



2024/1675

14.6.2024

BESLUIT (EU) 2024/1675 VAN DE COMMISSIE

van 16 februari 2024

betreffende de door Roemenië ten uitvoer gelegde steunmaatregel SA.62829 (2023/C) ten gunste van Blue Air Aviation SA.

(Kennisgeving geschied onder nummer C(2024)910)

(Slechts de tekst in de Roemeense taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

DE EUROPESE COMMISSIE,

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

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

Na de belanghebbende partijen overeenkomstig de genoemde bepalingen ⁽¹⁾ te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken en gezien deze opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt:

1. PROCEDURE

- (1) Op 20 augustus 2020 heeft de Commissie besloten geen bezwaar te maken tegen de voorgenomen steun aan Blue Air Aviation SA ("Blue Air") in de vorm van een staatsgarantie voor een lening van in totaal 300 775 000 RON (62,13 miljoen EUR) ⁽²⁾, waarvan 28,29 miljoen EUR (136,9 miljoen RON) als schadevergoeding op grond van artikel 107, lid 2, punt b), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie ("VWEU") en 33,84 miljoen EUR (163,8 miljoen RON) als reddingssteun overeenkomstig de richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun aan niet-financiële ondernemingen in moeilijkheden (de "R&H-richtsnoeren") ⁽³⁾ en artikel 107, lid 3, punt c), VWEU (het "besluit inzake reddingssteun") ⁽⁴⁾.
- (2) Roemenië heeft de staatsgarantie op 20 oktober 2020 toegekend. Blue Air heeft de lening bij EximBank SA op 23 oktober 2020 opgenomen. Op 22 april 2021 heeft Roemenië bij de Commissie het initiële herstructureringsplan van Blue Air ingediend, dat werd ondersteund met een verlenging van de staatsgarantie tot in totaal zes jaar.
- (3) Op 12 augustus 2021 hebben de Roemeense autoriteiten informatie verstrekt voor de beoordeling van de herstructureringssteun ter ondersteuning van het initiële herstructureringsplan.
- (4) Op 20 augustus 2021 heeft de Commissie een voorlopige beoordeling van de herstructureringssteun verstrekt en om aanvullende informatie verzocht.
- (5) Op 16 november 2021 heeft Roemenië bij de Commissie het gewijzigde herstructureringsplan van Blue Air (hierna het "herstructureringsplan" genoemd) ingediend en informatie verstrekt voor de beoordeling van de herstructureringssteun ter ondersteuning van het plan.
- (6) Tijdens een videoconferentie op 17 mei 2022 heeft de Commissie om verduidelijkingen verzocht en aangegeven welke essentiële informatie nog nodig was om de verenigbaarheid van de herstructureringssteun te beoordelen. Op 18 mei 2022 heeft de Commissie de belangrijkste besproken punten schriftelijk bevestigd en herinnerd aan de belangrijkste openstaande kwesties met betrekking tot de verenigbaarheid van de steun die Roemenië nog moest verduidelijken.

⁽¹⁾ PB C 195 van 2.6.2023, blz. 18.

⁽²⁾ De wisselkoers RON/EUR = 0,20656 wordt in dit besluit ter illustratie gebruikt.

⁽³⁾ Mededeling van de Commissie — Richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun aan niet-financiële ondernemingen in moeilijkheden (PB C 249 van 31.7.2014, blz. 1).

⁽⁴⁾ Besluit van de Commissie van 20 augustus 2020 betreffende steunmaatregel SA.57026 (2020/N) — Roemenië COVID-19 — Steun aan Blue Air (PB C 430 van 11.12.2020, blz. 2).

- (7) Op 8 juli 2022 heeft de Commissie de Roemeense autoriteiten verzocht om informatie over het herstructureringsplan en de daarmee samenhangende steun. De Commissie heeft op 6 september 2022 een herinnering gestuurd. Roemenië heeft de gevraagde informatie niet verstrekt.
- (8) Op 29 september en 5 december 2022 heeft Roemenië, na persberichten over een abrupte en tijdelijke stopzetting van de activiteiten van Blue Air en nadat de Commissie om een update had verzocht, de Commissie geïnformeerd over de stand van zaken van de activiteiten van Blue Air en over de stappen die Roemenië had ondernomen nadat de in overweging 1 bedoelde staatsgarantie was ingeroepen.
- (9) Bij brief van 17 april 2023 (hierna het “inleidingsbesluit” genoemd) heeft de Commissie Roemenië in kennis gesteld van haar besluit om ten aanzien van de steun de procedure van artikel 108, lid 2, VWEU in te leiden. Na twee herinneringen heeft Roemenië op 5 september 2023 opmerkingen gemaakt.
- (10) Het besluit van de Commissie tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure is in het *Publicatieblad van de Europese Unie* bekendgemaakt ⁽⁵⁾. De Commissie heeft de belanghebbende partijen aangemaand hun opmerkingen te maken.
- (11) De Commissie heeft van één belanghebbende partij opmerkingen ontvangen. Zij heeft deze op 1 augustus 2023 doorgezonden aan Roemenië, dat in de gelegenheid werd gesteld te reageren, maar heeft dit niet gedaan.

2. De begunstigde

2.1. Activiteiten van Blue Air

- (12) Blue Air is een Roemeense naamloze vennootschap op aandelen die eerst was opgericht onder de naam “Blue Air Airline Management Solutions SRL” en sinds augustus 2013 actief is. Na een aanbestedingsprocedure heeft Blue Air de luchtvervoersactiviteiten van Blue Air Transport Aerian SA overgenomen toen deze laatste haar activiteiten stopzette. In 2018 veranderde Blue Air Airline Management Solutions SRL haar naam en rechtsvorm in Blue Air Aviation SA. Tot november 2022 bezat Airline Invest SA, een Roemeense particuliere onderneming met als enige activiteit het bezit van aandelen van Blue Air, 76,18 % van het aandelenkapitaal van Blue Air, terwijl twee personen respectievelijk 23,81 % en 0,1 % van de aandelen in handen hadden.
- (13) Blue Air heeft haar activiteiten in de loop der jaren uitgebreid, zij het met financiële onevenwichtigheden. Eind 2019 had Blue Air een jaaromzet van ongeveer 414 miljoen EUR en exploiteerde zij een vloot van 23 vliegtuigen (Boeing 737's) waarmee zij 4,2 miljoen passagiers per jaar vervoerde, waarvan 60 % Roemeense burgers die in het buitenland woonden. In september 2021 had Blue Air 1 058 werknemers met vier operationele bases in Roemenië en één in Italië om i) internationale en binnenlandse passagiersvervoersdiensten, ii) charterdiensten aan reisbureaus, en iii) wetleasingdiensten ⁽⁶⁾ te verlenen.
- (14) Volgens de informatie in het herstructureringsplan dat op 16 november 2021 werd ingediend, was het netwerk van Blue Air nagenoeg volledig Europees met ongeveer negentig rechtstreekse verbindingen en concurreerde zij hoofdzakelijk met Tarom, Ryanair en Wizz Air. Blue Air exploiteerde twintig van deze routes als enige luchtvaartmaatschappij. Op 36 van deze routes bood één andere luchtvaartmaatschappij ook vervoersdiensten aan. Op de andere routes waren naast Blue Air nog twee of meer maatschappijen actief.

2.2. Moeilijkheden van Blue Air en eerdere reddingssteun

- (15) Roemenië legt uit dat Blue Air tot 2018 een versnelde groei heeft gekend en zwaar heeft geïnvesteerd om nieuwe bases en routes te openen. Blue Air heeft haar activiteiten en uitbreidingsprogramma uitgevoerd zonder behoorlijke toegang tot financiering, wat tot liquiditeits- en solvabiliteitsproblemen heeft geleid. In het besluit

⁽⁵⁾ Zie voetnoot 1.

⁽⁶⁾ Bij een wetleasingovereenkomst levert de eigenaar het vliegtuig en ten minste één bemanningslid. De eigenaar draagt de operationele verantwoordelijkheid, waar onder andere onderhoud, afsluiting van verzekeringen en andere wettelijke verantwoordelijkheden op het gebied van exploitatie onder vallen.

inzake reddingssteun werd melding gemaakt van een negatief eigen vermogen van Blue Air van 18,9 miljoen EUR op 31 december 2019 en van gecumuleerde verliezen van 37,7 miljoen EUR, wat meer was dan haar geplaatste aandelenkapitaal van 0,2 miljoen EUR en reserves van 0,62 miljoen EUR. Daarnaast werd in het besluit inzake reddingssteun opgemerkt dat de COVID-19-pandemie sinds begin maart 2020 een aanzienlijk negatief effect had op de resultaten van Blue Air ⁽⁷⁾. Door de gecumuleerde verliezen en het negatieve eigen vermogen was Blue Air genoodzaakt om op 6 juli 2020 een pre-insolventieregeling aan te vragen.

