁽²⁹⁾. Além disso, nenhum investidor ou mutuante do mercado apoiou firmemente o plano de reestruturação inicial ⁽³⁰⁾. O processo de venda dos ativos da TAROM (aeronaves e participações minoritárias em empresas verticalmente relacionadas), que foi apresentado como outra fonte de financiamento, não tinha sido iniciado e não havia um comprador inicial para as participações minoritárias da TAROM, nem os relatórios de avaliação correspondentes estavam prontos ⁽³¹⁾. Além disso, seria necessário confirmar se a aquisição dos ativos da TAROM pela CNAB seria efetuada em condições que um operador numa economia de mercado teria aceitado, uma vez que a CNAB é uma empresa pública ⁽³²⁾.
- (29) A apreciação preliminar do plano de reestruturação inicial revelou que, no máximo, apenas 25 % dos custos de reestruturação podiam ser considerados como financiados através de uma contribuição própria real, efetiva e isenta de auxílio ⁽³³⁾, quando o ponto 64 das Orientações E&R exigia uma participação própria de, em princípio, pelo menos 50 % desses custos, sem que as autoridades romenas tenham apresentado quaisquer argumentos que demonstrassem dificuldades especiais ou circunstâncias excecionais que justificassem que a proporção da contribuição própria da TAROM fosse inferior a 50 % dos custos de reestruturação.

2.5.3. Repartição de encargos

- (30) As autoridades romenas reconheceram que nem o acionista minoritário privado da TAROM (Fundo de Investimento Muntenia) nem os credores da TAROM participariam, sob qualquer forma, numa repartição de encargos e não era claro se os acionistas minoritários que não contribuíam para a repartição de encargos teriam de ceder as respetivas

⁽²⁶⁾ Ver considerando 50 da decisão de início do procedimento.

⁽²⁷⁾ Ver considerando 49 da decisão de início do procedimento.

⁽²⁸⁾ Ver considerando 52 da decisão de início do procedimento.

⁽²⁹⁾ Ver considerando 52 da decisão de início do procedimento.

⁽³⁰⁾ Ver considerando 52 da decisão de início do procedimento.

⁽³¹⁾ Ver considerandos 53 e 54 da decisão de início do procedimento.

⁽³²⁾ Ver considerando 54 da decisão de início do procedimento.

⁽³³⁾ Ver considerando 57 da decisão de início do procedimento.

ações ao Estado ⁽³⁴⁾. Por conseguinte, a Comissão duvidava que o auxílio cumprisse os critérios estabelecidos nos pontos 65 a 67 das Orientações E&R, segundo os quais os auxílios destinados a cobrir as perdas devem ser concedidos apenas em condições que impliquem uma repartição de encargos adequada por parte dos investidores existentes, o que significará, em princípio, que os acionistas históricos e os credores subordinados devem suportar na íntegra as perdas incorridas antes de qualquer intervenção do Estado.

2.5.4. Restabelecimento da viabilidade a longo prazo e reestruturação num período razoável

- (31) Tal como referido na decisão de início do procedimento ⁽³⁵⁾, o plano de reestruturação inicial continha estimativas baseadas nas previsões de cinco anos do Eurocontrol para a Europa 2020-2024 e, por conseguinte, em hipóteses credíveis relativas aos cenários da campanha de vacinação contra a COVID-19. De acordo com o cenário de base, registar-se-ia um regresso à rentabilidade até 2025. Além disso, os rácios financeiros de 2025 da TAROM [rentabilidade dos ativos («ROA»), ROCE e margem de lucro líquida] estariam em consonância com os rácios financeiros históricos do grupo de empresas comparáveis à TAROM. No entanto, o plano de reestruturação não continha qualquer explicação sobre a razoabilidade do nível de rentabilidade que a TAROM obteria alegadamente em 2025, sendo necessários mais esclarecimentos sobre os testes, as componentes do custo médio ponderado do capital («CMPC») ⁽³⁶⁾ e a seleção do grupo de empresas comparáveis. O nível de rentabilidade esperado afigurava-se otimista, tendo em conta o desempenho histórico da TAROM. Além disso, no cenário pessimista, o regresso à rentabilidade só seria alcançado a partir de 2027, ou seja, fora do período de reestruturação que deveria decorrer até 2025. Por conseguinte, não foi cumprido o requisito do ponto 47 das Orientações E&R, ou seja, o facto de o plano de reestruturação dever restabelecer a viabilidade a longo prazo do beneficiário num prazo razoável, tanto no cenário de base como no cenário pessimista. Em ambos os cenários, as autoridades romenas não forneceram informações suficientes sobre a composição do grupo de empresas comparáveis, nem sobre os valores subjacentes aos dados desse grupo.
- (32) A Comissão tinha, portanto, dúvidas de que o plano de reestruturação inicial tivesse uma duração adequada e conduzisse ao restabelecimento da viabilidade da TAROM no final do período de reestruturação inicial, porquanto não era evidente que a TAROM proporcionaria uma rentabilidade suficiente e seria capaz de permanecer no mercado sem outros auxílios ⁽³⁷⁾.

2.5.5. Existência e eficácia de medidas substanciais para limitar as distorções da concorrência

- (33) Na decisão de início do procedimento ⁽³⁸⁾, a Comissão considerou, a título preliminar, que não tinha sido suficientemente demonstrado que estavam previstas verdadeiras medidas estruturais para limitar as distorções da concorrência. Em primeiro lugar, apenas um número limitado das libertações de faixas horárias propostas dizia respeito a aeroportos potencialmente congestionados, e as autoridades romenas não forneceram as informações necessárias para permitir à Comissão avaliar se os horários de voo propostos para as faixas horárias libertadas corresponderiam efetivamente a condições de elevado congestionamento nos aeroportos. As autoridades romenas propuseram a alienação de participações minoritárias em empresas com atividades acessórias do transporte aéreo, mas os planos de alienação eram vagos, carecendo nomeadamente de relatórios de avaliação dos ativos e de informações sobre a rentabilidade das empresas em causa. A Comissão considerou que as sérias dúvidas que tinha quanto à proporcionalidade do auxílio e à contribuição própria da TAROM tornavam necessário que as receitas das vendas e alienações de ativos baseadas no mercado contribuíssem para reduzir o montante do auxílio à reestruturação, reduzindo simultaneamente os efeitos negativos do auxílio sobre outras transportadoras aéreas. Além disso, apesar da redução considerável do número de aeronaves, a capacidade de voo global da TAROM, expressa em termos de LQD, não se alteraria substancialmente até ao final do plano de reestruturação.
- (34) Por último, as autoridades romenas não propuseram outras medidas comportamentais além da impossibilidade de a TAROM adquirir participações noutras empresas durante o período de reestruturação, exceto se indispensável para assegurar a sua viabilidade a longo prazo, e de utilizar o auxílio como publicidade ao vender os seus produtos.

⁽³⁴⁾ Ver considerando 56 da decisão de início do procedimento.

⁽³⁵⁾ Considerandos 59 a 64 da decisão de início do procedimento.

⁽³⁶⁾ O CMPC consiste no custo médio ponderado do capital, um cálculo do custo do capital de uma empresa em que cada categoria de capital é objeto de uma ponderação proporcional.

⁽³⁷⁾ Ver considerando 64 da decisão de início do procedimento.

⁽³⁸⁾ Considerandos 65 a 72 da decisão de início do procedimento.

- (35) Por conseguinte, a Comissão tinha dúvidas de que, na ausência de medidas estruturais e comportamentais firmes e claras, os efeitos negativos do auxílio sobre a concorrência fossem atenuados de forma satisfatória.

3. OBSERVAÇÕES DA ROMÉLIA

- (36) As autoridades romenas transmitiram, por ofício de 11 de agosto de 2021, as suas observações sobre a decisão de início do procedimento ⁽³⁹⁾.
- (37) No que diz respeito à contribuição própria da TAROM, as autoridades romenas indicaram que, aquando da sua resposta, ainda estavam em curso debates com os locadores de aeronaves e acrescentaram que, paralelamente, tinham sido iniciados debates sobre a possibilidade de a TAROM obter uma facilidade de crédito a empresas no valor de [...] milhões de USD junto de uma empresa de financiamento de aeronaves [...].
- (38) No que diz respeito à venda prevista das participações minoritárias da TAROM em [...], as autoridades romenas apresentaram dois relatórios de avaliação atualizados relativos a [...] e [...], que continham valores inferiores aos considerados no plano de reestruturação inicial e anunciaram a apresentação de um relatório atualizado relativo a [...]. [...].
- (39) No que diz respeito às vendas de aeronaves, as autoridades romenas indicaram que se esperava que dois Boeing 737-300 fossem vendidos até setembro/outubro de 2021 e que sete ATR 42-500 seriam revendidos à ATR durante o quarto trimestre de 2021. A Roménia anunciou igualmente que mais duas aeronaves Boeing 737-300 seriam colocadas à venda antes do final de 2021.
- (40) No que diz respeito às preocupações da Comissão em relação à repartição de encargos, as autoridades romenas indicaram que essas preocupações tinham sido bem compreendidas, mas que a abordagem para as resolver ainda não tinha sido decidida.
- (41) As autoridades romenas indicaram ainda que as preocupações da Comissão quanto ao restabelecimento da viabilidade da TAROM e às medidas destinadas a limitar as distorções da concorrência tinham sido registadas e que, numa fase posterior, seria apresentado à Comissão um plano de atividades atualizado que responderia a essas preocupações. As autoridades romenas forneceram dados sobre o grupo de empresas comparáveis e o calendário de libertação de faixas horárias.
- (42) Por último, no que respeita à aplicação das medidas propostas pela TAROM no plano de reestruturação inicial, as autoridades romenas explicaram que o Conselho de Administração da TAROM tinha aprovado, em 30 de julho de 2021, o início da fase seguinte do programa de reestruturação do pessoal e que tinha sido realizada uma reunião formal com os sindicatos em 3 de agosto de 2021.

4. OBSERVAÇÕES DO TERCEIRO

- (43) Em 4 de outubro de 2021, no decurso do procedimento formal de investigação, a Comissão recebeu observações da Wizz Air.
- (44) A Wizz Air considerou que os seus direitos processuais tinham sido violados devido ao elevado nível de informações ocultadas na decisão de início do procedimento, o que alegadamente impediu a Wizz Air de apresentar observações significativas.
- (45) A Wizz Air concordou com a conclusão da Comissão de que as condições de proporcionalidade do auxílio à reestruturação e de repartição de encargos não estavam preenchidas. Segundo a Wizz Air, a TAROM estava em dificuldade há muitos anos e o plano de reestruturação não resolvia o problema da má gestão. A Wizz Air alegou igualmente que as previsões de tráfego aéreo se baseavam em dados desatualizados e deviam ser revistas em baixa. A Wizz Air considerou que a escolha do grupo de empresas comparáveis à TAROM era inadequada, uma vez que o mesmo era composto principalmente por transportadoras nacionais e algumas companhias aéreas que podiam ter enfrentado dificuldades financeiras durante o período de comparação. Além disso, a Wizz Air considerou que o auxílio não era adequado nem proporcionado, mas alegou que, devido à ocultação significativa de informações financeiras na decisão de início do procedimento, era impossível formular observações mais pormenorizadas.

⁽³⁹⁾ Observações da Roménia de 11 de agosto de 2021.

- (46) A Wizz Air considerou ainda que o auxílio à reestruturação não respeitava a condição de «auxílio único» prevista nas Orientações E&R, uma vez que a TAROM se encontrava num estado de reestruturação constante devido a dificuldades financeiras enfrentadas há mais de 10 anos, desde a concessão do auxílio anterior aprovado pelo Conselho da Concorrência romeno em 2004.
- (47) No que diz respeito às medidas destinadas a limitar as distorções da concorrência, a Wizz Air observou que o plano de reestruturação não incluía uma redução das capacidades nem das atividades, conforme exigido na prática decisória anterior da Comissão em matéria de reestruturação de companhias aéreas. A Wizz Air alegou que a TAROM deveria reduzir as suas atividades pelo menos na mesma proporção, em média, que os concorrentes que não beneficiaram de auxílio. A Wizz Air considerou igualmente que as alienações de faixas horárias deveriam, pelo menos, ser proporcionais à redução da frota da TAROM. A Wizz Air considerou também insuficientes os compromissos comportamentais propostos, tendo em conta o montante significativo do auxílio à reestruturação solicitado pela TAROM. Em especial, a Wizz Air sugeriu que seria adequado impor à TAROM as restrições em matéria de remuneração da direção aplicadas a algumas companhias aéreas no contexto das medidas de recapitalização COVID-19, uma vez que i) a TAROM se encontrava em dificuldades financeiras antes de 31 de dezembro de 2019, ao contrário de outros beneficiários de auxílios à recapitalização COVID-19, e ii) a deterioração da situação financeira da TAROM deveu-se, em parte, a má gestão.
- (48) Por último, a Wizz Air levantou a questão do cumprimento do ponto 44, alínea b), das Orientações E&R, sobre a qual a Comissão não tinha levantado dúvidas na decisão de início do procedimento. A este respeito, a Wizz Air alegou que a TAROM tinha sido progressivamente afastada dos mercados que servira e, por conseguinte, tinha perdido o seu anterior papel na garantia da conectividade essencial da Roménia. A Wizz Air considerou que os serviços da TAROM já estavam a ser reproduzidos por concorrentes, incluindo a Wizz Air, o maior operador nas rotas romenas (com cerca de 40 % da capacidade), bem como a Blue Air, com 13 % do mercado interno e que, por conseguinte, o serviço da TAROM não corresponderia ao de um fornecedor nacional de infraestruturas, como sugerido na decisão de início do procedimento. Segundo a Wizz Air, o mercado interno, no qual a Comissão alega que a TAROM presta um serviço importante, é extremamente pequeno (menos de 10 % do tráfego aéreo total de, para e no interior da Roménia) e a quota da TAROM no mercado interno é de 63 %, o que representa apenas 6,3 % da capacidade total do mercado romeno (ou seja, nacional e internacional), pelo que os serviços da TAROM no mercado interno não são importantes. A Wizz Air considera que, tendo em conta o número limitado de rotas nacionais exclusivas da TAROM, o montante do auxílio à reestruturação seria desproporcionado em relação ao objetivo de preservação dessas rotas, pelo que a Comissão deveria verificar se, em vez disso, não podiam ser aplicadas obrigações de serviço público nessas rotas. Por último, a Wizz Air alegou que, em julho de 2021, mais de 3 000 aviões estavam imobilizados na UE e que, caso a TAROM saísse do mercado, uma capacidade excedentária significativa resultaria certamente, num curto espaço de tempo, em novas entradas nas rotas da TAROM num ambiente de mercado pós-COVID-19 caracterizado por uma menor procura e por restrições de viagem residuais.
- (49) A Wizz Air alegou igualmente que não existiam provas de que a TAROM tivesse esgotado as opções de mercado para obter financiamento antes de solicitar o auxílio ao Estado romeno e que esse financiamento estava disponível no mercado para outras companhias aéreas. Além disso, a Wizz Air alegou que o facto de os credores não disponibilizarem financiamento à TAROM demonstrava que não acreditavam na viabilidade da empresa, uma vez que, caso contrário, não teriam corrido o risco de liquidação da mesma, que seria o cenário provável se não obtivesse financiamento.

5. OBSERVAÇÕES DA ROMÉNIA SOBRE AS OBSERVAÇÕES DO TERCEIRO

- (50) Em resposta às observações da Wizz Air recebidas em 12 de outubro de 2021, as autoridades romenas apresentaram, em 12 de novembro de 2021, as seguintes observações:
- a) No que diz respeito à alegada violação dos direitos processuais da Wizz Air, as autoridades romenas alegaram que apenas foram ocultados segredos comerciais, que a Comissão era obrigada a proteger, uma vez que estava vinculada pelo sigilo profissional;
- b) As autoridades romenas concordaram com as conclusões preliminares expostas pela Comissão na decisão de início do procedimento relativamente ao contributo do auxílio para o desenvolvimento de uma atividade económica, à prevenção de dificuldades sociais ou à existência de uma falha de mercado, bem como com o facto de o auxílio se afigurar adequado para resolver os problemas de solvência e liquidez da TAROM;

- c) No que diz respeito às questões relacionadas com a confiança dos investidores numa economia de mercado, a TAROM envidou esforços significativos para garantir o apoio dos investidores ao financiamento da renovação da frota e já recebeu algumas propostas de financiamento;
- d) O conjunto de companhias aéreas de comparação selecionado pela TAROM para efeitos de avaliação comparativa era adequado tendo em conta os valores subjacentes aos dados do grupo de empresas comparáveis;
- e) No que diz respeito à adequação do auxílio, as autoridades romenas esclareceram que este seria concedido, numa proporção de cerca de 50 %, através de um aumento do capital social e, para efeitos de balanço, de uma subvenção direta e remissão de dívida (do auxílio de emergência, sob a forma de um empréstimo reembolsável e dos juros correspondentes). As autoridades romenas alegaram que a subvenção e a remissão de dívida responderiam às necessidades de liquidez da TAROM no início do período de reestruturação, ao passo que o aumento de capital melhoraria a sua solvência. De acordo com as autoridades romenas, outros instrumentos (como garantias ou empréstimos) ou montantes comprometeriam os objetivos de reestruturação ou implicariam um custo financeiro insuportável, prejudicando a viabilidade a longo prazo da TAROM;
- f) No que diz respeito à proporcionalidade do auxílio, as autoridades romenas propuseram que, a fim de dar resposta às preocupações em matéria de repartição de encargos, os acionistas minoritários tivessem de contribuir para essa repartição ou, em alternativa, ceder as suas ações ao Estado e que a locação financeira fosse aceite como contribuição própria, uma vez que é um sinal de confiança dos mercados financeiros no regresso à viabilidade da companhia aérea;
- g) No que diz respeito ao critério do «auxílio único», as autoridades romenas confirmaram que a TAROM não tinha recebido qualquer auxílio de emergência, auxílio à reestruturação, auxílio temporário à reestruturação ou qualquer auxílio não notificado nos 10 anos anteriores à notificação do auxílio à reestruturação, tendo o último auxílio à reestruturação recebido pela TAROM sido aprovado pelo Conselho da Concorrência romeno antes da adesão da Roménia à União, abrangendo o período de reestruturação de 2002-2005;
- h) No que diz respeito às medidas que limitam a distorção da concorrência, as autoridades romenas indicaram que a TAROM tinha decidido aplicar outras medidas, tais como:
 - 1) Cessar a exploração de voos para cinco destinos adicionais nos aeroportos com os níveis mais elevados de congestionamento, que representavam 13,2 % do número total de voos no plano de atividades inicialmente apresentado, o que resultaria na cessação efetiva das operações da TAROM em 56 % dos seus destinos altamente congestionados até ao final de 2022. As autoridades romenas indicaram que tal reduziria o número de destinos da TAROM para 25, o que corresponderia a uma redução de 54 % nas atividades internacionais e a uma redução de 42 % nas atividades nacionais em comparação com 2019 e constituiria uma redução adicional de 10 % no número de voos do plano de voos anteriormente proposto (em comparação com a base de referência de 2019, ou seja, -27,6 % em vez de -17,8 %);
 - 2) Reduzir o número de aeronaves para 15 (em vez das 17 previstas no plano de reestruturação inicial) e antecipar para 2023 (em vez de 2024) o momento em que a frota começaria a operar na sua composição a longo prazo;
 - 3) Em consequência das alterações adicionais descritas nos pontos 1 e 2, o número total de LQD também diminuiria [...] % em comparação com a base de referência de 2019.

6. PLANO DE REESTRUTURAÇÃO ATUALIZADO

- (51) Em 19 de abril de 2024, as autoridades romenas apresentaram à Comissão um plano de reestruturação atualizado com data de 18 de abril de 2024⁽⁴⁰⁾ («plano de reestruturação atualizado»), tendo posteriormente fornecido informações adicionais que também fazem parte desse plano.
- (52) O plano de reestruturação atualizado identifica os pontos fracos que causaram as dificuldades da TAROM (tal como descrito nos considerandos 15 a 17), descreve o cenário contrafactual em que a TAROM não receberia o auxílio (ver secção 6.1) e estabelece um conjunto abrangente de medidas que a TAROM aplicará para resolver as suas dificuldades e tornar-se viável a longo prazo (secção 6.2).

⁽⁴⁰⁾ O plano de reestruturação atualizado de 18 de abril de 2024 substituiu versões provisórias anteriores do plano de reestruturação apresentado pelas autoridades romenas.

6.1. Cenário alternativo sem o auxílio

- (53) A Roménia alega que, em dezembro de 2023, a TAROM tinha dívidas vencidas no montante de cerca de [...] milhões de EUR e que a sua liquidez disponível estava limitada a [...] milhões de EUR. A Roménia alega que, face ao diferimento sucessivo de determinadas dívidas, existe uma impaciência crescente entre os principais credores da TAROM. De acordo com as informações apresentadas pela Roménia, a TAROM tem, em especial, taxas de locação não pagas a três locadores de aeronaves, bem como uma dívida significativa para com a CNAB, a empresa de assistência no aeroporto OTP. Esta última dívida é garantida por hipotecas sobre imóveis pertencentes à TAROM, por duas aeronaves ATR 72-500, por hipotecas sobre participações da TAROM em [...], [...], bem como por uma hipoteca sobre os valores a receber da futura venda da faixa horária [...] (ver considerando 119). Uma vez que todos os ativos da TAROM com um determinado valor foram vendidos para financiar o custo da reestruturação (ver considerandos 60 e 77) ou foram dados em garantia ao abrigo de acordos de financiamento em curso, como o empréstimo de emergência e o empréstimo no contexto da COVID-19 garantido nos termos da primeira decisão sobre a compensação por danos (ver considerandos 17 e 54), ou sobre dívida existente, a companhia aérea não dispõe de canais de financiamento alternativos a curto prazo.
- (54) As autoridades romenas explicam que, sem o auxílio à reestruturação, a TAROM esgotaria rapidamente a sua liquidez e não conseguiria manter as operações diárias. Se a companhia aérea começasse a reembolsar parte da sua dívida em 2024, o seu fluxo de caixa seria negativo. Devido à falta de financiamento, as medidas de reestruturação previstas não poderiam ser executadas, o que afetaria ainda mais as receitas da TAROM. Além disso, o auxílio de emergência, para o qual a TAROM deu parte das suas aeronaves como garantia, venceria e teria de ser reembolsado, o que resultaria na execução da caução. A TAROM também não conseguiria pagar as taxas de locação das aeronaves existentes, que seriam imobilizadas.
- (55) As autoridades romenas explicam que os credores com dívidas há muito vencidas iniciariam ações de execução e, se não recebessem o pagamento correspondente, poderiam solicitar que a TAROM fosse submetida a um processo de insolvência. Se entrasse em situação de insolvência (o que é muito provável, à luz da situação da TAROM tanto em termos de solvência como de liquidez), a licença de exploração da TAROM seria retirada, o que significaria que os seus aviões (na medida em que ainda não tivessem sido apreendidos e/ou imobilizados através de ações de execução individuais, conforme referido nos considerandos 53 e 54) seriam imobilizados e a empresa teria de cessar a sua atividade. Nos termos do artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 1008/2008 ⁽⁴¹⁾ do Parlamento Europeu e do Conselho, nenhuma empresa estabelecida na União pode transportar passageiros em voos comerciais sem uma licença de exploração. Em conformidade com o artigo 9.º, n.º 1, do referido regulamento, a autoridade de licenciamento deve suspender ou retirar a licença de uma transportadora aérea caso deixe de estar convencida de que a mesma se encontra em condições de satisfazer as suas obrigações efetivas e potenciais por um período de 12 meses. A autoridade competente pode emitir uma licença temporária apenas se existirem perspectivas realistas de uma recuperação financeira satisfatória nesse lapso de tempo. Segundo as autoridades romenas, tendo em conta o sobre-endividamento da TAROM e a sua falta de liquidez, essas perspectivas só existiriam se as medidas notificadas fossem concedidas. Caso contrário, a licença de exploração da TAROM teria de ser suspensa ou revogada, o que implicaria a imobilização imediata de todas as aeronaves da TAROM. Além disso, o artigo 9.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1008/2008 estabelece que, sempre que existam indicações claras da existência de problemas financeiros ou tenha sido instaurado um processo de insolvência ou afim contra uma companhia aérea licenciada da União, a autoridade de licenciamento deve, sem demora, proceder a uma avaliação aprofundada da situação financeira dessa companhia aérea e, em função dos resultados obtidos, reexaminar o estatuto da licença de exploração no prazo de três meses. As consequências que, segundo as autoridades romenas, a cessação da atividade da TAROM teria no mercado romeno do transporte aéreo são descritas na secção 6.6.
- (56) De acordo com as autoridades romenas, mesmo que a TAROM conseguisse sobreviver em 2024, o que não era um dado adquirido, a sua atividade não seria sustentável sem o auxílio à reestruturação. Tal deve-se ao facto de, na ausência do auxílio, a TAROM não conseguir executar a renovação da frota como previsto e, por conseguinte, ter de continuar a operar com a sua combinação ineficiente de aeronaves antigas, que constitui uma das principais razões para as dificuldades que enfrenta atualmente. Além disso, uma parte da frota seria imobilizada devido ao não pagamento de taxas de locação ou à execução de ativos dados em garantia (ver considerandos 53 e 54). Acresce que a falta de financiamento impediria a execução de outras partes das medidas de reestruturação, o que perpetuaria os problemas subjacentes às dificuldades da TAROM e teria um impacto negativo adicional nas suas operações.

⁽⁴¹⁾ Regulamento (CE) n.º 1008/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de setembro de 2008, relativo a regras comuns de exploração dos serviços aéreos na Comunidade (JO L 293 de 31.10.2008, p. 3).

- (57) A Roménia alega que a TAROM não tem outras possibilidades de obter financiamento suficiente para se manter em atividade nos próximos três anos. Tal como referido no considerando 53, a TAROM não dispõe de ativos que lhe permitam obter financiamento a curto prazo e continua a ter um capital próprio negativo em 2024 (ver considerando 88). Está em curso uma redução limitada das atividades sob a forma de vendas de participações, mas tal constitui um processo moroso que não proporcionaria receitas suficientes para evitar um pedido de insolvência. O mesmo se aplica à venda da faixa horária [...], que é [...] (como explicado no considerando 119). A TAROM conseguiu obter uma locação financeira para a entrega de um Boeing 737-8 MAX no valor de [...] milhões de EUR, excluindo juros; [...].

6.2. Medidas de reestruturação

- (58) O período de reestruturação estabelecido no plano de reestruturação atualizado estende-se de janeiro de 2021 a dezembro de 2026. O plano de reestruturação atualizado baseia-se em vários pilares fundamentais, que incluem a renovação da frota, um plano de rotas otimizado e várias medidas de eficiência operacional que foram ou serão aplicadas durante o período de reestruturação.

6.2.1. Renovação da frota

- (59) A remodelação da frota visa a utilização de aeronaves adequadas às necessidades da TAROM e a redução dos custos (de manutenção, locação, combustível, etc.). De uma frota de 29 aeronaves de sete tipos diferentes⁽⁴²⁾ em 2021, a frota da TAROM será reduzida para 14 aeronaves de apenas quatro tipos diferentes⁽⁴³⁾ até 2025. O número de aeronaves permanecerá depois em 14, pelo menos até ao final do período de reestruturação.
- (60) Em dezembro de 2023, a frota da TAROM era composta por 12 aviões a jato e 6 ATR. Os esforços de renovação da frota estão em curso e deverão estar concluídos até [...]. Em 2022, a TAROM vendeu as quatro aeronaves Boeing 737-300, juntamente com um motor Boeing 737-300, por um total de [...] EUR. Em 2023, a TAROM vendeu as sete aeronaves ATR 42-500 por [...] EUR. No total, as receitas das aeronaves vendidas em 2022 e 2023 ascenderam a cerca de [...] milhões de EUR. O processo de venda das quatro aeronaves Airbus 318 já teve início e, em janeiro de 2024, tinham sido recebidas [...] propostas preliminares. Em 7 de março de 2024, as autoridades romenas informaram a Comissão de que a TAROM tinha selecionado [...] como comprador no processo de venda, com uma proposta no montante de [...] milhões de USD (cerca de [...] milhões de EUR) para as quatro aeronaves Airbus 318; [...]. Em 1 de abril de 2024, foi assinada uma carta de intenções entre a TAROM e o potencial comprador. As quatro aeronaves Boeing 737-700 deixarão gradualmente de estar em serviço, sendo todas vendidas, a título indicativo, em [...].
- (61) A eliminação progressiva das aeronaves será acompanhada da introdução progressiva de quatro novos Boeing 737-8 MAX, que deverão entrar na frota da TAROM em [...], um dos quais ao abrigo de um contrato de locação financeira e três ao abrigo de contratos de locação operacional, que foram objeto de negociações [...]. Até à data, foi celebrado o contrato de locação financeira para um Boeing 737-8 MAX (ver considerando 57) e foi celebrado um contrato de locação operacional para um Boeing 737-8 MAX em [...] com [...] como locador e a TAROM como locatário. Assim, o principal efeito económico da renovação da frota será visível em [...], enquanto o crescimento continuará a ser mais modesto em 2024, devido à continuação das operações com aeronaves mais antigas.
- (62) A frota da TAROM será mais racionalizada e uniforme, o que permitirá à empresa dispor de uma estrutura de preços mais competitiva e funcionar de forma mais eficiente, com poupanças decorrentes de uma frota moderna e harmonizada. Para além da redução dos custos de exploração, espera-se que tal permita alcançar uma frota mais uniforme, que conduzirá a novos ganhos de eficiência; oferecer melhores serviços com aeronaves modernas, em consonância com a procura dos clientes; e racionalizar a frota através de uma redução significativa do número de aeronaves.

6.2.2. Otimização comercial

- (63) O plano de reestruturação atualizado prevê medidas relativas: a) à otimização das rotas (ver considerando 64); b) às receitas acessórias (ver considerando 65); e c) ao encerramento de agências e às ações de *marketing* e comunicação (ver considerandos 66 e 67).

