

**BESLUIT (EU) 2022/763 VAN DE COMMISSIE**  
**van 21 december 2021**  
**betreffende steunmaatregel SA.60165 — 2021/C (ex 2021/N) die Portugal voornemens is te verlenen**  
**aan TAP SGPS**

*(Kennisgeving geschied onder nummer C(2021) 9941)*

**(Slechts de tekst in de Engelse taal is authentiek)**

**(Voor de EER relevante tekst)**

DE EUROPESE COMMISSIE,

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

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

Gezien het besluit van de Commissie tot inleiding van de procedure van artikel 108, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie ten aanzien van steunmaatregel SA.60165 (2021/C) <sup>(1)</sup>,

Na de belanghebbenden overeenkomstig bovengenoemd artikel <sup>(2)</sup> te hebben aangemaand hun opmerkingen kenbaar te maken en gezien deze opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt:

**1. PROCEDURE**

- (1) Op 10 juni 2021 heeft Portugal zijn voornemen aangemeld om op grond van de richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun aan niet-financiële ondernemingen in moeilijkheden (de “R&H-richtsnoeren”) <sup>(3)</sup> een bedrag van 3,2 miljard EUR aan staatssteun in de vorm van herstructureringssteun te verlenen aan de thans onder de exclusieve zeggenschap van de Portugese staat vallende economische eenheid bestaande uit Transportes Aéreos Portugueses SGPS SA (“TAP SGPS”) en haar huidige zusteronderneming Transportes Aéreos Portugueses, SA (“TAP Air Portugal”), met inbegrip van alle door hen beheerde dochterondernemingen (overwegingen 8 tot en met 14). Deze aanmelding vond plaats nadat aan TAP SGPS een reddingslening ten belope van 1,2 miljard EUR was verleend, waartegen de Commissie bij haar besluit van 10 juni 2020 (het “aanvankelijke besluit inzake de reddingssteun”) <sup>(4)</sup> geen bezwaar had gemaakt. In juli 2020 heeft Portugal de reddingssteun voor TAP SGPS ten uitvoer gebracht en uitbetaald en op 10 december 2020 heeft Portugal een plan voor de herstructurering van TAP SGPS ingediend. De aanmelding ging vergezeld van een bijgewerkte versie van het herstructureringsplan en van andere bewijsstukken.
- (2) Op 19 mei 2021 heeft het Gerecht het aanvankelijke besluit inzake de reddingssteun nietig verklaard, maar besloten om de gevolgen van de nietigverklaring op te schorten totdat de Commissie een nieuw besluit heeft vastgesteld <sup>(5)</sup>. Op 16 juli 2021 heeft de Commissie een nieuw besluit vastgesteld waarbij zij geen bezwaar maakte tegen de reddingssteun <sup>(6)</sup>; naar aanleiding hiervan werd wederom een beroep tot nietigverklaring ingesteld <sup>(7)</sup>.

<sup>(1)</sup> Besluit C(2021) 5278 final van de Commissie van 16 juli 2021 betreffende steunmaatregel SA.60165 (PB C 317 van 6.8.2021, blz. 13.).

<sup>(2)</sup> PB C 317 van 6.8.2021, blz. 13.

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

<sup>(4)</sup> Besluit van de Commissie van 10 juni 2020 betreffende steunmaatregel SA.57369 (2020/N), COVID-19 — Portugal — Aan TAP toegekende steun (PB C 228 van 10.7.2020, blz. 1).

<sup>(5)</sup> Arrest van 19 mei 2021, Ryanair DAC/Commissie, T-465/20, ECLI:EU:T:2021:284). Het Gerecht oordeelde dat de Commissie in haar aanvankelijke besluit inzake de reddingssteun geen motivering overeenkomstig artikel 296 VWEU had gegeven en meer bepaald had nagelaten te vermelden of TAP SGPS tot een groep in de zin van punt 22 van de R&H-richtsnoeren behoort. Het Gerecht gelaste de opschorting van de gevolgen van de nietigverklaring van dat besluit gedurende een periode van ten hoogste twee maanden vanaf de datum van uitspraak indien de Commissie besloot om een nieuw besluit vast te stellen in het kader van artikel 108, lid 3, VWEU, en gedurende een bijkomende redelijke periode indien de Commissie besloot om de procedure van artikel 108, lid 2, VWEU in te leiden.

<sup>(6)</sup> Besluit van de Commissie van 16 juli 2021 betreffende steunmaatregel SA.57369 — Aan TAP SGPS verleende reddingssteun (PB C 345 van 27.8.2021, blz. 1).

<sup>(7)</sup> Zaak T-743/21, Ryanair/Commissie, momenteel aanhangig bij het Gerecht.

- (3) De Commissie heeft Portugal bij brief van 16 juli 2021 in kennis gesteld van haar besluit om ten aanzien van deze herstructureringssteun de procedure van artikel 108, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie ("VWEU") in te leiden (het "inleidingsbesluit"). Bij schrijven van 19 augustus en 27 augustus 2021 heeft Portugal opmerkingen over dat besluit gemaakt.
- (4) Het besluit van de Commissie tot inleiding van de procedure werd bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie* <sup>(8)</sup>. De Commissie heeft de belanghebbenden opgeroepen binnen één maand na de bekendmaking hun opmerkingen te maken.
- (5) Binnen die termijn, die verstreek op 6 september 2021, ontving de Commissie 39 opmerkingen van belanghebbenden. De Commissie heeft deze voor een reactie aan Portugal doorgezonden. Bij brief van 5 oktober 2021 heeft Portugal gereageerd op de opmerkingen van de belanghebbenden.
- (6) Bij brief van 29 oktober 2021 heeft de Commissie verzocht om aanvullende informatie over het herstructureringsplan en de flankerende herstructureringssteun en -financiering, waarop door Portugal op 16 november 2021 is geantwoord. De Commissie en de Portugese autoriteiten hebben videovergaderingen gehouden over de in de aanmelding geplande mededingingsmaatregelen; de Commissie heeft op 25 oktober 2021 tevens verzocht om aanvullende informatie over de mededingingsstructuur van de markt voor het luchtvervoer van personen van en naar de luchthaven van Lissabon, waaronder geactualiseerde informatie over de verdeling van slots tussen de luchtvaartmaatschappijen die op de luchthaven actief zijn. Portugal heeft op 2 en 8 november 2021 geantwoord en heeft op 16, 25, 27, 30 november 2021 en ten slotte op 3 december 2021 nadere inlichtingen verstrekt.
- (7) Portugal heeft er bij wijze van uitzondering mee ingestemd om afstand te doen van de rechten uit hoofde van artikel 342 VWEU in samenhang met artikel 3 van Verordening 1/1958 van de Raad <sup>(9)</sup>, en dit besluit in het Engels te laten vaststellen en bekendmaken op grond van artikel 297 van het Verdrag.

## 2. BESCHRIJVING VAN DE STEUN

### 2.1. Begunstigde: eigendomsstructuur en dochterondernemingen

- (8) De begunstigde van de herstructureringssteun is de thans onder de exclusieve zeggenschap van de Portugese staat vallende economische eenheid (overwegingen 11 en 12) die bestaat uit TAP SGPS en haar huidige zusteronderneming TAP Air Portugal, met inbegrip van alle door hen beheerde dochterondernemingen. TAP SGPS is een in 2003 opgerichte holding, terwijl TAP Air Portugal in 1945 werd opgezet als de nationale luchtvaartmaatschappij van Portugal. In 2017 viel TAP SGPS onder gezamenlijke zeggenschap van Parpública — Participações Públicas, SGPS, SA ("Parpública"), een overheidsbedrijf dat de deelnemingen van de Portugese staat beheert, en van twee ondernemingen, HPGB SGPS, SA <sup>(10)</sup> ("HPGB") en DGN Corporation ("DGN"), waarbij de twee laatstgenoemden opereerden via het consortium Atlantic Gateways SGPS, Lda. ("AGW") <sup>(11)</sup>. Toen de Commissie het aanvankelijke besluit inzake de reddingssteun vaststelde, bezat Parpública 50 % en AGW 45 % van de aandelen TAP SGPS, terwijl de resterende 5 % aandelen in handen was van de werknemers van TAP SGPS. Bij de uitvoering van de nog lopende redding en herstructurering van TAP SGPS hebben zich veranderingen in deze eigendomssituatie voorgedaan.
- (9) Toen de redding en herstructurering van TAP SGPS van start ging, was TAP Air Portugal volledig in handen van TAP SGPS en met 98 % van de omzet van TAP SGPS diens grootste dochteronderneming. De Portugese autoriteiten verklaren dat tot juni 2020 niet werd gedacht aan wijzigingen in de aandeelhoudersstructuur van TAP SGPS, aangezien de aandeelhouders van de begunstigde allen vonden dat reddingssteun noodzakelijk was om de activiteiten van TAP Air Portugal voort te kunnen zetten en de levensvatbaarheid van TAP SGPS op de lange termijn in stand te kunnen houden.

<sup>(8)</sup> Zie voetnoot 1.

<sup>(9)</sup> Verordening nr. 1 van de Raad van 15 april 1958 tot regeling van het taalgebruik in de Europese Economische Gemeenschap (PB 17 van 6.10.1958, blz. 385).

<sup>(10)</sup> HPGB, SGPS, SA is gevestigd in Lissabon en valt in de sector beheer van ondernemingen en maatschappijen. HPGB, SGPS, SA heeft op deze vestiging [...] werknemers. Het concern HPGB, SGPS, SA telt [...] ondernemingen.

<sup>(11)</sup> Zie voor meer informatie over HPGB, DGN en het consortium AGW de overwegingen 11 tot en met 15 van het besluit van de Commissie van 16 juli 2021 betreffende steunmaatregel SA.57369, het besluit waarnaar wordt verwezen in voetnoot 6.

- (10) De Portugese autoriteiten begonnen zich pas begin juli 2020 te bezinnen over de zeggenschap over TAP SGPS, tegen de achtergrond van een impasse in de onderhandelingen met AGW over de uitvoering van de overeenkomst inzake de reddingslening. [...]. Geconfronteerd met een situatie waarin TAP SGPS aan de rand van de financiële afgrond stond en aandrong op uitvoering van de reddingssteunmaatregelen, besloten de Portugese autoriteiten tot een particuliere overeenkomst met de aandeelhouders van AGW tot uitkoop van de deelnemingen van DGN, [...]. [...], verwierf het Portugese Ministerie van Financiën (Direcção-Geral do Tesouro e Finanças ("DGTF")) rechtstreeks de aandelen van TAP SGPS, goed voor 22,5 % van het aandelenkapitaal van TAP SGPS dat voordien in handen was van AGW. Als gevolg daarvan bezit de Portugese staat thans, direct en indirect, een meerderheidsbelang van 72,5 % in het aandelenkapitaal en de bijbehorende economische rechten van TAP SGPS (50 % via Parpública en 22,5 % via DGTF). HPGB had eerder een belang in het consortium AGW, maar niet rechtstreeks in TAP SGPS; na overname van de deelneming van AGW heeft HPGB nu een rechtstreeks belang in TAP SGPS van 22,5 %.
- (11) De Portugese autoriteiten bevestigen dat volgens de aandeelhoudersovereenkomst die de Portugese Republiek via DGTF heeft gesloten [...]. [...] <sup>(12)</sup>, [...] <sup>(13)</sup>. Dankzij de zeggenschap over 72,5 % van het aandelenkapitaal [...] geniet de Portugese staat exclusieve zeggenschap over TAP SGPS.
- (12) Evenzo veranderde de deelneming van TAP SGPS in TAP Air Portugal na toekenning van de reddingssteun toen de Portugese staat via DGTF een kapitaalverhoging van 462 miljoen EUR inbracht <sup>(14)</sup>. Vanaf 24 mei 2021 is de staat via DGTF rechtstreeks eigenaar van 92 % van het aandelenkapitaal van TAP Air Portugal. De overige 8 % is momenteel in handen van TAP SGPS. TAP Air Portugal is de enige aandeelhouder van de onderneming TAP Logistics Solutions, SA, die op 30 december 2019 werd opgericht voor het verrichten van vracht- en postactiviteiten.
- (13) TAP SGPS bezit aandelen in de volgende ondernemingen die actief zijn op het gebied van luchtvervoersdiensten in Portugal en andere landen:
- 100 % in Portugália Airlines — Companhia Portuguesa de Transportes Aéreos, SA ("Portugalia");
  - 100 % in U.C.S. — Cuidados Integrados de Saúde, SA, een zorgaanbieder die TAP Air Portugal tevens als grootste klant heeft;
  - 100 % in TAPGER Sociedade de Gestão e Serviços, SA en 99,83 % in Aeropar Participações Lda., die beiden als holding fungeren;
  - 78,72 % in TAP Manutenção e Engenharia Brasil, S.A ("M&E Brasil"), dat voor TAP Air Portugal en derden vliegtuigen onderhoudt;
  - 49 % (43,9 % rechtstreeks en 5,1 % via Portugalia) in SPdH — Serviços Portugueses de Handling, SA (ook bekend als Groundforce Portugal), een onderneming die actief is in de grondaafhandelingssector in Portugal, en
  - 51 % in CATERINGPOR — Catering de Portugal, SA, actief in de luchtvaartcatering met TAP Air Portugal als belangrijkste klant.
- (14) De hierboven beschreven wijzigingen die tijdens de redding en herstructurering in de zeggenschapsstructuur zijn doorgevoerd, laten onverlet dat steeds wanneer in dit besluit wordt verwezen naar de begunstigde onderneming waaraan de herstructureringssteun ten gunste komt, ook wordt bedoeld op TAP SGPS en al haar dochterondernemingen toen de redding en herstructurering daarvan in juni 2020 van start ging, met inbegrip van TAP Air Portugal, tenzij anders is vermeld. Steeds wanneer wordt verwezen naar TAP Air Portugal wordt, tenzij anders is vermeld, ook bedoeld op alle luchtvaartdochterondernemingen van TAP SGPS, met inbegrip van Portugalia.

<sup>(12)</sup> [...].

<sup>(13)</sup> [...].

<sup>(14)</sup> Besluit C(2021) 2991 final van de Commissie van 23 april 2021 betreffende steunmaatregel SA.62304 (2021/N) — Portugal — COVID-19: Schadevergoeding voor TAP Portugal (PB C 240 van 18.6.2021, blz. 1).

## 2.2. Begunstigde: belangrijkste activiteiten in de luchtvaartsector

- (15) Binnen de begunstigde economische eenheid houdt TAP Air Portugal zich bezig met het luchtvervoer van personen en vracht. In 2019, vóór de herstructurering, exploiteerde TAP Air Portugal een vloot van 108 vliegtuigen, waaronder toestellen die op basis van wet-leaseovereenkomsten werden geëxploiteerd (lease van toestel met bemanning), vloog zij op 92 bestemmingen in 38 landen, vervoerde meer dan 17 miljoen passagiers en verrichte meer dan 130 000 vluchten. In 2019 werden deze vluchten vooral uitgevoerd op vaste verbindingen vanaf luchthavens zoals Lissabon, Porto, Faro en vier eilanden in de Azoren en Madeira, plus naar internationale bestemmingen, zoals [...] luchthavens in Europa (buiten Portugal), bestemmingen in Brazilië <sup>(15)</sup>, [...] in Afrika <sup>(16)</sup> en [...] in Noord-Amerika <sup>(17)</sup>. TAP Air Portugal heeft haar activiteiten hoofdzakelijk opgezet rond de luchthaven van Lissabon, die als haar belangrijkste hub fungeert.
- (16) Portugal betoogt dat TAP Air Portugal een belangrijke aanbieder is van verbindingen voor personen en vracht naar, vanuit en binnen Portugal. In 2019 was TAP Air Portugal de enige luchtvaartmaatschappij die in het zomerseizoen [...] van de [...] verbindingen onderhield en [...] van de [...] verbindingen in het winterseizoen. Bovenal vervult TAP Air Portugal een spilfunctie in de bereikbaarheid van Portugal en van landen met een Portugeestalige diaspora. Daarnaast wordt TAP Air Portugal als een steunpilaar onder de Portugese economie gezien, met name vanwege haar rol in de ontwikkeling van de toeristische sector in Portugal.
- (17) Er zijn andere luchtvaartmaatschappijen, en met name Europese luchtvaartmaatschappijen, die personen- en vrachtvervoer naar Portugal verzorgen, zoals Ryanair (de op een na grootste luchtvaartmaatschappij die in Portugal actief is), Wizz Air en easyJet, de luchtvaartmaatschappijen van het Lufthansa-concern (waaronder Brussels Airlines en Austrian Airlines), Air France-KLM, Finnair en de luchtvaartmaatschappijen van IAG (in het bijzonder Vueling en Iberia).

## 2.3. Oorzaak van de problemen van de begunstigde en de financiële situatie

- (18) De moeilijkheden waarin de begunstigde momenteel verkeert, zijn terug te voeren op solvabiliteits- en liquiditeitsproblemen die drastisch verergerden door een acute liquiditeitscrisis ten gevolge van de COVID-19-pandemie.
- (19) Om te beginnen boekte TAP SGPS in de periode 2006-2015 [...] miljoen EUR [...]. Gezien het belang van de luchtvaartactiviteiten voor de omzet van TAP SGPS [...].
- (20) In de afgelopen jaren maakte TAP SGPS tevens buitengewone kosten ten gevolge van werkonderbrekingen, hetgeen een rem zette op de groei van de winstgevendheid en het concurrentievermogen. [...] [...] miljoen EUR [...] <sup>(18)</sup> [...], [...] [...] miljoen EUR [...], veroorzaakt door een groot aantal vertraagde en geannuleerde vluchten alsook door bijzonder omvangrijke buitenlandse valutaposities ten gevolge van activiteiten in Brazilië en Angola.
- (21) Ten tweede had het functioneren van de luchtvaartmaatschappij grote gevolgen voor de algemene financiële situatie van de moederholding, want ongeveer [...] % van de inkomsten van TAP SGPS werd behaald door TAP Air Portugal. Na de privatisering van TAP SGPS in 2015 <sup>(19)</sup> begon TAP Air Portugal aan een transformatieproces en maakte in operationele zin tot 2019 een groeitraject door dat zich vertaalde in een omzetsijging van [...] %. Het transformatieproces draaide om [...].
- (22) De maatregelen in het kader van het transformatieproces werden vooral in 2018 en 2019 uitgevoerd, te weten de levering van [...] brandstofefficiënte vliegtuigen van het type A339, gevolgd door een transformatie van producten, verkoop en tools, en door verbeteringen op het vlak van inkoop en systemen. Aan de operationele kant breidde TAP Air Portugal haar activiteiten op hoogwaardige markten uit, zoals in Brazilië en Noord-Amerika. Het transformatieproces, en meer bepaald de tot 2019 uitgevoerde uitfasering plus infasering van nieuwe toestellen, droeg bij aan lagere totale kosten per beschikbare stoelkilometer (COST of Available Seat Kilometre — CASK) <sup>(20)</sup>. Dit ging echter gepaard met hoge eenmalige kosten in verband met [...]. Daarnaast was TAP Air Portugal qua loonkosten en efficiëntie nog steeds minder concurrerend dan andere maatschappijen.

<sup>(15)</sup> [...].

<sup>(16)</sup> [...].

<sup>(17)</sup> [...].

<sup>(18)</sup> Niet-reguliere operationele kosten worden geboekt door een luchtvaartmaatschappij of door een grondafhandelaar die namens een luchtvaartmaatschappij optreedt wanneer een klant geen gebruik kan maken van de geboekte vlucht(en) als gevolg van een verstoring op de dag van de reis zelf of op de dag vóór de reis.

<sup>(19)</sup> De privatisering van 61 % van het aandelenkapitaal van TAP SGPS werd in 2015 doorgevoerd. In 2017 kocht de Portugese staat een deel van het aandelenkapitaal terug van ADW en vergrootte zijn deelneming tot 50 %.

<sup>(20)</sup> Met de kosten per beschikbare stoelkilometer wordt berekend wat de eenheidskosten zijn van de exploitatie van een stoel per kilometer, uitgedrukt in contante waarde [eurocent per stoel].

- (23) Op 2 december 2019 sloot TAP Air Portugal de uitgifte van 375 miljoen EUR aan niet-achtergestelde ongedekte obligaties met een looptijd van vijf jaar waarvoor regelmatige jaarlijkse coupons van 5,625 % en een reële rente van 5,75 % werden uitgekeerd <sup>(21)</sup>. De uitgifte had tot doel om de algemene bedrijfsuitgaven te dekken en was ten dele bedoeld als schuldaflossing en om de gemiddelde looptijd van de schuld te verlengen. De uitgifte kreeg de voorlopige waardering BB– (Standard & Poor's) en B2 (Moody's), d.w.z. lager dan “investeringswaardig” (“investment grade”). Enkele maanden daarvoor, op 24 juni 2019, had TAP Air Portugal 200 miljoen EUR aan obligaties uitgegeven, met een looptijd van vier jaar waarvoor regelmatige jaarlijkse coupons van 4,375 % werden uitgekeerd <sup>(22)</sup>. Hoewel de bedragen en de voorwaarden van de twee uitgiften in juni en december 2019 verschillen, blijkt uit de belangstelling voor die uitgiften dat de begunstigde vóór de uitbraak van COVID-19 tegen redelijke voorwaarden toegang had tot marktfinanciering.
- (24) Het transformatieproces stakte als gevolg van de wereldwijde COVID-19-pandemie en de daaropvolgende economische crisis; dit gebeurde op een moment waarop TAP Air Portugal ten opzichte van de concurrenten, en vooral ten opzichte van lagekostenmaatschappijen, haar kosten nog niet fors had kunnen verlagen, en vooral de loonkosten niet.
- (25) Tegen de achtergrond van de ongekende reisbeperkingen en quarantaineverplichtingen die naar aanleiding van de uitbraak van COVID-19 van overheidswege werden opgelegd, verlaagde ratingbureau Standard & Poor's de waardering van TAP Air Portugal daarom op 20 maart 2020 naar B– voor de lange termijn en werd het vooruitzicht voor de kortetermijnliquiditeit gewaardeerd op CCC+. In diezelfde mededeling schatte Standard & Poor's de kans op aflossing van de 375 miljoen EUR aan uitgegeven obligaties op 45 %. Op 19 maart 2020 verhoogde ook ratingbureau Moody's de kans op wanbetaling door TAP Air Portugal en verlaagde het de rating van de onderneming naar respectievelijk Caa1-PD en Caa1. Op 28 mei 2020 bedroeg het jaarlijkse rendement tot het einde van de looptijd (december 2024) op de in december 2019 uitgegeven 375 miljoen EUR aan niet-achtergestelde obligaties op de secundaire markt 9,45 %. Om de obligaties tot het einde van de looptijd aan te houden, eisten de kopers van de door TAP Air Portugal uitgegeven obligaties op dat moment met andere woorden een korting op de nominale waarde van het waardepapier, zodat zij een rendement van 9,45 % konden behalen. De door de Portugese autoriteiten verstrekte informatie bevestigt [...] van de financiële situatie van TAP Air Portugal en de begunstigde [...] <sup>(23)</sup>, [...].
- (26) De moeilijkheden van TAP SGPS en TAP Air Portugal stapelden zich op en leidden tot een sterke verslechtering van de eigenvermogenspositie. Eind 2019 had TAP SGPS een negatief eigen vermogen van [...] miljoen EUR, oplopend tot [...] miljard EUR in 2020. Ook de eigenvermogenspositie van TAP Air Portugal was in 2020 negatief ([...] miljard EUR).

#### 2.4. Beschrijving van het herstructureringsplan en de herstructureringssteun

- (27) De herstructureringssteun dient ter ondersteuning van de uitvoering van het herstructureringsplan dat de periode 2020-eind 2025 bestrijkt (de “herstructureringsperiode”). Het plan heeft betrekking op de thans onder de exclusieve zeggenschap van de Portugese staat vallende economische eenheid (overwegingen 11 en 12) die bestaat uit TAP SGPS en haar huidige zusteronderneming TAP Air Portugal, met inbegrip van alle door hen beheerde dochterondernemingen.

##### 2.4.1. De herstructurering van activiteiten

- (28) Het herstructureringsplan is bedoeld om de diepere oorzaken van de moeilijkheden van TAP SGPS aan te pakken en de onderneming er in 2025 weer bovenop te helpen. Omdat TAP Air Portugal zwaar op de balans van TAP SGPS drukte toen zij in moeilijkheden raakte met de activiteiten die onder het herstructureringsplan vallen, hebben de meeste op kostenreductie en omzetvergroting gerichte operationele herstructureringsmaatregelen en de prognoses uit het herstructureringsplan betrekking op TAP Air Portugal. Het herstructureringsplan bevat maatregelen waarvan de uitvoering of in juni 2020 is begonnen of die nog zullen worden uitgevoerd, en die betrekking hebben op vier speerpunten: i) nadruk op de kernstrategie; ii) capaciteitsaanpassing; iii) lagere exploitatiekosten, en iv) hogere omzet. In de punten 2.4.1.1 tot en met 2.4.1.4 staat de meest recente beschrijving van alle speerpunten van het herstructureringsplan voor TAP.

<sup>(21)</sup> Verklaring: “TAP Announces the pricing of EUR 375 million 5,625 % senior notes due 2024” op 22 november 2019. Dankzij de vraag van beleggers kon met de uitgifte uiteindelijk meer geld (75 miljoen EUR meer dan de oorspronkelijke 300 miljoen EUR) tegen lagere kosten (20 basispunten) worden opgehaald dan aanvankelijk was voorzien.

<sup>(22)</sup> ISIN-code PTTAPBOM0007, TAP-SGPS 19/23.

<sup>(23)</sup> Bedrijfsresultaat vóór aftrek van rente, belastingen, afschrijvingen, waardeverminderingen, en herstructurerings- en huurkosten. EBITDAR is een maatstaf die hoofdzakelijk wordt gebruikt om de financiële gezondheid en prestaties te onderzoeken van ondernemingen die het voorgaande jaar een herstructurering hebben ondergaan.

#### 2.4.1.1. Nadruk op de kernstrategie

- (29) De opzet van het herstructureringsplan is om de kernactiviteit, dat wil zeggen de door TAP Air Portugal en Portugalia uitgevoerde luchtvaartactiviteiten, centraal te stellen en secundaire bedrijfsonderdelen stapsgewijs los te laten en af te stoten. In het kader van die opzet zal TAP SGPS volgens het herstructureringsplan geleidelijk afscheid nemen van alle andere vormen van inkomstengenererende dienstverlening waarvan zij de markt heeft voorzien, en wel door de onderstaande drie bedrijfsonderdelen te verkopen, af te stoten of stop te zetten. Ten eerste is TAP SGPS voornemens om haar belang in M&E Brasil, de Braziliaanse dochteronderneming in vliegtuigonderhoud, af te stoten [...]. De tweede afstoting betreft de [...] in de grondafhandelaar Groundforce, [...]. Ten derde is TAP SGPS voornemens om haar belang in de cateraar Cateringpor af te stoten [...].

#### 2.4.1.2. Capaciteitsaanpassing

- (30) De maatregelen voor het aanpassen van de capaciteit van TAP Air Portugal bestaan hoofdzakelijk uit het passend maken van de vlootomvang van TAP Air Portugal en het optimaliseren van het netwerk van TAP Air Portugal. Het vlootplan voorziet in [...]. Globaal gezien zal het vlootplan van TAP Air Portugal in 2025 zorgen voor een homogener samengestelde vloot en voor lagere exploitatiekosten, dankzij nieuwe toestellen die minder brandstof verbruiken en minder onderhoud vergen.
- (31) Wat de optimalisering van het netwerk betreft, versterkt het herstructureringsplan de functie van Lissabon als verbindingshub, een functie die gezien de bescheiden omvang van de binnenlandse markt van TAP Air Portugal cruciaal is. De exploitatie van een verbindingshub draagt bij aan de strategie [...]. [...]. De maatregelen voor het optimaliseren van het netwerk, tot slot, behelzen onder meer een kostenefficiëntere afstemming tussen route en toestel en het snijden in het aantal routes die verlieslatend zijn of een geringe bereikbaarheidswaarde hebben. In 2020 vloog TAP Air Portugal bijvoorbeeld op [...] minder bestemmingen dan in 2019 (van [...] naar [...]) en heeft zij de ingebruikname van [...] nieuwe verbindingen voor onbepaalde tijd opgeschort.
- (32) Voor de positie van TAP Air Portugal op de luchthaven van Lissabon geldt dat TAP Air Portugal door de inkrimping van haar vloot minder goed in staat is om luchtvervoer van personen te verzorgen, met dien verstande dat de aanzienlijke marktpositie die zij thans op de hub van Lissabon geniet, niet in het geding komt en waarover zij na afloop van de herstructureringsperiode naar verwachting nog steeds zal beschikken <sup>(24)</sup>. Er zijn twee belangrijke redenen waarom de aanzienlijke marktpositie van TAP Air Portugal op de luchthaven van Lissabon tot 2025 behouden blijft:
- a) Ten eerste is TAP Air Portugal in het kader van het herstructureringsplan van plan om zich nog meer te concentreren op haar belangrijkste hub-and-spokeactiviteiten op de luchthaven van Lissabon <sup>(25)</sup>. Als gevolg daarvan veranderen de marktposities en de mededingingsstructuur op de luchthaven naar verwachting niet wezenlijk, hoewel TAP Air Portugal ten opzichte van het IATA-seizoen winter 2019/2020 het aantal slots dat zij bezit in het IATA-seizoen winter 2021/2022 met [...] % heeft verlaagd ([...] slots per dag) en de luchtvaartmaatschappijen die na TAP Air Portugal de meeste slots hebben (Ryanair en easyJet) er vooralsnog in zijn geslaagd om in vergelijking met het IATA-seizoen zomer 2019 het aantal slots voor het IATA-seizoen zomer 2022 te vergroten <sup>(26)</sup>. Uit de door Portugal verstrekte informatie blijkt meer bepaald dat het aantal slots van TAP Air Portugal goed is voor [45-55] % van de totale capaciteit van de luchthaven van Lissabon in het IATA-seizoen zomer 2022 en de daaropvolgende IATA-seizoenen, vergeleken met [10-20] % en [5-10] % in het geval van respectievelijk Ryanair en easyJet. Tijdens de herstructureringsperiode heeft TAP Air Portugal met [90-100] toestellen bovendien met afstand de grootste vloot op de luchthaven van Lissabon. Naar schatting van Portugal zal Ryanair zeven en easyJet vijf toestellen op de luchthaven van Lissabon stationeren <sup>(27)</sup>.

<sup>(24)</sup> Overeenkomstig de besluitvormingspraktijk van de Commissie worden de slots die een luchtvaartmaatschappij op een luchthaven bezit en de capaciteitsbeperkingen van die luchthaven beschouwd als indicatie van de concurrentiepositie die de luchtvaartmaatschappij heeft op de markt voor het luchtvervoer van personen van en naar die luchthaven (zie overweging 209 van Besluit C(2021) 2488 final van de Commissie van 5 april 2021 betreffende steunmaatregel SA.59913 (PB C 240 van 18.6.2021, blz. 1); overweging 178 van Besluit C(2020) 4372 final van de Commissie van 25 juni 2020 betreffende steunmaatregel SA.57153 (PB C 397 van 20.11.2020, blz. 1)).

<sup>(25)</sup> Ter informatie: het aantal op de luchthaven van Lissabon gestationeerde toestellen is ten opzichte van de situatie van vóór de herstructurering slechts marginaal kleiner. Tijdens het IATA-seizoen zomer 2019 stationeerde TAP Air Portugal gemiddeld ongeveer een vloot van [90-100] toestellen op de luchthaven van Lissabon en [5-15] toestellen op de luchthaven van Porto. Voor het IATA-seizoen zomer 2022 zou het seizoensgemiddelde op de luchthaven van Lissabon ongeveer [90-100] gestationeerde toestellen bedragen en op de luchthaven van Porto [0-10] gestationeerde toestellen. TAP Air Portugal verwacht in de jaren 2023-2025 de vloot met een klein aantal toestellen te zullen uitbreiden ten opzichte van 2022. De opsplitsing van de op de luchthaven van Lissabon en op de luchthaven van Porto gestationeerde toestellen is gebaseerd op de verdeling van toestelaantallen op grond van de verdeling van blokken tussen de activiteiten in Lissabon en Porto. Alle toestellen van TAP Air Portugal zijn formeel op de luchthaven van Lissabon gestationeerd, hoewel niet alle vluchten vanaf of naar die luchthaven worden uitgevoerd. De activiteiten in Porto zijn mogelijk door de in Lissabon gestationeerde toestellen te laten rouleren, waarbij die toestellen ook 's nachts in Porto blijven staan. TAP Air Portugal heeft geen toestellen gestationeerd op de overige luchthavens waarop zij actief is.

<sup>(26)</sup> Schrijven van Portugal van 16 november 2021.

<sup>(27)</sup> Schrijven van Portugal van 8 november 2021.

- b) Ten tweede zal de luchthaven van Lissabon, dankzij de relatief sterke doch kwetsbare heropleving van de vraag naar personenvervoer, tijdens de herstructureringsperiode naar verwachting weer uitkomen op het hoge congestieniveau [90-100] % van voor de COVID-19-pandemie, een niveau dat werd bereikt na een periode waarin TAP Air Portugal en lagekostenmaatschappijen snelle groei doormaakten. Naar verwachting zullen de ernstige capaciteitsbeperkingen op de luchthaven van Lissabon — die vooral te maken hebben met het feit de luchthaven één enkele baan heeft — gedurende de hele herstructureringsperiode de komst van of de uitbreiding door concurrenten van TAP Air Portugal belemmeren, en kan niet worden tegemoetgekomen aan een deel van hun vraag naar infrastructuurdiensten op de luchthaven van Lissabon.

#### 2.4.1.3. Vermindering van kosten

- (33) TAP Air Portugal wil gedurende de uitvoering van het herstructureringsplan de exploitatiekosten via drie ingrepen verlagen.
- (34) De eerste ingreep behelst de heronderhandeling van overeenkomsten met leveranciers en verhuurders van vliegtuigen. TAP Air Portugal heeft met haar leveranciers afgesproken om [...] periode [...], zoals bepaald in de oorspronkelijke overeenkomst, om [...], hetgeen tot na het einde van het herstructureringsplan een uitstel van [...] miljard EUR aan kapitaaluitgaven oplevert. Daarnaast heeft TAP Air Portugal [...] miljoen EUR aan besparingen gerealiseerd door te heronderhandelen met verhuurders en [...] miljoen EUR aan geldopbrengsten uit de verkoop en lease van toestellen.
- (35) De tweede ingreep om de exploitatiekosten te drukken bestaat uit een reeks maatregelen om de kosten van derde partijen te verminderen. Ten eerste verwacht TAP Air Portugal tijdens de looptijd van het businessplan [...] miljoen EUR aan brandstofkosten te kunnen besparen (waarvan [...] miljoen EUR in [...]) door nieuwere, energie-efficiëntere toestellen in te zetten, route en toestel beter op elkaar af te stemmen en gebruik te maken van software voor brandstofoptimalisering. Ten tweede wil TAP jaarlijks [...] miljoen EUR besparen door [...]. [...] Ten derde voorziet het herstructureringsplan in jaarlijkse kostenbesparingen van [...] miljoen EUR door overeenkomsten met de leveranciers van bepaalde diensten open te breken, [...].
- (36) De derde ingreep die bijdraagt tot de geplande vermindering van de exploitatiekosten van TAP Air Portugal bestaat uit het verlagen van de loonkosten, wat volgens TAP Air Portugal een besparing van [...] miljoen EUR per jaar oplevert en opgeteld ongeveer [...] miljard EUR over de gehele looptijd van het herstructureringsplan. TAP Air Portugal heeft de volgende maatregelen genomen om die kostenbesparingen te realiseren:
- a) afslanking van het personeelsbestand (in voltijdequivalenten (VTE)) met 1 200 VTE's in 2020 en begin 2021, hoofdzakelijk door tijdelijke arbeidsovereenkomsten niet te verlengen, plus verdere inkrimping van het personeelsbestand in 2021 met 2 000 VTE's; aangevuld met
  - b) de onderstaande — en vanwege de met de vakbonden gesloten noodakkoorden voor alle medewerkers geldende — maatregelen ter verhoging van de productiviteit en verlaging van de loonkosten tot 2024 door te besparen op lonen, automatische loonsverhogingen stop te zetten en clausules in de collectieve arbeidsovereenkomsten op te schorten:
    - i) van 2021 tot 2023 over de hele linie een vermindering van 25 % op vaste lonen hoger dan 1 330 EUR en een vermindering van 20 % in 2024 (voor piloten wordt die vermindering opgetrokken tot 50 % in 2021 en stapsgewijs teruggebracht tot 35 % in 2024); het cabinepersoneel en een speciale vakbond voor monteurs van M&E zijn akkoord gegaan met een arbeidstijdverkorting van 15 % in 2021, geleidelijk teruglopend tot 5 % in 2023, zodat 750 VTE's kunnen worden betaald en dat aantal niet hoeft te worden verlaagd;
    - ii) stopzetting van automatische loonsverhogingen en automatische loontrappen, evenals van andere bezoldigingscomponenten, en
    - iii) het aantal cabinepersoneelsleden per vliegtuig terugbrengen tot de samenstelling van het cabinepersoneel die volgens de vliegtuigfabrikant als minimum geldt.
  - c) TAP Air Portugal heeft in de noodakkoorden met diverse vakbonden afspraken gemaakt over de streefdoelen voor 2025 met betrekking tot de loonkosten. Deze streefdoelen zullen worden gerealiseerd door middel van nieuwe collectieve arbeidsovereenkomsten (cao's) of, als de cao-onderhandelingen op niets uitlopen, door de huidige cao's te beëindigen en het arbeidsreglement nauwer te doen aansluiten bij de algemene arbeidswet, die aanmerkelijk minder strikt is dan de huidige cao's. [...].