- (16) Zoals uiteengezet in het besluit inzake reddingssteun, betrof de in overweging 1 bedoelde staatsgarantie, naast schadevergoeding op grond van artikel 107, lid 2, punt b), VWEU, ook een lening ter financiering van een deel van het tussen september 2020 en februari 2021 verwachte negatieve kassaldo, zoals uiteengezet in het liquiditeitsplan van Blue Air. De lening werd verstrekt voor zes jaar, met de toezegging om uiterlijk zes maanden later een herstructureringsplan in te dienen. Eersterangshypotheek op bepaalde activa van Blue Air en derden dienden als zekerheden voor de staatsgarantie ⁽⁸⁾.
- (17) In het ontwerp voor een noodverordening van de regering dat Roemenië bij de aanmelding van de reddingssteun heeft verstrekt, is bepaald dat de zekerheden voor de staatsgarantie onder meer een deelneming van 75 % in het aandelenkapitaal van Blue Air omvatten dat op dat moment in handen was van Airline Invest SA en één persoon. Indien de garantie werd ingeroepen, zou de eigendom van de zekerheden worden overgedragen aan de staat, die zo aandeelhouder zou worden ⁽⁹⁾. De waarde van de zekerheden is in de verordening niet vermeld.
- (18) Op 5 december 2022 hebben de Roemeense autoriteiten de Commissie ervan in kennis gesteld dat de staatsgarantie ten gunste van kredietverstrekker EximBank SA was ingeroepen en dat het ministerie van Financiën de bedragen in verband met de door Blue Air aangegane gegarandeerde lening volledig had betaald.

3. Beschrijving van het herstructureringsplan en de daarmee samenhangende steun

3.1. Herstructureringsplan: duur en geplande herstructureringsmaatregelen

- (19) Het herstructureringsplan voor Blue Air bestrijkt de periode van 1 oktober 2020 tot en met 30 september 2025 en valt samen met de boekjaren 2021-2025 van de begunstigde. Tijdens deze periode worden verschillende operationele herstructureringsmaatregelen uitgevoerd, met name maatregelen om i) de vlootkosten te verlagen, ii) de onderhoudskosten te verlagen, met inbegrip van het afstoten van vliegtuigen, iii) de dienstverlening in stand te houden en flexibel reizen voor passagiers verder mogelijk te maken, iv) het luchthaven- en routenetwerk zodanig te herstructureren dat het ook belangrijke luchthavenhubs bevat, v) de commerciële strategie te wijzigen om van Blue Air een toonaangevende lagekostenmaatschappij in Midden- en Oost-Europa te maken, vi) de bijdrage van de directe verkoopkanalen te verhogen, vii) de IT-systemen te transformeren, viii) organisatorische aanpassingen door te voeren en de personeelskosten te verlagen, ix) de vloot te vernieuwen om te besparen op de kosten voor brandstof en CO₂-certificaten, x) de technische en onderhoudsactiviteiten open te stellen voor de markt door middel van overdracht aan een nieuw opgerichte entiteit, en xi) schulden te herschikken en insolventie te voorkomen.

3.2. Financiering van het herstructureringsplan

- (20) De financiële middelen die nodig zijn om de herstructureringskosten te dekken, bedragen 194,26 miljoen EUR. Volgens Roemenië zouden de kosten deels worden gefinancierd met herstructureringssteun, voor een bedrag van 33,84 miljoen EUR, en deels met een eigen bijdrage van Blue Air, voor een bedrag van 160,42 miljoen EUR.

⁽⁷⁾ Besluit inzake reddingssteun, overwegingen 11 tot en met 13, 36 en 102.

⁽⁸⁾ Besluit inzake reddingssteun, overweging 19, overweging 20, punt g), en overwegingen 45 tot en met 48.

⁽⁹⁾ Het in de aanmelding verstrekte ontwerp voor een noodverordening is aangenomen als *Ordonanța de urgență a Guvernului României nr. 139 din 19 august 2020*, bekendgemaakt in Monitorul Oficial nr. 763 van 20 augustus 2020. Artikel 4, lid 2, van het bij de aanmelding ingediende ontwerp voor een verordening bevatte de lijst van zekerheden in de vorm van een hypotheek, en artikel 9, lid 2, voorzag in het beginsel van overdracht aan de staat en eigendom van de staat, via het ministerie van Vervoer, Infrastructuur en Communicatie, indien de staatsgarantie werd ingeroepen.

- (21) Wat de financiering van het herstructureringsplan betreft, heeft Roemenië de Commissie aanvankelijk meegedeeld dat de staatsgarantie ter dekking van de reddingslening voortaan als herstructureringssteun aan Blue Air werd gehandhaafd gedurende de volledige looptijd van zes jaar van die lening, zodat de lening uiterlijk in 2026 kon worden terugbetaald. Vervolgens heeft Roemenië de Commissie op 5 december 2022 ervan in kennis gesteld dat de staatsgarantie was ingeroepen en dat het ministerie van Financiën de bedragen in verband met de door Blue Air aangegane gegarandeerde lening volledig had betaald. Ter uitvoering van de wettelijke bepalingen met betrekking tot de voor de garantie gestelde zekerheden heeft de staat, via de Autoriteit voor het beheer van staatsactiva, 75 % van de aandelen in Blue Air overgenomen⁽¹⁰⁾, terwijl de overige 25 % van het totale aandelenkapitaal van Blue Air in handen van Airline Invest SA (1,191 %) en één persoon (23,809 %) bleef.
- (22) Wat het deel van de financiering betreft dat gezegd geen steun inhoudt, omvat het herstructureringsplan met name de volgende aanvullende bronnen:
- a) kwijtschelding van schulden in verband met verplichtingen betreffende de levering van diensten aan derden ten bedrage van 34,79 miljoen EUR. Deze derden zijn onder meer: i) Italiaanse passagiers, ii) Roemeense en Italiaanse schuldeisers in het kader van een gerechtelijk akkoord en iii) diverse schuldeisers na contractonderhandelingen;
 - b) andere aandeelhouders van Blue Air dan de staat zouden 28,57 miljoen EUR aan schulden terugbetalen die Blue Air moest betalen aan particuliere verhuurders van vliegtuigen, waardoor zij tijdelijk schuldeisers van Blue Air werden; de aandeelhouders zouden deze schulden in drie fasen, die tegen eind 2022 zouden zijn afgerond, omzetten in eigen vermogen van Blue Air, waardoor Blue Air de schulden niet zou hoeven terugbetalen;
 - c) afstoting van vliegtuigen die momenteel in pand gegeven zijn ten gunste van het ANAF (Roemeens agentschap voor de belastingadministratie) en ALC Aero Leasing 3 Designated Activity Company, die naar verwachting een eigen bijdrage van 5,89 miljoen EUR zal opleveren. Roemenië verklaart dat de verkoopprocedure in oktober 2023 moest zijn afgerond;
 - d) externe financiering ten bedrage van 54,47 miljoen EUR, waaronder de oprichting van een joint venture voor de exploitatie van een nieuwe luchtvaartmaatschappij ten bedrage van 14,47 miljoen EUR en 40 miljoen EUR financiering om het kastekort in 2021 en 2022 te dekken en het voortbestaan van de activiteiten tijdens de herstructureringsperiode te waarborgen;
 - e) intern gegenereerde middelen, waaronder geplande nettoresultaten (winst) van 30,02 miljoen EUR die in het begrotingsjaar 2022 worden verwacht.

3.3. Herstel van de levensvatbaarheid op lange termijn: financiële prognoses

- (23) In het herstructureringsplan wordt uiteengezet dat het aantal vliegtuigen naar verwachting zal toenemen van 19 in 2020 tot 23 in 2023 en daarna stabiel zal blijven tot 2025. Het aantal beschikbare stoelen per kilometer zou toenemen van 7,2 miljoen in 2019 en 3,2 miljoen in 2020 tot 10,2 miljoen in 2023 en stabiel blijven tot 2025. Daarnaast zet Roemenië uiteen dat de operationele herstructureringsmaatregelen tot doel hebben ervoor te zorgen dat Blue Air het netwerk sneller herstructureert om de bedrijfscontinuïteit te waarborgen door de beschikbare capaciteit snel en continu aan de vraag aan te passen.
- (24) In het herstructureringsplan wordt ervan uitgegaan dat Blue Air een winst vóór interest, belasting, afschrijvingen en amortisatie ("ebitda") zal behalen en vanaf 2022 een ebitda-marge op de omzet van 16,8 % zal bereiken, die naar verwachting zal toenemen tot het einde van de herstructureringsperiode, zoals blijkt uit tabel 1. Bovendien zou volgens de ramingen van de kasstromen in het plan de instroom van kasmiddelen van Blue Air tussen 2022 en 2025 ongeveer 600 miljoen EUR bedragen en de uitstroom van kasmiddelen ongeveer 580 miljoen EUR, met een positief kassaldo vanaf 2022 dat tot 21 miljoen EUR zou oplopen aan het einde van de herstructureringsperiode.