⁽⁴²⁾ A frota de 29 aeronaves era composta por: quatro Boeing 737-300, quatro Boeing 737-700, quatro Boeing 737-800, quatro Airbus 318, quatro ATR 72-600, dois ATR 72-500, sete ATR 42-500.

⁽⁴³⁾ A frota de 14 aeronaves deverá ser composta por: quatro Boeing 737-MAX 8, quatro ATR 72-600, dois ATR 72-500, quatro Boeing 737-800.

Otimização do plano de rotas

- (64) A TAROM procedeu a uma análise aprofundada das suas rotas existentes, a fim de determinar o seu desempenho, tendo em conta a evolução da procura na sequência da pandemia de COVID-19, e de definir e aplicar medidas de eficiência operacional. Consequentemente, a TAROM está a racionalizar as suas atividades através do encerramento de uma série de rotas e da redução da frequência nas rotas existentes. Embora nenhuma das rotas a manter fosse rentável ao nível C3 em 2019, cada uma delas tornar-se-á rentável a esse nível até 2029 e 23 rotas serão já rentáveis ao nível C2 no final do período de reestruturação, em 2026. Cada rota remanescente, com exceção das rotas de/para [...], deverá ser explorada [...]. Este facto, a par da reestruturação da frota, deverá aumentar a taxa de ocupação da TAROM de cerca de [...] % em 2019 para cerca de [...] % no final do período de reestruturação e acima de [...] % após esse período (ver considerando 101 e quadro 5). Os valores reais relativos a 2022 mostram uma taxa de ocupação de [...] %. Com efeito, as autoridades romenas alegam que, embora a TAROM não tenha (ainda) atingido os níveis de taxa de ocupação dos seus concorrentes (que normalmente se situam entre 80 % e 90 % consoante a companhia aérea; ver também a figura 2 no considerando 217), foi a única das cinco principais companhias aéreas ativas no mercado romeno (Wizz Air, Ryanair, Lufthansa, Air France-KLM, TAROM) que conseguiu aumentar a sua taxa de ocupação em 2022 em comparação com 2019.

Receitas acessórias

- (65) A TAROM pretende gerar receitas acessórias a partir de várias fontes. Os serviços oferecidos com custos suplementares incluiriam [...]. As autoridades romenas alegam que as receitas acessórias são estimadas em cerca de [...] % das receitas totais a longo prazo. A TAROM alega que se trata de uma estimativa prudente quando comparada com os valores de referência do setor relativos às companhias aéreas tradicionais (4,5 %, em média, alcançados nos últimos anos) e ainda mais no caso das CBC (que teriam gerado cerca de 12,5 % das receitas a partir desses serviços acessórios, ou mesmo 31,1 % no caso da Ryanair em 2019). De acordo com as autoridades romenas, os serviços acessórios começaram a gerar receitas lentamente no final de 2021 e aumentaram em 2022. As autoridades romenas alegam que [...]. Consequentemente, com base em dados preliminares (não auditados) relativos a 2023, as receitas dos serviços acessórios aumentaram aproximadamente [...] vezes entre 2022 e 2023 e, em 2023, ascenderam a cerca de [...] milhões de EUR, ou seja, aproximadamente [...] % do total das receitas.

Encerramento de agências e ações de marketing e comunicação

- (66) Uma vez que o custo das agências de bilhética internas continuou a ser elevado em comparação com o contributo das mesmas para as receitas e vendas da TAROM — que diminuiu continuamente, descendo para apenas [...] % em 2023 — a TAROM decidiu reestruturar a sua rede de bilhética. O plano de reestruturação atualizado prevê o encerramento de várias agências localizadas na Roménia, enquanto as restantes passariam a ser agências regionais que assumiriam as atividades das outras agências na região. Além disso, apenas duas agências internacionais de bilhética continuariam a operar, em Bruxelas e em Quixinau, enquanto as restantes 12 agências internacionais seriam encerradas. As autoridades romenas informam a Comissão de que 12 agências nacionais e 12 agências internacionais foram encerradas com êxito, mantendo-se apenas quatro agências nacionais e duas agências internacionais ainda em funcionamento. Previa-se que, com vendas semelhantes às de 2019, o encerramento das agências nacionais gerasse poupanças de cerca de [...] EUR por ano. Com base nos dados reais de 2022, as autoridades romenas alegam que essas estimativas foram largamente ultrapassadas, tendo sido geradas poupanças de cerca de [...] milhões de EUR em 2022. Previa-se que, com vendas mais ou menos constantes em comparação com 2019, o encerramento das agências internacionais gerasse poupanças de cerca de [...] milhões de EUR por ano.
- (67) Além disso, o processo de reestruturação será acompanhado de ações de *marketing* apoiadas pela utilização de ferramentas digitais e por uma estratégia de comunicação melhorada.

6.2.3. Eficiência organizativa

- (68) No âmbito das medidas de eficiência organizativa, a TAROM está a proceder a uma reestruturação do pessoal. O número de trabalhadores foi reduzido de 1 765 em julho de 2020 para 1 154 em dezembro de 2023, em parte com base num programa de licenças voluntárias, e estão a ser introduzidas melhorias organizativas. O número de efetivos visado antes da aplicação das medidas de externalização é de 1 316 trabalhadores. A TAROM começou a preencher vagas e está a envidar esforços para alcançar esta meta. Espera-se que tal conduza a poupanças salariais de aproximadamente [...] milhões de EUR por ano ⁽⁴⁴⁾.
- (69) A fim de melhorar ainda mais a sua posição em termos de custos, a TAROM tenciona reorganizar a sua Divisão Técnica e desenvolver uma nova estratégia de manutenção, reparação e revisão («MRR»), que poderá incluir a externalização de operações de MRR. No entanto, após vários testes infrutíferos, a TAROM continua a procurar um parceiro adequado para essa externalização. Embora a TAROM prossiga ativamente melhorias internas na Divisão Técnica e na sua investigação, bem como negociações para alcançar a externalização da MRR, os efeitos dessas medidas em termos de custos não foram incluídos nas projeções do plano de reestruturação atualizado.

6.2.4. Otimização dos custos

Redução dos custos de combustível

- (70) A TAROM procura reduzir o consumo de combustível através de uma série de medidas, incluindo [...]. Tal deverá conduzir a poupanças de aproximadamente [...] % em 2024 e [...] % a partir de 2025. Esperam-se mais poupanças decorrentes da utilização das aeronaves Boeing 737-8 MAX, que consomem menos combustível. Estimam-se poupanças acumuladas de cerca de [...] milhões de EUR até 2029, e os benefícios serão tidos em conta nas projeções financeiras a partir de 2025. Globalmente, até 2025, as novas aeronaves proporcionarão uma redução total do consumo de combustível de aproximadamente [...] %, e um melhor sistema de gestão do combustível resultará numa redução adicional do consumo de combustível de cerca de [...] %, o que, em conjunto, equivalerá a uma poupança de [...] milhões de EUR em 2025. [...].

Redução dos custos de movimentação

- (71) Segundo a Roménia, o aeroporto OTP está a executar um programa de modernização e automatização, que teve início em outubro de 2023 e deverá estar concluído em agosto de 2024. Embora se preveja que esta medida tenha um impacto positivo nos custos internos de movimentação, o processo continua fora do controlo da TAROM. Por conseguinte, as autoridades romenas adotaram uma abordagem prudente e não incluíram as poupanças relacionadas com este processo de modernização nas projeções do plano de reestruturação atualizado.

Relocalização de trabalhadores e arrendamento do edifício da sede

- (72) O arrendamento do edifício da sede da TAROM, situado perto do aeroporto OTP de Bucareste, e a relocalização de trabalhadores para um edifício de escritórios arrendado deverão gerar receitas líquidas e fluxos de caixa de aproximadamente [...] a [...] milhões de EUR por ano, a partir de 2025.

6.3. Financiamento do plano de reestruturação

6.3.1. Custos de reestruturação

- (73) As autoridades romenas alegam que o custo total da reestruturação da TAROM ascende a 172,96 milhões de EUR. O principal elemento de custo das medidas de reestruturação é a renovação da frota, com [...] milhões de EUR. Além disso, a TAROM prevê um fluxo de caixa negativo de cerca de 43 milhões de EUR durante o período de reestruturação. Outros custos de reestruturação dizem respeito, nomeadamente, às indemnizações por despedimento de pessoal, ao encerramento de agências de bilhética, aos custos de comunicação e *marketing*, à relocalização de trabalhadores e aos serviços de consultoria. O custo da reestruturação será financiado, em parte, por auxílios estatais no montante de 95,3 milhões de EUR e, em parte, por uma contribuição própria da TAROM, no montante de 77,66 milhões de EUR (ver considerando 75 a 79).

⁽⁴⁴⁾ Página 129 do plano de reestruturação atualizado.

6.3.2. Fontes de financiamento das medidas de reestruturação

(a) Financiamento público

- (74) O Estado romeno apoiaria a reestruturação da TAROM com um auxílio à reestruturação de cerca de 95,3 milhões de EUR (ver considerando 18).

(b) Contribuição própria

- (75) As autoridades romenas alegam que as fontes da contribuição própria da TAROM para os custos das medidas de reestruturação deverão consistir na locação financeira acordada para um novo avião Boeing 737-8 MAX e na venda de aeronaves.

Locação financeira

- (76) As autoridades romenas alegam que, em [...], a TAROM celebrou um contrato de locação financeira de uma aeronave Boeing 737-8 MAX com um locador privado [...]. A duração da locação é de [...] anos e o valor global ascende a [...] milhões de EUR em capital e a mais [...] milhões de EUR em juros, o que perfaz um total de [...] milhões de EUR a pagar pela TAROM ao locador. As autoridades romenas consideram que a contribuição própria imputável à locação financeira ascende a cerca de [...] milhões de USD (aproximadamente [...] milhões de EUR), o que corresponde ao capital, excluindo juros, a pagar ao abrigo do contrato de locação.

Venda de aeronaves

- (77) Tal como referido no considerando 60, as aeronaves da TAROM a vender incluem quatro Boeing 737-300, quatro Boeing 737-700, quatro Airbus 318 e sete ATR 42-500. As quatro aeronaves Boeing 737-300 foram vendidas a [...] e um motor Boeing 737-300 a [...] em 2022 por um total de [...] milhões de EUR. As sete aeronaves ATR 42-500 foram vendidas a [...] com base num contrato assinado em maio de 2023, com um preço de venda de [...] milhões de EUR. O comprador dos quatro Airbus 318 foi selecionado, tendo a proposta vencedora o valor de [...] milhões de USD (cerca de [...] milhões de EUR) (ver considerando 60). A venda das restantes aeronaves está em curso, mas ainda não foi efetuada a seleção do(s) comprador(es) para os quatro Boeing 737-700 ([...] milhões de EUR em receitas esperadas). Todas as vendas foram realizadas através de processos de concurso, após avaliações especializadas das aeronaves.
- (78) Tendo em conta o que precede, as autoridades romenas apresentaram um montante de [...] milhões de EUR de contribuição própria da TAROM proveniente da venda de aeronaves, correspondente às receitas das vendas de aeronaves já concluídas.

Total da contribuição própria

- (79) As autoridades romenas consideram que, com base nos valores acima referidos para a venda e locação financeira de aeronaves, a contribuição própria da TAROM ascende a 77,66 milhões de EUR, o que equivale a 44,9 % dos custos totais de reestruturação de 172,96 milhões de EUR.

(c) Outras fontes de receitas previstas

- (80) De acordo com as autoridades romenas, a TAROM pode conseguir outras receitas durante o período de reestruturação (venda de participações existentes ou externalização de MRR, conforme referido nos considerandos 124 e 125), outras vendas de aeronaves (quatro Airbus 318 e quatro Boeing 737-700; ver considerando 77) e a venda da faixa horária [...] (ver considerando 119), o que contribuirá igualmente para as suas finanças. No entanto, não foram aprovadas propostas vinculativas para essas vendas, pelo que as eventuais receitas ainda não são certas e, por conseguinte, não foram apresentadas pela Roménia como contribuição própria da TAROM.

6.3.3. Repartição de encargos

- (81) As autoridades romenas alegam que, embora não seja certo que os acionistas minoritários⁽⁴⁵⁾ participem no aumento do capital social de 43,07 milhões de EUR a realizar no âmbito do auxílio à reestruturação, esse aumento diluiria a sua participação, que passaria dos atuais 2,75 % para cerca de [...] % (além de que o Ministério dos Transportes deterá um capital social de cerca de 98,5 % após o aumento do capital social). Tal corresponderia a uma redução de 46 % da participação dos acionistas minoritários na TAROM. Segundo as autoridades romenas, este facto assegurará que os acionistas minoritários contribuam para a absorção das perdas e não colham os benefícios do auxílio à reestruturação.
- (82) O aumento do capital social será precedido de uma redução do capital social de [...] mil milhões de RON (aproximadamente [...] milhões de EUR), ao passo que o capital social atual é de aproximadamente 2,26 mil milhões de RON (cerca de 454,65 milhões de EUR). As autoridades romenas explicam que, uma vez que as perdas acumuladas da TAROM em 31 de dezembro de 2022 ascendiam a 4,16 mil milhões de RON, a redução do capital social de [...] milhões de RON não resultará numa absorção total das perdas. Além disso, as autoridades romenas alegam que, nos termos do direito romeno, as empresas são obrigadas a manter um capital social mínimo (o capital social mínimo para as sociedades por ações, que se aplica à TAROM, é de 90 000 RON). Por conseguinte, uma redução do capital social para absorver integralmente as perdas não é materialmente viável para a TAROM.
- (83) No entanto, de acordo com as autoridades romenas, o aumento do capital social que se seguirá à redução do capital social assegurará uma repartição adequada dos encargos dos acionistas (ver considerando 81).
- (84) Além disso, no caso da TAROM, o Estado, enquanto principal acionista, tem supervisionado as decisões estratégicas e comerciais da TAROM. A atividade da empresa também não foi financiada com dívida subordinada ou financiamentos híbridos (absorção de perdas) suscetíveis de ser objeto de remissões parciais de dívida, em conformidade com os requisitos de repartição de encargos das Orientações E&R.
- (85) No que diz respeito aos credores da TAROM, esta não conseguiu obter quaisquer anulações de dívidas, tendo, no entanto, obtido um diferimento da dívida junto de dois dos seus principais credores, [...] e [...], bem como um diferimento de pagamentos a vários outros fornecedores. Além disso, todos os locadores da TAROM [...] aceitaram não exercer o seu direito de recuperar as aeronaves locadas nos casos em que a TAROM não conseguia pagar determinadas prestações de locação.

6.4. Projeções financeiras

- (86) As autoridades romenas apresentaram projeções financeiras tanto num cenário de base como num cenário pessimista («de retrocesso»).
- (87) Dado que a venda da faixa horária [...] e as receitas da mesma são incertas (ver considerando 119), a TAROM apresentou projeções financeiras tanto no cenário de base como no cenário de retrocesso, introduzindo em cada cenário uma variante que inclui as receitas esperadas da venda da faixa horária [...] e outra variante que exclui essas receitas e tem em conta, em vez disso, as receitas da locação dessa faixa horária. O cenário de base, na variante que inclui a venda da faixa horária no aeroporto [...], é influenciado em [...] pelas receitas provenientes da venda dessa faixa horária⁽⁴⁶⁾. Tendo em conta a incerteza quanto à venda, a Comissão terá em conta ambas as variantes na sua avaliação tanto do cenário de base como do cenário de retrocesso, ou seja, tanto do cenário com a venda da faixa horária como do cenário com locação, e não venda, da faixa horária.

⁽⁴⁵⁾ As empresas públicas CNAB e Romatsa RA, e a empresa privada Fundo de Investimento Muntenia; ver considerando (8).

⁽⁴⁶⁾ A venda da faixa horária [...] deverá ter lugar durante [...] por um preço de [...] milhões de USD, definido nas projeções financeiras da TAROM. A totalidade das receitas da venda, caso esta venha a ocorrer como previsto, é contabilizada como «outros resultados correntes» nas contas de ganhos e perdas projetadas da TAROM em [...]. Uma vez que a faixa horária não consta do balanço da TAROM, a totalidade das receitas será reconhecida como rendimento e, por conseguinte, terá um impacto positivo na posição de capital próprio da TAROM logo que [...]. No entanto, as autoridades romenas explicam que a TAROM só receberá o pagamento durante [...], sendo o mesmo refletido na demonstração provisória dos fluxos de caixa da TAROM para o exercício de [...].

- (88) Os quadros seguintes apresentam uma panorâmica das projeções financeiras no cenário de base:

Quadro 1

Indicadores financeiros selecionados — Cenário de base, incluindo a venda da faixa horária [...] ⁽⁴⁷⁾

[...]

[1] ROA = Net results/Total assets	[4] Adjusted EBITDA Margin = EBITDA excl. Income from Grants/ Operating revenues
[2] ROCE = EBIT/ Capital employed	[5] EBIT Margin = EBIT/ Operating revenues
[3] ROE = Net result/ Equity	[6] Capital employed = Total equity + Non-current liabilities

Fonte: plano de reestruturação atualizado da TAROM.

Quadro 2

Indicadores financeiros selecionados — Cenário de base, excluindo a venda da faixa horária [...] ⁽⁴⁸⁾

[...]

[1] ROA = Net results/Total assets	[4] Adjusted EBITDA Margin = EBITDA excl. Income from Grants/ Operating revenues
[2] ROCE = EBIT/ Capital employed	[5] EBIT Margin = EBIT/ Operating revenues
[3] ROE = Net result/ Equity	[6] Capital employed = Total equity + Non-current liabilities

Fonte: plano de reestruturação atualizado da TAROM.

- (89) As autoridades romenas explicam que as projeções financeiras no cenário de base têm em conta uma evolução atenuada do mercado, em consonância com as previsões de tráfego do Eurocontrol publicadas em outubro de 2023 ⁽⁴⁸⁾.
- (90) O mecanismo utilizado no modelo para estimar o número de passageiros baseia-se numa abordagem ascendente, tendo em conta a quota de mercado da TAROM em cada rota e tendo por base a atual capacidade e frequência dos voos, bem como a evolução histórica dos passageiros, as mudanças percecionadas na procura e a concorrência na rota. Os valores baseiam-se numa série de parâmetros fixos e variáveis derivados dos valores históricos da TAROM, incluindo as variações desde 2020 desencadeadas pela pandemia de COVID-19, as perspetivas futuras e o impacto das medidas de eficiência, se for caso disso. Esse impacto é expresso em percentagem das poupanças com reflexo na rentabilidade de cada rota. Os valores representam uma média anual.
- (91) Tal como ilustrado na figura 1 e indicado no quadro 3 para 2024 e 2025, as projeções para o número de passageiros estão abaixo das curvas de base e inferior do Eurocontrol relativas à recuperação e permanecem muito abaixo da curva de base até ao final do período de reestruturação e mais além. Além disso, a Roménia indicou que a TAROM realizou uma avaliação da razoabilidade dos resultados, revendo a taxa de ocupação para cada rota e ajustando,

⁽⁴⁷⁾ A abreviatura «e» significa «estimado» e a abreviatura «f» significa «previsto».

⁽⁴⁸⁾ Plano de reestruturação atualizado, p. 21: «EUROCONTROL: Seven-Year Forecast Update 2023-2029», outubro de 2023. A Comissão observa que o Eurocontrol publicou uma previsão revista em fevereiro de 2024. O Eurocontrol indica que «apesar de um verão forte em 2023, o número de voos europeus apresentou volumes inferiores ao previsto desde novembro de 2023 — com disparidades locais entre os Estados orientais e ocidentais. Além disso, as previsões económicas para 2024 foram revistas em baixa a nível europeu. Consequentemente, as previsões de voo foram revistas ligeiramente em baixa até 2027. A nível da CEAC, é provável que o número de voos atinja 10,6 milhões em 2024, o que reflete um crescimento de 4,9 % ($\pm 2,3$ pontos percentuais) em relação a 2023 e representa 96 % dos níveis de 2019. Prevê-se que esta tendência se mantenha, com um aumento para 10,9 milhões (99 %) em 2025 e para 11,2 milhões (101 %) até 2026. Numa base mensal, a nível da CEAC, é provável que o número de voos atinja os níveis de 2019 durante o verão de 2025. Para além de 2025, prevê-se que o crescimento dos voos atinja, em média, 2,0 % por ano ($\pm 1,4$ pontos percentuais), com um aumento para mais de 12 milhões de voos em 2030. Estas previsões estão sujeitas a várias incertezas, tais como acontecimentos geopolíticos, choques económicos e os atuais desafios no setor da aviação, pelo que se aconselha vivamente os utilizadores a terem em conta, nos seus planos, o intervalo entre valores mínimos e máximos previstos». No que diz respeito à Roménia, as previsões de fevereiro de 2024 do Eurocontrol comparam-se do seguinte modo com as respetivas previsões (cenário de base) de outubro de 2023 (2019 = 100): 10/23 2024 = 113 contra 02/24 = 110 (cenário de base da TAROM = 97); 10/23 2025 = 116 contra 02/24 = 114 (cenário de base da TAROM = 110); 10/23 2026 = 119 contra 02/24 = 118 (cenário de base da TAROM = 114).

sempre que adequado, o número de passageiros transportados («PAX») (por exemplo, reduzindo-o nos casos em que a capacidade disponível na rota não permitiu responder ao crescimento do PAX). Por último, o resultado total (soma dos passageiros em todas as rotas) foi comparado com as curvas de recuperação estimadas com base nas taxas de crescimento do Eurocontrol.

Figura 1

Cenários para a recuperação (específica da Roménia) da procura de transporte aéreo de passageiros (índice 2019 = 100)

[...]

Fonte: plano de reestruturação atualizado da TAROM.

Quadro 3

Número de passageiros vs. curvas do Eurocontrol baseadas na recuperação, apenas para rotas a explorar de acordo com o plano de reestruturação atualizado (em milhões de PAX)

[...]

Fonte: plano de reestruturação atualizado da TAROM.

- (92) As projeções de receitas baseiam-se na modelização dos dados relativos aos passageiros descrita nos considerando 90 e 91. Como se pode ver no quadro 1, as receitas de exploração da TAROM no cenário de base (incluindo a venda da faixa horária [...]) deverão aumentar gradualmente nos próximos anos, excedendo os níveis anteriores à COVID-19 em 2024 e atingindo [...] milhões de EUR em 2026, no final do período de reestruturação.
- (93) No que diz respeito aos pressupostos relativos à fixação de preços e às receitas médias esperadas provenientes dos passageiros, as autoridades romenas explicam que a TAROM desenvolveu uma estratégia comercial explícita que se traduz em ações claras e significativas para a fixação de preços e a gestão das receitas, pelo que, para cada rota específica, a TAROM dispõe agora de uma estratégia que se coaduna com os seus objetivos comerciais gerais em termos de planeamento da frota e da capacidade, posicionamento no mercado e ofertas competitivas. Neste contexto, as autoridades romenas explicam que a TAROM utiliza novos instrumentos e sistemas para poder reagir rapidamente ao comportamento do mercado e conhecer as estratégias de fixação de preços dos concorrentes de referência em cada rota, com vista a manter a ênfase na estrutura tarifária e nos preços a cada nível de tarifas.
- (94) As autoridades romenas indicam igualmente que, no âmbito da sua nova estratégia comercial, [...].
- (95) Neste contexto, as autoridades romenas explicam que, através do novo sistema de gestão das receitas, a TAROM [...]. Além disso, as autoridades romenas alegam que a TAROM irá [...].
- (96) Para além da adoção deste [...], as autoridades romenas indicam que [...]. As autoridades romenas explicam que [...], como se pode ver no quadro 4.

Quadro 4

Evolução das receitas médias provenientes dos passageiros (2019-2026) ⁽⁴⁹⁾

[...]

Fonte: plano de reestruturação atualizado da TAROM.

- (97) Por último, as autoridades romenas alegam que a TAROM tenciona aumentar as expectativas dos passageiros em termos de serviços e flexibilidade e [...], o que gerará receitas acessórias adicionais.

⁽⁴⁹⁾ «Yq» refere-se à sobretaxa de combustível aplicada pelas companhias aéreas a alguns dos seus preços de bilhetes (consoante as rotas).

- (98) A este respeito, as autoridades romenas explicam que a receita média esperada dos serviços acessórios varia entre [...] EUR e [...] EUR por passageiro (nas rotas nacionais) e deverá atingir [...] EUR por passageiro (nas rotas internacionais, prevendo-se que [...] gere [...] a [...] EUR por passageiro). As autoridades romenas indicam que, nas suas projeções de receitas, adotaram uma posição prudente no que diz respeito às receitas globais esperadas dos serviços acessórios, uma vez que — tendo em conta o desempenho passado — a TAROM ainda não está em condições de atingir os mesmos níveis de receitas que as companhias aéreas tradicionais relativamente a esses serviços. Por conseguinte, as receitas esperadas são fixadas num máximo de [...] % das receitas totais, enquanto as transportadoras tradicionais no mercado obtiveram, em média, 4,5 % com produtos e/ou serviços acessórios nos últimos anos e as transportadoras de baixo custo geraram dessa forma cerca de 12,5 % das suas receitas, tendo a Ryanair atingido 31,1 % em 2019.
- (99) As autoridades romenas alegam que o aumento constante das receitas e dos resultados líquidos representa a continuação de uma evolução que já tinha começado em 2018 e 2019, quando a TAROM conseguiu aumentar significativamente o seu número de passageiros, de 2,41 milhões em 2017 para 3,13 milhões em 2019, e que só foi travada em 2020 pelo impacto da pandemia de COVID-19.
- (100) A TAROM procedeu a uma análise aprofundada das suas rotas, das suas frequências e dos tipos de aeronaves que utilizava, a fim de otimizar a rentabilidade da sua rede. Juntamente com as medidas de eficiência operacional previstas no plano de reestruturação atualizado, [...].
- (101) Os elementos de custo mais significativos para uma companhia aérea são as suas aeronaves. A TAROM procedeu a uma reestruturação profunda da sua frota, que consistiu em: i) eliminar as aeronaves mais antigas da frota, que geravam os custos de manutenção e de combustível mais elevados; ii) harmonizar os tipos de aeronaves operadas para reduzir ainda mais os custos técnicos (aeronaves e tripulações); iii) utilizar a aeronave mais adequada em cada rota, com base em ensaios exaustivos; iv) otimizar as frequências para cada rota com base no tipo de aeronave e na taxa de ocupação. Estas medidas estão a ter um impacto positivo nas atividades da TAROM, tal como demonstrado pelo crescimento constante da taxa de ocupação da companhia aérea nos últimos cinco anos. Com efeito, a taxa de ocupação aumentou de [...] % em 2019 para [...] % em 2023, prevendo-se que continue a crescer após o período de reestruturação, como se pode ver no quadro 5 (os níveis mais baixos previstos em 2025-2026 devem-se à execução da reestruturação da frota). As estimativas do quadro 5 dizem apenas respeito às rotas regulares e não incluem os voos fretados.

Quadro 5

Taxa de ocupação anual prevista nas rotas regulares (2023-2029)

[...]

Fonte: plano de reestruturação atualizado da TAROM (a = valores reais e f = valores previstos).

- (102) A TAROM aplicou igualmente um vasto programa de otimização dos custos, incluindo o encerramento de agências de bilhética, a realocação da sua sede, a reorganização do pessoal, etc. (ver secções 6.2.3 e 6.2.4).
- (103) Tal como indicado nos considerandos 86 e 87, a fim de ter em conta uma possível evolução desfavorável do mercado, as autoridades romenas apresentaram projeções comerciais para a TAROM num cenário de «retrocesso». Uma vez que as receitas da TAROM resultam principalmente da exploração de voos regulares de passageiros, uma menor evolução do mercado que conduzir a uma diminuição do número de passageiros seria o fator com maior impacto nas projeções comerciais. Além disso, as autoridades romenas alegam que o combustível representa um elemento de custo muito significativo para as companhias aéreas e que os preços dos combustíveis registaram flutuações nos últimos anos. Por conseguinte, o cenário de retrocesso tem em conta estas duas sensibilidades.

- (104) A fim de ter em conta uma potencial evolução negativa do mercado, o cenário de retrocesso pressupõe que os principais parâmetros que influenciam os lucros da TAROM, nomeadamente o número de passageiros e os preços dos combustíveis, evoluirão abaixo das expectativas. Em especial, no cenário de retrocesso, as autoridades romenas pressupõem um aumento dos preços dos combustíveis de [...] % em relação ao cenário de base e uma diminuição do «PAX» de 2 % relativamente ao cenário de base, a partir de 2024 (uma vez que os valores reais são conhecidos até 2023). No que diz respeito ao número de passageiros, as estimativas no cenário de retrocesso permanecem muito abaixo da curva inferior de recuperação do Eurocontrol durante todo o período de reestruturação, ultrapassando-a apenas ligeiramente, pela primeira vez, em 2027 ⁽⁵⁰⁾. A Roménia alega que os números reais relativos a 2022 demonstram que as previsões de passageiros da TAROM para os voos internacionais e nacionais foram excedidas em 8,35 % e 6,86 %, respetivamente. Embora os valores reais de 2023 tenham sido inferiores às estimativas da TAROM, a Roménia alega que tal se deve, em grande medida, aos acontecimentos no Médio Oriente, que afetaram as rotas para Telavive, Amã e Cairo, e a uma percentagem considerável de voos fretados, [...].
- (105) Os quadros seguintes apresentam uma panorâmica das projeções financeiras no cenário de retrocesso e têm em conta o facto de a venda da faixa horária [...] ser incerta (ver considerando 119); ou seja, o quadro 6 inclui o impacto da venda da faixa horária [...], ao contrário do quadro 7.

Quadro 6

Indicadores financeiros selecionados — Cenário de retrocesso, incluindo a venda da faixa horária [...]

[...]

Fonte: plano de reestruturação atualizado da TAROM.

Quadro 7

Indicadores financeiros selecionados — Cenário de retrocesso, excluindo a venda da faixa horária [...]

[...]

Fonte: plano de reestruturação atualizado da TAROM.

