



2025/775

24.4.2025

DECYZJA KOMISJI (UE) 2025/775

z dnia 29 kwietnia 2024 r.

w sprawie pomocy państwa SA.59344 – 2021/C (ex 2021/N, ex 2020/PN) – Pomoc na restrukturyzację na rzecz TAROM

(notyfikowana jako dokument nr C(2025) 2968)

(Jedynie tekst w języku angielskim jest autentyczny)

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

KOMISJA EUROPEJSKA,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 108 ust. 2 akapit pierwszy,

uwzględniając Porozumienie o Europejskim Obszarze Gospodarczym, w szczególności jego art. 62 ust. 1 lit. a),

po wezwaniu zainteresowanych stron do przedstawienia uwag zgodnie z przywołanymi powyżej artykułami ⁽¹⁾ i uwzględniając uwagi otrzymane od osób trzecich w trakcie procedury,

a także mając na uwadze, co następuje:

1. PROCEDURA

- (1) 28 maja 2021 r., w następstwie kontaktów przed zgłoszeniem ⁽²⁾, władze rumuńskie zgłosiły Komisji zamiar przyznania pomocy na restrukturyzację przedsiębiorstwu TAROM S.A. („TAROM”).
- (2) Pismem z dnia 5 lipca 2021 r. Komisja poinformowała władze rumuńskie, że podjęła decyzję o wszczęciu postępowania określonego w art. 108 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej („TFUE”) w odniesieniu do pomocy na restrukturyzację. Władze rumuńskie ustosunkowały się do uwag zawartych w tym piśmie w dniu 11 sierpnia 2021 r.
- (3) Decyzję Komisji o wszczęciu postępowania („decyzja o wszczęciu postępowania”) opublikowano w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* ⁽³⁾ w dniu 3 września 2021 r. Komisja wezwała zainteresowane strony do przedstawienia uwag.
- (4) Oprócz uwag otrzymanych od władz rumuńskich Komisja otrzymała w wyznaczonym terminie uwagi od jednej zainteresowanej strony, a mianowicie od Wizz Air Hungary Zrt. („Wizz Air”) ⁽⁴⁾. Przekazała te uwagi władzom rumuńskim, które otrzymały możliwość ustosunkowania się do nich. Uwagi władz rumuńskich otrzymano w piśmie z dnia 12 listopada 2021 r.
- (5) Władze rumuńskie przesłały Komisji dalsze informacje w dniach 29 lipca 2021 r., 14 lutego 2022 r., 27 maja 2022 r., 23 września 2022 r., 21 listopada 2022 r. oraz 21 grudnia 2022 r., 24 lutego 2023 r., 27 marca 2023 r., 5 kwietnia 2023 r., 12 kwietnia 2023 r., 20 kwietnia 2023 r., 30 maja 2023 r., 28 czerwca 2023 r., 13 lipca 2023 r., 18 lipca 2023 r., 21 lipca 2023 r., 24 lipca 2023 r., 28 lipca 2023 r., 31 lipca 2023 r., 3 sierpnia 2023 r., 22 sierpnia 2023 r., 7 września 2023 r., 13 września 2023 r., 28 września 2023 r., 7 listopada 2023 r., 12 grudnia 2023 r., 12 stycznia 2024 r., 17 stycznia 2024 r., 1 lutego 2024 r., 8 lutego 2024 r., 15 lutego 2024 r., 7 marca 2024 r., 19 marca 2024 r., 21 marca 2024 r., 25 marca 2024 r., 26 marca 2024 r., 29 marca 2024 r., 4 kwietnia 2024 r., 12 kwietnia 2024 r., 15 kwietnia 2024 r., 16 kwietnia 2024 r., 17 kwietnia 2024 r., 19 kwietnia 2024 r. oraz 25 kwietnia 2024 r.

⁽¹⁾ Dz.U. C 355 z 3.9.2021, s. 10.

⁽²⁾ Wymiana ta rozpoczęła się w dniu 24 sierpnia 2020 r., kiedy władze rumuńskie wstępnie zgłosiły projekt planu restrukturyzacji, i obejmowała, do momentu zgłoszenia, wymianę wiadomości e-mail, dyskusje techniczne podczas wideokonferencji i telekonferencji oraz wstępne informacje zwrotne dotyczące projektu planu restrukturyzacji.

⁽³⁾ Zob. przypis 1.

⁽⁴⁾ Informacje przekazane przez Wizz Air w dniu 4 października 2021 r.

- (6) 14 marca 2024 r. Komisja otrzymała skargę ⁽⁵⁾ od Wizz Air Malta Limited („Wizz Air Malta”), w odniesieniu do której Rumunia przedstawiła uwagi 28 marca 2024 r., 4 kwietnia 2024 r., 16 kwietnia 2024 r., 19 kwietnia 2024 r. i 24 kwietnia 2024 r.
- (7) 11 lipca 2023 r. władze rumuńskie zgodziły się wyjątkowo na zrzeczenie się praw wynikających z art. 342 TFUE w związku z art. 3 rozporządzenia Rady nr 1/1958 ⁽⁶⁾ oraz na przyjęcie i notyfikowanie niniejszej decyzji zgodnie z art. 297 TFUE w języku angielskim ⁽⁷⁾.

2. OPIS ŚRODKÓW POMOCY

2.1. Beneficjent

- (8) TAROM jest rumuńskim przewoźnikiem lotniczym założonym jako przedsiębiorstwo państwowe w 1954 r. Zostało ono poddane reorganizacji na mocy rozporządzenia rządu z 1997 r. ⁽⁸⁾ i utworzone jako spółka akcyjna na mocy ustawy nr 136/1998 ⁽⁹⁾, stając się narodowym przedsiębiorstwem transportu lotniczego w Rumunii. Państwo rumuńskie, reprezentowane przez Ministerstwo Transportu, Infrastruktury i Komunikacji („Ministerstwo Transportu”), posiada bezpośrednio 97,25 % udziałów. Pozostałymi udziałowcami mniejszościowymi są dwie spółki publiczne: Bucharest Airports National Company („CNAB”) – 1,44 % i Romatsa RA (Romanian Air Traffic Service Administration) – 1,23 % oraz jeden prywatny udziałowiec, Fundusz Inwestycyjny Muntenia, który posiada 0,08 % udziałów. Władze rumuńskie twierdzą, że TAROM nie należy do większej grupy kapitałowej, ponieważ jest niezależnym ośrodkiem podejmowania decyzji, który nie jest zarządzany wspólnie z innymi udziałami państwowymi. TAROM posiada [...] – i jest mniejszościowym udziałowcem kilku innych spółek, takich jak [...] lub [...] ⁽¹⁰⁾.
- (9) TAROM prowadzi działalność głównie w zakresie przewozu lotniczego pasażerów, towarów i poczty. Na dzień 19 grudnia 2023 r., po restrukturyzacji organizacyjnej, przedsiębiorstwo TAROM zatrudniało 1 156 pracowników, z których około [...] pracowało w dziale technicznym (obsługa techniczna i naprawy). Od 2010 r. przedsiębiorstwo to jest członkiem sojuszu SkyTeam. TAROM jest pojedynczym przewoźnikiem w węźle lotniczym z siedzibą w porcie lotniczym OTP w regionie Ilfov. Według stanu na grudzień 2023 r. flota TAROM składała się z 18 statków powietrznych obsługujących 28 tras, z czego 21 to trasy międzynarodowe, a 7 krajowe. Na międzynarodowych trasach TAROM łączy Bukareszt ze stolicami w Europie i poza nią, a także z innymi węzłami lotniczymi w Europie. Oprócz lotów regularnych TAROM oferuje również usługi transportowe organizatorom turystyki. W 2023 r. szacowany udział czarterów w całkowitych przychodach netto TAROM wyniósł [...] %. Wskutek pandemii COVID-19 w 2020 r. przedsiębiorstwo TAROM straciło 73 % ruchu sprzed pandemii, a liczba przewiezionych pasażerów spadła z 3,1 mln w 2019 r. do 900 000 w 2020 r. Ożywienie rozpoczęło się w 2021 r., kiedy liczba pasażerów wzrosła do 1,6 mln, a następnie nabrało tempa w roku 2022, w którym przedsiębiorstwo TAROM przewiozło około 2,2 mln pasażerów. Liczbę pasażerów przewiezionych w 2023 r. szacuje się na [...] mln, czyli nadal o [...] % poniżej poziomu ruchu TAROM sprzed pandemii, tj. poziomu z 2019 r.
- (10) W 2019 r. udział TAROM w rumuńskim rynku ruchu lotniczego wynosił [...] %, natomiast udział największego przewoźnika lotniczego na tym rynku, taniego przewoźnika Wizz Air, wynosił 25,7 %. Blue Air, drugi co do wielkości uczestnik rynku, posiadał udział wynoszący 17,1 %, a Lufthansa była czwartym co do wielkości przewoźnikiem lotniczym, tuż za TAROM, z udziałem wynoszącym 12,3 %. Te udziały w rynku utrzymywały się w ostatnich latach na mniej więcej stabilnym poziomie, przy czym w 2022 r. udział Wizz Air wyniósł 25,2 %, Blue Air 18,6 %, TAROM [...] %, a Lufthansy 10,6 %. W 2023 r. sytuacja zmieniła się, m.in. ze względu na niewypłacalność Blue Air, przy czym przedsiębiorstwo Wizz Air zwiększyło swój udział do 37,5 %, TAROM

⁽⁵⁾ SA.113203 – Domniemana pomoc państwa na rzecz TAROM.

⁽⁶⁾ Rozporządzenie nr 1 w sprawie określenia systemu językowego Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (Dz.U. L 7 z 6.10.1958, s. 385/58).

⁽⁷⁾ Pismem z dnia 29 grudnia 2021 r.

⁽⁸⁾ Rozporządzenie rządu nr 45/1997 w sprawie utworzenia spółki handlowej „Rumuńskie państwowe przedsiębiorstwo transportu lotniczego – TAROM S.A.”.

⁽⁹⁾ Ustawa nr 136/1998 z dnia 29 czerwca 1998 r. opublikowana w Dzienniku Ustaw Rumunii część I nr 241 z dnia 2 lipca 1998 r. w celu zatwierdzenia rozporządzenia rządu nr 45/1997 w sprawie utworzenia spółki handlowej „Rumuńskie państwowe przedsiębiorstwo transportu lotniczego – TAROM S.A.”.

⁽¹⁰⁾ Doprecyzowując, poza [...], TAROM posiada udziały w następujących spółkach: [...].

znalazło się na drugim miejscu z udziałem wynoszącym [...] %, natomiast Ryanair stał się trzecim co do wielkości konkurentem na rynku z udziałem 13,7 %, zbliżonym do udziału TAROM. Lufthansa z udziałem 5,6 % i nowy podmiot – HiSky⁽¹¹⁾, który w 2023 r. osiągnął poziom 5,3 %, były odpowiednio czwartym i piątym konkurentem pod względem wielkości. Obecnie głównymi konkurentami TAROM na rynku rumuńskim są zatem przedsiębiorstwo Wizz Air, które jest dominującym podmiotem dysponującym 30 statkami powietrznymi z siedzibą w Rumunii, oferującym około 170 połączeń z sześciu baz (OTP, Kluż, Krajowa, Iași, Sybin, Timișoara), oraz drugi tani przewoźnik – Ryanair. Ryanair stał się trzecim co do wielkości przewoźnikiem lotniczym na rynku rumuńskim, oferując połączenia z trzech portów lotniczych (OTP, Kluż i Iași) na około 44 trasach. Jak twierdzą władze rumuńskie, rynek transportu lotniczego w Rumunii charakteryzuje się wysokim stopniem koncentracji i rywalizacji między pierwszymi pięcioma lub sześcioma przewoźnikami dominującymi na rynku. Łączny udział w rynku pięciu największych przewoźników lotniczych wzrósł do 78 % w 2023 r. Sektor transportu lotniczego jest stosunkowo konkurencyjny i na koniec 2023 r. na rynku rumuńskim działało 20 zarejestrowanych przewoźników lotniczych obsługujących loty regularne i czarterowe. Na rynku dominują tani przewoźnicy, obecnie Wizz Air, Ryanair i HiSky (pod względem sprzedaży w 2023 r. miały około 57 % udziału w rynku, a pod względem liczby przewiezionych pasażerów około 70 % udziału w rynku w 2022 r. (trzej wyżej wymienieni tani przewoźnicy i Blue Air)). Spośród przewoźników lotniczych wykonujących regularne loty między rumuńskimi portami lotniczymi tylko cztery przedsiębiorstwa posiadają bazy w Rumunii, a mianowicie trzech tanich przewoźników (Wizz Air, Ryanair, HiSky) i TAROM.

2.2. Kontekst środków

2.2.1. Pomoc na ratowanie

- (11) 19 lutego 2020 r. władze rumuńskie zgłosiły Komisji swoje plany przyznania pomocy na ratowanie na rzecz TAROM. Według władz rumuńskich w momencie dokonywania tego zgłoszenia przedsiębiorstwo TAROM znajdowało się w trudnej sytuacji finansowej ze względu na skumulowane straty wynikające głównie ze starzejącej się i niejednorodnej floty, charakteryzującej się wysokimi kosztami utrzymania i wysokimi opłatami za paliwo, co z kolei miało negatywny wpływ na zyski, przepływy pieniężne z działalności operacyjnej i zasoby pieniężne przedsiębiorstwa TAROM. Decyzją z dnia 24 lutego 2020 r.⁽¹²⁾ („decyzja w sprawie pomocy na ratowanie”) Komisja zatwierdziła pożyczkę w wysokości 175 952 000 RON (około 36,66 mln EUR według obowiązujących wówczas kursów wymiany) na rzecz TAROM („pożyczka na ratowanie”) na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE zgodnie z wykładnią zawartą w wytycznych dotyczących pomocy państwa na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw niefinansowych znajdujących się w trudnej sytuacji („wytyczne R&R”) ⁽¹³⁾. Władze rumuńskie potwierdzają, że oprócz pomocy na ratowanie przyznanej na podstawie decyzji w sprawie pomocy na ratowanie ani TAROM, ani żadna kontrolowana przez to przedsiębiorstwo spółka zależna nie otrzymały w ciągu ostatnich dziesięciu lat pomocy na ratowanie ani restrukturyzację w rozumieniu wytycznych R&R oraz że plan restrukturyzacji TAROM nie obejmuje żadnych zastrzyków kapitałowych ani inwestycji w podmioty, w których TAROM posiada udziały.
- (12) 4 maja 2022 r. Sąd oddalił wniosek Wizz Air o stwierdzenie nieważności decyzji w sprawie pomocy na ratowanie ⁽¹⁴⁾. Wyrokiem z dnia 11 stycznia 2024 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej („Trybunał Sprawiedliwości”) oddalił odwołanie Wizz Air od wyroku Sądu z 2022 r.⁽¹⁵⁾. W szczególności Trybunał Sprawiedliwości potwierdził, że Sąd nie naruszył prawa, uznawszy, iż w celu dokonania oceny, czy istnieje ryzyko przerwania świadczenia ważnej usługi, którą trudno jest zastąpić w rozumieniu pkt 44 lit. b) wytycznych R&R, Komisja nie była zobowiązana do uwzględnienia rozmiaru rynku, na którym działa spółka TAROM, lub udziału, jaki spółka ta posiada na tym rynku ⁽¹⁶⁾.