⁽¹⁰⁾ In artikel 9, lid 2, van noodverordening nr. 139 van de regering van 19 augustus 2020, zoals thans van kracht, als gewijzigd bij wet nr. 162 van 30 mei 2022, bekendgemaakt in de Monitorul Oficial nr. 534 van 31 mei 2022, wordt de Autoriteit voor het beheer van staatsactiva aangewezen als houder, namens de staat, van de desbetreffende activa van Blue Air en andere activa, in plaats van het ministerie van Vervoer, Infrastructuur en Communicatie vóór de wijziging.

Tabel 1

Bepaalde financiële gegevens uit het herstructureringsplan (boekjaren 2021-2025, in miljoen EUR)

	Herstructureringsperiode				
	FY21	FY22	FY23	FY24	FY25
Inkomsten	112,01	344,02	424,63	443,31	460,75
Ebitda	(58,21)	57,76	98,24	104,86	103,59
Ebit	(58,49)	19,09	39,77	42,86	42,46
Nettoresultaat	(68,04)	30,02	8,83	12,95	19,93
Kasstroomsaldo	(3,81)	19,45	11,65	12,07	21,28
Ebitda-marge	- 51,9 %	16,8 %	23,1 %	23,6 %	22,5 %

Bron: herstructureringsplan, delen 4 en 7, blz. 16 en 46

- (25) Het herstructureringsplan bevat financiële prognoses in een basisscenario met de in tabel 1 weergegeven financiële gegevens. De prognoses bevatten geen informatie over de vermogenspositie en de omvang van het gebruikte kapitaal, noch een pessimistisch scenario. In het plan wordt niet uiteengezet hoe Blue Air de solvabiliteitsproblemen zou aanpakken die blijken uit de zeer negatieve vermogenspositie in overweging 15. Bovendien wijzen de gecumuleerde nettoresultaten tussen 2021 en 2025, zoals weergegeven in tabel 1, erop dat de vermogenspositie tijdens de herstructureringsperiode niet wezenlijk zou verbeteren en positief zou worden, zelfs indien nieuw kapitaal zou worden ingebracht zoals gepland (zie overweging 22).
- (26) Bij de indiening van het herstructureringsplan was Roemenië ervan overtuigd dat Blue Air voldoende middelen zou genereren om de gesteunde lening tijdens de herstructureringsperiode volledig terug te betalen. Tegelijkertijd benadrukte Roemenië echter ook dat het voortbestaan van de begunstigde nog steeds in gevaar was als gevolg van de aanzienlijke verliezen vanaf 2020 en de beperkte liquiditeit.

3.4. Maatregelen om verstoring van de mededinging te beperken

- (27) Roemenië heeft structurele maatregelen en inkrimpingen van bedrijfsactiviteiten voorgesteld, evenals gedragsmaatregelen om de door de herstructureringssteun veroorzaakte verstoringen van de mededinging te beperken.

3.4.1. Structurele maatregelen: afstotingen en inkrimpingen van bedrijfsactiviteiten

- (28) De door Blue Air uit te voeren afstotingen en inkrimpingen van bedrijfsactiviteiten bestaan uit:
- de afbouw van het aantal onrendabele operationele bases en routes, waaronder de sluiting van negen routes tegen oktober 2021 en de sluiting van de bases Larnaca (Cyprus) en Iași (Roemenië) vanaf april 2020;
 - de vervroegde teruggave van vier vliegtuigen;
 - de externalisering van administratieve activiteiten en activiteiten in verband met gezondheid, veiligheid en beveiliging op het werk en met voordelen en vergoedingen;
 - en bovendien, als belangrijkste maatregel om verstoringen van de mededinging te beperken, volgens Roemenië, het feit dat Blue Air Technic S.R.L., haar vliegtuigonderhoudsbedrijf, ook onderhoudsdiensten zou verlenen aan andere ondernemingen dan Blue Air.

3.4.2. Gedragsmaatregelen

- (29) Volgens de Roemeense autoriteiten zijn er gedragsmaatregelen vastgelegd in de rechtsgrondslag van de staatsgarantie en de bijbehorende leningsovereenkomst, die ervoor zorgen dat de steun alleen wordt gebruikt om het herstel van de levensvatbaarheid op lange termijn te financieren, zodat de lening niet zal worden gebruikt voor:
- a) agressieve commerciële expansie of het nemen van buitensporige risico's;
 - b) de overname van concurrenten of andere exploitanten, met inbegrip van upstream- of downstreamactiviteiten;
 - c) kruissubsidiëring van andere vormen van economische bedrijvigheid van geïntegreerde ondernemingen die in december 2019 in moeilijkheden verkeerden;
 - d) een verhoging van de bezoldiging van directieleden van de begunstigde boven het niveau van december 2019 totdat de lening en de staatsgarantie zijn terugbetaald.

3.5. Rol van Blue Air in Roemenië en nulscenario voor de steun

- (30) Volgens de Roemeense autoriteiten speelt Blue Air, gezien de slechte staat van het wegen- en spoorwegennet in Roemenië, een belangrijke rol bij het waarborgen van interregionale connectiviteit op de routes die zij aanbiedt. Volgens Roemenië was de groei van Blue Air de afgelopen 15 jaar — tevens met het oog op de activiteiten van haar voorganger — mee geëvolueerd met het patroon van de Roemeense migratie. Blue Air bood haar diensten aan tegen prijzen die betaalbaar waren voor Roemeense werknemers die in het buitenland wonen. Blue Air had, net als de Roemeense gevestigde luchtvaartmaatschappij Tarom, de binnenlandse routes verder uitgebreid, maar tegen meer concurrerende prijzen, om de lacunes op het gebied van connectiviteit over land op te vullen en zo de connectiviteit van meer dan 700 000 burgers per jaar te waarborgen. Sommige van deze kortereafstandsroutes werden door internationale luchtvaartmaatschappijen stiefmoederlijk behandeld.
- (31) Roemenië heeft aangevoerd dat Blue Air ook een belangrijke rol speelde voor de lokale economie, omdat zij omzet genereerde op kleine, regionale luchthavens en bijdroeg aan de staatsbegroting door middel van belastingen en socialezekerheidsbijdragen. Volgens de Roemeense autoriteiten beschikte de begunstigde over zeer ervaren opleidingspersoneel en bood zij beroepsopleidingen met een hoge toegevoegde waarde aan, bijvoorbeeld beginnensopleidingen voor piloten en periodieke opleidingen voor piloten, cabinepersoneel en technisch personeel. Volgens Roemenië was dit belangrijk voor de Roemeense economie.
- (32) In zijn eerste opmerkingen heeft Roemenië aangevoerd dat het verdwijnen van de markt van Blue Air tot marktfalen en sociale tegenspoed zou leiden in de zin van punt 44 van de R&H-richtsnoeren. Het verdwijnen van Blue Air van de markt zou schadelijk zijn voor de Roemeense economie en connectiviteit gezien de belangrijke rol die Blue Air speelt bij het vervoeren van migrerende werknemers en kleine ondernemers van en naar Roemenië. Roemenië heeft aangevoerd dat het voor concurrenten moeilijk zou zijn om op korte tot middellange termijn de bestemmingen en slots van het unieke netwerk van Blue Air te dupliceren.
- (33) Op 29 september 2022 heeft Roemenië, naar aanleiding van het verzoek van de Commissie, meegedeeld dat Blue Air aanvankelijk alle vluchten had opgeschort van 6 september 2022 tot en met 10 oktober 2022 wegens gebrek aan financiering voor haar normale activiteiten, waaronder de brandstofkosten. Op korte termijn hebben Wizz Air, Ryanair en Tarom tienduizenden gestrande passagiers van Blue Air gerepatriëerd of hen stoelen aangeboden.
- (34) Op 5 december 2022 heeft Roemenië uitgelegd dat Blue Air het ministerie van Vervoer, Infrastructuur en Communicatie ervan in kennis had gesteld dat zij de vluchten niet vóór maart 2023 zou hervatten en dat zij in gesprek was met potentiële investeerders die financiële middelen konden verstrekken om de luchtvervoersactiviteiten te hervatten. Volgens Roemenië was toen slechts een van de zes Boeing 737's in de vloot van Blue Air luchtwaardig.
- (35) Op 18 november 2022 hebben de Roemeense autoriteiten besloten de exploitatievergunning van Blue Air op te schorten van 21 november 2022 tot en met 31 maart 2023. Roemenië heeft de Commissie ervan in kennis gesteld dat deze opschorting kon worden herzien indien Blue Air een financieel herstelplan indiende waaruit bleek dat zij de nodige financiële middelen had gevonden om de luchtvervoersactiviteiten in die mate te financieren dat zij haar verplichtingen kon nakomen.