- (106) Como indicado nos quadros 6 e 7, as receitas de exploração da TAROM no cenário de base recuperaram significativamente em 2022 e terão regressado quase aos níveis anteriores à COVID-19 em 2023, devendo atingir [...] milhões de EUR em 2025 e [...] milhões de EUR no final do período de reestruturação, em 2026, mas, no cenário de retrocesso, as receitas continuam a ser ligeiramente inferiores, atingindo [...] milhões de EUR em 2026 (ou [...] milhões de EUR se for considerada a locação e não a venda da faixa horária [...]).
- (107) As autoridades romenas alegam ainda que tanto o cenário de base como o cenário de retrocesso preveem que os EBITDA da TAROM passem a ser positivos em 2023.
- (108) Por conseguinte, tendo por base os pressupostos de tráfego mais pessimistas no cenário de retrocesso, as receitas da TAROM aumentarão menos, ao passo que o aumento pressuposto dos preços dos combustíveis em comparação com o cenário de base agravará os custos da empresa. Tal conduz a receitas de [...] milhões de EUR no final do período de reestruturação, em comparação com [...] milhões de EUR no cenário de base (incluindo a venda da faixa horária [...]). O aumento pressuposto dos preços dos combustíveis no cenário de retrocesso contribuirá, tal como a diminuição das receitas (mas em menor medida, tendo em conta a diminuição pressuposta do nível das operações de voo), para um nível de EBITDA inferior (de [...] milhões de EUR) no cenário de retrocesso (incluindo a venda da faixa horária [...]) em comparação com o cenário de base ([...] milhões de EUR).

⁽⁵⁰⁾ A Comissão assinala que as observações das autoridades romenas continuam a ser válidas e aplicáveis quando são tidos em conta os dados revistos das previsões do Eurocontrol de fevereiro de 2024. Ver, a este respeito, a nota de rodapé 48.

- (109) Neste contexto, as autoridades romenas explicam que o rendimento líquido da TAROM deverá tornar-se positivo em 2024 no cenário de base ([...] milhões de EUR) e, de acordo com as previsões mais baixas de evolução do mercado, deverá tornar-se positivo um ano mais tarde (2025) no cenário de retrocesso ([...] milhões de EUR, excluindo a venda da faixa horária [...], que deverá ter lugar em [...]). Note-se que os dados relativos a [...] incluem igualmente as receitas geradas pela venda de aeronaves prevista para esse ano (ver considerando 60 e 61), sem as quais o rendimento líquido desse ano não seria positivo no cenário de retrocesso. Nesta base, as autoridades romenas alegam que o rendimento líquido deverá aumentar, até ao final do período de reestruturação, para [...] milhões de EUR no cenário de base e [...] milhões de EUR no cenário de retrocesso (ou [...] EUR se for considerada a locação e não a venda da faixa horária [...]), e que o rendimento líquido em 2026 não é afetado por qualquer venda de ativos, quer sejam aeronaves ou faixas horárias.
- (110) No cenário de base, a margem de rendimento líquido sobre as vendas da TAROM aumentaria gradualmente no final do período de reestruturação, prevendo-se um nível de [...] % até 2026, como indicado no quadro 8. O ano de [...] inclui o impacto da venda de ativos. As autoridades romenas alegam que esse nível deverá corresponder, ou ser ligeiramente superior, ao rácio alcançado pelo grupo selecionado de empresas comparáveis à TAROM ⁽⁵¹⁾ antes da pandemia de COVID-19 (valores médios) e deverá ser alcançado através das medidas de reestruturação tomadas.

Quadro 8

Margem de lucro líquida sobre as vendas (a partir do cenário de base do plano de reestruturação atualizado)

[...]

Fonte: plano de reestruturação atualizado da TAROM.

- (111) As autoridades romenas alegam que, no final do período de reestruturação, o capital próprio da TAROM deverá ser positivo tanto no cenário de base ([...] milhões de EUR em 2026) como no cenário de retrocesso, com ou sem a venda da faixa horária [...]. Prevê-se que a venda da faixa horária [...] tenha lugar em [...] e contribua com cerca de [...] milhões de EUR para a posição de capital próprio da TAROM. As autoridades romenas indicam ainda que, mesmo que não fosse vendida, a faixa horária [...] seria locada e, por conseguinte, geraria receitas, o que compensaria em parte o rendimento não obtido com a venda, contribuindo assim para a posição de capital próprio positiva no final do período de reestruturação no cenário de base e no cenário de retrocesso. Como se pode ver no quadro 6, no cenário de retrocesso, se a faixa horária [...] for vendida, a posição de capital próprio da TAROM deverá tornar-se positiva no final do período de reestruturação, com um capital próprio total de [...] milhões de EUR. As autoridades romenas alegam que, mesmo que a faixa horária seja locada, a posição de capital próprio da TAROM deverá tornar-se positiva no final do período de reestruturação, com um capital próprio total de [...] milhões de EUR no cenário de retrocesso.
- (112) A ROCE analisa o rendimento das atividades de exploração que utilizam os ativos que foram financiados pelo capital de dívida e pelo capital próprio investido na empresa. As autoridades romenas alegam que, no cenário de base, com um rácio ROCE projetado de [...] % no final do período de reestruturação, a TAROM deverá alcançar um resultado em consonância com a média do grupo selecionado de empresas comparáveis ⁽⁵²⁾, de 12 % em 2019, ou seja, o último ano completo antes da pandemia de COVID-19. Indicam ainda que a ROCE da TAROM no final de 2026 resulta dos seus planos para aumentar estruturalmente a sua rentabilidade (através de reduções de custos e de medidas de reestruturação, incluindo a nível das receitas), juntamente com uma diminuição do nível de capital investido, em resultado da utilização de instrumentos de locação financeira. As autoridades romenas explicam que a descida do nível de capital investido é influenciada também pelo facto de a TAROM deixar de ser proprietária de um número significativo de aeronaves (passando a deter apenas dois ATR 72-500), o que significa que não incorrerá em despesas de capital importantes nesse contexto.

⁽⁵¹⁾ O grupo de empresas comparáveis é composto pelos principais concorrentes da TAROM nas suas rotas mais movimentadas [Amsterdão (AMS), Paris (CDG) e Frankfurt (FRA)]: Air France e KLM SA combinadas, e Deutsche Lufthansa AG, easyJet plc, Ryanair Holdings plc, SAS AB, Wizz Air Holdings Plc, Jet2 plc e KLM Royal Dutch Airlines isoladamente.

⁽⁵²⁾ Ver a composição do grupo de empresas comparáveis na nota de rodapé 51.

- (113) As autoridades romenas alegam que o nível de rentabilidade projetado e a ROCE daí resultante deverão assegurar a viabilidade a longo prazo da TAROM. Além disso, alegam que, no cenário de base, a ROCE esperada da TAROM será superior ao seu CMPC ⁽⁵³⁾ (de [...] %, tal como calculado no final de junho de 2023 ⁽⁵⁴⁾) e que, como tal, a TAROM deverá criar valor para os seus acionistas e outros fornecedores de capital. As autoridades romenas alegam que esta conclusão é ainda mais válida na conjuntura recente (pelo menos no primeiro trimestre de 2024), em que se verifica uma tendência de descida das taxas de juro.
- (114) No que diz respeito ao rácio dívida líquida/EBITDA, as autoridades romenas alegam que este deverá melhorar, para um nível de recomendação de investimento muito inferior a três, até ao final do período de reestruturação (como indicado no quadro 9), essencialmente em resultado do nível mais elevado dos EBITDA projetados, que deverá aumentar de aproximadamente [...] milhões de EUR em 2023 para [...] milhões de EUR até ao final do período de reestruturação (ou mais de [...] milhões de EUR no cenário de retrocesso).

Quadro 9

Rácio dívida líquida/EBITDA (a partir do cenário de base do plano de reestruturação atualizado)

[...]

- (115) Uma vez que, de acordo com o cenário de base, 2025 deverá ser o primeiro ano com lucros e fluxos de caixa consistentes, os rácios de cobertura dos juros calculados no plano de reestruturação atualizado, que medem a capacidade da TAROM para assegurar o serviço da dívida, são positivos, mas bastante baixos, especialmente em relação às empresas comparáveis ⁽⁵⁵⁾ à TAROM (como indicado no quadro 10).

Quadro 10

Rácio EBITDA/juros (a partir do cenário de base do plano de reestruturação atualizado)

[...]

- (116) As autoridades romenas reconhecem que o rácio referido no considerando 115 é bastante modesto, mas sublinham que o mesmo deverá ser alcançado num período relativamente curto de três anos até ao final do período de reestruturação. Alegam ainda que deverão existir diferenças em relação aos rácios alcançados por grandes companhias aéreas, como a Ryanair, a Wizz Air ou a Lufthansa, uma vez que essas companhias aéreas de muito maior dimensão beneficiam de maiores economias de escala e prosseguem uma redução mais agressiva das

⁽⁵³⁾ A TAROM forneceu informações sobre o cálculo, as estimativas e as fontes do CMPC no seu último plano de atividades. Para estimar o seu CMPC, a TAROM utilizou a fórmula-padrão do CMPC: $CMPC = [(K_e * (1 - \text{endividamento})) + [K_d * \text{endividamento}]]$, em que K_e é o custo do capital próprio (estimado em 13,3 %) e K_d é o custo da dívida (estimado em 6,0 %).

Para estimar o custo do capital próprio, a TAROM baseou-se na fórmula-padrão do CAPM, $K_e = ((1 + R_f) * (1 + CRP) - 1) + (\text{beta do capital próprio} * EMRP)$, em que R_f é a taxa sem risco, CRP é o prémio de risco-país, o beta do capital próprio é uma medida da volatilidade de um ativo em comparação com o mercado e $EMRP$ é o prémio de risco de mercado esperado. Os pressupostos da TAROM são os seguintes: R_f de 2,4 % (igual à das obrigações de dívida pública alemãs a 10 anos); CRP de 3,6 % (derivado das notações a longo prazo em moeda estrangeira da S&P e da análise dos diferenciais de obrigações em euros); beta do capital próprio de 1,11 (obtido com base no beta dos ativos e no endividamento medianos das empresas do grupo de empresas comparáveis para o setor da TAROM); $EMRP$ de 6,5 % [derivado da diferença histórica entre a rentabilidade dos títulos de risco, calculada a partir de um índice bolsista, e a rentabilidade dos investimentos no mercado de capitais (quase) sem risco].

Para estimar o custo da dívida, a TAROM utilizou a fórmula-padrão: $= [(1 + CRP) * (1 + R_f) - 1 + CS] * (1 - T)$, em que CS é o diferencial de crédito e T é a taxa marginal de tributação de 16 %. As autoridades romenas calcularam o diferencial de crédito de 1 % como a diferença entre as taxas das obrigações em euros para empresas do mesmo setor que a TAROM e as obrigações de dívida pública alemãs com prazos de vencimento semelhantes.

⁽⁵⁴⁾ Tendo em conta que as taxas de juro aplicáveis têm vindo a diminuir de forma lenta, mas segura, desde outubro de 2023, a Comissão regista a abordagem prudente das autoridades romenas de manter o CMPC a partir de outubro de 2023, em vez de adotar uma versão revista que poderia, legitimamente, ser inferior.

⁽⁵⁵⁾ Ver a composição do grupo de empresas comparáveis na nota de rodapé 48.

despesas de exploração, a par de simplificações da frota e da rede. Por último, as autoridades romenas argumentam que, de acordo com peritos no domínio da aviação, os níveis globais de dívida no setor dos transportes aéreos permanecerão elevados ao longo de vários anos e que, consequentemente, deverão existir diferenças entre os rácios de 2019 e 2026 nas atuais condições de mercado, na sequência de uma pandemia grave e de vários desafios macroeconómicos ⁽⁵⁶⁾.

6.5. Medidas destinadas a limitar as distorções da concorrência

- (117) As autoridades romenas apresentaram medidas estruturais e comportamentais destinadas a limitar as distorções da concorrência geradas pelo auxílio à reestruturação.

6.5.1. Medidas estruturais

Redução da dimensão e da capacidade

- (118) O período de reestruturação da TAROM teve início em janeiro de 2021. Embora as medidas propostas pela Roménia para limitar as distorções da concorrência devam, em princípio, ser avaliadas em função da situação concorrencial prevalecente em 2020, uma comparação dessa natureza com a rede de rotas e os LQD da TAROM em 2020 proporcionaria uma imagem muito distorcida. Tal deve-se ao facto de, em resultado das medidas restritivas tomadas em 2020 pelos governos de todo o mundo para prevenir a propagação da pandemia de COVID-19, as companhias aéreas terem sido forçadas a imobilizar a maior parte, senão a totalidade, dos seus aviões durante vários meses, devido ao encerramento de centenas de rotas no espaço aéreo europeu e mundial. Mesmo após junho de 2020, quando as medidas restritivas foram parcial e temporariamente flexibilizadas na Roménia e noutros países, muitas rotas, especialmente a nível internacional, continuaram sujeitas a restrições ou proibições de voo e os clientes continuaram a evitar viagens devido à incerteza quanto à evolução da pandemia e das regras aplicáveis. Por conseguinte, a comparação em termos de LQD, rotas e frequências é efetuada com base em valores de 2019, que não são afetados pela distorção resultante da pandemia de COVID-19.
- (119) As autoridades romenas alegam que a TAROM encerrará, no total, 14 rotas ⁽⁵⁷⁾ em comparação com a sua rede de 41 rotas pré-COVID-19. Treze dessas rotas já foram encerradas e mais uma — entre o aeroporto [...], que é um dos aeroportos mais congestionados, e o aeroporto OTP — será encerrada em resultado da locação da faixa horária [...] a um terceiro a partir de [...], devendo a faixa horária ser vendida após essa data. Em 2023, foi lançado um processo de concurso ao abrigo das regras aplicáveis do Reino Unido e um potencial comprador apresentou uma proposta provisória de aproximadamente [...] milhões de EUR para a faixa horária (que, em 17 de março de 2023, foi avaliada pela empresa de consultoria [...] em cerca de [...] milhões de EUR). No entanto, o potencial comprador retirou-se das negociações e o processo de concurso prossegue. A TAROM recebeu [...] propostas com avaliações de cerca de [...] milhões de EUR, existindo proponentes interessados em adquirir a faixa horária a partir da época de inverno de 2025. [...]. As autoridades romenas garantiram à Comissão que a TAROM venderá a faixa horária no aeroporto [...] por volta de [...], mas o mais tardar no final do período de reestruturação.
- (120) Em resultado do encerramento das rotas, a TAROM operará em 27 rotas, em vez de 41, em comparação com 2019, o que representa uma redução de 34 % no número de rotas. Em 2019, as 14 rotas a encerrar representavam [...] % do volume de negócios da TAROM (com um volume de negócios de 50,23 milhões de EUR em 2019) e [...] % do número total de voos regulares. [...] ⁽⁵⁸⁾ [...] ⁽⁵⁹⁾ [...]. Oito dessas rotas dizem respeito a aeroportos congestionados

⁽⁵⁶⁾ Em apoio da sua avaliação, as autoridades romenas referem que um executivo da McKinsey declarou, em 2021, que os rácios de alavancagem não deverão regressar aos níveis de 2019 antes de 2030 e mencionam que o diretor executivo e o responsável pelas práticas mundiais da aviação na Alton Aviation Consultancy terão indicado que o endividamento acrescido das companhias aéreas deverá representar um encargo substancial num futuro próximo.

⁽⁵⁷⁾ A saber: i) na primeira ronda de encerramentos de rotas: oito rotas de/para o aeroporto OTP: Alicante; Erevã; Hamburgo; Larnaca; Sibiu; Estocolmo; Tiblíssi; Valência; ii) na segunda ronda de encerramentos de rotas: seis rotas no total, distribuídas do seguinte modo: quatro rotas adicionais de/para o aeroporto OTP: Barcelona, Munique, Viena e Londres (a partir de outubro de 2024, ver também o considerando (118)) e duas rotas que não envolvem o aeroporto OTP: Clui-Iassi e Iassi-Timişoara.

⁽⁵⁸⁾ Clui-Iassi e três rotas de/para o aeroporto OTP: Sibiu, Tiblíssi e Viena.

⁽⁵⁹⁾ Ver a nota de rodapé 19.

de nível 3 e uma a um aeroporto congestionado de nível 2 ⁽⁶⁰⁾, existindo concorrentes a operar nos nove aeroportos. A Roménia compromete-se a garantir que nenhuma das rotas encerradas será reaberta, e que não serão abertas novas rotas, durante o período de reestruturação. Assim, o número de rotas exploradas pela TAROM durante o período de reestruturação, na sequência de todos os encerramentos de rotas previstos no plano de reestruturação atualizado, não será superior a 27.

- (121) Além disso, em 19 das 27 rotas que serão mantidas, a TAROM reduzirá o número de voos em comparação com o nível de 2019; essas reduções variarão consideravelmente em função do destino e situar-se-ão entre 6 % e 76 % para os voos nacionais em comparação com 2019. No que diz respeito às rotas nacionais, as reduções de frequências situar-se-ão entre 6 % e 15 % ⁽⁶¹⁾, exceto para uma rota, em que a redução ascenderá a 76 % ⁽⁶²⁾. Numa rota nacional, a frequência aumentará ⁽⁶³⁾. Em média, a TAROM espera reduzir em 16 % o seu número de voos nas rotas nacionais entre 2019 e 2026 ([...]). Nas rotas internacionais, a redução dos voos situar-se-á entre 9 % e 40 % em relação ao nível de 2019. Em média, a TAROM espera reduzir em 34,7 % o seu número de voos nas rotas internacionais entre 2019 e 2026 (incluindo também rotas encerradas). Tal representa uma redução de 28 % no número total de voos regulares (redução de 27 % incluindo os voos fretados) em 2026, em comparação com os níveis de 2019. As autoridades romenas afirmam que, em 2022, existia concorrência em todas as rotas abrangidas pelas reduções de frequências, com exceção de uma (Satu Mare), o que, segundo as autoridades romenas, permitirá que os concorrentes da TAROM aumentem as suas frequências. Nove das rotas com reduções de frequências dizem respeito a aeroportos congestionados.
- (122) Além disso, a TAROM reduzirá gradualmente a sua frota, eliminando progressivamente aeronaves existentes das 29 aeronaves operadas em 2020 e 2021 para atingir um nível constante de 14 aeronaves a partir de 2025 (ver também os considerandos 59 a 61). Isto significa que, no final do período de reestruturação, a TAROM operará apenas com cerca de metade da sua frota de 2019. A Roménia compromete-se a assegurar que, até ao final de 2024, a frota da TAROM não exceda 18 aeronaves e que, a partir do final de 2025 e até ao final do período de reestruturação, a frota seja composta, no máximo, por 14 aeronaves.
- (123) Embora, a partir de 2025, a TAROM opere apenas com cerca de metade da frota de que dispunha em 2019, a redução da capacidade medida em termos de LQD é inferior à redução da frota, já que várias aeronaves mais pequenas serão substituídas por aeronaves de maior dimensão. A métrica «LQD» mede a oferta e, como tal, representa um indicador da capacidade de uma companhia aérea, por oposição ao número de passageiros (PAX), que representa uma medida da procura. A redução dos LQD resulta da redução da frota, do encerramento de rotas e de reduções de frequências e implica uma diminuição da presença da companhia aérea no mercado. Os LQD da TAROM em 2019 nas rotas rentáveis ao nível C1 eram de [...] e os LQD projetados em 2026 para as rotas rentáveis ao nível C1 são de [...], o que significa uma redução nas rotas rentáveis ao nível C1 de [...] % em 2026 em comparação com 2019. O total de LQD da TAROM em 2019 foi de [...] e o seu total previsto para 2026 é de [...], o que representa uma redução total de [...] % nesse período. As autoridades romenas alegam que as reduções descritas serão mantidas como uma redução mínima ao longo de todo o período de reestruturação, ao passo que, em alguns anos, a redução em relação a 2019 será ainda mais acentuada.

Cessões

- (124) A TAROM tenciona vender as suas participações em três entidades — [...] ⁽⁶⁴⁾. As autoridades romenas forneceram dados que indicam que [...] e [...] foram rentáveis em todos os anos desde 2018, com exceção de 2020, um ano afetado de forma muito negativa pela pandemia de COVID-19. Com base nos relatórios de avaliação fornecidos pelas autoridades romenas, a participação da TAROM em [...] foi avaliada em [...] milhões de EUR e a sua participação em [...] foi avaliada em [...] milhões de EUR. No que diz respeito a [...]. As autoridades romenas asseguraram que a TAROM venderá as suas participações em [...] e [...], o mais tardar até ao final do período de reestruturação, em 2026.

⁽⁶⁰⁾ Aeroportos congestionados de nível 3: Alicante; Hamburgo; Estocolmo; Valência; Barcelona; Londres; Munique; Viena. Aeroporto congestionado de nível 2: Larnaca.

⁽⁶¹⁾ [...].

⁽⁶²⁾ [...].

⁽⁶³⁾ [...].

⁽⁶⁴⁾ Para mais pormenores sobre as participações da TAROM nestas empresas e o seu perfil, ver considerando (8).

- (125) A TAROM também estudou formas de externalizar os seus serviços de MRR (Divisão Técnica), ou parte dos mesmos, mas os debates com potenciais parceiros que poderiam assumir a responsabilidade pelos serviços de MRR da TAROM ou participar numa empresa comum não foram bem sucedidas e não permitiram alcançar um acordo final. Dado que os planos de externalização dos serviços de MRR são incertos, apesar da determinação da TAROM em prosseguir esta linha de ação, o seu impacto não está incluído no plano de atividades.

6.5.2. Medidas comportamentais

- (126) As autoridades romenas comprometeram-se ainda a assegurar que a TAROM se abstenha de:

- a) adquirir ações em qualquer empresa durante o período de reestruturação, exceto se indispensável para assegurar a sua viabilidade a longo prazo e sob reserva de aprovação da Comissão; e
- b) divulgar o apoio estatal como uma vantagem concorrencial quando comercializar os seus produtos e serviços.

6.6. Efeitos da saída da TAROM do mercado

- (127) A Roménia alegou que a saída da TAROM do mercado teria um efeito negativo significativo na conectividade na Roménia e afetaria as centenas de milhares de passageiros que, em todas as rotas, dependem da rede da TAROM para as suas viagens, afetando principalmente as 10 rotas atualmente exploradas exclusivamente pela TAROM ⁽⁶⁵⁾. Em especial, a Roménia considera que exemplos anteriores de mercados em que a TAROM cessou as suas atividades mostram que é pouco provável que outras transportadoras assumam algumas rotas, uma vez que muitas rotas descontinuadas ainda não são exploradas atualmente: das 25 rotas encerradas pela TAROM nos últimos três anos, nove (36 %) não são atualmente exploradas por nenhuma outra companhia aérea e três (12 %) são exploradas por CBC com destino a aeroportos secundários distantes ⁽⁶⁶⁾. A maioria dessas rotas não era explorada, mesmo em condições normais de mercado, antes da pandemia de COVID-19. Por exemplo, as rotas recentemente encerradas com destino a Tíblissi e Erevã continuaram a não ser servidas e não são atualmente exploradas a partir da Roménia por nenhuma transportadora. Além disso, nenhuma das rotas nacionais recentemente encerradas pela TAROM ⁽⁶⁷⁾ está atualmente a ser explorada. A Roménia alega que o mesmo se verificaria provavelmente se a TAROM saísse do mercado nas suas rotas com destino a Beirute e ao Cairo. A Roménia alega que, de um modo geral, os concorrentes teriam a intenção de servir os principais destinos da TAROM, mas não as rotas que considerassem menos atrativas (por várias razões, incluindo uma menor procura; falta de aeronaves ligeiras adequadas; preferência por ligações ponto a ponto, por oposição ao modelo radial gerido pela TAROM; modelo empresarial baseado na conectividade; preferência por aeroportos secundários mais baratos, etc.).

- (128) A Roménia alega que o modelo empresarial da TAROM se baseia num sistema radial, cuja principal característica é o facto de ligar a sua própria plataforma a grandes plataformas regionais ou europeias e, assim, permitir aos passageiros o acesso a rotas não servidas pelo seu aeroporto de proximidade. Além disso, permite à TAROM explorar determinadas rotas de baixa densidade, que podem não ser rentáveis como ligações ponto a ponto, mas que contribuem para o seu modelo radial. A Roménia alega que, em caso de falência da TAROM, o modelo não seria provavelmente reproduzido pelos concorrentes, que exploram principalmente rotas ponto a ponto, ligando aeroportos secundários, com base nas taxas aeroportuárias mais baixas e em faixas horárias muitas vezes menos convenientes, mas mais baratas, para passageiros em ligação ou em viagens de negócios, ou transportam passageiros para as suas próprias plataformas. Segundo a Roménia, a primeira situação aplica-se, em especial, aos dois principais concorrentes da TAROM no mercado romeno, a Wizz Air e a Ryanair (ver considerando 10). O novo operador, a HiSky, funciona também como CBC, utilizando frequentemente faixas horárias do meio do dia,

⁽⁶⁵⁾ De acordo com as observações das autoridades romenas de 29 de março de 2024, essas 10 rotas são as seguintes: i) quatro rotas internacionais do aeroporto OTP para o Cairo, Sófia, Amã e Beirute; ii) a rota internacional do aeroporto OTP para Budapeste, atualmente explorada exclusivamente pela TAROM, e na qual um novo operador (Wizz Air) anunciou que iniciaria operações a partir de junho de 2024; iii) cinco rotas nacionais do aeroporto OTP para Iassi (IAS), Oradea (OMR), Satu Mare (SUJ), Suceava (SCV) e Baia Mare (BAY).

⁽⁶⁶⁾ Por exemplo, a rota Iassi-Munique não é atualmente explorada; em vez disso, a Wizz Air voa de Iassi para Memmingen, que se situa a uma distância de 115 km de Munique.

⁽⁶⁷⁾ Clui-Iassi, Iassi-Timișoara, OTP-Sibiu.

que não são convenientes para os viajantes sensíveis ao fator tempo. A companhia aérea tradicional com a quota mais elevada no mercado romeno é a Lufthansa, que detinha uma quota de mercado de cerca de 11 % entre 2019 e 2022, a qual, no entanto, diminuiu para 5,6 % em 2023. As transportadoras nacionais que operam no mercado romeno, como a Lufthansa e a Air France-KLM, transportam principalmente passageiros para as suas próprias plataformas e, por conseguinte, é também pouco provável que liguem Bucareste a outras capitais ou cidades importantes para além daquelas em que se situam as suas plataformas ou que liguem os aeroportos nacionais romenos a Bucareste. Segundo a Roménia, a saída da TAROM conduziria, por conseguinte, a uma diminuição significativa da conectividade e da mobilidade dos cidadãos e das empresas romenas.

- (129) A TAROM opera tradicionalmente nos aeroportos principais e dispõe de faixas horárias e frequências convenientes para assegurar ligações aos seus passageiros. Tal não é frequentemente o caso das CBC, que visam sobretudo aeroportos mais baratos, muitas vezes a alguma distância das principais plataformas ou, se voarem para aeroportos principais, visam faixas horárias menos convenientes para voos de ligação (ou viagens de ida e volta) e, por conseguinte, mais baratas. Além disso, uma redução significativa das frequências de voo teria provavelmente um impacto direto e significativo nos passageiros sensíveis ao fator tempo, como os clientes em viagens de negócios. Por exemplo, nem a Ryanair nem a Wizz Air ligam o aeroporto OTP a Bruxelas; em vez disso, aterram no aeroporto regional de Charleroi, situado a cerca de 60 km a sul de Bruxelas. A HiSky, apesar de voar diretamente para Bruxelas, apresenta frequências semanais muito inferiores às da TAROM, com apenas três voos semanais para Bruxelas, onde a TAROM tem o dobro, mesmo após as reduções de frequências previstas. Embora esteja a reduzir significativamente as suas atividades principais, a TAROM continua a explorar as suas faixas horárias históricas, convenientes para passageiros em ligação ou em viagens de negócios, em muitos aeroportos internacionais principais, bem como em aeroportos regionais, mantendo um elevado nível de conectividade, como ilustrado pelo exemplo da rota para Bruxelas. Segundo a Roménia, a saída da TAROM do mercado poderia ter consequências negativas para o desenvolvimento regional e para a situação económica das regiões em causa.
- (130) Além disso, a Roménia alega que, se a TAROM sair do mercado, tal conduzirá provavelmente a um aumento das tarifas nas rotas em que existe apenas um concorrente (duopólio) ⁽⁶⁸⁾ e em que passaria a existir um monopólio. Tal é demonstrado, por exemplo, pela evolução das tarifas em duas rotas que a TAROM deixou de explorar e em que restava apenas uma companhia aérea (Estocolmo e Hamburgo). Além disso, a Roménia fornece uma análise de preços da TAROM e dos concorrentes nas principais rotas, que mostra que a maior parte dos preços oferecidos pela TAROM nas respetivas rotas são inferiores aos de outras transportadoras estabelecidas (por exemplo, Bucareste-Amesterdão, Bucareste-Frankfurt, Bucareste-Paris). A Roménia alega igualmente que o facto de certas CBC praticarem preços inferiores aos da TAROM nessas rotas está efetivamente associado a um nível mais baixo de serviço global, pelo que não contraria a ideia de que a TAROM tem sistematicamente preços mais baixos em serviços comparáveis. Além disso, tal como referido no considerando 129, a TAROM dispõe de uma rede de faixas horárias e frequências convenientes num certo número de aeroportos principais. Por conseguinte, a Roménia considera que a saída da TAROM do mercado teria um impacto negativo significativo nos passageiros em termos de preços das tarifas, serviços aéreos e ligações convenientes para voos de transferência de partida e de chegada.
- (131) A Roménia alega ainda que certos desenvolvimentos observados após a pandemia de COVID-19 no que diz respeito à conectividade regional parecem constituir adaptações de curto prazo por parte de determinadas transportadoras para aproveitar oportunidades de cobrir custos fixos. De acordo com a Roménia, afigura-se legítimo presumir que,

⁽⁶⁸⁾ De acordo com as observações das autoridades romenas de 29 de março de 2024, a TAROM compete atualmente com apenas um outro concorrente nas seguintes rotas internacionais de/para o aeroporto OTP: Amesterdão (AMS) com a KLM; Belgrado (BEG) com a Air Serbia; Bruxelas (BRU) com a HiSky; Nice (NCE) com a Wizz Air; Paris (CDG) com a Air France; Praga (PRG) com a Czech Airlines (existe partilha de códigos, mas apenas a TAROM explora efetivamente a rota); Quixinau com a HiSky e nas seguintes rotas nacionais de/para o aeroporto OTP: Cluj (CLJ) com a HiSky; Timişoara (TSR) com a HiSky. Além disso, na rota do aeroporto OTP de Bucareste para Budapeste, atualmente explorada a título exclusivo pela TAROM, um novo operador (Wizz Air) anunciou que iniciaria operações a partir de junho de 2024.

a médio e longo prazo, essas transportadoras regressarão às suas estratégias pré-COVID-19, a fim de assegurar a viabilidade das rotas. É o caso, em especial, da CBC Blue Air, que começou a servir determinados aeroportos principais, como Amesterdão-Schiphol, Londres-Heathrow, Paris-Charles de Gaulle ou Frankfurt, tendo beneficiado também, para o efeito, da suspensão temporária das regras de utilização das faixas horárias durante a vigência das restrições relacionadas com a pandemia de COVID-19 ⁽⁶⁹⁾. No entanto, em setembro de 2022, a Blue Air cessou as suas atividades em todas essas rotas, deixando a TAROM como o único operador local a cobrir essas plataformas. Em 31 de março de 2023, a Blue Air entrou em processo de insolvência e, a partir dessa data, não realizou quaisquer operações comerciais. Em 16 de fevereiro de 2024, a Comissão adotou uma decisão que declara o auxílio concedido pela Roménia à Blue Air ao abrigo das Orientações E&R incompatível com o mercado único e ordenou a Roménia que recuperasse cerca de 33,84 milhões de EUR junto da Blue Air ⁽⁷⁰⁾.