#### 2.4.1.4. Hogere omzet

- (37) TAP Air Portugal verwacht bij stabiele omstandigheden een omzetsijging van ongeveer [...] miljoen EUR per jaar, d. w.z. na voltooiing van het herstructureringsplan, maar in het herstructureringsplan houdt zij slechts rekening met [...] miljoen EUR (per jaar, bij stabiele omstandigheden). De omzetsijging is voornamelijk te danken aan [...]

#### 2.4.2. Overzicht van herstructureringskosten en financieringsbronnen

- (38) Volgens het herstructureringsplan brengt de uitvoering van de herstructureringsmaatregelen tot 2025 naar schatting [...] miljard EUR aan nettoherstructureringskosten met zich mee die niet worden gedekt door de verwachte kostenverlagingen in verband met operationeel personeel of door andere inkomsten. Het leeuwendeel van de herstructureringskosten van [...] miljard EUR houdt verband met de tekortschietende kostendeckering voor die periode, kosten die, om een faillissement van TAP SGPS of intrekking van haar exploitatievergunning te voorkomen, wel gedekt moeten worden. De overige herstructureringskosten houden verband met schuldaflissingen tot een bedrag van [...] miljoen EUR, met de aanschaf van nieuwe vliegtuigen tot een bedrag van [...] miljoen EUR en met [...] miljoen EUR aan arbeidsgelateerde vergoedingen voor het personeel. De herstructureringskosten zijn exclusief de steun die vóór het onderhavige besluit is aangemeld als vergoeding uit hoofde van artikel 107, lid 2, punt b), VWEU van schade die TAP Air Portugal leed door een buitengewone gebeurtenis ten gevolge van beperkingen die van overheidswege aan de luchtvaart werden opgelegd, zoals in de desbetreffende besluiten van de Commissie is vastgesteld <sup>(28)</sup>.
- (39) Door de verslechterde financiële situatie en de ingrijpende gevolgen van de COVID-19-uitbraak voor de bedrijfstak en de economie, kan TAP SGPS volgens Portugal momenteel niet [...] zonder dat de staat bijspringt. Niettemin heeft TAP Air Portugal [...] miljoen EUR [...] opgehaald, tegen een door de Portugese Republiek gegarandeerd percentage van [...] %, terwijl de overige [...] % door TAP Air Portugal moet worden gedekt, [...]. Portugal meent dat TAP SGPS dankzij forse maatregelen ter versterking van het eigen vermogen vanaf [...] de kapitaalmarkt op kan om daar aanvullende financiering van particuliere investeerders te werven.
- (40) Zodra de door de staat gegarandeerde financiering van [...] miljoen EUR en de kapitaalverhoging rond zijn, krijgt TAP Air Portugal vanaf [...] ten minste [...] miljoen EUR aan financiering zonder overheidsgarantie [...]. Een extra liquiditeitsbuffer in de vorm van een door de staat gegarandeerde lening tot een bedrag van [...] miljoen EUR, die bij wijze van noodbuffer wel in de oorspronkelijke aanmelding van de herstructureringssteun was opgenomen, is door de beschikbaarheid van particuliere marktfinanciering overbodig.
- (41) Volgens de herziening van 16 november 2021 bestaat de totale overheidsfinanciering uit een kapitaalinjectie of quasi-inbreng, die op de volgende wijze vorm krijgt:
- a) in 2021 moet een reddingslening van 1,2 miljard EUR worden omgezet in eigen vermogen, met dezelfde nominale waarde plus opgebouwde rente van ongeveer [...] miljoen EUR;
  - b) [...] miljoen EUR voor het aandeel van [...] % van de lening van [...] miljoen EUR, die door de staat is gegarandeerd tegen [...] %; deze moet eind [...] worden toegekend en in [...] worden terugbetaald in de vorm van een kapitaalinjectie door de staat. De lening draagt het rentepercentage dat op het moment van toekenning marktconform is ([...]), maar dit percentage ligt niet hoger dan het referentiepercentage dat overeenkomstig de mededeling van de Commissie over referentiepercentages is vastgesteld <sup>(29)</sup>;
  - c) een door de staat in [...] te verrichten rechtstreekse kapitaalinjectie van [...] miljoen EUR.

<sup>(28)</sup> Besluit van de Commissie van 23 april 2021 betreffende steunmaatregel SA.62304 (2021/N) — Portugal — COVID-19: Schadevergoeding voor TAP Portugal (PB C 240 van 18.6.2021, blz. 1), besluit van de Commissie van 21 december 2021 betreffende steunmaatregel SA.63402 (2021/N) — COVID-19: Schadevergoeding voor TAP II (niet bekendgemaakt) en besluit van de Commissie betreffende steunmaatregel SA.100121 (2021/N) COVID-19: Schadevergoeding voor TAP III. De bedragen die bij wijze van vergoeding aan TAP Air Portugal zijn uitgekeerd vormen inkomsten die, net als bedrijfsopbrengsten, openstaande kosten verlagen die niet kunnen worden gedekt door bedrijfsopbrengsten uit het heden of verleden of door eigen bedragen van de begunstigde van de herstructureringssteun of van, bijvoorbeeld, kredietverstrekkers of leveranciers.

<sup>(29)</sup> Mededeling van de Commissie over de herziening van de methode waarmee de referentie- en disconteringspercentages worden vastgesteld (PB C 14 van 19.1.2008, blz. 6).

- (42) Portugal heeft laten weten de maatregelen rechtstreeks uit de overheidsbegroting <sup>(30)</sup> te zullen financieren; dit vergt de nodige uitvoeringsbesluiten, waaronder goedkeuring van de zijde van de onderneming voor wijzigingen in het aandelenkapitaal en voor leen- en garantieovereenkomsten die moeten worden afgesloten.
- (43) De eigen bijdrage van TAP SGPS en van haar diverse contribuanten in de herstructureringskosten komt gespreid over de periode 2020-2025 uit op ongeveer [...] miljard EUR en bestaat uit de volgende maatregelen:
- a) uitbetaling van vergoedingen in het kader van de sanering van het personeelsbestand — [...] — [...] miljoen EUR [...] ([...] miljoen EUR [...]);
  - b) bijdragen van derden of kostenefficiëntie van in totaal [...] miljoen EUR, waarvan [...] miljoen EUR al in 2021 is gerealiseerd en [...] miljoen EUR afkomstig is uit lopende overeenkomsten, bestaande uit:
    - i) [...] miljoen EUR in verband met luchthavendiensten, catering en service aan boord door heronderhandelingen over overeenkomsten (d.w.z. nieuwe verzoeken om voorstellen op het gebied van catering in buitenstations, heronderhandelingen met de cateraar op de luchthaven van Lissabon, heronderhandeling over aankopen aan boord, heronderhandeling over schoonmaken, ticketverkoop en andere luchthavendiensten);
    - ii) [...] miljoen EUR in verband met de vloot en op het gebied van monitoring en evaluatie (d.w.z. heronderhandeling over door de koper geleverde uitrusting, over materialen en kortingen);
    - iii) [...] miljoen EUR in verband met bedrijfsdiensten en onroerend goed (heronderhandeling over parkeer- en mediatarieven, reclame en juridische ondersteuning enz.);
    - iv) [...] miljoen EUR op IT-gebied (heronderhandeling over licenties, communicatieplatforms, uitbesteding van ondersteuning enz.), en
    - v) [...] miljoen EUR in verband met accommodatie voor de bemanning en brandstof (d.w.z. heronderhandeling over vervoer en accommodatie in de buitenstations);
  - c) de lease van nieuwe toestellen voor ten minste [...] miljoen EUR, reeds vastgelegd, [...];
  - d) andere bijdragen die verband houden met de afstoting van activa en heronderhandelingen met fabrikanten van originele uitrusting, voor een bedrag van in totaal [...] miljoen EUR dat als volgt is gespecificeerd:
    - i) [...] miljoen EUR, [...] miljoen EUR;
    - ii) [...] miljoen EUR [...];
    - iii) [...] miljoen EUR [...];
  - e) nieuwe financiering voor een bedrag van [...] miljoen EUR, opgehaald met of gerealiseerd door een [...], te weten:
    - i) [...] miljoen EUR in de vorm van een niet door de staat gegarandeerde lening, met dekking door TAP Air Portugal op basis van een lening van [...] miljoen EUR, en
    - ii) een nieuwe schuld van [...] miljoen EUR, waarbij het instrument is gewaardeerd op [...] [...] miljoen EUR [...]; deze nieuwe schuld is afhankelijk van de liquiditeitsbehoeften die zich eventueel voordoen en komt in feite in de plaats van de voorwaardelijke liquiditeit met overheidsgarantie ten belope van [...] miljoen EUR die in eerste instantie werd aangemeld en die niet langer wordt gezien als zou zij zijn verleend in de vorm van herstructureringssteun <sup>(31)</sup>;
  - f) betaling van onvoorziene uitgaven in verband met de afstoting van de dochteronderneming [...] [...] miljoen EUR ([...] % [...], [...] % [...] % [...]), [...] <sup>(32)</sup>;
  - g) uitstel van terugbetaling van een uitstaand nominaal bedrag van [...] miljoen EUR met betrekking tot twee uitgaven van obligaties (overweging 23) en van consortiale leningen, ten gevolge van ontheffingen ten aanzien van desbetreffende obligaties en leningen; de huidige schuldeisers hebben afgezien van hun recht op prompte terugbetaling door de begunstigde [...] ([...] miljoen EUR [...] miljoen EUR [...] miljoen EUR); [...].
- (44) In zijn schrijven van 10 juni en 16 november 2021 merkt Portugal op dat alle deze maatregelen met betrekking tot de eigen bijdrage zijn uitgevoerd of zeer binnenkort worden uitgevoerd. Deze maatregelen zijn gebaseerd op reeds gemaakte bindende afspraken met de betrokken partijen en uitgevoerd overeenkomstig interne instructies. Voor de sanering van het personeelsbestand geldt dat de kostenbesparingen berusten op noodovereenkomsten tussen TAP Air Portugal, Portugalia en de vakbonden die werden gesloten nadat de voordien van kracht zijnde collectieve arbeidsovereenkomsten waren opgeschort.

<sup>(30)</sup> Gedurende de jaren van het herstructureringsplan goedgekeurde wetten op de overheidsbegroting. Zie voor het jaar 2021 artikel 166 van Wet nr. 75-B/2020 van 31 december 2020 waarbij de overheidsbegroting voor 2021 is goedgekeurd.

<sup>(31)</sup> [...].

<sup>(32)</sup> [...].

- (45) Met betrekking tot de lastendeling stelt Portugal dat TAP SGPS beschikt over een aandelenkapitaal van in totaal [...] miljoen EUR, [...]. Om ervoor te zorgen dat de aandeelhouders van de begunstigde een passend aandeel van de lasten dragen, zal het totale aandelenkapitaal op rekening van TAP SGPS worden verlaagd tot [...]. Voorafgaand aan die verlaging [...] met het oog op verliesabsorptie. Opgemerkt moet worden dat [...]. Na de bovengenoemde kapitaalvermindering en verliesabsorptie tekent de Portugese staat via DGTF in op een kapitaalverhoging in TAP SGPS van ongeveer [...] miljoen EUR en wordt daarmee de enige aandeelhouder van TAP SGPS. Door de kapitaalvermindering met het oog op verliesabsorptie, gevolgd door een kapitaalinjectie, wordt TAP Air Portugal daarnaast rechtstreeks begunstigde van de steun. De eerste steunmaatregel — de omzetting van de bestaande reddingslening van 1,2 miljard EUR in eigen vermogen — wordt pas uitgevoerd na de verliesabsorptie en kapitaalvermindering.
- (46) In de aanmelding van 10 juni 2021, die op 16 november 2021 is herzien, erkent Portugal dat de omvang van de eigen bijdrage kleiner is dan de helft van de geraamde herstructureringskosten. Portugal benadrukt in dit verband dat de begunstigde onder de huidige omstandigheden, met de onzekere perspectieven voor luchtvaart die direct en indirect zwaar getroffen wordt door de uitbraak van COVID-19, [...]. Portugal deelt mee dat [...]. Sinds het begin van de COVID-19-pandemie hadden luchtvaartmaatschappijen evenwel nagenoeg geen toegang tot markten voor schuldfinanciering omdat financiële instellingen hun kredietlimieten voor de luchtvaartsector over de hele linie drastisch verlaagden.
- (47) Portugal benadrukt hoe omvangrijk de kostenbesparende maatregelen zijn die worden gedragen door de belanghebbenden bij de begunstigde en stelt dat die maatregelen dankzij hun effectieve en structurele karakter een reële en actuele bron vormen voor een eigen bijdrage aan het herstructureringsplan. Derhalve gaat het volgens Portugal om een eigen bijdrage van substantieel niveau, want onder de bijzondere omstandigheden in verband met de COVID-19-pandemie vertegenwoordigt die bijdrage het maximum dat de begunstigde kan dragen.

#### 2.4.3. Solvabiliteits- en liquiditeitsbehoeften: perspectief op herstel van levensvatbaarheid

- (48) Zoals in punt 2.4.1.1 is beschreven, heeft Portugal in het basisscenario van het op 10 juni 2021 aangemelde en op 16 november 2021 gewijzigde herstructureringsplan financiële prognoses opgenomen die betrekking hebben op de belangrijkste luchtvaartactiviteiten van TAP Air Portugal (waartoe ook Portugalia zal behoren). Volgens die prognoses [...]. TAP Air Portugal verwacht na afloop van het herstructureringsplan in 2025 een rendement op eigen vermogen (ROE) te zullen behalen van [...] % en een rendement op geïnvesteerd vermogen (ROCE) van [...] %.
- (49) Wat de prognoses ten aanzien van de liquiditeit betreft, verwacht TAP Air Portugal [...]. Daarnaast zullen volgens de financiële prognoses de ratio eigen vermogen/activa en de ratio nettoschuld/eigen vermogen [...] en in 2025 uitkomen op respectievelijk [...] % en [...]. Tot slot daalt de ratio nettoschuld/EBITDA volgens de prognoses geleidelijk van [...] in 2022 tot [...] in 2025.

**Tabel 1**

*Financiële prognoses uit het herstructureringsplan als aangemeld op 10 juni 2021 (basisscenario)*

| Miljoen EUR                   | Herstructureringsperiode |       |       |       |       |       |
|-------------------------------|--------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
|                               | 2020                     | 2021  | 2022  | 2023  | 2024  | 2025  |
| <b>Omzet</b>                  | 1 060                    | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |
| <b>EBIT</b>                   | (965)                    | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |
| <b>Netto-inkomsten</b>        | (1 230)                  | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |
| <b>Nettoschuld</b>            | 4 110                    | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |
| <b>Operationele kasstroom</b> | (244)                    | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |
| <b>Eigen vermogen</b>         | [...]                    | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |

*Bron: Bedrijfsinformatie. Alle gegevens hebben betrekking op TAP Air Portugal (inclusief Portugalia).*

- (50) Het herstel van de levensvatbaarheid van TAP Air Portugal staat of valt met kostenverlagingen, want de omzetprognoses zijn gebaseerd op het herstel van het luchtverkeer. De kostenverlagingen zijn het resultaat van de in de punten 2.4.1.1-2.4.1.3 beschreven herstructureringsmaatregelen en TAP Air Portugal verwacht daarmee de CASK te kunnen verlagen van [...] eurocent in 2019 tot [...] eurocent in 2025. Het CASK-bedrag van [...] eurocent is in hoofdzaak te danken aan de herstructureringsmaatregelen in verband met de grootste kostenposten van TAP Air Portugal in 2019, te weten brandstof ([...] eurocent in 2019) en personeel ([...] eurocent in 2019). Uitgaande van een wisselkoers en een brandstofprijs conform de huidige marktverwachtingen van Bloomberg verwacht TAP Air Portugal op het punt van brandstof [...] eurocent per beschikbare stoel per kilometer te besparen door de aanschaf van energie-efficiëntere toestellen, betere afstemming tussen route en toestel en de inzet van software voor brandstofoptimalisering (zie punt 2.4.1.3). Op het personele vlak verwacht TAP Air Portugal dat de maatregelen voor de inkrimping van het aantal VTE's en de heronderhandelingen met werknemers over hun contracten (zie punt 2.4.1.3) een besparing van [...] eurocent per beschikbare stoel per kilometer zullen opleveren.
- (51) Voor de omzetprognoses geldt dat de meest omzet wordt behaald uit het reizigersvervoer en dat de omzet uit onderhoud, vracht en post goed is voor ruwweg [...] % van de totale omzet in 2025. Voor de raming van de omzet uit het reizigersvervoer gaat TAP Air Portugal uit van een herstelbeweging die aansluit bij de basisprognoses van de IATA (oktober 2020) <sup>(33)</sup>, zij het met lagere jaarlijkse verkeersvolumes. De IATA verwacht bijvoorbeeld dat het luchtverkeer, afgezet tegen het aantal vliegtuigpassagiers in 2019, toeneemt van 49 % in 2021 tot 109 % in 2025, terwijl TAP uitgaat van [...] % in 2021 en [...] % in 2025. Bovendien gaat TAP Air Portugal voor 2025 uit van een opbrengst van [...] eurocent en een bezettingsgraad van [...] %, die respectievelijk lager ([...] eurocent) en hoger ([...] %) liggen dan de waarden uit 2019. Ten slotte veronderstelt de prognose van TAP Air Portugal een omzetsijging dankzij de in punt 2.4.1.4 beschreven maatregelen op het gebied van vracht en nevenactiviteiten. Rekening houdend met alle inkomstenbronnen verwacht TAP Air Portugal alles bij elkaar dat de omzet per CASK zal dalen van [...] eurocent in 2019 tot [...] eurocent in 2025.
- (52) Het herstructureringsplan zoals aangemeld op 10 juni 2021 bevat een ongunstig scenario dat stoelt op een negatieve ontwikkeling van drie parameters: brandstofkosten, vraag en opbrengsten. De operationele kasstroom en EBIT van TAP Air Portugal zijn bij negatieve afwijkingen van de parameters in het ongunstige scenario [...], waarbij de pessimistische veronderstelling alleen invloed heeft op de omvang van de resultaten. Alleen in het ongunstigste scenario, waarin wordt verondersteld dat de parameters in kwestie zich alle drie negatief ontwikkelen, [...].
- (53) Op 9 november 2021, ten slotte, heeft Portugal een update gegeven van de financiële prognoses in het aangemelde herstructureringsplan. In die update worden de aangemelde prognoses gezien in het licht van de laatste ontwikkelingen in de luchtvaartmarkt, met name de verbeterde vooruitzichten voor het herstel <sup>(34)</sup> van het vliegverkeer en de stijging van de prijzen van vliegtuigbrandstof, en wordt om de recente inflatieontwikkelingen te kunnen verdisconteren, uitgegaan van een stijging van de vervoerskosten met [...] %. Ten opzichte van de aangemelde prognoses resulteren die herziene aannames in een stijging van zowel de omzet als de kosten. Over het geheel genomen geldt voor EBIT [...], maar komt uit op [...], dat wil zeggen [...] miljoen EUR in plaats van de [...] miljoen EUR uit de aangemelde prognoses. Evenzo valt het nettobedrijfsresultaat positief uit [...] ([...] miljoen EUR), [...] miljoen EUR. In [...] zou het ROCE [...] % bedragen en het ROE uitkomen op [...] % [...].

## 2.5. Voorlopige bevindingen in het inleidingsbesluit

- (54) Op basis van de informatie die Portugal in de aanmelding van 10 juni 2021 heeft verstrekt, heeft de Commissie de aangemelde staatssteun voor TAP SGPS in het inleidingsbesluit aangemerkt als rechtmatige staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, en artikel 108, lid 3, VWEU. Zij heeft de verenigbaarheid van die steun met de interne markt beoordeeld aan de hand van de R&H-richtsnoeren; na te hebben vastgesteld dat op het eerste gezicht niet was voldaan aan meerdere voorwaarden voor verenigbaarheid uit die richtsnoeren besloot zij om een formele onderzoeksprocedure in te leiden.
- (55) In haar inleidingsbesluit heeft de Commissie voorlopig geconcludeerd dat TAP SGPS, aangewezen als begunstigde van de steun, in aanmerking kwam voor herstructureringssteun, in het bijzonder vanwege het geaccumuleerde negatieve eigen vermogen dat was opgelopen van [...] miljoen EUR eind 2019 tot [...] miljard EUR in 2020. Verder constateerde de Commissie dat de herstructureringssteun noodzakelijk was voor het welslagen van het herstructureringsplan en dat de vorm van de herstructureringssteun geschikt was om de liquiditeits- en solvabiliteitsproblemen te kunnen verhelpen.

<sup>(33)</sup> Gegevens over het herstel van de vraag naar vluchten binnen Europa en van Europa naar Noord- en Zuid-Amerika, Sub-Sahara Afrika en Noord-Afrika. Bron: IATA/Oxford Economics, Air Passenger Forecast Global Report, oktober 2020.

<sup>(34)</sup> Gegevens over het herstel van de vraag naar vluchten binnen Portugal zelf, van Portugal naar Europa en van Portugal naar Noord- en Zuid-Amerika en Afrika, op basis van passagiersaantallen van TAP over 2019. Bron: IATA/Oxford Economics, Air Passenger Forecast Global Report, oktober 2021.

- (56) Het argument van Portugal dat de levensvatbaarheid van de begunstigde dankzij het herstructureringsplan op de lange termijn gewaarborgd zou zijn en ook in een ongunstig scenario duurzaam zou blijken, werd volgens de Commissie gestaafd door de op voorzichtige veronderstellingen berustende raming van de verwachte winst en van het rendement op eigen vermogen van ongeveer [...] % [...] tegen het einde van de herstructureringsperiode. Zonder overheidssteun zou de begunstigde en bijgevolg TAP Air Portugal de markt moeten verlaten, met als gevolg maatschappelijke problemen, negatieve overloopeffecten voor de gehele Portugese economie — die sterk afhankelijk van de toerismebranche — en verstoring van een belangrijke dienst die moeilijk te dupliceren is.
- (57) De Commissie heeft vervolgens bedenkingen geformuleerd, in eerste instantie over de evenredigheid van de steun, <sup>(35)</sup> en opgemerkt dat het merendeel van de bronnen voor de eigen bijdrage uit kostenverlagingen bestond; dit wil zeggen dat er uitsluitend kosten worden vermeden zonder dat er sprake is van nieuwe financiering door een commerciële investeerder of kredietverstrekker, afgezien van nieuwe overeenkomsten voor de lease van vliegtuigen die in 2021 worden geleverd. De Commissie stelde vast dat de eigen bijdrage hooguit [...] % van de herstructureringskosten zou bedragen, terwijl onduidelijk was of de loonkostenverlagingen geoorloofd waren, een maatregel die meer dan [...] % van de eigen bijdrage uitmaakt. Over de voorwaarden inzake lastendeling merkte de Commissie op dat niet was gemotiveerd waarom een eventuele gedeeltelijke schuldverlaging voor rekening van de aandeelhouders van TAP SGPS in beginsel onhaalbaar zou zijn.
- (58) Ten tweede had de Commissie bedenkingen bij de maatregelen om verstoringen van de mededinging te beperken <sup>(36)</sup>. De Commissie merkte in het bijzonder op: i) dat het betwistbaar is of de voorgestelde afstoting van bepaalde activa die verband houden met verlieslatende activiteiten kan worden beschouwd als remedie voor de door de steun veroorzaakte verstoring van de mededinging en of de voorgestelde afstotingen überhaupt volstaan om die verstoring te verhelpen; ii) dat het standpunt van de Portugese autoriteiten dat het voorbarig en onnodig was om slots af te stoten, niet berust op een kwantitatieve analyse waaruit blijkt dat die afstoting daadwerkelijk het herstel van de levensvatbaarheid van TAP Air Portugal in gevaar zou brengen, gelet op haar sterke slotpositie op de uiterst drukke luchthaven van Lissabon, en iii) dat de voor 2025 voorspelde vlootcapaciteit in totaal weliswaar kleiner is dan vóór de herstructurering, maar dat er geen enkele manier was om te controleren of de capaciteit die tijdens de herstructureringsperiode door de aanschaf van nieuwe toestellen ontstaat, niet buitensporig is en dat er geen afspraak bestond om voor de duur van het herstructureringsplan een kleinere capaciteit aan te houden.
- (59) Tot slot merkte de Commissie op dat de looptijd van het plan meer dan vijf jaar bedraagt, hoewel de prognoses in de scenario's met zeer hoge stress waren omgeven met onzekerheid over het verloop van de vraag tegen het einde van 2025 en in die scenario's mogelijk meer steun nodig is <sup>(37)</sup>.

### 3. OPMERKINGEN VAN PORTUGAL

- (60) Portugal heeft op 19 augustus 2021 opmerkingen over het inleidingsbesluit ingediend.
- (61) In zijn eerste opmerking herinnert Portugal aan het ongekenke en generieke stilvallen van het luchtverkeer door de COVID-19-pandemie en aan de desastreuze en asymmetrische gevolgen van de pandemie voor luchtvaartmaatschappijen. Portugal wijst erop dat TAP Air Portugal voor de uitbraak van de pandemie op zelfstandige basis winstgevend was en duidelijke tekenen van financiële stabiliteit vertoonde. Tot slot merkt Portugal op dat de herziening van de R&H-richtsnoeren, die tot en met 31 december 2020 moesten worden toegepast, door de pandemie is uitgesteld. Hoewel de R&H-richtsnoeren niet bedoeld zijn voor uitzonderlijke omstandigheden zoals de COVID-19-pandemie, laten zij wel ruimte voor een flexibeler toepassing van de regels, vooral wanneer het gaat om eigen bijdragen die voldoende hoog en adequaat worden geacht. Volgens Portugal rechtvaardigen de unieke omstandigheden en uitdagingen in verband met COVID-19, alsook de gevolgen daarvan voor het bedrijfsmodel van TAP, een benadering die flexibeler is dan in voorgaande reddings- en herstructureringszaken in deze bedrijfstak gebruikelijk was. De ongekenke COVID-19-pandemie vraagt om dergelijke flexibiliteit in de handhaving van de regels en beginselen inzake reddings- en herstructureringssteun.

#### 3.1. Financiële prognoses en herstel van levensvatbaarheid

- (62) Portugal benadrukt dat de prognoses in het herstructureringsplan gebaseerd zijn op betrouwbare en voorzichtige aannames. Portugal onderstreept dat in de prognoses van de IATA al in 2024 het niveau van 2019 wordt overschreden, maar dat volgens de prognoses in het basisscenario de vraag pas in [...] weer het niveau van 2019 evenaart. Evenzeer geldt voor de omzetontwikkeling van TAP Air Portugal dat deze in vergelijking tot de reizigersprognoses in 2021 een lager vertrekpunt kent; de passagiersomzet bedraagt in 2021 [...] % van die in 2019, vergeleken met [...] % van het passagiersvolume.

<sup>(35)</sup> Zie de overwegingen 83 tot en met 88 van het inleidingsbesluit.

<sup>(36)</sup> Zie de overwegingen 97 tot en met 100 van het inleidingsbesluit.

<sup>(37)</sup> Zie de overwegingen 74 en 75 van het inleidingsbesluit.

- (63) Portugal benadrukt dat TAP Air Portugal haar capaciteit behendig inzet. De onderneming kon haar capaciteit verleggen naar niches met een sterke vraag: het geslonken verkeer van en naar Brazilië werd gecompenseerd door een krachtig herstel van de verbindingen met Afrika. Toen TAP Air Portugal te maken kreeg met een lage bezettingsgraad, heeft zij daarnaast grotere toestellen actief vervangen door kleinere toestellen en passagiersvliegtuigen geschikt gemaakt voor het vervoer van vracht enz. Deze plooibare capaciteitsinzet en flexibele bedrijfsvoering zorgde er in combinatie met strakke kostenbeheersing voor dat er minder geld werd verteerd dan in het herstructureringsplan was voorzien, ondanks het feit dat er sprake van een ongunstig vraagscenario (zo lag de EBIT van TAP Air Portugal in de eerste helft van 2021 [...] miljoen EUR hoger dan in de prognose uit het plan).
- (64) Portugal merkt op dat de ontwikkeling van de opbrengst per beschikbare stoel per kilometer (revenue per available seat per kilometre — RASK) bij TAP Air Portugal onder het niveau van vroeger ligt ([...] eurocent rond 2025 tegen maximaal [...] eurocent in 2018) en wijst op hetgeen TAP Air Portugal tot dusverre heeft weten te bereiken (ter compensatie van de passagiersaantallen die na de herstructurering onder het niveau van het plan lagen). Verder wijst Portugal erop dat in het herstructureringsplan geen rekening was gehouden met [...] miljoen EUR aan extra inkomsten dankzij verbeteringen van procesmatige/methodologische aard, de modernisering van belangrijke systemen en hulpmiddelen en aanvullende initiatieven voor het verlagen van de kosten (bv. bij de lease van toestellen, uitgestelde betalingen en toekomstige onderhandelingsrondes na goedkeuring) waar pas na de aanmelding zicht op ontstond.
- (65) Met betrekking tot de duur van de herstructureringsperiode betoogt Portugal dat hoewel de herstructureringssteun pas in het laatste kwartaal van 2021 wordt uitgekeerd, veel van de maatregelen uit het herstructureringsplan al in 2020 zijn uitgevoerd. De overheidssteun, die cruciaal is voor het herstel van de levensvatbaarheid van TAP Air Portugal [...], duurt daarom minder dan vijf jaar.

### 3.2. Evenredigheid en beperking van de staatssteun tot het minimum

- (66) In zijn schrijven van 16 november 2021 wijst Portugal op nieuwe bronnen voor de eigen bijdrage, houdt het niet langer vast aan de opvatting dat snijden in de loonkosten moet worden aangemerkt als bron voor de eigen bijdrage, presenteert het een nieuwe opsplitsing van de herstructureringskosten en maakt het opmerkingen over de maatregelen inzake lastendeling.

#### 3.2.1. Nieuwe bronnen voor de eigen bijdrage

- (67) Portugal noemde de volgende nieuwe extra bronnen voor de eigen bijdrage:
- a) *steun van bestaande schuldeisers*: Portugal merkt op dat TAP Air Portugal erin is geslaagd om steun te verwerven onder de bestaande schuldeisers. Vanwege de COVID-19-pandemie en de daaropvolgende verslechtering van de EBITDAR heeft TAP Air Portugal [...]. Het is de onderneming echter gelukt ontheffingen te krijgen, waardoor putopties en opties tot vervroegde terugbetaling niet werden ingeroepen. Volgens Portugal komen die ontheffingen neer op een vorm van lastendeling en op een eigen bijdrage, want [...] (overweging 43, punt g));
  - b) *nieuwe investeerder en marktfinanciering*: Portugal wijst erop dat TAP Air Portugal is benaderd door potentiële nieuwe investeerders met belangstelling voor een toekomstige participatie en dat zij een akkoord over nieuwe financiering heeft gesloten (overweging 43, punt e));
  - c) *extra financiering voor toestellen*: Portugal overlegt bewijsstukken waaruit blijkt dat er nieuwe afspraken zijn gemaakt over de financiering van vliegtuigleases, waardoor de omvang van die financiering toeneemt van [...] miljoen EUR tot in totaal [...] miljoen EUR (overweging 43, punt c)).

#### 3.2.2. Verlagen van de loonkosten

- (68) Met betrekking tot de verlagingen van de loonkosten waarbij de Commissie bedenkingen had, betoogt Portugal in wezen dat die verlagingen helpen om de steun tot een minimum te beperken en dat het gaat om doeltreffende, structurele en onherroepelijke bijdragen door de schuldeisers van de begunstigde. Portugal houdt staande dat werknemers volgens het Portugese recht preferente schuldeisers zijn jegens werkgevers, aangezien de vorderingen van werknemers als eerste worden toegewezen en voorrang hebben op andere gegarandeerde of preferente vorderingen. Deze tegoeden worden daarom meegenomen in de als eigen bijdrage voorgestelde verlagingen van de loonkosten van in totaal [...] miljoen EUR. Tot slot merkt Portugal op dat TAP Air Portugal deze kostenverlagingen door middel van onderhandelingen heeft gerealiseerd en van haar werknemers heeft geëist dat zij afzien van een deel van hun toekomstige vorderingen. Deze kostenverlagingen staan derhalve gelijk aan een schuldafschrijving of aan andere verlagingen van contractueel vastgelegde kosten door partners (zoals leveranciers/verhuurders van vliegtuigen), als bijdrage aan de inspanningen alsmede als teken van vertrouwen in de levensvatbaarheid van de begunstigde op lange termijn.

- (69) Hoewel Portugal erkende dat de eigen bijdrage qua effect op de solvabiliteits- of liquiditeitspositie van de begunstigde normaliter vergelijkbaar moet zijn met de verleende steun en dat de kostenverlagingen geen maatregelen ter versterking van het eigen vermogen vormen, is een eigen bijdrage die qua effect niet vergelijkbaar is met de verleende steun, gelet op de uitzonderlijke omstandigheden, toch aanvaardbaar. Uiteindelijk heeft Portugal in zijn schrijven van 16 november 2021 de verlagingen van de loonkosten geschrapt als bron voor de eigen bijdrage van de begunstigde aan de herstructureringskosten.

### 3.2.3. Opsplitsing en bronnen voor de financiering van de herstructureringskosten

- (70) Op 16 november 2021 heeft Portugal de onderstaande opsplitsing van de herstructureringskosten en bijbehorende berekening en verdeling van de eigen bijdrage ingediend waarin rekening is gehouden met de nieuwe bronnen voor de eigen bijdrage.