3.6. Beschrijving van de redenen die hebben geleid tot de inleiding van de procedure

- (36) In het inleidingsbesluit heeft de Commissie voorlopig geoordeeld dat i) de verlenging van de looptijd van de staatsgarantie na de aanvankelijke zes maanden (overwegingen 1 en 21), alsook ii) de executie van de zekerheden ter dekking van de staatsgarantie en de overdracht aan de staat van 75 % van de aandelen van de voormalige aandeelhouders van Blue Air nadat de garantie was ingeroepen en de uitstaande leningbedragen waren betaald, zoals beschreven in de overwegingen 8 en 20, staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU kunnen inhouden. De Commissie is tot de voorlopige conclusie gekomen dat de steun reeds tot uitvoering was gebracht en heeft onderzocht of die steun verenigbaar was met de interne markt.
- (37) De Commissie betwijfelde of de herstructureringssteun voldeed aan de belangrijkste vereisten van de R&H-richtsnoeren. De Commissie had met name twijfels i) of het definitieve verdwijnen van de markt van Blue Air zou leiden tot sociale tegenspoed of marktfalen in termen van luchtvaartconnectiviteit in Roemenië, ii) of er een afdoende reële en actuele eigen bijdrage van de begunstigde was die vrij was van steun, iii) over het herstel van haar levensvatbaarheid op lange termijn, en iv) over het ontbreken van zinvolle compenserende maatregelen.

4. OPMERKINGEN VAN DE BELANGHEBBENDE PARTIJEN

- (38) Ryanair Designated Activity Company ("Ryanair") heeft op 29 juni 2023 opmerkingen gemaakt. Ryanair is het eens met de voorlopige bevinding van de Commissie dat de herstructureringssteun onverenigbaar is en verzoekt dat het Roemenië niet wordt toegestaan deze steun op te voeren in een vergeefse poging om Blue Air, die haar activiteiten meer dan tien maanden eerder heeft stopgezet, nieuw leven in te blazen. Ryanair is van mening dat de stopzetting van de vervoersactiviteiten van Blue Air nu een feit is, dat er geen passagiers meer zijn en dat dit geen gevolgen blijkt te hebben voor de luchtvaartconnectiviteit in Roemenië nadat concurrenten vluchten hebben aangeboden op de meeste binnenlandse of internationale routes die voorheen door Blue Air werden bediend.
- (39) Ryanair is ook van mening dat de herstructureringssteun onevenredig is, aangezien de ontbrekende eigen bijdrage en lastenverdeling ontoereikend zijn en bovendien de levensvatbaarheid van Blue Air niet kunnen ondersteunen, die gebaseerd is op een herstructureringsplan dat inmiddels achterhaald is, met name nadat Blue Air slots op gecoördineerde luchthavens op de interne markt en vrijwel alle personeelsleden is kwijtgeraakt. Het onvermogen van Blue Air om op basis van haar organisatie een nieuwe vergunning tot vluchtuitvoering te verkrijgen om de veiligheid van de vervoersactiviteiten te waarborgen, is volgens Ryanair de doodsteek voor de levensvatbaarheid van Blue Air. Het plan is volgens Ryanair ook in strijd met de R&H-richtsnoeren, aangezien het de stopzetting van alleen onrendabele routes en een daadwerkelijke uitbreiding van de capaciteit van Blue Air beoogde.

5. OPMERKINGEN VAN ROEMENIË

- (40) De Roemeense autoriteiten zijn niet nader ingegaan op de opmerkingen van de belanghebbende partij en evenmin op de twijfels van de Commissie over de verenigbaarheid met de interne markt. Hun opmerkingen omvatten feitelijke verduidelijkingen over de insolventie van Blue Air en de stappen die in dat verband zijn ondernomen.
- (41) De Roemeense autoriteiten (ministerie van Financiën) leggen uit dat de nationale belastingdienst na kennisgeving van de opening van een insolventieprocedure door de Tribunalul București — Secția a VII-a Civilă, in zaak nr. 8307/3/2023 tegen Blue Air, bekendgemaakt in B.P.I. nr. 5743 van 31 maart 2023, binnen de door de rechtbank gestelde termijn een verzoek tot registratie in de failliete boedel heeft ingediend voor een totaalbedrag van 411 707 165 RON (82,81 miljoen EUR) aan door zekerheden gedekte schulden en begrotingsvorderingen.
- (42) Na afwijzing van sommige bedragen (belasting over de toegevoegde waarde) is de voorlopige tabel met vorderingen en schuldenaren van Blue Air bekendgemaakt in B.P.I. nr. 11066. Volgens de voorlopige tabel is het directoraat-generaal voor grote belastingplichtigen erin opgenomen met een te vorderen bedrag van 84 964 821 RON (17,1 miljoen EUR) volgens de rangorde van schuldeisers als bedoeld in artikel 159, leden 1 tot en met 3, van wet nr. 85/2014. Dit geldt ook voor het ministerie van Financiën met een vordering van 342 365 589 RON (68,86 miljoen EUR) volgens de rangorde van schuldeisers als bedoeld in artikel 159, leden 1 en 3, van die wet. Het bedrag van de aan de onderneming toegekende staatssteun werd ook als geldige vordering opgenomen, op voorwaarde dat de marktwaarde van de verloren goederen (garanties) voor de terugvordering van de staatssteun overeenkomstig artikel 9, lid 2, van noodverordening nr. 139/2020 van de regering wordt bepaald.

- (43) De Roemeense autoriteiten (Autoriteit voor het beheer van staatsactiva) leggen ook uit en herinneren eraan dat, volgens de rechtsgrondslag van de staatsgarantie, zoals gewijzigd, ingeval de staatsgarantie werd ingeroepen, de desbetreffende zekerheden, waaronder aandelen van Blue Air in handen van voormalige aandeelhouders, volledig aan de staat moesten worden overgedragen, via de Autoriteit voor het beheer van staatsactiva, en dat de staat aandeelhouder zou worden.
- (44) Overeenkomstig het besluit van de algemene vergadering van aandeelhouders van Blue Air Aviation SA, Airline Invest SA en Blue Air Technic S.R.L. is de Roemeense staat op 8 december 2022 via de Autoriteit voor het beheer van staatsactiva de meerderheidsaandeelhouder van Blue Air geworden met 75 % van de aandelen door de vrijwillige overdracht van gegarandeerde aandelen van hun eigenaars aan de Autoriteit voor het beheer van staatsactiva, die niet zelf kon beslissen om deze al dan niet over te nemen. De aandeelhouders van Blue Air hebben toen vrijwillig alle nodige stappen ondernomen om deze besluiten ook in het handelsregister te registreren, een proces dat op 12 december 2022 werd afgerond.
- (45) De Roemeense autoriteiten hebben ook meegedeeld dat Blue Air sinds de datum van opening van de insolventieprocedure op 31 maart 2023 geen commerciële activiteiten heeft verricht die in overeenstemming zijn met haar maatschappelijk doel en dat, gezien de stopzetting van haar kernactiviteiten, het personeel collectief is ontslagen en procedures voor toegang tot het waarborgfonds voor bezoldigingen zijn opgestart.
- (46) In die omstandigheden zijn de Roemeense autoriteiten van mening dat de overdracht van aandelen Blue Air geen direct of indirect voordeel heeft opgeleverd en dat Blue Air geen enkel economisch voordeel heeft verkregen ten aanzien van de verschuldigde leningbedragen, met het oog op het vrijwel volledige gebrek aan middelen op de rekeningen in december 2022 en de situatie van staking van betaling sinds september 2022. Bijgevolg voeren de Roemeense autoriteiten aan dat deze overdracht van aandelen van Blue Air geen beschikbare bedragen heeft opgeleverd die Blue Air een economisch voordeel hadden kunnen verschaffen door de door de staat gegarandeerde lening niet terug te betalen.

6. BEOORDELING VAN DE STEUNMAATREGEL

6.1. Bestaan van staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU

- (47) In artikel 107, lid 1, VWEU wordt het volgende bepaald: “Behoudens de afwijkingen waarin de Verdragen voorzien, zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.”
- (48) Om als steun in de zin van deze bepaling te worden aangemerkt, moet een maatregel bijgevolg aan elk van de volgende voorwaarden voldoen: i) de maatregel is toerekenbaar aan de staat en wordt uit staatsmiddelen bekostigd; ii) met de maatregel wordt de ontvanger ervan een voordeel toegekend; iii) dat voordeel is selectief, en iv) de maatregel vervalst de mededinging of dreigt deze te vervalsen en beïnvloedt het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig.

6.1.1. Verlenging van de looptijd van de staatsgarantie na de aanvankelijke zes maanden: economisch voordeel

- (49) In het besluit inzake reddingssteun kwam de Commissie tot de conclusie dat de aan een onderneming in moeilijkheden verleende staatsgarantie in de zin van de R&H-richtsnoeren staatssteun vormde voor Blue Air overeenkomstig artikel 107, lid 1, VWEU ⁽¹⁾. Om de daarin uiteengezette redenen, die nog worden versterkt door het feit dat de financiële en operationele situatie van Blue Air is verslechterd ten opzichte van augustus 2020 toen de reddingssteun werd goedgekeurd, is de Commissie van mening dat de staatsgarantie, voor het deel van de lening dat als reddingssteun is toegekend, ook voor zover deze werd verlengd na de in dat besluit inzake reddingssteun genoemde looptijd van zes maanden, staatssteun vormt voor het volledige bedrag van de gegarandeerde lening.