- (132) A conectividade regional insuficiente, especialmente após a insolvência da Blue Air, é agravada pelo facto de a rede rodoviária e ferroviária da Roménia não estar bem desenvolvida e se encontrar em mau estado de manutenção.
- (133) Tal como já descrito na decisão sobre o auxílio de emergência ⁽⁷¹⁾, a Roménia tem as infraestruturas rodoviárias de menor qualidade de todos os Estados-Membros e está entre os países com pior desempenho em matéria de segurança rodoviária na UE. As autoestradas e as estradas nacionais na Roménia representam apenas cerca de 20 % da rede rodoviária e cerca de 90 % das estradas nacionais têm apenas uma via de tráfego em cada sentido. Estes fatores prejudicam a mobilidade e a segurança rodoviária. Quanto à infraestrutura ferroviária, encontra-se em estado avançado de degradação, devido a uma falta crónica de manutenção, sendo necessário renovar a maior parte dos ativos relacionados com os caminhos de ferro. Esta situação reduz a velocidade dos comboios e a eficiência do transporte ferroviário ⁽⁷²⁾. É necessário continuar a desenvolver a parte romena da rede principal da rede transeuropeia de transportes (RTE-T) para o transporte rodoviário e ferroviário. A Roménia alega que as regiões romenas e, em especial, as regiões do nordeste, estão mal interligadas ⁽⁷³⁾.
- (134) Consequentemente, o transporte aéreo continua a ser fundamental para o desenvolvimento regional e a conectividade dos cidadãos. Em especial, as sete rotas aéreas nacionais exploradas pela TAROM ⁽⁷⁴⁾ ligam Bucareste, no sul da Roménia, a cidades do centro e do norte da Roménia. Tendo em conta as ligações ferroviárias e rodoviárias em falta, nomeadamente em rotas que ligam as partes meridionais às partes centrais e setentrionais do país, as ligações aéreas continuam a ser vitais para uma conectividade regional eficiente. De acordo com as autoridades romenas, as ligações aéreas entre o aeroporto OTP e os aeroportos nacionais demoram aproximadamente uma hora e meia, sendo essa duração, na melhor das hipóteses, cerca de cinco vezes superior de automóvel e mais de oito vezes superior de comboio. As autoridades romenas explicam que, por exemplo, de Bucareste para Satu Mare (distância de aproximadamente 617 km), uma viagem de comboio demora normalmente entre 13 e 20 horas, e uma viagem de automóvel demora sete a 10 horas. Aplicam-se escalas semelhantes às viagens para Oradea, Suceava, Baia Mare, Iassi, Cluj e Timișoara. De acordo com as autoridades romenas, caso a TAROM saísse do mercado, os [...] passageiros atualmente transportados pela TAROM nas cinco rotas nacionais onde não está presente qualquer outra companhia aérea teriam de utilizar o transporte rodoviário, o que aumentaria significativamente o tráfego e os acidentes nas vias nacionais (das quais apenas 10 % têm mais de uma faixa por sentido) e aumentaria ainda mais o tempo de viagem. A Roménia alega que é pouco provável que essas rotas sejam exploradas por concorrentes devido às razões expostas, nomeadamente, no considerando 128.

⁽⁶⁹⁾ Durante a pandemia de COVID-19, as regras da União segundo as quais, num dado ano, as companhias aéreas devem utilizar pelo menos 80 % das suas faixas horárias para poderem mantê-las no ano seguinte foram temporariamente alteradas, no âmbito das restrições impostas pelos Estados-Membros às companhias aéreas a fim de conter a propagação da COVID-19. Essas regras estão definidas no Regulamento (CEE) n.º 95/93 do Conselho, de 18 de janeiro de 1993, relativo às normas comuns aplicáveis à atribuição de faixas horárias nos aeroportos da Comunidade (JO L 14 de 22.1.1993, p. 1).

⁽⁷⁰⁾ Decisão C(2024)910 final da Comissão, de 16 de fevereiro de 2024, ainda não publicada.

⁽⁷¹⁾ Em particular, nos considerando 11 a 14.

⁽⁷²⁾ Comissão Europeia, DG Mobilidade e Transportes: *Transport in the European Union: Current Trends and Issues* (não traduzido para português), março de 2019. <https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/2019-transport-in-the-eu-current-trends-and-issues.pdf>.

⁽⁷³⁾ Em especial, a Roménia alega que os troços romenos dos corredores Reno-Danúbio e Oriente-Mediterrâneo Oriental da RTE-T ainda estão por concluir. As ligações em falta incluem a autoestrada Sibiu-Pitești e as ligações ferroviárias Brașov-Predeal e Timișoara-Craiova-Calafat.

⁽⁷⁴⁾ Após o encerramento das rotas Cluj-Iassi, Iassi-Timișoara e OTP-Sibiu, a TAROM explora as seguintes sete rotas nacionais durante o período de reestruturação: do aeroporto OTP para Baia Mare, Cluj, Iassi, Oradea, Satu Mare, Suceava e Timișoara.

6.7. Compromissos assumidos pela Roménia

(135) A fim de assegurar a plena aplicação de determinadas medidas de reestruturação ou de medidas para limitar as distorções da concorrência no futuro, a Roménia assumiu os seguintes compromissos:

- a) Assegurar que a TAROM aliena integralmente todas as suas ações em [...], o mais tardar até 31 de dezembro de 2026;
- b) Assegurar que a TAROM procede à locação, a partir de [...], e à alienação integral, o mais tardar até 31 de dezembro de 2026, das suas faixas horárias no aeroporto [...];
- c) Assegurar que a TAROM respeita um limite máximo para o número de rotas exploradas, que não deve exceder um máximo de 28 rotas e, de [...] até 31 de dezembro de 2026, não deve exceder 27 rotas;
- d) Assegurar que a TAROM respeita um limite máximo para o número de aeronaves não superior a 18 até 31 de dezembro de 2025 e a 14 durante o resto do período de reestruturação, até 31 de dezembro de 2026;
- e) Reduzir as frequências nas rotas exploradas, em média, em 28 % para os voos regulares (e em 27 % incluindo os voos fretados), em 2026 ⁽⁷⁵⁾, em comparação com as frequências registadas nessas rotas em 2019;
- f) Assegurar uma redução da capacidade em termos de LQD de [...] % ao longo do período de reestruturação, em comparação com 2019, em rotas que eram rentáveis ao nível C1 em 2019;
- g) Assegurar que a TAROM se abstém de adquirir ações em qualquer empresa, exceto se indispensável para assegurar a viabilidade da TAROM a longo prazo e, nesse caso, sob reserva de aprovação prévia da Comissão; e
- h) Assegurar que a TAROM se abstém de divulgar o apoio estatal como uma vantagem concorrencial quando comercializa produtos e serviços.

6.8. Denúncia da Wizz Air Malta

(136) Em 14 de março de 2024, a Wizz Air Malta apresentou aos serviços da Comissão uma denúncia relativa a um alegado auxílio estatal ilegal a favor da TAROM. A Wizz Air Malta apresentou três alegações distintas sobre a razão pela qual o auxílio estatal recebido pela TAROM era ilegal.

(137) Em primeiro lugar, segundo a Wizz Air Malta, entre outubro de 2022 e dezembro de 2023, o Estado romeno, através do Ministério dos Transportes, procedeu a sete aumentos de capital da TAROM num montante total de cerca de 7,8 milhões de EUR, ou seja, mais de 6 milhões de EUR acima do montante do aumento de capital aprovado pela segunda decisão sobre a compensação por danos, que era de aproximadamente 1,9 milhões de EUR. Na medida em que o excesso em relação ao aumento de capital aprovado seria atribuído à primeira decisão sobre a compensação por danos, tal equivaleria, segundo a Wizz Air Malta, a uma alteração substancial do auxílio autorizado, uma vez que a Comissão autorizou uma garantia estatal relativa a empréstimos contraídos no montante de 93,88 milhões de RON (cerca de 19,33 milhões de EUR), e não uma injeção de capital.

(138) Em segundo lugar, a Wizz Air Malta alegou que a TAROM beneficiou de um auxílio estatal ilegal, num montante que o autor da denúncia não quantificou, que consistia numa garantia apenas ilusória da dívida da TAROM à CNAB pela prestação dos serviços desta última. A CNAB é uma empresa estatal controlada pelo Ministério dos Transportes para a prestação de serviços. A Wizz Air Malta alega que, de acordo com uma cláusula específica da garantia contratual, o Ministério dos Transportes (ou seja, o principal acionista da TAROM) teria de aprovar a execução da garantia (ou seja, os ativos dados em garantia pela TAROM em caso de incumprimento). Isto significa efetivamente que o acionista do devedor, que também é uma entidade de controlo do credor, teria de aprovar a ativação da caução, sendo esta uma condição que um credor privado não aceitaria. A Wizz Air Malta não dispunha de informações sobre se o Governo romeno exerceu efetivamente o seu poder discricionário.

⁽⁷⁵⁾ As reduções de frequências e de LQD são aplicadas ao longo do período de reestruturação e variam ligeiramente durante esse período (em alguns anos, certas rotas registaram reduções ligeiramente mais elevadas do que no ano de referência de 2026 e, noutros anos, reduções ligeiramente mais baixas).

- (139) Em terceiro lugar, segundo a Wizz Air Malta, a venda proposta de uma ou mais faixas horárias no aeroporto de [...] pela TAROM, aprovada pelos seus acionistas em julho de 2023, poderia ocorrer a um preço eventualmente não condizente com o justo valor de mercado. Se o preço acordado fosse inferior ao valor de mercado, tal poderia constituir um auxílio ao comprador. No entanto, as informações públicas não permitem à Wizz Air Malta saber se a TAROM tenciona proceder à venda e a que preço.

6.9. Observações da Roménia sobre a denúncia da Wizz Air Malta

- (140) Em 28 de março, 4 de abril, 16 de abril, 19 de abril e 24 de abril de 2024, a Roménia apresentou as suas observações sobre a denúncia apresentada pela Wizz Air Malta.
- (141) No que diz respeito à primeira alegação, relativa a injeções de capital ilegais, a Roménia explica, em primeiro lugar, que, segundo a base jurídica do auxílio, tal como consta da primeira decisão sobre a compensação por danos que aprova um auxílio estatal sob a forma de uma garantia pública, bem como ao abrigo do próprio acordo de garantia, o Ministério dos Transportes, enquanto acionista maioritário da TAROM, tem a obrigação de fornecer os meios financeiros necessários para assegurar o reembolso do empréstimo garantido. A Roménia alega que o Ministério dos Transportes não é parte no acordo de empréstimo e, por conseguinte, não pode reembolsar diretamente o banco mutuante e que, segundo o direito romeno, a única forma de que dispõe para fornecer à TAROM o financiamento necessário é um aumento de capital contra novas ações.
- (142) A Roménia explica ainda que as decisões dos acionistas que aprovam as injeções de capital nem sempre conduzem a injeções efetivas, como resulta de decisões registadas em assembleias de acionistas posteriores, que indicam que o montante efetivo das injeções de capital realizadas até à data com base na primeira decisão da Comissão sobre a compensação por danos é de 12 518 000 RON (cerca de 2,7 milhões de EUR), correspondentes às três primeiras prestações do empréstimo correspondente.
- (143) Este montante está incluído no auxílio à reestruturação notificado e, em especial, no aumento de capital de 45,77 milhões de EUR (ver considerando 18), tendo em conta que o montante de 2,7 milhões de EUR foi necessário para cobrir as necessidades de liquidez da TAROM em 2023. O montante injetado com base na segunda decisão da Comissão sobre a compensação por danos corresponde precisamente ao montante de auxílio aprovado sob a forma de um aumento de capital de 9 439 155 RON (cerca de 1,9 milhões de EUR). A Roménia explica ainda que, até à data, não se registaram outros aumentos de capital durante o período de reestruturação.
- (144) No que diz respeito à segunda alegação, relativa a um auxílio ilegal resultante de garantias adicionais sobre dívida existente à CNAB que oneram certos ativos da TAROM como caução em caso de incumprimento, as autoridades romenas consideram que a mesma é igualmente infundada, em especial devido ao facto de a TAROM e a CNAB serem duas empresas independentes estabelecidas ao abrigo do direito das sociedades romeno. A Roménia alega que a disposição contratual relativa à garantia em causa, que sujeita a execução da caução adicional à aprovação do acionista principal, foi introduzida unilateralmente pelos acionistas da TAROM. No entanto, embora seja o acionista maioritário da TAROM e da CNAB, o Ministério dos Transportes é obrigado a cumprir o Decreto Governamental de Emergência n.º 109/2011 relativo à governação das empresas públicas. Essas regras especificam que a autoridade pública de supervisão (ou seja, o Ministério dos Transportes) não pode intervir no processo de tomada de decisão, na gestão e nas operações correntes das empresas públicas e que quaisquer decisões tomadas em violação desta limitação são consideradas nulas e sem efeito. As autoridades romenas consideram que essas disposições impediriam o Ministério dos Transportes de recusar a aprovação no caso de a CNAB decidir executar os respetivos créditos no âmbito da ativação da garantia. Além disso, a Roménia sublinha que a TAROM e a CNAB estão a comportar-se estritamente como operadores numa economia de mercado no que diz respeito às obrigações existentes entre ambas, tal como demonstrado i) por várias decisões de acionistas que solicitam à direção da CNAB que tome todas as medidas necessárias para evitar qualquer prejuízo para a CNAB e mandatam o conselho de administração para tratar de uma eventual extensão das garantias, sem referir a necessidade de obter a aprovação da autoridade de supervisão ⁽⁷⁶⁾; ii) pela continuação dos pagamentos da TAROM para reduzir a sua dívida à CNAB; iii) pela decisão comercial da CNAB de diferir certos prazos de pagamento, desde que exista manifesta boa vontade da TAROM; iv) pela extensão das garantias a favor da CNAB com cauções adicionais, por exemplo, sobre valores a receber da venda da faixa horária [...], em consequência da decisão do acionista da CNAB de recorrer a todos os meios legais para evitar prejuízos para a CNAB ⁽⁷⁷⁾; v) pelo facto de a dívida da TAROM estar sujeita a sanções moratórias, pelo que a CNAB recebe uma contrapartida pela prorrogação dos prazos de reembolso; vi) pelo conhecimento, por parte da CNAB, de que uma execução imediata das garantias conduziria provavelmente à

⁽⁷⁶⁾ Por exemplo, a Decisão n.º 14 dos acionistas da CNAB, de 10.10.2022, pontos 3 e 4, a Decisão n.º 18 dos acionistas da CNAB, de 5.12.2022, ponto 3, a Convocatória de Reunião n.º 147 da CNAB, de 22.5.2023, ponto 1, em conjunto com a Decisão n.º 11 dos acionistas da CNAB, de 27.6.2023, ponto 1.

⁽⁷⁷⁾ Decisão n.º 14 dos acionistas da CNAB, *op. cit.*

insolvência da TAROM, ao passo que a aprovação do plano de reestruturação pela Comissão permitiria à TAROM reembolsar a sua dívida, acrescida de juros de mora, num futuro próximo. Além disso, para confirmar que a disposição contratual em questão não tem qualquer influência na conduta empresarial da TAROM, é referido que o conselho de administração da TAROM solicitou à assembleia de acionistas que o retirasse do acordo de garantia pertinente celebrado entre a CNAB e a TAROM. A Roménia comprometeu-se a apresentar o acordo alterado à Comissão, uma vez adotado. Em 17 de abril de 2024, a Roménia apresentou a Decisão n.º 9, de 16.4.2024, da assembleia geral de acionistas, em que esta rejeita a alteração do acordo de garantia que introduzia uma disposição segundo a qual a execução das garantias exigiria a aprovação da autoridade de supervisão (o Ministério dos Transportes) e dá instruções ao Conselho de Administração para tomar todas as medidas necessárias para eliminar essa disposição do acordo de garantia.

- (145) No que diz respeito à terceira alegação, relativa à venda da faixa horária [...] abaixo do valor de mercado, a Roménia alega que a TAROM fez tudo o que estava ao seu alcance para obter o preço de venda mais elevado. Tal é demonstrado por muitos fatores, em especial os seguintes: i) a TAROM encomendou uma avaliação de um perito independente até [...] para estimar o valor de mercado da venda e locação da faixa horária [...] antes do início do processo de concurso e para acompanhar o processo de venda; ii) a TAROM procurou ativamente obter propostas de cerca de 20 empresas após ter debatido opções e potenciais compradores com a Airport Coordination Limited, o maior coordenador mundial de faixas horárias; iii) durante o primeiro processo de venda iniciado em março de 2023, a TAROM procurou obter melhores propostas e, subsequentemente, selecionou a empresa que apresentou a proposta mais elevada, antes de prosseguir as negociações contratuais ao longo de vários meses, até o proponente ter de interromper o processo em novembro de 2023 [...]; iv) a TAROM lançou um segundo processo de venda em dezembro de 2023 e de novo [...] (ver considerando 119).

7. APRECIÇÃO DAS MEDIDAS DE AUXÍLIO À REESTRUTURAÇÃO

- (146) A Comissão apreciará, em primeiro lugar, se o financiamento público ao plano de reestruturação da TAROM, tal como definido no considerando 18, constitui um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE e, em caso afirmativo, determinará subsequentemente se esse auxílio é legal e compatível com o mercado interno.

7.1. Existência de um auxílio estatal

- (147) Nos termos do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, «[s]alvo disposição em contrário dos Tratados, são incompatíveis com o mercado interno, na medida em que afetem as trocas comerciais entre os Estados-Membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções».
- (148) A qualificação de uma medida como auxílio, na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE exige, por conseguinte, o preenchimento cumulativo das seguintes condições: i) a medida deve ser imputável ao Estado e financiada através de recursos estatais; ii) deve conferir uma vantagem ao beneficiário; iii) essa vantagem deve ser seletiva; e iv) a medida deve falsear ou ameaçar falsear a concorrência e afetar as trocas comerciais entre Estados-Membros.
- (149) A Comissão observa que a Roménia notificou as medidas como constituindo auxílios estatais. Esta notificação não dispensa a Comissão de examinar se as medidas constituem auxílios estatais.

7.1.1. Recursos estatais e imputabilidade ao Estado

- (150) Tal como referido no considerando 30 da decisão sobre o auxílio de emergência, o empréstimo de 175 952 000 RON (cerca de 36,66 milhões de EUR) a favor da TAROM devia ser concedido pelo Ministério das Finanças Públicas através do Tesouro Público, nos termos de um acordo de empréstimo entre esse Ministério e a TAROM, em aplicação de um decreto de emergência do Governo romeno. Por conseguinte, a decisão de conceder o empréstimo de emergência era imputável ao Estado e implicava recursos estatais. No âmbito do auxílio à

reestruturação, o montante correspondente ao empréstimo de emergência (com juros e eventuais diferenças cambiais) será anulado (ver considerando 18). A decisão de renunciar ao reembolso do empréstimo de emergência com juros é tomada pelo Estado e será suportada pelo orçamento do Estado.

- (151) Tal como referido no considerando 19, a base jurídica para a concessão do auxílio à reestruturação é o Decreto Governamental n.º 45/1997, com a redação que lhe foi dada pelo Decreto Governamental de Emergência n.º 113/2021, e, nos termos desses decretos governamentais, o financiamento das medidas de auxílio à reestruturação será assegurado pelo Ministério dos Transportes. Assim, a decisão de conceder as duas medidas de auxílio à reestruturação foi tomada pelo Estado e o financiamento das duas medidas provém do orçamento do Estado.
- (152) Por conseguinte, a Comissão conclui que as medidas de auxílio à reestruturação notificadas implicam recursos estatais e que as decisões de conceder as medidas são imputáveis ao Estado.

7.1.2. *Vantagem*

- (153) A Comissão deve verificar se as medidas favorecem a TAROM, na medida em que nenhum operador de mercado que detivesse participações na TAROM e se encontrasse numa situação tão próxima quanto possível da situação da Roménia tomaria uma decisão semelhante ou concederia as mesmas medidas nas mesmas condições, não tendo em conta os benefícios esperados pela Roménia na sua situação de autoridade pública ⁽⁷⁸⁾.
- (154) A existência de uma vantagem desta natureza pode ser inferida do facto de a TAROM ter perdas acumuladas significativas e um capital próprio negativo (considerandos 13 e 88), de quase todos os ativos da TAROM já terem sido dados em garantia para financiamento passado ou atual e de a TAROM não ter conseguido obter capital suficiente ou financiamento da dívida em condições de mercado sem apoio público (considerandos 17, 53 e 54).
- (155) As medidas contribuirão para que a TAROM financie a continuação das suas atividades e a execução do seu plano de reestruturação, dando-lhe acesso a financiamento que a TAROM, dada a sua situação específica e as circunstâncias atuais, não conseguiu obter no mercado. A este respeito, é duvidoso que a TAROM consiga atrair esse financiamento a partir do mercado privado em condições semelhantes.
- (156) Por conseguinte, a Comissão conclui que as medidas conferem uma vantagem económica à TAROM na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE.

7.1.3. *Seletividade*

- (157) As medidas serão concedidas exclusivamente em benefício da TAROM. Conforme declarou o Tribunal de Justiça ⁽⁷⁹⁾, quando esteja em causa um auxílio individual, a identificação da vantagem económica permite, em princípio, presumir a sua seletividade. Esta presunção é possível independentemente de existirem nos mercados relevantes operadores que se encontrem numa situação comparável. Em todo o caso, as medidas notificadas não fazem parte de uma medida mais ampla de política económica geral destinada a prestar o mesmo tipo de apoio *ad hoc* a todas as empresas que se encontrem numa situação jurídica e factual comparável, à luz do objetivo das medidas (tendo em conta que todos os operadores económicos devem, em princípio, cobrir os seus próprios custos), e estejam ativas no setor da aviação ou noutros setores económicos, mas são disponibilizadas apenas à TAROM.
- (158) Por conseguinte, a Comissão conclui que tais medidas são seletivas na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE.

7.1.4. *Distorção da concorrência e efeitos sobre as trocas comerciais*

- (159) Quando os auxílios concedidos por um Estado-Membro reforçam a posição de uma empresa relativamente a outras empresas concorrentes no comércio intra-União, deve considerar-se que estas últimas são afetadas por esses auxílios. Basta que o destinatário do auxílio esteja em concorrência com outras empresas em mercados abertos à

⁽⁷⁸⁾ Acórdão do Tribunal de Justiça de 20 de setembro de 2017, Comissão/Frucona Košice, C-300/16 P, ECLI:EU:C:2017:706, n.º 59; acórdão do Tribunal de Justiça de 5 de junho de 2012, Comissão/EDF, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, n.ºs 78, 79 e 103.

⁽⁷⁹⁾ Acórdão do Tribunal de Justiça de 4 de junho de 2015, Comissão/MOL, C-15/14 P, EU:C:2015:362, n.º 60.

concorrência. A este respeito, a circunstância de um setor económico ter sido liberalizado ao nível da União é um dado suscetível de caracterizar uma incidência real ou potencial dos auxílios na concorrência e nas trocas comerciais entre Estados-Membros.

- (160) A TAROM presta serviços de transporte aéreo de passageiros de, para e no interior da Roménia e concorre neste mercado, em especial, com a Wizz Air, a Ryanair, a HiSky, a Lufthansa e outras companhias aéreas. O mercado da aviação está aberto à concorrência na União e à prestação de serviços de um Estado-Membro para outro. As medidas financiam a TAROM em condições que esta não teria podido obter no mercado privado e libertam-na de encargos que teria de suportar em condições normais de mercado. As medidas reforçam, assim, a posição da TAROM no mercado do transporte aéreo romeno em comparação com os seus concorrentes, que não beneficiaram das mesmas.
- (161) As medidas de auxílio à reestruturação são, portanto, suscetíveis de falsear ou de ameaçar falsear a concorrência e de afetar as trocas comerciais entre os Estados-Membros.

7.1.5. *Conclusão sobre a existência de um auxílio estatal*

- (162) Atendendo ao que precede, a Comissão conclui que as medidas de auxílio à reestruturação constituem um auxílio estatal a favor da TAROM na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE.

7.2. **Legalidade das medidas de auxílio à reestruturação**

- (163) A Comissão observa que, em 2023, já foram efetuados aumentos de capital no montante total de 2,7 milhões de EUR, que fazem parte do aumento de capital total notificado de 45,77 milhões de EUR (considerandos 18 e 19). A Comissão observa igualmente que, no âmbito do DGE, as restantes medidas de auxílio à reestruturação notificadas não serão executadas antes de serem aprovadas pela Comissão (considerando 19).
- (164) Tendo em conta o que precede, a Comissão conclui que a Roménia concedeu essa parte das medidas notificadas sem uma decisão da Comissão que declarasse as medidas compatíveis com o mercado interno. Ao fazê-lo, a Roménia violou a obrigação de suspensão prevista no artigo 108.º, n.º 3, do TFUE. Assim, essa parte das medidas de auxílio à reestruturação notificadas a favor da TAROM constitui um auxílio estatal ilegal.

7.3. **Compatibilidade do auxílio com o mercado interno**

- (165) Nos termos do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do TFUE, a Comissão pode considerar compatíveis com o mercado interno os auxílios destinados a facilitar o desenvolvimento de certas atividades económicas ou regiões, quando não alterem as condições das trocas comerciais de maneira que contrariem o interesse comum.
- (166) Não resulta da notificação que o auxílio à reestruturação ou as condições a ele associadas, ou as atividades económicas facilitadas pelo auxílio, possam implicar a violação de uma disposição pertinente do direito da União. Em especial, a Comissão não enviou à Roménia um parecer fundamentado sobre uma eventual violação do direito da União que tivesse uma relação com o presente processo, nem recebeu qualquer denúncia ou informação que pudesse indiciar que o auxílio estatal, as condições a ele subjacentes ou as atividades económicas facilitadas pelo auxílio pudessem ser incompatíveis com quaisquer disposições aplicáveis do direito da União.
- (167) Segundo o artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do TFUE, para que o auxílio seja declarado compatível, por um lado, deve ter por objetivo facilitar o desenvolvimento de certas atividades ou regiões económicas e, por outro, não deve alterar as condições das trocas comerciais de maneira que contrarie o interesse comum.
- (168) Nos termos da primeira condição, a Comissão analisa se o auxílio se destina a facilitar o desenvolvimento de certas atividades económicas. Em relação à segunda condição, a Comissão pondera os efeitos positivos do auxílio proposto para o desenvolvimento das atividades que visa apoiar e os efeitos negativos que o auxílio pode ter no mercado interno ⁽⁸⁰⁾.

⁽⁸⁰⁾ Acórdão do Tribunal de Justiça de 22 de setembro de 2020 no processo C-594/18 P, República da Áustria/Comissão Europeia (unidade C da central nuclear de Hinkley Point), ECLI:EU:C:2020:742, n.º 19.

- (169) Nas Orientações E&R, a Comissão definiu os critérios que examina ao apreciar a compatibilidade do auxílio à reestruturação de uma empresa com o mercado interno, nos termos do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do TFUE ⁽⁸¹⁾.
- (170) A Roménia considera que o auxílio à reestruturação pode ser declarado compatível com o mercado interno ao abrigo das Orientações E&R.
- (171) Tendo em conta a natureza e o objetivo do auxílio estatal em causa e as alegações das autoridades romenas, a Comissão apreciará se o financiamento previsto para apoiar a reestruturação cumpre os critérios aplicáveis estabelecidos nas Orientações E&R.
- (172) Para determinar se um auxílio à reestruturação altera as condições das trocas comerciais de maneira contrária ao interesse comum, a Comissão realiza um teste de equilíbrio em consonância com o artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do TFUE e as Orientações E&R. Na realização desse teste, se o beneficiário for elegível para receber auxílios à reestruturação, a Comissão pondera os efeitos positivos do auxílio e os efeitos negativos na concorrência e nas trocas comerciais entre Estados-Membros produzidos pelo impacto do auxílio estatal. Ao proceder a essa apreciação, tem em consideração a necessidade de intervenção do Estado, a adequação, a proporcionalidade, a transparência do auxílio, o princípio do «auxílio único» e as medidas destinadas a limitar as distorções da concorrência estabelecidas nas Orientações E&R.