**Tabel 2**

*Opsplitsing en bronnen voor de financiering van de herstructureringskosten (in miljoenen EUR, afgerond)*

| Herstructureringskosten     |       | Financieringsbronnen                                 | Miljoen EUR | %       |
|-----------------------------|-------|------------------------------------------------------|-------------|---------|
|                             |       | <b>Eigen bijdrage</b>                                |             |         |
| Aanschaf nieuwe vliegtuigen | [...] | Arbeidsvergoedingen                                  | [...]       | [...] % |
| Schuldaflissing             | [...] | Heronderhandelde overeenkomsten met derden           | [...]       | [...] % |
| [...]                       | [...] | Lease nieuwe vliegtuigen                             | [...]       | [...] % |
| Arbeid (vergoedingen)       | [...] | Overige bijdragen                                    | [...]       | [...] % |
| Bedrijfsverliezen           | [...] | Overeenkomst obligaties en bankkrediet (marktwaarde) | [...]       | [...] % |
|                             |       | Tijdelijke liquiditeit ([...] % niet-gegarandeerd)   | [...]       | [...] % |
|                             |       | Nieuw bankkrediet                                    | [...]       | [...] % |
|                             |       | Onvoorziene uitgaven M&E Brasil                      | [...]       | [...] % |
|                             |       | <b>Staatssteun</b>                                   |             |         |
|                             |       | Kapitaalinjectie                                     | [...]       | [...] % |
|                             |       | Tijdelijke liquiditeit ([...] % gegarandeerd)        | [...]       | [...] % |
|                             |       | Omvang eigen bijdrage                                | [...]       | [...] % |
|                             |       | Omvang herstructureringssteun                        | [...]       | [...] % |
|                             |       | <b>TOTALE FINANCIERING</b>                           | [...]       |         |

- (71) Portugal merkt op dat in andere zaken betreffende herstructureringssteun in de luchtvaartsector <sup>(38)</sup> al is ingestemd met eigen bijdragen kleiner dan 50 % van de herstructureringskosten en dat de COVID-19-pandemie, zoals de Commissie heeft erkend in de Tijdelijke kaderregeling COVID-19 <sup>(39)</sup> ("tijdelijke kaderregeling"), als een uitzonderlijke gebeurtenis kan worden beschouwd. Portugal betoogt derhalve dat het gaat om een herziene eigen bijdrage van aanzienlijke omvang, gezien in de specifieke context van de onzekerheid waarmee de luchtvaartsector ten gevolge van de COVID-19-pandemie kampt.

<sup>(38)</sup> Besluit van de Commissie van 9 juli 2014 betreffende steunmaatregel SA.34191 — Vermeende steun aan airBaltic (PB L 183 van 10.7.2015, blz. 1), en besluit van de Commissie van 27 juni 2012 betreffende steunmaatregel SA.33015 — Air Malta (PB L 301 van 30.10.2012, blz. 29).

<sup>(39)</sup> Mededeling van de Commissie "Tijdelijke kaderregeling inzake staatssteun ter ondersteuning van de economie vanwege de huidige COVID-19-uitbraak (C/2020/1863, PB C 91 I van 20.3.2020, blz. 1), laatstelijk gewijzigd bij Mededeling van de Commissie "Zesde wijziging van de tijdelijke kaderregeling inzake staatssteun ter ondersteuning van de economie vanwege de huidige COVID-19-uitbraak en wijziging van de bijlage bij de mededeling van de Commissie aan de lidstaten inzake de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op kortlopende exportkredietverzekering", C/2021/8442 final van 18 november 2021 (PB C 473 van 24.11.2021, blz. 1).

### 3.2.4. Lastendeling

- (72) Portugal herhaalt dat zal worden toegezien op lastendeling op het niveau van de aandeelhouders van TAP SGPS. De verliezen van TAP SGPS zijn volledig verwerkt in de geconsolideerde jaarrekening over 2020 en komen overeen met een totaalbedrag van [...] miljoen EUR aan negatief eigen vermogen. Na goedkeuring van het herstructureringsplan zal in de rekeningen van TAP SGPS het totaalbedrag van [...] miljoen EUR worden verlaagd tot [...]. Voorafgaand daaraan [...] met het oog op verliesabsorptie.
- (73) Portugal verklaart voorts dat TAP SGPS zo snel mogelijk haar rentree op de kredietmarkt zal moeten maken, zoals in het herstructureringsplan is aangegeven. Als verliezen bij schuldeisers in rekening worden gebracht, zal dat negatieve gevolgen hebben voor toekomstige pogingen van TAP SGPS om geld op te halen in de particuliere sector, ook wanneer er garanties worden afgegeven. Door kredietverleners zal dit de facto als wanbetaling worden gezien, wat er onmiddellijk toe zal leiden dat de ratingbureaus de kredietwaardigheid afwaarderen tot het laagste niveau. Deze afwaardering zorgt er vervolgens weer voor dat banken de onderneming in de toekomst zullen mijden. Tot slot merkt Portugal op dat het feit dat schuldeisers in het kader van de betreffende kredietovereenkomst/schuldutgiftten afzien van bepaalde rechten (overweging 43, punt g) op grond van de R&H-richtsnoeren als een vorm van lastendeling moet worden gezien.

### 3.3. Maatregelen om verstoringen van de mededinging te beperken

- (74) In het herstructureringsplan zoals aangemeld op 10 juni 2021 heeft Portugal ten aanzien van de afstoting van activa en van de verkleining van de capaciteit of van de aanwezigheid op de markt de verkoop voorgesteld van de belangen die TAP SGPS in secundaire bedrijfsonderdelen heeft, te weten Groundforce, M&E Brasil en Cateringpor. Wat de eventuele overdracht van slots betreft, gaf Portugal aanvankelijk te kennen dat het in het geval van TAP Air Portugal voorbarig en hoogstwaarschijnlijk onnodig zou zijn om toe te zeggen afstand te doen van de slots op de luchthaven van Lissabon om daadwerkelijke mededinging te verzekeren, want daardoor kunnen de connectiviteit en het hubmodel van de onderneming in het gedrang komen en loopt het herstel van de levensvatbaarheid van TAP Air Portugal mogelijk gevaar. De maatregelen om verstoringen van de mededinging te beperken, werden door Portugal tijdens de formele onderzoeksprocedure gemotiveerd, verduidelijkt en uitgewerkt, zodat de definitieve versie van het voorstel voor de maatregelen er als volgt uitziet.

#### 3.3.1. Afstoting van deelnemingen in activiteiten die verticaal in de luchtvaart geïntegreerd zijn

- (75) Portugal voert aan dat Groundforce in het verleden winstgevend was, met in 2019 een nettobedrijfsresultaat van [...] miljoen EUR en een omzet van [...] miljoen EUR, maar dat de onderneming hard is geraakt door de COVID-19-crisis. In 2020 boekte Groundforce ten opzichte van 2019 een omzetverlies van [...] miljoen EUR en [...]. Vanwege deze problemen is Groundforce in een gecontroleerde insolventieprocedure beland die op den duur zal uitmonden in de herstructurering of liquidatie van de onderneming. Deze situatie heeft ertoe geleid dat Groundforce al de belangstelling van diverse toonaangevende grondafhandelaars in Europa heeft gewekt.
- (76) Cateringpor is een cateringonderneming die in 1994 werd opgericht. Zij is de voornaamste cateraar van TAP SGPS, die (met een belang van 51 %) tevens haar meerderheidsaandeelhouder en belangrijkste omzetbron ([...] % van de omzet in 2019) is. De onderneming was in het verleden winstgevend en boekte in 2019 een nettobedrijfsresultaat van [...] miljoen EUR en een netto-omzet van [...] miljoen EUR. Net als Groundforce had Cateringpor evenwel te lijden onder de COVID-19-crisis, met als gevolg dat ten opzichte van 2019 [...] % minder maaltijden werden geleverd en dat het nettobedrijfsresultaat daalde met [...] miljoen EUR. Om deze problemen het hoofd te kunnen bieden, heeft Cateringpor een nog altijd lopend herstructureringsproces in gang gezet; na afloop daarvan wil TAP SGPS [...] % [...]. Volgens de prognoses zal de [...] [...] miljoen EUR.
- (77) M&E Brasil is een in Brazilië gevestigde aanbieder van onderhouds-, reparatie- en revisiediensten met TAP SGPS als meerderheidsaandeelhouder. M&E Brasil verzorgt voor TAP SGPS het onderhoud van breedrompvliegtoegen en haalde daar in 2019 [...] % van haar omzet uit. [...] is [...], ondanks een [...]. De COVID-19-crisis heeft de problemen van de onderneming verergerd: in 2020 halveerde de omzet ([...] miljoen EUR) ten opzichte van 2019 ([...] miljoen EUR) [...] ([...] [...] miljoen EUR [...], [...] miljoen EUR [...]. [...] [...] miljoen EUR [...].
- (78) Omdat de bovengenoemde afstotingen een forse vermindering van de verticaal geïntegreerde (en aan de luchtvaart ondergeschikte) activiteiten van TAP Air Portugal inhouden, meent Portugal dat de afstotingen op grond van de R&H-richtsnoeren een geoorloofde maatregel vormen om verstoringen van de mededinging te beperken.

### 3.3.2. Krimp en bevrozing van de luchtvloot

- (79) In het herstructureringsplan wordt tevens een capaciteitsreductie overwogen, te bereiken door afslanking van de vloot, stroomlijning van het netwerk en aanpassing aan de geslonken vraag. TAP Air Portugal heeft in februari 2021 al een verkleining van de vloot van 108 naar [90-100] toestellen doorgevoerd. Portugal zegt toe dat de vloot van TAP Air Portugal gedurende het herstructureringsplan — het jaar 2025 inbegrepen — niet meer dan [90-100] vliegtuigen zal tellen.

### 3.3.3. Vrijgeven van slots

- (80) Vooral vanwege de grote hoeveelheid slots die TAP Air Portugal op haar uiterst drukke thuisbasis in Lissabon bezit (overweging 32), <sup>(40)</sup> meent de Commissie in het kader van dit besluit dat TAP Air Portugal na de herstructurering op de luchthaven van Lissabon over een significante positie op de markt voor het luchtvervoer van personen zal beschikken.
- (81) Portugal heeft in dit verband op 3 december 2021 de aanvullende structurele toezegging ingediend om de verstorende effecten van de steun op de concurrentie om het luchtvervoer van personen op routes van en naar de luchthaven van Lissabon — alwaar TAP Air Portugal na de herstructurering vermoedelijk een significante marktpositie zal blijven bekleden — verder te beperken.
- (82) Portugal heeft namelijk toegezegd dat TAP Air Portugal een bundel van maximaal 18 dagelijkse slots (zomer en winter) aan een andere luchtvaartmaatschappij (een bestaande of potentiële concurrent) zal overdragen, zodat die maatschappij (de “overnemer”) een nieuwe basis <sup>(41)</sup> kan opzetten of haar bestaande basis op de luchthaven van Lissabon kan uitbreiden <sup>(42)</sup>.
- (83) De slots die ten tijde van de ondertekening van de overeenkomst inzake de slotoverdracht door TAP Air Portugal aan de overnemer ter beschikking worden gesteld, vallen binnen een bandbreedte van twintig minuten rond de door de overnemer gevraagde slottijden voor kortereafstandsvluchten en binnen een bandbreedte van zestig minuten voor langereafstandsvluchten. Indien TAP Air Portugal niet over slots in het desbetreffende tijdvak beschikt, biedt TAP Air Portugal aan om slots over te dragen die qua tijdstip het nauwst aansluiten bij het verzoek van de overnemer.
- (84) Bij wijze van uitzondering is TAP Air Portugal niet verplicht tot:
- a) de overdracht van meer dan één slot voor vluchten vóór 8.00 uur (plaatselijke tijd) per toestel dat door de overnemer op de luchthaven van Lissabon is gestationeerd en dat voor de overgenomen slots wordt ingezet;
  - b) een slotoverdracht die voor meer dan de helft bestaat uit slots vóór 12.00 uur (plaatselijke tijd), en
  - c) de overdracht van meer slots vóór 20.00 uur (plaatselijke tijd) dan het totaal aantal overgenomen slots min één slot per toestel dat door de overnemer op de luchthaven van Lissabon is gestationeerd en dat de overgenomen slots voor kortereafstandsvluchten gebruikt.
- (85) Als er wordt gevraagd om meer dan één slot per gestationeerd toestel voor vluchten vóór 8.00 uur (plaatselijke tijd), om meer dan de helft van het totaal aantal overgenomen slots voor vluchten vóór 12.00 uur (plaatselijke tijd) of om meer slots voor vluchten vóór 20.00 uur (plaatselijke tijd) dan het totaal aantal overgenomen slots min één slot per toestel dat door de overnemer op de luchthaven van Lissabon is gestationeerd en dat de overgenomen slots gebruikt voor kortereafstandsvluchten, dan biedt TAP Air Portugal de overnemer respectievelijk het eerstvolgende slot na 8.00 uur (plaatselijke tijd), na 12.00 uur (plaatselijke tijd) en na 20.00 uur (plaatselijke tijd).
- (86) De slottijden voor aankomst en vertrek moeten dusdanig zijn dat de overnemer zoveel als mogelijk een redelijke toestelrotatie kan aanhouden, rekening houdend met het bedrijfsmodel van de in aanmerking komende potentiële overnemer en de beperkingen die de vliegtuiginzet met zich meebrengt.
- (87) Portugal heeft toegezegd dat TAP Air Portugal de afgestoten slots niet opnieuw van de overnemer in bezit krijgt.

<sup>(40)</sup> Deze combinatie van factoren (een groot aantal slots op een zeer drukke luchthaven die als thuisbasis fungeert) doet zich niet voor op enige andere luchthaven in de EU van waaruit of waarheen TAP Air Portugal passagiersvluchten uitvoert.

<sup>(41)</sup> Een basis is een luchthaven waar 's nachts vliegtuigen staan geparkeerd en de gestationeerde toestellen worden ingezet voor het onderhouden van diverse routes vanaf die luchthaven. Voor toestellen die worden ingezet voor kortereafstandsvluchten betekent dit dat de dag begint met vertrek vanaf de luchthaven van Lissabon en dat de laatste vliegbeweging bestaat uit de aankomst op de luchthaven van Lissabon.

<sup>(42)</sup> Zoals in overweging 88 nader wordt toegelicht, moeten de potentiële overnemers toezeggen dat zij de toestellen die voor de door TAP Air Portugal overgedragen slots worden gebruikt, zullen stationeren op de luchthaven van Lissabon. De eis om voor de overgenomen slots de luchthaven van Lissabon te gebruiken als nieuwe of uitgebouwde basis is gerechtvaardigd vanwege de relatieve concurrentiedruk die door maatschappijen met en zonder basis wordt uitgeoefend op de traditionele maatschappijen.

- (88) Een potentiële overnemer komt voor slots in aanmerking indien hij:
- a) een luchtvaartmaatschappij is met een door een EU-/EER-lidstaat afgegeven exploitatievergunning;
  - b) onafhankelijk is van en geen banden onderhoudt met TAP Air Portugal;
  - c) niet onderworpen is aan maatregelen om problemen op mededingingsgebied te verhelpen omdat hem een COVID-19-herkapitalisatiemaatregel is toegekend van meer dan 250 miljoen EUR;
  - d) toezegt tot het einde van het herstructureringsplan het aantal op de luchthaven van Lissabon gestationeerde vliegtuigen te zullen inzetten en daarvoor de overgenomen slots te zullen gebruiken. Potentiële overnemers moeten in hun voorstel aangeven hoeveel toestellen zij voor het gebruik van de overgenomen slots op de luchthaven van Lissabon willen stationeren <sup>(43)</sup>. Voor de stationering van toestellen die worden ingezet voor de overgenomen slots moet een potentiële overnemer zich verbinden tot naleving van het geldende Europese en nationale arbeidsrecht, in voorkomend geval volgens de uitleg van de Unierechter <sup>(44)</sup>.
- (89) Na een transparante en niet-discriminerende selectieprocedure (oproep tot het indienen van voorstellen) krijgt de overnemer goedkeuring van de Commissie.
- (90) De Commissie wordt bijgestaan door een monitoring trustee die direct na vaststelling van dit besluit wordt benoemd.
- (91) Totdat de Commissie goedkeuring aan een overnemer verleent, maakt de monitoring trustee ruim voor het begin van de gewone procedure voor de toewijzing van slots voor ieder IATA-seizoen de oproep tot het indienen van voorstellen bekend; aan die oproep wordt voldoende ruchtbaarheid gegeven.
- (92) Geholpen door de monitoring trustee beoordeelt de Commissie de binnengekomen voorstellen. Zij mag voorstellen afwijzen die in economisch of operationeel opzicht ongeloofwaardig zijn of die niet stroken met het mededingingsrecht van de EU.
- (93) Als er sprake is van concurrerende voorstellen, gaat de voorkeur van de Commissie (in afnemende volgorde) uit naar potentiële overnemers die specifiek: i) de grootste stoelcapaciteit bieden wat betreft de voor het gebruik van de slots gestationeerde toestellen, vanaf het begin van de activiteiten tot het einde van het herstructureringsplan, en ii) rechtstreeks op het grootste aantal bestemmingen vliegen met de voor het gebruik van de slots gestationeerde toestellen, vanaf het begin van de exploitatie tot het einde van het herstructureringsplan (rechtstreekse verbindingen, waarbij de frequentie buiten beschouwing wordt gelaten).
- (94) Indien de Commissie na toetsing van de twee criteria aan meerdere voorstellen dezelfde of een vergelijkbare beoordeling toekent (samenvallende biedingen), verkiest zij het voorstel dat door TAP Air Portugal het hoogst wordt gewaardeerd (die zelf kan kiezen welke criteria zij hanteert, zolang die maar transparant zijn).
- (95) Niet lang nadat de Commissie haar beoordeling heeft vastgesteld, sluit TAP Air Portugal een overeenkomst voor de overdracht van de slots; deze overeenkomst moet door de monitoring trustee worden beoordeeld en door de Commissie worden goedgekeurd en wordt gesloten met de potentiële overnemer die als hoogste geïndigd is en die heeft bevestigd voornemens te zijn de over te nemen slots te gebruiken om op de luchthaven van Lissabon een basis te openen of zijn basis aldaar uit te breiden.
- (96) Overeenkomstig artikel 8 ter van Verordening (EEG) nr. 95/93 van de Raad <sup>(45)</sup> (de “slotverordening”) worden de slots door TAP Air Portugal kosteloos aan de overnemer overgedragen.

<sup>(43)</sup> De Commissie zal beoordelen hoe geloofwaardig de door de potentiële overnemers ingediende voorstellen in operationeel en financieel opzicht zijn; dit geldt ook voor het ondernemingsplan voor de exploitatie van de vliegtuigen die voor het gebruik van de overgenomen slots op de luchthaven van Lissabon moeten worden gestationeerd. Om zijn voorstel goedgekeurd te krijgen, moet een potentiële overnemer aantonen dat zijn ondernemingsplan voor diens nieuwe of uitgebouwde basis in Lissabon in operationeel en financieel opzicht geloofwaardig is. Voor alle duidelijkheid zij erop gewezen dat, nadat de overnemer goedkeuring heeft gekregen, de toezegging om voor de overgenomen slots een bepaald aantal toestellen op de luchthaven van Lissabon in te zetten geen aan de overnemer opgelegde voorwaarde is voor de daadwerkelijke overdracht van de slots of voor het gebruik daarvan. Met andere woorden: nadat de overnemer goedkeuring heeft gekregen, worden de slots zonder voorwaarden overgedragen en mag de overnemer er vrijelijk gebruik van maken.

<sup>(44)</sup> Zie bv. Nogueira, gevoegde zaken C-168/16 en C-169/16, ECLI:EU:C:2017:688.

<sup>(45)</sup> Verordening (EEG) nr. 95/93 van de Raad van 18 januari 1993 betreffende gemeenschappelijke regels voor de toewijzing van “slots” op communautaire luchthavens (PB L 14 van 22.1.1993, blz. 1). Artikel 8 ter daarvan luidt: “[i]n verband met de eventuele beperking of beëindiging van het recht op reeksen slots als bedoeld in artikel 8, lid 2, uit hoofde van het Gemeenschapsrecht, met name de toepassing van de regels van het Verdrag inzake luchtvervoer, kunnen geen schadeclaims worden ingediend. Deze verordening doet geen afbreuk aan de bevoegdheden van overheidsinstanties om de overdracht van slots tussen luchtvaartmaatschappijen te eisen en de toewijzing ervan te reguleren op grond van de nationale mededingingswet of de artikelen 81 of 82 van het Verdrag of Verordening (EEG) nr. 4064/89 van de Raad van 21 december 1989 betreffende de controle op concentraties van ondernemingen. Deze overdrachten kunnen uitsluitend plaatsvinden zonder financiële compensatie.”

- (97) De slots worden ter overdracht aangeboden tot het einde van de herstructureringsperiode (eind 2025, zie overweging 27). Na afloop van de herstructureringsperiode worden onder geen enkele omstandigheid nog oproepen tot het indienen van voorstellen gedaan.

#### 3.3.4. Overname- en reclameverbod

- (98) Naast het afstoten van activa en maatregelen ter verkleining van de capaciteit en de aanwezigheid op de markt presenteerde Portugal de afspraken volgens welke de begunstigde ervan zal afzien i) om gedurende de herstructureringsperiode aandelen in ondernemingen te verwerven, tenzij een en ander van onmisbaar belang is om de levensvatbaarheid van de begunstigde op lange termijn te verzekeren en de Commissie daar goedkeuring voor verleent, en ii) om bij het op de markt brengen van haar producten en diensten uit te pakken met de steun van overheid als een concurrentievoordeel.

### 4. OPMERKINGEN VAN DERDEN

- (99) Op de uitnodiging om uiterlijk 6 september 2021 opmerkingen te maken zijn 39 reacties van derden gekomen. Na het verstrijken van de uiterste termijn kwamen nog vier reacties binnen. Onder de tijdig ingediende opmerkingen bevonden zich inhoudelijke reacties van twee rechtstreekse concurrenten — Ryanair en euroAtlantic Airways (EAA) — en van zakenpartners, zoals reisbureaus, touroperators of hun brancheorganisaties (13), grote hotelketens (1), ticketkantoren (2), leveranciers (1) en luchthavenbeheerders/luchtverkeersleidingen (2). Andere reacties waren afkomstig van overheidsorganen, zoals vertegenwoordigingen van diverse Braziliaanse staten en het Braziliaanse Ministerie van Toerisme (8) en van instanties voor het promoten van toerisme en uitwisselingen op zakelijk of cultureel gebied (10).
- (100) Op de twee rechtstreekse concurrenten en één andere partij na kan de herstructureringssteun op globale instemming van alle derden rekenen en bevestigen zij het belang van TAP Air Portugal voor de verbindingen tussen Portugal, de Unie en regio's elders ter wereld en voor de Portugese economie.

#### 4.1. Opmerkingen van concurrenten

##### 4.1.1. Ryanair

##### *Bijdrage aan duidelijk omschreven doelstelling van gemeenschappelijk belang*

- (101) Ryanair is het niet eens met de tussentijdse bevinding van de Commissie dat de herstructureringssteun bijdraagt tot een doel van gemeenschappelijk belang. Volgens Ryanair zijn er geen aanwijzingen dat er verstoring dreigt van een belangrijke dienst die moeilijk te dupliceren is, want er dienen zich concurrenten aan die een alternatief bieden voor de diensten van TAP Air Portugal. Zo onderhoudt ook Ryanair verbindingen met bestemmingen buiten de EU, zoals Israël, Turkije en Oekraïne. Verder gaf Ryanair aan dat het vanaf luchthavens in Portugal vluchten uitvoert naar Marokko en het Verenigd Koninkrijk.
- (102) Daarnaast is Ryanair het oneens met de bewering dat andere belangrijke luchtvaartmaatschappijen in de EU — die via Lissabon intercontinentale verbindingen zouden verzorgen — volgens een hub-and-spokemodel werken en daarom reizigers uit Portugal zouden overbrengen naar hun hubs in andere lidstaten en in Portugal niet nog een hub zouden opzetten. In verband daarmee voert Ryanair aan dat op belangrijke verre bestemmingen (zoals New York, São Paulo, Toronto, Montreal, Philadelphia, Boston, Washington DC en Dubai) vanuit Lissabon ook rechtstreeks wordt gevlogen door grote internationale luchtvaartmaatschappijen zoals American Airlines, Air Canada, Delta Airlines, LATAM, United Airways en Emirates, terwijl TAAG Angola Airlines rechtstreekse vluchten tussen Lissabon en Luanda verzorgt. Ook wanneer TAP Air Portugal sommige langeafstandsroutes schrapt, blijft het volgens Ryanair mogelijk om vanuit Portugal rechtstreeks naar deze bestemmingen te vliegen, zonder tussenstop of overstap op een hub van een andere maatschappij.
- (103) Volgens Ryanair zijn meerdere concurrenten actief op de routes die TAP Air Portugal onderhoudt binnen Portugal, met de autonome regio's Madeira en de Azoren, met andere Portugeestalige landen, met de diaspora, en met andere landen binnen en buiten Europa. Behalve TAP Air Portugal zouden diverse andere luchtvaartmaatschappijen, zoals Ryanair, easyJet, Transavia, SATA Air Açores en Azores Airlines, vanuit Portugal verbindingen onderhouden met de autonome regio's Madeira en de Azoren.

- (104) Ryanair suggereert in dit verband dat TAP Air Portugal op haar binnenlandse routes ook concurrentie ondervindt van het hogesnelheidsspoorweginet of van exploitanten van intercitybussen, zoals Flixbus, waardoor de bereikbaarheid van Portugal en zijn regio's gewaarborgd kan blijven.
- (105) Ryanair voert aan dat het wat verbindingen tussen stedenparen betreft in een groot aantal punten van vertrek/punten van bestemming rechtstreeks concurreert met TAP Air Portugal. Ter onderbouwing van zijn bevindingen heeft Ryanair bijlagen verstrekt met gegevens over "Verbindingen tussen Portugese stedenparen waarop Ryanair en TAP in 2020 concurreerden" en "Europese verbindingen en concurrenten van TAP in maart 2021". Ryanair stelt dat de groep Ryanair in 2019 met 17 stedenparen, in 2020 met 29 stedenparen en in 2021 met 24 stedenparen van TAP Air Portugal concurreerde, en dat deze aantallen die van andere luchtvaartmaatschappijen ver overtreffen. Verder diende Ryanair een op zijn verzoek opgesteld onderzoek <sup>(46)</sup> in. Daarin is de omvang van de grootste luchtvaartmaatschappijen in een aantal belangrijke Europese markten onderzocht en gekeken waar hun exploitatievergunning is afgegeven. Het onderzoek heeft betrekking op de totale intra-Europese capaciteit die in 2014 en 2019 werd aangeboden en op de huidige prognoses voor 2021. In het onderzoek zijn niet alleen de marktaandelen van de belangrijkste luchtvaartmaatschappijen in beeld gebracht, maar is ook gekeken naar de groei van de belangrijkste markten in de vijfjarige periode van 2014 tot 2019, naar de bijdrage van de grootste luchtvaartmaatschappijen aan die groei en naar de algehele groei van het aantal verbindingen dat in die periode door de luchtvaartmaatschappijen werden verzorgd. Deze exercitie wordt vervolgens herhaald voor de tweejarige periode tot en met 2021, op basis van de huidige prognoses. Specifiek ten aanzien van Portugal wordt in het onderzoek geconstateerd dat lagekostenmaatschappijen goed waren voor 44,3 % van de toename van de stoelcapaciteit in de periode 2014-2019 en dat andere, minder belangrijke luchtvaartmaatschappijen die in Portugal gevestigd zijn, goed waren voor 29,3 % van de toename. Volgens het onderzoek waren de twee leidende luchtvaartmaatschappijen die in Portugal zijn gevestigd, goed voor niet meer dan 26,4 % van de groei die zich in die periode van vijf jaar voordeed. In het onderzoek wordt geconstateerd dat de lagekostenmaatschappijen in diezelfde periode van vijf jaar ook qua bereikbaarheid van grotere betekenis waren en dat zij hun totale netwerk met 199 nieuwe routes hebben uitgebreid. Ter vergelijking: de twee leidende Portugese maatschappijen hebben het aantal routes met in totaal 12 teruggebracht. Bij de niet-binnenlandse routes in Europa gaat het om een verhouding van +199 tegen -10. Voor de leidende Portugese luchtvaartmaatschappijen zou dit een teleurstellend verschil zijn, want gemeten in stoelcapaciteit hebben zij 30 % van de totale markt en 65 % van de binnenlandse markt in handen. Het onderzoek bevat ook een tabel met daarin de door de lagekostenmaatschappijen verwachte groei van hun aandeel in de Portugese markt tijdens de pandemie. Op basis van zeven bevindingen wordt in het onderzoek geconcludeerd dat de geschiedenis van nationale steunverlening aan nationale luchtvaartmaatschappijen noch overweldigende groei, noch grotere bereikbaarheid heeft opgeleverd en wordt verder gesteld dat dit in de markten met een opener karakter wel is gerealiseerd door pan-Europese lagekostenmaatschappijen.
- (106) Tot slot deelt Ryanair mee dat Portugal een van de beoogde groeiemarkten van de groep Ryanair is. In dat licht zijn de routes waarop de groep Ryanair en TAP Air Portugal rechtstreeks met elkaar concurreren volgens Ryanair van economisch belang. De groep Ryanair en TAP Air Portugal zouden met name in rechtstreekse concurrentie zijn verwikkeld op internationale routes naar belangrijke steden zoals Londen, Berlijn, Dublin, Parijs, Rome, Milaan en Wenen; deze routes zijn in economisch opzicht belangrijk omdat zij Portugal verbinden met de grootste en meest welvarende steden van Europa. Ook zouden Ryanair en TAP Air Portugal met elkaar concurreren op binnenlandse routes tussen bijvoorbeeld Lissabon, Ponta Delgada en Terceira.
- (107) In het reeds genoemde kader van de bijdrage aan een duidelijk omschreven doelstelling van gemeenschappelijk belang stelt Ryanair dat in het inleidingsbesluit niet wordt toegelicht waarom TAP Air Portugal een onderneming van systemisch belang zou zijn en dat het bijvoeglijk naamwoord "systemisch" daar niet eens in voorkomt. Nu de Europese luchtvaartmaatschappijen uit de crisis komen, kan het capaciteitsverlies van de ene maatschappij volgens Ryanair snel worden opgevangen door maatschappijen die graag hun overcapaciteit willen benutten en efficiënter willen werken.
- (108) Ryanair vindt dat zelfs wanneer bepaalde activiteiten van TAP Air Portugal een echt systemisch karakter zouden hebben, de Commissie heeft verzuimd om na te gaan of dergelijke activiteiten van systemisch belang niet behouden zouden kunnen blijven door de groep af te slanken en door te snoeien in niet-systemische of verlieslatende activiteiten. Volgens Ryanair spelen andere luchtvaartmaatschappijen en vervoersondernemingen namelijk al een belangrijke rol in de bereikbaarheid van Portugal en zijn regio's en kunnen zij dezelfde diensten als TAP Air Portugal verlenen en haar dienstverlening overnemen mocht TAP Air Portugal de markt verlaten.
- (109) Derhalve stelt Ryanair dat TAP Air Portugal gaandeweg zal worden verdrongen door efficiëntere luchtvaartmaatschappijen die nu al een gemeenschappelijk belang dienen. Omdat de herstructurering van TAP Air Portugal die ontwikkeling schade toebrengt, zou die herstructurering het gemeenschappelijk belang niet ten goede komen.

<sup>(46)</sup> "Leading market shares in key European passenger markets", 10 augustus 2021, opgesteld in het kader van het beroep van Ryanair tegen het besluit van de Europese Commissie van 23 april 2021 betreffende steunmaatregel SA.62304 (2021/N) — Portugal — COVID-19: Schadevergoeding voor TAP Portugal; geschreven door Mark Simpson, luchtvaartanalist bij Goodbody in het Verenigd Koninkrijk.

*De levensvatbaarheid van TAP Air Portugal op de lange termijn*

- (110) Ten eerste klaagt Ryanair dat overweging 73 en punt 2.3.3 van het inleidingsbesluit, waarin over de levensvatbaarheid op de lange termijn wordt gesproken, ingrijpend zijn geredigeerd en dat alle financiële gegevens en de chronologische mijlpalen van het herstructureringsplan zijn verwijderd. Vanwege gebrekkige informatie zou Ryanair daarom geen uitvoerig commentaar kunnen geven. Niettemin zegt Ryanair in een algemene opmerking dat de problemen van TAP Air Portugal zijn veroorzaakt door onstuimige groei die, bij een gebrek aan voldoende concurrentievermogen, niet werd aangegrepen door TAP om inkomsten te genereren en haar kosten te dekken. Zo bezien zou het plan van TAP Air Portugal om haar capaciteit verder te laten groeien zodra de marktomstandigheden weer zijn genormaliseerd, neerkomen op een herhaling van de mislukte strategie die de problemen van TAP Air Portugal juist heeft veroorzaakt.

*Geschiktheid van de steun*

- (111) Om na te gaan of aan deze voorwaarde is voldaan, is het volgens Ryanair nodig om de diverse beschikbare opties met elkaar te vergelijken zodat kan worden vastgesteld welke optie het minst verstorend is. Omdat in het inleidingsbesluit echter geen andere opties met of zonder staatssteun werden genoemd en de steun niet met dergelijke opties werd vergeleken, is niet vast komen te staan dat de steun geschikt is.

*Evenredigheid van de steun*

- (112) Met betrekking tot de evenredigheid van de herstructureringssteun betoogt Ryanair dat het inleidingsbesluit geen enkele aanwijzing bevat dat TAP SGPS heeft geprobeerd om particuliere financiering te werven. Omdat niet zou vaststaan dat TAP SGPS vóór de steunverlening geen toegang had tot de financiële markten, is het volgens Ryanair dubbel zo twijfelachtig dat TAP SGPS na de steunverlening geen toegang tot de financiële markten zou hebben. Verder stelt Ryanair dat TAP SGPS na de kapitaalbreng in staat zou moeten zijn om particuliere financiering te werven en dat de "buffer" van [...] miljoen EUR om die reden buitensporig is. Ryanair klaagt ook dat belanghebbenden zich door het ontbreken van voldoende financiële gegevens in het inleidingsbesluit geen uitvoerig oordeel kunnen vormen over de evenredigheid van het steunbedrag.
- (113) Ryanair maakt de kritische opmerking dat in het inleidingsbesluit niet wordt gemotiveerd waarop de veronderstelling van Portugal berust dat het onmogelijk zou zijn om op de financiële markten te lenen omdat de kredietwaardigheid door Standard & Poor's als B- werd beoordeeld. Volgens Ryanair heeft Portugal geen enkel concreet voorbeeld gegeven van een mislukte poging van TAP om financiering aan te trekken en evenmin uitgelegd waarom er geen onderpand beschikbaar was voor de zekerstelling van schulden. Naar mening van Ryanair vertegenwoordigt de uit luchthavenslots en andere activa bestaande portefeuille van TAP Air Portugal een aanzienlijk onderpand.
- (114) Ten aanzien van de lastendeling spreekt Ryanair haar zorg uit dat de overgebleven aandeelhouder (HPGB) een voorkeursbehandeling te beurt zal vallen. Volgens Ryanair ontbraken in het inleidingsbesluit feitelijke bijzonderheden op basis waarvan Ryanair opmerkingen kan maken over de vraag of in het geval van HPGB, en zeker in het geval van andere belanghebbenden bij TAP SGPS, is voldaan aan de voorwaarde van lastendeling.

*Maatregelen om verstoringen van de mededinging te beperken*

- (115) Ryanair onderschrijft, weliswaar op basis van de tekortschietende informatie in het inleidingsbesluit, de conclusie van de Commissie dat de maatregelen om verstoringen van de mededinging te beperken niet zijn gemotiveerd en ontoereikend lijken.
- (116) Met betrekking tot het vrijgeven van slots betoogt Ryanair dat de enorme omvang van de steun en de ontoereikende omvang van de eigen bijdrage pleiten voor een afstoting van slots die veel verder gaat dan de afstoting door Lufthansa <sup>(47)</sup>.
- (117) Wanneer op de luchthaven van Lissabon hetzelfde aantal slots wordt afgestoten als waarvan sprake is in het besluit over Lufthansa (24 slots per dag), zouden de verbindingen van Portugal (met onder meer Brazilië) en de hubactiviteiten van TAP Air Portugal daar niet onder lijden (bijvoorbeeld doordat haar routes verliesgevend worden). Als TAP Air Portugal slots mag behouden die zij niet kan gebruiken omdat de passagiersaantallen bijvoorbeeld zijn teruggelopen of de vloot is ingekrompen, komt dat volgens Ryanair neer op het oppotten van een schaars middel, en daarom moet het aandeel slots dat wordt afgestoten ten minste overeenkomen met het percentage waarmee de vloot van TAP Air Portugal wordt afgeslankt. Bovendien zou er onder de levensvatbare luchtvaartmaatschappijen een sterke vraag bestaan naar slots op de luchthavens van Lissabon en Porto.

<sup>(47)</sup> Besluit van de Commissie van 25 juni 2020 betreffende steunmaatregel SA.57153 (2020/N), COVID-19 — Aan Lufthansa toegekende steun (PB C 397 van 20.11.2020, blz. 1).