2.2.2. Trudności finansowe przedsiębiorstwa TAROM

- (13) Władze rumuńskie twierdzą, że TAROM jest przedsiębiorstwem znajdującym się w trudnej sytuacji, ponieważ ponad połowa subskrybowanego kapitału podstawowego została utracona wskutek poniesionych strat, zgodnie z pkt 20 lit. a) wytycznych R&R. Przedsiębiorstwo TAROM ponosiło straty od 2004 r., a w ostatnich latach

⁽¹¹⁾ Przewoźnik HiSky wszedł na rumuński rynek transportu lotniczego w marcu 2021 r., oferując loty regularne, a także loty czarterowe. Według stanu na grudzień 2023 r. przedsiębiorstwo to posiada flotę siedmiu statków powietrznych obsługujących około 25 tras, w tym dwie trasy krajowe łączące port lotniczy OTP odpowiednio z Klużem i Timișoarą.

⁽¹²⁾ Decyzja Komisji z dnia 24 lutego 2020 r. C(2020) 1160 final w sprawie SA.56244 (2020/N) – Rumunia – Pomoc na ratowanie spółki TAROM (Dz.U. C 310 z 18.9.2020, s. 1).

⁽¹³⁾ Dz.U. C 249 z 31.7.2014, s. 1.

⁽¹⁴⁾ Wyrok Sądu z dnia 4 maja 2022 r., Wizz Air Hungary/Komisja, T-718/20, ECLI:EU:T:2022:276.

⁽¹⁵⁾ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 11 stycznia 2024 r., Wizz Air Hungary/Komisja, C-440/22 P, ECLI:EU:C:2024:26.

⁽¹⁶⁾ Tamże, pkt 39.

odnotowało znaczne straty. Subskrybowany kapitał podstawowy TAROM w 2021 r. wynosił około 3,57 mld RON⁽¹⁷⁾ (około 717,21 mln EUR⁽¹⁸⁾). Przedsiębiorstwo TAROM odnotowało straty w wysokości 90,3 mln EUR w 2020 r., 66,6 mln EUR w 2021 r. i 55,7 mln EUR w 2022 r., skumulowane straty w wysokości 3 623 825 813 RON w 2020 r. (około 728,03 mln EUR) i 3 951 281 534 RON w 2021 r., co stanowi około 793,81 mln EUR. Kapitał własny TAROM osiągnął wartość ujemną w 2021 r. i wyniósł - 51 283 857 EUR na koniec 2021 r., a - 90 884 124 EUR na koniec 2022 r. Wstępne wyniki TAROM za rok 2023 wskazują, że na dzień 31 grudnia 2023 r. kapitał własny spółki wynosił [...] EUR.

- (14) Władze rumuńskie twierdzą ponadto, że TAROM spełnia określone w prawie krajowym kryteria objęcia zbiorowym postępowaniem upadłościowym na wniosek wierzycieli, zgodnie z pkt 20 lit. c) wytycznych R&R. Zgodnie z rumuńskim prawem krajowym każdy wierzyciel, którego wierzytelności wobec dłużnika przekraczają 50 000 RON (około 10 045 EUR) i są przeterminowane o ponad 60 dni, może złożyć wniosek o ogłoszenie upadłości do sądu. Dłużnik może jednak bronić się przed wnioskiem wierzyciela, wykazując, że nawet jeśli powyższe warunki są spełnione, ma on wystarczającą płynność finansową. W przypadku TAROM istnieje ryzyko, że pewni wierzyciele mogą w dowolnym momencie zdecydować się na złożenie wniosku o wszczęcie postępowania upadłościowego.
- (15) Władze rumuńskie wyjaśniają, że istnieje kilka powodów trudności finansowych przedsiębiorstwa TAROM – zarówno czynniki wewnętrzne, jak i zewnętrzne doprowadziły do spadku konkurencyjności TAROM i wzrostu kosztów operacyjnych. Po pierwsze, TAROM eksploatuje starą flotę (średni wiek statków powietrznych z silnikiem odrzutowym należących do TAROM wynosi od 13 do 18 lat, a cztery ze statków powietrznych Boeing 737-300 mają średnio 25 lat), która była bardzo zróżnicowana (tj. Avion de Transport Régional G.I.E. („ATR”), Boeing i Airbus) i wymagała wysokich kosztów utrzymania, ulepszeń technicznych i modernizacji. Ponadto przedsiębiorstwo TAROM obsługiwało znaczną liczbę nierentownych tras⁽¹⁹⁾, a w 2019 r. posiadało tylko trzy trasy, które osiągnęły poziom rentowności C3⁽²⁰⁾. Po drugie, wejście na rynek innych podmiotów, w szczególności tanich przewoźników, doprowadziło do zwiększenia presji na ceny TAROM. Po trzecie, wystąpiły problemy kadrowe w postaci niskiego obciążenia pracą, wyższych niż to konieczne kosztów pracy, zwiększonej biurokracji, spadku motywacji pracowników oraz trudności w przyciąganiu i utrzymywaniu wykwalifikowanych osób. Po czwarte, odnotowano problemy związane z nieefektywnością prowadzonych działań, które obejmowały nieefektywność w dziale technicznym (np. niska wydajność, luka w certyfikacji i umiejętnościach technicznych, nadmierne poziomy zarządzania, brak wskaźników efektywności) oraz w dziale zakupów (nieustandaryzowane, ręczne, nieplanowane i zdecentralizowane procedury zakupu, niska wydajność, brak wskaźników efektywności) oraz nierentowne agencje sprzedaży biletów (krajowych i międzynarodowych). Ponadto wzrost kosztów paliwa i innych kosztów oraz ograniczone dodatkowe przychody zmniejszyły rentowność TAROM. Główną przyczyną pogarszającej się efektywności operacyjnej jest niewspółmierny wzrost kosztów operacyjnych w stosunku do przychodów, przy czym koszty operacyjne wywierające największy niekorzystny wpływ to koszty paliwa, koszty utrzymania starzejącej się floty, a także koszty wynikające z nieefektywności prowadzonych działań.
- (16) Doprowadziło to do znacznego skumulowanego deficytu, który spowodował wykazanie przez TAROM ujemnego kapitału własnego, a także do narastania zadłużenia i wyczerpania rezerw gotówkowych, wskutek czego przedsiębiorstwo TAROM wykazało ujemne przepływy pieniężne. Ponadto okres pandemii COVID-19 doprowadził do pogłębienia strat w latach 2020 i 2021 będących skutkiem znaczącego spadku działalności lotniczej, a w konsekwencji – do większego spadku przychodów. Mimo że przedsiębiorstwo TAROM dwukrotnie otrzymało

⁽¹⁷⁾ Formularz zgłoszenia, 21 grudnia 2022 r.

⁽¹⁸⁾ W niniejszej decyzji zastosowano kurs wymiany 1 RON = 0,2012 EUR (i odwrotnie 1 EUR = 4,9706 RON), który jest kursem wymiany odnotowanym przez Europejski Bank Centralny (EBC) w dniu 6 marca 2024 r.

⁽¹⁹⁾ Na przykład trasy łączące Bukareszt (port lotniczy OTP) z Tbilisi, Alicante, Erywaniem, Hamburgiem, Larnaką, Sybinem, Sztokholmem, Walencją, Barceloną, Monachium, Wiedniem oraz trasy Kluż-Iași i Iași-Timișoara. Trasy te były nierentowne na poziomie rentowności C3, a niektóre z nich były nierentowne również na poziomie C1 (zob. przypis 20).

⁽²⁰⁾ Rentowność na poziomie C3 przedstawia wynik po odjęciu bezpośrednich kosztów operacyjnych, wydatków na statki powietrzne i kosztów administracyjnych, podczas gdy rentowność na poziomie C1 uwzględnia tylko bezpośrednie koszty operacyjne, a rentowność na poziomie C2 – tylko bezpośrednie koszty operacyjne i wydatki na statki powietrzne.

pomoc mającą na celu naprawienie szkód na podstawie art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE⁽²¹⁾ za szkody poniesione bezpośrednio w wyniku wprowadzenia środków rządowych mających na celu zapobieganie rozprzestrzenianiu się pandemii COVID-19, wspomniane środki pomocy nie miały na celu zaradzenia trudnościom finansowym TAROM, które istniały już przed wybuchem pandemii, ani ich ograniczenia, lecz jedynie zrekompensowanie przedsiębiorstwu lotniczemu strat bezpośrednio spowodowanych wyjątkowymi okolicznościami pandemii i powiązanymi ograniczeniami w ruchu.

- (17) Jak twierdzą władze rumuńskie, wszystkie aktywa TAROM o określonej wartości, a w szczególności wszystkie statki powietrzne należące do TAROM, wykorzystano jako zastaw w ramach bieżących umów finansowych lub jako gwarancje spłaty pozostałego zadłużenia (na przykład statki powietrzne Airbus 318 stanowią zastaw zabezpieczający pożyczkę na ratowanie, o której mowa w motywie 11, ponadto pomoc państwa, którą przedsiębiorstwo TAROM otrzymało na podstawie pierwszej decyzji o odszkodowaniu, przyznano w formie gwarancji kredytowej, którą przedsiębiorstwo to musiało zabezpieczyć swoim majątkiem). Ponadto statki powietrzne, które wejdą do floty TAROM w ramach programu modernizacji floty, pochodzą z umów leasingu, a zatem nie byłyby dostępne jako zabezpieczenie (zob. motyw 61). W związku z tym według władz rumuńskich przedsiębiorstwo TAROM nie będzie w przyszłości dysponowało wystarczającymi aktywami, aby zabezpieczyć pożyczki. Władze rumuńskie twierdzą, że TAROM nie będzie w stanie zabezpieczyć żadnego finansowania bankowego ze względu na brak aktywów, które mogłyby posłużyć jako zabezpieczenie, jak również nie zidentyfikowano żadnych alternatywnych rozwiązań w zakresie finansowania krótkoterminowego.

2.3. Środki pomocy na restrukturyzację

- (18) Władze rumuńskie zgłosiły Komisji jako pomoc na restrukturyzację dwa następujące środki na rzecz TAROM: (i) serię podwyższeń kapitału podstawowego⁽²²⁾ w drodze zastrzyku kapitałowego dokonanego przez państwo na łączną kwotę około 45,77 mln EUR (z czego 12 518 000 RON, tj. około 2,7 mln EUR, zrealizowano już w 2023 r.⁽²³⁾), a pozostała kwota 43,07 mln EUR będzie realizowana od 2024 r., przy czym wszystkich zrealizowanych i planowanych podwyższeń dokonuje się w lejach rumuńskich) oraz (ii) umorzenie pożyczki na ratowanie wraz z odsetkami w łącznej wysokości 49,53 mln EUR (łącznie „środki pomocy na restrukturyzację”). Kwota, o której mowa w pkt (i) powyżej, pokrywa deficyt gotówkowy TAROM w okresie restrukturyzacji, obejmując kwotę 5,99 mln EUR na spłatę rat pożyczki gwarantowanej na podstawie pierwszej decyzji o odszkodowaniu („pożyczka zaciągnięta w związku z pandemią COVID-19”). Kwota umorzenia składa się z kwoty głównej pożyczki na ratowanie w wysokości około 36,7 mln EUR, skapitalizowanych odsetek za okres od maja 2020 r.⁽²⁴⁾ do kwietnia 2024 r. oraz wszelkich różnic kursowych, które wystąpiły w tym okresie. Władze rumuńskie twierdzą, że po odpisaniu odpowiedniej kwoty zobowiązanie TAROM do spłaty pożyczki na ratowanie i powiązanych kosztów zostanie anulowane. Oba środki pomocy na restrukturyzację opiewają łącznie na kwotę około 95,3 mln EUR.
- (19) Finansowanie środków będzie pochodzić z budżetu Ministerstwa Transportu. Pomoc na restrukturyzację zostanie udzielona na podstawie art. 20 rozporządzenia rządu nr 45/1997 w sprawie utworzenia spółki handlowej „Rumuńskie państwowe przedsiębiorstwo transportu lotniczego – TAROM S.A.”, zmienionego nadzwyczajnym rozporządzeniem rządu nr 113/2021 z dnia 10 października 2021 r. („nadzwyczajne rozporządzenie rządu”), zgodnie z którym decyzja rządowa zatwierdzająca kwotę i formę pomocy państwa zostanie wydana po przyjęciu decyzji Komisji zatwierdzającej pomoc na restrukturyzację dla TAROM i zgodnie z taką decyzją. Władze rumuńskie twierdzą, że nadzwyczajne rozporządzenie rządu zawiera zatem obowiązek stosowania okresu zawieszenia zgodnie z art. 108 ust. 3 TFUE, zgodnie z którym pomoc zostanie przyznana TAROM dopiero po zatwierdzeniu pomocy

⁽²¹⁾ Decyzja Komisji z dnia 2 października 2020 r. C(2020) 6910 final dotycząca pomocy państwa SA.56810 (2020/N) – Rumunia – COVID-19: Pomoc na rzecz TAROM (Dz.U. C 94 z 19.3.2021, s. 1) – pierwsza decyzja o odszkodowaniu; decyzja Komisji z dnia 29 kwietnia 2022 r., C(2022) 2934 final dotycząca pomocy państwa SA.63360 (2021/N) – Rumunia – COVID-19 – TAROM odszkodowanie za szkody II (Dz.U. C 378 z 30.9.2022, s. 1) – druga decyzja o odszkodowaniu.

⁽²²⁾ Określanych w niniejszej decyzji również „podwyższeniem/podwyższeniami kapitału” lub „zastrzykiem kapitałowym/zastrzykami kapitałowymi”.

⁽²³⁾ 29 listopada 2023 r. władze rumuńskie poinformowały Komisję, że TAROM nie będzie w stanie spłacić raty pożyczki zaciągniętej w związku z pandemią COVID-19, w odniesieniu do której w pierwszej decyzji Komisji o odszkodowaniu (o której mowa w motywie 16) zatwierdzono pomoc państwa w formie gwarancji publicznej, i w związku z tym zwróciły się do służb Komisji o opinię na temat realizacji gwarancji. Służby Komisji poinformowały Rumunię, że samo wykonanie gwarancji, w ramach którego gwarant spłaca wierzyciela, a prawa wierzyciela są przenoszone na gwaranta, nie będzie wiązało się z nową pomocą. Ponieważ jednak zgodnie z prawem rumuńskim publiczny właściciel TAROM miał obowiązek zapewnić środki na spłatę raty w formie podwyższenia kapitału, władze rumuńskie zgłosiły to podwyższenie kapitału jako część pomocy na restrukturyzację. Łączna kwota podwyższeń kapitału w celu spłaty rat pożyczki zaciągniętej w związku z pandemią COVID-19 w okresie restrukturyzacji nie przekroczy 5,99 mln EUR, z czego 2,7 mln EUR przyznano już w 2023 r., a kwotę 3,29 mln EUR zaplanowano na 2024 r. Raty pożyczki pozostałe do spłaty po 2024 r. zostaną spłacone przez TAROM z zasobów własnych.