7.3.1. Elegibilidade: âmbito setorial e empresa em dificuldade

- (173) A fim de ser elegível para um auxílio à reestruturação, o beneficiário tem de ser considerado uma empresa em dificuldade, tal como definido na secção 2.2 das Orientações E&R. Concretamente, o ponto 20 das Orientações E&R estabelece que uma empresa é considerada em dificuldade quando, sem intervenção do Estado, será quase certamente condenada a desaparecer a curto ou médio prazo. Tal sucede quando se verifica pelo menos uma das circunstâncias descritas no ponto 20, alíneas a) a d), das Orientações E&R.
- (174) Tal como explicado no considerando 7 da decisão de início do procedimento e nos considerandos 6, 53 e 57 da decisão sobre o auxílio de emergência, a TAROM esgotou mais de metade do seu capital social em resultado de perdas acumuladas, pelo que preenchia o critério estabelecido no ponto 20, alínea a), das Orientações E&R desde 31 de dezembro de 2018 até à adoção da decisão de início do procedimento, em julho de 2021 (ver considerando 39 dessa decisão). Esta situação não se alterou desde julho de 2021, como resulta dos dados financeiros apresentados pela Roménia, descritos nos considerandos 13, 16 e 88, que mostram que a TAROM continuou a registar perdas após 2019 e tinha um capital próprio negativo no final de 2023. Daqui resulta que a TAROM preenche os critérios do ponto 20, alínea a), das Orientações E&R e, por conseguinte, pode ser considerada uma empresa em dificuldade.
- (175) De acordo com o ponto 21 das Orientações E&R, uma empresa recém-criada, ou seja, uma empresa nos primeiros três anos de funcionamento no setor de atividade relevante, não pode beneficiar de auxílios à reestruturação. A TAROM não é uma empresa recém-criada para efeitos das Orientações E&R, dado ter sido criada em 1954 (ver considerando 8), ou seja, há mais de três anos.
- (176) Em conformidade com o ponto 22 das Orientações E&R, uma empresa que pertencer a, ou estiver em vias de ser adquirida por um grupo de empresas não pode, em princípio, beneficiar de auxílios à reestruturação, salvo se puder demonstrar que as suas dificuldades lhe são específicas e não resultam de uma afetação arbitrária dos custos no âmbito do grupo e que essas dificuldades são demasiado graves para serem resolvidas pelo próprio grupo.
- (177) As dificuldades da TAROM resultam principalmente de uma frota envelhecida e não homogénea e de ineficiências operacionais (considerando 15). A TAROM não pertence a um grupo maior de empresas e é controlada de forma exclusiva pelo Estado através do Ministério dos Transportes (considerando 8), tratando-se, portanto, de uma empresa pública sobre a qual o Estado exerce controlo exclusivo em consequência da sua propriedade e participação financeira ⁽⁸²⁾. Por conseguinte, a TAROM não faz parte de um grupo maior nem está em vias de ser adquirida por um grupo.

⁽⁸¹⁾ Orientações E&R, ponto 38.

⁽⁸²⁾ Ver o artigo 2.º, alínea b), da Diretiva 2006/111/CE da Comissão, de 16 de novembro de 2006, relativa à transparência das relações financeiras entre os Estados-Membros e as empresas públicas, bem como à transparência financeira relativamente a certas empresas (JO L 318 de 17.11.2006, p. 17).

- (178) Desta situação de controlo exclusivo do Estado sobre a TAROM decorre que, no caso em apreço, qualquer apoio financeiro do Estado à TAROM destinado a ajudá-la a enfrentar as suas dificuldades poderia ser considerado um auxílio a menos que fosse concedido em condições de mercado. Por conseguinte, embora as dificuldades da TAROM lhe sejam específicas, a questão de saber se resultam de uma afetação arbitrária dos custos no âmbito do grupo e se as dificuldades são demasiado graves para serem resolvidas pelo próprio grupo não se coloca.
- (179) Além disso, de acordo com o ponto 18 das Orientações E&R, as empresas ativas no setor do carvão e no setor siderúrgico e as empresas financeiras não podem beneficiar de auxílios no âmbito das Orientações E&R. Tal como estabelecido no considerando 9, a TAROM exerce a sua atividade no domínio do transporte aéreo de passageiros, de carga e de correio. Daqui resulta que a TAROM não exerce atividades no setor do carvão ou no setor siderúrgico nem é uma instituição financeira e, por conseguinte, pode beneficiar de um auxílio à reestruturação nos termos do ponto 18 das Orientações E&R.
- (180) Com base no que precede, a Comissão conclui que a TAROM é uma empresa em dificuldade e pode beneficiar de auxílios à reestruturação.

7.3.2. O auxílio facilita o desenvolvimento de certas atividades ou regiões económicas

- (181) Nos termos do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do TFUE, para serem considerados compatíveis com o mercado interno, os auxílios estatais têm de facilitar o desenvolvimento de certas atividades ou regiões económicas.
- (182) A este respeito, para demonstrar que um auxílio à reestruturação se destina a facilitar o desenvolvimento dessas atividades ou regiões, o Estado-Membro que concede o auxílio deve demonstrar que o auxílio visa impedir dificuldades sociais ou colmatar uma deficiência de mercado. No contexto específico dos auxílios à reestruturação, a Comissão observa que, tal como reconhecido no ponto 43 das Orientações E&R, a saída do mercado é importante para o processo mais vasto de aumento da produtividade. Assim, o mero ato de impedir uma empresa de sair do mercado não justifica de forma suficiente a concessão um auxílio estatal. Pelo contrário, os auxílios de emergência e à reestruturação fazem parte dos tipos de auxílios estatais que maiores distorções provocam, uma vez que interferem com o processo de saída do mercado. No entanto, em determinadas situações, a reestruturação de uma empresa em dificuldade pode contribuir para o desenvolvimento de atividades ou regiões económicas, incluindo para além das próprias atividades exercidas pelo beneficiário. É o que sucede nos casos em que, na ausência do auxílio, a falência do beneficiário conduziria a situações de deficiência de mercado ou dificuldades sociais, prejudicando o desenvolvimento das atividades e/ou regiões económicas que seriam afetadas por essas situações. O ponto 44 das Orientações E&R apresenta uma lista não exaustiva de tais situações.
- (183) Este tipo de situação ocorre, nomeadamente, quando o beneficiário, cuja falência o auxílio procura evitar, presta um serviço importante que é difícil de reproduzir e de ser facilmente assumido por um concorrente, podendo a falência criar um risco de interrupção desse serviço [ponto 44, alínea b), das Orientações E&R]. Ao permitir que o beneficiário prossiga as suas atividades, o auxílio evita, assim, tais situações de deficiência de mercado ou dificuldades sociais. Contudo, no caso dos auxílios à reestruturação, tal só válido se o auxílio permitir ao beneficiário concorrer no mercado com base nos seus próprios méritos, o que só pode ser assegurado se o auxílio se basear na execução de um plano de reestruturação que restabeleça a viabilidade a longo prazo do beneficiário.
- (184) Embora a Comissão, na decisão de início do procedimento, não tenha levantado dúvidas quanto ao cumprimento do critério das dificuldades sociais e/ou da deficiência do mercado, a Comissão recebeu observações sobre esta questão de uma parte interessada, a companhia aérea Wizz Air. Esta última alegou, em especial, que a TAROM tinha perdido quota de mercado nos últimos anos para a Wizz Air e para a Blue Air, que, na altura em que a Wizz Air apresentou as suas observações, detinham 40 % e 13 % do mercado, respetivamente. Consequentemente, segundo a Wizz Air, a TAROM não desempenhava um papel importante no mercado romeno do transporte aéreo que pudesse ser equiparado ao de um fornecedor nacional de infraestruturas.
- (185) Neste sentido, a Comissão começará por apreciar se o auxílio se destina a impedir uma situação de deficiência de mercado ou dificuldades sociais (secção 7.3.2.1) e se é acompanhado por um plano de reestruturação para restabelecer a viabilidade a longo prazo do beneficiário (secção 7.3.2.2).

7.3.2.1. Prevenção de dificuldades sociais ou de deficiência de mercado como contributo para o desenvolvimento de uma atividade económica ou de uma área

- (186) Entre as situações em que a concessão de auxílios de emergência a uma empresa em dificuldade pode contribuir para o desenvolvimento de atividades ou regiões económicas, o ponto 44, alínea b), das Orientações E&R diz respeito aos casos em que existe um risco de interrupção de um serviço importante que é difícil de reproduzir e de ser facilmente assumido por um concorrente.
- (187) Com base nos dados apresentados pela Roménia, a Comissão considera que a TAROM desempenha um papel importante na garantia da conectividade para os cidadãos, empresas e regiões romenos.
- (188) Em especial, a TAROM, ao contrário dos seus principais concorrentes atualmente ativos no mercado romeno, ou seja, a Wizz Air e a Ryanair (considerando 10), gere uma rede radial (considerando 130), que liga as várias regiões da Roménia à capital e assegura voos de ligação internacionais. Tal permite que os passageiros tenham acesso a rotas que não são servidas pelo seu aeroporto de proximidade.
- (189) Além disso, a TAROM centra-se na disponibilização de ligações aos aeroportos principais com frequências adequadas e horários convenientes para os seus passageiros, o que é particularmente importante para os viajantes sensíveis ao fator tempo, como os clientes em viagens de negócios (considerando 129).
- (190) As ligações a aeroportos principais com frequências adequadas e horários convenientes são particularmente importantes para o mercado romeno, devido ao mau estado da rede ferroviária e rodoviária romena, que torna as viagens por caminho de ferro ou por estrada muito mais longas do que as viagens aéreas, além de pouco fiáveis e desconfortáveis (ver considerandos 132 a 134). Em 29 de março de 2024, a TAROM é o único operador em 10 rotas, ao passo que noutras nove existe apenas uma outra companhia aérea ⁽⁸³⁾ (considerando 130). Isto significa que, se a TAROM saísse do mercado, as rotas em que é atualmente o único operador deixariam de ser servidas, ao passo que, naquelas em que atualmente opera apenas uma outra companhia aérea, passaria a existir uma situação de monopólio. Atualmente, a TAROM tem mais do que um concorrente apenas em nove ⁽⁸⁴⁾ rotas (ver também o considerando 197).
- (191) Os principais concorrentes da TAROM no mercado romeno exploram ligações ponto a ponto e é pouco provável que alterem o seu modelo de rotas, uma vez que procuram alcançar os resultados mais eficientes em termos de custos selecionando aeroportos e/ou faixas horárias que proporcionam o preço mais baixo (considerandos 127 e 128). Além disso, as companhias aéreas tradicionais, como a Lufthansa e a Air France-KLM, encaminham principalmente passageiros de Bucareste para as suas próprias plataformas, em vez de ligarem as regiões romenas ou de ligarem Bucareste a outras cidades importantes em todo o mundo (ver também os considerandos 128 e 129). Essa situação deixaria muitos passageiros regionais, que dependem do modelo radial, sem serviço e afetaria negativamente os clientes em viagens de negócios, que têm de otimizar o tempo de viagem e necessitam de ligações fiáveis com horários e frequências convenientes.
- (192) A Comissão observa que, no ponto 44, alínea b), das Orientações E&R, a referência a um fornecedor nacional de infraestruturas é meramente exemplificativa e não implica que qualquer empresa que se justifique reestruturar devido à importância do serviço que presta na aceção desse ponto deva ser equiparada a um fornecedor nacional de infraestruturas.
- (193) Além disso, a dimensão do mercado em que a empresa exerce a sua atividade ou a sua quota de mercado também não é determinante para estabelecer a importância do serviço que pode ser interrompido. Este facto foi recentemente confirmado pelo Tribunal de Justiça no âmbito de um recurso interposto pela Wizz Air ⁽⁸⁵⁾ relativo ao auxílio de emergência a favor da TAROM. No acórdão que proferiu nesse processo, o Tribunal defendeu, nomeadamente, que embora a dimensão do mercado no qual o beneficiário do auxílio opera e a quota que este detém neste mercado possam ser fatores indicativos da importância do serviço que esse beneficiário assegura, não resulta do ponto 44, alínea b), dessas Orientações nem do seu contexto que a importância do serviço depende necessariamente desses fatores e que, nomeadamente, a falha do beneficiário do auxílio só é suscetível de provocar

⁽⁸³⁾ A Wizz Air anunciou que iniciaria operações nas rotas OTP-Budapeste a partir de 17 de junho de 2024. A partir dessa data, a TAROM seria o único operador em nove rotas e existiria um duopólio em 10 rotas.

⁽⁸⁴⁾ Depois de vender a sua faixa horária [...], a TAROM terá mais do que um concorrente em oito rotas.

⁽⁸⁵⁾ Acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de janeiro de 2024, Wizz Air Hungary/Comissão, no processo C-440/22 P, ECLI:EU:C:2024:26, n.º 35 a 39.

dificuldades sociais graves ou uma importante falha do mercado na condição de o mercado em que opera exceder uma certa dimensão». O Tribunal de Justiça confirmou o ponto de vista do Tribunal Geral de que a dimensão limitada do mercado não impedia que um serviço prestado nesse mercado fosse qualificado como importante na aceção das Orientações E&R, nomeadamente quando, como o Tribunal Geral tinha considerado, a cessação da atividade da TAROM, que implicava um risco concreto de interrupção de certos serviços de transporte aéreo de passageiros na Roménia, seria prejudicial para a conectividade das regiões romenas exclusivamente servidas por esta companhia, bem como para a situação económica dessas regiões.

- (194) Embora seja verdade que a quota de mercado da TAROM diminuíra ou estagnara ao longo de alguns anos, o beneficiário conseguiu aumentar significativamente o seu número de passageiros nos últimos anos, passando de 2,41 milhões em 2017 para 3,13 milhões em 2019 (ver também o considerando 99). Com a execução do seu plano de reestruturação, e tendo em conta a cessação da atividade da Blue Air em setembro de 2022 (ver também o considerando 131), é provável que esta tendência se mantenha no futuro, como demonstram igualmente as projeções comerciais da TAROM. Em todo o caso, não é a quota de mercado da TAROM, mas sim o seu papel na garantia da conectividade das regiões da Roménia, que atesta a importância do serviço da TAROM na aceção do ponto 44, alínea b), das Orientações E&R.
- (195) Tal como já referido nos considerandos 43, 44 e 45 da decisão de início do procedimento, a Comissão tem conhecimento de que os concorrentes entraram em algumas rotas nacionais exploradas pela TAROM. Por exemplo, no verão de 2020, a Blue Air entrou em três das rotas em que a TAROM era o único operador: Bucareste-Oradea (rota que, na sequência da cessação da atividade da Blue Air, é novamente explorada a título exclusivo pela TAROM), Clui-Iassi e Iassi-Timișoara (rotas que a TAROM já não explora e que nenhuma outra companhia aérea assumiu desde a saída da Blue Air e da TAROM); a HiSky entrou posteriormente nas rotas Bucareste-Timișoara e Bucareste-Clui em 2021. Tal parece indicar que a dimensão das aeronaves não constitui necessariamente um obstáculo à entrada de concorrentes nas rotas nacionais, nas quais a procura é, em geral, inferior à das rotas internacionais. Além disso, no que diz respeito às rotas internacionais, os poucos exemplos de diferenças de preços entre a TAROM e outras transportadoras fornecidos pela Roménia não são suficientemente sólidos para permitir à Comissão retirar uma conclusão quanto aos prováveis aumentos de preços e à ausência de outras entradas caso a TAROM saísse dessas rotas.
- (196) No entanto, embora outras transportadoras pudessem entrar — pelo menos temporariamente — em algumas das rotas, não se pode presumir que os concorrentes possam e estejam preparados para assumir o papel da TAROM na garantia de uma conectividade conveniente para os cidadãos e empresas romenos a preços acessíveis (ver considerando 130), reproduzindo a médio e longo prazo a totalidade ou uma parte importante das rotas e dos serviços de voo que a TAROM tem vindo a explorar a nível nacional e internacional sem interrupções para os clientes. Em especial, após a saída do mercado da Blue Air, existe um risco claro de que os utilizadores das regiões do norte e do centro da Roménia, que também não estão bem ligadas por estrada e caminho de ferro ao sul, sejam obrigados a recorrer a viagens de comboio muito longas e desconfortáveis ou à rede rodoviária, que, na sua maioria, se encontra em mau estado de manutenção e, na maior parte dos casos, tem apenas uma via (ver considerandos 133 e 134).
- (197) Em especial, em 29 de março de 2024, de um total de 28 rotas servidas pela TAROM, o beneficiário é o único operador em cinco rotas nacionais e quatro rotas internacionais (ver considerando 127) e em 10 outras rotas (oito internacionais e duas nacionais) existe apenas um outro concorrente (duopólio) (ver considerando 130). Não existem provas de que os concorrentes estejam preparados para reproduzir esta rede fornecida através do sistema radial gerido pela TAROM. Este último liga os aeroportos regionais à capital através do aeroporto OTP, enquanto os concorrentes no mercado romeno prestam principalmente serviços ponto a ponto ou transferem passageiros para as suas plataformas (ou seja, Munique, Viena, Varsóvia, etc.). Em especial, desde que a TAROM saiu das cinco rotas Iassi-Timișoara, Clui-Iassi, Bucareste-Sibiu, Bucareste-Erevã e Bucareste-Tiblissi, nenhum outro concorrente as assumiu. Após a cessação da atividade da Blue Air, em setembro de 2022, apenas uma outra companhia aérea, o novo operador HiSky, realiza atualmente voos no interior da Roménia, em duas rotas, a saber, Bucareste-Timișoara e Bucareste-Clui (considerando 130).
- (198) As ligações aéreas entre as várias regiões e a capital são particularmente importantes na Roménia, devido ao mau estado da rede rodoviária e ferroviária romena. Esta última não é, por conseguinte, uma opção viável para distâncias maiores, como demonstram os atrasos particularmente longos (e, por vezes, as condições difíceis) prevalentes em muitas rotas. A Roménia explica, por exemplo, que as regiões romenas e, em especial, as regiões do nordeste, estão

mal interligadas, estando ainda por completar ligações importantes da rede transeuropeia de transportes (RTE-T) (ver considerando 133). Consequentemente, o transporte aéreo é fundamental para o desenvolvimento regional. A este respeito, as sete rotas nacionais exploradas pela TAROM que ligam o aeroporto OTP aos aeroportos do centro e do norte do país continuam a ser vitais para uma conectividade regional eficiente (ver considerando 134). As rotas servidas pela TAROM ligam as regiões do norte da Roménia não só ao sul do país, mas também, através de Bucareste, a destinos no estrangeiro.

- (199) O facto de a TAROM ter uma dimensão limitada não impede, por si só, que o seu serviço seja considerado importante na aceção do ponto 44, alínea b), das Orientações E&R. Além disso, a existência de um certo grau de substituíbilidade não exclui, por si só, o risco de interrupções. Por exemplo, os passageiros sensíveis ao fator tempo, nomeadamente os que viajam por motivos profissionais, podem ser significativamente prejudicados nas suas viagens, tendo em conta a má qualidade da rede rodoviária e ferroviária, o que, por sua vez, pode afetar um grande número de empresas que dependem da flexibilidade proporcionada pelas numerosas e convenientes ligações da TAROM de e para os aeroportos regionais e a capital e, por extensão, as regiões em que estas empresas operam. Trata-se de um serviço não disponibilizado pelas CBC, como a Wizz Air, cuja oferta é muito sensível aos preços e se baseia geralmente em faixas horárias menos dispendiosas ou nos aeroportos com as taxas mais baixas. Além disso, os principais concorrentes da TAROM exploram principalmente ligações ponto a ponto, enquanto a Lufthansa e a Air France-KLM ligam principalmente os passageiros às suas próprias plataformas (ver considerando 128) e a HiSky não oferece o mesmo nível de serviço que a TAROM, voando para aeroportos secundários, em faixas horárias menos convenientes e disponibilizando apenas um pequeno número de rotas. Neste contexto, a perda do sistema radial da TAROM, bem como do nível de serviço que oferece (faixas horárias convenientes, boas frequências, muitos aeroportos principais, preços acessíveis), seria particularmente prejudicial e não há qualquer indicação de que os concorrentes reproduzissem essa rede e esse serviço.
- (200) Por conseguinte, a Comissão considera que o auxílio à reestruturação evitará o risco de interrupções no mercado romeno do transporte aéreo que pode resultar da saída da TAROM do mercado.

Conclusão sobre a prevenção de dificuldades sociais ou de deficiência de mercado

- (201) Embora a Roménia também tenha invocado as circunstâncias referidas no ponto 44, alíneas c) e f), das Orientações E&R, a Comissão considera que a condição de evitar dificuldades sociais ou deficiências do mercado está preenchida em conformidade com o ponto 44, alínea b), das Orientações E&R, pelo que não é necessário apreciar os argumentos da Roménia a este respeito.
- (202) Cumpre igualmente referir que a Comissão não levantou dúvidas quanto ao cumprimento deste critério de compatibilidade na sua decisão de início do procedimento, tendo as observações formuladas pela Wizz Air por sua própria iniciativa sido abordadas na presente secção.
- (203) À luz do que precede, a Comissão conclui que o auxílio contribui para o desenvolvimento da atividade económica de transporte aéreo na Roménia, na medida em que impede a saída de uma empresa que teria desencadeado um risco sério de interrupção de um serviço importante que é difícil de reproduzir e de ser facilmente assumido por um concorrente [ponto 44, alínea b), das Orientações E&R].

7.3.2.2. Plano de reestruturação e restabelecimento da viabilidade a longo prazo

- (204) De acordo com o ponto 46 das Orientações E&R, a concessão de um auxílio à reestruturação deve depender da aplicação de um plano de reestruturação que restabeleça a viabilidade do beneficiário. A aplicação de medidas de reestruturação destinadas a corrigir as causas que conduziram às dificuldades do beneficiário, permitindo-lhe tornar-se viável a longo prazo, é uma condição necessária para que o auxílio à reestruturação sirva o objetivo de desenvolvimento das atividades e regiões económicas em que o beneficiário opera.
- (205) Nos termos dos pontos 45 a 48 das Orientações E&R, os auxílios à reestruturação só devem ser concedidos para apoiar um plano de reestruturação realista, coerente e de grande envergadura, cujas medidas devem ser concebidas para restabelecer a viabilidade a longo prazo num período razoável, excluindo outros auxílios além do auxílio destinado a apoiar o plano de reestruturação do beneficiário. O plano de reestruturação deve identificar as causas das dificuldades do beneficiário e os seus pontos fracos e ilustrar a forma como as medidas de reestruturação propostas irão resolver os problemas subjacentes do beneficiário.

- (206) Os resultados da reestruturação devem ser demonstrados num cenário de base e num cenário pessimista, nomeadamente através da identificação dos parâmetros de desempenho e dos principais fatores de risco previsíveis. Para demonstrar a sua viabilidade a longo prazo, o beneficiário deve obter uma rendibilidade adequada do capital investido depois de cobrir todos os seus custos, incluindo as amortizações e os encargos financeiros, sem depender de hipóteses otimistas sobre fatores como a variação dos preços ou da procura, e deve ser capaz de concorrer no mercado com base nos seus próprios méritos.
- (207) O plano de reestruturação atualizado da TAROM foi concebido para resolver os problemas identificados pelo beneficiário após uma avaliação exaustiva das razões das suas dificuldades financeiras e com o intuito de o tornar novamente viável. Tal como referido no considerando 15, o principal problema da TAROM era a sua frota envelhecida e não homogénea. Esta questão é plenamente contemplada pelo programa de renovação da frota (ver secção 6.2.1), que resultará numa frota mais uniforme e moderna, adaptada às necessidades da TAROM, e gerará reduções de custos significativas. Além disso, o problema das rotas não rentáveis será abordado pelo programa de otimização das rotas que está a ser executado durante o período de reestruturação e que resultará na redução do número de aeronaves por rota e na obtenção de rendibilidade ao nível C3 em todas as rotas até 2029 (ver considerando 64). O segundo grande problema da TAROM consistia nos seus elevados custos de exploração, que serão abordados através do aumento da eficiência organizativa e operacional, bem como da otimização dos custos (ver considerando 66 e secções 6.2.3 e 6.2.4). Com a reorganização do pessoal, estas medidas resultarão igualmente na atenuação dos problemas identificados em matéria de mão de obra. Por último, a TAROM prevê igualmente aumentar as receitas acessórias, que eram muito limitadas no passado, tendo começado a vender serviços adicionais (considerando 65).
- (208) A duração de seis anos do plano, abrangendo o período de 1 de janeiro de 2021 a 31 de dezembro de 2026, não é excessivamente longa, dado que se espera que o tráfego aéreo da Roménia recupere para os níveis anteriores à COVID-19 apenas no verão de 2024 (ver considerando 89). Além disso, algumas medidas de reestruturação são, por natureza, aplicadas durante um período mais longo, como, por exemplo, a renovação da frota (no âmbito da qual, em primeiro lugar, é necessário negociar e assinar o contrato de locação e só depois construir e entregar os aviões), pelo que todas as suas poupanças e ganhos de eficiência só se concretizarão em 2025, de acordo com o plano de reestruturação da TAROM (considerandos 59 a 62).
- (209) Na secção seguinte, a Comissão apreciará, em primeiro lugar, a credibilidade dos pressupostos subjacentes ao plano de reestruturação atualizado do beneficiário e, em seguida, apreciará os dados que demonstram o regresso à viabilidade do beneficiário no termo desse plano.

Apreciação dos principais pressupostos subjacentes às projeções financeiras

- (210) A Comissão analisou minuciosamente os principais pressupostos subjacentes às projeções financeiras do plano de reestruturação atualizado apresentado pela Roménia.
- (211) No que diz respeito à credibilidade dos pressupostos subjacentes às projeções de receitas, a Comissão observa que, no que diz respeito aos volumes, a TAROM aplicou os cenários de projeção pós-COVID-19 do Eurocontrol para a procura de transporte aéreo de passageiros⁽⁸⁶⁾ nas rotas que continuará a explorar na sequência da aplicação das medidas destinadas a limitar as distorções da concorrência (que incluem a redução da sua frota durante o período de reestruturação, bem como a redução do número de rotas servidas pela TAROM e a diminuição do número de voos nessas rotas). O nível de redução do número de voos em comparação com 2019 é apresentado no quadro 11.

Quadro 11

Evolução do número de voos (real e projetado) da TAROM desde 2019

[...]

Fonte: plano de reestruturação atualizado da TAROM.

- (212) A combinação das reduções dos números totais de rotas, voos e aeronaves resulta numa diminuição global dos LQD de [...] % (contabilizando apenas as rotas rentáveis ao nível C1), numa redução dos LQD de [...] % (contabilizando todas as rotas) e numa redução de [...] % (se forem incluídos os voos fretados) em comparação com a base de

⁽⁸⁶⁾ Ver notas de rodapé 48 e 50 no que diz respeito às previsões do Eurocontrol escolhidas e utilizadas pela TAROM.

referência de 2019, como se pode ver no quadro 12. A Comissão observa igualmente que as previsões de tráfego da TAROM em todas as rotas incluídas nas suas projeções se baseiam nos números reais e no modelo da própria TAROM até 2022, bem como no mercado total estimado pela IATA para o resto do período de reestruturação ⁽⁸⁷⁾.

Quadro 12

Evolução dos LQD da TAROM (em milhões de LQD)

[...]

Fonte: plano de reestruturação atualizado da TAROM.

- (213) Enquanto os LQD medem a oferta, o volume de passageiros representa uma medida da procura. A utilização de aeronaves de maior dimensão em vários destinos estimulará a procura através de melhores preços, contribuirá para maximizar a rentabilidade das rotas e ajudará a aumentar as taxas de ocupação. O coeficiente de ocupação, que determina a percentagem de utilização ou procura de capacidade, está associado à capacidade em termos de LQD. De facto, com uma frota de aeronaves reduzida e sujeita a limites máximos, a TAROM só poderia ser operacionalmente viável se pudesse utilizar as suas aeronaves de forma mais eficiente, com taxas de ocupação mais elevadas.
- (214) Em 2019, a TAROM estava longe de operar como uma companhia aérea eficiente, uma vez que a sua taxa de ocupação para esse ano era apenas de [...] %, a mais baixa entre as cinco principais companhias aéreas que operavam no mercado romeno. Este valor foi também significativamente inferior ao da taxa de ocupação média registada a nível europeu, de 85,2 % ⁽⁸⁸⁾.
- (215) Desde então, as medidas de otimização comercial conduziram a uma melhoria constante deste indicador de eficiência crítico para a TAROM, embora ainda haja uma margem significativa para crescer em comparação com a concorrência.

Figura 2

Taxa de ocupação ⁽⁸⁹⁾ das cinco principais companhias aéreas ativas na Roménia (% estimativa de 2019-2023)

[...]

Fonte: plano de reestruturação atualizado da TAROM.

- (216) A este respeito, como indicado no quadro 13, a TAROM realizou progressos significativos após o período da pandemia de COVID-19, com aumentos da taxa de ocupação próximos de [...] %, em média, em 2023, em comparação com 2019.

Quadro 13

Evolução da taxa de ocupação da TAROM 2023/2022 (pós-COVID-19) vs. 2019 (pré-COVID-19)

[...]

Fonte: plano de reestruturação atualizado da TAROM.

⁽⁸⁷⁾ O mercado total para 2018-2022 baseia-se nos cálculos da IATA relativos às quotas de mercado da TAROM e nos dados PAX reais da TAROM para 2018-2022. O mercado total para 2023-2029 baseia-se no valor de 2019 e nas taxas de recuperação do Eurocontrol. As quotas de mercado baseiam-se nos cálculos da IATA relativos ao tráfego aéreo em 2018-2022. A quota de mercado da TAROM para 2023-2029 baseia-se no PAX estimado no seu modelo, bem como no mercado total estimado.