- (118) Ryanair stelt daarom voor dat de Commissie zou moeten nadenken over de vraag wat de juiste omvang is van TAP Air Portugal om Portugal van adequate verbindingen te voorzien en dat zij de mogelijkheid niet zou moeten uitsluiten dat de juiste omvang van TAP Air Portugal erop neerkomt dat de onderneming de markt moet verlaten. Volgens Ryanair moet de Commissie niet op voorhand een scenario uitsluiten waarin TAP Air Portugal alleen langeafstandsvluchten verzorgt en andere maatschappijen (waaronder lagekostenmaatschappijen) fungeren als codesharepartners of zelfs als de facto exploitanten van de bestaande toeleidende routes naar Lissabon.
- (119) Over de bevriezing van de capaciteit en de vermindering van het aantal activiteiten, ten slotte, betoogt Ryanair dat in het inleidingsbesluit onvoldoende onderzoek is gedaan naar een krimpscenario.

#### 4.1.2. EAA

- (120) EAA opent met de stelling dat de Portugese staat heeft toegezegd overheidsmiddelen ter beschikking te stellen door in november 2020 de wet op de staatsbegroting voor 2021 goed te keuren, waarin de Portugese overheid 500 miljoen EUR aan financiële steun voor TAP SGPS heeft geoormd, hetgeen volgens EAA staatssteun is die niet bij de Commissie is aangemeld.
- (121) EAA klaagt dat er sprake was van een voorkeursbehandeling voor TAP SGPS toen de staat financiële steun verstrekte om TAP SGPS te helpen bij de herstructurering. Bij wijze van achtergrondinformatie meldt EAA dat het Portugal herhaaldelijk om evenredige steun heeft gevraagd. Ondanks maximale inspanningen van EAA en een uiteenzetting van de economische voordelen heeft Portugal de feiten niet onder ogen willen zien en geen hulp van betekenis verleend.
- (122) EAA laat verder weten dat het op 8 500 vluchten in totaal meer dan 1,4 miljoen passagiers heeft vervoerd, waarvan er 430 000 naar of vanuit Portugal vlogen (wat gelijkstaat aan 30 % van het totale aantal passagiers in deze periode). EAA was de eerste Portugese luchtvaartmaatschappij die begon met chartervluchten naar het noorden van Brazilië; toen TAP Air Portugal begon met lijnvluchten naar die regio en de touroperators bijzonder lage tarieven aanrekende, ontdekte EAA nieuwe mogelijkheden. Door de COVID-19-pandemie verlegde EAA in 2020 het zwaartepunt van zijn activiteit naar chartervluchten.

#### *Geschiktheid van het steuninstrument*

- (123) Volgens EAA is de herstructureringssteun bedoeld als liquiditeitssteun voor de uitvoering van het herstructureringsplan en ter compensatie van het negatieve eigen vermogen van TAP SGPS. De steun in kwestie bestaat echter vooral uit eigen vermogen en deels uit een garantie die, in het meest ongunstige scenario waarin geen toegang tot de kapitaalmarkten wordt verkregen, ook in eigen vermogen zal worden omgezet. Dit steuninstrument gaat verder dan nodig en lijkt daarom niet geschikt. Een minder versturende maatregel, in de vorm van een financiële garantie zonder een eigenvermogenskarakter, zou volstaan om de toegang tot de kapitaalmarkten te vergemakkelijken en zo de liquiditeit en solvabiliteit van TAP SGPS te herstellen. Op die manier zou TAP SGPS zelf financieringswijzen moeten bedenken en zodoende ook de doelstellingen met betrekking tot de eigen bijdrage realiseren.

#### *Evenredigheid van de steun*

- (124) EAA deelt de zorgen die de Commissie in haar voorlopige bevindingen heeft geuit over de evenredigheid van de steun, en met name ten aanzien van de vraag of in het geval van TAP SGPS sprake is van een eigen bijdrage van voldoende omvang. Daarnaast is EAA bezorgd dat Portugal reeds vooruitloopt op het verlenen van maatregelen tot herstel van schade uit hoofde van artikel 107, lid 2, punt b), VWEU.
- (125) Net als Ryanair klaagt EAA over de buitensporige redigering van het inleidingsbesluit, waardoor het onmogelijk zou zijn geworden om zinnig commentaar te geven over de evenredigheid van de steun.

*Maatregelen om verstoringen van de mededinging te beperken zijn in het geval van TAP Air Portugal gerechtvaardigd*

- (126) EAA onderschrijft de zorgen van de Commissie dat de stopzetting van verlieslatende activiteiten een ontoereikend antwoord is op de door de herstructureringssteun veroorzaakte verstoringen van de mededinging en stelt dat de door de Portugese overheid in het herstructureringsplan voorgestelde maatregelen niet afdoende zijn om de door de steun veroorzaakte verstoringen van de mededinging te verhelpen. Gezien de omvang van de steun aan TAP Air Portugal zijn volgens EAA uitgebreidere maatregelen nodig om verstoringen van de mededinging te beperken. Met het oog daarop noemt EAA een reeks maatregelen die gezamenlijk als noodzakelijk moeten worden beschouwd om de verstoringen van de mededinging door steun van deze omvang, aard en kenmerken te beperken.
- (127) EAA doet ook concrete voorstellen voor maatregelen om de verstoringen van de mededinging te beperken. EAA stelt met name voor dat TAP Air Portugal haar aandeel op de routes waarop ook EAA actief is, moet verkleinen en codesharingovereenkomsten met EAA moet sluiten voor vluchten vanuit Portugal naar Sao Tomé en Príncipe en naar Guinee-Bissau. EAA laat weten dat het de enige Portugese maatschappij is die sinds 2008 continue rechtstreekse vluchten naar Sao Tomé heeft kunnen verzorgen. Daar komt bij dat TAP Air Portugal vanaf kerst 2013 drie achtereenvolgende jaren haar vluchten naar Guinee-Bissau uit veiligheidsoverwegingen heeft opgeschort en dat EAA in die periode de enige Portugese maatschappij was die een rechtstreekse verbinding tussen die landen kon garanderen, en welbeschouwd met de Portugeestalige wereld. Verder voert EAA aan dat de Commissie TAP Air Portugal zou moeten vragen om te beloven af te zien van afbraakprijzen op de routes naar Sao Tomé en Príncipe en Guinee-Bissau, routes waarop TAP Air Portugal en EAA rechtstreeks met elkaar concurreren.
- (128) EAA verlangt dat TAP Air Portugal de staatssteun niet gebruikt om nieuwe routes te openen (nieuw ten opzichte van de routes die zij voor de pandemie onderhield) en dat zij de frequentie van vluchten naar winstgevend bestemmingen afschaalt. Bovendien stelt EAA voor dat TAP Air Portugal het aantal slots voor vluchten op bepaalde winstgevend bestemmingen met een derde verlaagt, zodat er ruimte ontstaat voor andere luchtvaartmaatschappijen, zoals EAA. Daarnaast vindt EAA dat TAP Air Portugal alle verbindingen moet schrappen die zij tijdens de pandemie in gebruik heeft genomen.
- (129) Voorts roept EAA de Commissie op om twee aanvullende toezeggingen te onderzoeken: de toezegging dat TAP Air Portugal, inclusief Portugalia, geen nieuwe activiteiten zal ontplooiën, zoals bijvoorbeeld op het gebied van vracht- of personenvervoer, en, ten tweede, de toezegging dat TAP Air Portugal stopt met chartervluchten en geen chartervluchten zal aanbieden aan touroperators of aan andere klanten (zoals sportploegen).
- (130) EAA staat positief tegenover de plannen van TAP Air Portugal om haar in aantallen toestellen uitgedrukte capaciteit te verkleinen en stelt voor dat TAP Air Portugal ook toezegt zich ten minste vijf jaar lang te onthouden van de aanschaf van nieuwe vliegtuigen om de vloot uit te breiden.
- (131) EAA geeft ook zijn visie op de concurrentie in de Portugese luchtvaartsector in meer algemene zin. Volgens EAA moet Portugal de komst van nieuwe concurrenten en de groei van bestaande kleine concurrenten bevorderen door kleinere maatschappijen toe te staan om actief te worden op de belangrijkste vrachtroutes die momenteel door TAP Air Portugal worden verzorgd, zodat andere (Portugese) ondernemingen op die routes kunnen concurreren.

#### **4.2. Opmerkingen van andere derden**

- (132) Met uitzondering van de kamer van koophandel van Porto spraken de andere derden hun steun uit voor de overheidsmaatregelen ten gunste van TAP SGPS. Uit de bewijsstukken die door andere derden werden aangedragen, blijkt dat TAP Air Portugal een waarborgt vormt voor betere bereikbaarheid en meer concurrentie. Zakenrelaties en overheidsinstanties wijzen met name op:
- het volume en het belang van het reizigersvervoer tussen Portugal en de Portugeestalige landen waarop TAP Air Portugal vliegt, plus de gestaag groeiende zakelijke reisbranche die zijn bestaan dankt aan culturele en/of historische banden <sup>(48)</sup>;
  - het belang van de dienstverlening van TAP Air Portugal voor de ontwikkeling van het toerisme en, in algemenere zin, van de economie van niet alleen Portugal maar ook die van andere regio's in de wereld, zoals Kaapverdië en Brazilië <sup>(49)</sup>;

<sup>(48)</sup> Zie de opmerkingen van: Associação Portuguesa das Agências de Viagens e Turismo (APAVT), het Braziliaanse Ministerie van Toerisme; overheden van de diverse staten van Brazilië.

<sup>(49)</sup> Zie de opmerkingen van: het Braziliaanse Ministerie van Toerisme; overheden van de diverse staten van Brazilië.

- het speciale en unieke karakter van het netwerk van TAP Air Portugal, dat een uitdrukking vormt van de politieke, economische, culturele en historische banden die Portugal en de EU met diverse derde landen onderhouden, de veelzijdigheid van het routeaanbod (tien verschillende plaatsen in Brazilië, waaronder de slecht bereikbare regio's van Nordeste; verbindingen met diverse eilanden van de Kaapverdische eilandengroep; unieke verbindingen met Portugeestalige Afrikaanse landen, plus de handige geografische (perifere) ligging van de hub van Lissabon, waardoor langeafstandsvluchten kunnen worden verkort en buitenlandse toeristen/klanten naar Portugal worden getrokken <sup>(50)</sup>;
- het belang voor Portugal van een luchtvaartmaatschappij met voldoende gewicht om in Lissabon <sup>(51)</sup> een hub te creëren en in stand te houden die als essentieel wordt gezien voor de ontwikkeling van verbindingen met Portugeestalige landen (Brazilië, de Portugeestalige landen in Afrika);
- het belang van een duurzame en robuuste relatie met TAP Air Portugal met het oog op haar activiteiten of die van haar leden/klanten, voor de ontwikkeling van de toeristische sector en voor het versterken van de zakelijke en culturele banden tussen Portugal en andere landen;
- het belang, ten slotte, van stabiele verbindingen, gegarandeerd door een nationale luchtvaartmaatschappij.

(133) De kamer van koophandel van Porto verwijst naar de verklaring van Portugal dat TAP Air Portugal een steunpilaar voor de Portugese economie is, met name dankzij haar rol in de ontwikkeling van de toeristische sector in Portugal. Volgens de kamer van koophandel van Porto zijn de bevolking, de economische bedrijvigheid en de toeristische sector echter niet alleen in Lissabon geconcentreerd, maar ook op de eilanden van de Azoren en Madeira, evenals in het noorden en zuiden van het land. Tegen die achtergrond uit de kamer van koophandel van Porto de kritiek dat de territoriale samenhang en het nut voor de toerismebranche van het land als geheel in het herstructureringsplan lijken te ontbreken, terwijl die thema's ten tijde van de reddingssteun wel aan de orde werden gesteld.

(134) In zijn brief erkent de kamer van koophandel van Porto het belang van de hub in Lissabon. Naar zijn mening zijn de luchtvaartverbindingen en de bescherming van de economische bedrijvigheid, waaronder die in de toerismebranche, het meest gebaat bij twee stappen. Ten eerste moeten de slots van TAP Air Portugal worden toegewezen aan een onderneming zonder verplichtingen en belangen in andere ondernemingen. Dit zorgt ervoor dat langeafstandsvluchten waarvoor geldt dat Portugal vanwege zijn geografische ligging een concurrentievoordeel geniet en waarvan het verdwijnen een verlies voor de inwoners van Portugal betekent, vanuit Portugal uitgevoerd kunnen worden. De tweede stap bestaat uit steun voor het aantrekken van routes op een concurrerende markt (door middel van een aanbesteding die openstaat voor maatschappijen met belangstelling) voor binnenlandse en Europese vluchten.

(135) Voorts deelt de kamer van koophandel van Porto de zorgen van de Commissie. De kamer wijst er met name op dat de loonsverlaging voor de werknemers van de begunstigde van tijdelijke duur lijkt te zijn, want de collectieve arbeidsovereenkomst is niet opgezegd maar alleen opgeschort. Verder betoogt hij dat de prestaties van TAP SGPS (en van TAP Air Portugal) in de afgelopen elf jaar qua resultaten en eigenvermogenspositie niet van dien aard zijn dat redelijkerwijs mag worden aangenomen dat zij een grotere bijdrage aan het herstructureringsplan zullen leveren.

(136) Over de verhouding tussen de nationale luchthavens merkt de kamer van koophandel van Porto op dat de dominante positie TAP Air Portugal op de luchthaven van Lissabon — in tegenstelling tot haar bescheiden aanwezigheid op de luchthavens van Porto en Faro — ten koste gaat van de twee andere nationale luchthavens en van de economische bedrijvigheid en de mensen die voor die luchthavens werken en daarvan afhankelijk zijn.

<sup>(50)</sup> Zie de opmerkingen van: American Express Global Business Travel (AMEX GBT); HOTELPLAN, APAVT; AMEX GBT; ARCHIPELAGO CHOICE; CVP CORP; het Braziliaanse Ministerie van Toerisme; overheden van de diverse staten van Brazilië; de gemeente Lissabon;

<sup>(51)</sup> APAVT; Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal (AICEP).

## 5. REACTIE VAN PORTUGAL OP DE OPMERKINGEN VAN DERDEN

### 5.1. Noodzaak van het waarborgen van verbindingen

- (137) De Portugese autoriteiten benadrukken dat van de veertig belanghebbenden die op het inleidingsbesluit hebben gereageerd er slechts drie negatieve opmerkingen maakten en hun bezorgdheid uitspraken over de herstructureringssteun voor TAP SGPS. In de grote meerderheid van de ontvangen opmerkingen werd het belang van TAP SGPS onderstreept, alsook de noodzaak om ervoor te zorgen dat zij op lange termijn levensvatbaar is. De Portugese autoriteiten wijzen erop dat de herstructureringssteun voor TAP SGPS onmiskenbaar bijdraagt tot een duidelijk omschreven doelstelling van gemeenschappelijk belang, want TAP Air Portugal vervult zonder enige twijfel een hoofdrol in de bereikbaarheid van Portugal en in de Portugese economie, zoals tevens in het inleidingsbesluit duidelijk werd aangegeven. Na de COVID-19-pandemie zullen de nauwe banden tussen TAP Air Portugal en de toerismebranche — die uiterst belangrijk is voor de Portugese economie en cruciaal was voor het herstel na de crisis van 2008 — van essentieel belang blijken. Dankzij de dienstverlening van TAP Air Portugal bestaan er verbindingen met Portugeestalige landen en met landen waar grote Portugese gemeenschappen wonen — verbindingen waarvoor andere luchtvaartmaatschappijen, dat wil zeggen lagekostenmaatschappijen, niet eenvoudig een alternatief kunnen bieden.
- (138) Anders dan Ryanair suggereert, verzorgen andere luchtvaartmaatschappijen wel enkele langeafstandsvluchten vanuit Lissabon, zij het niet erg frequent en slechts naar een paar bestemmingen. Delta vloog in 2019 korte tijd op Boston, en alleen in het hoogseizoen, terwijl TAP Air Portugal het hele jaar door vluchten aanbiedt en dat ook tijdens de crisis bleef doen. Ook United vloog alleen in het zomerseizoen op Washington DC en heeft die verbinding opgeheven, terwijl TAP Air Portugal op die bestemming is blijven vliegen. Voor New York gold dat Delta het hele jaar door dagelijks een vlucht naar deze stad verzorgde, maar dat de maatschappij tijdens de crisis het aantal vluchten heeft teruggebracht naar drie per week, terwijl TAP Air Portugal tweemaal daags is blijven vliegen en Portugal zo van een essentiële verbinding bleef voorzien. United onderhoudt nog steeds een dagelijkse verbinding, maar omdat United en TAP Air Portugal beide lid zijn van Star Alliance, profiteert United van de aansluiting op de kortereafstandsvluchten van TAP Air Portugal en kan het die dagelijkse verbinding in stand houden. Hetzelfde geldt voor de vluchten van Air Canada vanuit Toronto en Montreal. Als de hubactiviteiten van TAP Air Portugal in Lissabon verdwijnen, lopen ook de vluchten van Star Alliance gevaar.
- (139) Daarnaast bevatten de opmerkingen van Ryanair meerdere onjuistheden die de Commissie bij haar beoordeling op het verkeerde spoor kunnen zetten. Zo verzorgt SATA Air Açores geen vluchten tussen de Azoren en het vasteland van Portugal (alleen Azores Airlines doet dat) en bestaan er geen veerdiensten naar de autonome regio's de Azoren en Madeira. Afgezien van een klein aandeel van de binnenlandse vluchten binnen de grenzen van het Portugese vasteland vormen hogesnelheidstreinen, intercitybussen en (niet-bestaande) veerdiensten geen alternatief voor het leeuwendeel van de vluchten van TAP Air Portugal, in de eerste plaats omdat die vervoerswijzen niet beschikbaar zijn voor de bestemmingen waarop TAP Air Portugal vliegt.
- (140) De Portugese autoriteiten merken op dat geen enkele andere luchtvaartmaatschappij die naar en vanuit Portugal vliegt een vergelijkbare functie vervult of in de nabije toekomst kan vervullen. Ryanair en EAA gaan aan dit aspect voorbij wanneer zij de activiteiten van TAP Air Portugal op één lijn stellen met die van een lagekostenmaatschappij die louter zeer winstgevendende verbindingen onderhoudt of met een maatschappij die hoofdzakelijk chartervluchten uitvoert of een aanbieder van toestellen met bemanning ("wet lease") die geen groot openbaar belang dienen (ACMI: "aircraft, crew, maintenance, insurance"). Anders dan de opmerkingen van Ryanair doen vermoeden, vormt Ryanair geen alternatief voor TAP Air Portugal. Zoals eerder al is opgemerkt, gold in de zomer van 2019 voor [...] van de [...] bestemmingen die TAP Air Portugal vanuit Lissabon aanbood dat geen enkele andere maatschappij daarop vloog en dat het merendeels om langeafstandsvluchten naar Noord- en Zuid-Amerika en Afrika ging.
- (141) Hoewel het klopt dat Ryanair en TAP Air Portugal op bepaalde internationale routes naar een aantal grote Europese steden rechtstreeks met elkaar concurreren, is het goed er nog eens op te wijzen dat Ryanair alleen op de meer winstgevendende routes met TAP Air Portugal concurreert en geen langeafstandsvluchten verzorgt. Als TAP Air Portugal zich terugtrekt uit de markt betekent dit dat de winstgevendende kortereafstandsvluchten in handen komen van Ryanair en dat er op intercontinentale verbindingen met Lissabon een concurrent wegvalt. In feite ontstaat hierdoor dus minder concurrentie op zowel aantrekkelijke als minder aantrekkelijke routes.
- (142) Over EAA moet worden opgemerkt dat deze luchtvaartmaatschappij op de Portugese markt geen positie van belang inneemt omdat het een kleine maatschappij is die over zeven toestellen beschikt en zich concentreert op dienstverlening aan andere maatschappijen (zogenoeten "wet lease", waarbij toestel, onderhoud, bemanning en verzekering worden verzorgd) en op chartervluchten, geen markten waarop TAP Air Portugal een rol van betekenis speelt. EAA heeft niet de benodigde aanwezigheid, middelen noch organisatie om een maatschappij als TAP Air Portugal te kunnen vervangen (EAA beschikt bijvoorbeeld niet over toereikende capaciteit of middelen voor verkoop en distributie).

- (143) Hoewel de opmerkingen van EAA wijzen op bepaalde plannen voor vlootuitbreiding (die niet ter inzage aan de Portugese autoriteiten zijn gegeven, aangezien het om vertrouwelijke informatie van EAA gaat), is het niet waarschijnlijk dat de vlootomvang van EAA die van TAP Air Portugal zal evenaren. Het zou in het geval van EAA, een kleine luchtvaartmaatschappij zonder grote aanwezigheid op de luchthaven van Lissabon, aanzienlijke investeringen vergen om TAP Air Portugal te kunnen vervangen en het is nagenoeg uitgesloten dat EAA die investeringen in de nabije toekomst kan realiseren. Over het feit dat EAA zich concentreert op het leveren van ACMI-diensten aan andere luchtvaartmaatschappijen, waaronder TAP Air Portugal, merken de Portugese autoriteiten op dat een geslaagde herstructurering van TAP Air Portugal eventueel kan uitmonden in extra dienstverleningsovereenkomsten tussen beide ondernemingen.

## 5.2. Geschiktheid van de steun

- (144) De Portugese autoriteiten herhaalden hun conclusie dat staatssteun in de vorm van eigen vermogen TAP SGPS een betere financiële structuur biedt om haar balans te versterken, gelet op de eerdere moeilijkheden van TAP SGPS en de gevolgen van de COVID-19-pandemie.
- (145) Met betrekking tot de opmerkingen van Ryanair en EAA benadrukken de Portugese autoriteiten dat het de lidstaten volgens punt 58 van de R&H-richtsnoeren vrijstaat de vorm te kiezen die herstructureringssteun aanneemt. Daarbij hoeven zij de beschikbare opties niet uitvoerig met elkaar te vergelijken. Zij moeten de aard van de problemen van de begunstigde onderzoeken en ervoor zorgen dat de gekozen instrumenten geschikt zijn voor de problemen die daarmee moeten worden verholpen. Dit onderzoek is door de Portugese autoriteiten op uitgebreide schaal verricht en ter beoordeling aan de Commissie voorgelegd. De gedachte achter de door Portugal aangemelde staatssteunmaatregelen is om liquiditeitssteun te verlenen voor de uitvoering van de maatregelen van het herstructureringsplan en om een oplossing te vinden voor de negatieve eigenvermogenspositie van TAP SGPS.
- (146) Om precies te zijn bouwde TAP SGPS in de periode 2006-2015 een negatief eigen vermogen op van [...] miljoen EUR, hoofdzakelijk vanwege [...]. Gezien het belang van de luchtvaartactiviteiten voor de omzet van TAP SGPS [...]. Hoewel TAP Air Portugal dankzij de start van het transformatieproces in operationeel opzicht een groeitraject doormaakte, is zij er vergeleken met de concurrentie nog niet in geslaagd om fors in de kosten te snijden en is zij door lagere efficiëntie en buitengewone kosten structureel minder rendabel.
- (147) Bovendien werd het transformatieproces van TAP Air Portugal in de wielen gereden door de wereldwijde COVID-19-pandemie en de daaropvolgende economische crisis, met een acute liquiditeitscrisis tot gevolg die de opmaat vormde voor de reddingssteun van de Portugese autoriteiten in 2020. Al eind 2020 bleek uit een liquiditeitsanalyse van TAP Air Portugal duidelijk dat als de markt zich niet zou herstellen, TAP Air Portugal zonder extra staatssteun in 2021 en 2022 op een fors negatieve nettokaspositie zou uitkomen.
- (148) Omdat leningnemers uit de luchtvaartsector, zoals TAP SGPS, geen toegang tot de kapitaalmarkten hadden, was een beroep op overheidsfinanciering in 2020 de enige beschikbare optie. Het bestuur van TAP SGPS heeft [...]. Sinds het begin van de COVID-19-pandemie hadden luchtvaartmaatschappijen evenwel nagenoeg geen toegang tot markten voor schuldfinanciering omdat financiële instellingen hun kredietlimieten voor de sector over de hele linie drastisch verlaagden. Met het oog op een zo groot mogelijke liquiditeit heeft TAP Air Portugal geprobeerd om de vliegtuigen in eigendom van de onderneming ([...]) te verkopen. Andere activa [...].
- (149) Onder de huidige omstandigheden is het zonder oplopende staatssteun en ondanks de inspanningen van TAP SGPS en de gesprekken die zij heeft gevoerd met financiële instellingen en andere belanghebbenden, voor TAP SGPS momenteel niet mogelijk om op de particuliere markt extra geld op te halen, en dat zal beslist zo blijven zolang het herstructureringsplan niet is goedgekeurd. Hierdoor is de Portugese staat, die tevens de belangrijkste aandeelhouder is, voor de onderneming de enige overgebleven serieuze bron van financiering (dan wel verstrekker van een financiële garantie).
- (150) Gelet op het feit dat TAP SGPS in dit stadium geen toegang tot de kapitaalmarkten heeft en gezien de vermogens- en liquiditeitspositie van de onderneming, komen de Portugese autoriteiten tot de slotsom dat staatssteun in de vorm van eigen vermogen TAP SGPS een betere financiële structuur biedt om haar balans te versterken. Gecombineerd met de uitvoering van de in het herstructureringsplan opgenomen maatregelen (dat wil zeggen de maatregelen op het gebied van de vloot, het netwerk en de kostensanering) zal het dankzij de staatssteun vanaf [...] bovendien voor TAP SGPS of TAP Air Portugal makkelijker worden om de kapitaalmarkten te betreden.

### 5.3. Herstel van de levensvatbaarheid op lange termijn

- (151) Ondanks de onzekerheid waarmee het herstel van de vraag momenteel vanwege de pandemie is omgeven, herhalen de Portugese autoriteiten dat de financiële prognoses in het herstructureringsplan op robuuste aannames berusten en dat die aannames zelfs “voorzichtig” genoemd mogen worden. Het herstructureringsplan gaat uit van een prognose waarin de vraag, gemeten in passagiersaantallen, zich herstelt in een tempo dat veelal lager ligt dan in de prognoses van de IATA. Ook voor de omzetontwikkeling in het herstructureringsplan geldt dat het vertrekpunt daarvan in 2021 lager ligt dan in de reizigersprognoses. Het herstructureringsplan biedt enige flexibiliteit om de capaciteit en de activiteiten van de begunstigde af te stemmen op de te verwachten vraag, onder nakoming van de afspraken over de maximale vlootomvang.
- (152) Uit de financiële beoordeling en de prognoses blijkt dat TAP SGPS dankzij de geplande herstructureringsmaatregelen waarvoor steun wordt verleend [...] kan realiseren. De prognoses duiden op een rendement op eigen vermogen van ongeveer [...] % in 2024 en 2025, tegen het einde van de herstructureringsperiode. Het verwachte rendement voedt het argument dat het herstructureringsplan de levensvatbaarheid van de begunstigde op lange termijn zekerstelt. Dit rendement steekt in feite gunstig af tegen de (alternatieve) kosten van het eigen vermogen in economische sectoren in Portugal (10,9 %) en in de luchtvaartsector van de begunstigde (8,5 %). Andere kernindicatoren, zoals het ROCE en de ratio eigen vermogen/activa [...] zien er zelfs in een ongunstig scenario solide uit.
- (153) De in het herstructureringsplan beschreven afstoting van een verlieslatend en secundair bedrijfsonderdeel (namelijk M&E Brasil) zorgt er bovendien voor dat toekomstige verliezen van dat bedrijfsonderdeel het herstel niet langer in de weg zitten. In het licht van het voorgaande herhaalt de Portugese Republiek dat het herstructureringsplan zo is vormgegeven dat daarmee specifiek de problemen van TAP SGPS uit het verleden kunnen worden verholpen en haar levensvatbaarheid op de lange termijn kan worden gewaarborgd.

### 5.4. Evenredigheid

- (154) Ten aanzien van de evenredigheid van de steun betogen de Portugese autoriteiten dat de begunstigde heeft getracht om bij haar belanghebbenden extra bronnen voor de eigen bijdrage te verkrijgen, namelijk bronnen die te maken hebben met aanvullende bindende afspraken rond vliegtuigleases alsook forse ontheffingen van de zijde van obligatiehouders, die moeten worden beschouwd als een vorm van lastendeling door de bestaande schuldeisers van de begunstigde. Zelfs als uitsluitend naar de lease van extra toestellen wordt gekeken, stijgt de omvang van de eigen bijdrage aan de herstructureringskosten naar [...] %. De omvang van deze eigen bijdrage moet in het specifieke geval van TAP SGPS en tegen de achtergrond van de COVID-19-pandemie voldoende worden geacht, aangezien de R&H-richtsnoeren ruimte bieden voor meer flexibiliteit en maatvoering bij de toepassing van de staatssteunregels, met name in uitzonderlijke omstandigheden.
- (155) De suggesties van Ryanair betreffende de mogelijkheden voor het gebruik van onderpand zijn in het geval van TAP SGPS niet haalbaar. Wat betreft de beweringen van Ryanair dat het ontbreken van toegang tot de kapitaalmarkten wordt aangegrepen om de steun op te voeren met een buffer van [...] miljoen EUR, geldt dat die buffer in eerste instantie alleen bedoeld was als voorzorgsmaatregel en als zodanig in het herstructureringsplan werd genoemd, maar dat daarvan is afgezien.
- (156) De Portugese autoriteiten hebben beschreven welke pogingen TAP SGPS recentelijk heeft ondernomen om het aandeel van haar eigen bijdrage te vergroten, zoals: i) zoeken naar extra bronnen van nieuwe financiering, niettegenstaande de huidige exogene problematiek en marktomstandigheden; ii) steun verkrijgen van bestaande schuldeisers, en iii) nadenken over de komst van nieuwe investeerders. Sinds de vaststelling van het inleidingsbesluit heeft TAP Air Portugal extra afspraken weten te realiseren voor de financiering van [...] miljoen EUR in nieuwe overeenkomsten voor de lease van vliegtuigen die in 2021 en 2022 geleverd zullen worden, in aanvulling op de [...] miljoen EUR aan afspraken over financiële leases die al in het herstructureringsplan waren opgenomen. Uiteindelijk is het totaalbedrag van de eigen bijdrage door middel van vliegtuigleases op basis van juridisch bindende afspraken met verhuurders verhoogd tot [...] miljoen EUR. Daarnaast is TAP SGPS erin geslaagd steun te verwerven van de bestaande schuldeisers, in de vorm van aanzienlijke ontheffingen, waardoor voorkomen kan worden dat putopties en opties tot vervroegde terugbetaling worden ingeroepen, wat een grote weerslag zou hebben op de liquiditeit van de begunstigde.
- (157) Het is belangrijk om in het geval van de lastendeling oog te hebben voor de context waarin de Portugese staat een deelneming ter grootte van 22,5 % van het aandelenkapitaal van TAP SGPS overnam (van AGW) en een rechtstreeks belang nam in het aandelenkapitaal van TAP SGPS. Tot deze transactie werd besloten om de impasse in de onderhandelingen over de reddingslening voor TAP SGPS te doorbreken en die lening met grote urgentie te kunnen uitvoeren.

- (158) Op dat moment konden de partijen niet voorzien hoe hoog het definitieve bedrag aan herstructureringssteun zou zijn — een bedrag dat vanwege de aanhoudende pandemie moest worden bijgesteld — en dus evenmin welk offer de aandeelhouders in het kader van de lastendeling daadwerkelijk zouden moeten brengen. In dit verband [...] ([...] % [...]).
- (159) Bovendien heeft HPGB, mede om zo'n scenario te voorkomen, [...] %. [...]. Volgens Portugal gaat het hierbij om lastendeling door HPGB, want HPGB profiteert niet van een toekomstige waardestijging van de begunstigde als gevolg van het eigen vermogen dat door de staat is ingebracht.

## 6. BEOORDELING VAN DE MAATREGELEN

- (160) De Commissie zal eerst beoordelen of de uit te voeren maatregelen ter financiering van het herstructureringsplan van TAP SGPS — te weten de reddingslening van 1,2 miljard EUR die in eigen vermogen wordt omgezet, de staatsgarantie van [...] miljoen EUR voor een lening van [...] miljoen EUR die door eigen vermogen wordt vervangen, plus de in 2022 uit te voeren kapitaalinjectie van [...] miljoen EUR — staatssteun vormen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU en, zo ja, of die steun rechtmatig is en verenigbaar met de interne markt.

### 6.1. Bestaan van staatssteun

- (161) Overeenkomstig artikel 107, lid 1, VWEU “[zijn], [b]ehoudens de afwijkingen waarin de Verdragen voorzien, [...] steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt”.
- (162) Om als staatssteun te worden aangemerkt in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU moet een maatregel aan de volgende cumulatieve voorwaarden voldoen: i) de maatregel is toerekenbaar aan de staat en wordt uit staatsmiddelen bekostigd; ii) met de maatregel wordt de ontvanger ervan een voordeel toegekend; iii) dat voordeel is selectief, en iv) de maatregel vervalst de mededinging of dreigt deze te vervalsen en beïnvloedt het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig. Daarom moet afzonderlijk worden onderzocht of de maatregelen als steun kunnen worden aangemerkt.

#### 6.1.1. Staatsmiddelen en toerekenbaarheid aan de staat

- (163) De maatregelen behelzen administratieve handelingen en openbare besluiten en zullen uit de overheidsbegroting worden gefinancierd (overweging 42).
- (164) Voor de toepassing van artikel 107, lid 1, VWEU worden de maatregelen derhalve uit staatsmiddelen gefinancierd en is het besluit tot goedkeuring van die maatregelen toerekenbaar aan de Portugese staat.

#### 6.1.2. Voordeel

- (165) De Commissie wijst erop dat Portugal de maatregelen als staatssteun heeft aangemeld. Die verklaring ontslaat de Commissie niet van de plicht om zelf te onderzoeken of de maatregelen staatssteun inhouden en met name of zij de begunstigde bevoordelen in de zin dat een marktdeelnemer die aandelen bezit en wiens situatie die van Portugal zo dicht mogelijk benadert, een soortgelijk besluit niet zou nemen en dezelfde maatregelen onder dezelfde voorwaarden niet zou goedkeuren, eventuele verwachte voordelen in zijn hoedanigheid als overheid buiten beschouwing latend <sup>(52)</sup>.
- (166) De Commissie moet nagaan of de maatregelen als steun kunnen worden aangemerkt in de zin dat zij de begunstigde een economisch voordeel verlenen <sup>(53)</sup>. Het bestaan van dat voordeel kan worden afgeleid uit en worden vastgesteld op basis van het feit dat de begunstigde zonder overheidssteun niet tegen marktvoorwaarden kapitaal kan werven of financiering met vreemd vermogen kan aantrekken (overweging 39, voetnoot 31). Ook uit de beoordeling van de vraag of een marktdeelnemer die zich in een situatie bevindt die de situatie van DGTF of Parpública zo dicht mogelijk benadert, dezelfde financiering zou verstrekken (“criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie”), blijkt dat de betreffende overheidsfinanciering een voordeel inhoudt in vergelijking met de omstandigheden op de markt.

<sup>(52)</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 20 september 2017, Commissie/Frucona Košice, C-300/16 P, ECLI:EU:C:2017:706, punt 59; arrest van het Hof van Justitie van 5 juni 2012, Commissie/EDF, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, punten 78, 79 en 103.

<sup>(53)</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 11 juli 1996, SFEI e.a., zaak C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, punt 60, en arrest van het Hof van Justitie van 29 april 1999, Spanje/Europese Commissie, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, punt 41.