⁽²⁴⁾ Chociaż Komisja zatwierdziła pożyczkę na ratowanie 24 lutego 2020 r. (zob. motyw 11) władze rumuńskie przyznały pomoc dopiero 29 kwietnia 2020 r.

przez Komisję, a datą przyznania pomocy będzie data zobowiązania się organów krajowych do przyznania pomocy, z zastrzeżeniem zatwierdzenia przez Komisję. Rumunia stwierdziła, że obowiązek stosowania okresu zawieszenia nie miał zastosowania do kwoty w wysokości około 2,7 mln EUR przyznanej w kilku ratach w lejach rumuńskich w marcu 2023 r., czerwcu 2023 r. i we wrześniu 2023 r. na spłatę rat pożyczki zaciągniętej w związku z pandemią COVID-19.

2.4. Pierwotny plan restrukturyzacji dla TAROM

- (20) 28 maja 2021 r. władze rumuńskie zgłosiły Komisji plan restrukturyzacji („pierwotny plan restrukturyzacji”) wsparty pomocą na restrukturyzację w wysokości 190,7 mln EUR, na którą składa się (i) umorzenie przez Rumunię pożyczki w wysokości 40,6 mln EUR przyznanej jako pomoc na ratowanie (kwota główna w wysokości 36,7 mln EUR i odpowiednie odsetki); (ii) zastrzyk kapitałowy w wysokości 92,9 mln EUR dokonany przez Rumunię oraz (iii) dotacja w wysokości 57,2 mln EUR.
- (21) Pierwotny plan restrukturyzacji obejmował lata 2021–2025. W pierwotnym planie restrukturyzacji przewidywano, że TAROM osiągnie zyski w 2024 r. oraz stopę zwrotu z zaangażowanego kapitału (ROCE) w wysokości 7,38 % w 2024 r. Całkowite koszty restrukturyzacji, które miały powstać w pięcioletnim początkowym okresie restrukturyzacji, wyniosły 408,5 mln EUR.
- (22) Pierwotny plan restrukturyzacji obejmował następujące środki:
- a) modernizację floty: stopniowe wprowadzanie nowych i wycofywanie starych statków powietrznych, w wyniku którego nastąpiła zmiana floty – z 29 statków powietrznych w 2020 r. na 17 statków powietrznych w 2024 r., przy ogólnym zachowaniu podobnej zdolności przewozowej pod względem liczby dostępnych miejsc na kilometr (ang. *available seat kilometres*, „ASK”) ⁽²⁵⁾ na koniec procesu restrukturyzacji;
 - b) środki optymalizacji handlowej: optymalizacja tras, rozdzielenie usług, większy nacisk na loty czarterowe itp.;
 - c) środki na rzecz poprawy efektywności organizacyjnej: zmiana rozmiaru podstawowej struktury w celu dostosowania jej do obecnego i przyszłego poziomu działalności, optymalizacja działu technicznego itp.;
 - d) środki optymalizacji kosztów: redukcja kosztów paliwa, redukcja personelu, przeniesienie pracowników itp.
- (23) Ani prywatny mniejszościowy udziałowiec TAROM (Fundusz Inwestycyjny Muntenia), ani wierzyciele TAROM nie mieli zapewnić podziału obciążenia w żadnej formie i nie było jasne, czy udziałowcy mniejszościowi, którzy nie uczestniczą w podziale obciążenia, zostaną poproszeni o zrzeczenie się swoich udziałów na rzecz państwa.
- (24) Przewidziano następujące środki mające na celu ograniczenie zakłóceń konkurencji: a) zaprzestanie wykonywania lotów – zarówno międzynarodowych, jak i krajowych – do 10 miejsc docelowych oraz odstąpienie odpowiednich przydziałów czasu na start lub lądowanie; b) zbycie udziałów mniejszościowych TAROM w spółkach [...], [...] i [...]; oraz c) outsourcing części działalności TAROM w zakresie obsługi technicznej i napraw (dział techniczny) za pośrednictwem spółki joint venture z [...], zewnętrznym dostawcą prywatnym. Władze rumuńskie zaproponowały, aby w ramach środków behawioralnych przedsiębiorstwo TAROM powstrzymało się od nabywania udziałów w innych przedsiębiorstwach w początkowym okresie restrukturyzacji, chyba że jest to niezbędne do zapewnienia długoterminowej rentowności przedsiębiorstwa, oraz od wykorzystywania pomocy w działaniach promocyjnych przy sprzedaży swoich produktów.

⁽²⁵⁾ W branży lotniczej liczba dostępnych miejsc na kilometr jest podstawową jednostką miary przewoźników lotniczych przewożących pasażerów, mierzącą zdolność przewozu pasażerów. Oblicza się ją, mnożąc liczbę miejsc dostępnych dla pasażerów przez odległość przebytej w kilometrach.

2.5. Przyczyny wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego

- (25) Ponieważ Komisja miała wątpliwości, czy zgłoszona pomoc na restrukturyzację zostanie uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym na mocy art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE zgodnie z wykładnią zawartą w wytycznych R&R, wszczęła w dniu 5 lipca 2021 r. formalne postępowanie wyjaśniające z następujących powodów: zakres wkładu własnego, podział obciążenia, przywrócenie rentowności oraz środki mające na celu ograniczenie zakłóceń konkurencji. Ponadto Komisja wyraziła pewne obawy dotyczące adekwatności pomocy.

2.5.1. Adekwatność pomocy

- (26) W czasie przyjmowania decyzji o wszczęciu postępowania planowane instrumenty i kwoty pomocy wydawały się wystarczające do rozwiązania problemów TAROM dotyczących wypłacalności i płynności, a zatem można je było uznać za adekwatne. Mianowicie uznano, że dotacja i umorzenie długu zaspokajają potrzeby TAROM w zakresie płynności, podczas gdy podwyższenie kapitału miało na celu poprawę wypłacalności ⁽²⁶⁾.
- (27) Jak stwierdzono w decyzji o wszczęciu postępowania ⁽²⁷⁾, udzielenie pomocy na restrukturyzację w formie (nieoprocentowanej) dotacji w wysokości 40,6 mln EUR i umorzenia długu w wysokości 57,2 mln EUR nie pozwoliłoby jednak państwu działającemu jako podmiot udzielający pomocy na czerpanie jakichkolwiek korzyści z udanej restrukturyzacji, mimo że po zakończeniu początkowego okresu restrukturyzacji oczekiwano, że TAROM osiągnie dodatnie wyniki netto.

2.5.2. Wkład własny

- (28) Okazało się, że domniemany wkład własny spółki TAROM przedstawiony przez władze rumuńskie w kwocie 217,8 mln EUR nie był ani rzeczywisty, ani faktyczny ⁽²⁸⁾. W przypadku większości wkładu własnego władze rumuńskie polegały na negocjacjach dotyczących umów leasingu finansowego z potencjalnymi leasingodawcami lub bankami. Niemniej jednak bez wiążącego zobowiązania do finansowania ze strony leasingodawcy lub banku kwota 150,9 mln EUR leasingu finansowego nie mogła zostać uznana za rzeczywisty i faktyczny wkład własny ⁽²⁹⁾. Ponadto żaden inwestor rynkowy ani pożyczkodawca nie poparł w sposób zdecydowany pierwotnego planu restrukturyzacji ⁽³⁰⁾. Nie rozpoczęto procedury sprzedaży aktywów TAROM (statków powietrznych i udziałów mniejszościowych w przedsiębiorstwach powiązanych wertykalnie), którą przedstawiono jako inne źródło finansowania – nie było wstępnego nabywcy udziałów mniejszościowych TAROM i odpowiednie sprawozdania z wyceny nie były gotowe ⁽³¹⁾. Ponadto należałoby potwierdzić, czy zakup aktywów TAROM przez CNAB odbywałby się na warunkach, które zaakceptowałby prywatny inwestor, biorąc pod uwagę fakt, że CNAB jest własnością państwa ⁽³²⁾.
- (29) Wstępna ocena pierwotnego planu restrukturyzacji wykazała, że co najwyżej jedynie 25 % kosztów restrukturyzacji można uznać za finansowane z rzeczywistego, faktycznego i wolnego od pomocy wkładu własnego ⁽³³⁾, podczas gdy w pkt 64 wytycznych R&R wymaga się co do zasady udziału własnego w wysokości co najmniej 50 % takich kosztów, a władze rumuńskie nie przedstawiły żadnych argumentów wskazujących na szczególne trudności czy wyjątkowe okoliczności uzasadniające sytuację, w której udział wkładu własnego TAROM jest na poziomie poniżej 50 % kosztów restrukturyzacji.

2.5.3. Podział obciążenia

- (30) Władze rumuńskie przyznały, że ani prywatny mniejszościowy udziałowiec TAROM (Fundusz Inwestycyjny Muntenia), ani wierzyciele TAROM nie zapewniliby podziału obciążenia w jakiejkolwiek formie, i nie było jasne, czy udziałowcy mniejszościowi, którzy nie uczestniczą w podziale obciążenia, zostaną poproszeni o zrzeczenie się swoich udziałów na rzecz państwa ⁽³⁴⁾. Komisja wyraziła zatem wątpliwość, czy pomoc spełnia kryteria określone

⁽²⁶⁾ Motyw 50 decyzji o wszczęciu postępowania.

⁽²⁷⁾ Motyw 49 decyzji o wszczęciu postępowania.

⁽²⁸⁾ Motyw 52 decyzji o wszczęciu postępowania.

⁽²⁹⁾ Motyw 52 decyzji o wszczęciu postępowania.

⁽³⁰⁾ Motyw 52 decyzji o wszczęciu postępowania.

⁽³¹⁾ Motywy 53 i 54 decyzji o wszczęciu postępowania.

⁽³²⁾ Motyw 54 decyzji o wszczęciu postępowania.

⁽³³⁾ Motyw 57 decyzji o wszczęciu postępowania.

⁽³⁴⁾ Motyw 56 decyzji o wszczęciu postępowania.

w pkt 65–67 wytycznych R&R, zgodnie z którymi pomoc na pokrycie strat należy przyznawać wyłącznie na warunkach obejmujących odpowiedni podział obciążenia między obecnych inwestorów, co zwykle oznaczałoby, że obecni udziałowcy i wierzyciele nieuprzywilejowani muszą w pełni pokryć poniesione straty przed jakąkolwiek interwencją państwa.

2.5.4. Przywrócenie długoterminowej rentowności i restrukturyzacja w rozsądnych ramach czasowych

- (31) Jak zauważono w decyzji o wszczęciu postępowania ⁽³⁵⁾, pierwotny plan restrukturyzacji zawierał szacunki oparte na pięcioletniej prognozie opracowanej przez Eurocontrol „Europa 2020–2024”, a tym samym na wiarygodnych hipotezach dotyczących scenariuszy kampanii szczepień przeciwko COVID-19. Zgodnie ze scenariuszem podstawowym powrót do rentowności nastąpiłby do 2025 r. Ponadto wskaźniki finansowe TAROM w 2025 r. (stopa zwrotu z aktywów, stopa zwrotu z zaangażowanego kapitału i marża zysku netto) byłyby zgodne z historycznymi wskaźnikami finansowymi grupy porównawczej dla TAROM. Plan restrukturyzacji nie zawierał jednak żadnego wyjaśnienia, czy poziom rentowności, jaki przedsiębiorstwo TAROM rzekomo miałoby osiągnąć w 2025 r., jest zasadny, dlatego też konieczne były dalsze wyjaśnienia dotyczące testów, składników średnioważonego kosztu kapitału („WACC”) ⁽³⁶⁾ i wyboru grupy porównawczej. Oczekiwany poziom rentowności wydawał się optymistyczny, biorąc pod uwagę historyczne wyniki TAROM. Ponadto w scenariuszu pesymistycznym powrót do rentowności miałby miejsce dopiero w 2027 r., tj. poza okresem restrukturyzacji, który miał trwać do 2025 r. Wymóg określony w pkt 47 wytycznych R&R, zgodnie z którym plan restrukturyzacji musi przywrócić długoterminową rentowność beneficjenta w rozsądnych ramach czasowych zarówno w scenariuszu podstawowym, jak i w scenariuszu pesymistycznym, nie został zatem spełniony. Zarówno w scenariuszu podstawowym, jak i w scenariuszu pesymistycznym władze rumuńskie nie przedstawiły wystarczających informacji na temat składu grupy porównawczej ani danych liczbowych stanowiących podstawę danych grupy porównawczej.
- (32) Komisja miała zatem wątpliwości, czy pierwotny plan restrukturyzacji był odpowiednio długi i czy doprowadzi do przywrócenia rentowności TAROM po zakończeniu okresu restrukturyzacji, ponieważ nie było oczywiste, czy TAROM zapewni wystarczający zwrot z inwestycji i będzie w stanie utrzymać się na rynku bez dalszej pomocy ⁽³⁷⁾.

2.5.5. Obecność i skuteczność znaczących środków mających na celu ograniczenie zakłóceń konkurencji

- (33) W decyzji o wszczęciu postępowania ⁽³⁸⁾ Komisja wstępnie uznała, że nie wykazano w wystarczającym stopniu, iż przewidziano rzeczywiste środki strukturalne ograniczające zakłócenia konkurencji. Po pierwsze, spośród proponowanych odstępień przydziałów czasu na start lub lądowanie jedynie ograniczona liczba dotyczyła potencjalnie zatłoczonych portów lotniczych, a władze rumuńskie nie przedstawiły niezbędnych informacji umożliwiających Komisji ocenę, czy czasy lotów zaproponowane dla zwolnionych przydziałów czasu na start lub lądowanie rzeczywiście odpowiadałyby warunkom dużego zatłoczenia w portach lotniczych. Władze rumuńskie zaproponowały zbycie udziałów mniejszościowych w przedsiębiorstwach prowadzących działalność dodatkową w stosunku do transportu lotniczego, ale plany zbycia były niejasne, w szczególności brakowało sprawozdań z wyceny aktywów i informacji na temat rentowności przedmiotowych przedsiębiorstw. Komisja uznała, że ze względu na poważne wątpliwości dotyczące proporcjonalności pomocy i wkładu własnego TAROM konieczne jest, aby wpływy ze sprzedaży rynkowej i zbycia aktywów przyczyniły się do zmniejszenia kwoty pomocy na restrukturyzację, zmniejszając jednocześnie negatywne skutki pomocy dla innych przewoźników lotniczych. Ponadto, pomimo znacznego zmniejszenia liczby statków powietrznych, ogólna zdolność przewozowa TAROM wyrażona jako liczba dostępnych miejsc na kilometr nie zmieniłaby się istotnie do końca realizacji planu restrukturyzacji.
- (34) Ponadto oprócz zakazania przedsiębiorstwu TAROM nabywania udziałów w innych przedsiębiorstwach w okresie restrukturyzacji, z wyjątkiem sytuacji, gdy jest to niezbędne do zapewnienia długoterminowej rentowności, oraz wykorzystywania pomocy w działaniach promocyjnych przy sprzedaży swoich produktów władze rumuńskie nie zaproponowały żadnych innych środków behawioralnych.

⁽³⁵⁾ Motywy 59–64 decyzji o wszczęciu postępowania.

⁽³⁶⁾ WACC oznacza średnioważony koszt kapitału – obliczenie kosztu kapitału przedsiębiorstwa, w którym każda kategoria kapitału jest proporcjonalnie ważona.

⁽³⁷⁾ Motyw 64 decyzji o wszczęciu postępowania.