⁽¹⁾ Besluit inzake reddingssteun, overwegingen 69 tot en met 75.

- (50) Ter illustratie blijkt dat Blue Air haar normale exploitatiekosten niet meer kon dekken en, bij gebreke van marktfinanciering, haar activiteiten in september en oktober 2022 moest stopzetten (overwegingen (32) and (33)). Hieruit volgt dat Blue Air niet tegen marktvoorwaarden de door de staatsgarantie verstrekte liquide middelen van 163,8 miljoen RON (33,84 miljoen EUR) had kunnen verkrijgen, noch toen die garantie aanvankelijk werd verleend, noch later, toen zij na het verstrijken van de periode die voor de reddingssteun was vastgesteld, werd gehandhaafd.
- (51) De vaststelling dat er sprake is van een economisch voordeel, wordt niet tegengesproken door het onderzoek of het gedrag van de Roemeense autoriteiten al dan niet marktconform is. De blootstelling van de Roemeense staat ten gunste van Blue Air vloeit voort uit een garantie die Roemenië om redenen van overheidsbeleid heeft verstrekt, onder meer om de luchtvaartconnectiviteit in stand te houden in het kader van volksgezondheidsmaatregelen om de verspreiding van de COVID-19-pandemie in te dammen⁽¹²⁾. Met andere woorden, een marktspeler in dezelfde positie als de Roemeense staat zou de desbetreffende garantie niet hebben toegekend of gehandhaafd. Het gedrag van de staat na de toekenning van de garantie is slechts het gevolg van de staatssteun die hij eerder in zijn hoedanigheid van overheid had verleend, en is dus niet ingegeven door factoren die een marktdeelnemer onder normale marktomstandigheden zou hebben meegenomen in zijn economische berekeningen⁽¹³⁾.

6.1.2. *Executie van de zekerheden ter dekking van de staatsgarantie en overdracht van aandelen van Blue Air aan de staat: economisch voordeel*

- (52) Wat de tweede maatregel betreft die in het inleidingsbesluit is onderzocht, is de Commissie, anders dan in het daarin ingenomen voorlopige standpunt, van mening dat de executie van de zekerheden ter dekking van de staatsgarantie en de overdracht aan de staat van 75 % van de aandelen van Blue Air nadat de staat de lening van Blue Air had moeten terugbetalen uit hoofde van de garantie, geen staatssteun vormt in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, los van de steun die reeds in die staatsgarantie is vervat.
- (53) In het inleidingsbesluit was de Commissie van mening dat de overdracht van de eigendom van aandelen van de particuliere naar de publiek sector dus geen direct economisch voordeel oplevert voor Blue Air, louter omdat de aandelen in andere handen terechtkomen. De Commissie heeft echter voorlopig vastgesteld dat de vervanging van een schuldtitlel waardoor de staat de aan EximBank SA verschuldigde leningbedragen mocht terugbetalen, door een eigendomstitlel van aandelen ervoor zorgde dat er voor Blue Air, die deze bedragen niet langer hoeft terug te betalen, contante middelen vrijkwamen die Blue Air voorheen uit haar activiteiten moest halen. Bovendien heeft de Commissie twijfels geuit over de vraag of de overname van de zekerheden heeft plaatsgevonden op basis van de marktwaarde van die zekerheden. Uit de informatie die de Roemeense autoriteiten tijdens de formele onderzoeksprocedure hebben verstrekt, blijkt dat geen enkele uitbetaling van middelen, met name ten gunste van Blue Air, heeft plaatsgevonden bij de wijziging van eigendomstitlel (overwegingen 43 en 44). Bovendien doet het feit dat de staat aandelen bezit op geen enkele wijze afbreuk aan zijn recht als schuldeiser op de bedragen van de uitgevoerde garantie om terugbetaling te vorderen van de door Blue Air verschuldigde bedragen (overweging 42). Hieruit volgt dat de vervanging van de schuldtitlel van de staat door een eigenvermogensinstrument, door een overdracht van 75 % van de aandelen in Blue Air aan de staat, Blue Air geen economisch voordeel heeft opgeleverd dat losstaat van het voordeel dat zij met de staatsgarantie had verkregen voor het bedrag van de met de reddingssteun verband houdende leningbedragen.

6.1.3. *Staatsgarantie: staatsmiddelen, selectiviteit en ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer en de mededinging*

- (54) De staatsgarantie, ook omdat deze na het verstrijken van de looptijd van de reddingssteun werd gehandhaafd, betreft middelen van de Roemeense staat ten gevolge van besluiten van de staat en begunstigt alleen Blue Air. Wat het criterium van selectiviteit betreft, is, zoals het Hof heeft geoordeeld, bij individuele steun de vaststelling van het economisch voordeel in beginsel voldoende om te vermoeden dat er sprake is van een selectieve maatregel⁽¹⁴⁾. Dit

⁽¹²⁾ Besluit inzake reddingssteun, overwegingen 85 tot en met 97 en 50 tot en met 63.

⁽¹³⁾ Zie arrest van het Hof van Justitie van 6 maart 2018, Commissie/FIH Holding en FIH Erhvervsbank, C-579/16 P, ECLI:EU:C:2018:159, punt 58.

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

is zo ongeacht het feit of er op de desbetreffende markten exploitanten aanwezig zijn die zich in een vergelijkbare situatie bevinden. Hoewel aan Tarom op grond van dezelfde noodverordening een soortgelijke staatsgarantie is toegekend als aan Blue Air, maakt de onderzochte staatsgarantie hoe dan ook geen deel uit van een algemene maatregel die beschikbaar is voor alle ondernemingen die actief zijn in de luchtvaartsector in Roemenië; de maatregel is derhalve selectief.

- (55) De steunmaatregel, die Blue Air in staat stelde op de markt te blijven, kon bijgevolg haar concurrentiepositie op de interne markt verbeteren, aangezien Blue Air in verschillende lidstaten luchtvervoersdiensten verzorgde in concurrentie met onder meer Ryanair en Wizz Air (overweging 14). De maatregel moet derhalve worden geacht de mededinging te vervalsen of dreigen te vervalsen en het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig te beïnvloeden.

6.1.4. Conclusie ten aanzien van de vraag of er sprake is van staatssteun

- (56) In het licht van de beoordeling van de cumulatieve voorwaarden voor het bestaan van staatssteun concludeert de Commissie dat de overdracht van 75 % van de aandelen van Blue Air aan de staat geen staatssteun vormt. Omdat de staatsgarantie werd toegekend en na de looptijd van de reddingssteun werd gehandhaafd, vormt zij echter staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU. De Commissie zal derhalve de rechtmatigheid van de steun en de verenigbaarheid ervan met de interne markt onderzoeken.

6.2. Rechtmatigheid van de steun

- (57) Overeenkomstig artikel 108, lid 3, VWEU wordt de Commissie van elk voornemen tot invoering of wijziging van steunmaatregelen tijdig op de hoogte gebracht, om haar opmerkingen te kunnen maken. Indien zij meent dat zulk een voornemen volgens artikel 107 onverenigbaar is met de interne markt, vangt zij onverwijld de in artikel 107, lid 2, bedoelde procedure aan. De betrokken lidstaat kan de voorgenomen maatregelen niet tot uitvoering brengen voordat die procedure tot een eindbeslissing heeft geleid.
- (58) Bovendien vormen wijzigingen in bestaande steun overeenkomstig artikel 1, punt c), van Verordening (EU) 2015/1589 (de procedureverordening) ⁽¹⁵⁾ “nieuwe steun” die op grond van artikel 2, lid 1, van die verordening moet worden aangemeld. Op grond van artikel 3 van de procedureverordening mag aan te melden steun niet uitgevoerd worden, alvorens de Commissie een besluit tot goedkeuring van die steun heeft genomen of wordt geacht dat te hebben genomen.
- (59) In het besluit inzake reddingssteun werd steun aan Blue Air goedgekeurd in de vorm van een staatsgarantie om de terugbetaling van de door haar ontvangen reddingslening te waarborgen. Deze maatregel, zoals uiteengezet in de bij de Commissie aangemelde ontwerprechtsgrondslag, was afhankelijk van de indiening van een herstructureringsplan binnen zes maanden, dat door de Commissie moest worden goedgekeurd. De Roemeense autoriteiten hebben de Commissie binnen zes maanden na de eerste opname van de gegarandeerde lening een initieel herstructureringsplan meegedeeld (overweging 2). De verlenging van de looptijd van de garantie, die aanvankelijk voor zes maanden als reddingssteun was goedgekeurd, kon daarom tijdelijk worden goedgekeurd in overeenstemming met punt 55, d), van de R&H-richtsnoeren.
- (60) Ondanks herhaalde verzoeken heeft Roemenië tot op heden echter geen haalbaar, samenhangend en ingrijpend herstructureringsplan ingediend dat de Commissie kan goedkeuren in overeenstemming met punt 45 van de R&H-richtsnoeren. De staatsgarantie zoals deze werd toegekend en na de looptijd van de reddingssteun werd gehandhaafd, vormt derhalve onrechtmatige steun.