- a) Ten eerste is er geen voorlopig bewijsmateriaal dat de financiering kan worden herleid tot gedrag patronen en besluiten waartoe een marktdeelnemer zou overgaan. De financiering wordt ingegeven door redenen van openbaar beleid: het garanderen van de luchtverbindingen van Portugal en het voorkomen van negatieve overloopeffecten van een faillissement van TAP Air Portugal voor de Portugese economie (overweging 17). Deze overwegingen zijn voor een overheidsinstantie weliswaar uiterst relevant, maar doen voor een commerciële aandeelhouder niet ter zake. Derhalve lijkt het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie niet van toepassing.
- b) Ten tweede kan over de financiering niet worden gezegd dat deze een aandeelhoudersrendement kan opleveren dat beantwoordt aan het aangegeven risico. Portugal stelt niet dat dit rendement daadwerkelijk voor het einde van de herstructureringsperiode zal worden geboekt. De andere particuliere aandeelhouders van de begunstigde hebben in de tussentijd afgezien van de verstrekking van extra nieuw kapitaal, laat staan dat de bedragen bijeen werden gebracht die nodig waren om de bestaande omvang van hun deelneming en de eigendomsverhoudingen, op grond waarvan zij aanspraak kunnen maken op het eventuele rendement daarvan, te handhaven. Uit het beschikbare bewijsmateriaal blijkt weliswaar dat de positieve netto-inkomsten over de gehele herstructureringsperiode een adequaat rendement inhouden en dat de staat aan het einde van het herstructureringsplan wordt gecompenseerd (zie de overwegingen 48 en 49 en tabel 1), maar dat zij uitkomen op [...] [...] miljoen EUR [...] [...] miljoen EUR [...] % [...].
- (167) Met de maatregelen wordt derhalve financiering geboden die de begunstigde niet op de markt kon en kan verkrijgen. Een marktdeelnemer die zich in een situatie bevindt die de situatie van DGTF of Parública zo dicht mogelijk benadert, zou dergelijke financiering niet hebben geboden.
- (168) De maatregelen verlenen de begunstigde dus een economisch voordeel in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

#### 6.1.3. *Selectiviteit*

- (169) De maatregelen moeten worden toegekend met gebruikmaking van discretionaire bevoegdheden en betreffen een ad-hocbedrag waarvan de hoogte wordt bepaald op basis van de specifieke behoeften uit het herstructureringsplan van de begunstigde (overwegingen 38 tot en met 43). De overheidsfinanciering maakt noch in instrumentele noch in geldelijke zin deel uit van een bredere algemene economische beleidsmaatregel ter ondersteuning van ondernemingen die zich in een vergelijkbare juridische en economische situatie bevinden en actief zijn in de luchtvaart of in andere bedrijfstakken. Zoals het Hof heeft verklaard, is in geval van individuele steun de vaststelling van het economische voordeel in beginsel voldoende om het vermoeden te staven dat een maatregel selectief is <sup>(54)</sup>. Dit is zo ongeacht het feit of er op de desbetreffende markten exploitanten aanwezig zijn die zich in een feitelijk en juridisch vergelijkbare situatie bevinden.
- (170) De maatregelen zijn derhalve selectief in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

#### 6.1.4. *Verstoring van de mededinging en beïnvloeding van het handelsverkeer*

- (171) De sector luchtvervoer van personen en vracht waarin de begunstigde actief is, staat open voor concurrentie en handel tussen de lidstaten. Andere vergunninghoudende luchtvaartmaatschappijen in de Europese Unie verzorgen luchtverkeersdiensten tussen de luchthavens van Portugal, en bovenal die van Lissabon, en andere steden in de Unie. Door steun te verlenen aan de voortzetting van de luchtverkeersdiensten van de begunstigde kunnen de maatregelen het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden.
- (172) Door publieke financiering ter beschikking te stellen tegen niet-marktconforme voorwaarden kan deze financiering de positie van de begunstigde verbeteren ten opzichte van daadwerkelijke of potentiële concurrenten die geen beroep op dergelijke staatssteun van de zijde van Portugal kunnen doen of die hun activiteiten tegen marktvoorwaarden moeten financieren.
- (173) De aangemelde maatregelen kunnen derhalve de mededinging verstoren of dreigen die te verstoren en kunnen het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden.

### 6.2. **Conclusie inzake het bestaan van steun**

- (174) Gezien het voorafgaande komt de Commissie tot de conclusie dat de aangemelde maatregelen ten gunste van TAP SGPS staatssteun vormen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

<sup>(54)</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 4 juni 2015, Commissie/MOL, C-15/14 P, ECLI:EU:C:2015:362, punt 60.

### 6.3. Rechtmatigheid van de steun

- (175) Nadat het Gerecht op 19 mei 2021 het aanvankelijke besluit inzake de reddingssteun nietig had verklaard (overweging 2), heeft het Gerecht de gevolgen van het arrest op grond van artikel 264, lid 2, VWEU opgeschort totdat de Commissie binnen een termijn van twee maanden een nieuw besluit heeft vastgesteld. Op 16 juli 2021 heeft de Commissie een nieuw besluit vastgesteld waarbij de op 8 juni 2020 aangemelde reddingssteun voor TAP SGPS werd goedgekeurd en waardoor de reddingssteun voor TAP SGPS als rechtmatig moet worden beschouwd.
- (176) Volgens overweging 16 van het aanvankelijke besluit inzake de reddingssteun zou de uit een lening of uit een combinatie van een lening en leninggaranties bestaande reddingssteun van maximaal 1,2 miljard EUR volgens planning worden terugbetaald binnen zes maanden na de datum waarop de eerste tranche werd uitgekeerd, tenzij Portugal vóór die datum ter goedkeuring een herstructureringsplan bij de Commissie zou indienen. Op 10 december 2020, dus binnen zes maanden nadat de Commissie bij het aanvankelijke besluit inzake de reddingssteun de reddingssteun had goedgekeurd, heeft Portugal bij een herstructureringsplan de Commissie ingediend. Overeenkomstig punt 55, d), ii), van de R&H-richtsnoeren werden de toestemming voor de reddingssteun en de aflossingstermijn automatisch verlengd totdat de Commissie een definitief besluit over het herstructureringsplan en de steun neemt.
- (177) In zijn opmerkingen over het inleidingsbesluit betoogt EAA dat Portugal onrechtmatige steun aan TAP SGPS heeft verleend toen het in november 2020 goedkeuring gaf aan de wet op de staatsbegroting voor 2021 waarin de Portugese overheid 500 miljoen EUR aan financiële steun voor TAP SGPS heeft geoormerkt (overweging 120). Er moet op worden gewezen dat louter het oormerken van middelen in een nationale begroting niet gelijkstaat aan het verlenen van steun. Om te kunnen spreken van steun die van kracht is geworden, moet aan de begunstigde op grond van de toepasselijke nationale wetgeving het recht op ontvangst van de met staatsmiddelen bekostigde steun zijn toegekend, hetgeen niet gold voor de geoormerkte 500 miljoen EUR.
- (178) Over de bovengenoemde middelen heeft Portugal verklaard dat het de noodzakelijke uitvoeringshandeling niet heeft vastgesteld en dat evenmin uitvoering is gegeven aan de begrotingsbepaling om deze middelen beschikbaar te stellen aan TAP SGPS of om TAP SGPS het recht te geven op ontvangst daarvan. Portugal heeft de herstructureringssteun daarom niet in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU toegekend.
- (179) Bijgevolg heeft Portugal zich gehouden aan de in artikel 108, lid 3, VWEU opgenomen standstillverplichting en vormt de herstructureringssteun ten gunste van TAP SGPS rechtmatige staatssteun.

### 6.4. Verenigbaarheid van de steun met de interne markt

- (180) Op grond van artikel 107, lid 3, punt c), VWEU kan de Commissie steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken toestaan mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad.
- (181) Een steunmaatregel moet dus aan twee voorwaarden voldoen om overeenkomstig deze bepaling als verenigbaar met de interne markt te kunnen worden beschouwd: volgens de eerste voorwaarde moet hij bestemd zijn om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken, en volgens de negatief geformuleerde tweede voorwaarde mogen de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad. Het bovenstaande doet niets af aan het feit dat de besluiten die door de Commissie in verband daarmee worden vastgesteld, ervoor moeten zorgen dat het Unierecht wordt nageleefd <sup>(55)</sup>.
- (182) Uit de aanmelding en de informatie die in de loop van het formele onderzoek naar de herstructureringssteun is vergaard, volgt niet dat de herstructureringssteun of de daaraan verbonden voorwaarden dan wel de vormen van economische bedrijvigheid die door de steun worden vergemakkelijkt, leiden tot een schending van het Unierecht. Om precies te zijn berust de mededingingsmaatregel voor de overdracht van slots op de luchthaven van Lissabon op de regels van het Unierecht (overwegingen 96 en 295) en moet de nieuwe houder van de slots beloven het geldende Europese arbeidsrecht te zullen naleven (overweging 88, punt d). Bovendien is de kritiek van EAA dat de steun inbreuk maakt op het in het VWEU vastgelegde non-discriminatiebeginsel (overweging 121) ongegrond. Volgens het Unierecht vormt het beginsel van gelijke behandeling geen beletsel voor het verlenen van ad-hocherstructureringssteun op grond van artikel 107, lid 3, punt c), VWEU. De Commissie merkt in elk geval op dat de positie van de begunstigde objectief verschilt van de positie van de andere luchtvaartmaatschappijen die vluchten binnen of van en naar Portugal uitvoeren, zowel gezien de mate waarin de begunstigde op grond van de R&H-richtsnoeren in

<sup>(55)</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 22 september 2020, Oostenrijk/Commissie, C-594/18 P, ECLI:EU:C:2020:742, punten 18, 19 en 20.

aanmerking komt voor steun als gezien de gevolgen waartoe een faillissement van de begunstigde zou leiden. Het is daarom aan Portugal om te besluiten om op grond van artikel 107, lid 3, punt c), VWEU alleen aan de begunstigde herstructureringssteun te verlenen en niet aan andere luchtvaartmaatschappijen die in die lidstaat actief zijn. Bovendien heeft de Commissie Portugal geen met redenen omkleed advies doen toekomen over een mogelijke inbreuk op het Unierecht die verband houdt met deze zaak en evenmin heeft zij klachten of informatie ontvangen die erop kunnen wijzen dat de staatssteun, de daaraan verbonden voorwaarden of de vormen van economische bedrijvigheid die door de steun worden vergemakkelijkt mogelijk in strijd zijn met relevante bepalingen van het Unierecht, anders dan de artikelen 107 en 108, VWEU.

- (183) Portugal meent dat de herstructureringssteun op grond van de R&H-richtsnoeren verenigbaar kan worden verklaard met de interne markt.
- (184) Aan de hand van de aard en de doelstellingen van de betrokken steunmaatregel en van de argumenten van de Portugese autoriteiten zal de Commissie beoordelen of de voorgenomen financiering waarop de herstructureringssteun berust, voldoet aan de betreffende bepalingen van de R&H-richtsnoeren. In de R&H-richtsnoeren heeft de Commissie uiteengezet onder welke voorwaarden staatssteun voor de redding en herstructurering van niet-financiële ondernemingen in moeilijkheden met de interne markt verenigbaar kan worden verklaard op grond van artikel 107, lid 3, punt c), VWEU.
- (185) Om te bepalen of herstructureringssteun de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt zodanig ongunstig beïnvloedt dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad, verricht de Commissie overeenkomstig artikel 107, lid 3, punt c), VWEU en de R&H-richtsnoeren een afwegingstoets. Op voorwaarde dat de begunstigde in aanmerking komt voor herstructureringssteun weegt de Commissie bij die toets de positieve gevolgen van de steunmaatregel voor de ontwikkeling van vormen van bedrijvigheid die de maatregel beoogt te ondersteunen af tegen de negatieve effecten van de staatssteun op de mededinging en het handelsverkeer tussen de lidstaten, en beoordeelt zij met name hoe de steunmaatregel de verstoringen van de mededinging en van het handelsverkeer zo veel mogelijk beperkt (noodzaak van overheidsmaatregelen, geschiktheid, evenredigheid, transparantie en eenmalig karakter van de steun, en maatregelen om verstoringen van de mededinging te beperken).

*Wie komt in aanmerking: onderneming in moeilijkheden*

- (186) Om in aanmerking te komen voor herstructureringssteun moet een begunstigde kunnen worden aangemerkt als onderneming in moeilijkheden in de zin van punt 2.2 van de R&H-richtsnoeren. Meer specifiek wordt in punt 20 van de R&H-richtsnoeren uiteengezet dat een onderneming als een onderneming in moeilijkheden wordt beschouwd wanneer zij, zonder overheidsingrijpen, op korte of middellange termijn vrijwel zeker gedoemd is te verdwijnen. Dit zou het geval zijn wanneer zich minstens één van de in punt 20, a) tot en met d), van de R&H-richtsnoeren beschreven omstandigheden voordoet.
- (187) Zoals in het inleidingsbesluit (overwegingen 15 tot en met 22) is uiteengezet, had TAP SGPS eind 2019 een negatief eigen vermogen van ongeveer [...] miljoen EUR. Sindsdien is de financiële situatie van TAP SGPS verslechterd. Volgens de geconsolideerde jaarrekening van TAP SGPS over 2020 liep het negatieve eigen vermogen op tot in totaal [...] miljard EUR. Ook in 2020 was de eigenvermogenspositie van TAP Air Portugal negatief en bedroeg [...] miljard EUR (overweging 26). Uit deze cijfers blijkt dat ten minste de helft van het geplaatste aandelenkapitaal van TAP SGPS en TAP Air Portugal is verdwenen en dat beide ondernemingen op grond van punt 20, a), van de R&H-richtsnoeren dus kunnen worden aangemerkt als ondernemingen in moeilijkheden.
- (188) Volgens punt 21 van de R&H-richtsnoeren komt een nieuw opgerichte onderneming niet in aanmerking voor reddingssteun. De begunstigde onderneming kan niet als een nieuw opgerichte onderneming in de zin van de R&H-richtsnoeren worden beschouwd, want zij is in 2003 — dus meer dan drie jaar geleden — opgericht (zie overweging 8).
- (189) Volgens punt 22 van de R&H-richtsnoeren komt een onderneming die deel uitmaakt van of die wordt overgenomen door een concern, in beginsel niet voor reddings- en herstructureringssteun in aanmerking, behalve wanneer kan worden aangetoond dat de moeilijkheden van de onderneming een specifiek karakter hebben en niet het gevolg zijn van een arbitraire kostenallocatie binnen het concern, en dat deze moeilijkheden van de onderneming te groot zijn om door het concern zelf te kunnen worden opgelost.
- (190) In het tweede besluit over de reddingssteun (overwegingen 113 tot en met 128) heeft de Commissie vastgesteld dat TAP SGPS ten tijde van de aanmelding van de reddingssteun op 9 juni 2020 tot een concern behoorde. Enerzijds waren er geen aanwijzingen voor een arbitraire allocatie van kosten tussen TAP SGPS, AGW en Parpública waardoor TAP SGPS in de betreffende periode door de moederondernemingen kunstmatig onder druk werd gezet. (Blijkens de overwegingen 19 en 22 van het onderhavige besluit worden de moeilijkheden van TAP SGPS bovendien niet veroorzaakt door arbitraire kostenallocatie binnen het concern, maar zijn die eigen aan de luchtvaart en de daaraan verwante sectoren waarin TAP SGPS actief is.) Anderzijds was het AGW-consortium, de op één na grootste aandeelhouder met een belang van 45 % in TAP SGPS, een naamloze vennootschap onder zeggenschap van

individuele aandeelhouders: de heer David Neeleman, die via DGN Corporation (40 %) en Global Azulair Projects, SGPS, SA (10 %) 50 % van de AGW-aandelen bezat, en de heer Humberto Pedrosa, die via de onderneming HPGB, SGPS, SA 50 % van AGW bezat. De ondernemingsvorm van het AGW-consortium als zodanig was onafhankelijk van en hield geen verband met het particuliere vermogen van zijn twee indirecte aandeelhouders en de natuurlijke personen Neeleman en Pedrosa, die niet persoonlijk aansprakelijk waren voor de verplichtingen van het AGW-consortium. Daarom konden deze twee indirecte particuliere aandeelhouders-natuurlijke personen met hun particuliere vermogen niet aansprakelijk worden gesteld voor de financiële problemen van TAP SGPS.

- (191) Zoals de Commissie in het tweede besluit over de reddingssteun heeft geconstateerd (overweging 127), ontbrak het de aandeelhouders die gezamenlijke zeggenschap uitoefenen, afgezien van Parpública (de staat), aan de benodigde capaciteit om te voldoen aan de liquiditeitsbehoeften die werden geschat op 1,2 miljard EUR, een bedrag dat nodig was om de continuïteit van TAP SGPS voor de duur van zes maanden te kunnen garanderen en om de herstructurering van TAP SGPS te kunnen blijven financieren (zonder staatssteun te verlenen).
- (192) Er zijn geen aanwijzingen dat de penibele financiële omstandigheden van TAP Air Portugal werden veroorzaakt door een arbitraire kostenallocatie binnen het concern of de economische eenheid. Dit geldt zowel voor de periode waarin TAP Air Portugal onder de uiteindelijke gezamenlijke zeggenschap van Parpública (de staat), HPGB en DGN viel als voor de huidige situatie waarin zij onder de exclusieve zeggenschap van de Portugese staat valt, binnen dezelfde economische eenheid als haar zusteronderneming TAP SGPS, die tevens een minderheidsdeelneming zonder overwegende zeggenschap in TAP Air Portugal heeft (overwegingen 11 en 12). De conclusie in overweging 191 met betrekking tot de tekortschietende capaciteit van de aandeelhouders die voorheen gezamenlijk zeggenschap uitoefenden om te voorzien in de liquiditeitsbehoeften van de onderneming (zonder staatssteun te verlenen) gaat evenzeer op voor TAP Air Portugal, die onderdeel uitmaakt en uitmaakte van dezelfde economische eenheid als TAP SGPS.
- (193) Nadat de kapitaalstructuur van TAP SGPS was gewijzigd naar aanleiding van de verwerving van 22,5 % van de aandelen van TAP SGPS door DGTF, valt TAP SGPS onder de exclusieve zeggenschap van de staat [...] (zie de overwegingen 8, 11 en 12). TAP SGPS en TAP Air Portugal behoren derhalve tot een economische eenheid (of groter concern) die door de Commissie kan worden beschouwd als een onafhankelijk besluitvormingscentrum binnen de staat die de aangemelde herstructureringssteun verleent.
- (194) De Commissie meent daarom dat noch de entiteiten die gezamenlijke zeggenschap uitoefenen, noch (in een later stadium) de staat in zijn hoedanigheid als aandeelhouder met alleenzeggenschap, in de positie verkeerden om de in economisch en financieel opzicht benarde situatie van TAP SGPS of van TAP Air Portugal op markconforme wijze te verlichten. De financiële interventie van overheidswege ter verlichting van de problemen van de ondernemingen — hetzij rechtstreeks via DGTF dan wel via Parpública — zou immers staatssteun vormen tenzij de interventie alleen door de staat of samen met de entiteiten die gezamenlijke zeggenschap uitoefenen op marktvoorwaarden zou worden uitgevoerd. Als entiteit die gezamenlijke zeggenschap uitoefent, heeft Parpública TAP SGPS niet op marktvoorwaarden gesteund en kon dat ook niet; de particuliere entiteiten die gezamenlijke zeggenschap uitoefenden deden en konden dat evenmin <sup>(56)</sup>. Gelet op de reeds bestaande positie van de staat als aandeelhouder die 50 % van de aandelen van TAP SGPS in bezit had [...] en de zeggenschap die de staat nadien uitoefende, kunnen de problemen van TAP SGPS en TAP Air Portugal dus niet door het concern worden opgelost.
- (195) Op grond van het bovenstaande concludeert de Commissie dat TAP SGPS en TAP Air Portugal (met inbegrip van de door hen gecontroleerde dochterondernemingen) beide ondernemingen in moeilijkheden zijn en in aanmerking komen voor herstructureringssteun.

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

- (196) Krachtens artikel 107, lid 3, punt c), VWEU moet staatssteun, om als verenigbaar met de interne markt te worden beschouwd, de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën vergemakkelijken.
- (197) Om aan te tonen dat de herstructureringssteun bedoeld is om de ontwikkeling van vormen van bedrijvigheid of van regio's te vergemakkelijken, moet de steunverlenende lidstaat bewijzen dat de steun inzet op het voorkomen van sociale tegenspoed of het aanpakken van marktfalen. Zoals in punt 43 van de R&H-richtsnoeren wordt erkend, merkt de Commissie op dat het in de specifieke context van herstructureringssteun voor de productiviteitsgroei in feite belangrijk is dat activiteiten van de markt verdwijnen en dat het gewoonweg proberen te voorkomen dat een onderneming de markt verlaat dus geen voldoende verantwoording is voor de verlening van staatssteun. Omdat

<sup>(56)</sup> Deze conclusie geldt noodzakelijkerwijs alleen voor AGW, als eigendomsvehikel dat uiteindelijk in handen is van natuurlijke personen, want het onderzoek naar de middelen van de entiteiten die gezamenlijke zeggenschap uitoefenen, heeft betrekking op de middelen van die entiteiten en niet op de particuliere middelen van de natuurlijke personen die niet persoonlijk aansprakelijk zijn voor de deelnemingen van deze entiteiten.

reddings- en herstructureringssteun het proces waarin activiteiten van de markt verdwijnen doorkruist, behoort deze steun juist tot de meest versturende vormen van staatssteun. In bepaalde situaties kan de herstructurering van een onderneming in moeilijkheden echter bijdragen aan de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regio's, waarbij het niet louter hoeft te gaan om de activiteiten die de begunstigde verricht. Hiervan is sprake wanneer de begunstigde zonder die steun failliet zou gaan en daardoor marktfalen of sociale tegenspoed zou ontstaan, waardoor de ontwikkeling van getroffen vormen van economische bedrijvigheid en/of van regio's zou worden geremd. In punt 44 van de R&H-richtsnoeren staat een niet-uitputtende lijst van dergelijke situaties.

- (198) Van zo'n situatie is onder meer sprake wanneer dankzij de steun het risico wordt weggenomen op verstoring van een belangrijke dienst die moeilijk te dupliceren is en wanneer het voor concurrenten moeilijk zou zijn om zomaar in te stappen of wanneer het verdwijnen van de begunstigde met aanzienlijke systemische relevantie voor een bepaalde regio of sector potentieel negatieve gevolgen zou hebben <sup>(57)</sup>. Door de begunstigde in de gelegenheid te stellen diens activiteiten voort te zetten, voorkomt de steun dus marktfalen of sociale tegenspoed. In het geval van herstructureringssteun gaat dit echter alleen op indien de begunstigde dankzij de steun op eigen kracht op de markt kan concurreren, iets wat alleen gewaarborgd kan worden indien de steun afhankelijk is van de uitvoering van een herstructureringsplan tot herstel van de levensvatbaarheid van de begunstigde op de lange termijn.
- (199) De Commissie zal daarom eerst beoordelen of de steun bedoeld is om marktfalen of sociale tegenspoed te voorkomen (punt 6.4.1.1) en of de steun gepaard gaat met een herstructureringsplan tot herstel van de levensvatbaarheid van de begunstigde op de lange termijn (punt 6.4.1.2).

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

- (200) Als situaties waarin de redding van een onderneming in moeilijkheden kan bijdragen aan de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van regio's, worden in punt 44, b) en c), van de R&H-richtsnoeren gevallen genoemd waarin de steun is bedoeld om het risico weg te nemen dat de economische groei wordt geremd door de verstoring van een belangrijke dienst doordat de begunstigde zich terugtrekt uit de markt (punt 44, b), van de R&H-richtsnoeren) of door het faillissement van een onderneming met aanzienlijke systemische relevantie voor de betrokken regio of sector (punt 44, c), van de R&H-richtsnoeren).

*Met de steun wordt de verstoring van een belangrijke dienst voorkomen*

- (201) In het inleidingsbesluit heeft de Commissie opgemerkt dat de herstructureringssteun bedoeld was om te voorkomen dat TAP SGPS en diens gevolg TAP Air Portugal failliet zouden gaan door de problemen waarin zij verkeerden en die door de COVID-19-crisis acuut werden verergerd <sup>(58)</sup>. Om haar exploitatievergunning te kunnen behouden, moet een luchtvaartmaatschappij kunnen verzekeren dat zij over voldoende liquiditeit beschikt; tegen de achtergrond van de beschikbare middelen en van de recente en verwachte exploitatieverliezen is duidelijk dat TAP Air Portugal niet aan haar (betalings)verplichtingen zou kunnen voldoen en zonder de herstructureringssteun dus het faillissement had moeten aanvragen en haar activiteiten had moeten staken (tabel 1). Op grond van de informatie die tijdens het formele onderzoek is verstrekt, heeft de Commissie geconstateerd dat er inderdaad een concreet risico bestaat dat de begunstigde onmiddellijk in gebreke blijft, met als gevolg dat de bestaande luchtvaartactiviteiten van TAP Air Portugal ontregeld raken.
- (202) In dit verband moet worden opgemerkt dat TAP Air Portugal vanuit haar hub op de luchthaven van Lissabon unieke luchtvaartdiensten verzorgt omdat zij regelmatige vluchtschema's aanbiedt (overwegingen 15 en 16). Naast de essentiële luchtverkeersdiensten voor de Portugeestalige gemeenschap in binnen- en buitenland, levert TAP Air Portugal een doorslaggevende en grootschalige bijdrage aan de economische groei van het toerisme, een van de belangrijkste vormen van economische bedrijvigheid in Portugal. Een belangrijk segment van het Portugese bedrijfsleven — te weten hotels, restaurants, maatschappelijke en culturele evenementen, de detailhandel en andere activiteiten van toeristische aard — dat zich vooral in de grote regio's van Lissabon en Porto alsook in de Algarve bevindt, zou zonder de vluchten waarmee TAP Air Portugal reizigers aanvoert namelijk nog meer moeite hebben om de crisis te overleven.
- (203) Zoals Portugal heeft opgemerkt, hebben de meeste ondernemingen die de COVID-19-crisis alleen kunnen overleven dankzij de steun van de Portugese overheid — in de vorm van banen die tijdelijk worden gesubsidieerd en maatregelen waardoor zij verschuldigde betalingen kunnen uitstellen — behoefte aan een krachtige opleving van het toerisme. De Portugese reisbureaus en regiovertegenwoordigers die opmerkingen hebben ingediend, benadrukken dat hun bedrijfsactiviteiten voor een deel afhankelijk zijn van de diensten van TAP Air Portugal en dat zij, als zij geen zaken kunnen doen met TAP Air Portugal, een aanzienlijk omzetverlies zullen lijden.

<sup>(57)</sup> Punt 44, b) en c), van de R&H-richtsnoeren.

<sup>(58)</sup> Overweging 71 van het inleidingsbesluit.

- (204) De Commissie meent derhalve dat zonder de herstructureringssteun waarmee de stopzetting van de activiteiten van TAP Air Portugal werd afgewend niet alleen de reiziger maar ook de reisbranche volledig afhankelijk zou zijn van de vraag of een combinatie van lagekostenmaatschappijen en langeafstandsmaatschappijen die zich concentreert op rechtstreekse verbindingen met de 92 bestemmingen binnen de Unie en in de rest van de wereld waarop TAP Air Portugal voor de herstructurering vloog, in staat en bereid zou zijn om een dienstverlening met dezelfde frequentie en hetzelfde geografisch bereik op te zetten, met name naar Noord-Amerika, Latijns-Amerika en Afrika (overweging 15). Derden, waaronder met name zakenrelaties zoals reisbureaus, touroperators, ticketkantoren en leveranciers, plus nationale en buitenlandse overheidsinstanties, waaronder instanties voor het promoten van toerisme en uitwisselingen op zakelijk of cultureel gebied, bevestigen en steunen de conclusie van de Commissie in het inleidingsbesluit dat als TAP Air Portugal de markt moet verlaten, dit een risico op het verlies van deze verbindingen met zich meebrengt (overweging 100).
- (205) Om de rol van TAP Air Portugal te kunnen dupliceren, moeten de concurrenten een netwerk van bestemmingen opzetten; dit vergt aanzienlijke tijd en mogelijk lukt het helemaal niet om vluchten met dezelfde frequentie en hetzelfde geografisch bereik te organiseren. Ten aanzien van dit punt merkt de Commissie op dat de herstructureringssteun bedoeld is om te voorkomen dat TAP Air Portugal failliet zouden gaan door de problemen waarin zij verkeerde en die door de COVID-19-crisis acuut werden verergerd.
- (206) Vanwege de door gezondheidsredenen ingegeven reisbeperkingen die de Portugese autoriteiten hebben ingesteld om de verspreiding van het virus tegen te gaan, is het aantal feitelijke verbindingen waaruit het netwerk van TAP Air Portugal thans bestaat kleiner dan in 2019, vóór de pandemie. De in het inleidingsbesluit genoemde prognoses van de IATA voor het herstel van het vliegverkeer, die door geen enkele partij in twijfel zijn getrokken, wijzen er echter op dat de vraag zich al vóór 2025 zal herstellen (overweging 223). In een dergelijke situatie, waarin de vraag naar luchtverkeersdiensten en verbindingen in Portugal zich volgens een voorspelbaar scenario ontwikkelt, zou het netwerk van TAP Air Portugal of een ander netwerk met dezelfde dichtheid net als vóór de pandemie een sleutelrol vervullen bij het beantwoorden van de toekomstige vraag, met name op sommige of alle verbindingen die uitsluitend door TAP Air Portugal werden verzorgd: [...] van de [...] verbindingen in het zomerseizoen en [...] van de [...] verbindingen in het winterseizoen (overwegingen 15 en 16).
- (207) Voor het hypothetische netwerk ter vervanging van het netwerk van TAP Air Portugal geldt dat het uiterst twijfelachtig is of een combinatie van bestaande traditionele en lagekostenmaatschappijen in staat en bereid zou zijn om binnen een redelijke tijd de benodigde netwerkverbindingen op te zetten, met name naar Portugeestalige landen, om zo de rol van TAP Air Portugal als schakel tussen Portugal en de rest van de wereld over te nemen. De twee luchtvaartmaatschappijen die zich in deze zaak hebben gemengd, hebben geen van beide naar behoren aangetoond bereid en in staat te zijn om een vergelijkbaar nationaal vervoersnetwerk op te zetten of plannen te hebben voor het realiseren van een vergelijkbare mate van connectiviteit; zij hebben slechts in algemene zin verwezen naar andere luchtvaartmaatschappijen die zich niet in deze procedure gemengd hebben en die volgens hen ten dele een alternatief voor het netwerk van TAP Air Portugal kunnen bieden. Hoewel de overlegde onderzoeken getuigen van de groei en concurrentie van lagekostenmaatschappijen (overweging 105), wordt daarin niet uitgelegd, laat staan aangetoond, dat de dienstverlening en het netwerk van TAP Air Portugal vrijwel zeker door één maatschappij of door bepaalde combinaties van maatschappijen kunnen worden gedupliceerd of vervangen. Integendeel, zoals in de overwegingen 100 en 132 wordt beschreven, hebben veel derden die van die dienstverlening en dat netwerk afhankelijk zijn hun bezorgdheid uitgesproken over het mogelijke verdwijnen van de dienstverlening van TAP Air Portugal. De tijdens het formele onderzoek verstrekte informatie staakt de conclusie van de Commissie dat er inderdaad een concreet risico bestaat dat de begunstigde onmiddellijk in gebreke blijft ten aanzien van haar betalingsverplichtingen, met als gevolg dat verstoring dreigt van de uit luchtverkeersdiensten bestaande economische activiteit van TAP Air Portugal.
- (208) Wanneer de begunstigde failliet zou gaan, zou dat weer een risico inhouden op verstoring van een belangrijke vervoerdienst waarmee internationale en landelijke verbindingen worden onderhouden en van een netwerk dat een verbinding vormt tussen het vasteland van Portugal en zijn eilanden alsook met de Portugeestalige gemeenschap in het buitenland, een dienst die, zoals in punt 44, b), van de R&H-richtsnoeren staat beschreven, door andere aanbieders moeilijk kan worden gedupliceerd.

*De steun is bestemd voor een onderneming met een systemische relevantie*

- (209) Met de steun wordt ook gepoogd het risico af te wenden dat een onderneming verdwijnt die in Portugal een belangrijke dienst met een systemische relevantie verricht, in de zin van punt 44, c), van de R&H-richtsnoeren.

- (210) Wat dit betreft meent de Commissie dat de begunstigde zonder twijfel een sleutelrol speelt in de Portugese economie <sup>(59)</sup>, niet alleen bij de ontwikkeling van het toerisme en de verbindingen met de Portugeestalige landen, maar ook qua werkgelegenheid. Om te beginnen is de begunstigde systemisch relevant voor het gehele Portugese grondgebied vanwege haar bijdrage aan de groei van het Portugese toerisme, een van de belangrijkste bedrijfstakken van deze lidstaat en in 2018 goed voor 14,6 % van het bruto binnenlands product (bbp) van Portugal. Die sector was van kapitaal belang voor het economische herstel van Portugal na de financiële crisis en staatsschuldcrisis na de crisis van 2008. Het toerisme draagt ongeveer 19 miljard EUR bij aan het bbp van Portugal, wat neerkomt op 8,7 % van het bbp in 2019 omdat er zijn geen aanwijzingen zijn dat door het economische herstel na de pandemie de samenstelling van het Portugese bbp en de bijdrage van het toerisme daaraan wezenlijk zal veranderen. Ten tweede is TAP SGPS met ongeveer 10 000 werknemers (in 2019) een van de grootste werkgevers van het land en goed voor meer dan 110 000 indirecte arbeidsplaatsen. Uit deze cijfers blijkt dat het eventuele faillissement waarvoor TAP SGPS zonder de herstructureringssteun zou komen te staan, aanzienlijke negatieve overloopeffecten op de gehele Portugese economie zou hebben.

*Beoordeling van de argumenten die derden in hun opmerkingen hebben aangevoerd en conclusies*

- (211) Ryanair bestrijdt de voorlopige bevindingen van de Commissie in het inleidingsbesluit. Ryanair stelt, ten eerste, dat er geen aanwijzingen zijn dat verstoring dreigt van een belangrijke dienst die moeilijk te dupliceren is. Volgens Ryanair kunnen concurrenten die zich aandienen een alternatief bieden voor de dienstverlening door TAP Air Portugal. Meer bepaald stelt Ryanair, ten eerste, dat het TAP Air Portugal op kortereafstandsvluchten eenvoudig zou kunnen vervangen, terwijl voor de langeafstandsvluchten geldt dat er vanaf Lissabon voldoende concurrenten vliegen die de capaciteit van TAP Air Portugal zouden kunnen overnemen. Ten tweede is TAP Air Portugal volgens Ryanair geen onderneming van systemisch belang, maar zelfs als zij dat wel zou zijn, wordt in het inleidingsbesluit niet toegelicht waarom het niet mogelijk zou zijn om de activiteiten van systemisch belang te laten voortbestaan en tegelijkertijd TAP SGPS af te slanken en te snoeien in niet-systemische of verlieslatende activiteiten.
- (212) De argumenten van Ryanair worden grotendeels weerlegd door ten eerste de opmerkingen van andere derden en ten tweede de informatie die Portugal heeft verstrekt (overwegingen 138 tot en met 141).
- (213) De voorlopige bevindingen van de Commissie in het inleidingsbesluit konden op grote instemming van derden rekenen. In 36 van de 39 reacties op de uitnodiging tot het indienen van opmerkingen over het inleidingsbesluit onderschreven partijen de mening van de Commissie over het belang van TAP Air Portugal als de belangrijkste aanbieder van verbindingen tussen Portugal en de andere Portugeestalige landen (met name Brazilië, Angola, Mozambique en Sao Tomé), tussen Portugal en heel Europa en, via haar hub in Lissabon, tussen heel Europa en de bovengenoemde landen. Op de twee rechtstreekse concurrenten na steunen alle belanghebbenden de plannen voor de herstructureringssteun aan TAP SGPS en bevestigen zij de belangrijke rol van TAP Air Portugal voor met name de Portugese economie.
- (214) Op grond van de informatie waarover de Commissie beschikt, merkt zij tevens op dat sommige losse verbindingen van TAP Air Portugal voor een concurrent weliswaar aantrekkelijk kunnen zijn, maar dat er geen aanwijzingen zijn dat een concurrent de volledige dienstverlening van TAP SGPS kan overnemen. Als TAP SGPS van de markt verdwijnt, zou dat haar klanten, personeel en leveranciers dus waarschijnlijk met grote sociale problemen opzadelen.
- (215) In het bijzonder merkt de Commissie op dat TAP Air Portugal momenteel een belangrijke aanbieder is van verbindingen voor reizigers van en naar Portugeestalige landen, in tegenstelling tot haar concurrenten. Zoals reeds eerder is opgemerkt (punt 4.2), speelt deze onderneming een cruciale rol in de verbindingen tussen enerzijds Portugal en heel Europa en anderzijds Brazilië, Angola, Mozambique en Sao Tomé. Hoewel de diensten van TAP Air Portugal in theorie binnen de tijdspanne van het herstructureringsplan door diverse maatschappijen zouden kunnen worden vervangen, kan het hooguit om een gedeeltelijke vervanging gaan die een aanzienlijke verslechtering van de dienstverlening inhoudt voor met name klanten die zich in Portugal bevinden. In de oproep van Ryanair tot afslanking van TAP Air Portugal wordt ondertussen voorbijgegaan aan de negatieve overloopeffecten die het schrappen van onder meer een aanzienlijk aantal verbindingen binnen de Unie heeft op het hubmodel van TAP Air Portugal, dat mede afhankelijk is van intercontinentale verbindingen die op de middellange termijn onherstelbare schade zouden kunnen oplopen <sup>(60)</sup>.