⁽³⁸⁾ Motywy 65–72 decyzji o wszczęciu postępowania.

- (35) Komisja miała zatem wątpliwości, czy wobec braku zdecydowanych i wyraźnych środków strukturalnych i behawioralnych negatywne skutki pomocy dla konkurencji zostały złagodzone w zadowalającym stopniu.

3. UWAGI RUMUNII

- (36) Władze rumuńskie przedstawiły swoje uwagi w sprawie decyzji o wszczęciu postępowania pismem z dnia 11 sierpnia 2021 r. ⁽³⁹⁾.
- (37) W odniesieniu do wkładu własnego TAROM władze rumuńskie wskazały, że w momencie udzielania odpowiedzi nadal toczyły się rozmowy z leasingodawcami statków powietrznych, i dodały, że równolegle rozpoczęto dyskusje na temat możliwości uzyskania przez TAROM instrumentu korporacyjnego w wysokości [...] mln USD od spółki finansującej statki powietrzne [...].
- (38) Jeśli chodzi o planowaną sprzedaż udziałów mniejszościowych TAROM w [...] władze rumuńskie przedłożyły dwa zaktualizowane sprawozdania z wyceny za [...] i za [...], które zawierały wartości niższe niż te uwzględnione w pierwotnym planie restrukturyzacji, i ogłosiły przedłożenie zaktualizowanego sprawozdania za [...]. [...].
- (39) W odniesieniu do sprzedaży statków powietrznych władze rumuńskie wskazały, że do września/października 2021 r. ma nastąpić sprzedaż dwóch statków powietrznych Boeing 737-300, a siedem statków powietrznych ATR 42-500 zostanie odsprzedanych przedsiębiorstwu ATR w czwartym kwartale 2021 r. Rumunia ogłosiła również, że dwa kolejne statki powietrzne Boeing 737-300 zostaną zaoferowane do sprzedaży przed końcem 2021 r.
- (40) Jeżeli chodzi o obawy Komisji dotyczące podziału obciążenia, władze rumuńskie wskazały, że dobrze zrozumiano te obawy, lecz nadal należy określić sposób działania w celu rozwiązania tych kwestii.
- (41) Władze rumuńskie wskazały ponadto, że odnotowano obawy Komisji dotyczące przywrócenia rentowności TAROM i środków mających na celu ograniczenie zakłóceń konkurencji oraz że zaktualizowany biznesplan uwzględniający te obawy zostanie przedłożony Komisji na późniejszym etapie. Władze rumuńskie przekazały dane dotyczące grupy porównawczej i harmonogramu odstąpień przydziałów czasu na start lub lądowanie.
- (42) Ponadto w odniesieniu do wdrożenia środków zaproponowanych przez TAROM w pierwotnym planie restrukturyzacji władze rumuńskie wyjaśniły, że 30 lipca 2021 r. Rada Administracyjna TAROM zatwierdziła rozpoczęcie kolejnego etapu programu restrukturyzacji personelu oraz że 3 sierpnia 2021 r. odbyło się formalne spotkanie ze związkami zawodowymi.

4. UWAGI OSOBY TRZECIEJ

- (43) 4 października 2021 r. w toku formalnego postępowania wyjaśniającego Komisja otrzymała uwagi od przedsiębiorstwa Wizz Air.
- (44) Zdaniem Wizz Air naruszono jego prawa procesowe, ponieważ wysoki poziom utajnienia informacji w decyzji o wszczęciu postępowania miał uniemożliwić przedsiębiorstwu Wizz Air przedstawienie merytorycznych uwag.
- (45) Przedsiębiorstwo Wizz Air zgodziło się ze stwierdzeniem Komisji, że warunki proporcjonalności pomocy na restrukturyzację i podziału obciążenia nie zostały spełnione. Według Wizz Air przedsiębiorstwo TAROM od wielu lat znajdowało się w trudnej sytuacji, a plan restrukturyzacji nie rozwiązywał problemu złego zarządzania. Przedsiębiorstwo Wizz Air twierdziło również, że prognozy ruchu lotniczego oparto na nieaktualnych danych oraz że należy je skorygować w dół. Przedsiębiorstwo Wizz Air uznało, że wybór grupy porównawczej dla TAROM był niewłaściwy, ponieważ obejmowała ona głównie narodowych przewoźników i niektóre przedsiębiorstwa lotnicze, które mogły znajdować się w trudnej sytuacji finansowej w okresie porównania. Ponadto zdaniem Wizz Air pomoc nie była ani adekwatna, ani proporcjonalna, choć przedsiębiorstwo to stwierdziło, że ze względu na znaczny poziom utajnienia informacji finansowych w decyzji o wszczęciu postępowania niemożliwe jest przedstawienie bardziej szczegółowych uwag.

⁽³⁹⁾ Informacje przekazane przez Rumunię w dniu 11 sierpnia 2021 r.

- (46) Przedsiębiorstwo Wizz Air uznało ponadto, że pomoc na restrukturyzację nie spełniała warunku przestrzegania zasady „pierwszy i ostatni raz” określonej w wytycznych R&R, ponieważ przedsiębiorstwo TAROM było w stanie ciągłej restrukturyzacji ze względu na trudności finansowe przez ponad 10 lat od przyznania poprzedniej pomocy zatwierdzonej przez rumuńską Radę ds. Konkurencji w 2004 r.
- (47) W odniesieniu do środków mających na celu ograniczenie zakłóceń konkurencji przedsiębiorstwo Wizz Air zauważyło, że plan restrukturyzacji nie obejmował zmniejszenia zdolności przewozowej ani ograniczenia działalności, co było wymagane we wcześniejszej praktyce decyzyjnej Komisji w zakresie restrukturyzacji przewoźników lotniczych. Zdaniem Wizz Air przedsiębiorstwo TAROM powinno ograniczyć swoją działalność przynajmniej w takim samym stopniu, w jakim zrobili to średnio konkurenci, którzy nie otrzymali pomocy. Ponadto przedsiębiorstwo Wizz Air uznało, że poziom zbycia przydziałów czasu na start lub lądowanie powinien być co najmniej proporcjonalny do pomniejszenia floty TAROM. Przedsiębiorstwo Wizz Air uznało również proponowane zobowiązania behawioralne za niewystarczające, biorąc pod uwagę znaczną kwotę pomocy na restrukturyzację wnioskowaną przez TAROM. W szczególności przedsiębiorstwo Wizz Air zasugerowało, że należy nałożyć na TAROM ograniczenia dotyczące wynagrodzeń kadry kierowniczej, jakie nałożono na niektórych przewoźników lotniczych w kontekście środków służących dokapitalizowaniu w związku z COVID-19, biorąc pod uwagę, że (i) przedsiębiorstwo TAROM znajdowało się w trudnej sytuacji finansowej przed 31 grudnia 2019 r., w przeciwieństwie do innych beneficjentów pomocy na dokapitalizowanie w związku z COVID-19, oraz (ii) pogarszająca się sytuacja finansowa TAROM była częściowo spowodowana złym zarządzaniem.
- (48) Ponadto przedsiębiorstwo Wizz Air podniosło kwestię zgodności z pkt 44 lit. b) wytycznych R&R, co do której Komisja nie wyraziła wątpliwości w decyzji o wszczęciu postępowania. W tym względzie przedsiębiorstwo Wizz Air stwierdziło, że przedsiębiorstwo TAROM było stale wypierane z rynków, na których wcześniej działało, i w związku z tym utraciło swoją dawną rolę w zapewnianiu Rumunii niezbędnej konektywności. Zdaniem Wizz Air usługi świadczone przez TAROM były już powielane przez konkurentów, w tym Wizz Air, największego operatora na trasach rumuńskich (około 40 % zdolności), a także przedsiębiorstwo Blue Air posiadające 13-procentowy udział w rynku krajowym, w związku z czym usługi świadczone przez TAROM nie byłyby równoważne z usługami krajowego dostawcy infrastruktury, jak sugerowano w decyzji o wszczęciu postępowania. Według Wizz Air rynek krajowy, na którym Komisja twierdzi, że TAROM świadczy ważną usługę, jest wyjątkowo mały (mniej niż 10 % całkowitego ruchu lotniczego do Rumunii, z Rumunii i w obrębie Rumunii), a udział TAROM w rynku krajowym wynosi 63 %, co w konsekwencji stanowi tylko 6,3 % całkowitej przepustowości rynku rumuńskiego (tj. krajowego i międzynarodowego), a zatem usługi TAROM na rynku krajowym nie są ważne. Wizz Air uważa, że ze względu na ograniczoną liczbę wyłącznych połączeń krajowych TAROM kwota pomocy na restrukturyzację byłaby nieproporcjonalna do celu, jakim jest utrzymanie tych połączeń, w związku z czym Komisja powinna ustalić, czy zamiast tego nie można by wdrożyć na tych trasach obowiązku świadczenia usługi publicznej. Wreszcie przedsiębiorstwo Wizz Air twierdziło, że w lipcu 2021 r. w UE uziemionych było ponad 3 000 statków powietrznych, a w przypadku wyjścia TAROM z rynku znaczna nadwyżka zdolności przewozowych z pewnością szybko doprowadziłaby do wejścia na jego trasy nowych przewoźników w otoczeniu rynkowym po pandemii COVID-19 charakteryzującym się niższym popytem i szczątkowymi ograniczeniami związanymi z podróżą.
- (49) Zdaniem Wizz Air nie ma również dowodów na to, że przedsiębiorstwo TAROM wyczerpało możliwości rynkowe w zakresie zabezpieczenia finansowania przed zwróceniem się o pomoc do państwa rumuńskiego oraz że takie finansowanie było dostępne na rynku dla innych przewoźników lotniczych. Ponadto zdaniem Wizz Air brak dostępności finansowania od wierzycieli TAROM wskazywał, że wierzyciele ci nie wierzą w rentowność TAROM, ponieważ w przeciwnym razie nie ryzykowaliby likwidacji TAROM, co było prawdopodobne w przypadku braku pozyskanego finansowania.

5. UWAGI RUMUNII W ODNIESIENIU DO UWAG OSOBY TRZECIEJ

- (50) W odpowiedzi na uwagi Wizz Air otrzymane 12 października 2021 r. władze rumuńskie przedstawiły 12 listopada 2021 r. następujące uwagi:
- a) jeżeli chodzi o domniemane naruszenie praw procesowych Wizz Air, władze rumuńskie stwierdziły, że utajniono jedynie tajemnice handlowe, które Komisja była zobowiązana chronić, ponieważ była związana tajemnicą zawodową;
 - b) władze rumuńskie zgodziły się ze wstępnymi ustaleniami Komisji zawartymi w decyzji o wszczęciu postępowania dotyczącymi wkładu pomocy w rozwój działalności gospodarczej, unikania trudności społecznych i występowania niedoskonałości rynku, a także z faktem, że pomoc wydaje się odpowiednia do rozwiązania problemów TAROM w zakresie wypłacalności i płynności;

- c) jeżeli chodzi o kwestie związane z zaufaniem prywatnych inwestorów, przedsiębiorstwo TAROM dołożyło znacznych starań, aby uzyskać wsparcie inwestorów w finansowaniu modernizacji floty, i otrzymało już pewne oferty finansowania;
- d) dobór porównawczych przewoźników lotniczych wybranych przez TAROM do celów analizy porównawczej był odpowiedni w świetle danych stanowiących podstawę danych grupy porównawczej;
- e) w odniesieniu do adekwatności pomocy władze rumuńskie wyjaśniły, że pomoc ta ma zostać przyznana w proporcji około 50 % w formie podwyższenia kapitału podstawowego, a pozostała część w formie bezpośredniej dotacji i umorzenia długu (pomoc na ratowanie w formie pożyczki zwrotnej i odpowiednie odsetki). Władze rumuńskie stwierdziły, że dotacja i umorzenie długu zaspokoją potrzeby płynnościowe przedsiębiorstwa TAROM na początku okresu restrukturyzacji, natomiast podwyższenie kapitału poprawi jego wypłacalność. Według władz rumuńskich inne instrumenty (takie jak gwarancje lub pożyczki) lub kwoty zagrażałyby celom restrukturyzacji albo wiązałyby się z niemożliwymi do udźwignięcia kosztami finansowymi, utrudniając długoterminową rentowność TAROM;
- f) jeśli chodzi o proporcjonalność pomocy, władze rumuńskie zaproponowały zwrócenie się do udziałowców mniejszościowych o wniesienie albo zrzeczenie się udziałów na rzecz państwa w celu rozwiązania problemów związanych z podziałem obciążenia, a także przyjęcie leasingu finansowego jako wkładu własnego, ponieważ jest to oznaka zaufania ze strony rynków finansowych w odniesieniu do przywrócenia rentowności przewoźnika lotniczego;
- g) w odniesieniu do kryterium „pierwszy i ostatni raz” władze rumuńskie potwierdziły, że w ciągu ostatnich 10 lat przed zgłoszeniem pomocy na restrukturyzację przedsiębiorstwo TAROM nie otrzymało żadnej pomocy na ratowanie, pomocy na restrukturyzację, tymczasowej pomocy na restrukturyzację ani żadnej pomocy niezgłoszonej, a ostatnia pomoc na restrukturyzację została zatwierdzona przez rumuńską Radę ds. Konkurencji przed przystąpieniem Rumunii do Unii i obejmowała okres restrukturyzacji 2002–2005;
- h) w odniesieniu do środków ograniczających zakłócenie konkurencji władze rumuńskie wskazały, że przedsiębiorstwo TAROM postanowiło wdrożyć dalsze środki, takie jak:
 - (1) zaprzestanie wykonywania lotów do pięciu dodatkowych miejsc docelowych w najbardziej zatłoczonych portach lotniczych, stanowiących 13,2 % całkowitej liczby lotów w pierwotnie przedłożonym biznesplanie, co skutkowałoby faktycznym zaprzestaniem przez TAROM obsługi 56 % najbardziej zatłoczonych miejsc docelowych do końca 2022 r. Władze rumuńskie wskazały, że zmniejszyłoby to liczbę miejsc docelowych TAROM do 25, co odpowiada redukcji działalności międzynarodowej o 54 % i ograniczeniu działalności krajowej o 42 % w porównaniu z 2019 r., i stanowiłoby dalsze zmniejszenie o 10 % liczby lotów w stosunku do wcześniej proponowanego planu lotu (w porównaniu z poziomem bazowym z 2019 r., tj. –27,6 % zamiast –17,8 %);
 - (2) zmniejszenie liczby statków powietrznych do 15 (zamiast 17 w pierwotnym planie restrukturyzacji) i przesunięcie na 2023 r. (zamiast 2024 r.) momentu, w którym flota rozpocznie działalność w swoim długoterminowym składzie;
 - (3) w wyniku dodatkowych zmian opisanych w pkt 1 i 2 ogólna liczba dostępnych miejsc na kilometr również zmniejszyłaby się o [...] % w porównaniu z poziomem bazowym z 2019 r.