6.3. Verenigbaarheid van de steun en rechtsgrondslag voor de beoordeling

- (61) De Commissie moet beoordelen of de herstructureringssteun als verenigbaar met de interne markt kan worden beschouwd. Het is aan de lidstaat om mogelijke gronden voor verenigbaarheid aan te voeren en aan te tonen dat aan de voorwaarden voor verenigbaarheid is voldaan.

⁽¹⁵⁾ Verordening (EU) 2015/1589 van de Raad van 13 juli 2015 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (PB L 248 van 24.9.2015, blz. 9, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2015/1589/oj>).

- (62) Volgens artikel 107, lid 3, punt c), VWEU kunnen steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid te vergemakkelijken, worden goedgekeurd, mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad. De R&H-richtsnoeren bevatten regels en voorwaarden voor de beoordeling van de verenigbaarheid van herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden op grond van artikel 107, lid 3, punt c), VWEU.
- (63) Wanneer wordt beoordeeld of de herstructureringssteun verenigbaar is met de interne markt, moet worden onderzocht of aan de voorwaarden van de R&H-richtsnoeren is voldaan. Bij de indiening van het herstructureringsplan beweerde Roemenië dat in casu aan deze voorwaarden was voldaan. Roemenië heeft in antwoord op het inleidingsbesluit echter geen dergelijke gronden voor verenigbaarheid aangevoerd of herhaald. Niettemin zal de Commissie de verenigbaarheid beoordelen in het licht van de in het inleidingsbesluit geuite twijfels.

6.3.1. *Bijdrage aan de ontwikkeling van een vorm van economische bedrijvigheid of een regio*

- (64) In bepaalde situaties kan de herstructurering van een onderneming in moeilijkheden bijdragen aan de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regio's, waarbij het niet louter hoeft te gaan om de activiteiten die de begunstigde verricht. Hiervan is sprake wanneer de begunstigde zonder die steun failliet zou gaan en daardoor marktfalen of sociale tegenspoed zou ontstaan, waardoor de ontwikkeling van getroffen vormen van economische bedrijvigheid en/of van regio's zou worden geremd. Punt 44 van de R&H-richtsnoeren bevat een niet-uitputtende lijst van dergelijke situaties. Door de begunstigde in staat te stellen zijn activiteiten voort te zetten, voorkomt de steun marktfalen of sociale tegenspoed en draagt deze derhalve bij tot de ontwikkeling van de vormen van bedrijvigheid of de regio's die door het verdwijnen van de markt van de begunstigde zouden zijn getroffen. In het geval van herstructureringssteun is dit echter alleen het geval wanneer de steun de begunstigde daadwerkelijk in staat stelt op eigen kracht op de markt te concurreren, wat alleen kan worden gewaarborgd als de steun vergezeld gaat van een herstructureringsplan dat de levensvatbaarheid van de begunstigde op lange termijn herstelt.

6.3.1.1. *Herstel van de levensvatbaarheid op lange termijn*

- (65) Overeenkomstig punt 45 van de R&H-richtsnoeren eist de Commissie in het geval van herstructureringssteun dat de betrokken lidstaat een haalbaar, samenhangend en ingrijpend herstructureringsplan indient dat de levensvatbaarheid van de begunstigde onderneming op lange termijn herstelt. Het herstructureringsplan moet de levensvatbaarheid op lange termijn van de begunstigde onderneming binnen een redelijk tijdsbestek herstellen en moet zijn gebaseerd op realistische veronderstellingen betreffende de toekomstige bedrijfsomstandigheden, waarbij alle verdere staatssteun die niet onder het herstructureringsplan valt, moet worden uitgesloten. Overeenkomstig punt 52 van de R&H-richtsnoeren wordt levensvatbaarheid op lange termijn bereikt wanneer een onderneming erin slaagt een passend verwacht rendement op kapitaal te behalen nadat al haar kosten zijn gedekt, met inbegrip van afschrijvingen en financiële kosten.
- (66) Ten eerste heeft Roemenië verklaard dat de resultaten en de financiële situatie van Blue Air tegen de zomer van 2022 beter zouden zijn indien het Europese luchtverkeer zich zou herstellen. Daarnaast zijn de kasstroomprognoses van Blue Air gebaseerd op optimistische veronderstellingen betreffende vraag, inkomsten en/of kosten. Uit tabel 1 blijkt dat Roemenië verwacht dat de positieve nettokasstroomen uit de activiteiten van Blue Air in 2023 meer dan 10 miljoen EUR en in 2022 meer dan 19 miljoen EUR zullen bedragen. Volgens de ontwikkelingen in het najaar van 2022 was Blue Air echter niet in staat de directe kosten te betalen die nodig waren om vluchten uit te voeren (bv. CO₂-emissierechten, brandstofkosten) en kon zij de verschuldigde bedragen voor de reddingslening niet terugbetalen (zie de overwegingen 20 en 32).
- (67) Ten tweede heeft Roemenië, zoals uiteengezet in overweging 25 en tabel 1, geen reeks belangrijke economische indicatoren voor de herstructureringsperiode verstrekt, noch de door de Commissie gevraagde gegevens over de winstgevendheid van Blue Air voor de duur van het herstructureringsplan. Een louter hypothetische winst die in het aan de Commissie meegedeelde plan is opgenomen, vormt geenszins een toereikende aanwijzing voor de levensvatbaarheid op lange termijn van Blue Air. Het herstructureringsplan bevat geen specifieke prognoses met betrekking tot de eigenvermogenspositie, het aangewende kapitaal of de verhouding schulden/eigen vermogen, op basis waarvan een conclusie kan worden getrokken over de solvabiliteit en over de vraag of de eigenvermogenspositie van Blue Air positief en sterk zou worden. Aangezien de informatie over het rendement op eigen vermogen en het rendement op geïnvesteerd kapitaal in vergelijking met bijvoorbeeld de kapitaalkosten en met vergelijkbare luchtvaartmaatschappijen ontbreekt, is het onmogelijk om te beoordelen of Blue Air uiteindelijk aan het einde van de herstructureringsperiode levensvatbaar zou zijn.

- (68) Ten derde heeft Roemenië geen gevoeligheidsanalyse verstrekt waarin wordt uiteengezet hoe de prognoses van het basisscenario zich in een meer pessimistisch scenario zouden ontwikkelen. In een dergelijk scenario moet worden getoond en aangetoond hoe de financiële indicatoren zouden variëren, terwijl toch voldoende inkomsten worden gegenereerd om de exploitatiekosten te dekken en ervoor te zorgen dat Blue Air aan het einde van de periode zonder verdere staatssteun op de markt kan blijven (zie overweging 25).
- (69) De ernstige twijfels van de Commissie of het herstructureringsplan voldeed aan de criteria van de R&H-richtsnoeren en zou leiden tot het herstel van de levensvatbaarheid van Blue Air, zijn niet weggenomen en worden verder bevestigd door het onvermogen van Blue Air om haar activiteiten voort te zetten. Het herstructureringsplan is niet bijgewerkt na de stopzetting van de activiteiten of de vaststelling van het inleidingsbesluit.