<sup>(59)</sup> Volgens de aanmelding droeg TAP SGPS in 2019 3,3 miljard EUR bij aan het bbp van Portugal (goed voor 1,2 % van het totale bbp van het land) en 300 miljoen EUR aan directe belastingen en sociale bijdragen. De bijdrage van TAP SGPS aan de Portugese uitvoer komt uit op bijna 2,6 miljard EUR en de waarde van de goederen en diensten die TAP SGPS bij meer dan duizend nationale leveranciers afnam, bedroeg bijna 1,3 miljard EUR.

<sup>(60)</sup> In dit verband gaat de beoordeling van de Commissie van de gevolgen van de mededingingsmaatregel — die de overdracht van 18 slots behelst — voor de levensvatbaarheid uit van een vermindering en bevat de mogelijkheid voor de ingebruikname van drie routes met drie rechtstreekse retourvluchten binnen de Unie. Het effect is een verlaging van het rendement op het geïnvesteerd vermogen van TAP Air Portugal met [...] % en een [...] van haar ratio schuld/eigen vermogen (tabel 3). De beoordeling gaat er dus van uit dat een bredere en ingrijpendere krimp van het aantal winstgevendende verbindingen binnen de Unie waarmee passagiers voor de intercontinentale vluchten worden aangevoerd, afbreuk kan doen aan het vermogen van TAP Air Portugal om zonder toegang tot marktfinanciering haar marktpositie te handhaven, waardoor aan het einde van de herstructureringsperiode meer steun nodig is.

- (216) De andere grote luchtvaartmaatschappijen in Portugal (Ryanair, easyJet) verzorgen alleen verbindingen tussen Portugal en andere lidstaten van de Unie en hun bedrijfsmodel staat geen intercontinentale langeafstandsvluchten toe. Andere belangrijke Europese luchtvaartmaatschappijen die vanuit Lissabon intercontinentale verbindingen verzorgen, hanteren een hub-and-spokemodel. Dit model houdt in dat er vanaf de luchthaven van Lissabon niet rechtstreeks op verre bestemmingen wordt gevlogen, maar dat maatschappijen in plaats daarvan reizigers uit Portugal overbrengen naar hun hubs in andere lidstaten, zoals Orly/Roissy, Schiphol, Frankfurt of München, en hen van daaruit naar verre bestemmingen vervoeren. Hierdoor neemt de totale duur van de vluchten vanuit Portugal naar westelijke of zuidelijke bestemmingen toe.
- (217) De begunstigde kan daarom op grond van punt 44, c), van de R&H-richtsnoeren worden beschouwd als een onderneming van systemische relevantie, in haar hoedanigheid als werkgever en als centrale schakel in de economische keten van veel ondernemingen.
- (218) In het licht van het bovenstaande concludeert de Commissie daarom dat de steun bijdraagt aan de ontwikkeling van de uit luchtverkeersdiensten bestaande economische activiteit ter ontsluiting van Portugal, in de zin dat dankzij de steun een belangrijke dienst kan blijven voortbestaan die door concurrenten op de korte tot middellange termijn niet volledig of niet in grotendeels gelijke mate kan worden gedupliceerd en evenmin zonder sociale tegenspoed, met mogelijk negatieve gevolgen voor de Portugese economie in bredere zin bovenop de huidige crisis ten gevolge van de COVID-19-pandemie (punt 44, b) en c), van de R&H-richtsnoeren).

#### 6.4.1.2. Herstructureringsplan en herstel van de levensvatbaarheid op lange termijn die bijdragen aan de ontwikkeling van een economische activiteit of een regio

- (219) Verder moet de toekenning van herstructureringssteun volgens punt 46 van de R&H-richtsnoeren afhankelijk worden gesteld van de uitvoering van een herstructureringsplan waarmee de levensvatbaarheid van de begunstigde wordt hersteld. Wil de herstructureringssteun kunnen bijdragen aan de ontwikkeling van de economische activiteit(en) die de begunstigde uitoefent en van de regio's waarin zij actief is, dan moeten, door het herstel van de levensvatbaarheid op lange termijn te vergemakkelijken, de oorzaken van de moeilijkheden van de begunstigde worden weggenomen. De herstructureringssteun vormt de grondslag voor een veelomvattend herstructureringsplan dat het gehele activiteitspectrum van TAP SGPS en TAP Air Portugal beslaat.
- (220) Volgens de punten 45 tot en met 48 van de R&H-richtsnoeren mag de herstructureringssteun alleen worden toegekend voor een haalbaar, samenhangend en ingrijpend herstructureringsplan met maatregelen die bedoeld zijn om de levensvatbaarheid op lange termijn binnen een redelijk tijdsbestek te herstellen, waarbij alle verdere steun die niet onder het herstructureringsplan valt, dient te worden uitgesloten. In het herstructureringsplan moet worden geschetst hoe de voorgenomen herstructureringsmaatregelen een oplossing zullen bieden voor de onderliggende problemen van de begunstigde onderneming.
- (221) Met behulp van uiteenlopende scenario's moet worden aangetoond welke resultaten de herstructurering zal opleveren, met name door daarin prestatieparameters vast te stellen en de belangrijkste te verwachten risicofactoren in kaart te brengen. Het herstel van de levensvatbaarheid van de begunstigde moet, na aftrek van kosten, een passend rendement op kapitaal opleveren, zonder dat daarbij wordt uitgegaan van optimistische aannames met betrekking tot factoren zoals prijs- of vraagschommelingen. Levensvatbaarheid op lange termijn wordt 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, en op eigen kracht op de markt kan concurreren.
- (222) In dit gedeelte beoordeelt de Commissie om te beginnen hoe plausibel de aannames onder het herstructureringsplan van de begunstigde zijn en daarna beoordeelt zij het bewijs voor het herstel van de levensvatbaarheid van de begunstigde aan het einde van het herstructureringsplan.

*Beoordeling van de aannames waarop de financiële prognoses zijn gebaseerd*

- (223) Met betrekking tot de vraag hoe geloofwaardig de aannames onder de omzetprognoses zijn, merkt de Commissie op dat de prognoses van de begunstigde voor het herstel van het luchtverkeer voorzichtiger zijn dan de basisprognoses van de IATA. De IATA verwacht dat de passagiersaantallen in 2025 109 % zullen bedragen van de aantallen in 2019, terwijl de begunstigde ervan uitgaat dat aan het einde van het herstructureringsplan, in 2025, het aantal vliegtuigpassagiers niet meer zal bedragen dan [...] % van het aantal in 2019 (overweging 51). Bovendien gaat de begunstigde voor 2025 uit van een licht lager rendement ([...] eurocent) dan in 2019 ([...] eurocent), terwijl de bezettingsgraad in 2025 naar verwachting [...] procentpunt hoger ligt dan in 2019 ([...] % vergeleken met [...] %). Tot slot is de omzet van de begunstigde per beschikbare stoel per kilometer in 2025 lager dan in 2019 ([...] eurocent vergeleken met ([...] eurocent), wat erop duidt dat het de begunstigde onmiddellijk voorafgaand aan het begin van de herstructureringsperiode reeds is gelukt om per beschikbare stoelkilometer vergelijkbare omzetdoelstellingen te realiseren. Omdat de prognoses van de begunstigde ten aanzien van het vliegverkeer voorzichtiger zijn dan die van de IATA en de omzeterelateerde prestatiekernindicatoren overeenkomen met de historische waarden voor de begunstigde uit 2019, beschouwt de Commissie de omzetprognoses van de begunstigde als redelijk.
- (224) Over de kostenprognoses merkt de Commissie op dat, zoals beschreven in punt 2.4.3, het herstel van de winstgevendheid van de begunstigde staat of valt met het verlagen van de kosten, met name die van brandstof en personeel. In de brandstofprognoses is rekening gehouden met de inzet van nieuwere toestellen met een lager brandstofverbruik en uitgegaan van de door de markt geïmpliceerde verwachtingen omtrent brandstofprijzen, die afkomstig zijn uit de databank van Bloomberg. Omdat over de tijdschema's voor de levering van nieuwe vliegtuigen al is onderhandeld met de leveranciers, zijn de gegevens over het brandstofverbruik van die toestellen alsook de verwachtingen ten aanzien van de brandstofprijzen objectief en verifieerbaar; om die reden acht de Commissie de prognoses over de brandstofkosten plausibel.
- (225) Over de prognoses met betrekking tot de loonkosten merkt de Commissie op dat de begunstigde reeds met alle vakbonden overeenkomsten heeft gesloten die tot 2024 lopen (de noodakkoorden) en dat die overeenkomsten gelden voor al haar werknemers. De noodakkoorden voorzien in loonsverlagingen, het stopzetten van automatische loonsverhogingen en productiviteitsverbeteringen. Daarnaast heeft de begunstigde al een inkrimping van het aantal VTE's met 1 200 weten te realiseren door arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd niet te verlengen en heeft zij de procedure in gang gezet om nog eens 2 000 VTE's te schrappen door middel van zowel vrijwillige maatregelen als ontslagen. De begunstigde heeft ook voorbereidingen getroffen voor onderhandelingen over nieuwe collectieve arbeidsovereenkomsten die in de plaats van de noodakkoorden zullen komen en heeft van de zijde van diverse vakbonden de toezegging gekregen dat zij zich vastleggen op de kostendoelen voor 2025 van het herstructureringsplan. Gelet op het feit dat over veel aspecten die in de loonkostenprognoses nog aannames waren, inmiddels afspraken zijn gemaakt door de begunstigde, acht de Commissie deze prognoses over het geheel genomen plausibel.
- (226) De Commissie meent dat ook de volgende aspecten bijdragen tot de geloofwaardigheid van de financiële prognoses. Ten eerste heeft de begunstigde al een inventarisatie gemaakt van diverse maatregelen voor het verlagen van andere kosten dan loon- en brandstofkosten en is zij reeds begonnen met de uitvoering daarvan (overweging 35). Ten tweede is in de financiële prognoses de omzetstijging van [...] miljoen EUR (op [...] miljoen EUR) die de begunstigde voorziet, buiten beschouwing gelaten (punt 2.4.1.4), waardoor een extra veiligheidsbuffer ontstaat. Ten derde is het herstructureringsplan toegespitst op de luchtvaart en is het de bedoeling om secundaire activiteiten te verkopen of te staken, zoals M&E Brasil dat in het verleden verliesgevend was en medeverantwoordelijk is voor de problemen van de begunstigde (punt 2.4.1.1).
- (227) Om te beoordelen hoe redelijk de financiële prognoses van de begunstigde in algemene zin zijn, heeft de Commissie de verwachte EBIT-marge (d.w.z. EBIT gedeeld door de omzet) van de begunstigde voor 2025 vergeleken met de marge van een steekproef van vergelijkbare ondernemingen waarover voor datzelfde jaar prognoses van beursanalisten beschikbaar zijn <sup>(61)</sup>. De gemiddelde EBIT-marge in die steekproef bedraagt 13,1 %, terwijl de marge van de begunstigde naar verwachting op [...] % zal uitkomen. De Commissie oordeelt daarom dat de winstprognoses van de begunstigde voor 2025 overeenstemmen met die van haar doorsneeconcurrent, wat een extra aanwijzing is voor de geloofwaardigheid van de aannames waarop het herstructureringsplan berust.

*Beoordeling van het herstel van de levensvatbaarheid van de begunstigde*

- (228) Nu zij heeft vastgesteld dat de aannames onder de financiële prognoses geloofwaardig zijn, zal de Commissie beoordelen of de begunstigde volgens die prognoses eind 2025, wanneer het herstructureringsplan afloopt, weer levensvatbaar kan zijn. Meer in het bijzonder zal de Commissie nagaan of de begunstigde verwacht in 2025 voldoende rendement op haar activiteiten te maken en op eigen kracht te kunnen concurreren.

<sup>(61)</sup> De steekproef bestaat uit: Lufthansa, IAG, SAS, Aegean, Finnair, Ryanair, easyJet en Wizz Air.

- (229) Om te beoordelen in hoeverre de begunstigde in 2025 voldoende rendement op haar activiteiten kan maken, is het gebruikelijk om het rendement van geïnvesteerd vermogen (ROCE) <sup>(62)</sup> in 2025 te vergelijken met de gewogen gemiddelde vermogenskostenvoet (WACC). Indien het ROCE hoger ligt dan de WACC kan met de activiteiten van een onderneming voldoende winst worden geboekt om de kapitaalkosten te dekken, wat een aanwijzing is voor de levensvatbaarheid van die onderneming.
- (230) Het ROCE van de begunstigde, dat is berekend aan de hand van de financiële prognoses die de Commissie in de overwegingen 223 tot en met 227 als geloofwaardig heeft beoordeeld, komt volgens Portugal in 2025 uit op [...] % (overweging 48). Het gaat bij deze waarde om de verhouding in 2025 tussen EBIT vóór belastingen enerzijds en geïnvesteerd vermogen anderzijds. Omdat de levensvatbaarheidstoets een vergelijking betreft tussen het ROCE en de WACC (het rendement na belastingen), acht de Commissie het juist om het ROCE te berekenen aan de hand van EBIT na belastingen. Om de jaarlijkse schommelingen van balansvariabelen weg te werken, vindt de Commissie het daarnaast redelijk om voor de noemer van het ROCE in 2025 het gemiddelde geïnvesteerde vermogen voor 2024 en 2025 te gebruiken in plaats van het geïnvesteerde vermogen voor 2025. Met die twee wijzigingen komt de Commissie uit op een ROCE van [...] %.
- (231) De ROCE-waarde van [...] % ligt hoger dan de WACC-waarde van de begunstigde van [...] %. Conform de standaardmethode bestaat deze WACC uit een gewogen gemiddelde van de kosten van het eigen vermogen van de begunstigde ([...] %) en de kosten van het vreemd vermogen ([...] %), waarvan de waarden overeenkomen met de door de begunstigde beoogde verhouding tussen vreemd vermogen enerzijds en vreemd plus eigen vermogen anderzijds ([...] %). Deze aspecten van de WACC zijn goed gemotiveerd en berusten op van Capital IQ en Reuters afkomstige marktgegevens en financiële informatie over ondernemingen die lijken op de begunstigde (voetnoot 61). Om te precies te zijn is bij de berekening van de kosten van het eigen vermogen uitgegaan van een risicovrije rentevoet van [...] %, wat aanzienlijk meer is dan het huidige negatieve rendement op Duitse staatsobligaties met een looptijd van tien jaar, een risicopremie op eigen vermogen van 4,72 % en een landenrisicopremie van 1,95 %, die beide overeenkomen met openbaar beschikbare benchmarks <sup>(63)</sup>, en een bèta van [...] <sup>(64)</sup>. Deze bèta is de gemiddelde bèta van de aandelen van de vergelijkbare luchtvaartmaatschappijen die in voetnoot 61 zijn genoemd, aangepast om verschillen in de verhouding vreemd vermogen/eigen vermogen en in belastingtarieven te weerspiegelen, overeenkomstig de standaard Hamada-formule. In de kosten van het eigen vermogen is ook een door Duff & Phelps berekende risicopremie voor kleine ondernemingen van 1,75 % opgenomen. Voor de kosten van het vreemd vermogen geldt dat het gaat om een gemiddelde van het huidige rendement op de uitstaande schulden van de begunstigde ([...] % vóór belastingen, [...] % na belastingen), wat een voorzichtige aanname is aangezien de schuldenlast en de kredietwaardigheid van de begunstigde gedurende de planningsperiode naar verwachting zullen verbeteren. De Commissie meent daarom dat de begunstigde in 2025 weer levensvatbaar kan zijn, uitgaande van de redelijke verwachting dan het ROCE van de begunstigde in 2025 hoger zal zijn dan diens WACC.
- (232) Verder merkt de Commissie op dat het verwachte ROCE in 2025 hoger ligt dan het mediane ROCE uit 2019 ([...] %) van de in voetnoot 61 genoemde vergelijkbare luchtvaartmaatschappijen. Dit is een extra aanwijzing voor het herstel van de levensvatbaarheid van de begunstigde, want die maatschappijen konden in 2019 op eigen kracht concurreren op de markt.
- (233) Het herstel van de levensvatbaarheid van de begunstigde wordt bevestigd door een alternatieve benadering, namelijk een vergelijking tussen het rendement op eigen vermogen (ROE) en de kosten van het eigen vermogen. Bij deze benadering staat de aandeelhouderswinst centraal, terwijl bij de benadering in overweging 230 wordt uitgegaan van de winst die met de activiteiten van de onderneming wordt behaald. Vanuit het oogpunt van de aandeelhouders is een onderneming levensvatbaar als zij een ROE behaalt dat hoger ligt dan de kosten van het eigen vermogen. De Commissie merkt op dat dit in 2025 opgaat voor de begunstigde, want het verwachte ROE bedraagt [...] % en de kosten van het eigen vermogen [...] %.
- (234) Omwille van de soliditeit van de beoordeling van het herstel van de levensvatbaarheid heeft de Commissie gekeken naar een alternatieve methode voor het berekenen van de WACC en de kosten van het eigen vermogen. Die methode houdt in dat de verwachte verhouding vreemd vermogen/eigen vermogen ([...]) van de begunstigde voor 2025 wordt gebruikt in plaats van die van vergelijkbare luchtvaartmaatschappijen (1,5) om zo de bèta van de aandelen van de vergelijkbare luchtvaartmaatschappijen te corrigeren voor verschillen in hefboomfinanciering en de waarden voor de schulden en het eigen vermogen in de WACC-formule te berekenen. Door die aanname stijgen de kosten van het eigen vermogen van [...] % naar [...] %, wat getuigt van de grotere mate van hefboomfinanciering en bijgevolg van de grotere risico's van het eigen vermogen van de begunstigde ten opzichte van vergelijkbare luchtvaartmaatschappijen. Bovendien stijgt de WACC van [...] % naar [...] %, een gevolg van de compenserende effecten van hogere kosten van het eigen vermogen en een kleiner aandeel eigen vermogen in de kapitaalstructuur van de begunstigde. Gelet op het feit dat het ROCE (ROE) in 2025 [...] % ([...] %) bedraagt, stelt de Commissie vast dat ook aan de criteria voor het herstel van de levensvatbaarheid wordt voldaan wanneer de WACC en de kosten van het eigen vermogen volgens deze alternatieve methode worden berekend.

<sup>(62)</sup> Onder het ROCE in jaar t wordt verstaan: EBIT na aftrek van belastingen in jaar t gedeeld door het gemiddelde geïnvesteerde vermogen in jaren t en t-1.

<sup>(63)</sup> De risicopremies op eigen vermogen en de landenrisicopremies zijn beschikbaar op de website van professor Damodaran ([https://pages.stern.nyu.edu/~adamodar/New\\_Home\\_Page/datafile/ctryprem.html](https://pages.stern.nyu.edu/~adamodar/New_Home_Page/datafile/ctryprem.html)).

<sup>(64)</sup> De kosten van het eigen vermogen worden berekend als de som van de risicovrije rentevoet, de landenrisicopremie, de risicopremie voor kleine ondernemingen en het product van de bèta en de risicopremie op eigen vermogen.

- (235) Met betrekking tot het vermogen van de begunstigde om eind 2025, wanneer het herstructureringsplan afloopt, op eigen kracht te kunnen concurreren, verwacht de Commissie dat de begunstigde tegen 2025, dus drie jaar na de laatste kapitaalsteun, weer zonder medefinanciering door de overheid volledige toegang heeft tot de kapitaalmarkten. Die verwachting stoelt op de volgende argumenten. Ten eerste laten de financiële prognoses zien dat het netto bedrijfsresultaat tijdens de planningsperiode stijgt en dat de eigenvermogenspositie mede daardoor in 2025 uitkomt op een positief saldo van [...] miljoen EUR. Dat bedrag is hoger dan het eigen vermogen van [...] miljoen EUR dat TAP Air Portugal in 2019 had, toen de begunstigde erin slaagde om tegen marktvoorwaarden [...] miljoen EUR aan langetermijnfinanciering op te halen (overweging 23) <sup>(65)</sup>. Ten tweede verwacht de begunstigde een verhouding nettoschuld/EBITDA van [...]. Die verhouding is [...] dan de drempelwaarde van 3,5, de bovengrens die past bij de rating "investeringswaardig" en die volgens de marktpraktijk voor eenvoudiger toegang tot de kapitaalmarkten zorgt. Op grond van deze redenen meent de Commissie dat de begunstigde uiterlijk 2025 op eigen kracht kan concurreren, zonder extra reddings- of herstructureringssteun.
- (236) De Commissie wijst erop dat het veelbelovend is dat de begunstigde dankzij huurovereenkomsten voor vliegtuigen [...] miljoen EUR heeft opgehaald en al afspraken heeft gemaakt over een gedeeltelijk niet door de staat gegarandeerde lening met [...], die heeft verklaard er veel vertrouwen in te hebben dat tegemoet kan worden gekomen aan toekomstige financieringsbehoeften ten belope van [...] EUR, mocht er meer liquiditeit nodig zijn; dit is wederom een aanwijzing dat de begunstigde zonder staatssteun de kapitaalmarkten kan betreden en dus in de toekomst op eigen kracht kan concurreren. Beide aspecten wijzen er reeds op dat de begunstigde in staat is weer volledige toegang tot de kapitaalmarkten te verkrijgen en zijn een signaal dat de markt er vertrouwen in heeft dat de begunstigde weer levensvatbaar is zodra de herstructureringssteun een feit is.
- (237) Behalve een basisscenario heeft Portugal ook een gevoeligheidsanalyse overlegd en diverse ongunstige scenario's uitgewerkt (overwegingen 52 en 53). De eerstgenoemde analyse betreft een actualisering van de financiële prognoses uit het in juni 2021 aangemelde plan waarin niet alleen rekening is gehouden met de verbeterde vooruitzichten voor het luchtverkeer, maar ook met de gestegen brandstofprijzen en de oplopende inflatieverwachtingen. De ongunstige scenario's zijn gebaseerd op het in juni 2021 aangemelde plan en behelzen een simulatie van het effect van hogere brandstofprijzen (een stijging met [...] %), een lager rendement (een afname met [...] %) en een combinatie van beiden. Omdat hierin wordt gesimuleerd hoe de belangrijkste factoren voor de winstgevendheid van luchtvaartmaatschappijen reageren op nadelige veranderingen, beschouwt de Commissie die gevoeligheidsanalyses en ongunstige scenario's als redelijk.
- (238) De Commissie merkt op dat de winstgevendheid en de kredietwaardigheid van de begunstigde in die ongunstige scenario's weliswaar verslechteren, maar dat het herstel van diens levensvatbaarheid tegen 2025 niet in het gedrang komt. In het scenario met brandstofprijzen die [...] % hoger en rendementen die [...] % lager liggen (overweging 52), boekt de begunstigde een positieve EBIT van [...] en komt zij uit op een EBIT van [...] miljoen EUR [...], in plaats van [...] miljoen EUR. In het ongunstige scenario met de geactualiseerde financiële prognoses (overweging 53) bedraagt het ROCE in 2025 [...] en daalt het ROE van [...] % naar [...] %. Die percentages wijzen nog altijd op flinke winstgevendheid en liggen hoger dan de drempelwaarden voor levensvatbaarheid, ook wanneer wordt uitgegaan van de meest voorzichtige opbouw van de WACC ([...] %) en van de kosten van het eigen vermogen ([...] %). De toegang van de begunstigde tot de kapitaalmarkten en haar vermogen om in 2025 op eigen kracht te concurreren blijven intact, want de eigenvermogenspositie is nog altijd positief ([...] miljoen EUR) en de verhouding nettoschuld/EBITA ligt lager dan [...] en komt uit op een waarde van [...].

*Conclusie over het vergemakkelijken van de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid en van bepaalde regio's*

- (239) Concluderend meent de Commissie dat het herstructureringsplan van de begunstigde realistisch, samenhangend en geloofwaardig is. Daarom is het plan een geschikt middel om binnen een redelijk tijdsbestek de levensvatbaarheid van de begunstigde op lange termijn te herstellen, zonder dat deze afhankelijk is van extra staatssteun. De herstructureringssteun voldoet derhalve aan de vereisten van artikel 44, punten b) en c), en van artikel 46 van de R&H-richtsnoeren en draagt bij aan de ontwikkeling van de uit luchtverkeersdiensten bestaande economische activiteit waarmee Portugal wordt ontsloten, conform de vereisten van artikel 107, lid 3, punt c), VWEU.

*6.4.2. De positieve gevolgen van de steun voor regionale economieën wegen zwaarder dan de negatieve gevolgen ervan voor het handelsverkeer en de mededinging*

- (240) Om te kunnen beoordelen of door de steun de mededingingsvoorwaarden en de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt ongunstig worden beïnvloed, moeten de noodzaak, geschiktheid en evenredigheid van de steun worden onderzocht en moet voor transparantie worden gezorgd. Ook is het nodig om de gevolgen van de steun voor de mededinging en het handelsverkeer te onderzoeken en om de positieve gevolgen van de steun voor de ontwikkeling van vormen van economische bedrijvigheid en van regionale economieën, plus andere met de steun beoogde positieve gevolgen, af te wegen tegen de negatieve gevolgen van deze steunmaatregelen voor de interne markt.

<sup>(65)</sup> Bron: Jaarrekening van TAP Air Portugal over 2019, bladzijde 53.

## 6.4.2.1. Noodzaak

- (241) Volgens punt 53 van de R&H-richtsnoeren moeten lidstaten die voornemens zijn herstructureringssteun te verlenen, een vergelijking overleggen met een geloofwaardig alternatief scenario waarmee geen staatssteun gemoeid is, om aan te tonen dat de in punt 3.1.1 van de R&H-richtsnoeren bedoelde ontwikkeling van vormen van economische bedrijvigheid of van regionale economieën die met de steun wordt beoogd, niet of in mindere mate zou worden bereikt.
- (242) De herstructureringssteun is bedoeld om te voorkomen dat TAP SGPS failliet gaat — en daarmee marktfalen en sociale tegenspoed af te wenden — en de ontwikkeling van het luchtverkeer waarmee Portugal wordt ontsloten wordt geremd. Dat doel wordt bereikt door uitvoering van het herstructureringsplan dat voor een deel met herstructureringssteun wordt gefinancierd. Het herstructureringsplan laat zien dat om de financiële problemen van de begunstigde te kunnen oplossen zowel het liquiditeits- als het solvabiliteitsvraagstuk moeten worden aangepakt. Op de korte termijn is TAP SGPS niet in staat de voortzetting van essentiële luchtverkeersdiensten te garanderen, aan haar financiële verplichtingen te voldoen en toegang tot de financiële markten te verkrijgen. Gezien het enorme negatieve eigen vermogen van [...] miljard EUR dat nog lange tijd zal blijven bestaan, is TAP SGPS evenmin in staat haar financiële verplichtingen na te komen. De herstructureringssteun is dus onontbeerlijk voor het welslagen van het herstructureringsplan, dat wordt uitgevoerd om de ontwikkeling van het luchtverkeer waardoor wordt Portugal ontsloten, te vergemakkelijken.

## 6.4.2.2. Geschiktheid

- (243) Volgens punt 38, c), en punt 54 van de R&H-richtsnoeren zal de Commissie herstructureringssteun als onverenigbaar met de interne markt beschouwen indien dezelfde doelstelling met andere, minder verstorende maatregelen kan worden behaald. De herstructureringssteun moet passend worden vergoed en voldoen aan de voorwaarden van punt 58 van de R&H-richtsnoeren, zodat dat het gekozen instrument geschikt is voor het solvabiliteits- of liquiditeitsprobleem dat daarmee moet worden verholpen.
- (244) De concurrenten betwistten de voorlopige bevinding van de Commissie in het inleidingsbesluit die luidde dat de herstructureringssteun qua vorm geschikt is. Ryanair betoogt dat de steun niet geschikt is omdat in het inleidingsbesluit geen andere opties met of zonder staatssteun werden genoemd en de steun niet met dergelijke opties is vergeleken. EAA voert aan dat de vorm van de steun, die in hoofdzaak uit een kapitaalinjectie bestaat, niet geschikt is en verder gaat dan nodig: een overheidsgarantie (zonder kapitaalinjectie) zou volstaan om de toegang tot de kapitaalmarkten te vergemakkelijken en zodoende de liquiditeit en de solvabiliteit van TAP te herstellen. Het argument van EAA wordt niet door enig bewijs gestaafd, terwijl Ryanair voorbijgaat aan de bestaande situatie waarin aantoonbaar sprake is van een zodanig ontoereikende toegang tot de kapitaalmarkten dat er geen investeerder kan worden gevonden die bereid is en in staat is om kapitaal in te brengen of langetermijnfinanciering te verstrekken. De besprekingen voor het aantrekken van onmiddellijke en voorwaardelijke financiering met [...] bevestigen juist dat TAP SGPS/TAP Air Portugal momenteel niet in staat is om op grote schaal kapitaal te werven <sup>(66)</sup>.
- (245) De Commissie is bovendien van mening dat de 2,55 miljard EUR herstructureringssteun voor TAP SGPS qua vorm geschikt is, en wel om de volgende redenen. Ten eerste was TAP SGPS een onderneming in moeilijkheden, met in 2019 een negatief eigen vermogen ([...] miljoen EUR). Zij boekte in 2020 een verlies van [...] miljard EUR en verwacht een nettobedrijfsresultaat [...]. Zonder de herstructureringssteun zou de begunstigde niet voldoende eigen vermogen kunnen opbouwen ter compensatie van de ongeveer [...] miljard EUR [...], zonder welke TAP SGPS of TAP Air Portugal waarschijnlijk niet in staat zou zijn om op de kapitaalmarkten aanzienlijke langlopende schulden aan te gaan of investeringsfondsen aan te trekken. De Commissie merkt in dit verband ook op dat de begunstigde voor 2025 uitgaat van een eigenvermogenspositie van [...] miljoen EUR, wat afgezet tegen een verwachte nettoschuld van [...] miljard EUR niet buitensporig is. Ten tweede blijkt uit de liquiditeitsprognoses dat de begunstigde zonder herstructureringssteun in 2021 een negatieve kaspositie van om en bij [...] miljard EUR zou hebben, in 2022 van [...] miljard EUR en in 2023 van [...] miljard EUR. Op grond van deze twee redenen concludeert de Commissie dat de herstructureringssteun, die vooral via kapitaalinjectie wordt verleend, de aangewezen omvang en vorm heeft om de solvabiliteits- en liquiditeitsproblemen van TAP SGPS te verhelpen.
- (246) Over de vergoeding van de staatssteun merkt de Commissie op dat de interventie van de Portugese overheid zo is opgezet dat zij 100 % van het aandelenkapitaal van TAP Air Portugal in handen krijgt. De Commissie ziet de waarde van dat aandelenkapitaal, die Portugal door verkoop te gelde kan maken, als vergoeding van de staatssteun. Om die vergoeding te kwantificeren, heeft de Commissie het eigen vermogen van TAP Air Portugal gewaardeerd (overweging 229) aan de hand van de financiële prognoses in het aangemelde herstructureringsplan en met gebruikmaking van standaard waarderingmethoden, d.w.z. de discounted cash flow-methode en de multiples-methode.

<sup>(66)</sup> [...].

- (247) Om het eigen vermogen van TAP Air Portugal te waarderen, heeft de Commissie eerst haar totale ondernemingswaarde geschat. Daartoe heeft zij de vrije kasstroom naar het bedrijf (FCFF) tijdens de planningsperiode alsook de eindwaarde gediscoteerd en daarvoor de in overweging 230 genoemde WACC als discontovoet gebruikt. Voor de berekening van de eindwaarde heeft de Commissie twee methoden gebruikt. De eerste methode is de Gordon Growth-methode, die uitgaat van een constante groeivoet van de vrije kasstroom naar het bedrijf, eeuwigdurend vanaf het laatste jaar van het plan. De tweede methode is de multiples-methode, die veronderstelt dat de waarde van een onderneming een meervoud van haar winst bedraagt. Conform de marktpraktijk heeft de Commissie EBITDA aangemerkt als het relevante uitgangspunt voor de winst en zij heeft van vergelijkbare luchtvaartmaatschappijen (voetnoot 61) de (toekomstgerichte) ondernemingswaarde/EBITDA-multiple verkregen. Na de totale ondernemingswaarde van TAP Air Portugal te hebben geschat, heeft de Commissie de waarde van het eigen vermogen berekend door de nettoschuld in mindering te brengen.
- (248) De schattingen van de Commissie laten zien dat de waarde van het eigen vermogen van TAP Air Portugal in de loop van de planningsperiode stijgt van [...] miljoen EUR tot [...] miljoen EUR in 2022 naar [...] miljoen EUR in 2025 <sup>(67)</sup>. Op dit moment is dat volgens de Commissie een redelijke inschatting van de vergoeding die Portugal met de staatssteun zou kunnen verdienen als het zijn aandeel in TAP Air Portugal verkoopt.
- (249) Hieruit volgt dat de herstructureringssteun een passende vorm heeft en er een adequate vergoeding tegenover staat.

#### 6.4.2.3. Evenredigheid van de steun: eigen bijdrage en lastendeling

- (250) Volgens punt 38, e), van de R&H-richtsnoeren moet het steunbedrag beperkt blijven tot het minimum dat nodig is om de doelstelling van de herstructureringssteun te behalen. Het bedrag en de steunintensiteit van herstructureringssteun moeten beperkt blijven tot het minimum dat strikt noodzakelijk is om de herstructurering mogelijk te maken, in samenhang met de voorhanden zijnde financiële middelen van de onderneming, van haar aandeelhouders of van de ondernemingsgroep waarvan zij deel uitmaakt (punt 61 van de R&H-richtsnoeren). In het bijzonder moet worden gezorgd voor een eigen bijdrage van voldoende omvang in de kosten van de herstructurering en, wanneer staatssteun wordt verleend in een vorm die de eigenvermogenspositie van de begunstigde onderneming versterkt, ook voor lastendeling. Bij de beoordeling van deze eisen zal eerder toegekende reddingssteun mede in aanmerking worden genomen.
- (251) De eigen bijdrage van de begunstigde aan het herstructureringsplan moet reëel en actueel zijn en dient normaal gesproken met de toegekende steun vergelijkbaar te zijn in termen van effecten op de solvabiliteit of de liquiditeitspositie van de begunstigde. Uit hoofde van punt 63 van de R&H-richtsnoeren moet de Commissie beoordelen of de diverse bronnen voor de eigen bijdrage actueel en vrij van steun zijn. Volgens punt 64 van de R&H-richtsnoeren beschouwt de Commissie eigen bijdragen in de regel als afdoende indien het bedrag ervan ten minste 50 % van de herstructureringskosten bedraagt.
- (252) De Commissie moet nagaan of de diverse in de overwegingen 43 tot en met 45 beschreven bronnen van financiering voor het plan vrij van steun zijn en reëel, wat wil zeggen dat voldoende zeker is dat deze financieringsbronnen bij de uitvoering van het herstructureringsplan werkelijkheid zullen worden, onder uitsluiting van voor de toekomst verwachte winst. Bijdragen van de staat in zijn hoedanigheid als aandeelhouder van TAP SGPS en van TAP Air Portugal zijn niet vrij van steun en mogen bij de beoordeling niet in aanmerking worden genomen.
- (253) De uitbetaling van [...] miljoen EUR aan vergoedingen in het kader van de sanering van het personeelsbestand, waarvan in 2021 al [...] miljoen EUR is uitgekeerd (overweging 43, punt a), heeft betrekking op kosten die samenhangen met de vermindering van het aantal werknemers waarin het herstructureringsplan voorziet. Omdat TAP Air Portugal al arbeidsovereenkomsten heeft beëindigd in het kader van de vanaf april 2020 doorgevoerde optimalisering en sanering van het personeelsbestand, gaat het hierbij om onmiddellijke kosten en, afgezet tegen de inkomsten die tot december 2021 al zijn geboekt, ook om bescheiden kosten. Het totaalbedrag aan vergoedingen in verband met het beëindigen van arbeidsovereenkomsten vanwege de herstructurering komt volgens Portugal overeen met [...] miljoen EUR, waarvan de vermelde [...] miljoen EUR door TAP Air Portugal rechtstreeks uit de operationele kasstroom wordt betaald terwijl [...] miljoen EUR feitelijk door de staat wordt gefinancierd met middelen die afkomstig zijn uit de reddingslening. Het deel van de vergoedingen in het kader van de sanering van het personeelsbestand dat niet met staatssteun wordt gefinancierd — en dat niet afkomstig is uit het eigen vermogen noch uit de door de staat gegarandeerde lening — kan als de eigen bijdrage van de begunstigde in deze kosten worden gezien en als reëel — d.w.z. actueel — in de zin van punt 63 van de R&H-richtsnoeren worden beschouwd.