6. ZAKTUALIZOWANY PLAN RESTRUKTURYZACJI

- (51) 19 kwietnia 2024 r. władze rumuńskie przedłożyły Komisji zaktualizowany plan restrukturyzacji z 18 kwietnia 2024 r.⁽⁴⁰⁾ („zaktualizowany plan restrukturyzacji”), a następnie przedstawiły dodatkowe informacje, które również stanowią część zaktualizowanego planu restrukturyzacji.
- (52) W zaktualizowanym planie restrukturyzacji wskazano słabe punkty, które spowodowały trudności TAROM (jak przedstawiono w motywach 15–17), opisano scenariusz alternatywny, w którym przedsiębiorstwo TAROM nie otrzymałoby pomocy (zob. sekcja 6.1), oraz określono kompleksowy zestaw środków, które wprowadzi TAROM, aby zaradzić trudnościom i osiągnąć rentowność w perspektywie długoterminowej (sekcja 6.2).

⁽⁴⁰⁾ Zaktualizowany plan restrukturyzacji z 18 kwietnia 2024 r. zastąpił wcześniejsze tymczasowe wersje planu restrukturyzacji przedłożone przez władze rumuńskie.

6.1. Scenariusz alternatywny niezakładający pomocy

- (53) Rumunia twierdzi, że według stanu na grudzień 2023 r. dług przeterminowany TAROM wynosił około [...] mln EUR, a dostępne środki pieniężne ograniczały się do [...] mln EUR. Biorąc pod uwagę wielokrotne odraczanie spłaty niektórych długów, Rumunia uważa, że wśród głównych wierzycieli TAROM rośnie niecierpliwość w kwestii spłaty. Według informacji przekazanych przez Rumunię TAROM ma w szczególności niezapłacone raty leasingowe wobec trzech leasingodawców statków powietrznych, a także znaczne zadłużenie wobec CNAB, przedsiębiorstwa zajmującego się obsługą w porcie lotniczym OTP. Ten ostatni dług jest zabezpieczony hipotekami na nieruchomościach posiadanych przez TAROM, dwoma statkami powietrznymi ATR 72-500, zastawami na udziałach TAROM w [...], [...], a także zastawem na wierzytelnościach z przyszłej sprzedaży [...] przydziałów czasu na start lub lądowanie (zob. motyw 119). Ponieważ wszystkie aktywa TAROM o określonej wartości zostały sprzedane w celu sfinansowania kosztów restrukturyzacji (zob. motywy 60 i 77) albo zastawione na podstawie bieżących ustaleń dotyczących finansowania, takich jak pożyczka na ratowanie i pożyczka zaciągnięta w związku z pandemią COVID-19 gwarantowana zgodnie z pierwszą decyzją o odszkodowaniu (zob. motywy 17 i 54) lub w odniesieniu do istniejącego zadłużenia, przewoźnik lotniczy nie ma żadnych krótkoterminowych alternatywnych kanałów finansowania.
- (54) Władze rumuńskie wyjaśniają, że bez pomocy na restrukturyzację przedsiębiorstwo TAROM szybko wyczerpałoby środki pieniężne i nie byłoby w stanie utrzymać codziennej działalności. Gdyby przewoźnik lotniczy zaczął spłacać część swojego zadłużenia w 2024 r., jego przepływ środków pieniężnych byłby ujemny. Planowane środki restrukturyzacyjne nie mogłyby zostać zrealizowane ze względu na brak finansowania, co dodatkowo wpłynęłoby na przychody TAROM. Ponadto pomoc na ratowanie, w odniesieniu do której przedsiębiorstwo TAROM zastawiło część swoich statków powietrznych jako zabezpieczenie, stałaby się wymagalna i musiałaby zostać spłacona, co skutkowałoby egzekucją zabezpieczenia. Przedsiębiorstwo TAROM nie byłoby również w stanie płacić rat leasingowych za istniejące statki powietrzne, które byłyby uziemione.
- (55) Władze rumuńskie wyjaśniają, że wierzyciele, w przypadku których dług jest od dawna wymagalny, rozpoczną egzekucję, a w przypadku braku spłaty mogą wystąpić o objęcie TAROM postępowaniem upadłościowym. W przypadku ogłoszenia upadłości (co jest bardzo prawdopodobne w świetle sytuacji TAROM zarówno pod względem wypłacalności, jak i płynności finansowej) koncesja TAROM zostałaby cofnięta, co oznaczałoby, że statki powietrzne TAROM (w zakresie, w jakim nie zostałyby już zajęte lub uziemione w drodze egzekucji indywidualnej, zob. motywy 53 i 54) zostałyby uziemione i przedsiębiorstwo TAROM musiałoby zaprzestać działalności. Zgodnie z art. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1008/2008⁽⁴¹⁾ żadne przedsiębiorstwo prowadzące działalność w Unii nie może przewozić drogą powietrzną pasażerów w ramach zarobkowego transportu lotniczego, jeżeli nie posiada koncesji. Zgodnie z art. 9 ust. 1 tego rozporządzenia organ wydający koncesję zawiesza lub cofa koncesję, jeżeli nie jest już przekonany o możliwości spełnienia istniejących i potencjalnych zobowiązań przez przewoźnika lotniczego przez okres 12 miesięcy. Właściwy organ może przyznać tymczasową koncesję tylko wtedy, gdy występuje realna perspektywa odbudowy sytuacji finansowej w tym okresie. Według władz rumuńskich – biorąc pod uwagę nadmierne zadłużenie TAROM i brak płynności finansowej – perspektywa taka istniałaby jedynie w przypadku przyznania zgłoszonych środków. W przeciwnym razie koncesja TAROM musiałaby zostać zawieszona lub cofnięta, co wiązałoby się z natychmiastowym uziemieniem wszystkich statków powietrznych TAROM. Ponadto art. 9 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1008/2008 stanowi, że ilekroć pojawiają się wyraźne oznaki problemów finansowych lub w razie otwarcia postępowania upadłościowego lub podobnego postępowania przeciwko przewoźnikowi lotniczemu posiadającemu unijną koncesję, organ wydający koncesję niezwłocznie dokonuje szczegółowej oceny sytuacji finansowej tego przewoźnika i na podstawie jej wyników weryfikuje w ciągu trzech miesięcy status koncesji. Konsekwencje, jakie zdaniem władz rumuńskich miałyby zaprzestanie działalności TAROM dla rumuńskiego rynku transportu lotniczego, przedstawiono w sekcji 6.6.
- (56) Według władz rumuńskich nawet gdyby przedsiębiorstwo TAROM było w stanie przetrwać 2024 rok, czego nie można zakładać, jego działalność nie byłaby stabilna bez pomocy na restrukturyzację. Wynika to z faktu, że w przypadku braku pomocy przedsiębiorstwo TAROM nie byłoby w stanie przeprowadzić planowanej modernizacji floty, a zatem musiałoby prowadzić działalność, dysponując nieefektywnym zestawem starych statków powietrznych, co jest jedną z głównych przyczyn jego obecnych trudności. Ponadto część floty zostałaby uziemiona ze względu na nieopłacane raty leasingowe lub egzekucję aktywów stanowiących zabezpieczenie (zob. motywy 53 i 54). Co więcej, realizacja innych części środków restrukturyzacyjnych również nie byłaby możliwa ze względu na brak finansowania, co utrzymałoby problemy, które spowodowały trudności TAROM, i miałyby dalszy negatywny wpływ na jego działalność.

⁽⁴¹⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1008/2008 z dnia 24 września 2008 r. w sprawie wspólnych zasad wykonywania przewozów lotniczych na terenie Wspólnoty (Dz.U. L 293 z 31.10.2008, s. 3).

- (57) Rumunia twierdzi, że TAROM nie ma innych możliwości pozyskania wystarczających środków finansowych, aby utrzymać działalność gospodarczą w ciągu najbliższych trzech lat. Jak wskazano w motywie 53, przedsiębiorstwo TAROM nie posiada aktywów, na podstawie których mogłoby uzyskać finansowanie krótkoterminowe, i w 2024 r. wartość jego kapitału własnego nadal będzie ujemna (zob. motyw 88). Częściowe ograniczenie działalności w formie sprzedaży udziałów jest w toku, ale jest to proces długotrwały, który nie przyniosłby wystarczających wpływów na czas, aby uniknąć ogłoszenia upadłości. To samo dotyczy sprzedaży przydziału czasu na start lub lądowanie [...], tj. [...] (jak wyjaśniono w motywie 119). TAROM udało się uzyskać leasing finansowy na dostawę jednego Boeinga 737-8 MAX o wartości [...] mln EUR, z wyłączeniem odsetek; [...].

6.2. Środki restrukturyzacyjne

- (58) Okres restrukturyzacji w zaktualizowanym planie restrukturyzacji trwa od stycznia 2021 r. do grudnia 2026 r. Zaktualizowany plan restrukturyzacji opiera się na kilku kluczowych filarach, takich jak modernizacja floty, zoptymalizowany plan tras oraz różne środki na rzecz poprawy efektywności operacyjnej, które zostały lub zostaną wdrożone w okresie restrukturyzacji.

6.2.1. Modernizacja floty

- (59) Przeprojektowanie floty ma na celu wykorzystanie statków powietrznych dostosowanych do potrzeb TAROM oraz zmniejszenie kosztów (na obsługę techniczną, leasing, paliwo itp.). Z floty składającej się w 2021 r. z 29 statków powietrznych siedmiu różnych typów⁽⁴²⁾ do 2025 r. flota TAROM zostanie zmniejszona do 14 statków powietrznych należących do zaledwie czterech różnych typów⁽⁴³⁾. Liczba statków powietrznych utrzyma się następnie na poziomie 14 co najmniej do końca okresu restrukturyzacji.
- (60) Według stanu na grudzień 2023 r. flota TAROM składała się z 12 statków powietrznych z silnikiem odrzutowym i 6 ATR. Działania na rzecz modernizacji floty są w toku i mają zostać zakończone do [...]. W 2022 r. przedsiębiorstwo TAROM sprzedało wszystkie cztery statki powietrzne Boeing 737-300 wraz z jednym silnikiem Boeinga 737-300 za łączną kwotę [...] EUR. W 2023 r. przedsiębiorstwo TAROM sprzedało wszystkie siedem statków powietrznych ATR 42-500 za kwotę [...] EUR. Łącznie przychody ze sprzedaży statków powietrznych w latach 2022 i 2023 wynoszą około [...] mln EUR. Rozpoczęto proces sprzedaży czterech statków powietrznych Airbus 318, a do stycznia 2024 r. otrzymano [...] wstępne oferty. 7 marca 2024 r. władze rumuńskie poinformowały Komisję, że przedsiębiorstwo TAROM wybrało [...] jako nabywcę w procedurze sprzedaży, z ofertą w wysokości [...] mln USD (około [...] mln EUR) na cztery statki powietrzne Airbus 318; [...]. 1 kwietnia 2024 r. podpisano list intencyjny między TAROM a potencjalnym nabywcą. Cztery statki powietrzne Boeing 737-700 będą stopniowo wycofywane z eksploatacji. Ich sprzedaż planowana jest na rok [...].
- (61) Wycofywaniu statków powietrznych towarzyszyć będzie stopniowe wprowadzanie czterech nowych statków powietrznych Boeing 737-8 MAX, które mają wejść do floty TAROM w [...], z których jeden jest objęty umową leasingu finansowego, a trzy umowami leasingu operacyjnego, a negocjacje w ich sprawie odbyły się w [...]. Do tej pory zawarto umowę leasingu finansowego na jeden statek powietrzny Boeing 737-8 MAX (zob. motyw 57) oraz jedną umowę leasingu operacyjnego na jeden statek powietrzny Boeing 737-8 MAX w dniu [...], przy czym [...] był leasingodawcą, a TAROM leasingobiorcą. Główne skutki gospodarcze modernizacji floty pojawiają się zatem w [...], natomiast wzrost w 2024 r. pozostanie bardziej umiarkowany ze względu na dalszą eksploatację starszych statków powietrznych.
- (62) Flota TAROM będzie lepiej zorganizowana i ujednolicona, co pozwoli na bardziej konkurencyjną strukturę cenową i wydajniejszą działalność, a efekcie na uzyskanie oszczędności wynikających z nowoczesnej i zharmonizowanej floty. Oprócz obniżenia kosztów operacyjnych oczekuje się, że pozwoli to na ujednolicenie floty, co przełoży się na dalszy wzrost wydajności, oferowanie lepszych usług dzięki nowoczesnym statkom powietrznym, zgodnie z zapotrzebowaniem klientów oraz lepsze zorganizowanie floty poprzez znaczne zmniejszenie liczby statków powietrznych.

6.2.2. Optymalizacja handlowa

- (63) W zaktualizowanym planie restrukturyzacji przewidziano środki dotyczące: a) optymalizacji tras (zob. motyw 64); b) przychodów dodatkowych (zob. motyw 65) oraz c) zamknięcia agencji, działań marketingowych i komunikacji (zob. motywy 66 i 67).

⁽⁴²⁾ Flota licząca 29 statków powietrznych składała się z następujących statków powietrznych: 4 × Boeing 737-300, 4 × Boeing 737-700, 4 × Boeing 737-800, 4 × Airbus 318, 4 × ATR 72-600, 2 ATR 72-500, 7 ATR 42-500.

⁽⁴³⁾ Skład floty liczącej 14 statków powietrznych ma być następujący: 4 × Boeing 737-MAX 8, 4 × ATR 72-600, 2 × ATR 72-500, 4 × Boeing 737-800.

Zoptymalizowany plan tras

- (64) Przedsiębiorstwo TAROM przeprowadziło dogłębną analizę istniejących tras w celu określenia wyników obsługi połączeń, z uwzględnieniem zmian popytu w następstwie pandemii COVID-19, oraz w celu określenia i wdrożenia środków na rzecz poprawy efektywności operacyjnej. W rezultacie TAROM usprawnia swoją działalność poprzez zamknięcie szeregu tras i zmniejszenie częstotliwości lotów na istniejących trasach. W 2019 r. żadna z obsługiwanych tras nie była rentowna na poziomie C3, ale do 2029 r. każda z nich stanie się rentowna na poziomie C3, a 23 z tych tras osiągnie poziom rentowności C2 już na koniec okresu restrukturyzacji w 2026 r. Planuje się, że każda z pozostałych tras, z wyjątkiem tras do/z [...], będzie obsługiwana [...]. Oczekuje się, że wraz z restrukturyzacją floty zwiększy to współczynnik obciążenia TAROM z około [...] % w 2019 r. do około [...] % na koniec okresu restrukturyzacji i do ponad [...] % po tym okresie (zob. motyw 101 i tabela 5). Z faktycznych danych liczbowych za 2022 r. wynika, że współczynnik obciążenia wynosił [...] %. Władze rumuńskie twierdzą, że chociaż przedsiębiorstwo TAROM (jeszcze) nie osiągnęło poziomów współczynnika obciążenia swoich konkurentów (które zazwyczaj wynoszą 80–90 % w zależności od przewoźnika lotniczego, zob. również wykres 2 w motywie 217), to jest jedynym spośród pięciu największych przewoźników lotniczych działających na rynku rumuńskim (Wizz Air, Ryanair, Lufthansa, Air France-KLM, TAROM), który był w stanie zwiększyć swój współczynnik obciążenia w 2022 r. w porównaniu z 2019 r.