⁽⁸⁸⁾ Segundo IATA, *State of the region: Europe*, de junho de 2020, disponível em <https://www.iata.org/en/iata-repository/publications/economic-reports/regional-briefing---europe---june-2020/>. Uma fonte alternativa é a informação publicada pela OACI relativamente a 2019, que apresenta uma taxa de ocupação quase idêntica (85 %), disponível em https://www.icao.int/annual-report-2019/Documents/ARC_2019_Air%20Transport%20Statistics.pdf (página 4).

⁽⁸⁹⁾ Para a Wizz Air, a Lufthansa, a Ryanair e a Air France-KLM, a taxa de ocupação apresentada é calculada para a base operacional total e não apenas para a Roménia. As taxas de ocupação fornecidas baseiam-se nos relatórios anuais (de acordo com os calendários dos exercícios financeiros) para todas as companhias aéreas, com exceção da TAROM (são apresentados os dados das empresas, incluindo uma estimativa para 2023). Para os valores de 2023 da Lufthansa e da Air France-KLM, os dados são apresentados para os primeiros nove meses de 2023, enquanto para a Wizz Air e a Ryanair os dados dizem respeito ao exercício financeiro encerrado em 31 de março de 2023.

- (217) Para além das informações apresentadas no quadro 13, as autoridades romenas indicaram que a taxa de ocupação média da TAROM para 2023 atingiu [...] %, como se pode ver no quadro 5. Explicaram ainda que a TAROM prevê taxas de ocupação ligeiramente mais baixas em 2025 e 2026 em resultado da introdução das novas aeronaves com maior capacidade, o que conduzirá a um ligeiro aumento do volume de LQD ⁽⁹⁰⁾ (apesar de as rotas e as frequências não se alterarem). No entanto, a taxa de ocupação deverá voltar a aumentar lentamente nos anos seguintes (a partir de 2027), devido às melhorias esperadas no desempenho operacional da TAROM (ver quadro 5 no considerando 101).
- (218) Consequentemente, em consonância com as previsões de mercado do Eurocontrol (ver considerandos 89 a 91), prevê-se que o tráfego da TAROM atinja os níveis anteriores à COVID-19 até 2025 e cresça, em média, [...] % por ano no período de 2025-2029, atingindo assim um número total anual esperado de [...] milhões de passageiros no final do período de reestruturação, como indicado na figura 3.

Figura 3

Evolução da capacidade e dos voos regulados da TAROM ⁽⁹¹⁾

[...]

Fonte: plano de reestruturação atualizado da TAROM.

- (219) Como tal, e como se pode ver no quadro 14, em 2024, em 2025 e no final do período de reestruturação, em 2026, o número de passageiros estimado pela TAROM tanto para o cenário de base como para o cenário de retrocesso é menor do que o das curvas do Eurocontrol baseadas na recuperação — quer no cenário de base, quer no cenário inferior. Em especial, o cenário de base da TAROM mantém-se prudente, abaixo da curva de base do Eurocontrol para o resto do período analisado e abaixo da curva inferior do Eurocontrol para 2024, 2025 e 2026. Do mesmo modo, o cenário de retrocesso da TAROM mantém-se abaixo da curva inferior do Eurocontrol em 2024, 2025 e 2026, excedendo-a ligeiramente a partir de 2027.

Quadro 14

Número de passageiros da TAROM vs. curvas do Eurocontrol baseadas na recuperação, apenas para rotas a explorar de acordo com o plano de reestruturação (em milhões de PAX)

[...]

Fonte: plano de reestruturação atualizado da TAROM.

- (220) A exatidão e a credibilidade dessas projeções são ainda reforçadas pela indicação das autoridades romenas de que o número real de passageiros que a TAROM transportou em 2022 ⁽⁹²⁾ nas rotas regulares, que continuará a explorar, foi [...] % superior às suas previsões, baseadas nas projeções do Eurocontrol, constantes do plano de reestruturação atualizado apresentado à Comissão.
- (221) Em especial, no que diz respeito aos voos internacionais, [...].
- (222) No que se refere aos voos nacionais, [...].
- (223) Embora, contrariamente a 2022, o número real de passageiros para todo o ano de 2023 (2 333 839) seja [...] % inferior à estimativa da TAROM no plano de reestruturação atualizado (que foi realizada com base nos valores reais dos primeiros nove meses desse ano), essa variação negativa deve-se, em grande medida, aos conflitos que tiveram início em outubro de 2023 no Médio Oriente e que afetaram o tráfego para Telavive, Amã e Cairo, bem como os voos fretados para [...]. Retirando esses destinos do cálculo, a variação dos valores reais em comparação com as projeções para os voos internacionais regulares é inferior a 2 % e a dos voos nacionais regulares é inferior a 1 %, como se pode ver no quadro 15.

⁽⁹⁰⁾ Prevê-se que este aumento ocorra no final do período de reestruturação, em resultado da reestruturação da frota e na sequência da anterior redução que é uma das medidas de reestruturação aplicadas no âmbito do plano de reestruturação atualizado.

⁽⁹¹⁾ Os voos regulados abrangem os voos comerciais regulares (nacionais e internacionais), por oposição aos voos fretados (não regulares).

⁽⁹²⁾ Na resposta da TAROM ao pedido de informações (número 3) da Comissão apresentado em 24 de fevereiro de 2023 e nas suas observações de 1 de fevereiro de 2024.

Quadro 15

Número de passageiros em 2023, variação dos valores reais em relação às previsões (PAX, %)

[...]

Fonte: plano de reestruturação atualizado da TAROM.

- (224) Globalmente, em 2022 e 2023, dois anos com importantes acontecimentos imprevisíveis fora do controlo da TAROM (guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia e conflitos no Médio Oriente), a variação do número de passageiros em comparação com as projeções do plano de reestruturação atualizado foi positiva (2022) ou negativa num valor inferior a 4 % (2023).
- (225) Em resumo, tendo em conta o que precede, a Comissão considera que a estimativa do número de passageiros no cenário de base e no cenário de retrocesso é realista e credível pelas seguintes razões principais:
- 1) A estimativa combina a evolução da capacidade da frota da TAROM com uma abordagem comercial mais eficiente, que melhoraria os níveis da sua taxa de ocupação em relação à sua posição inicial em 2019;
 - 2) A taxa de ocupação é, ao longo de todo o período de reestruturação, estimado com base em níveis prudentes (com efeito, os níveis mais baixos) em comparação com os concorrentes;
 - 3) O número de passageiros no cenário de base é inferior ao da curva de base e da curva inferior do Eurocontrol para 2024 e 2025;
 - 4) O número de passageiros no cenário de retrocesso mantém-se abaixo da curva inferior do Eurocontrol em 2024, 2025 e 2026 e apenas a excede ligeiramente a partir de 2027 (fora do período de reestruturação);
 - 5) As variações entre os valores reais e as projeções incluídas no plano de reestruturação eram positivas (2022) ou ligeiramente negativas por razões justificáveis, independentes da condução da atividade da TAROM (2023).
- (226) Por último, a pedido da Comissão, e não obstante o que precede, as autoridades romenas demonstraram que a rentabilidade da TAROM poderia mesmo suportar uma redução adicional e inesperada do número de passageiros até uma variação anual de 5 % em relação ao cenário de base. Essa variação corresponderia às variações mais desfavoráveis das curvas de base e inferior do Eurocontrol no período de 2024-2026 e seria pior do que a variação das projeções de 2023 em comparação com o número real de passageiros registado (ou seja, -3,7 % no total, sendo a diferença menor nas rotas regulares fora do Médio Oriente). Nesse caso (e mantendo um aumento simultâneo de [...] % do preço dos combustíveis; ver considerando 238 relativamente ao impacto das sensibilidades do preço do combustível para aviação a jato), a viabilidade da TAROM continuaria a ser alcançada em 2025 e mantida em 2026 ⁽⁹³⁾.
- (227) No que diz respeito à credibilidade dos pressupostos subjacentes às projeções de preços da TAROM, a Comissão regista a nova estratégia comercial diferenciada da TAROM, que lhe deverá permitir otimizar a fixação de preços em toda a base de clientes (tal como descrito nos considerandos 94 a 98), bem como a abordagem de fixação de preços prudente geralmente aplicada pela TAROM, em especial no que diz respeito ao ajustamento dos preços à inflação ⁽⁹⁴⁾ ao longo do período de reestruturação (como explicado no considerando 98 e apresentado no quadro 4).
- (228) Do mesmo modo, a Comissão reconhece as projeções muito prudentes relativas às contribuições das vendas de serviços acessórios para as receitas globais provenientes dos passageiros, uma vez que não atingirão mais de [...] % em qualquer momento durante o período de reestruturação (como explicado nos considerandos 65 e 98).

⁽⁹³⁾ Tal como demonstrado nas análises das autoridades romenas apresentadas à Comissão em 21 de março de 2024.

⁽⁹⁴⁾ As taxas de indexação utilizadas nas projeções para 2023, 2024, 2025 e 2026 são de 9,3 %, 5,6 %, 4,2 % e 3,30 %, respetivamente, e, como tal, afiguram-se razoáveis e consentâneas com as últimas previsões da Comissão para a Roménia de 9,7 % em 2023, 5,8 % em 2024 e 3,6 % em 2025 (https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-surveillance-eu-economies/romania/economic-forecast-romania_pt).

- (229) Pelas razões acima expostas, a Comissão considera que as projeções da TAROM em termos de receitas provenientes dos passageiros são razoáveis e credíveis durante o período de reestruturação, em especial no que diz respeito à conjuntura de elevada inflação, tendo os maiores aumentos de preços ocorrido entre 2022 e 2024, e às projeções muito prudentes de aumentos durante o resto do período de reestruturação.
- (230) No que diz respeito à credibilidade dos pressupostos subjacentes às projeções de custos, a Comissão observa que o plano de reestruturação atualizado da TAROM inclui a aplicação de medidas destinadas a: i) aumentar a eficiência operacional e a eficácia do trabalho através de uma combinação da reorganização das suas atividades, da reconfiguração da frota de aeronaves, da reestruturação do pessoal, da melhoria dos processos e da adoção das tecnologias mais recentes; bem como ii) melhorar a utilização dos recursos, com destaque para a redução dos custos, através, por exemplo, de um programa de redução do consumo de combustível, da realocação de trabalhadores e do arrendamento do edifício da sede. A Comissão observa ainda que a TAROM encerrou um grande número de agências de bilhética não rentáveis, o que reduziu ainda mais os custos.
- (231) A TAROM estima que, quando forem plenamente aplicadas, essas várias medidas conduzirão a poupanças ⁽⁹⁵⁾ inferiores a [...] milhões de EUR por ano. Essas poupanças representam menos de 1 % da base de custos anual da TAROM e, como tal, não podem ser consideradas sobrestimadas ou irrealistas.
- (232) Por exemplo, as despesas variáveis com a manutenção e as aeronaves são os elementos de custo mais influentes gerados pela exploração da frota. Os valores diferem significativamente entre aeronaves devido às suas características, à sua repartição por rotas, à sua idade e, em especial, aos custos contratuais da locação e às políticas contabilísticas internas da TAROM (o plano de reestruturação atualizado prevê que a manutenção variável das aeronaves Boeing 737-600, ATR 72-8 e Boeing 737-800 MAX aumente [...] % em 2025-2026, [...] % em 2027 e [...] % em 2028-2029, [...]).
- (233) Com base no que precede, a Comissão considera que as projeções de custos globais da TAROM são credíveis.
- (234) No entanto, por uma questão de prudência, a Comissão testou, além do que precede, as projeções financeiras da TAROM no que diz respeito a uma possível evolução negativa do preço do combustível para aviação a jato. Com efeito, o custo do combustível é uma componente significativa da estrutura de custos de exploração de qualquer companhia aérea e, como tal, merece especial atenção na avaliação das projeções e do seu possível impacto na rentabilidade e viabilidade de qualquer companhia aérea. Tal é especialmente verdade no caso da TAROM, uma vez que não obteve lucros líquidos ao longo da última década.
- (235) Ao elaborar pela primeira vez o seu plano de reestruturação e as projeções financeiras conexas, a TAROM utilizou, como base de referência para a estimativa dos preços do combustível para aviação a jato, uma série de dados da Fitch (valores históricos e previsionais para o querosene para aviação, Roterdão) e completou esta informação com o monitor dos preços do combustível para aviação a jato da IATA, tal como publicado no sítio Web desta última, e com artigos dos meios de comunicação social sobre as previsões da BMI ⁽⁹⁶⁾ para esses combustíveis.

- (236) Consequentemente, os pressupostos do plano de reestruturação correspondentes foram os seguintes:

⁽⁹⁵⁾ Uma parte das poupanças geradas pelas medidas de reestruturação é compensada por um aumento de determinados custos. O encerramento das agências transferirá parte das reservas PAX para reservas em linha e/ou outros canais com comissões mais elevadas. Do mesmo modo, verificar-se-á um aumento dos custos da movimentação devido à sua externalização. No entanto, em ambos os casos, o aumento dos custos é compensado pelas poupanças geradas. O impacto negativo refletiu-se num aumento percentual dos custos.

⁽⁹⁶⁾ A BMI fornece informações, análises e previsões de mercado independentes e baseadas em dados que englobam diversos temas, países e setores, com uma visão aprofundada dos mercados emergentes. A BMI faz parte da Fitch Solutions, que fornece informações, dados e análises. A Fitch Solutions faz parte do Grupo Fitch, líder mundial em serviços de informação financeira com operações em mais de 30 países. O Fitch Group é propriedade da Hearst. Ver www.fitchsolutions.com.

Quadro 16

Valores médios anuais (previstos) (USD/tonelada) com base na média entre as séries de dados da Fitch e os relatórios da BMI

Ano	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Preço de referência do combustível para aviação a jato (USD/tonelada)	1 105	852	829	837	821	821	821	821

Fonte: plano de reestruturação da TAROM.

- (237) No entanto, em 2022, o custo médio real do combustível para aviação a jato incorrido pela TAROM foi de [...] USD/tonelada. Em comparação com a base de referência acima indicada (1 105 USD/tonelada), tal corresponde a um multiplicador (preço real contra preço de referência) de [...]. Em outubro de 2023, com base nas informações disponíveis para os primeiros nove meses desse ano, o custo médio real do combustível para aviação a jato incorrido pela TAROM foi de [...] USD/tonelada, o que representa um multiplicador de [...] em relação à base de referência considerada (852 USD/tonelada).
- (238) Tendo em conta essas discrepâncias, a Comissão solicitou às autoridades romenas que revissem os seus pressupostos em matéria de combustíveis, a fim de assegurar que as suas projeções financeiras fossem realistas e credíveis.
- (239) As autoridades romenas procederam a esse ajustamento das projeções para o preço médio anual dos combustíveis, com vista a ter em conta preços futuros potencialmente mais elevados. Assim, o preço médio estimado do combustível para aviação a jato incorrido pela TAROM em 2023 passou a ser de [...] USD/tonelada.
- (240) Consequentemente, o multiplicador em relação à base de referência considerada para 2023 passou a ser de [...] ([...] contra [...] USD/tonelada). Esse multiplicador foi ainda aplicado às séries de referência previstas, gerando os pressupostos do preço do combustível para aviação a jato agora incluídos nas projeções financeiras atualizadas do plano de reestruturação atualizado, do seguinte modo:

Quadro 17

Projeções ajustadas do preço do combustível para aviação a jato no plano de reestruturação (USD/tonelada)

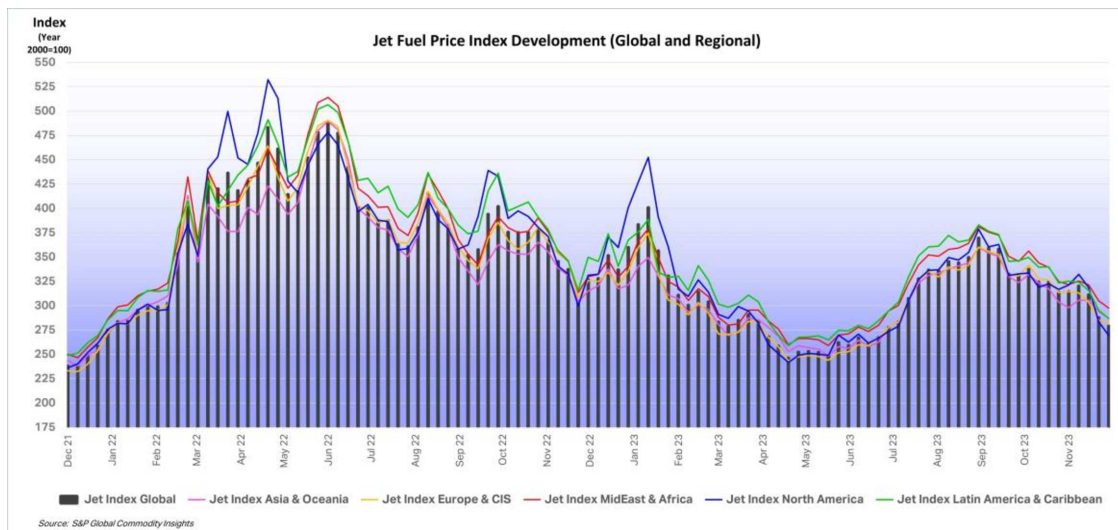
[...]

Fonte: plano de reestruturação atualizado da TAROM.

- (241) Reconhecendo a volatilidade do mercado do petróleo e dos produtos combustíveis conexos, a Comissão considera essas projeções razoáveis. Esta abordagem é prudente também pelo facto de, desde a aplicação do ajustamento, os preços do combustível para aviação a jato terem vindo a diminuir de forma constante (e significativa), como se pode ver na figura 4. Por exemplo, na semana que terminou em 15 de dezembro de 2023, o preço do combustível para aviação a jato na Europa foi de 824,80 USD/tonelada, ou seja, quase 18 % inferior ao valor de 969,85 USD/tonelada de 6 de outubro de 2023.

Figura 4

Gráfico da página Web do monitor dos preços do combustível para aviação a jato da IATA, em 15 de dezembro de 2023 (<https://www.iata.org/en/publications/economics/fuel-monitor/>)

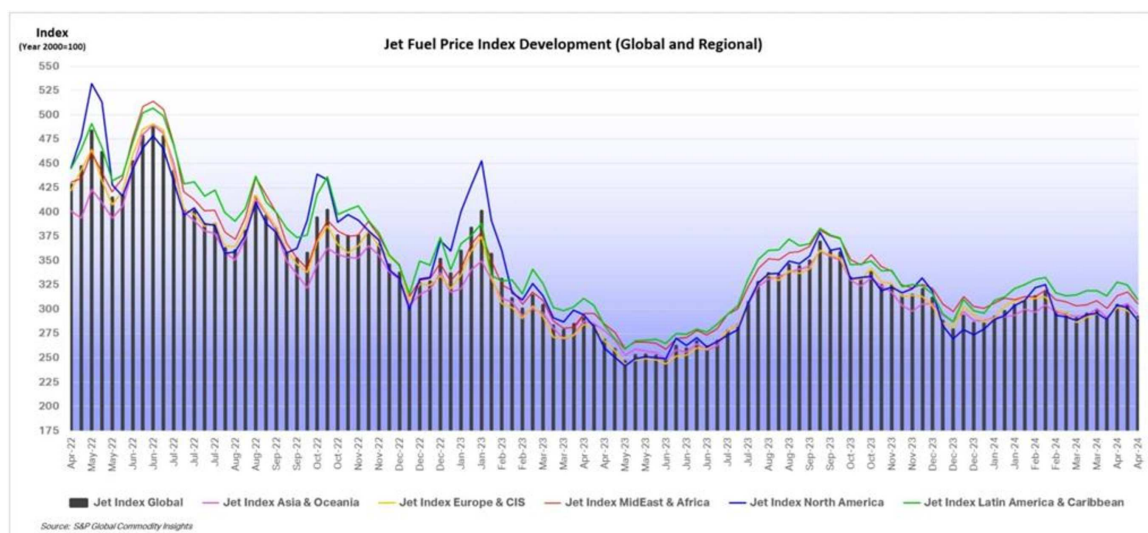


Fonte: plano de reestruturação atualizado da TAROM.

- (242) Os desenvolvimentos recentes permanecem dentro dos limites das projeções da TAROM, como se pode ver numa versão atualizada (de 24 de abril de 2024) do registo da evolução do índice dos preços do combustível para aviação a jato, conforme ilustrado na figura 5.

Figura 5

Gráfico da página Web do monitor dos preços do combustível para aviação a jato da IATA, em abril de 2024 (<https://www.iata.org/en/publications/economics/fuel-monitor/>)



- (243) Nesta base, a Comissão considera que os pressupostos da TAROM em matéria de preços dos combustíveis são mais pessimistas em termos de evolução futura do que sugere a atual evolução real do mercado, pelo que podem ser considerados prudentes.
- (244) Para confirmar esta avaliação, a Comissão solicitou às autoridades romenas que realizassem análises de sensibilidade aos preços dos combustíveis e verificassem de que forma as projeções financeiras e a rentabilidade da TAROM seriam afetadas por hipotéticas variações dos preços dos combustíveis.

- (245) Tal como acima explicado, o preço médio do combustível para 2023 foi estimado em [...] USD/tonelada, tendo o preço real no final de 2023 sido de [...] USD/tonelada, ou seja, já inferior àquela estimativa. Este facto confirma que as projeções ajustadas do plano de reestruturação atualizado eram prudentes.
- (246) A Comissão observa que os cálculos de sensibilidade da TAROM mostram que, permanecendo todos os outros elementos iguais, o modelo financeiro poderia resistir a um aumento do preço do combustível até [...] % em relação aos pressupostos razoáveis e prudentes já incluídos nas projeções.
- (247) Tendo em conta o que precede, a Comissão, embora reconheça a incerteza da possível evolução futura dos preços do petróleo, considera que os valores projetados para o resto do período de reestruturação são prudentes, razoáveis e, por conseguinte, credíveis.

Apreciação do regresso à viabilidade do beneficiário

- (248) Após ter estabelecido a credibilidade dos pressupostos subjacentes às projeções financeiras, a Comissão apreciará agora se, com base nessas projeções, o beneficiário está em condições de restabelecer a sua viabilidade até ao termo do período de reestruturação. Mais especificamente, a Comissão verificará se se pode prever que, até ao final de 2026, o beneficiário gere uma taxa de rentabilidade das suas operações suficiente e esteja em condições de concorrer com base nos seus próprios méritos.
- (249) A Comissão observa que, no cenário de base, graças à geração de receitas comparáveis à situação anterior à COVID-19 (ou seja, 2019) e aos contributos das medidas de reestruturação identificadas, a TAROM poderá apresentar EBITDA positivos em 2023, pela primeira vez desde 2019 (considerando 107). Prevê-se que, por sua vez, os resultados correntes (EBIT) e o rendimento líquido da TAROM se tornem positivos em 2024, graças à evolução esperada do tráfego aéreo, bem como à melhoria da taxa de ocupação da TAROM e do seu nível de custos e receitas, à medida que continuam a ser aplicadas as medidas de reestruturação, em especial no que diz respeito às iniciativas de reconfiguração da frota e de redução de custos (considerandos 109 e 110). Uma vez que a Comissão considera que os vários pressupostos em termos de receitas (tanto em termos de volumes como de preços) e de custos são, em si mesmos, realistas e credíveis (ver considerandos 227 a 247), os resultados e as consequências da aplicação dessas projeções no plano de reestruturação atualizado da TAROM corroboram o argumento de que o plano de reestruturação garantirá a viabilidade a longo prazo do beneficiário, tal como exigido pelas Orientações E&R da Comissão.
- (250) Esta conclusão aplica-se não só aos indicadores acima enumerados (EBITDA, EBIT e rendimento líquido), mas também à posição de capital próprio da TAROM, que deverá ser positiva em ambos os cenários até ao final do período de reestruturação (no caso do cenário de base, com [...] milhões de EUR até 2026, e [...] milhões de EUR quando se considera a locação em vez da venda da faixa horária [...]), embora apenas marginalmente (com [...] milhões de EUR) no caso do cenário de retrocesso, que tem em conta a locação e não a venda da faixa horária [...].
- (251) Entre outros aspetos ⁽⁹⁷⁾, em consequência do nível do rendimento líquido acima indicado, a ROCE, que considera o rendimento gerado por uma empresa sobre os ativos financiados tanto por capital de dívida como por capital próprio, deverá também ser positiva até ao final do período de reestruturação (em 2026), em [...] % no caso do cenário de base (e ligeiramente acima de [...] % no caso do cenário de retrocesso) (considerandos 112 e 113). Esses níveis de ROCE são equiparáveis aos do grupo de empresas comparáveis à TAROM (considerando 112) e são justificados pela avaliação acima apresentada pela Comissão sobre as projeções financeiras apresentadas pelas autoridades romenas (ver considerandos 227 a 247). Estas projeções assentam numa série de medidas de reestruturação que têm um efeito positivo nas bases de receitas e de custos da TAROM e demonstram o aumento estrutural previsto da rentabilidade da TAROM.

⁽⁹⁷⁾ A diminuição do nível de capital investido, que resulta do facto de a TAROM deixar de ser proprietária de uma parte significativa da frota (na sequência das medidas de reestruturação que afetam a sua composição, em especial a venda de aeronaves próprias e a sua substituição por aeronaves locadas a partir de 2025) também contribui positivamente para o nível da ROCE.

(252) Como tal, a Comissão considera que o nível projetado de ROCE até ao final do período de reestruturação, tanto no cenário de base como no cenário de retrocesso, cumpre o requisito segundo o qual os rendimentos gerados pelo plano de reestruturação atualizado devem garantir a viabilidade a longo prazo do beneficiário. Esta conclusão é comprovada pelo facto de se prever que a ROCE de 2026 da TAROM ([...] %) seja superior ao CMPC (de [...] %), tal como calculado no final de junho de 2023) e se esperar que, em resultado da execução do plano de reestruturação, a TAROM crie valor para os seus acionistas e outros fornecedores de capital. A Comissão avaliou as estimativas dos parâmetros do CMPC (descritas na nota de rodapé 53) e constatou, em especial, o seguinte:

- a) A taxa sem risco de 2,4 % utilizada pela Roménia corresponde à média do rendimento diário das obrigações de dívida pública alemãs a 10 anos durante o período de 2023 e 2024, bem como à média dos últimos 6 e 12 meses, de acordo com os dados do banco central alemão ⁽⁹⁸⁾.
- b) De acordo com uma fonte amplamente utilizada e reconhecida, o prémio médio de risco-país para a Roménia era de 2,8 % em janeiro de 2024 ⁽⁹⁹⁾. Por conseguinte, o prémio de risco-país de 3,6 % utilizado pela Roménia é prudente.
- c) Relativamente ao pressuposto do beta dos ativos de 0,56 fornecido pela Roménia, a Comissão efetuou uma análise prudente de sensibilidade. Ao excluir certas empresas comparáveis da amostra identificada pela Roménia ⁽¹⁰⁰⁾, a Comissão chegou a um beta dos ativos de 1, que utilizou na sua análise comparativa.
- d) As informações do conjunto de dados de comparação mostram um prémio de risco do mercado de ações de 4,6 % a partir de janeiro de 2024 ⁽¹⁰¹⁾. Por conseguinte, o prémio de risco do mercado de ações de 6,5 % utilizado pela Roménia é prudente.
- e) No que diz respeito ao diferencial de crédito, a Comissão estimou de forma prudente a notação de risco provável da TAROM em 2026 com base no seu desempenho esperado em 2026 e chegou a um diferencial de crédito mais prudente, de 2,35 % ⁽¹⁰²⁾.
- f) A taxa de tributação de 16 % utilizada pela Roménia corresponde à taxa de imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas da Roménia.

(253) O quadro 18 apresenta uma comparação dos resultados das análises da Roménia e da Comissão. Como se pode ver, os pressupostos da Comissão acima descritos resultaram num intervalo de CMPC entre [...] % e [...] %, com uma média de [...] % para a TAROM. Tal está em consonância com o CMPC de [...] % fornecido pela Roménia. Além disso, tanto o CMPC estimado pela Roménia como, inclusivamente, o limite superior do intervalo identificado pela Comissão são inferiores à ROCE de [...] % que a TAROM deverá atingir em 2026 (ver considerando 112). Por conseguinte, a Comissão considera que um CMPC de [...] % é razoável.

⁽⁹⁸⁾ Os dados estão disponíveis no sítio Web do Bundesbank («Daily yields of current Federal securities» | Deutsche Bundesbank).

⁽⁹⁹⁾ Ver o conjunto de dados do Prof. Aswath Damodaran, atualizado em janeiro de 2024 (ctryprem.xlsx (live.com)).

⁽¹⁰⁰⁾ Estas empresas são as seguintes: Sociedade Anónima Pública Aeroflot - Russian Airlines; Sas Ab (Publ); Jet2 Plc e Türk Hava Yolları Anonim Ortaklığı. A Comissão observa que a exclusão de três destas empresas (Sociedade Anónima Pública Aeroflot - Russian Airlines; Sas Ab (Publ); e Hava Yolları Anonim Ortaklığı) conduz a um ajustamento em alta do beta dos ativos, sendo, por conseguinte, uma abordagem muito prudente. A Comissão observa que, mesmo mantendo a Jet2 Plc na amostra, os resultados do CMPC alteram-se apenas marginalmente, em 0,1 %, nos três cenários de CMPC da Comissão.

⁽¹⁰¹⁾ Ver o conjunto de dados do Prof. Aswath Damodaran, atualizado em janeiro de 2024 (ctryprem.xlsx (live.com)).

⁽¹⁰²⁾ Seguindo a metodologia da Standard and Poor's (ver S&P Global, RatingsDirect, «Corporate Methodology», 19 de novembro de 2013), a Comissão analisou os dois principais indicadores financeiros (rácio dívida/EBITDA e rácio fundos de exploração/dívida, provenientes do plano de reestruturação atualizado da TAROM) que são utilizados para identificar a notação de risco de uma empresa. Estes rácios apontam para uma notação provável de BBB pela S&P ou para uma notação equivalente de Baa2 pela Moody's, que corresponde a um diferencial de crédito de 2,35 % [ver dados do Prof. Aswath Damodaran, atualizados em janeiro de 2024, ctryprem.xlsx (live.com)].