<sup>(67)</sup> Voor de berekening van de eindwaarde aan de hand van het Gordon Growth-model gaat de Commissie uit van een groeicijfer van 1,5 %, eeuwigdurende investeringen gelijk aan afschrijvingen in 2025, eeuwigdurende EBIT gelijk aan EBIT in 2025 en een constant gehouden nettowerkkapitaal. Aan de hand van gegevens over de met de begunstigde vergelijkbare luchtvaartmaatschappijen, afkomstig van Capital IQ, is de Commissie met de multiples-methode uitgekomen op een mediane verhouding ondernemingswaarde/(toekomstgerichte) EBITDA van 4,16. "Toekomstgericht" wil zeggen: de prognoses van beursanalisten van de EBITDA in 2025.

- (254) Evenzo hebben de onvoorziene uitgaven in verband met de afstoting [...] [...] miljoen EUR (overweging 43, punt f)) betrekking op onvoorziene uitgaven (met name [...] % [...], [...] % [...] % [...]) die tegen de achtergrond van de afstoting via verkoop van dit activum door TAP SGPS zullen worden voldaan en niet voor rekening van de overnemer komen. Deze onvoorziene uitgaven vormen een vooraf vastgesteld blootstellingsbedrag dat de begunstigde uit eigen middelen zal financieren, een bedrag dat de begunstigde zonder problemen kan bekostigen uit haar eigen onmiddellijke en veel grotere inkomsten in 2022 en waarvoor geen staatssteun wordt aangewend. De Commissie meent daarom dat deze onvoorziene uitgaven ook tot de eigen bijdrage gerekend kunnen worden en dat zij, gezien de toezegging in het herstructureringsplan om dit activum in 2022 af te stoten (overweging 29), een reëel en actueel karakter hebben.
- (255) Over de bijdragen van derden en de maatregelen op het gebied van kostenefficiëntie van in totaal [...] miljoen EUR (overweging 43) merkt de Commissie op dat structurele kostenverlagingen die worden gedragen of mogelijk gemaakt door externe leveranciers of cliënten van de begunstigde, reële en actuele bronnen voor de eigen bijdrage kunnen vormen, mits deze het resultaat zijn van bindende afspraken en zij doeltreffend en onherroepelijk zijn. Voor kostenverlagingen die ten laste komen van belanghebbenden en verband houden met dit soort kostenbesparingen geldt in het bijzonder zij dat, om aangemerkt te kunnen worden als reële en actuele bron voor de eigen bijdrage, doeltreffend, structureel en onherroepelijk moeten zijn <sup>(68)</sup>. De Commissie heeft al geoordeeld dat verlagingen van contractuele verplichtingen die zijn opgenomen in heronderhandelde overeenkomsten met leveranciers en verhuurders reële bronnen voor de eigen bijdrage vormen: vergeleken met de voorwaarden van de oorspronkelijke overeenkomsten komen hierdoor middelen vrij die anders besteed hadden moeten worden aan de afbetaling van de desbetreffende schulden en die nu kunnen worden ingezet voor de financiering van herstructureringskosten <sup>(69)</sup>. Dit geldt tevens voor leveranciers en afnemers die uitdrukkelijk hebben toegezegd de voorwaarden van hun overeenkomsten te zullen wijzigen, of dat reeds hebben gedaan, en zo middelen van de begunstigde vrijmaken <sup>(70)</sup>.
- (256) Gezien het feit dat de ruim [...] overeenkomsten die TAP Air Portugal heronderhandeld heeft op wettelijk bindende handelingen berusten — waarvan overeenkomsten die goed zijn voor [...] miljoen EUR al zijn uitgevoerd en overeenkomsten die zijn goed voor [...] miljoen EUR al zijn toegezegd — kunnen deze operationele herstructureringsmaatregelen worden aangemerkt als reële en actuele bijdragen. Bij dergelijke maatregelen wordt de financiële last die de herstructureringskosten van TAP SGPS vertegenwoordigt, gedeeld met leveranciers die anders gerechtigd zouden zijn tot hogere vorderingen op de positieve bedrijfsresultaten van TAP SGPS.
- (257) Evenzo geldt dat de bijdragen die verband houden met de afstoting van activa en de heronderhandelingen met fabrikanten van originele uitrusting (met name [...] voor een bedrag tot [...] miljoen EUR (overweging 43, punt d), de opbrengsten van de verkoop van activa vertegenwoordigen, te weten [...], [...]), [...] Omdat het bij deze maatregelen gaat om geldopbrengsten en bijdragen uit eigen middelen van de begunstigde die afkomstig zijn van kopers van uitrusting of activa, kunnen zij worden beschouwd als reële middelen die bijdragen aan de herstructurering. Omdat deze bijdragen door middel van overeenkomsten met de tegenpartijen van de begunstigde al zijn gerealiseerd, kunnen die bijdragen bovendien als actueel worden aangemerkt. Dezelfde redenering gaat op voor de verkregen financiering voor het leasen van nieuwe vliegtuigen voor een bedrag tot [...] miljoen EUR (overweging 43, punt c)), gelet op het bewijs dat door Portugal is overlegd inzake financiële afspraken over negen staartvlakken en twee motoren die in het kader van het herstructureringsplan zijn ondertekend.
- (258) Inzake gedeeltelijke overheidsgaranties die in het kader van een herstructurering worden verleend, heeft de Commissie geoordeeld dat het restrisico dat door marktpartijen wordt gedragen een geldige en reële bijdrage in de kosten van de herstructurering vormt <sup>(71)</sup>. Het aandeel ([...] %) van de [...] miljoen EUR aan financiering zonder overheidsgarantie, namelijk [...] miljoen EUR (overweging 43, punt e)), kan worden beschouwd als een reële en actuele bijdrage van een commerciële kredietverstrekker in de kosten van de herstructurering. De nieuwe financiering ten belope van maximaal [...] miljoen EUR die met een particuliere financiële instelling ([...]) is afgesproken, vormt evenzo een reële en actuele bijdrage die vanaf [...] kan worden gerealiseerd, op voorwaarde dat de liquiditeitsbehoeften de operationele kasstromen overtreffen (overweging 43, punt e)).

<sup>(68)</sup> Besluit van de Commissie van 30 april 2021 betreffende steunmaatregel SA.58101 (2020/C) en SA.62043 (2021/N) — Portugal — Reddingssteun en herstructureringssteun voor SATA (PB C 223 van 11.6.2021, blz. 37), overweging 72; besluit van de Commissie van 26 juli 2021 betreffende steunmaatregel SA.63203 (2021/N) — Duitsland — Herstructureringssteun voor Condor (nog niet bekendgemaakt), overweging 132, punt c); besluit van de Commissie van 12 mei 2016 betreffende steunmaatregel SA.40419 (2015/NN) — Herstructureringssteun voor Polzela (PB C 258 van 15.7.2016, blz. 3), overweging 119.

<sup>(69)</sup> Besluit van de Commissie van 8 juni 2015 betreffende steunmaatregel SA.37792 (2014/C) (ex 2013/N) die Slovenië voornemens is ten uitvoer te leggen ten gunste van de Cimos-groep (PB L 59 van 4.3.2016, blz. 168), overweging 80.

<sup>(70)</sup> Besluit van de Commissie van 20 augustus 2018 betreffende steunmaatregel SA.51408 (2018/N) — Steun voor Terramass B.V. (PB C 406 van 19.11.2018, blz. 10), overwegingen 22 en 71.

<sup>(71)</sup> Besluit van de Commissie van 27 augustus 2021 betreffende steunmaatregel SA.64175 (2021/N) — CNIM — Aide à la restructuration (PB C 450 van 5.11.2021, blz. 2), overwegingen 18 en 71.

- (259) In het geval van de in overweging 43, punt g), genoemde obligaties en consortiale leningen voor een bedrag van in totaal [...] EUR is het voordeel dat de betaling van bedragen die verschuldigd waren en anders opeisbaar waren geweest, wordt uitgesteld. Met betrekking tot overeengekomen herstructureringsactiviteiten rond de uitgestelde aflossing van schulden waarvoor geldt dat de verplichting tot terugbetaling van de uitstaande hoofdsom blijft bestaan, meent de Commissie dat de bijdrage in de kosten van de herstructurering, in tegenstelling tot hetgeen de Portugese autoriteiten in eerste instantie hadden betoogd, kleiner is dan het nominale bedrag van de uitgestelde betaling en dat het bestaat uit de netto contante waarde van het overeengekomen uitstel van betaling <sup>(72)</sup>. Het uitstel behelst een totaalbedrag van [...] miljoen EUR aan reële bijdrage. Dit bedrag is geraamd door het verschil in netto contante waarde te berekenen tussen terugbetaling op de vervaldatum en onmiddellijke terugbetaling krachtens de ontheffingen, gedisconteerd tegen de marktrente ([...]) [...]: [...] miljoen EUR [...], [...] miljoen EUR [...], [...] miljoen EUR [...].
- (260) Gelet op het bovenstaande komt het totaalbedrag dat als reële en actuele bijdrage van de begunstigde kan worden aangemerkt uit op [...] miljoen EUR, wat gelijkstaat aan [...] % van de herstructureringskosten. Daarvan bestaat [...] miljoen EUR uit nieuwe financiering tegen marktvoorwaarden, afkomstig uit de verkoopopbrengsten van [...], een financiële leaseovereenkomst voor [...] toestellen en motoren, en nieuwe financiering van [...] (overweging 43). Voor de duur van het herstructureringsplan kunnen deze bedragen worden verhoogd met de opbrengsten uit [...], maar het desbetreffende bedrag kan niet met voldoende zekerheid worden geraamd en bepaald om als actuele eigen bijdrage van de begunstigde in de kosten van de herstructurering te worden beschouwd.
- (261) Overeenkomstig punt 64 van de R&H-richtsnoeren kan de Commissie alleen in uitzonderlijke omstandigheden en in het geval van een bijzondere noodsituatie een bijdrage accepteren die lager ligt dan 50 % van de herstructureringskosten, op voorwaarde dat het bedrag van die bijdrage aanzienlijk blijft.
- (262) Onder de huidige omstandigheden naar aanleiding van de uitbraak van de COVID-19-pandemie meent de Commissie dat het, naargelang het concrete geval, gerechtvaardigd kan zijn dat eigen bijdragen onder 50 % van de herstructureringskosten blijven zolang zij aanzienlijk blijven en aanvullende nieuwe financiering tegen marktvoorwaarden omvatten <sup>(73)</sup>. Ter indicatie van een niveau dat de Commissie in het onderhavige geval passend acht: de Commissie heeft in haar beschikkingspraktijk geoordeeld dat een eigen bijdrage ter grootte van 24 % van de herstructureringskosten aanzienlijk kan zijn en bijgevolg dat herstructureringssteun ter grootte van 76 % van de herstructureringskosten evenredig kan zijn <sup>(74)</sup>.
- (263) De Commissie meent dat Portugal heeft aangetoond dat er sprake is van uitzonderlijke omstandigheden. De Commissie erkent in het bijzonder dat de COVID-19-pandemie en de maatregelen ter bestrijding daarvan voor de begunstigde uitzonderlijke omstandigheden hebben geschapen, tegen de achtergrond van een ernstige verstoring van de economie in de zin van artikel 107, lid 3, punt b), VWEU, met onmiddellijke gevolgen voor de mobiliteit en de luchtvaart en voor de mogelijkheid van die sectoren om marktfinanciering aan te trekken. Aangezien de eigen bijdrage uitkomt op [...] % van de kosten van de herstructurering en de helft daarvan in de vorm van nieuwe financiering wordt verstrekt, concludeert de Commissie dat een eigen bijdrage lager dan 50 % in het onderhavige geval aanvaardbaar is.
- (264) Krachtens de punten 65, 66 en 67 van de R&H-richtsnoeren kan staatssteun die wordt verleend in een vorm die de eigenvermogenspositie van de begunstigde onderneming versterkt als effect heeft dat aandeelhouders en achtergestelde schuldeisers worden beschermd tegen de gevolgen van hun keuze om in de begunstigde onderneming te investeren, waardoor moral hazard kan ontstaan en de marktdiscipline kan worden ondermijnd. Steun ter dekking van verliezen mag daarom alleen worden verleend op voorwaarde dat bestaande investeerders afdoende delen in de lasten en dat de overheidsmaatregelen pas plaatsvinden nadat de verliezen volledig in kaart zijn gebracht en de bestaande aandeelhouders en houders van achtergestelde schulden zijn aangesproken. Een afdoende lastendeling zal ook betekenen dat staatssteun die de eigenvermogenspositie van de begunstigde onderneming versterkt, moet worden toegekend op voorwaarden waarmee de staat een redelijk deel in toekomstige waardeinstijgingen van de begunstigde onderneming ontvangt, naar rato van het eigen vermogen dat de staat inbrengt ten opzichte van het eigen vermogen van de onderneming dat overblijft nadat de verliezen zijn verwerkt.

<sup>(72)</sup> Besluit van de Commissie van 9 juli 2014 betreffende steunmaatregel SA.38324 (2014/N) — Spanje — Restructuring aid for Alestis (PB C 418 van 21.11.2014, blz. 6), overweging 82.

<sup>(73)</sup> Tijdelijke kaderregeling, zoals gewijzigd, punten 3 en 14 bis.

<sup>(74)</sup> Beschikking van de Commissie van 24 april 2007 betreffende de door België ten uitvoer gelegde steunmaatregel ten gunste van Inter Ferry Boats (C 46/05 (ex NN 9/04 en ex N 55/05)) (PB L 225 van 27.8.2009, blz. 1), overwegingen 348, 349 en 350. In die zaak paste de Commissie de R&H-richtsnoeren van 1999 toe, die voorschreven dat de eigen bijdrage aanzienlijk moest zijn maar zonder een drempelwaarde voor de toepassing van die richtsnoeren te vermelden; de drempelwaarde is in de R&H-richtsnoeren van 2004 vastgesteld op 50 %.

- (265) Hoewel de herstructureringssteun in hoofdzaak bestaat uit kapitaalinjecties en het omzetten van schuldinstrumenten in eigen vermogen, oefende de Portugese staat voordat de reddingssteun werd verleend als aandeelhouder gezamenlijke zeggenschap uit over de begunstigde en bezit hij nu een meerderheidsbelang in zowel de begunstigde als in TAP Air Portugal (overwegingen 8 tot en met 12). Hieruit volgt dat de Portugese staat nauw betrokken is geweest bij de in de overwegingen 19 tot en met 22 beschreven strategische en financiële keuzen die ertoe hebben geleid dat de begunstigde zich heeft ontwikkeld tot een onderneming in moeilijkheden. Over het voorkomen van moral hazard via afdoende lastendeling moet worden opgemerkt dat met het optreden van de overheid als verstrekker van herstructureringssteun een situatie van financiële onevenwichtigheden en verliezen wordt ondervangen waarbij de staat in zijn hoedanigheid als aandeelhouder met gezamenlijke zeggenschap over de begunstigde betrokken was. Zoals Portugal heeft aangegeven, zal TAP SGPS [...] (overweging 45).
- (266) Dit betekent dat de bestaande aandeelhouders van de begunstigde, waaronder de Portugese staat, op afdoende wijze zullen delen in de lasten van de herstructurering aangezien de waarde van hun huidige deelneming bij verliesabsorptie in de praktijk tot nul zal dalen. Bovendien zal TAP SGPS geleidelijk haar dochterondernemingen Cateringpor, Groundforce en M&E Brasil afstoten en zich zo van commerciële activiteiten ontdoen. Het gevolg daarvan is dat de herstructureringssteun in de vorm van door de staat ingebracht eigen vermogen wordt toegekend op voorwaarden waarmee de staat alle toekomstige waardestijgingen van de begunstigde ontvangt, ten opzichte van het resterende eigen vermogen, waarmee dus wordt voldaan aan de in punt 67 van de R&H-richtsnoeren beschreven voorwaarde dat bestaande aandeelhouders afdoende delen in de lasten.
- (267) De in overweging 67, punt a), en overweging 43, punt g), genoemde obligatiehoudende financiële instellingen en investeerders die schuldeisers van de begunstigde en/of haar dochterondernemingen zijn, houden niet-achtergestelde schuld aan die noch verliesabsorberend is noch is achtergesteld bij de aflossing van andere financiële schulden en bij insolventie of liquidatie voorrang heeft op de aandeelhouders. Hoewel de R&H-richtsnoeren niet verlangen dat niet-achtergestelde schuldeisers delen in de lasten van een herstructurering, dragen de obligatiehouders en financiële instellingen in deze zaak daadwerkelijk bij in de kosten van de herstructurering van de begunstigde (overweging 259).
- (268) Wat de obligatiehouders en het voorkomen van moral hazard betreft, is het tevens goed om op te merken dat de uitgaven van de obligaties van de begunstigde plaatsvonden in juni en december 2019 (overweging 23), betrekkelijk kort voor het uitbreken van de pandemie. Deze investeerders en kredietverstrekkers hebben dus geen financiering of andere prikkels gegeven voor het nemen van te grote risico's, voor uitbreiding of voor commerciële gedragspatronen die hebben bijgedragen tot de moeilijkheden van de begunstigde. Hieruit volgt dat de lastendeling door de bestaande aandeelhouders van de begunstigde passend en afdoende is.
- (269) De Commissie concludeert derhalve dat de herstructureringssteun evenredig is en een passende lastendeling omvat.

#### 6.4.2.4. Negatieve effecten

- (270) Krachtens punt 38, f), van de R&H-richtsnoeren moeten bij het verlenen van herstructureringssteun maatregelen worden genomen om verstoringen van de mededinging te beperken, die bij voorkeur van structurele aard zijn en de afstoting inhouden van eigenstandige activiteiten waardoor de groei van kleine concurrenten of van grensoverschrijdende activiteiten wordt bevorderd. Om de negatieve gevolgen voor de mededinging en het handelsverkeer te beperken, mogen ontvangers van reddings- of herstructureringssteun de afgelopen tien jaar bovendien in beginsel geen vergelijkbare steun hebben ontvangen. Herhaaldelijke reddings- of herstructureringsplannen roepen immers twijfels op over de vraag of de begunstigde wel een bijdrage aan de productiviteit op macroniveau kan leveren en dus aan de ontwikkeling van de vormen van economische bedrijvigheid of van de regionale economieën in kwestie, terwijl efficiëntere concurrenten op de interne markt te maken hebben met gesubsidieerde concurrentie van een onderneming die anders zou verdwijnen en de markt zo de ruimte zou bieden om te groeien en zich te ontwikkelen.

#### 6.4.2.5. Eenmalig karakter van de steun

- (271) Volgens de punten 70 en 71 van de R&H-richtsnoeren mag aan ondernemingen in moeilijkheden slechts voor één herstructureringsoperatie steun worden verleend. Wanneer minder dan tien jaar is verstreken sinds de vorige toekenning van reddingssteun, herstructureringssteun of tijdelijke flankerende herstructureringssteun aan de begunstigde, met inbegrip van vóór de inwerkingtreding van de R&H-richtsnoeren verleende steun en niet-aangemelde steun, zal de Commissie geen verdere steun toestaan (het beginsel dat de steun eenmalig dient te zijn).

- (272) Behalve de verklaring van Portugal hieromtrent blijkt uit de controle van documenten van de Commissie dat geen van de ondernemingen binnen de begunstigde economische eenheid (bestaande uit TAP SGPS, haar zusteronderneming TAP Air Portugal en alle door hen beheerde dochterondernemingen) de afgelopen tien jaar heeft geprofiteerd van andere reddingssteun, herstructureringssteun of tijdelijke flankerende herstructureringssteun. De 1,2 miljard EUR reddingssteun die bij het besluit van de Commissie van 16 juli 2021 is goedgekeurd, is onderdeel van één enkele herstructurering die met behulp van de herstructureringssteun wordt uitgevoerd, overeenkomstig punt 72, a), van de R&H-richtsnoeren.
- (273) De Commissie heeft in april en december 2021 geen bezwaar gemaakt tegen schadevergoeding aan TAP Air Portugal uit hoofde van artikel 107, lid 2, punt b), VWEU (voetnoot 14). Zoals in punt 15 van de tijdelijke kaderregeling is aangegeven, geldt het in de R&H-richtsnoeren vastgelegde beginsel dat de steun eenmalig moet zijn echter niet voor steun die de Commissie op grond van artikel 107, lid 2, punt b), VWEU verenigbaar verklaart, want de laatstgenoemde vorm van steun is geen “reddingssteun, herstructureringssteun of tijdelijke flankerende herstructureringssteun” in de zin van punt 71 van de R&H-richtsnoeren.

#### 6.4.2.6. Maatregelen om verstoringen van de mededinging te beperken

- (274) Zoals in de punten 87 tot en met 93 van de R&H-richtsnoeren is toegelicht, moeten de maatregelen om verstoring van de mededinging te beperken in verhouding staan tot de versturende effecten van de steun, en met name tot: i) de omvang en de aard van de steun en de voorwaarden waarop en de omstandigheden waarin deze is toegekend; ii) de omvang en het relatieve belang van de begunstigde onderneming op de markt en de kenmerken van de betrokken markt, en iii) de mate waarin moral hazard-problemen blijven bestaan nadat maatregelen voor het leveren van een eigen bijdrage en lastendeling zijn toegepast.
- (275) De structurele maatregelen kunnen bestaan uit de afstoting van activa, het inkrimpen van de capaciteit of het verminderen van de aanwezigheid op de markt. De maatregelen moeten de komst van nieuwe concurrenten en de groei van bestaande kleine concurrenten of van grensoverschrijdende activiteiten bevorderen, daarbij rekening houdend met de markt(en) waar de begunstigde onderneming na de herstructurering een aanzienlijke marktpositie zal hebben, met name op de markten waar aanzienlijke overcapaciteit heerst. Gedragsmaatregelen moeten ervoor zorgen dat met de steun uitsluitend het herstel van de levensvatbaarheid op lange termijn wordt gefinancierd.
- (276) Zoals in de overwegingen 75 tot en met 98 uitvoerig is beschreven, belooft Portugal dat TAP SGPS tijdens de herstructureringsperiode de volgende maatregelen zal nemen om de door de steun veroorzaakte verstoring van de mededinging te beperken:
- a) afstoting van het belang van TAP SGPS in secundaire bedrijfsonderdelen, namelijk grondaandrijving (Groundforce), onderhoud (M&E Brasil) en catering (Cateringpor);
  - b) een plafond aan de vlootomvang van [90-100] toestellen;
  - c) de overdracht van maximaal 18 dagelijkse slots aan een bestaande of potentiële concurrent op de luchthaven van Lissabon;
  - d) een overnameverbod, en
  - e) een advertentieverbod.
- i) Beoordeling van de afstoting van secundaire bedrijfsonderdelen
- (277) De Commissie merkt op dat Groundforce en Cateringpor tot 2019 winstgevend en levensvatbaar waren. De moeilijkheden waarmee deze ondernemingen momenteel kampen, zijn volledig toe te schrijven aan de COVID-19-crisis waarvan de luchtvaartsector over de gehele linie negatieve gevolgen ondervindt. Daarnaast wijst de Commissie met voldoening op een waardering van het belang van TAP SGPS in [...] van [...] miljoen EUR, evenals op de belangstelling die potentiële investeerders hebben voor de overname van [...]. Deze belangstelling van de zijde van investeerders wijst erop dat de verkoop van [...] in going concern, gevolgd door herstructurering en het herstel van de levensvatbaarheid van die onderneming wanneer de luchtvaartmarkt zich herstelt, een realistisch scenario is. Op grond van die redenen concludeert de Commissie dat het afstoten van het belang van TAP SGPS in Cateringpor en Groundforce voldoet aan de vereisten van punt 80 van de R&H-richtsnoeren; de twee ondernemingen die momenteel in financiële moeilijkheden verkeren vanwege de crisis die door COVID-19 in de luchtvaart is ontstaan, kunnen immers op de lange termijn effectief concurreren indien zij worden geëxploiteerd door een geschikte overnemer die deze ondernemingen kan herstructureren en hun levensvatbaarheid op de lange termijn kan herstellen.

- (278) Verder beschouwt de Commissie de afstoting van het belang van TAP SGPS in Cateringpor en Groundforce als een maatregel om verstoringen van de mededinging te beperken. De reden voor dit oordeel is dat de bovengenoemde ondernemingen beide verticaal zijn geïntegreerd in de TAP SGPS-groep en haar voornaamste cateraar en grondaandelaar zijn. Dankzij de afstoting van Cateringpor en Groundforce kunnen andere ondernemingen dan TAP SGPS in hun desbetreffende markt dus de concurrentiestrijd aangaan en inspelen op de grote vraag van TAP SGPS naar diensten. Deze afstotingen zijn dan ook deugdelijke maatregelen om verstoringen van de mededinging te beperken.
- (279) Daarentegen gaat de Commissie niet mee in de afstoting van M&E Brasil als maatregel om verstoringen van de mededinging te beperken, aangezien dat een onderneming met een geschiedenis van verliezen is waarvan de problemen dateren van vóór de COVID-19-crisis (overweging 77). Conform punt 78 van de R&H-richtsnoeren is het afstoten van een dergelijke onderneming dan ook eerder een maatregel om de levensvatbaarheid op lange termijn te herstellen.

ii) Beoordeling van het vlootplafond

- (280) Een van de maatregelen om de aanwezigheid op de markt of de capaciteit te verkleinen bestaat uit een tot 2025 geldend plafond aan de vlootomvang van [90-100] toestellen. Het gaat bij dit plafond om een reductie met [...] toestellen ten opzichte van de vlootomvang van TAP Air Portugal in 2019. Portugal toont aan dat dit plafond een goed middel is om de aanwezigheid op de markt van TAP Air Portugal te beperken: TAP Air Portugal zal onvoldoende toestellen hebben om volledig te kunnen voldoen aan vraag naar vliegbezoeken in 2025 zoals die door de IATA <sup>(75)</sup> in het basisscenario uit oktober 2021 wordt verwacht. De aanwezigheid van de begunstigde op de markt zal daardoor afnemen, niet alleen vergeleken met de luchtvaart van voor de herstructurering maar ook afgezet tegen diens vermoedelijke marktpositie aan het einde van de herstructureringsperiode. Deze inkrimping van de vloot sluit bovendien aan bij de mededingingsmaatregelen die in het kader van herstructureringen van luchtvaartmaatschappijen door de Commissie als passend zijn beoordeeld <sup>(76)</sup>.
- (281) Gelet op de omvang en de duur van de vlootverkleining en de beperkingen die dit stelt aan de activiteiten van de begunstigde, beschouwt de Commissie het vlootplafond van [90-100] toestellen een deugdelijke maatregel om de aanwezigheid op de markt en de capaciteit te beperken.

iii) Beoordeling van de toezegging tot overdracht van slots op de luchthaven van Lissabon

- (282) Zoals bepaald in punt 78 van de R&H-richtsnoeren moeten maatregelen om de verstoringen van de mededinging te beperken met name plaatsvinden op de markt of markten waar de onderneming na de herstructurering een aanzienlijke marktpositie zal hebben. Aangezien TAP Air Portugal thans een aanzienlijke marktpositie heeft op de luchthaven van Lissabon en die ook na de herstructurering zal hebben (zie overweging 32), heeft Portugal een speciale structurele maatregel voorgesteld ter beperking van de door de steun veroorzaakte verstoringen van de mededinging bij passagiersvluchten van en naar de luchthaven van Lissabon.

*Reikwijdte van de toezegging tot overdracht van slots op de luchthaven van Lissabon*

- (283) Volgens punt 80 van de R&H-richtsnoeren moeten structurele maatregelen om verstoringen van de mededinging te beperken doorgaans de vorm aannemen van afstoting in going concern van levensvatbare, zelfstandig functionerende bedrijfsonderdelen die, mits zij door een geschikte overnemer worden geëxploiteerd, op lange termijn daadwerkelijk kunnen concurreren.
- (284) Op 3 december 2021 heeft Portugal een voorstel voor een structurele toezegging gedaan, die inhoudt dat TAP Air Portugal op grond van artikel 8 ter van de slotverordening maximaal 18 dagelijkse slots op de luchthaven van Lissabon overdraagt aan een overnemer. De overnemer wordt goedgekeurd na een oproep tot het indienen van voorstellen die wordt bekendgemaakt door de monitoring trustee.

<sup>(75)</sup> Zie voetnoot 34.

<sup>(76)</sup> Besluit van de Commissie van 7 maart 2007 betreffende steunmaatregel SA.20100 (C10/2006, ex N555/2005), Herstructurering van Cyprus Airways (PB L 49 van 22.2.2008, blz. 25), overwegingen 129 tot en met 133; besluit van de Commissie van 19 september 2012 betreffende steunmaatregel SA.30908 (2011/C) (ex N 176/2010) door de Tsjechische Republiek ten uitvoer gelegd ten gunste van České aerolinie a.s. (PB L 92 van 3.4.2013, blz. 16), overweging 139; besluit van de Commissie van 27 juni 2012 betreffende steunmaatregel SA.33015 (2012/C, ex 2011/N), Air Malta plc. (PB L 301 van 30.10.2012, blz. 29), overweging 130; besluit van de Commissie van 26 juli 2021 betreffende steunmaatregel SA.63203 (2021/N) — Duitsland — Herstructureringssteun voor Condor (nog niet bekendgemaakt), overweging 145; besluit van de Commissie van 11 december 2020 betreffende steunmaatregel SA.58463 (2020/N) — Herstructureringssteun voor Corsair (PB C 41 van 5.2.2021, blz. 8), overwegingen 5, 34, 88, b), en 93.

- (285) De structurele toezegging met betrekking tot de luchthaven van Lissabon is in hoofdzaak bedoeld om ervoor te zorgen dat TAP Air Portugal de slots (rechten) overdraagt die een concurrent nodig heeft om een basis te vestigen of om zijn basis uit te breiden op een drukke luchthaven waar TAP Air Portugal een aanzienlijke marktpositie bekleedt (de luchthaven van Lissabon) en om de voorwaarden te scheppen voor duurzame effectieve concurrentie op deze luchthaven. <sup>(77)</sup> Zoals hieronder wordt uiteengezet, meent de Commissie dat dit doel wordt bereikt, want de structurele toezegging bestaat uit een combinatie van i) een significant aantal slots (namelijk tot maximaal 18 dagelijkse slots) terwijl een dergelijk aantal slots normaal gesproken niet beschikbaar is voor nieuwkomers of voor uitbreiding op de luchthaven van Lissabon, en zeker niet op piekmomenten overdag of tijdens piekweken <sup>(78)</sup>, en ii) gepaste voorwaarden voor de overdracht van slots aan een overnemer (d.w.z. een kosteloze en onvoorwaardelijke overdracht).
- (286) Volgens de toelichting bij het voorstel van de Commissie voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende gemeenschappelijke regels voor de toewijzing van slots op luchthavens in de Europese Unie <sup>(79)</sup> *“moet een machtige concurrent die op een bepaalde luchthaven aankomt, een levensvatbare slotportefeuille samenstellen om daadwerkelijk de concurrentie te kunnen aangaan met de dominante maatschappij op die luchthaven (meestal de “nationale” maatschappij)”*.
- (287) De onvoldoende beschikbaarheid van slots vormt een aanzienlijke belemmering voor de komst naar of de uitbreiding op de drukste luchthavens van Europa <sup>(80)</sup>. Vanwege de slotverordening zijn slots cruciaal voor de activiteiten van luchtvaartmaatschappijen, want alleen luchtvaartmaatschappijen met slots hebben recht op toegang tot de luchthaveninfrastructuurdiensten die worden geleverd door de beheerders van gecoördineerde luchthavens en mogen dientengevolge routes naar of vanaf deze luchthavens verzorgen. Volgens de slotverordening mogen slots alleen onder bepaalde nader omschreven omstandigheden tussen luchtvaartmaatschappijen worden uitgewisseld of overgedragen, onder voorbehoud van uitdrukkelijke bevestiging van de slotcoördinator op grond van de slotverordening.
- (288) Door de toezegging om slots op de luchthaven van Lissabon over te dragen, verdwijnt dus de voornaamste belemmering voor de concurrenten van TAP Air Portugal om naar deze uiterst drukke luchthaven te komen of daar uit te breiden. Uit gegevens van de Portugese slotcoördinator (Navegação Aérea de Portugal — NAV Portugal) blijkt dat de vraag naar slots op de luchthaven van Lissabon de beschikbare capaciteit <sup>(81)</sup> overtreft en dat, vanwege een te kleine pool aan ongebruikte slots en de versnipperde toewijzing van de slotpool, bij een normaal verloop van de algemene procedure voor de toewijzing van slots niet kan worden voldaan aan de vraag naar de extra slots die nodig zijn om de activiteiten op de luchthaven van Lissabon substantieel te kunnen uitbreiden, waardoor het onwaarschijnlijk is dat er een sterke concurrent opstaat.
- (289) De Commissie is van mening dat de toezegging dat TAP Air Portugal op een drukke luchthaven waar zij een aanzienlijke marktpositie bekleedt slots zal overdragen zodat concurrenten de kans krijgen een basis te openen of hun basis uit te breiden, de meeste doeltreffende maatregel is om verstoringen van de mededinging zo veel mogelijk te beperken. Bovendien doet de nadruk op slots binnen het pakket dat door TAP Air Portugal zal worden aangeboden niet af aan haar levensvatbaarheid en concurrentievermogen, gelet op bijvoorbeeld de crisis in de luchtvaart waardoor mogelijk andere activa die nodig zijn voor de benutting van de overgedragen slots (zoals vliegtuigen) tegen aantrekkelijke voorwaarden op de markt beschikbaar komen voor de gehele periode waarin de toezeggingen zullen worden gerealiseerd <sup>(82)</sup>.
- (290) Gelet op het feit dat het opzetten of uitbreiden van een basis door een concurrerende luchtvaartmaatschappij structurele veranderingen in de concurrentieverhoudingen op de luchthaven van Lissabon met zich meebrengt, erkent de Commissie tevens de structurele aard van de door Portugal ingediende toezegging.

<sup>(77)</sup> De Commissie wijst op het tekort aan standplaatsen voor vliegtuigen op de luchthaven van Lissabon, wat tot een plaatselijk voorschrift heeft geleid (<https://www.nav.pt/en/slot-coordination-portugal/local-rules>). Op 1 december 2021 hebben de Portugese autoriteiten bevestigd dat de beheerder van de luchthaven van Lissabon hen heeft laten weten dat de luchthaveninfrastructuur (inclusief standplaatsen) ter beschikking staat van de overnemer.

<sup>(78)</sup> Volgens NAV Portugal zijn voorbeelden hiervan [...].

<sup>(79)</sup> COM(2011) 827 final van 1 december 2011.

<sup>(80)</sup> Zie bv. zaak SA.57153 — Duitsland — COVID-19 — Steun voor Lufthansa, overweging 224.