Przychody dodatkowe

- (65) TAROM zamierza generować przychody dodatkowe z różnych źródeł. Usługi oferowane po dodatkowych kosztach obejmowałyby [...]. Władze rumuńskie twierdzą, że przychody dodatkowe szacuje się na około [...] % całkowitych przychodów w perspektywie długoterminowej. Zdaniem TAROM jest to ostrożny szacunek w porównaniu z branżowymi poziomami odniesienia dla tradycyjnych przewoźników lotniczych (w ostatnich latach osiągnięto średnio 4,5 %), a tym bardziej w przypadku tanich przewoźników (którzy wygenerowaliby około 12,5 % przychodów z takich usług dodatkowych, a nawet 31,1 % w przypadku przedsiębiorstwa Ryanair w 2019 r.). Według władz rumuńskich na koniec 2021 r. usługi dodatkowe zaczęły powoli generować przychody, które wzrosły w 2022 r. Władze rumuńskie twierdzą, że [...]. W rezultacie, na podstawie wstępnych (nieskontrolowanych) danych liczbowych za 2023 r., przychody z usług dodatkowych wzrosły w latach 2022–2023 około [...] razy, a w 2023 r. wyniosły około [...] mln EUR, co stanowiło około [...] % całkowitych przychodów.

Zamykanie agencji, działania marketingowe i komunikacja

- (66) Ponieważ koszty wewnętrznych agencji sprzedaży biletów były nadal wysokie w porównaniu z ich udziałem w przychodach TAROM i sprzedaży za pośrednictwem tych agencji – która stale spadała i w 2023 r. spadła do zaledwie [...] % – przedsiębiorstwo TAROM zdecydowało się na restrukturyzację swojej sieci biletowej. W zaktualizowanym planie restrukturyzacji przewiduje się zamknięcie kilku agencji mających siedzibę w Rumunii, natomiast pozostałe agencje stałyby się agencjami regionalnymi, które przejęłyby działalność innych agencji w regionie. Ponadto działałyby tylko dwie międzynarodowe agencje sprzedaży biletów – w Brukseli i w Kiszyniowie, natomiast pozostałe 12 agencji międzynarodowych zostałyby zamkniętych. Władze rumuńskie poinformowały Komisję, że 12 agencji krajowych i 12 agencji międzynarodowych zostało skutecznie zamkniętych oraz że działają nadal jedynie cztery agencje krajowe i dwie agencje międzynarodowe. Oczekiwano, że zamknięcie agencji krajowych przyniesie oszczędności w wysokości około [...] EUR rocznie, przy czym sprzedaż będzie podobna do poziomu sprzedaży w 2019 r. Na podstawie faktycznych danych liczbowych z 2022 r. władze rumuńskie uznają, że znacznie przekroczono szacowane wartości, uzyskując oszczędności w wysokości około [...] mln EUR w 2022 r. Oczekiwano, że zamknięcie agencji międzynarodowych przyniesie oszczędności w wysokości około [...] mln EUR rocznie przy mniej więcej stałej sprzedaży w porównaniu z 2019 r.
- (67) Ponadto procesowi restrukturyzacji będą towarzyszyć działania marketingowe wspierane przez wykorzystanie narzędzi cyfrowych oraz udoskonalona strategia komunikacyjna.

6.2.3. Efektywność organizacyjna

- (68) W ramach środków na rzecz poprawy efektywności organizacyjnej TAROM przeprowadza restrukturyzację personelu. Liczbę pracowników zmniejszono z 1 765 w lipcu 2020 r. do 1 154 w grudniu 2023 r., częściowo w oparciu o program dobrowolnych odejść, a ponadto wdrażane są usprawnienia organizacyjne. Docelowa liczba pracowników przed wdrożeniem środków w zakresie outsourcingu wynosi 1 316 pracowników. Przedsiębiorstwo TAROM rozpoczęło obsadzanie wolnych stanowisk i pracuje nad osiągnięciem tego celu. Oczekuje się, że działanie to przyniesie oszczędności w wynagrodzeniach w wysokości około [...] mln EUR rocznie ⁽⁴⁴⁾.
- (69) Aby jeszcze bardziej poprawić swoją pozycję kosztową, TAROM zamierza zreorganizować swój dział techniczny i opracować nową strategię konserwacji, napraw i naprawy głównej (MRO), obejmującą możliwość outsourcingu działań w tym zakresie. Po kilku nieudanych próbach TAROM nadal poszukuje jednak odpowiedniego partnera w zakresie tego outsourcingu. Mimo że TAROM aktywnie realizuje wewnętrzne usprawnienia w dziale technicznym oraz prowadzi badania i negocjacje w celu zapewnienia outsourcingu działań w zakresie konserwacji, napraw i naprawy głównej, skutków kosztowych tych środków nie uwzględniono w prognozach w zaktualizowanym planie restrukturyzacji.

6.2.4. Optymalizacja kosztów

Obniżenie kosztów paliwa

- (70) TAROM ma na celu zmniejszenie zużycia paliwa za pomocą szeregu środków, w tym [...]. Powinno to przynieść oszczędności w wysokości około [...] % w 2024 r. i [...] % od 2025 r. Oczekuje się dalszych oszczędności dzięki wykorzystaniu bardziej paliwooszczędnych statków powietrznych Boeing 737-8 MAX. Skumulowane oszczędności szacuje się na około [...] mln EUR do 2029 r., a korzyści zostaną uwzględnione w prognozach finansowych począwszy od 2025 r. Ogólnie do 2025 r. nowe statki powietrzne spowodują całkowite zmniejszenie zużycia paliwa o około [...] %, a wydajniejszy system zarządzania paliwem doprowadzi do dodatkowego zmniejszenia zużycia paliwa nawet o około [...] %, co łącznie będzie równoważne oszczędnościom w wysokości [...] mln EUR w 2025 r. [...].

Zmniejszenie kosztów obsługi

- (71) Według Rumunii port lotniczy OTP wdraża program modernizacji i automatyzacji, którego realizacja rozpoczęła się w październiku 2023 r. i ma zakończyć się w sierpniu 2024 r. Chociaż oczekuje się, że będzie to miało pozytywny wpływ na wewnętrzne koszty obsługi, proces ten pozostaje poza kontrolą TAROM. W związku z tym władze rumuńskie przyjęły ostrożne podejście i nie uwzględniły oszczędności związanych z tym procesem modernizacji w prognozach zawartych w zaktualizowanym planie restrukturyzacji.

Przeniesienie pracowników i wynajem budynku siedziby głównej

- (72) Wynajem budynku siedziby głównej TAROM, znajdującego się w pobliżu portu lotniczego OTP w Bukareszcie, oraz przeniesienie pracowników do wynajmowanego budynku biurowego powinny wygenerować przychody netto i przepływy pieniężne w wysokości około [...]–[...] mln EUR rocznie, począwszy od 2025 r.

6.3. Finansowanie planu restrukturyzacji

6.3.1. Koszty restrukturyzacji

- (73) Władze rumuńskie twierdzą, że całkowity koszt restrukturyzacji TAROM wynosi 172,96 mln EUR. Główną pozycję kosztów środków restrukturyzacyjnych stanowi modernizacja floty w kwocie [...] mln EUR. Ponadto TAROM przewiduje niedobór środków pieniężnych w wysokości około 43 mln EUR w okresie restrukturyzacji. Inne koszty restrukturyzacji dotyczą w szczególności odpraw dla zwolnionych pracowników, zamknięcia agencji sprzedaży biletów, kosztów komunikacji i marketingu, przeniesienia pracowników, usług doradczych. Koszty restrukturyzacji będą finansowane częściowo z pomocy państwa w wysokości 95,3 mln EUR, a częściowo z wkładu własnego TAROM w wysokości 77,66 mln EUR (zob. motywy 75–79).

⁽⁴⁴⁾ Strona 129 zaktualizowanego planu restrukturyzacji.

6.3.2. Źródła finansowania środków restrukturyzacyjnych

a) Finansowanie publiczne

- (74) Państwo rumuńskie wspieroby restrukturyzację TAROM pomocą na restrukturyzację w wysokości około 95,3 mln EUR (zob. motyw 18).

b) Wkład własny

- (75) Władze rumuńskie twierdzą, że źródła wkładu własnego TAROM w koszty środków restrukturyzacyjnych mają obejmować leasing finansowy zawarty na jeden nowy statek powietrzny Boeing 737-8 MAX oraz sprzedaż statków powietrznych.

Leasing finansowy

- (76) Władze rumuńskie zgłaszają, że w dniu [...] przedsiębiorstwo TAROM zawarło umowę leasingu finansowego na jeden statek powietrzny Boeing 737-8 MAX z prywatnym leasingodawcą [...]. Okres obowiązywania umowy leasingu wynosi [...] lat, a jej łączna wartość opiewa na [...] mln EUR kwoty głównej i kolejne [...] mln EUR z tytułu odsetek, co daje łączną kwotę do zapłaty przez TAROM na rzecz leasingodawcy w wysokości [...] mln EUR. Według władz rumuńskich wkład własny związany z leasingiem finansowym wynosi około [...] mln USD (około [...] mln EUR), co odpowiada kwocie głównej, z wyłączeniem odsetek, należnej na podstawie umowy leasingu.

Sprzedaż statków powietrznych

- (77) Jak stwierdzono w motywie 60, statki powietrzne TAROM, które mają zostać sprzedane, obejmują cztery statki powietrzne Boeing 737-300, cztery statki powietrzne Boeing 737-700, cztery statki powietrzne Airbus 318 i siedem statków powietrznych ATR 42-500. Cztery statki powietrzne Boeing 737-300 i jeden silnik Boeing 737-300 sprzedano odpowiednio [...] i [...] w 2022 r. za łączną kwotę [...] mln EUR. Siedem statków powietrznych ATR 42-500 sprzedano [...] na podstawie umowy podpisanej w maju 2023 r., a cena sprzedaży wyniosła [...] mln EUR. Wybrano nabywcę czterech statków powietrznych Airbus 318, a zwycięska oferta wyniosła [...] mln USD (około [...] mln EUR) (zob. motyw 60). Sprzedaż pozostałych statków powietrznych jest w toku, ale nie wybrano jeszcze nabywcy lub nabywców w odniesieniu do czterech statków powietrznych Boeing 737-700 ([...] mln EUR oczekiwanych przychodów). Wszystkie transakcje sprzedaży przeprowadzono w drodze przetargów konkurencyjnych, po przeprowadzeniu wyceny statków powietrznych przez ekspertów.
- (78) W związku z powyższym władze rumuńskie przedstawiły kwotę [...] mln EUR wkładu własnego TAROM ze sprzedaży statków powietrznych, odpowiadającą przychodom ze sprzedaży statków powietrznych, która została już zakończona.

Wkład własny ogółem

- (79) Władze rumuńskie uważają, że na podstawie powyższych danych liczbowych dotyczących sprzedaży i leasingu finansowego statków powietrznych wkład własny TAROM wynosi 77,66 mln EUR, co stanowi 44,9 % łącznych kosztów restrukturyzacji wynoszących 172,96 mln EUR.

c) Inne oczekiwane źródła przychodów

- (80) Według władz rumuńskich TAROM może osiągać inne przychody w okresie restrukturyzacji (sprzedaż istniejących udziałów, outsourcing działalności w zakresie konserwacji, napraw i naprawy głównej, jak określono w motywach 124 i 125), z dalszej sprzedaży statków powietrznych (cztery statki powietrzne Airbus 318 i cztery statki powietrzne Boeing 737-700, zob. motyw 77) oraz sprzedaży [...] przydziałów czasu na start lub lądowanie (zob. motyw 119), która również zapewni wkład w finansowanie. Nie zatwierdzono jednak żadnych wiążących ofert dotyczących tej sprzedaży, w związku z czym ewentualne przychody nie są jeszcze pewne, w związku z czym Rumunia nie przedstawiła ich jako wkład własny TAROM.

6.3.3. Podział obciążenia

- (81) Władze rumuńskie twierdzą, że chociaż nie jest pewne, czy udziałowcy mniejszościowi⁽⁴⁵⁾ wezmą udział w podwyższeniu kapitału podstawowego o 43,07 mln EUR, które ma zostać przeprowadzone w ramach pomocy na restrukturyzację, w wyniku tego podwyższenia ich udziały zostałyby rozwodnione z obecnych 2,75 % do około [...] % po podwyższeniu kapitału (a Ministerstwo Transportu będzie posiadało kapitał podstawowy w wysokości około 98,5 % po podwyższeniu kapitału podstawowego). Odpowiadałoby to zmniejszeniu o 46 % udziału udziałowców mniejszościowych w przedsiębiorstwie TAROM. Według władz rumuńskich zagwarantuje to, że udziałowcy mniejszościowi przyczynią się do absorpcji strat i nie będą czerpać korzyści z pomocy na restrukturyzację.
- (82) Podwyższenie kapitału podstawowego zostanie poprzedzone obniżeniem kapitału podstawowego o [...] mld RON (około [...] mln EUR), podczas gdy obecny kapitał podstawowy wynosi około 2,26 mld RON (około 454,65 mln EUR). Władze rumuńskie wyjaśniają, że ponieważ skumulowane straty TAROM na dzień 31 grudnia 2022 r. wyniosły 4,16 mld RON, obniżenie kapitału podstawowego o [...] mln RON nie doprowadzi do pełnej absorpcji strat. Ponadto władze rumuńskie twierdzą, że zgodnie z prawem rumuńskim spółki są zobowiązane do utrzymywania minimalnego kapitału podstawowego (tj. minimalny kapitał podstawowy w przypadku spółek akcyjnych, który ma zastosowanie do TAROM, wynosi 90 000 RON). W związku z tym obniżenie kapitału podstawowego w celu pełnej absorpcji strat jest niewykonalne w przypadku TAROM.
- (83) Zdaniem władz rumuńskich odpowiedni podział obciążenia udziałowców zostanie jednak zapewniony przez podwyższenie kapitału podstawowego po obniżeniu kapitału podstawowego (zob. motyw 81).
- (84) Ponadto w przypadku TAROM państwo, jako główny udziałowiec, nadzoruje strategiczne i handlowe decyzje TAROM. Działalności spółki nie finansowano również za pomocą długu podporządkowanego ani finansowania hybrydowego (pokrywającego straty), które mogłyby zostać częściowo odpisane zgodnie z wymogami dotyczącymi podziału obciążenia zawartymi w wytycznych R&R.
- (85) Jeżeli chodzi o wierzycieli TAROM, przedsiębiorstwo nie zdołało uzyskać umorzenia długów, ale uzgodniło odroczenie spłaty długu w przypadku dwóch głównych wierzycieli: [...] i [...], a także różnych innych dostawców, na rzecz których płatności odroczone. Ponadto wszyscy leasingodawcy TAROM [...] zgodzili się nie korzystać z prawa do odzyskania leasingowanego statku powietrznego, gdy przedsiębiorstwo TAROM nie mogło pokryć kosztów pewnych rat leasingowych.