Quadro 18

Avaliação relativamente ao CMPC

CMPC	Roménia	Comissão		
		baixa	Média ⁽¹⁾	alta
Taxa isenta de risco	2,4 %	2,4 %	2,4 %	2,4 %
Prémio de risco-país	3,6 %	2,8 %	3,2 %	3,6 %
Beta dos ativos	0,56	1,01	1,01	1,01
Endividamento visado	49 %	49 %	49 %	49 %
Prémio de risco do mercado de ações	6,5 %	4,5 %	5,5 %	6,5 %
Custo do capital próprio	13,3 %	11,4 %	13,1 %	14,9 %
Taxa	16,0 %	16,0 %	16,0 %	16,0 %
Spread de crédito	1,0 %	2,4 %	2,4 %	2,4 %
Custo da dívida	6,0 %	6,4 %	6,7 %	7,1 %
CMPC (após impostos)	9,7 %	8,9 %	10,0 %	11,1 %

⁽¹⁾ O valor de cada parâmetro utilizado no cenário de CMPC «médio» é calculado como a média simples dos valores desse parâmetro nos cenários CMPC «baixo» e «alto».

Fonte: plano de reestruturação atualizado da TAROM e análise da Comissão.

- (254) Além disso, a Comissão considera que é prática comum e, por conseguinte, razoável utilizar um CMPC calculado na sua forma atual, a fim de determinar o retorno que os investidores devem esperar de um investimento a realizar no presente, mas com base em fluxos de caixa livres futuros, e, por conseguinte, compará-lo com os retornos futuros esperados, medidos, nomeadamente, pela ROCE projetada ⁽¹⁰³⁾.
- (255) No âmbito da sua avaliação, a Comissão teve igualmente em conta a capacidade da TAROM para cumprir as suas obrigações financeiras a curto e longo prazo através da revisão de rácios como o rácio dívida líquida/EBITDA e o rácio EBITDA/juros.
- (256) Ambos os rácios atingirão níveis satisfatórios até ao final do período de reestruturação. Com efeito, prevê-se que o rácio dívida líquida/EBITDA desça para menos de [...] até ao final de 2026, o que é considerado um nível de recomendação de investimento ⁽¹⁰⁴⁾ e contribui para confirmar o regresso à viabilidade do beneficiário no final do período de reestruturação. O crescimento dos EBITDA projetados da TAROM durante o período de reestruturação (considerandos 107 e 108), em resultado das medidas de melhoria das receitas e das reduções de custos previstas pela TAROM, conforme acima descrito, deverá contribuir para o nível desse rácio nesse momento.

⁽¹⁰³⁾ Embora seja possível fazer estimativas e projeções razoáveis com base em determinados pressupostos e análises, é difícil prever com certeza o futuro CMPC exato de uma empresa, devido aos vários fatores envolvidos e às incertezas inerentes aos mercados financeiros (o CMPC é efetivamente influenciado por vários fatores, como as taxas de juro, os prémios de risco de mercado e a estrutura de capital da empresa; estes fatores podem alterar-se ao longo do tempo devido a condições económicas, mudanças no sentimento do mercado ou alterações na estrutura financeira da empresa). A utilização do CMPC atual como parâmetro de referência pode, por conseguinte, ser considerada como uma substituição razoável e aceitável, se não for possível prever o valor que poderá/deverá ocorrer no futuro.

⁽¹⁰⁴⁾ Ver S&P Global, RatingsDirect, «Corporate Methodology», 19 de novembro de 2013, quadro 18.

- (257) Do mesmo modo, o rácio de cobertura dos juros (EBITDA/juros) deverá evoluir favoravelmente durante o período de reestruturação, graças à melhoria do desempenho operacional e financeiro da TAROM, atingindo um nível satisfatório de [...] até ao final de 2026 ⁽¹⁰⁵⁾ (considerandos 115 e 116), mesmo que esse nível seja inferior ao que as empresas comparáveis à TAROM alcançaram antes da pandemia de COVID-19.
- (258) ambos os rácios demonstram a capacidade da TAROM para cumprir as suas obrigações a curto e a longo prazo, sendo um sinal de que o beneficiário será capaz de executar as suas operações a longo prazo sem outros auxílios.
- (259) Em conformidade com o ponto 50 das Orientações E&R, as autoridades romenas elaboraram um cenário pessimista (ver considerandos 103 a 105), a fim de observar o impacto nos resultados financeiros da TAROM. Este cenário de retrocesso baseia-se em pressupostos mais adversos do que os acima descritos.
- (260) Tal como explicado nos considerandos 252 a 259, a avaliação da Comissão sobre o cenário de retrocesso confirma que, mesmo com pressupostos mais pessimistas, a TAROM continuaria a ter condições para cobrir a totalidade dos seus custos, incluindo de amortização e de cumprimento das suas obrigações de dívida, e para se manter no mercado sem necessitar de auxílios à reestruturação adicionais no final do plano de reestruturação, tal como no caso do cenário de base.
- (261) Além disso, dada a importância da evolução dos preços dos combustíveis e do número de passageiros para a viabilidade da TAROM até ao final do período de reestruturação, a Comissão solicitou às autoridades romenas que efetuassem análises de sensibilidade específicas e adicionais sobre estes parâmetros. Este pedido destinava-se a verificar em que medida o plano de reestruturação atualizado poderia ter em conta alterações destes parâmetros.
- (262) A base para essas análises de sensibilidade são tanto o cenário de base, incluindo a venda da faixa horária [...] [em que não é aplicada qualquer variação do preço do combustível e/ou do PAX, designado por cenário «0» ou «B» (cenário de base), ou seja, a combinação F0/P0 no resumo da figura 5], como o cenário de retrocesso conexo [que já combina um aumento de [...] % do preço do combustível com uma diminuição de 2 % no número de passageiros em comparação com o cenário de base, designado por cenário «1» ou «Sb» (cenário de retrocesso), ou seja, a combinação F1/P1).
- (263) Com base nesses pressupostos, o cenário «2» (F2/P2) inclui um aumento de [...] % no preço do combustível e uma diminuição de 4,6 % no número de passageiros em comparação com o cenário de base (F0/P0 ou «B»), enquanto o cenário «3» (F3/P3) inclui um aumento de [...] % no preço do combustível e uma diminuição de 6,5 % no número de passageiros em comparação com o cenário de base.
- (264) Como se pode ver na figura 6 *infra*, embora tanto o cenário de base como o cenário de retrocesso gerem posições de capital próprio positivas (bem como rendimentos líquidos positivos) ⁽¹⁰⁶⁾ no final do período de reestruturação, sempre que uma combinação de pressupostos inclua uma evolução do preço do combustível (aumento de [...] %) ou do número de passageiros (diminuição de 6,5 %) em relação ao cenário «3», a posição de capital próprio da TAROM será sempre negativa (tal como o rendimento líquido, na maioria dos casos) no final do período de reestruturação. Além disso, espera-se que qualquer combinação dos seguintes pressupostos conduza a posições de capital próprio negativas:
- 1) Aumento do preço do combustível de [...] % (F2) com uma diminuição do PAX de 2 % (P1);
 - 2) Aumento do preço do combustível de [...] % (F2) com uma diminuição do PAX de 4,6 % (P2).

⁽¹⁰⁵⁾ Os valores entre 5 e 9 são considerados satisfatórios. Ver S&P Global, RatingsDirect, «Corporate Methodology», 19 de novembro de 2013, quadro 18.

⁽¹⁰⁶⁾ Ver na nota de rodapé 107 uma explicação sobre os níveis pertinentes do rendimento líquido previsto nessas circunstâncias.

Figura 6

Resultado das análises de sensibilidade relativas aos níveis da posição de capital próprio e do rendimento líquido da TAROM ⁽¹⁰⁷⁾ (final de 2026) em caso de venda da faixa horária [...]

	F0	F1	F2	F3
P0	B			
P1		Sb		
P2				
P3				

Legenda:

B Cenário de base ou cenário 0 (= F0/P0)

F1/P1 Cenário de retrocesso ou cenário 1 (= Sb)

F0/P0 Cenário de base (sem variação vs. cenário de base) (= B)

F1-F2-F3 Cenários 1, 2 e 3 para as sensibilidades relativas aos combustíveis

P1-P2-P3 Cenários 1, 2 e 3 para as sensibilidades relativas aos valores PAX

- (265) Contudo, por uma questão de exaustividade, deve indicar-se que, no caso do cenário de retrocesso, considerando a locação e não a venda da faixa horária [...], nenhuma outra combinação para além do cenário Sb (F1/P1) resultará numa posição de capital próprio ou num rendimento líquido positivos no final do período de reestruturação. Isto significa que, no caso de a faixa horária [...] não ser vendida, mas antes locada, qualquer combinação possível pior do que a do cenário de retrocesso (pressupondo a venda da faixa horária [...], ou seja, «Sb» na figura 6) resultaria num capital próprio ou rendimento líquido negativos ⁽¹⁰⁸⁾ no final do período de reestruturação, na medida em que o rendimento obtido com a alienação da faixa horária não estaria disponível para compensar a diminuição das receitas (provenientes dos passageiros) e o aumento dos custos (dos combustíveis) decorrentes de qualquer dos cenários 2 ou 3.
- (266) Com base no que precede, apenas as combinações F0/P0 (ou seja, o cenário de base, excluindo a alienação da faixa horária [...]), F0/P1, F1/P0 e F1/P1 (ou seja, o cenário de retrocesso, excluindo a alienação da faixa horária [...]) gerariam uma posição de capital próprio ou um rendimento líquido positivos ⁽¹⁰⁹⁾ até ao final do período de reestruturação (por outras palavras, indicados como «verdes» na figura 6).
- (267) Com base na análise de validação realizada pela Comissão sobre os pressupostos relativos ao preço do combustível e ao número de passageiros no início da revisão do plano de reestruturação atualizado da TAROM e dos modelos financeiros dos cenários de base e de retrocesso daí resultantes (ver considerandos 227 a 246), a Comissão concluiu que as combinações que resultariam em posições de capital próprio ou em rendimento líquido negativos ⁽¹¹⁰⁾ (incluindo as analisadas nos considerandos 265 e 266) se baseiam em pressupostos extremos que, tendo em conta os pontos de partida já agressivos do cenário de base e do cenário de retrocesso nesses aspetos, dificilmente se

⁽¹⁰⁷⁾ Por uma questão de exatidão, importa esclarecer que o rendimento líquido previsto não é negativo, mas pouco superior a zero nas seguintes três combinações: F3/P0 (rendimento líquido previsto de [...] EUR), F2/P1 (rendimento líquido previsto de [...] EUR) e F0/P3 (rendimento líquido previsto de [...] EUR). Todas as outras combinações geram um rendimento líquido negativo. Para efeitos da sua análise e por razões de simplicidade e facilidade de referência no contexto da presente decisão, tendo em conta que os valores de rendimento líquido positivo são muito limitados, a Comissão considera que esses níveis de rendimento líquido podem ser equiparados a não positivos (ou seja, iguais a zero ou inferiores) e, por conseguinte, agrupados com os níveis de rendimento líquido das outras combinações (mesmo que, provavelmente, não fosse necessário fazê-lo, uma vez que o facto de o rendimento líquido dessas combinações ser positivo apoia e valida a conclusão da Comissão sobre esses aspetos da sua avaliação).

⁽¹⁰⁸⁾ Ver na nota de rodapé 107 uma explicação sobre os níveis pertinentes do rendimento líquido previsto nessas circunstâncias.

⁽¹⁰⁹⁾ Ver na nota de rodapé 107 uma explicação sobre os níveis pertinentes do rendimento líquido previsto nessas circunstâncias.

⁽¹¹⁰⁾ Ver na nota de rodapé 107 uma explicação sobre os níveis pertinentes do rendimento líquido previsto nessas circunstâncias.

concretizarão, exceto em caso de evolução macroeconómica e/ou geopolítica excecional. Como tal, podem ser consideradas irrealistas no contexto dos testes de esforço das projeções financeiras da TAROM. Isto é tanto mais verdade quanto se sabe que uma combinação efetivamente pior do que o cenário de retrocesso (ou seja, F1/P2, que inclui um aumento do preço do combustível de [...] % com uma redução de 4,6 % do PAX) continuaria a resultar, por si só, numa posição de capital próprio ou rendimento líquido positivos no final do período de reestruturação (considerando, no entanto, a venda e não a locação da faixa horária [...]).

- (268) Tendo em conta o que precede, as dúvidas da Comissão suscitadas na decisão de início do procedimento foram dissipadas. Consequentemente, a Comissão conclui que o plano de reestruturação atualizado proposto é exequível, coerente e de grande envergadura e reúne condições para restabelecer a viabilidade a longo prazo da TAROM num prazo razoável, tendo em conta a especificidade da sua atividade e o tempo necessário para implementar e colher os benefícios dos investimentos previstos. A este respeito, e tendo em conta a duração e o conteúdo do plano de reestruturação e o mercado em que a TAROM opera, afigura-se conveniente que a Roménia assegure uma aplicação eficaz e atempada pela TAROM das medidas incluídas no plano de reestruturação, como condição para a compatibilidade do auxílio. A Roménia ou a TAROM deve tomar todas as medidas necessárias para corrigir eventuais desvios em relação à trajetória financeira e às projeções que alicerçam o plano de reestruturação.

7.3.3. Efeitos sobre a concorrência e as condições das trocas comerciais entre Estados-Membros

- (269) A fim de apreciar se o auxílio não afeta indevidamente a concorrência e as condições das trocas comerciais, é necessário identificar os efeitos positivos do auxílio no desenvolvimento de uma atividade económica, bem como outros efeitos positivos do auxílio; Identificar os efeitos negativos dos auxílios sobre a concorrência e as trocas comerciais; e examinar se os efeitos negativos são suficientemente limitados por fatores atenuantes que garantam a necessidade, a adequação, a proporcionalidade e a transparência do auxílio. Por último, é necessário avaliar se os efeitos positivos do auxílio compensam os restantes efeitos negativos do mesmo, tendo em conta os fatores atenuantes, e se, em termos globais, o impacto do auxílio no mercado interno continua a ser positivo.

7.3.3.1. Necessidade e efeito de incentivo do auxílio

- (270) Nos termos do ponto 53 das Orientações E&R, a fim de demonstrar a necessidade de intervenção estatal, os Estados-Membros que tencionarem conceder auxílios à reestruturação devem apresentar uma comparação com um cenário alternativo credível que não implique auxílios estatais, demonstrando como o objetivo pretendido de evitar uma deficiência do mercado ou dificuldades sociais não seria alcançado, ou o seria em menor grau, sem o auxílio. Além disso, a fim de demonstrar que o auxílio à reestruturação tem um efeito de incentivo, os Estados-Membros devem demonstrar que, na ausência do auxílio, o beneficiário teria sido reestruturado, vendido ou liquidado de uma forma que não teria permitido alcançar o objetivo pretendido de evitar uma deficiência do mercado ou dificuldades sociais (ponto 59 das Orientações E&R.).
- (271) O objetivo do auxílio à reestruturação é evitar que a TAROM cesse as suas atividades e, deste modo, prevenir uma situação de deficiência de mercado e dificuldades sociais, que prejudicariam o desenvolvimento dos serviços de transporte aéreo na Roménia. Este objetivo é alcançado através da execução do plano de reestruturação atualizado, financiado em parte pelo auxílio à reestruturação, que evita a insolvência iminente da TAROM, a perda da sua licença de exploração e a cessação da atividade que se verificariam certamente na ausência do auxílio.
- (272) O plano de reestruturação atualizado demonstra a necessidade de abordar tanto as questões de liquidez como de solvência do beneficiário para resolver os seus problemas financeiros. Sem o auxílio, a curto prazo, a TAROM não teria condições para cumprir as suas obrigações financeiras ou aceder a financiamento no mercado (ver considerandos 15 e 17 e secção 6.1). Além disso, a falta de financiamento impediria a TAROM de aplicar as suas medidas de reestruturação, o que não só perpetuaria os problemas subjacentes às suas dificuldades, como também conduziria à imobilização de aeronaves (ver considerandos 54 e 55). A longo prazo, tendo em conta as perdas acumuladas significativas (ver considerandos 13 e 15) que, na ausência do auxílio, prosseguiriam, acabando por conduzir à insolvência da TAROM, esta não tem condições para cumprir as suas obrigações financeiras. Importa recordar que a TAROM já preenche, pelo menos desde fevereiro de 2020, os critérios para ser considerada uma empresa em dificuldade (ver considerando 11) e que esta situação não se alterou desde então (ver considerando 13). Na ausência do auxílio à reestruturação, a sua saída do mercado seria, com toda a probabilidade, inevitável, tendo em

conta o endividamento existente da TAROM, o facto de todos os seus ativos com um determinado valor terem sido dados em garantia para financiamento ou dívida existentes, a consequente indisponibilidade de financiamento no mercado privado, bem como o risco real de perda da licença de exploração da TAROM e de imobilização da sua frota (considerando 17 e secção 6.1). O auxílio à reestruturação é, por conseguinte, necessário para a boa execução do plano de reestruturação atualizado, a qual, por sua vez, visa corrigir os pontos fracos da TAROM, torná-la viável a longo prazo e, assim, facilitar o desenvolvimento dos serviços de transporte aéreo na Roménia. Sem o auxílio à reestruturação, a TAROM sairia do mercado, privando os cidadãos, as empresas e as regiões romenos de um instrumento essencial de conectividade regional necessário para os transportes, bem como para o desenvolvimento económico e social a nível regional. Por conseguinte, é cumprido o requisito da necessidade do auxílio previsto no ponto 38, alínea b), e no ponto 53 das Orientações E&R.

- (273) Com base no que precede, a Comissão conclui igualmente que o auxílio tem um efeito de incentivo, uma vez que, sem o auxílio à reestruturação, a TAROM sairia quase certamente do mercado, o que criaria um risco de interrupção do serviço importante que presta. Por conseguinte, é cumprido o requisito estabelecido no ponto 38, alínea d), e no ponto 59 das Orientações E&R, segundo o qual o auxílio deve ter um efeito de incentivo.

7.3.3.2. Adequação do auxílio

- (274) Nos termos do ponto 38, alínea c), e do ponto 54 das Orientações E&R, o auxílio à reestruturação não será considerado compatível com o mercado interno se outras medidas que causem menores distorções permitirem alcançar o mesmo objetivo; além disso, os auxílios à reestruturação devem ser remunerados de forma adequada. O ponto 58 das Orientações E&R estabelece que os instrumentos de auxílio estatal escolhidos devem ser apropriados ao problema de solvência ou de liquidez que visam resolver.
- (275) A TAROM enfrenta problemas de solvência e liquidez, que o auxílio à reestruturação tem de resolver. A combinação dos instrumentos de injeção de capital e de remissão de dívida (considerando 18) concedidos a título de auxílio à reestruturação dá resposta à deterioração significativa do capital próprio da SATA, que é profundamente negativa, e à falta de recursos para assegurar o serviço da dívida existente e satisfazer as necessidades de tesouraria para as operações regulares.
- (276) A este respeito, a Comissão considera que o auxílio à reestruturação no valor de 95,3 milhões de EUR é adequado no que diz respeito à forma, por dois motivos principais. Em primeiro lugar, uma vez que a TAROM é uma empresa em dificuldade, cujas perdas consideráveis no passado resultaram num capital próprio negativo desde, pelo menos, 2020 (considerando 13), na ausência do auxílio à reestruturação para melhorar a sua solvência, o beneficiário não conseguiria constituir capital próprio suficiente para compensar perdas passadas e atrair um financiamento significativo a longo prazo nos mercados de capitais. O auxílio à reestruturação proporciona à TAROM o financiamento de capital próprio necessário para reforçar a sua situação de solvência e de balanço. Em segundo lugar, as projeções de liquidez mostram que, sem o auxílio à reestruturação, em 2024 os ativos líquidos gerados pelas operações da TAROM seriam negativos se algumas das dívidas (como o auxílio de emergência) fossem reembolsadas (ver considerandos 54 a 56). Um importante défice de tesouraria previsto para o final de 2024 não seria coberto e a TAROM não disporia de fundos suficientes para garantir a entrega das quatro aeronaves MAX Boeing 737-8 ou pagar as taxas de locação pelas suas aeronaves existentes. A Comissão não manifestou preocupações sobre este aspeto na decisão de início do procedimento.
- (277) Por estas razões, a Comissão conclui que a forma do auxílio à reestruturação é a mais adequada para resolver os problemas da TAROM e que os instrumentos escolhidos abordam tanto os problemas de liquidez como de solvência do beneficiário.
- (278) No que diz respeito à remuneração do Estado, devido à redução significativa do montante do auxílio à reestruturação em comparação com o plano de reestruturação inicial e à eliminação da subvenção direta prevista no plano de reestruturação inicial, as dúvidas da Comissão suscitadas a este respeito na decisão de início do procedimento foram dissipadas. Além disso, ao abrigo do plano de reestruturação atualizado, o Estado será remunerado através dos resultados líquidos positivos esperados, que aumentarão o valor da participação do Estado na TAROM. Em especial, como consequência do aumento do capital social, a participação do Estado na TAROM aumentará do nível atual de 97,22 % para cerca de 98,5 %, o que permitirá ao Estado colher quase todos os benefícios de uma reestruturação bem-sucedida da TAROM. Esta remuneração do Estado pode ser considerada adequada, pelo que o auxílio à reestruturação previsto é remunerado de forma adequada.

(279) Nestas circunstâncias, a Comissão considera que o auxílio à reestruturação é adequado.

7.3.3.3. Proporcionalidade

- (280) Nos termos do ponto 38, alínea e), das Orientações E&R, o auxílio à reestruturação não deve exceder o mínimo necessário para atingir o seu objetivo. O montante e intensidade do auxílio à reestruturação devem limitar-se ao mínimo estritamente necessário para permitir proceder à reestruturação em função dos recursos financeiros do beneficiário, dos seus acionistas ou do grupo empresarial de que faz parte. Deve garantir-se, em especial, um nível suficiente de contribuição própria para os custos da reestruturação e, quando o apoio estatal for concedido sob uma forma que reforce a posição de capital próprio do beneficiário, devem aplicar-se medidas de repartição de encargos. A apreciação desses requisitos terá em conta os auxílios de emergência concedidos anteriormente (ponto 61 das Orientações E&R).
- (281) A contribuição própria do beneficiário do plano de reestruturação deve ser real e efetiva e deve, em princípio, ser comparável ao auxílio concedido em termos de efeitos sobre a solvência ou a situação de liquidez do beneficiário. Em conformidade com o ponto 63 das Orientações E&R, é necessário que a Comissão aprecie se as várias fontes de contribuição própria são reais e isentas de auxílios. De acordo com o ponto 64 das Orientações E&R, a Comissão considera, regra geral, que a contribuição própria é adequada se o seu montante corresponder a, pelo menos, 50 % dos custos de reestruturação.
- (282) A Comissão tem que verificar se as várias fontes de financiamento do plano de reestruturação atualizado são efetivas, ou seja, se é suficientemente certo que se materializem durante o período de reestruturação, excluindo os lucros futuros previstos.
- (283) As fontes de contribuição própria asseguradas pela TAROM provêm de uma locação financeira (considerando 76) e da venda de aeronaves (considerando 78). No que diz respeito à venda de aeronaves, a TAROM celebrou contratos de aquisição no valor de [...] milhões de EUR (relativos à venda de quatro aeronaves Boeing 737-300, um motor Boeing 737-300 e sete ATR 42-500) (considerando 76). As receitas provenientes dos compradores destes ativos são recursos efetivos e reais, que reforçam a situação de tesouraria da TAROM e, dessa forma, contribuem para a reestruturação. Dado que todos os compradores destes ativos são empresas comerciais que pagaram um preço resultante de um processo de concurso (considerando 76), os meios em causa são também isentos de auxílios. No que diz respeito ao contrato de financiamento celebrado para a locação de uma aeronave nova no valor aproximado de [...] milhões de EUR, excluindo juros, o contrato de locação foi assinado. Por conseguinte, a contribuição é efetiva (o contrato foi assinado), real (apoia o financiamento da reestruturação através do pré-financiamento de uma aeronave obtido do locador) e isenta de auxílio (negociada com um comprador privado em condições comerciais sem qualquer garantia estatal).
- (284) No que diz respeito a outras fontes de receitas previstas pela TAROM (considerando 80), nomeadamente as receitas provenientes da venda das suas participações em [...], as receitas da venda da faixa horária no aeroporto [...] e a venda de aeronaves adicionais (Airbus 318), não podem ser consideradas reais e efetivas. Em especial, a venda da faixa horária [...] está a ser negociada, mas não foi selecionado um comprador nem acordado um preço, nem existe, *a fortiori*, qualquer acordo assinado para o efeito. O mesmo se aplica às vendas das participações. Foram realizadas avaliações e foram obtidas autorizações para as vendas junto dos órgãos de decisão da TAROM, mas até à data não foi recebida qualquer proposta vinculativa. Além disso, tal como referido na decisão de início do procedimento, as vendas previstas de participações não podem ser consideradas isentas de auxílio se não tiver sido demonstrada a conformidade com o princípio do operador numa economia de mercado (ver considerando 28). A venda das aeronaves Airbus 318 está mais avançada, mas até à data apenas foi assinada uma carta de intenções não vinculativa [...]. Caso se concretizem durante o período de reestruturação, essas operações contribuirão para reforçar a viabilidade da TAROM. No entanto, neste momento, não se pode considerar suficientemente certo que a venda desses ativos se materialize. Por conseguinte, não se trata de uma contribuição própria real e efetiva.
- (285) Assim, a Comissão pode aceitar um montante de 77,66 milhões de EUR como contribuição própria real, efetiva e isenta de auxílio da TAROM para os custos de reestruturação e considera que as dúvidas que suscitou a este respeito na decisão de início do procedimento foram dissipadas. Tendo em conta que os custos totais de reestruturação ascendem a 172,96 milhões de EUR e são financiados com auxílios à reestruturação num montante de 95,3 milhões de EUR, a contribuição própria representa 44,9 % do financiamento dos custos de reestruturação, ou seja, menos de 50 %.

- (286) Em conformidade com o ponto 64 das Orientações E&R, a Comissão pode aceitar uma contribuição inferior a 50 % dos custos de reestruturação em circunstâncias excecionais e nos casos de especial dificuldade, se o montante dessa contribuição se mantiver significativo. Essas circunstâncias e casos devem ser demonstrados pelo Estado-Membro.
- (287) Nas atuais circunstâncias, na sequência da pandemia de COVID-19, a Comissão considera que, no caso da TAROM, e de acordo com as orientações da Comissão fornecidas sobre o Quadro temporário relativo a medidas de auxílio estatal em apoio da economia no atual contexto do surto de COVID-19 ⁽¹¹¹⁾, pode justificar-se que a contribuição própria permaneça abaixo do limiar de 50 % dos custos de reestruturação, uma vez que continua a ser significativa e inclui novos financiamentos em condições de mercado.
- (288) A Comissão reconhece que a pandemia de COVID-19 e as medidas tomadas para a conter criaram circunstâncias excecionais para o beneficiário, no contexto de uma perturbação grave da economia, na aceção do artigo 107.º, n.º 3, alínea b), do TFUE. Neste contexto e desde 2020, a atividade da TAROM tem sido atingida pela pandemia de COVID-19, tanto a nível da procura como da oferta (considerando 9). A pandemia de COVID-19 veio agravar uma situação em que os mercados de financiamento da dívida estavam, em grande medida, encerrados ou limitados para determinados setores e em que a generalidade das instituições financeiras tinha reduzido os seus limites de crédito.
- (289) Embora a pandemia de COVID-19 tenha terminado e o quadro temporário tenha expirado, o setor da aviação foi particularmente afetado pelo impacto da pandemia. De acordo com as previsões do Eurocontrol (ver considerando 91), o tráfego aéreo regressou aos níveis anteriores à COVID-19 apenas no decurso de 2023, ou seja, três anos após o auge da crise. Como se pode ver na figura 1, a TAROM foi significativamente mais afetada do que a média do setor em 2020 e a sua recuperação foi mais difícil em 2021. Embora a recuperação da TAROM tenha acelerado em 2022, permaneceu abaixo da taxa média de recuperação do Eurocontrol até 2023, prevendo-se que assim permaneça, tanto no cenário de base como no cenário inferior do Eurocontrol, até 2025, inclusive. O facto de a TAROM estar a crescer e a regressar aos níveis anteriores à COVID-19 mais lentamente do que a média do setor pode ser parcialmente atribuído ao atraso na renovação da frota, cujos efeitos se deverão fazer sentir, na melhor das hipóteses, em 2025.
- (290) Uma vez que a contribuição própria ascende a 44,9 % dos custos de reestruturação, o que constitui uma parte significativa desses custos e não está longe do limiar de 50 %, dado que a maior parte (cerca de 80 %) é assegurada por novo financiamento, e tendo em conta o impacto da pandemia de COVID-19 nas operações da TAROM, a Comissão conclui que, no caso em apreço, é aceitável uma contribuição própria de 44,9 %.
- (291) Nos termos dos pontos 65, 66 e 67 das Orientações E&R, um apoio estatal concedido sob uma forma que reforce a posição de capital próprio do beneficiário pode levar a que os acionistas e os credores subordinados fiquem protegidos contra as consequências da sua escolha de investir no beneficiário, criando assim um risco moral e minando a disciplina do mercado. Consequentemente, os auxílios destinados a cobrir as perdas devem ser concedidos apenas em condições que impliquem uma repartição de encargos adequada por parte dos investidores existentes e a intervenção do Estado deve ocorrer após as perdas terem sido plenamente contabilizadas e atribuídas aos acionistas e detentores de dívida subordinada existentes. A repartição adequada de encargos significa também que todos os auxílios estatais que reforcem a posição de capital próprio do beneficiário devem ser concedidos em condições que assegurem ao Estado uma parte razoável de futuras mais-valias do beneficiário, atendendo ao montante de fundos próprios injetados pelo Estado em comparação com os fundos próprios remanescentes da empresa após contabilização das perdas.
- (292) O auxílio à reestruturação não cria incentivos a um risco moral ou a uma excessiva assunção de riscos que beneficiaria os acionistas ou credores. Tal como estabelecido na secção 6.3.3, o Estado romeno, que é agora quem concede o auxílio, tem supervisionado, enquanto acionista maioritário, as decisões estratégicas e comerciais da TAROM. A atividade da empresa também não foi financiada com dívida subordinada ou financiamentos híbridos (absorção de perdas) suscetíveis de ser objeto de remissões parciais de dívida, em conformidade com os requisitos de repartição de encargos das Orientações E&R. Nesse contexto, a repartição de encargos pelos acionistas minoritários

⁽¹¹¹⁾ Comunicação da Comissão - Quadro temporário relativo a medidas de auxílio estatal em apoio da economia no atual contexto do surto de COVID-19 (JO C 911 de 20.3.2020, p. 1), com a redação que lhe foi dada pelas Comunicações da Comissão C(2020) 2215 (JO C 1121 de 4.4.2020, p. 1), C(2020) 3156 (JO C 164 de 13.5.2020, p. 3), C(2020) 4509 (JO C 218 de 2.7.2020, p. 3), C(2020) 7127 (JO C 3401 de 13.10.2020, p. 1), C(2021) 564 (JO C 34 de 1.2.2021, p. 6), C(2021) 8442 (JO C 473 de 24.11.2021, p. 1) e C(2022) 7902 (JO C 423 de 7.11.2022, p. 9).

será realizada através de uma absorção parcial das perdas assente na redução de capital e na subsequente injeção de capital, tal como descrito na secção 6.3.3. Em primeiro lugar, as perdas da TAROM serão parcialmente absorvidas pela redução de capital de [...] mil milhões de RON. Seguir-se-á um aumento do capital social por parte do Estado de 43,07 milhões de EUR, que diluirá a participação dos acionistas minoritários ⁽¹¹²⁾ dos 2,75 % iniciais para cerca de [...] %. A este respeito, os acionistas minoritários da TAROM contribuem para a reestruturação através da absorção de perdas na sua participação acionista e de uma diluição adequada da sua participação, diminuindo assim a necessidade de auxílios estatais e reduzindo o risco moral.