<sup>(81)</sup> Een voorbeeld is volgens NAV Portugal dat alle luchtvaartmaatschappijen op de luchthaven van Lissabon in eerste instantie voor het IATA-seizoen zomer 2020 om in totaal 167 264 slots hadden gevraagd, terwijl er aan het begin van het seizoen 121 331 slots werden toegewezen.

<sup>(82)</sup> In haar besluitvormingspraktijk in fusie- en antitrustzaken heeft de Commissie andere toezeggingen aanvaard (zoals speciale pro-rata-overeenkomsten of toegang tot loyaliteitsprogramma's) die bedoeld waren om bepaalde belemmeringen voor toetreding of uitbreiding op specifieke routes weg te nemen, zoals het ontbreken van toegang tot aanvoervluchten of tot zakelijke reizigers (vaak deelnemers aan loyaliteitsprogramma's). In de onderhavige zaak bestaat de relevante belemmering uit het ontbreken van toegang tot de overbelaste infrastructuur van de luchthaven, die alleen door de overdracht van slots kan worden verholpen.

- (291) In het licht van het bovenstaande concludeert de Commissie dat de toezegging om slots over te dragen een geschikte maatregel is om verstoringen van de mededinging tot een minimum te beperken, aangezien die maatregel structurele concurrentie met TAP Air Portugal mogelijk maakt op het gebied van passagiersvluchten naar en vanaf de luchthaven van Lissabon waar TAP Air Portugal een aanzienlijke marktpositie bekleedt.
- (292) Tevens is de Commissie van mening dat het aantal van 18 slots per dag voor de overnemer voldoende is om op levensvatbare wijze een basis op de luchthaven van Lissabon te kunnen opzetten of zijn activiteiten aldaar te kunnen uitbreiden, bijvoorbeeld door daar drie vliegtuigen te stationeren en dagelijks met elk toestel drie retourvluchten uit te voeren <sup>(83)</sup>. Wanneer de overnemer een langeafstandsmaatschappij is, kan de overnemer met 18 slots per dag een groter aantal toestellen stationeren of de slots verkrijgen die nodig zijn om aanvoervluchten te kunnen uitvoeren. Omdat slots niet aan een specifieke route zijn gekoppeld, kunnen luchtvaartmaatschappijen slots overeenkomstig hun eigen ondernemingsplan inzetten (dus voor de routes van hun keuze). Hierdoor kan de overnemer schaal- en breedtevoordelen realiseren en kan hij effectiever met TAP Air Portugal concurreren. In dit verband merkt de Commissie op dat drie extra toestellen voor één van de twee concurrenten van TAP Air Portugal met de grootste op de luchthaven van Lissabon gestationeerde vloot (d.w.z. Ryanair en easyJet), die vloot al met 40 % zou doen toenemen, wat een forse toename van de effectieve concurrentie op de luchthaven van Lissabon zou inhouden.
- (293) De Commissie concludeert daarom dat de omvang van de slotbundel die in het kader van de structurele toezegging moet worden overgedragen passend is en een doeltreffend middel vormt om de concurrentie op te luchthaven van Lissabon te intensiveren omdat dit ervoor zorgt dat een nieuwe concurrent zich op efficiënte wijze kan vestigen of een reeds gevestigde concurrent kan uitbreiden.
- (294) Ten slotte is de Commissie van oordeel dat de overdracht van slots van TAP Air Portugal aan een overnemer op grond van artikel 8 ter van de slotverordening — zoals beschreven in de door Portugal voorgestelde toezegging — in zowel juridisch als operationeel opzicht een correcte stap is.
- (295) Artikel 8 ter van de slotverordening maakt het wettelijk mogelijk om in bepaalde situaties slots over te dragen zonder financiële compensatie voor de oorspronkelijke bezitter daarvan. Een van die situaties betreft de overdracht van slots in het kader van toezeggingen van de betrokken lidstaat in een eindbesluit over staatssteun. In dat geval kan de overdracht van slots op grond van het Unierecht als noodzakelijk worden beschouwd. Vanuit het standpunt van de luchtvaartmaatschappij die de slots moet overdragen of die instructies krijgt over het gebruik van slots heeft de toezegging van de lidstaat of een aan hem opgelegde voorwaarde een dwingend karakter voor de lidstaat, want de luchtvaartmaatschappij kan alleen verenigbare staatssteun ontvangen indien de toezegging of voorwaarde wordt nageleefd <sup>(84)</sup>.
- (296) Operationeel gesproken gaat het om een kosteloze en onvoorwaardelijke overdracht van slots waarbij de overnemer de slottijden kan kiezen die het beste bij zijn nieuwe of uitgebreidere activiteiten op de luchthaven van Lissabon passen en waarbij hij de overgedragen slots flexibel kan inzetten voor elke willekeurige route vanaf of naar de luchthaven van Lissabon. De overdracht van slots zonder gebruiksvoorwaarden stelt de overnemer dus in staat om i) de overgedragen slots conform zijn bedrijfsmodel te verdelen en zo duurzamere groei te waarborgen; ii) de slots zo te verdelen dat de breedte- en dichtheidsvoordelen zo groot mogelijk zijn, en iii) in te spelen op de ontwikkeling van de vraag indien de dienstverlening op de aanvankelijk geplande routes niet langer winstgevend is, iets wat cruciaal is in een tijd waarin de vraag naar passagiersvluchten zeer onbestendig is.

<sup>(83)</sup> Op grond van het profiel van de slots in Lissabon die op een maandag in augustus 2019 werden gebruikt door de negen toestellen die Ryanair en easyJet in 2019 op de luchthaven van Lissabon hadden gestationeerd, schat Portugal dat elk gestationeerd toestel per dag gemiddeld 5,55 slots gebruikt. Het slotgebruik door de gestationeerde toestellen van TAP zou per dag gemiddeld wezenlijk lager liggen.

<sup>(84)</sup> Ofschoon in artikel 8 ter de fusie- en antitrustregelgeving wel maar de staatssteunregels niet expliciet worden genoemd, kan artikel 8 ter zodanig worden opgevat dat de staatssteunregels daar onder vallen. Artikel 8 ter heeft immers betrekking op beperkingen of beëindigingen van slots uit hoofde van het Unierecht (eerste zin), en daaronder vallen de maatregelen die voortvloeien uit toepassing van de nationale mededingingswet, de artikelen 101 en 102 VWEU en de concentratieverordening (tweede zin), maar zijn niet tot die gevallen beperkt, zoals blijkt uit de eerste zin van artikel 8 ter en overweging 17 van Verordening (EG) nr. 793/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 houdende wijziging van Verordening (EEG) nr. 95/93 van de Raad betreffende gemeenschappelijke regels voor de toewijzing van “slots” op communautaire luchthavens (“Om twijfel uit te sluiten, dient te worden bepaald dat de toepassing van de bepalingen van deze verordening geen afbreuk doet aan de mededingingsregels van het Verdrag, met name de artikelen 81 en 82, en Verordening (EEG) nr. 4064/89 van de Raad betreffende de controle op concentraties van ondernemingen”). De staatssteunregels staan in het hoofdstuk van het verdrag dat over mededinging gaat; het strookt met een letterlijke interpretatie van artikel 8 ter, eerste zin, en met een teleologische uitlegging van de bepaling in algemene zin (gelezen in het licht van overweging 17 hierboven) om te oordelen dat een overdracht van slots binnen de grenzen van die bepaling kan vallen indien die overdracht voortvloeit uit van overheidsinstanties afkomstige voorschriften die in een staatssteunbesluit zijn geformuleerd.

- (297) De Commissie erkent dat het kan lijken alsof de keuzevrijheid van de overnemer met betrekking tot de slottijden wordt beperkt door twee vrijwaringsmaatregelen die zijn bedoeld om de hub-and-spokeactiviteiten van TAP Air Portugal op de luchthaven van Lissabon te beschermen, te weten: i) het plafond aan het aantal over te dragen slots voor vluchten vóór 8.00 uur 's ochtends en na 20.00 uur 's avonds plaatselijke tijd, en ii) het tijdvak van twintig of zestig minuten waarin TAP Air Portugal slots moet overdragen (zie de overwegingen 84 en 85). De Commissie meent echter dat die vrijwaringsmaatregelen niet wezenlijk afdoen aan de mogelijkheid van de overnemer om de juiste slottijden te verkrijgen en met de overgenomen slots effectief met TAP Air Portugal te concurreren. Voor het plafond aan het aantal slots per dagdeel heeft de Commissie de door Portugal aangeleverde gegevens gebruikt om te verifiëren of de plafonds verenigbaar zijn met de gebruikelijke retourvluchten van de gestationeerde vliegtuigen en, indien dat niet het geval is, of die plafonds niet van toepassing zijn. Een voorbeeld: om tegemoet te kunnen komen aan slotaanvragen van luchtvaartmaatschappijen die in de middag vanaf de luchthaven van Lissabon vertrekken en 's nachts vliegen, geldt het plafond aan het aantal over te dragen slots voor vluchten vóór 20.00 uur plaatselijke tijd niet voor gestationeerde toestellen die de slots gebruiken voor langeafstandsvluchten. Voor het tijdvak geldt dat de toezegging een bepaling bevat die waarborgt dat TAP Air Portugal haar speelruimte niet mag gebruiken op een wijze die schade toebrengt aan het efficiënt functioneren van de overnemer <sup>(85)</sup>.
- (298) In het licht van het voorgaande is de Commissie van oordeel dat de overdracht van een uit 18 slots bestaande bundel voldoet aan de voorwaarde dat het afgestoten bedrijfspakket levensvatbaar en aantrekkelijk moet zijn en dat de effectieve concurrentie op de luchthaven van Lissabon structureel wordt versterkt.

*Looptijd van de toezegging tot overdracht van slots op de luchthaven van Lissabon*

- (299) Volgens punt 78 van de R&H-richtsnoeren moeten afstotingen ter beperking van verstoringen van de mededinging onverwijd plaatsvinden, rekening houdende met het soort activa dat wordt afgestoten en eventuele hinderpalen voor de afstoting ervan, en hoe dan ook binnen de looptijd van het herstructureringsplan.
- (300) Volgens de door Portugal ingediende toezegging worden de slots tot het einde van de herstructureringsperiode aangeboden aan eventuele overnemers, dus tot op het moment waarop de Commissie een overnemer heeft goedgekeurd of tot eind 2025 (zie overweging 27), afhankelijk van de vraag welk moment het eerste komt. Daarnaast wordt voor ieder IATA-seizoen de bijbehorende oproep tot het indienen van voorstellen ruimschoots voor het begin van de algemene procedure voor de toewijzing van slots bekendgemaakt, totdat er een overnemer is goedgekeurd. Met andere woorden, de oproep tot het indienen van voorstellen wordt voor het begin van ieder IATA-seizoen bekendgemaakt, te beginnen met het IATA-seizoen winter 2022/2023 <sup>(86)</sup> en eindigend in 2025, tenzij TAP Air Portugal vóór die vervaldatum slots overdraagt aan een overnemer die door de Commissie is goedgekeurd.
- (301) De Commissie is van oordeel dat de door NAV Portugal verstrekte gegevens over slotaanvragen van luchtvaartmaatschappijen op de luchthaven van Lissabon een sterke aanwijzing zijn dat concurrenten ondanks de ongunstige marktomstandigheden bereid zijn om extra slots te accepteren en naar de luchthaven van Lissabon te komen of daar uit te breiden. De Commissie acht het daarom waarschijnlijk dat de slots vóór het einde van de herstructureringsperiode aan een overnemer zullen worden overgedragen. De verwachting is dat die periode in elk geval lang genoeg duurt om de passagiersluchtvaart te laten herstellen van de COVID-19-crisis en om het reizigersverkeer te doen terugkeren tot het niveau van voor de crisis.
- (302) In het licht van al het bovenstaande concludeert de Commissie dat de toezegging een passende looptijd heeft.

*Criteria om als overnemer in aanmerking te komen voor de slots op de luchthaven van Lissabon*

- (303) Krachtens punt 80 van de R&H-richtsnoeren moet een geschikte overnemer van het afgestoten bedrijfs onderdeel ervoor zorgen dat dit bedrijfs onderdeel op lange termijn daadwerkelijk kan concurreren.
- (304) Overeenkomstig de door Portugal ingediende toezegging moet een eventuele overnemer om in aanmerking te komen voor de slots:
- a) een luchtvaartmaatschappij zijn met een door een EU-/EER-lidstaat afgegeven exploitatievergunning;

<sup>(85)</sup> "De slottijden voor aankomst en vertrek moeten dusdanig zijn dat de overnemer zoveel als mogelijk een redelijke toestelrotatie kan aanhouden, rekening houdend met het bedrijfsmodel van de in aanmerking komende potentiële overnemer en de beperkingen die de vliegtuiginzet met zich meebrengt."

<sup>(86)</sup> Het IATA-seizoen winter 2022/2023 is het eerste IATA-seizoen waarvoor geldt dat de algemene procedure voor de toewijzing van slots op het moment van vaststelling van dit besluit nog niet in gang is gezet.

- b) onafhankelijk zijn van TAP Air Portugal en daarmee geen banden hebben;
  - c) niet onderworpen zijn aan maatregelen om problemen op mededingingsgebied te verhelpen omdat hem COVID-19-herkapitalisatiemaatregel is toegekend van meer dan 250 miljoen EUR <sup>(87)</sup>;
  - d) toezeggen tot het einde van het herstructureringsplan het aantal op de luchthaven van Lissabon gestationeerde vliegtuigen te zullen inzetten en daarvoor de overgenomen slots te gebruiken. Potentiële overnemers moeten in hun voorstel aangeven hoeveel toestellen zij voor het gebruik van de overgenomen slots op de luchthaven van Lissabon willen stationeren. Daartoe moet een potentiële overnemer zich verbinden tot naleving van het geldende Europese en nationale arbeidsrecht, in voorkomend geval volgens de uitleg van de Unierechter (zie bv. Nogueira, gevoegde zaken C-168/16 en C-169/16).
- (305) Het criterium met betrekking tot de exploitatievergunning is noodzakelijk om te verzekeren dat de overnemer in staat is om zonder beperkingen binnenlandse vluchten en vluchten binnen de EU/EER uit te voeren en zodoende de connectiviteit van de luchthaven van Lissabon kan garanderen, wat voor de Commissie een belangrijk beoordelingscriterium is.
- (306) Het criterium met betrekking tot onafhankelijkheid en het niet hebben van banden met TAP Air Portugal is noodzakelijk om te verzekeren dat de overnemer daadwerkelijk met TAP Air Portugal zal concurreren.
- (307) Het uitsluitingscriterium dat geldt voor begunstigen van grote rekapitalisatiesteun die zijn onderworpen aan maatregelen om problemen op mededingingsgebied te verhelpen, is noodzakelijk om te voorkomen dat ondernemingen die onderworpen zijn geweest aan aanvullende maatregelen die gericht zijn op het herstel van een gelijk speelveld, als bedoeld in punt 72 van de tijdelijke kaderregeling, dankzij vergelijkbare structurele maatregelen om verstoringen van de mededinging te beperken een concurrentievoordeel krijgen <sup>(88)</sup>.
- (308) Voor het laatste criterium, dat verband houdt met de basis, geldt dat het noodzakelijk is om ruimte te scheppen voor daadwerkelijke mededinging en zodoende de effectiviteit van deze toezeggingen te waarborgen. Dit criterium draagt tevens bij tot de komst of uitbreiding van een levensvatbare concurrent op de luchthaven van Lissabon en confronteert TAP Air Portugal met concurrentiedreiging op routes van en naar de luchthaven.
- (309) De Commissie merkt op dat er ter aanvulling van het criterium in verband met de basis twee bepalingen in de toezeggingen staan die erop gericht zijn om op de luchthaven van Lissabon zo veel mogelijk toestellen te stationeren die gebruikmaken van de overgenomen slots. De eerste bepaling houdt in dat het aantal slots voor vluchten vóór 8.00 uur plaatselijke tijd dat wordt overgedragen, en die van grote commerciële waarde zijn, wordt gekoppeld aan het aantal gestationeerde toestellen. De tweede bepaling behelst de criteria inzake de volgorde, waardoor overnemers worden gestimuleerd om op de luchthaven van Lissabon toestellen te stationeren die gebruikmaken van de overgenomen slots. Als er sprake is van concurrerende voorstellen, zal de Commissie om precies te zijn in afnemende volgorde de voorkeur geven aan voorstellen van potentiële overnemers die specifiek: i) de grootste stoelcapaciteit zullen bieden wat betreft de voor het gebruik van de slots gestationeerde toestellen, vanaf het begin van de exploitatie tot het einde van het herstructureringsplan, en ii) rechtstreeks op het grootste aantal bestemmingen zullen vliegen met de voor het gebruik van de slots gestationeerde toestellen, vanaf het begin van de exploitatie tot het einde van het herstructureringsplan (rechtstreekse verbindingen, waarbij de frequentie buiten beschouwing wordt gelaten).
- (310) Op grond van al het bovenstaande concludeert de Commissie dat de criteria op basis waarvan potentiële overnemers in aanmerking kunnen komen passend zijn, want met deze criteria i) kan een voldoende groot aantal luchtvaartmaatschappijen met eventuele belangstelling voor de beschikbare slots reageren op de oproep tot het indienen van voorstellen, en ii) wordt gezorgd voor evenredige eisen voor het verkrijgen van toegang tot de slots, waardoor het makkelijker wordt om de maatregelen voor instandhouding van daadwerkelijke mededinging in stelling te brengen.
- Effect van de overdracht van slots op de luchthaven van Lissabon op de vooruitzichten op het herstel van de levensvatbaarheid van TAP Air Portugal*
- (311) Volgens punt 92 van de R&H-richtsnoeren mogen maatregelen ter beperking van verstoringen van de mededinging de vooruitzichten op het herstel van de levensvatbaarheid van de begunstigde onderneming niet in gevaar brengen, hetgeen het geval kan zijn indien een maatregel zeer duur is in de uitvoering of, in uitzonderlijke, door de betrokken lidstaat goed onderbouwde gevallen, de activiteiten van de begunstigde onderneming zodanig zou inkrimpen dat het herstel van haar levensvatbaarheid in gevaar komt; evenmin mogen zij ten koste gaan van consumenten en de mededinging.

<sup>(87)</sup> Volgens dat criterium komen potentiële overnemers die cumulatief aan de volgende twee voorwaarden voldoen niet in aanmerking: i) zij hebben gebruikgemaakt van COVID-19-herkapitalisatiemaatregel van meer dan 250 miljoen EUR, en ii) zij zijn voor de toepassing van punt 72 van de tijdelijke kaderregeling onderworpen aan aanvullende maatregelen om daadwerkelijke mededinging in stand te houden op de relevante markten waarop zij over aanzienlijke marktmacht beschikken.

<sup>(88)</sup> Omdat naar verwachting slechts een beperkt aantal potentiële overnemers onderworpen zal zijn aan maatregelen om problemen op mededingingsgebied te verhelpen, doet dit uitsluitingscriterium niet af aan de doeltreffendheid van de toezegging tot overdracht van slots op de luchthaven van Lissabon.

- (312) De Commissie heeft in dit verband beoordeeld in hoeverre de overdracht van 18 dagelijkse slots op de luchthaven van Lissabon i) een inkrimping zou betekenen van de activiteiten van TAP Air Portugal, rekening houdend met haar hub-and-spokebedrijfsmodel op die luchthaven, en ii) gevolgen heeft voor het herstel van de levensvatbaarheid van TAP Air Portugal aan het einde van de herstructureringsperiode (2025).
- (313) Over het operationele effect van de overdracht van 18 dagelijkse slots merkt de Commissie op dat in de formulering van de door Portugal voorgestelde toezegging rekening wordt gehouden met het strategische model voor trans-Atlantische langeafstandsvluchten en het hubmodel van TAP Air Portugal. Meer bepaald bevat de toezegging twee maatregelen om te voorkomen dat de over te dragen slots geclusterd raken tijdens uren die voor de hub in Lissabon cruciaal zijn (met name de ochtenduren), maar die niet van essentieel belang zijn voor activiteiten die geen verband houden met de hubfunctie. De eerste maatregel behelst een plafond aan het aantal over te dragen slots voor vluchten tijdens drie dagdelen. Meer bepaald wordt TAP Air Portugal niet verplicht tot de overdracht van: i) meer dan één slot voor vluchten vóór 08.00 uur (plaatselijke tijd) per toestel dat door de overnemer op de luchthaven van Lissabon is gestationeerd en dat voor de overgenomen slots wordt ingezet; ii) een slotbundel die voor meer dan de helft bestaat uit overgenomen slots vóór 12.00 uur (plaatselijke tijd), en iii) meer slots voor vluchten vóór 20.00 uur (plaatselijke tijd) dan het totaal aantal overgenomen slots min één slot per toestel dat door de overnemer op de luchthaven van Lissabon is gestationeerd en dat de overgenomen slots gebruikt voor kortereafstandsvluchten. De tweede maatregel houdt in dat TAP Air Portugal enige flexibiliteit wordt geboden ten aanzien van de precieze tijden van de slots die moeten worden overgedragen, op voorwaarde dat de verschuiving naar de gevraagde tijden niet negatief uitpakt voor de geplande activiteiten van de overnemer en, bijgevolg, voor de effectiviteit van de met de maatregel gerealiseerde mededinging. Om precies te zijn moet TAP Air Portugal slots overdragen die vallen binnen een bandbreedte van twintig minuten rond de door de overnemer gevraagde slottijden voor kortereafstandsvluchten en binnen een bandbreedte van zestig minuten voor langeafstandsvluchten, tenzij TAP Air Portugal niet over slots beschikt die in het betreffende tijdvak vallen. Naast deze twee specifieke maatregelen wijst de Commissie er ook op dat potentiële overnemers worden gestimuleerd om de overgenomen slots in te zetten voor activiteiten die verband houden met de basis, waardoor het risico dat wordt gevraagd om slots die geclusterd zijn in een beperkt aantal ochtenduren, verder wordt beperkt.
- (314) Daarom bevat de door Portugal voorgestelde toezegging bepalingen die op een nuttige manier het gevaar beperken dat de slotoverdracht schade toebrengt aan het netwerk van TAP Air Portugal en die bijdragen aan de connectiviteit op de hub van Lissabon, zonder de activiteiten van een overnemer nodeloos te beperken.
- (315) Met betrekking tot de financiële gevolgen van de overdracht van 18 dagelijkse slots heeft de Commissie beoordeeld of TAP Air Portugal, in een ongunstig scenario waarin haar activiteiten na de slotoverdracht structureel zijn teruggebracht ten opzichte van het aangemelde herstructureringsplan, aan het einde van de herstructurering weer levensvatbaar zou zijn in de zin van punt 52 van de R&H-richtsnoeren<sup>(89)</sup>. De Commissie heeft zich daarbij gebaseerd op de financiële prognoses voor 2025 die door Portugal in het kader van de gevoeligheidsanalyse zijn verstrekt; deze zijn aangepast om de geraamde terugval in omzet<sup>(90)</sup>, EBIT en nettobedrijfsresultaat als gevolg van de overdracht van 18 slots te verdisconteren.
- (316) De Commissie heeft de gangbare toetsen voor het herstel van de levensvatbaarheid toegepast, op basis van de indicatoren voor het ROCE, het ROE, de schuldenlast en de kredietwaardigheid. Aan de hand daarvan heeft de Commissie geconstateerd, zoals in tabel 3 is weergegeven, dat TAP Air Portugal aan het einde van de herstructureringsperiode:
- a) een rendement op geïnvesteerd vermogen zou behalen dat iets hoger ligt dan de (alternatieve) kosten van het aantrekken van meer kapitaal en aangaan van meer schulden (toets 1);
  - b) een passend aandeelhoudersrendement zou behalen dat hoger ligt dan de (alternatieve) kosten van het aantrekken van meer kapitaal (toets 2);
  - c) haar (positieve) eigenvermogenspositie zou hebben hersteld en haar schuldpositie veel beter zou zijn dan de huidige schuldpositie van een onderneming in moeilijkheden (toets 3), en
  - d) over een kredietwaardering zou beschikken die haar toegang tot de kapitaalmarkten geeft zonder dat zij een staatssteun(garantie) nodig heeft (toets 4).

<sup>(89)</sup> Volgens punt 52 van de R&H-richtsnoeren wordt levensvatbaarheid op lange termijn bereikt wanneer de begunstigde erin slaagt een passend verwacht rendement op kapitaal te behalen en op eigen kracht op de markt kan concurreren.

<sup>(90)</sup> De omzetzijging als gevolg van de slotoverdracht komt overeen met het inkomstentekort dat ontstaat doordat minder kortereafstandsvluchten worden uitgevoerd dan zonder de slotoverdracht het geval zou zijn. Omdat met de kortereafstandsvluchten van TAP Air Portugal ook reizigers voor haar mondiale netwerk worden aangevoerd, omvat de omzetzijging zowel het verlies aan rechtstreekse inkomsten uit het vervoer van reizigers op kortereafstandsvluchten als gerelateerde inkomsten uit reizigers die van kortereafstandsvluchten overstappen op langeafstandsvluchten.

**Tabel 3***Effect van de overdracht van 18 slots op het herstel van de levensvatbaarheid van TAP Air Portugal*

| 2025                                                                                                                                                            | Herstructureringsplan<br>Geen slotoverdracht | Gevoeligheidsanalyse<br>Overdracht van 18 slots |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------|-------------------------------------------------|
| <b>Levensvatbaarheidstoets 1: ROCE &gt; WACC van 7,5 %-8 %; toets 2: ROE &gt; kosten van het eigen vermogen van 10,5 %-11 %</b>                                 |                                              |                                                 |
| ROCE (= (1-21 %)*EBIT/kosten eigen vermogen)                                                                                                                    | [...]                                        | [...]                                           |
| ROE (= nettobedrijfsresultaat/eigen vermogen)                                                                                                                   | [...]                                        | [...]                                           |
| Schuldenlast en kredietwaardigheid: toets 3 onderneming in moeilijkheden indien EBITDA/rente < 1 en schuld/eigen vermogen > 7,5; toets 4: schuld/EBITDA < 3-3,5 |                                              |                                                 |
| Netto schuld/eigen vermogen                                                                                                                                     | [...]                                        | [...]                                           |
| EBITDA/rentelasten                                                                                                                                              | [...]                                        | [...]                                           |
| Netto schuld/EBITDA                                                                                                                                             | [...]                                        | [...]                                           |

- (317) De Commissie heeft ook getoetst of TAP Air Portugal in ongunstigere scenario's (gevoeligheden) geen extra steun nodig heeft (het nettobedrijfsresultaat is bv. nog positief en de onderneming heeft nog aantoonbaar toegang tot de financiële markten).
- (318) In het licht van het bovenstaande constateert de Commissie enerzijds dat de toezegging tot overdracht van 18 slots op de luchthaven van Lissabon het herstel van de levensvatbaarheid van TAP Air Portugal niet in gevaar brengt.
- (319) Anderzijds beseft de Commissie dat TAP Air Portugal aan het einde van de herstructureringsperiode een positieve maar betrekkelijke lage marge zou draaien (ongeveer [...] % in 2025). Verder zou de schuldenlast, gemeten aan de hand van de eigenvermogensbasis, uitkomen op [...]. Bij de gevoeligheidsanalyse wordt weliswaar uitgegaan van gespannen marktomstandigheden, zoals oplopende brandstofkosten en inflatie, maar deze analyse zegt niets over het effect van onvoorspelbare, ingrijpende schokken aan de vraagzijde op de levensvatbaarheid van TAP, zoals de schokken ten gevolge van de pandemieën. Omdat het nettobedrijfsresultaat van TAP Air Portugal onevenredig hard zouden worden geraakt wanneer haar activiteiten verder worden ingekrompen dan in het kader van het herstructureringsplan gebeurt, kan de overdracht van meer dan 18 slots twijfels doen rijzen over het herstel van levensvatbaarheid onder de meest ongunstige marktomstandigheden.

*Conclusie inzake de toezegging tot overdracht van slots op de luchthaven van Lissabon*

- (320) Gelet op al het bovenstaande concludeert de Commissie dat de door Portugal voorgestelde toezegging tot beperking van verstoringen van de mededinging op de luchthaven van Lissabon, alwaar TAP Air Portugal na de herstructurering een aanzienlijke marktpositie zal hebben, voldoet aan de in de R&H-richtsnoeren vastgestelde en te handhaven voorwaarden van toelaatbaarheid.
- iv) Beoordeling van het overnameverbod en het advertentieverbod
- (321) Qua gedragsmaatregelen verbindt Portugal zich tot de maatregelen in punt 84 van de R&H-richtsnoeren, te weten: i) een overnameverbod met betrekking tot de verwerving van aandelen in ondernemingen gedurende de herstructureringsperiode, tenzij een en ander van onmisbaar belang is om de levensvatbaarheid van de begunstigde op lange termijn te verzekeren en de Commissie daar goedkeuring voor verleent, en ii) ervan afzien om bij het op de markt brengen van haar producten en diensten uit te pakken met de steun van de overheid als een concurrentievoordeel (overweging 98). Overeenkomstig punt 83 van de R&H-richtsnoeren moeten die maatregelen ervoor zorgen dat “de steun uitsluitend wordt gebruikt om de levensvatbaarheid op lange termijn te herstellen, en moeten [zij] voorkomen dat de steun wordt misbruikt om ernstige en aanhoudende verstoringen van de marktstructuur te bestendigen of om de begunstigde onderneming tegen gezonde concurrentie te beschermen”.
- (322) De Commissie is daarom van oordeel dat de maatregelen om verstoringen van de mededinging te beperken de negatieve gevolgen van de herstructureringssteun kunnen verkleinen.

#### 6.4.2.7. Transparantie

- (323) Volgens punt 38, g), van de R&H-richtsnoeren moeten de lidstaten, de Commissie, de marktdeelnemers en het publiek gemakkelijk toegang hebben tot alle desbetreffende besluiten en relevante informatie over de toegekende steun. Dit betekent dat Portugal de in punt 96 van de R&H-richtsnoeren vermelde bepalingen inzake transparantie moet naleven. De Commissie wijst erop dat Portugal de betreffende informatie op deze website beschikbaar zal maken:

<https://www.portaldiplomatico.mne.gov.pt/sobre-nos/gestao-e-transparencia/documentos-legais>

#### 6.5. Conclusie betreffende de verenigbaarheid

- (324) Krachtens artikel 9, lid 6, van Verordening (EU) 2015/1589 van de Raad <sup>(91)</sup> moeten besluiten tot beëindiging van de formele onderzoeksprocedure worden genomen zodra de gerezen twijfel over de verenigbaarheid van een aangemelde maatregel met de interne markt is weggenomen.
- (325) In het licht van het bovenstaande concludeert de Commissie dat de twijfels die zij in het inleidingsbesluit heeft opgeworpen, zijn weggenomen en dat de negatieve gevolgen van de herstructureringssteun voor de luchtvaart beperkt zijn, gelet op met name de maatregelen ter beperking van verstoringen van de mededinging die door Portugal moeten worden uitgevoerd. Mits Portugal toeziet op de uitvoering van het herstructureringsplan, wegen de positieve effecten van de herstructureringssteun op de ontwikkeling van de uit luchtverkeersdiensten bestaande economische activiteit waardoor de bereikbaarheid van Portugal wordt gewaarborgd en op aanverwante activiteiten in de toerismebranche die daarvan profiteren, zwaarder dan de resterende negatieve effecten op de mededinging en het handelsverkeer, die dus niet zodanig nadelig worden beïnvloed dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad. De door Portugal gedane toezeggingen moeten daarom worden vastgelegd in de vorm van voorwaarden voor de verenigbaarheid van de steun.
- (326) In haar algemene beoordeling komt de Commissie derhalve tot de slotsom dat de herstructureringssteun voldoet aan artikel 107, lid 3, punt c), VWEU, want de steun vergemakkelijkt de ontwikkeling van het luchtvervoer en van aanverwante activiteiten en verstoort de mededinging niet in zodanige mate dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad.
- (327) Tot slot acht de Commissie het noodzakelijk dat Portugal tot het einde van de herstructureringsperiode om de zes maanden een verslag indient over de uitvoering van het herstructureringsplan. In die verslagen wordt met name het volgende gespecificeerd: de data waarop de door Portugal toegezegde middelen en de eigen bijdrage van de begunstigde worden uitbetaald; de ontwikkelingen met betrekking tot de vliegtuigen en de capaciteit van de vloot van TAP Air Portugal; eventuele afwijkingen ten opzichte van het in het herstructureringsplan geplande financiële of operationele verloop wat betreft omzet, kostenbeheersing en kostenverlagingen door herstructureringsmaatregelen, en winsten, en de door Portugal of de begunstigde geplande of genomen corrigerende maatregelen, in voorkomend geval,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

#### Artikel 1

De door de Portugese Republiek voorgenomen herstructureringssteun ten gunste van de economische eenheid die thans onder de exclusieve zeggenschap van de Portugese staat valt en bestaat uit Transportes Aéreos Portugueses SGPS SA, Transportes Aéreos Portugueses SA-TAP Air Portugal en alle door hen beheerde dochterondernemingen, in de vorm van maatregelen ten bedrage van 2 550 miljoen EUR, is onder de in artikel 2 beschreven voorwaarden verenigbaar met de interne markt.

#### Artikel 2

1. De Portugese Republiek ziet erop toe dat Transportes Aéreos Portugueses SGPS SA, Transportes Aéreos Portugueses SA-TAP Air Portugal of, naargelang het geval, hun dochterondernemingen binnen de betreffende termijnen volledig uitvoering geven aan de in dit besluit beschreven maatregelen van het herstructureringsplan.

<sup>(91)</sup> 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).

2. De Portugese Republiek ziet erop toe dat Transportes Aéreos Portugueses SGPS SA, Transportes Aéreos Portugueses SA-TAP Air Portugal of, naargelang het geval, hun dochterondernemingen binnen de betreffende termijnen van het herstructureringsplan volledig uitvoering geven aan de in dit besluit beschreven maatregelen om verstoringen van de mededinging te beperken, te weten:

- a) volledige afstoting van de deelneming in SPdH — Serviços Portugueses de Handling, SA en Catering de Portugal, SA;
- b) inkrimping van de vloot van Transportes Aéreos Portugueses SA-TAP Air Portugal tot maximaal [90-100] toestellen;
- c) een aanbod tot overdracht van 18 dagelijkse slots op de luchthaven van Lissabon;
- d) afzien van het verwerven van aandelen in ondernemingen, tenzij een en ander van onmisbaar belang is om de levensvatbaarheid van Transportes Aéreos Portugueses SGPS SA, Transportes Aéreos Portugueses SA-TAP Air Portugal of, naargelang het geval, van hun dochterondernemingen op lange termijn te verzekeren en in deze zaak op voorwaarde dat de verwerving door de Commissie wordt goedgekeurd, en
- e) ervan afzien om bij het op de markt brengen van hun producten en diensten uit te pakken met de steun van de overheid als een concurrentievoordeel.

3. De Portugese Republiek dient bij de Commissie elke zes maanden een verslag in over de uitvoering van het herstructureringsplan, met ingang van de datum waarop dit besluit wordt vastgesteld tot het einde van de herstructureringsperiode op 31 december 2025. In die verslagen wordt met name het volgende gespecificeerd: de data waarop de door de staat toegezegde middelen en de eigen bijdrage van de begunstigde daadwerkelijk worden uitbetaald; de ontwikkelingen met betrekking tot het netwerk, de marktpositie, de vliegtuigen en de capaciteit van de vloot van Transportes Aéreos Portugueses SA-TAP Air Portugal; eventuele afwijkingen ten opzichte van het in het herstructureringsplan geplande financiële of operationele verloop wat betreft de dankzij de herstructureringsmaatregelen gerealiseerde omzet, kostenbeheersing, kostenverlagingen en winsten, en de door de Portugese Republiek of de begunstigde geplande of genomen corrigerende maatregelen, in voorkomend geval.

#### *Artikel 3*

De Portugese Republiek deelt de Commissie binnen twee maanden vanaf de kennisgeving van dit besluit mee welke maatregelen zijn getroffen om aan dit besluit te voldoen.

#### *Artikel 4*

Dit besluit is gericht tot de Portugese Republiek.

Gedaan te Brussel, 21 december 2021.

*Voor de Commissie*  
Margrethe VESTAGER  
*Lid van de Commissie*