6.4. Prognozy finansowe

- (86) Władze rumuńskie przedstawiły prognozy finansowe zarówno w scenariuszu podstawowym, jak i w pesymistycznym.
- (87) Biorąc pod uwagę fakt, że sprzedaż przydziału czasu na start lub lądowanie [...] oraz że przychody z niej są niepewne (zob. motyw 119), przedsiębiorstwo TAROM przedstawiło prognozy finansowe zarówno w scenariuszu podstawowym, jak i w scenariuszu pesymistycznym, przy czym w każdym scenariuszu uwzględniono wariant obejmujący oczekiwany dochód ze sprzedaży przydziału czasu na start lub lądowanie [...] oraz inny wariant wykluczający taki dochód, ale uwzględniający przychody z dzierżawy tych przydziałów. Scenariusz podstawowy w wariantcie obejmującym sprzedaż przydziału czasu na start lub lądowanie w porcie lotniczym [...] jest uzależniony w [...] od przychodów ze sprzedaży tych przydziałów⁽⁴⁶⁾. Ze względu na niepewność sprzedaży Komisja uwzględni oba warianty w swojej ocenie scenariusza podstawowego i scenariusza pesymistycznego, tj. zarówno wariant przewidujący sprzedaż przydziałów czasu na start lub lądowanie, jak i wariant zakładający dzierżawę, a nie sprzedaż tych przydziałów.

⁽⁴⁵⁾ Przedsiębiorstwa publiczne CNAB i Romatsa RA oraz prywatne przedsiębiorstwo Fundusz Inwestycyjny Muntenia; zob. motyw 8.

⁽⁴⁶⁾ Sprzedaż przydziału czasu na start lub lądowanie [...] ma nastąpić w trakcie [...] za cenę określoną w prognozach finansowych TAROM na [...] mln USD. Wszystkie przychody ze sprzedaży – gdyby miała nastąpić zgodnie z planem – zaksięgowano jako „pozostały dochód z działalności operacyjnej” w prognozowanych rachunkach zysków i strat TAROM w [...]. Ponieważ przydziału czasu na start lub lądowanie nie ujęto w bilansie TAROM, całość przychodów zostanie ujęta jako dochód i w związku z tym będzie miała pozytywny wpływ na pozycję kapitałową TAROM w tym zakresie już od [...]. Władze rumuńskie wyjaśniają jednak, że płatność na rzecz TAROM zostanie dokonana dopiero w [...], co znajduje odzwierciedlenie we wstępnym rachunku przepływów pieniężnych TAROM za rok [...].

- (88) W poniższych tabelach przedstawiono przegląd prognoz finansowych w scenariuszu podstawowym:

Tabela 1

Wybrane wskaźniki finansowe – scenariusz podstawowy, z uwzględnieniem sprzedaży przydziału czasu na start lub lądowanie [...] ⁽⁴⁷⁾

[...]

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

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

Źródło: Zaktualizowany plan restrukturyzacji TAROM.

Tabela 2

Wybrane wskaźniki finansowe – scenariusz podstawowy, z wyłączeniem sprzedaży przydziału czasu na start lub lądowanie [...] ⁽⁴⁷⁾

[...]

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

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

Źródło: Zaktualizowany plan restrukturyzacji TAROM.

- (89) Władze rumuńskie wyjaśniają, że prognozy finansowe w scenariuszu podstawowym uwzględniają umiarkowany rozwój rynku, zgodny z prognozami Eurocontrol dotyczącymi ruchu opublikowanymi w październiku 2023 r. ⁽⁴⁸⁾
- (90) Mechanizm stosowany w modelu do szacowania liczby pasażerów opiera się na podejściu oddolnym uwzględniającym udział TAROM w rynku na każdej trasie, w oparciu o obecną przepustowość i częstotliwość lotów, a także zmiany liczby pasażerów w przeszłości, postrzegane zmiany popytu i konkurencję na trasie. Dane liczbowe opierają się na szeregu stałych i zmiennych parametrów pochodzących z wartości historycznych przedsiębiorstwa TAROM, w tym na zmianach wywołanych pandemią COVID-19, jakie miały miejsce od 2020 r., perspektywach na przyszłość oraz, w stosownych przypadkach, wpływie środków na rzecz poprawy efektywności. Wpływ ten wyraża się jako odsetek oszczędności, który znajduje odzwierciedlenie w rentowności każdej trasy. Wartości te stanowią średnią roczną.
- (91) Jak pokazano na wykresie 1 i przedstawiono w tabeli 3 w odniesieniu do lat 2024 i 2025, prognozy dotyczące liczby pasażerów znajdują się poniżej krzywych ożywienia opracowanych przez Eurocontrol zarówno w scenariuszu podstawowym, jak i pesymistycznym, jak również pozostają znacznie poniżej krzywej scenariusza podstawowego do końca okresu restrukturyzacji i po jego zakończeniu. Ponadto Rumunia wskazała, że przedsiębiorstwo TAROM

⁽⁴⁷⁾ „e” oznacza „według szacunków”, a „f” oznacza „według prognoz”.

⁽⁴⁸⁾ Zaktualizowany plan restrukturyzacji, pkt 21: „EUROCONTROL: Aktualizacja prognozy siedmioletniej na lata 2023–2029”, październik 2023 r. Komisja zauważa, że organizacja Eurocontrol wydała zmienioną prognozę w lutym 2024 r. Eurocontrol wskazuje, że „[p]omimo dobrych wyników w sezonie letnim w 2023 r. liczba europejskich lotów była niższa, niż oczekiwano, od listopada 2023 r. – przy czym można było zaobserwować lokalne różnice między państwami wschodnimi i zachodnimi. Ponadto prognozy gospodarcze na rok 2024 skorygowano w dół na poziomie europejskim. W rezultacie prognozę dotyczącą lotów skorygowano nieznacznie w dół do 2027 r. Na poziomie ECAC liczba lotów prawdopodobnie osiągnie w 2024 r. poziom 10,6 mln, co oznacza wzrost o 4,9 % ($\pm 2,3$ p.p.) w porównaniu z 2023 r. i stanowi 96 % poziomów z 2019 r. Oczekuje się, że tendencja ta utrzyma się i nastąpi wzrost do 10,9 mln (99 %) w 2025 r. oraz dalszy wzrost do 11,2 mln (101 %) do 2026 r. W ujęciu miesięcznym w przypadku ECAC liczba lotów prawdopodobnie osiągnie poziom z 2019 r. w lecie 2025 r. Oczekuje się, że po 2025 r. wzrost liczby lotów wyniesie średnio 2,0 % rocznie ($\pm 1,4$ p.p.), a w 2030 r. liczba lotów wzrośnie do ponad 12 mln. Na prognozę tę mają wpływ różne czynniki niepewności, takie jak wydarzenia geopolityczne, wstrząsy gospodarcze i bieżące wyzwania w branży lotniczej, zatem zdecydowanie zaleca się użytkownikom, by w swoich planach uwzględnili zakres prognozowanych wartości od niskiego do wysokiego”. Jeżeli chodzi o Rumunię, prognozę Eurocontrol z lutego 2024 r. porównuje się w następujący sposób z prognozą (przypadek ze scenariusza podstawowego) z października 2023 r. (2019 r. = 100): 10/23 2024 = 113 w stosunku do 02/24 = 110 (przypadek ze scenariusza podstawowego TAROM = 97); 10/23 2025 = 116 w stosunku do 02/24 = 114 (przypadek ze scenariusza podstawowego TAROM = 110); 10/23 2026 = 119 w stosunku do 02/24 = 118 (przypadek ze scenariusza podstawowego TAROM = 114).

przeprowadziło ocenę racjonalności wyników, dokonując przeglądu współczynnika obciążenia dla każdej trasy i dostosowując, w stosownych przypadkach, liczbę pasażerów („PAX”) (na przykład obniżając ją w przypadkach, gdy wzrostu PAX nie można było osiągnąć przy dostępnej przepustowości na trasie). Ponadto całkowity wynik (suma pasażerów na wszystkich trasach) porównano z krzywymi ożywienia oszacowanymi na podstawie stóp wzrostu odnotowanych przez Eurocontrol.

Wykres 1

Scenariusze dotyczące ożywienia popytu ze strony pasażerów lotniczych (konkretnie dla Rumunii) (indeks 2019 = 100)

[...]

Źródło: Zaktualizowany plan restrukturyzacji TAROM.

Tabela 3

Liczba pasażerów w stosunku do krzywych ożywienia opracowanych przez Eurocontrol, wyłącznie w odniesieniu do tras, które mają być obsługiwane zgodnie z zaktualizowanym planem restrukturyzacji (w mln pasażerów)

[...]

Źródło: Zaktualizowany plan restrukturyzacji TAROM.

- (92) Prognozy dotyczące przychodów opierają się na modelowaniu danych liczbowych dotyczących pasażerów opisanych w motywach 90 i 91. Jak wynika z tabeli 1, oczekuje się, że przychody operacyjne TAROM w scenariuszu podstawowym (z uwzględnieniem sprzedaży przydziału czasu na start lub lądowanie [...]) będą stopniowo rosły w nadchodzących latach, w 2024 r. przekroczą poziomy sprzed pandemii COVID-19 i osiągną [...] mln EUR w 2026 r. na koniec okresu restrukturyzacji.
- (93) W odniesieniu do założeń dotyczących ustalania cen i średnich oczekiwanych przychodów związanych z pasażerami władze rumuńskie wyjaśniają, że przedsiębiorstwo TAROM opracowało jednoznaczną strategię handlową, która przekłada się na klarowne i znaczące działania w zakresie ustalania cen i zarządzania przychodami, w ramach której dla każdej konkretnej trasy TAROM posiada obecnie strategię zgodną z szerokimi celami handlowymi przedsiębiorstwa pod względem planowania floty i zdolności przewozowej, pozycji rynkowej i konkurencyjnych ofert. W tym kontekście władze rumuńskie wyjaśniają, że przedsiębiorstwo TAROM korzysta z nowych narzędzi i systemów, aby móc szybko reagować na zachowania rynkowe i być świadome strategii cenowych konkurentów stanowiących poziom odniesienia na każdej trasie, tak aby nadal koncentrować się na strukturze taryf i cenach na każdym poziomie taryfy.
- (94) Władze rumuńskie wskazują również, że w ramach nowej strategii handlowej [...].
- (95) W tym kontekście władze rumuńskie wyjaśniają, że dzięki nowemu systemowi zarządzania przychodami TAROM [...]. Ponadto władze rumuńskie twierdzą, że TAROM [...].
- (96) Oprócz przyjęcia [...] władze rumuńskie wskazują, że [...]. Władze rumuńskie wyjaśniają, że [...], jak wskazano w tabeli 4.

Tabela 4

Zmiany średnich przychodów związanych z pasażerami (2019–2026) ⁽⁴⁹⁾

[...]

Źródło: Zaktualizowany plan restrukturyzacji TAROM.

- (97) Ponadto władze rumuńskie twierdzą, że TAROM planuje zwiększyć oczekiwania pasażerów w zakresie usług i elastyczności oraz [...]. Pozwoli to wygenerować przychody dodatkowe.

⁽⁴⁹⁾ Yq odnosi się do podatku od dopłat paliwowych pobieranego przez przewoźników lotniczych od cen niektórych biletów (w zależności od trasy).

- (98) W tym względzie władze rumuńskie wyjaśniają, że średni oczekiwany przychód z usług dodatkowych waha się od [...] EUR do [...] EUR na pasażera (na trasach krajowych) i według prognoz wyniesie [...] EUR na pasażera (na trasach międzynarodowych, przy czym [...] ma wygenerować od [...] do [...] EUR na pasażera). Władze rumuńskie wskazują, że w swoich prognozach przychodów przyjęły ostrożne podejście w odniesieniu do ogólnych oczekiwanych przychodów z usług dodatkowych, ponieważ – jak można stwierdzić na podstawie wyników osiągniętych w przeszłości – TAROM nie jest jeszcze w stanie osiągnąć takich samych poziomów przychodów jak tradycyjni przewoźnicy lotniczy z tytułu tych usług. W związku z tym oczekiwany przychód ustalono na poziomie maksymalnie [...] % całkowitych przychodów, podczas gdy tradycyjni przewoźnicy na rynku uzyskiwali średnio 4,5 % z produktów lub usług dodatkowych w ostatnich latach, natomiast tani przewoźnicy wygenerowali około 12,5 % przychodów, przy czym linie Ryanair osiągnęły poziom 31,1 % w 2019 r.
- (99) Władze rumuńskie twierdzą, że stały wzrost przychodów i wyników netto stanowi kontynuację zmiany, która rozpoczęła się już w latach 2018 i 2019 – wówczas przedsiębiorstwu TAROM udało się znacznie zwiększyć liczbę pasażerów z 2,41 mln w 2017 r. do 3,13 mln w 2019 r., a wzrost ten wyhamował dopiero w 2020 r. ze względu na wpływ pandemii COVID-19.
- (100) Przedsiębiorstwo TAROM przeprowadziło szczegółową ocenę swoich tras, częstotliwości lotów i typów wykorzystywanych statków powietrznych, aby zoptymalizować rentowność swojej sieci. W połączeniu ze środkami na rzecz poprawy efektywności operacyjnej określonymi w zaktualizowanym planie restrukturyzacji, [...].
- (101) Najistotniejszą pozycją kosztową dla przewoźnika lotniczego są jego statki powietrzne. Przedsiębiorstwo TAROM przeprowadziło dogłębną restrukturyzację swojej floty, obejmującą: (i) wyeliminowanie najstarszych statków powietrznych we flocie, które generowały najwyższe koszty obsługi technicznej i paliwa; (ii) harmonizację typów eksploatowanych statków powietrznych w celu dalszego obniżenia kosztów technicznych (statków powietrznych i załogi); (iii) latanie na każdej trasie najbardziej odpowiednimi statkami powietrznymi dla tej trasy w oparciu o szeroko zakrojone testy; (iv) optymalizację częstotliwości lotów na każdej trasie w oparciu o typ statku powietrznego i współczynnik obciążenia. Środki te mają pozytywny wpływ na działalność TAROM, o czym świadczy stały wzrost współczynnika obciążenia tego przewoźnika w ciągu ostatnich pięciu lat. Współczynnik obciążenia wzrósł z [...] % w 2019 r. do [...] % w 2023 r. i oczekuje się, że będzie dalej rósł po okresie restrukturyzacji, jak pokazano w tabeli 5 (niższe oczekiwane poziomy w latach 2025/2026 wynikają z wdrożenia restrukturyzacji floty). Szacunki przedstawione w tabeli 5 dotyczą jedynie regularnych tras, z wyłączeniem tras czarterowych.

Tabela 5

Oczekiwany roczny współczynnik obciążenia na regularnych trasach (2023–2029)

[...]

Źródło: Zaktualizowany plan restrukturyzacji TAROM (a = rzeczywiste i f = prognozowane dane liczbowe).

- (102) Przedsiębiorstwo TAROM wdrożyło również szeroko zakrojony program optymalizacji kosztów, obejmujący zamknięcie agencji sprzedaży biletów, przeniesienie siedziby głównej, reorganizację personelu itp. (zob. sekcje 6.2.3 i 6.2.4).
- (103) Jak wskazano w motywach 86 i 87, aby uwzględnić ewentualne niekorzystne zmiany na rynku, władze rumuńskie przedstawiły prognozy biznesowe dotyczące TAROM w scenariuszu pesymistycznym. Ponieważ przychody TAROM pochodzą głównie z obsługi regularnych lotów pasażerskich, mniejszy rozwój rynku skutkujący mniejszą liczbą pasażerów miałby największy wpływ na prognozy biznesowe. Ponadto władze rumuńskie twierdzą, że paliwo stanowi bardzo istotną pozycję kosztów dla przewoźników lotniczych oraz że w ostatnich latach występowały wahania cen paliwa. W związku z tym w scenariuszu pesymistycznym uwzględnia się te dwa wrażliwe aspekty.