6.3.1.2. Ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of regio's

- (70) Zoals uiteengezet in overweging 30, verleende Blue Air met name goedkope luchtvervoersdiensten aan Roemeense burgers die in het buitenland wonen. Zij verbond regio's in Roemenië met elkaar en met andere Europese bestemmingen en droeg zo bij tot het waarborgen van de connectiviteit in een land waar het slecht ontwikkelde wegen- en spoorwegennet geen haalbaar alternatief voor luchtvervoer vormt.
- (71) Indien Blue Air haar activiteiten definitief zou stopzetten, zou er volgens Roemenië een risico kunnen bestaan dat geen enkele concurrent vluchten zou aanbieden op sommige routes waar Blue Air als enige vluchten aanbood, of dat de prijzen zouden stijgen op routes die slechts door één andere concurrent werden geëxploiteerd. Dit kon leiden tot een afname van de bedrijvigheid in dit segment van de luchtvervoerssector. Roemenië heeft ook andere bredere voordelen voor de Roemeense economie van Blue Air geopperd (overwegingen 30 en 31).
- (72) Blue Air kampt momenteel echter met ernstige financiële problemen, die hebben geleid tot de schorsing van haar exploitatievergunning en tot het aan de grond houden van haar vloot vanaf november 2022. Als gevolg daarvan bieden andere luchtvaartmaatschappijen, ten minste gedeeltelijk, de vermeende niet-dupliceerbare diensten van Blue Air aan (overwegingen 32 en 38), zonder dat Roemenië dit heeft weerlegd.
- (73) Overeenkomstig de punten 23 en 43 van de R&H-richtsnoeren kan een onderneming in moeilijkheden slechts als geschikt worden beschouwd om bij te dragen tot de ontwikkeling van een vorm van economische bedrijvigheid of een regio, indien zij een ingrijpend herstructureringsplan uitvoert dat haar levensvatbaarheid op lange termijn kan garanderen (punten 27, 45 en 52 van de R&H-richtsnoeren). De Commissie betwijfelde ten eerste of het door Roemenië ingediende herstructureringsplan de levensvatbaarheid van Blue Air op lange termijn kon herstellen (overwegingen 66 tot en met 69), zodat de door haar aangeboden luchtvervoersdiensten gedurende de herstructureringsperiode en daarna op duurzame basis konden worden voortgezet. Deze twijfels zijn niet weggenomen.
- (74) Aangezien de levensvatbaarheid op lange termijn van Blue Air tot op heden niet is gewaarborgd, concludeert de Commissie dat uit het herstructureringsplan niet blijkt dat de begunstigde onderneming aan het einde van de herstructureringsperiode op eigen kracht op de markt zou kunnen concurreren, en dus dat de herstructurering zou kunnen voorkomen dat zij van de markt verdwijnt en aldus zou bijdragen tot de ontwikkeling van een vorm van economische bedrijvigheid.
- (75) Aangezien Blue Air haar luchtvervoersactiviteiten tijdelijk heeft stopgezet en de diensten die zij aanbiedt ten minste gedeeltelijk door andere luchtvaartmaatschappijen zijn overgenomen of gedupliceerd op routes die voorheen door Blue Air werden bediend, concludeert de Commissie bovendien dat Roemenië niet heeft aangetoond dat het definitieve verdwijnen van Blue Air van de markt, gelet op het feit dat haar diensten reeds worden gedupliceerd, zou leiden tot sociale tegenspoed of marktfalen, met name wat betreft de luchtvaartconnectiviteit van Roemenië.

6.3.2. *De steunmaatregel mag de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt, niet zodanig beïnvloeden dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad*

6.3.2.1. Evenredigheid en eigen bijdrage

- (76) Om de evenredigheid van de herstructureringssteun te waarborgen, moet volgens punt 62 van de R&H-richtsnoeren een aanzienlijke bijdrage aan de herstructureringskosten worden geleverd uit de eigen middelen van de steun ontvangende onderneming, haar aandeelhouders of schuldeisers of de ondernemingsgroep waarvan zij deel uitmaakt, of van nieuwe investeerders. Die eigen bijdrage moet normaal gesproken met de toegekende steun vergelijkbaar zijn in termen van effecten op de solvabiliteit of de liquiditeitspositie van de begunstigde.
- (77) Hoewel het herstructureringsplan uitgaat van marktfinanciering voor meer dan 50 % van de herstructureringskosten van Blue Air (overweging 20), wat in overeenstemming lijkt te zijn met punt 64 van de R&H-richtsnoeren, moet deze bijdrage, overeenkomstig punt 63 van de R&H-richtsnoeren, reëel zijn, d.w.z. actueel, onder uitsluiting van voor de toekomst verwachte winsten zoals cashflow.
- (78) Zoals vermeld in overweging 22, punten a) en b), hebben de bevoegde rechtbanken hun goedkeuring gehecht aan een verzoek tot schuldherschikking ten aanzien van Roemeense en Italiaanse schuldeisers voor een bedrag van 63,36 miljoen EUR in de vorm van schuldkwijtscheldingen en een omzetting van schuldvorderingen in eigen vermogen. Roemenië heeft echter geen bewijs geleverd van definitieve en bindende toezeggingen van de schuldeisers die vrij zijn van steun of tegen marktvoorwaarden zijn gedaan. Derhalve beschikt de Commissie niet over elementen om te concluderen dat deze specifieke financiering een reële en actuele eigen bijdrage vormt.
- (79) Roemenië stelde ook de verkoop van vliegtuigen voor als een andere bron van eigen bijdrage (zie overweging 21, punt b)). Roemenië erkende echter dat de afstoting van deze activa in oktober 2023 moest zijn afgerond. Roemenië raamde de hypothetische inkomsten uit de verkoop op 5,89 miljoen EUR. De Commissie heeft geen bewijs ontvangen dat een dergelijke verkoop daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. Hieruit volgt dat de verwachte opbrengst uit de verkoop van vliegtuigen niet effectief of actueel is. Hoe dan ook zouden dergelijke opbrengsten, zelfs indien zij worden aanvaard, slechts iets meer dan 3,5 % van de totale eigen bijdrage bedragen (zie overweging 20).
- (80) Daarnaast zou volgens de door Roemenië verstrekte informatie een project worden opgezet met een potentiële investeerder die tot 54,47 miljoen EUR aan externe financiering zou verstrekken (zie overweging 21, punt c)). Roemenië heeft echter geen bewijs geleverd dat investeerders bereid waren deze potentiële bijdrage van nieuwe financiële middelen aan het herstructureringsplan te leveren. Bovendien is er geen zekerheid dat onderhandelingen over marktfinanciering iets zouden opleveren, gezien het ontbreken van bindende toezeggingen van geïdentificeerde investeerders en de terugtrekking van voormalige aandeelhouders uit Blue Air, zoals blijkt uit overweging 20.
- (81) Evenzo heeft Roemenië in 2022 30,02 miljoen EUR aan intern gegenereerde middelen opgenomen als bron van eigen bijdrage (zie overweging 21, punt e)). Roemenië heeft echter geen enkel bewijs geleverd waaruit blijkt dat deze geplande nettoresultaten daadwerkelijk waren behaald en waarom hypothetische winsten als een actuele bron van eigen bijdrage konden worden beschouwd overeenkomstig punt 63 van de R&H-richtsnoeren, waarin verwachte winsten zoals cashflow worden uitgesloten.
- (82) De Commissie komt derhalve tot de conclusie dat de door Roemenië genoemde financieringsbronnen (hoewel verwacht werd dat zij vóór de datum van dit besluit tot stand zouden komen) grotendeels hypothetisch zijn en geen significante, reële en actuele eigen bijdrage aan de herstructureringskosten vormen. De financiering van het herstructureringsplan voldoet niet aan de vereisten van de R&H-richtsnoeren wat betreft de eigen bijdrage die voldoende groot en actueel moet zijn om de evenredigheid van de steun te waarborgen.

6.3.2.2. Maatregelen om verstoring van de mededinging te beperken

- (83) Overeenkomstig punt 76 en volgende van de R&H-richtsnoeren moeten er, wanneer herstructureringssteun wordt toegekend, maatregelen worden genomen ter beperking van verstoringen van de mededinging, zodat de ongunstige effecten op de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt, zo beperkt mogelijk blijven en de positieve effecten opwegen tegen eventuele negatieve effecten. Met name moeten maatregelen ter beperking van verstoringen van de mededinging gewoonlijk de vorm aannemen van structurele maatregelen, d.w.z. een duidelijke afstoting van niet-verliesgevende activiteiten, die hoe dan ook moeten worden opgegeven om de levensvatbaarheid te behouden.

- (84) De Commissie betwijfelde in het inleidingsbesluit of ook maar een van de in de overwegingen 28 en 29 uitvoerig beschreven voorgestelde maatregelen een structurele of deugdelijke mededingingsmaatregel zou vormen.
- (85) Roemenië heeft geen informatie verstrekt die de twijfels van de Commissie kon wegnemen. Roemenië heeft met name niet aangetoond dat de verlening aan derden van reparatie- en onderhoudsdiensten door een entiteit of dochteronderneming van Blue Air die deze diensten voorheen alleen intern verleende aan ondernemingen of entiteiten onder dezelfde zeggenschap als Blue Air, geen louter commerciële keuze is die haar inkomsten verhoogt. Roemenië heeft niet aangetoond dat de betrokken reparatie- en onderhoudsdiensten zo uniek zijn dat het aanbieden ervan op de markt de verstoring van de mededinging compenseert of beperkt.
- (86) Roemenië heeft evenmin aangetoond dat de routes waarvoor sluiting werd voorgesteld, winstgevend waren of dat het sluiten van luchthavenbases niet noodzakelijk was om hoe dan ook kosten te besparen en een belangrijke of schaarse hulpbron vrij te maken waarmee geïnteresseerde concurrenten konden worden aangetrokken. Bovendien bevat het Roemeense plan geen afstoting van winstgevende activiteiten of activa van Blue Air, zoals op zichzelf staande ondernemingen, en/of vrijgeving van slots op overbelaste luchthavens.
- (87) Tot slot voorziet het herstructureringsplan, zoals bij de Commissie ingediend, in een toename van het aantal vliegtuigen van Blue Air en van haar aanwezigheid op de markt, gemeten in beschikbare stoelen per kilometer, ten opzichte van de periode onmiddellijk vóór de opstelling en uitvoering van het herstructureringsplan (overweging 23). Volgens de punten 78 en 79 van de R&H-richtsnoeren moeten echter maatregelen worden genomen die de aanwezigheid op de markt en/of de capaciteit van de begunstigde onderneming beperken, met name op markten met aanzienlijke capaciteitsoverschotten.