(293) A Comissão conclui, por conseguinte, que o auxílio à reestruturação é proporcionado.

7.3.3.4. Princípio do «auxílio único»

(294) Para garantir que os efeitos negativos do auxílio sejam limitados, de modo a evitar efeitos indesejados na concorrência e nas trocas comerciais e assegurar que o equilíbrio global seja positivo ⁽¹¹³⁾, os auxílios devem ser concedidos a empresas em dificuldade, em conformidade com o princípio do «auxílio único», que limita o auxílio a um período de dez anos.

(295) A Comissão autoriza auxílios à reestruturação para apoiar uma única operação de reestruturação e desde que, se for caso disso, tenham decorrido mais de dez anos desde uma anterior concessão de auxílios à reestruturação ou desde o termo ou a suspensão da execução do plano de reestruturação ⁽¹¹⁴⁾. A Comissão permite exceções a essa regra no caso de um auxílio à reestruturação se seguir a um auxílio de emergência no âmbito de uma única operação de reestruturação ⁽¹¹⁵⁾.

(296) O auxílio à reestruturação concedido à TAROM apoia uma única operação de reestruturação. A TAROM (incluindo quaisquer filiais por ela controladas) não beneficiou de auxílios de emergência ou à reestruturação nos últimos 10 anos, com exceção do auxílio de emergência aprovado em fevereiro de 2020 (ver considerando 11), concedido por um período de seis meses, que tem uma relação de continuidade com o auxílio à reestruturação em apreciação e com o qual constitui uma única operação de reestruturação. Por conseguinte, é respeitado o princípio do «auxílio único».

7.3.3.5. Medidas destinadas a limitar as distorções da concorrência

(297) Tal como explicam os pontos 87 a 93 das Orientações E&R, a definição das medidas destinadas a limitar as distorções da concorrência geradas pelo auxílio à reestruturação deve ser proporcional aos efeitos de distorção do auxílio e dependem de vários fatores, nomeadamente: i) à dimensão e natureza do auxílio e às condições e circunstâncias em que é concedido, ii) à dimensão e natureza do auxílio e às condições e circunstâncias em que é concedido, ii) à dimensão e importância relativa do beneficiário no mercado e às características do mercado em causa e iii) à medida em que subsistem as preocupações ligadas ao risco moral após a aplicação da contribuição própria e das medidas de repartição de encargos.

(298) As medidas estruturais podem incluir a alienação de ativos, a redução da capacidade ou a presença no mercado. Devem favorecer a entrada de novos concorrentes, a expansão de concorrentes de pequena dimensão existentes ou a atividade transfronteiriça, tendo em consideração o mercado ou os mercados em que o beneficiário terá uma posição de mercado significativa após a reestruturação, designadamente naqueles em que existe capacidade excedentária (pontos 78 e 79 das Orientações E&R). As medidas comportamentais devem garantir que o auxílio financia unicamente o restabelecimento da viabilidade a longo prazo e que não é utilizado de forma abusiva, prolongando distorções graves e persistentes do mercado ou protegendo o beneficiário de uma concorrência saudável (ponto 83 das Orientações E&R).

(299) Tal como referido nos considerandos 117 a 124, a Roménia propõe as seguintes medidas estruturais destinadas a limitar as distorções da concorrência: i) redução das atividades através de encerramento de rotas, redução das frequências nas rotas existentes e diminuição da frota, que resulta numa redução da capacidade expressa como uma redução dos LQD, ii) locação e/ou venda da faixa horária [...], e iii) alienações de participações em empresas com fins lucrativos verticalmente relacionadas.

⁽¹¹²⁾ As empresas públicas CNAB e Romatsa RA e o Fundo de Investimento Muntenia privado; ver considerando (8).

⁽¹¹³⁾ Ponto 38, alínea f), das Orientações E&R.

⁽¹¹⁴⁾ Pontos 70 e 71 das Orientações E&R.

⁽¹¹⁵⁾ Ponto 72, alínea a), das Orientações E&R.

- (300) No que diz respeito à redução das atividades, tal como referido no considerando 118, trata-se do encerramento de 14 das 41 rotas que a TAROM explorava em 2019, o que representa uma redução de 17 % do número total de voos operados em 2019 e de 18 % dos passageiros transportados. Tal implica o encerramento de um terço das rotas da TAROM, o que constitui uma parte significativa das suas atividades. Embora nenhuma das rotas em causa fosse rentável ao nível C3 em 2019, importa salientar que, na altura, a TAROM tinha apenas três rotas nessa situação (OTP-Budapeste, OTP-Sófia e Bruxelas-Estrasburgo), uma vez que o modelo empresarial ineficiente afetou fortemente as operações. É possível eliminar parcialmente este impacto analisando a rentabilidade das rotas ao nível C1. Nessa perspetiva, 10 das 14 rotas tiveram resultados positivos em 2019. A TAROM registou crescimento em 12 das 14 rotas, das quais nove dizem respeito a aeroportos congestionados, onde as faixas horárias são muito procuradas. Num dos aeroportos mais congestionados da sua carteira, o aeroporto [...], a TAROM disponibilizará duas faixas horárias (ver considerando 119) para locação a partir de outubro de 2024 e, subsequentemente, para venda. Estes encerramentos proporcionam claramente aos concorrentes a possibilidade de se expandirem em várias rotas atrativas. As autoridades romenas comprometeram-se a assegurar que a TAROM não reabrirá nenhuma das rotas encerradas durante o período de reestruturação e venderá a faixa horária [...] no aeroporto [...], o mais tardar no final do período de reestruturação, em 2026 (ver considerando 119).
- (301) Apesar de o período de reestruturação da TAROM ter começado em 2021, a Comissão considera adequado avaliar os encerramentos de rotas e as reduções de capacidade no que diz respeito ao estado das operações em 2019 (em vez de 2020, ano imediatamente anterior ao período de reestruturação), uma vez que as operações da TAROM em 2020 foram significativamente afetadas pelas restrições de viagem impostas para combater a propagação da pandemia de COVID-19, tal como estabelecido no considerando 118.
- (302) Nas restantes rotas, a TAROM reduzirá parcialmente as frequências; nomeadamente, reduzirá em 28 % o número total de voos regulares (o que corresponde a uma redução de 27 % se forem incluídos os voos fretados) em 2026, em comparação com os níveis de 2019 (ver considerando 121). Dado que, em 2022, existia concorrência em todas as rotas abrangidas pelas reduções de frequências, com exceção de uma (Satu Mare), é de esperar que os concorrentes estejam interessados em aumentar as frequências dos seus voos nessas rotas, especialmente tendo em conta o facto de nove das rotas em causa envolverem aeroportos congestionados. A redução das frequências, associada ao encerramento de rotas e à diminuição da frota de 25 aeronaves em 2019 para 14 até 2025, que se manterão até ao final do período de reestruturação, resultará numa redução dos LQD de [...] % — e numa redução dos LQD de [...] % nas rotas rentáveis ao nível C1 — em comparação com os níveis de 2019, o que representa uma redução importante das atividades rentáveis.
- (303) A Roménia comprometeu-se a assegurar que a TAROM operará um máximo de 18 aeronaves até 2025 e um máximo de 14 aeronaves durante o resto do período de reestruturação.
- (304) Por último, tal como estabelecido no considerando 124, a TAROM alienará as suas participações em [...] e [...]. No entanto, dado que a TAROM apenas [...], só a alienação da participação da TAROM em [...] pode reduzir a presença da TAROM no mercado. A alienação da participação em [...] reduzirá ainda mais as atividades lucrativas da TAROM e a sua presença no mercado e, mais uma vez, oferecerá aos concorrentes a possibilidade de acederem a esta atividade rentável e, assim, de entrarem ou reforçarem a sua posição no mercado romeno. As autoridades romenas comprometeram-se a assegurar que a TAROM venderá as suas participações em [...], bem como em [...], o mais tardar no final do período de reestruturação, em 2026 (ver considerando 124).
- (305) Este pacote claro de medidas destinadas a reduzir a capacidade e a atividade, juntamente com os compromissos firmes assumidos pela Roménia, constitui uma melhoria significativa em relação ao plano de reestruturação inicial e dissipou as dúvidas suscitadas pela Comissão na decisão de início do procedimento.
- (306) Tendo em conta a dimensão e a quota de mercado da TAROM (ver considerando 9), a Comissão considera que uma redução das atividades para além dos níveis propostos pela Roménia poderia prejudicar o modelo empresarial da TAROM e afetar a sua viabilidade a longo prazo. Tendo em conta o montante considerável de novo financiamento avançado pela TAROM sob a forma de locação financeira para um novo Boeing 737-8 MAX (ver considerando 76) e que representa mais de um terço do custo total da reestruturação, a redução prevista do capital social de cerca de [...] mil milhões de RON, em relação ao capital social total de 2,26 mil milhões de RON, que representa um esforço significativo dos acionistas para absorver as perdas, o facto de a TAROM não ter condições para absorver

integralmente as perdas, uma vez que as suas perdas acumuladas excedem de longe o seu capital social, a diluição prevista dos acionistas minoritários de 2,75 % para [...] %, o que equivale a uma desvalorização da sua participação de mais de [...] % (ver considerando 81), bem como o diferimento de dívidas concedido por credores importantes e o facto de todos os locadores terem aceitado abster-se de recuperar as aeronaves locadas (considerando 85), a Comissão considera que o risco moral foi efetivamente limitado e que o pacote de medidas descrito no considerando 300 abrirá uma capacidade significativa aos concorrentes e oferecer-lhes-á a oportunidade de entrar ou reforçar a sua posição no mercado romeno.

- (307) Além disso, tal como estabelecido no considerando 126, a Roménia comprometeu-se a assegurar que a TAROM respeitará as medidas comportamentais referidas no ponto 84 das Orientações E&R, nomeadamente ao abster-se de i) adquirir ações durante o período de reestruturação, exceto se tal for indispensável para assegurar a sua viabilidade e for aprovado pela Comissão; e ii) abster-se de divulgar o apoio estatal como uma vantagem concorrencial quando comercializar os seus produtos e serviços. Tal impedirá a TAROM de utilizar o auxílio para expandir a sua atividade através da aquisição de participações em concorrentes ou para aumentar as suas vendas com publicidade sobre o apoio que lhe é concedido pelo Estado romeno. A este respeito, a sugestão da Wizz Air de que seria adequado impor à TAROM as restrições em matéria de remuneração da direção aplicadas a algumas companhias aéreas no contexto das medidas de recapitalização COVID-19 (ver considerando 47) tem de ser rejeitada, uma vez que, ao contrário do caso em apreço, as restrições em matéria de remuneração dos membros da direção dos beneficiários figuravam entre as condições de compatibilidade do auxílio à recapitalização COVID-19 ao abrigo do quadro jurídico então aplicável, e que a Wizz Air não demonstrou, nem é tão-pouco evidente, de que forma as restrições em matéria de remuneração da direção contribuiriam, no caso em apreço, para limitar as distorções da concorrência.
- (308) Nos termos do ponto 83 das Orientações E&R, essas medidas garantirão que o auxílio é utilizado unicamente para financiar o restabelecimento da viabilidade a longo prazo do beneficiário e que não é utilizado de forma abusiva, criando distorções do mercado ou protegendo o beneficiário de uma concorrência saudável.
- (309) Por conseguinte, a Comissão considera que as medidas destinadas a limitar as distorções da concorrência são adequadas para reduzir os efeitos negativos do auxílio à reestruturação.

7.3.3.6. Transparência e apresentação de relatórios

- (310) Nos termos do ponto 38, alínea g), das Orientações E&R, os Estados-Membros, a Comissão, os operadores económicos e o público devem ter facilmente acesso a todos os atos relevantes e informações pertinentes sobre a concessão do auxílio em causa. Para o efeito, as autoridades romenas comprometeram-se a aplicar as disposições relativas à transparência estabelecidas no ponto 96 das Orientações E&R, disponibilizando as informações pertinentes nos sítios Web www.monitoruloficial.ro, www.ajutordestat.ro, www.tarom.ro, e www.mt.gov.ro.
- (311) A Comissão considera necessário que a Roménia apresente relatórios periódicos sobre a execução do plano de reestruturação atualizado, de seis em seis meses a contar da data de adoção da presente decisão e até ao termo do período de reestruturação. Esses relatórios especificarão, nomeadamente, as datas do pagamento efetivo do financiamento autorizado pelo Estado e da contribuição própria, eventuais desvios em relação às trajetórias financeiras ou operacionais do plano de reestruturação atualizado, contenção de custos e reduções dos custos e lucros obtidos através das medidas de reestruturação, bem como as medidas corretivas previstas ou tomadas pela Roménia ou pelo beneficiário, se for caso disso.

7.3.3.7. Equilíbrio entre os efeitos positivos e negativos

- (312) Uma medida de auxílio estatal cuidadosamente concebida deve assegurar que o equilíbrio global dos efeitos da medida é positivo, evitando que se alterem as condições das trocas comerciais de maneira que contrariem o interesse comum.
- (313) Tal como referido na secção 7.3.2, o auxílio à reestruturação tem um efeito positivo, uma vez que contribui para o desenvolvimento dos serviços de transporte aéreo na Roménia. Em especial, o auxílio evita o risco de interrupção de um serviço importante (ver secção 7.3.2.1) e permite à TAROM aplicar medidas de reestruturação que restabelecerão a viabilidade a longo prazo do beneficiário (secção 7.3.2.2).
- (314) Nas Orientações E&R, a Comissão estabeleceu os critérios que examina para apreciar a compatibilidade do auxílio à reestruturação com o mercado interno, garantindo que o desenvolvimento da atividade económica em causa não

altere as condições das trocas comerciais de maneira que contrariem o interesse comum. Tal como explicado acima, o auxílio à reestruturação é necessário e tem um efeito de incentivo (ver secção 7.3.3.1), é adequado (ver secção 7.3.3.2) e é proporcionado (ver secção 7.3.3.3). Além disso, existem salvaguardas sólidas para limitar os efeitos negativos do auxílio, assentes em medidas compensatórias que minimizam as distorções da concorrência (ver secção 7.3.3.5), bem como no respeito do princípio do «auxílio único» (ver secção 7.3.3.4) e dos requisitos de transparência (ver secção 7.3.3.6).

- (315) As medidas propostas para limitar as distorções da concorrência, incluindo a diminuição global dos LQD da TAROM, a redução do número de voos (frequências), o encerramento de rotas e a redução da frota, bem como a alienação da sua participação em [...], reduzirão a presença da TAROM no mercado onde permanecerá ativa após a reestruturação e conduzirão a um certo grau de abertura do mercado.
- (316) À luz do que precede, a Comissão considera que as medidas destinadas a limitar as distorções da concorrência geradas pelo auxílio são adequadas para reduzir os efeitos negativos do auxílio à reestruturação.
- (317) Consequentemente, o impacto positivo do auxílio à reestruturação no desenvolvimento das atividades de transporte aéreo na Roménia supera os potenciais efeitos negativos sobre a concorrência e as trocas comerciais, que, por conseguinte, não são alteradas de maneira contrária ao interesse comum.

7.4. **Apreciação da denúncia apresentada pela Wizz Air Malta**

- (318) Em 14 de março de 2024, a Comissão recebeu uma denúncia apresentada pela Wizz Air Malta («autor da denúncia»), segundo a qual, no contexto da reestruturação da TAROM, a Roménia tinha concedido auxílios adicionais de três formas: i) injeções de capital, durante o período de reestruturação, que iam além das aprovadas pela segunda decisão da Comissão sobre a compensação por danos e/ou que constituam uma alteração do auxílio aprovado pela primeira decisão da Comissão sobre a compensação por danos sob a forma de uma garantia pública; ii) a aceitação de uma cláusula contratual que resultava na inoponibilidade da caução prestada a um dos credores da TAROM, a CNAB, uma empresa pública com o mesmo acionista maioritário que a TAROM, ou seja, o Estado romeno, através do seu Ministério dos Transportes; iii) a venda da faixa horária [...] abaixo do preço de mercado. Estas alegações constam da secção 6.8.
- (319) A Comissão avaliará se existem auxílios ilegais resultantes dessas medidas e em que medida essas alegações têm impacto na compatibilidade das medidas notificadas com o artigo 107.º, n.º 3, do TFUE.
- (320) Nas datas indicadas no considerando 6, a Roménia apresentou as suas observações sobre as três alegações apresentadas pelo autor da denúncia, argumentando que eram infundadas pelas seguintes razões: i) o aumento de capital de 1,9 milhões de EUR estava em conformidade com o auxílio aprovado na segunda decisão da Comissão sobre a compensação por danos; os aumentos de capital, num montante total de 2,7 milhões de EUR, constituíam apenas uma execução da garantia pública aprovada pela primeira decisão da Comissão sobre a compensação por danos, estavam em conformidade com as disposições legais e contratuais aplicáveis e, em todo o caso, faziam parte das medidas notificadas, uma vez que diziam respeito às necessidades de liquidez da TAROM durante o período de reestruturação (ver considerandos 141 e 143); ii) a cláusula relativa às garantias condicionais não teve qualquer efeito sobre o comportamento de mercado da TAROM ou da CNAB, uma vez que o Estado, enquanto autoridade de supervisão, está impedido por lei de intervir nas decisões empresariais das direções, que as empresas tiveram esse comportamento na prática, procurando maximizar a probabilidade de um reembolso integral da dívida, acrescida de juros de mora, e que, em todo o caso, a referida cláusula será retirada do acordo (ver considerando 144); iii) a TAROM fez tudo o que estava ao seu alcance para obter o preço mais elevado possível pela venda da faixa horária [...], tal como demonstrado pela contratação de um perito independente e pelo atual processo de concurso. Essas observações das autoridades romenas constam da secção 6.9.
- (321) Das observações da Roménia sobre a primeira alegação resulta que as injeções de capital referidas na primeira alegação podem ser divididas em três componentes: i) a primeira componente consiste em dois aumentos de capital de 9 000 000 RON e de 439 155 RON (em conjunto, 9 439 155 RON, ou cerca de 1,9 milhões de EUR), efetuados nos termos da segunda decisão sobre a compensação por danos; ii) a segunda componente consiste num aumento de capital nos montantes de 5 394 285 RON, 5 460 515 RON e 1 663 200 RON (no total, 12 518 000 RON) ou

cerca de 2,7 milhões de EUR, que a Roménia notificou como auxílio à reestruturação no contexto da notificação no presente processo; e iii) a terceira componente consiste em decisões de acionistas que autorizam futuros aumentos de capital até um montante aproximado de 14,9 milhões de RON, ou cerca de 3,21 milhões de EUR, que não foram seguidas de decisões confirmativas da assembleia de acionistas e que não foram realizadas.

- (322) A Roménia apresentou as decisões de acionistas e as contas financeiras em causa, que demonstram que os aumentos de capital efetivamente realizados pelo Ministério dos Transportes em 2022 e 2023 ascendem a 9 000 000 RON, 439 155 RON (em conjunto, 9 439 155 RON, ou cerca de 1,9 milhões de EUR), 5 394 285 RON, 5 460 515 RON, 1 663 200 RON (em conjunto, 12 518 000 RON, ou cerca de 2,7 milhões de EUR), respetivamente. Tal deve-se ao facto de nem todos os aumentos de capital previamente aprovados terem sido efetivamente realizados, uma vez que a TAROM pôde utilizar recursos próprios para suportar uma parte das prestações do empréstimo garantido. Daqui resulta que o total dos aumentos de capital realizados até à data durante o período de reestruturação ascende a 21 957 155 RON (cerca de 4,6 milhões de EUR) e não a aproximadamente 7,8 milhões de EUR, como alegado pelo autor da denúncia. Este facto é confirmado pelas contas anuais da TAROM (ainda não auditadas para 2023).
- (323) Deste montante, uma injeção de capital de 1,9 milhões de EUR, correspondente à primeira componente da primeira alegação referida no considerando 321, foi aprovada pela segunda decisão da Comissão sobre a compensação por danos como auxílio compatível nos termos do artigo 107.º, n.º 2, alínea b), do TFUE, pelo que não tem impacto na apreciação das medidas notificadas.
- (324) O restante desses 4,6 milhões de EUR, ou seja, 2,7 milhões de EUR, correspondente à segunda componente da primeira alegação referida no considerando 321, foi notificado pela Roménia, no contexto da notificação no presente processo, como auxílio à reestruturação. Uma vez que todas as prestações do empréstimo relacionadas com a primeira decisão sobre a compensação por danos ⁽¹¹⁶⁾ que a TAROM não conseguirá pagar durante o período de reestruturação, devido ao seu fluxo de caixa negativo, são cobertas por injeções de capital incluídas no aumento de capital de 45,77 milhões de EUR notificado como auxílio à reestruturação, a Comissão avaliou as injeções de capital correspondentes no âmbito das medidas notificadas. A conclusão da Comissão sobre esta componente está refletida na presente decisão relativamente a esse aumento de capital.
- (325) A partir de 2025, todas as prestações remanescentes serão pagas pela TAROM a partir dos seus recursos próprios.
- (326) No que diz respeito aos restantes aumentos de capital, num montante total de cerca de 3,21 milhões de EUR, que correspondem à terceira componente da primeira alegação referida no considerando 321, embora tenham sido, em princípio, aprovados pela assembleia de acionistas, as decisões que os aprovaram apenas abriram a possibilidade teórica de realização das injeções, mas não foram seguidas de decisões confirmativas da assembleia de acionistas que permitissem a execução dos referidos aumentos. Na ausência dessas decisões confirmativas, os referidos aumentos de capital não se verificaram e seria prematuro avaliar uma hipotética vantagem a favor da TAROM.
- (327) No que diz respeito à segunda alegação, relativa a uma cláusula do acordo de garantia entre a TAROM e a CNAB, a Comissão observa que, no momento atual, em que é chamada a concluir a sua investigação sobre a compatibilidade das medidas notificadas ⁽¹¹⁷⁾, com base nas informações fornecidas pelo autor da denúncia, a Comissão não dispõe de elementos suficientes para identificar a medida objeto da denúncia como auxílio estatal e para a considerar relevante para a compatibilidade das medidas notificadas. No entanto, a fim de assegurar um exame diligente da segunda alegação, sem atrasar o procedimento relativo às medidas notificadas, a Comissão prosseguirá a sua apreciação relativamente à segunda alegação num procedimento separado ⁽¹¹⁸⁾.
- (328) No que diz respeito à terceira alegação, relativa à venda da faixa horária [...] abaixo do seu valor de mercado, basta observar que, até à data, não se realizou qualquer venda, pelo que é prematuro avaliar se a hipotética venda da faixa

⁽¹¹⁶⁾ Trata-se das prestações de 2023, num montante total de 2,7 milhões de EUR, e das prestações a vencer no decurso de 2024, num total de 3,29 milhões de EUR, ou seja, cerca de 5,99 milhões de EUR.

⁽¹¹⁷⁾ O procedimento de investigação pendente, iniciado em 5 de julho de 2021, durante o qual a Comissão ouviu devidamente as partes interessadas e dissipou as suas dúvidas expressas na decisão de início do procedimento, deve ser concluído sem demora, tendo igualmente em conta o risco (fundamentado pela Roménia) de alguns contratantes da TAROM porem termo à sua relação com o beneficiário se não for tomada uma decisão final sobre o auxílio à reestruturação até uma determinada data, o que comprometeria a boa execução do plano de reestruturação.

⁽¹¹⁸⁾ Processo SA.11 3203 (2024/FC).

horária [...] será efetuada em condições normais de mercado e, por conseguinte, se, no momento da venda, conferirá uma vantagem económica ao respetivo comprador. Daqui resulta que a alegação em causa diz respeito a uma eventual medida futura e, por conseguinte, não tem impacto na apreciação das medidas notificadas.

- (329) Com base no que precede, a Comissão conclui que a segunda componente da primeira alegação apresentada pelo autor da denúncia faz parte da notificação no presente processo, pelo que a conclusão da Comissão sobre esta componente está refletida na presente decisão relativamente ao auxílio à reestruturação notificado e, em especial, à injeção de capital de 45,77 milhões de EUR. No que diz respeito à primeira componente da primeira alegação, foi objeto de uma decisão anterior da Comissão e não é abrangida pela notificação no presente processo, e a Comissão tomará a sua posição final sobre esta alegação no procedimento separado referido no considerando 327. No que diz respeito à terceira componente da primeira alegação, à segunda alegação e à terceira alegação, tendo por base as informações fornecidas pelo autor da denúncia, a Comissão não dispõe de elementos suficientes para identificar as medidas objeto da denúncia como auxílios estatais; no entanto, apreciará estas alegações no âmbito do procedimento separado referido no considerando 327).

7.5. Conclusão sobre a compatibilidade

- (330) À luz do que precede, a Comissão conclui que foram dissipadas as dúvidas que levantou na decisão de início do procedimento e que os efeitos negativos do auxílio à reestruturação sobre a concorrência e as trocas comerciais são reduzidos, atendendo particularmente à limitada dimensão do beneficiário, à concorrência saudável no mercado e às medidas destinadas a limitar as distorções da concorrência, cuja aplicação deve ser assegurada pela Roménia. Consequentemente, desde que a Roménia assegure a execução do plano de reestruturação atualizado ⁽¹¹⁹⁾, os efeitos positivos do auxílio à reestruturação sobre o desenvolvimento das atividades de transporte aéreo superam os restantes efeitos negativos sobre a concorrência e as trocas comerciais, que, por conseguinte, não são alteradas de maneira contrária ao interesse comum.
- (331) Na sua apreciação, tendo em conta as observações apresentadas por uma parte interessada e pela Roménia, bem como as alterações do plano de reestruturação e do auxílio à reestruturação em apoio desse plano introduzidas para dissipar as dúvidas suscitadas, a Comissão conclui que o auxílio à reestruturação é compatível com o artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do TFUE, uma vez que facilita o desenvolvimento dos serviços de transporte aéreo a partir da Roménia e no interior do país e não falseia a concorrência e as trocas comerciais entre os Estados-Membros numa medida contrária ao interesse comum. A apreciação da Comissão na presente decisão não é posta em causa pelas informações fornecidas pelo autor da denúncia, não obstante a análise posterior de parte dessa denúncia num procedimento distinto.

8. CONCLUSÃO

- (332) A Comissão considera que a Roménia não respeitou a obrigação de suspensão prevista no artigo 108.º, n.º 3, do TFUE e concedeu ilegalmente parte das medidas notificadas, num montante aproximado de 2,7 milhões de EUR em 2023. No entanto, a Comissão conclui que o auxílio à reestruturação, incluindo a parte concedida ilegalmente em 2023, é compatível com o mercado interno nos termos do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do TFUE,

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

1. Uma injeção de capital de 2,7 milhões de EUR concedida em 2023 a favor da TAROM S.A. constitui um auxílio estatal, e a Comissão lamenta que tenha sido ilegalmente concedida pela Roménia em violação do artigo 108.º, n.º 3, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.
2. O auxílio à reestruturação a favor da TAROM S.A., que a Roménia concedeu parcialmente e tenciona conceder, sob a forma de uma injeção de capital pelo Estado equivalente a cerca de 45,77 milhões de EUR (realizada e a realizar em RON) e de remissão de dívida correspondente ao montante do empréstimo de emergência, com juros e eventuais diferenças cambiais, de 49,53 milhões de EUR, no montante total de cerca de 95,3 milhões de EUR, é compatível com o mercado interno na aceção do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

⁽¹¹⁹⁾ Ponto 122 das Orientações E&R.

Artigo 2.º

A Roménia deve informar a Comissão, no prazo de dois meses a contar da data de notificação da presente decisão, das medidas tomadas para lhe dar cumprimento.

Artigo 3.º

A Roménia é a destinatária da presente decisão.

Feito em Bruxelas, em 29 de abril de 2024.

Pela Comissão
Margrethe VESTAGER
Vice-Presidente Executiva