6.3.3. *Afweging tussen de positieve gevolgen van de steun en de negatieve gevolgen voor de interne markt*

- (88) Een zorgvuldig ontworpen staatssteunmaatregel moet ervoor zorgen dat de effecten ervan in hun geheel voorkomen dat de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad, alsmede een positief resultaat opleveren. In de R&H-richtsnoeren zijn de criteria vastgesteld aan de hand waarvan de Commissie beoordeelt of herstructureringssteun verenigbaar is met de interne markt, om ervoor te zorgen dat de ontwikkeling van de betrokken economische bedrijvigheid de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt, niet zodanig verandert dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad.
- (89) In het licht van de bevindingen van de bovenstaande beoordeling (in dit deel 6) concludeert de Commissie ten eerste dat niet is aangetoond dat de herstructureringssteun, met name na de stopzetting van de luchtvervoersactiviteiten van Blue Air, zou bijdragen tot de ontwikkeling van de economische bedrijvigheid of de luchtvaartconnectiviteit van Roemenië. Ten tweede voldoet de herstructureringssteun niet aan de belangrijkste vereisten van de R&H-richtsnoeren, die tot doel hebben ervoor te zorgen dat de door de steun veroorzaakte verstoring van de mededinging naar behoren wordt beperkt. De herstructureringssteun moet derhalve worden geacht de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt, zodanig te beïnvloeden dat het gemeenschappelijke belang wordt geschaad, en is derhalve niet verenigbaar met de interne markt op grond van artikel 107, lid 3, punt c), VWEU.

7. **TERUGVORDERING**

- (90) Krachtens het VWEU en de vaste rechtspraak van de Unierechter is de Commissie bevoegd te beslissen dat de betrokken lidstaat de steunmaatregel moet intrekken of wijzigen wanneer zij heeft vastgesteld dat deze onverenigbaar is met de interne markt ⁽¹⁶⁾. De Unierechter heeft verder steeds geoordeeld dat de verplichting van een lidstaat om steun die door de Commissie als onverenigbaar met de interne markt wordt beschouwd, ongedaan te maken, bedoeld is om de vroegere toestand te herstellen ⁽¹⁷⁾.
- (91) In dit verband heeft de Unierechter geoordeeld dat deze doelstelling is bereikt zodra de begunstigde de onrechtmatig toegekende steun heeft terugbetaald, waardoor hij het marktvoordeel verliest dat hij ten opzichte van zijn concurrenten op de interne markt genoot en de toestand van vóór de steunverlening wordt hersteld ⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁶⁾ Arrest van 12 juli 1973, Commissie/Duitsland, C-70/72, ECLI:EU:C:1973:87, punt 13.

⁽¹⁷⁾ Arrest van 21 maart 1990, België/Commissie, C-142/87, ECLI:EU:C:1990:125, punt 66.

⁽¹⁸⁾ Arrest van 17 juni 1999, België/Commissie, C-75/97, ECLI:EU:C:1999:311, punten 64 en 65.

- (92) In overeenstemming met de rechtspraak wordt in artikel 16, lid 1, van de procedureverordening bepaald dat “[i]n dien negatieve besluiten worden genomen in gevallen van onrechtmatige steun [...] de Commissie [besluit] dat de betrokken lidstaat alle nodige maatregelen dient te nemen om de steun van de begunstigde terug te vorderen”.
- (93) Aangezien de herstructureringssteun ten bedrage van 33,84 miljoen EUR (168,4 miljoen RON) sinds 22 april 2021 ten uitvoer is gelegd (zie overweging 2) in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU en als onrechtmatige en onverenigbare steun moet worden beschouwd, moet deze steun worden teruggevorderd om de toestand op de interne markt te herstellen die vóór de toekenning ervan bestond. De terugvordering heeft betrekking op de periode vanaf de datum waarop de steun zonder geldig herstructureringsplan werd verlengd tot de datum van de daadwerkelijke terugbetaling ervan. Over het terug te vorderen bedrag is rente verschuldigd vanaf de datum waarop de staatsgarantie onrechtmatig is geworden, op 22 april 2021, nadat de looptijd van de reddingssteun, die voor zes maanden was goedgekeurd, bij gebreke van een geldig herstructureringsplan was verstreken, tot de datum van de daadwerkelijke terugbetaling ervan. De Commissie merkt op dat het feit dat de staatsgarantie mogelijk is beëindigd wanneer de staat de reddingslening op verzoek van de kredietgever heeft terugbetaald, geenszins het voordeel heeft weggenomen dat voor de begunstigde uit die garantie voortvloeide. Integendeel, dat voordeel is in feite zo volledig mogelijk benut en blijft bij de begunstigde zolang de daaruit voortvloeiende vordering van de staat ten aanzien van Blue Air niet met rente wordt terugbetaald.

8. CONCLUSIE

- (94) De Commissie is van oordeel dat Roemenië de herstructureringssteun aan Blue Air onrechtmatig ten uitvoer heeft gelegd, met name door de staatsgarantie na zes maanden te verlengen en in de plaats te treden van de voormalige schuldeiser, in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU. Roemenië moet die steun terugvorderen, vermeerderd met rente. De executie van de zekerheden die de staatsgarantie en de overdracht aan de staat van 75 % van de aandelen van Blue Air waarborgden, vormt echter geen staatssteun.

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

De overdracht van 75 % van de aandelen van Blue Air Aviation SA aan Roemenië vormt geen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Artikel 2

De ad-hocstaatssteun bestaande uit de staatsgarantie van in totaal 163,8 miljoen RON (33,84 miljoen EUR) die Roemenië onrechtmatig ten gunste van Blue Air Aviation SA heeft gehandhaafd in strijd met artikel 108, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, is onverenigbaar met de interne markt.

Artikel 3

1. Roemenië vordert de in artikel 2 bedoelde onverenigbare steun van de begunstigde onderneming terug.
2. Over de terug te vorderen bedragen is rente verschuldigd vanaf de datum waarop de steun aan de begunstigde onderneming onrechtmatig is geworden, op 22 april 2021, tot de datum van de daadwerkelijke terugbetaling ervan.
3. De rente wordt op samengestelde grondslag berekend overeenkomstig hoofdstuk V van Verordening (EG) nr. 794/2004 van de Commissie⁽¹⁹⁾ en Verordening (EG) nr. 271/2008 van de Commissie⁽²⁰⁾ tot wijziging van Verordening (EG) nr. 794/2004.

⁽¹⁹⁾ Verordening (EG) nr. 794/2004 van de Commissie van 21 april 2004 tot uitvoering van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag (PB L 140 van 30.4.2004, blz. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2004/794/oj>).

⁽²⁰⁾ Verordening (EG) nr. 271/2008 van de Commissie van 30 januari 2008 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 794/2004 van de Commissie van 21 april 2004 tot uitvoering van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag (PB L 82 van 25.3.2008, blz. 1).

4. Roemenië annuleert alle uitstaande betalingen van de in artikel 2 bedoelde steun vanaf de datum van kennisgeving van dit besluit.

Artikel 4

1. De in artikel 2 bedoelde steun wordt onmiddellijk en op doeltreffende wijze teruggevorderd.
2. Roemenië ziet erop toe dat dit besluit binnen vier maanden na de datum van kennisgeving ervan wordt uitgevoerd.

Artikel 5

1. Binnen twee maanden vanaf de kennisgeving van dit besluit verstrekt Roemenië de volgende informatie aan de Commissie:
 - a) het totale bedrag (hoofdsom en terugvorderingsrente) dat van de begunstigde onderneming moet worden teruggevorderd;
 - b) een gedetailleerde beschrijving van de maatregelen die reeds zijn genomen of die zullen worden genomen om aan dit besluit te voldoen, en
 - c) documenten waaruit blijkt dat de begunstigde onderneming gelast werd tot terugbetaling van de steun.
2. Roemenië houdt de Commissie op de hoogte van de stand van uitvoering van de nationale maatregelen die het heeft genomen om dit besluit uit te voeren, en dit tot de in artikel 2 bedoelde steun volledig is terugbetaald. Het verstrekt onmiddellijk alle informatie die de Commissie wenst te verkrijgen over de maatregelen die reeds zijn genomen of die zullen worden genomen om aan dit besluit te voldoen. Het verstrekt ook gedetailleerde gegevens over de steunbedragen en de terugvorderingsrente die reeds door de begunstigde onderneming zijn terugbetaald.

Artikel 6

Dit besluit is gericht tot Roemenië.

De Commissie kan de uit hoofde van de toepassing van dit besluit teruggevorderde bedragen van de steun en terugvorderingsrente bekendmaken, onverminderd artikel 30 van Verordening (EU) 2015/1589 van de Raad.

Gedaan te Brussel, 16 februari 2024.

Voor de Commissie
Margrethe VESTAGER
Uitvoerend vicevoorzitter