- (104) Scenariusz pesymistyczny zakłada, że główne parametry wpływające na zyski TAROM, a mianowicie liczba pasażerów i ceny paliwa, będą kształtowały się poniżej oczekiwań, aby uwzględnić potencjalne negatywne zmiany na rynku. W szczególności w scenariuszu pesymistycznym władze rumuńskie zakładają zarówno wzrost cen paliw o [...] % w porównaniu ze scenariuszem podstawowym, jak i spadek liczby pasażerów o 2 % w porównaniu ze scenariuszem podstawowym od 2024 r. (ponieważ faktyczne dane liczbowe są znane do 2023 r.). Jeżeli chodzi o liczbę pasażerów, szacunki przedstawione w scenariuszu pesymistycznym utrzymują się na poziomie znacznie niższym od krzywej ożywienia przewidzianej w scenariuszu pesymistycznym opracowanym przez Eurocontrol w całym okresie restrukturyzacji i w 2027 r. po raz pierwszy przekraczają ją tylko nieznacznie⁽⁵⁰⁾. Według Rumunii faktyczne dane liczbowe za 2022 r. wskazują, że prognozy dotyczące pasażerów TAROM zostały przekroczone w przypadku lotów międzynarodowych i krajowych odpowiednio o 8,35 % i 6,86 %. Chociaż faktyczne dane liczbowe za 2023 r. były niższe niż szacunki TAROM, Rumunia twierdzi, że wynika to w dużej mierze z wydarzeń na Bliskim Wschodzie, które miały wpływ na trasy do Tel Awiwu, Ammanu i Kairu, a także na znaczną część lotów czarterowych, [...].
- (105) W poniższych tabelach przedstawiono przegląd prognoz finansowych w scenariuszu pesymistycznym i uwzględniono fakt, że sprzedaż przydziału czasu na start lub lądowanie [...] jest niepewna (zob. motyw 119), tj. tabela 6 uwzględnia wpływ sprzedaży przydziału czasu na start lub lądowanie [...], natomiast tabela 7 go nie uwzględnia.

Tabela 6

Wybrane wskaźniki finansowe – scenariusz pesymistyczny, z uwzględnieniem sprzedaży przydziału czasu na start lub lądowanie [...]

[...]

Źródło: Zaktualizowany plan restrukturyzacji TAROM.

Tabela 7

Wybrane wskaźniki finansowe – scenariusz pesymistyczny, z wyłączeniem sprzedaży przydziału czasu na start lub lądowanie [...]

[...]

Źródło: Zaktualizowany plan restrukturyzacji TAROM.

- (106) Jak pokazano w tabelach 6 i 7, przychody operacyjne TAROM w scenariuszu podstawowym znacznie wzrosły w 2022 r. i mają powrócić do poziomów niemal sprzed pandemii COVID-19 w 2023 r., aby osiągnąć [...] mln EUR w 2025 r. i [...] mln EUR na koniec okresu restrukturyzacji w 2026 r., natomiast w scenariuszu pesymistycznym przychody pozostają nieco niższe, osiągając [...] mln EUR w 2026 r. (lub [...] mln EUR w przypadku uwzględnienia dzierżawy, a nie sprzedaży przydziału czasu na start lub lądowanie [...]).
- (107) Władze rumuńskie twierdzą ponadto, że zarówno w scenariuszu podstawowym, jak pesymistycznym przewiduje się, że EBITDA TAROM osiągnie wartość dodatnią w 2023 r.
- (108) W związku z tym, zgodnie z bardziej pesymistycznymi założeniami dotyczącymi ruchu w scenariuszu pesymistycznym, przychody TAROM będą rosły w mniejszym stopniu, podczas gdy zakładane wyższe ceny paliwa w porównaniu ze scenariuszem podstawowym zwiększą jego koszty. Prowadzi to do przychodów w wysokości [...] mln EUR na koniec okresu restrukturyzacji w porównaniu z [...] mln EUR w scenariuszu podstawowym (przy uwzględnieniu sprzedaży przydziału czasu na start lub lądowanie [...]). Wyższe koszty paliwa zakładane w scenariuszu pesymistycznym, podobnie jak niższe przychody (ale w mniejszym stopniu, biorąc pod uwagę zakładany niższy poziom operacji lotniczych), przyczynią się do niższego poziomu EBITDA (w wysokości [...] mln EUR) w scenariuszu pesymistycznym (przy uwzględnieniu sprzedaży przydziału czasu na start lub lądowanie [...]) niż w scenariuszu podstawowym ([...] mln EUR).

⁽⁵⁰⁾ Komisja zauważyła, że uwagi władz rumuńskich pozostają aktualne i mają zastosowanie również po uwzględnieniu zmienionych prognoz Eurocontrol z lutego 2024 r. Zob. w tym względzie przypis 48.

- (109) W tym kontekście władze rumuńskie wyjaśniają, że w scenariuszu podstawowym zakłada się, iż dochód netto TAROM ma stać się dodatni w 2024 r. ([...] mln EUR), natomiast w scenariuszu pesymistycznym – zgodnie z prognozami mniejszego rozwoju – ma stać się dodatni rok później (2025 r.) ([...] mln EUR z wyłączeniem sprzedaży przydziału czasu na start lub lądowanie [...], która ma nastąpić w [...]). Należy zauważyć, że dane dotyczące [...] obejmują również dochód wygenerowany ze sprzedaży statków powietrznych prognozowany na ten rok (zob. motywy 60 i 61), bez którego dochód netto za ten rok nie byłby dodatni w scenariuszu pesymistycznym. Na tej podstawie władze rumuńskie twierdzą, że przed końcem okresu restrukturyzacji dochód netto ma wzrosnąć do [...] mln EUR w scenariuszu podstawowym i do [...] mln EUR w scenariuszu pesymistycznym (lub [...] EUR w przypadku uwzględnienia dzierżawy, a nie sprzedaży przydziału czasu na start lub lądowanie [...]) oraz że na dochód netto w 2026 r. nie ma wpływu żadna sprzedaż aktywów, zarówno statków powietrznych, jak i przydziałów czasu na start lub lądowanie.
- (110) W scenariuszu podstawowym marża zysku netto ze sprzedaży w przypadku TAROM stopniowo wzrastałaby pod koniec okresu restrukturyzacji, przy oczekiwanym poziomie [...] % do 2026 r., jak pokazano w tabeli 8. Rok [...] obejmuje wpływ sprzedaży aktywów. Zdaniem władz rumuńskich poziom ten ma odpowiadać wskaźnikowi osiągniętemu przez wybraną grupę spółek porównawczych dla TAROM⁽⁵¹⁾ przed pandemią COVID-19 (wartości średnie) lub ma być nieznacznie od niego wyższy oraz że jego osiągnięcie będzie możliwe dzięki podjętym środkom restrukturyzacyjnym.

Tabela 8

Marża zysku netto ze sprzedaży (ze scenariusza podstawowego określonego w zaktualizowanym planie restrukturyzacji)

[...]

Źródło: Zaktualizowany plan restrukturyzacji TAROM.

- (111) Władze rumuńskie twierdzą, że przed końcem okresu restrukturyzacji kapitał własny TAROM ma być dodatni zarówno w scenariuszu podstawowym ([...] mln EUR w 2026 r.), jak i w scenariuszu pesymistycznym, zarówno przy uwzględnieniu, jak i wyłączeniu sprzedaży przydziału czasu na start lub lądowanie [...]. Sprzedaż przydziału czasu na start lub lądowanie [...] ma nastąpić w [...] i ma przyczynić się do zwiększenia kapitału własnego TAROM o kwotę około [...] mln EUR.. Władze rumuńskie wskazują ponadto, że gdyby nie doszło do sprzedaży przydziału czasu na start lub lądowanie [...], zostałyby one wydzierżawione, a zatem generowałyby przychody, które częściowo zrekompensowałyby dochód nieosiągnięty ze sprzedaży i tym samym przyczyniłyby się do dodatniej wartości kapitału własnego na koniec okresu restrukturyzacji w scenariuszu podstawowym i w scenariuszu pesymistycznym. Jak pokazano w tabeli 6, w scenariuszu pesymistycznym, w przypadku sprzedaży przydziału czasu na start lub lądowanie [...] oczekuje się, że pozycja kapitałowa TAROM osiągnie wartość dodatnią na koniec okresu restrukturyzacji przy łącznym kapitale własnym w wysokości [...] mln EUR. Według władz rumuńskich w przypadku wydzierżawienia przydziału czasu na start lub lądowanie nadal oczekuje się, że pozycja kapitałowa TAROM osiągnie wartość dodatnią na koniec okresu restrukturyzacji i łączny kapitał własny wyniesie [...] mln EUR w scenariuszu pesymistycznym.
- (112) Stopa zwrotu z zaangażowanego kapitału mierzy zwrot z działalności operacyjnej przy wykorzystaniu aktywów sfinansowanych długiem i kapitałem własnym zainwestowanym w przedsiębiorstwo. Władze rumuńskie twierdzą, że w scenariuszu podstawowym, przy prognozowanej stopie zwrotu z zaangażowanego kapitału wynoszącej [...] % na koniec okresu restrukturyzacji, oczekuje się, że TAROM osiągnie wynik odpowiadający średniej wybranej grupy porównawczej⁽⁵²⁾ wynoszącej 12 % w 2019 r., tj. w ostatnim pełnym roku przed pandemią COVID-19. Władze rumuńskie wskazują ponadto, że stopa zwrotu z zaangażowanego kapitału TAROM na koniec 2026 r. wynika z projektów mających na celu strukturalne zwiększenie rentowności (poprzez obniżenie kosztów i środki restrukturyzacyjne, w tym na poziomie przychodów) w połączeniu z obniżeniem poziomu zaangażowanego kapitału w wyniku wykorzystania instrumentów leasingu finansowego. Władze rumuńskie wyjaśniają, że kolejnym czynnikiem obniżającym poziom zaangażowanego kapitału jest fakt, że TAROM nie będzie już posiadać znaczącej liczby statków powietrznych (tylko dwa ATR 72-500), co oznacza, że nie zostaną poniesione żadne duże nakłady inwestycyjne w tym zakresie.

⁽⁵¹⁾ W skład grupy porównawczej wchodzi główni konkurenci TAROM na trasach o największym natężeniu ruchu (Amsterdam (AMS), Paryż (CDG) i Frankfurt (FRA)): połączone Air France/KLM SA, Deutsche Lufthansa AG, easyJet plc, Ryanair Holdings plc, SAS AB, Wizz Air Holdings Plc, Jet2 plc i KLM Royal Dutch Airlines.

⁽⁵²⁾ Skład grupy porównawczej omówiono w przypisie 51.

- (113) Władze rumuńskie twierdzą, że przewidywany poziom rentowności i wynikająca z niego stopa zwrotu z zaangażowanego kapitału powinny zapewnić długoterminową rentowność TAROM. Ponadto są one zdania, że w scenariuszu podstawowym oczekiwana stopa zwrotu z zaangażowanego kapitału TAROM będzie wyższa niż WACC⁽⁵³⁾ (wynoszący [...] % zgodnie z obliczeniami na koniec czerwca 2023 r.⁽⁵⁴⁾) i że w związku z tym TAROM stworzy wartość dla swoich udziałowców i innych podmiotów wnoszących kapitał. Według władz rumuńskich wniosek ten pozostaje jeszcze bardziej uzasadniony w świetle niedawnej sytuacji (przynajmniej w pierwszym kwartale 2024 r.) charakteryzującej się spadkowym tendencją stóp procentowych.
- (114) W odniesieniu do wskaźnika zadłużenia netto do EBITDA władze rumuńskie twierdzą, że przewiduje się jego poprawę do poziomu ratingu inwestycyjnego znacznie poniżej trzech przed końcem okresu restrukturyzacji (jak pokazano w tabeli 9), zasadniczo w wyniku wyższego poziomu prognozowanego poziomu EBITDA, który ma wzrosnąć z około [...] mln EUR w 2023 r. do [...] mln EUR przed końcem okresu restrukturyzacji (lub ponad [...] mln EUR w scenariuszu pesymistycznym).

Tabela 9

ND/EBITDA (na podstawie scenariusza podstawowego w zaktualizowanym planie restrukturyzacji)

[...]

- (115) Biorąc pod uwagę, że zgodnie ze scenariuszem podstawowym rok 2025 ma być pierwszym rokiem stałych zysków i przepływów pieniężnych, wskaźniki pokrycia odsetek obliczone w zaktualizowanym planie restrukturyzacji, które mierzą zdolność TAROM do obsługi długów, są dodatnie, ale kształtują się na dość niskich poziomach, szczególnie w porównaniu z konkurentami TAROM⁽⁵⁵⁾ (jak pokazano w tabeli 10).

Tabela 10

Stosunek EBITDA do odsetek (na podstawie scenariusza podstawowego w zaktualizowanym planie restrukturyzacji)

[...]

- (116) Władze rumuńskie przyznają, że wskaźnik, o którym mowa w motywie 115, jest raczej umiarkowany, ale podkreślają, że przewiduje się jego osiągnięcie w stosunkowo krótkim okresie trzech lat przed zakończeniem okresu restrukturyzacji. Twierdzą one ponadto, że należy oczekiwać różnic w stosunku do wskaźników osiągniętych przez głównych przewoźników lotniczych, takie jak Ryanair, Wizz Air czy Lufthansa, ponieważ ci znacznie więksi przewoźnicy lotniczy korzystają z większych korzyści skali i dążą do bardziej zdecydowanego zmniejszenia

⁽⁵³⁾ Przedsiębiorstwo TAROM przedstawiło informacje na temat obliczeń, szacunków i źródeł WACC w swoim najnowszym biznesplanie. Aby oszacować WACC, przedsiębiorstwo TAROM zastosowało standardowy wzór $WACC = [(K_e \times (1 - \text{stosunek zadłużenia do całego kapitału})] + [K_d \times \text{stosunek zadłużenia do całego kapitału}]$, gdzie K_e oznacza koszt kapitału własnego (szacowany na 13,3 %), a K_d to koszt zadłużenia (szacowany na 6,0 %).

Aby oszacować koszt kapitału własnego, przedsiębiorstwo TAROM oparło się na standardowym wzorze CAPM, $K_e = ((1 + R_f) \times (1 + CRP) - 1) + (\text{beta kapitału własnego} \times EMRP)$, gdzie R_f to stopa wolna od ryzyka, CRP to premia za ryzyko kraju, $\text{beta kapitału własnego}$ to miara zmienności aktywów w porównaniu z rynkiem, a $EMRP$ to oczekiwana rynkowa premia z tytułu ryzyka. Założenia TAROM są następujące: R_f w wysokości 2,4 % (co odpowiada 10-letnim niemieckim obligacjom skarbowym); CRP na poziomie 3,6 % (wynikająca z długoterminowych ratingów walut obcych S&P i analizy spreadów rentowności obligacji EUR); współczynnik beta kapitału własnego wynoszący 1,11 (uzyskany na podstawie mediany beta aktywów i zadłużenia spółek z grupy porównawczej dla sektora TAROM); $EMRP$ w wysokości 6,5 % (wynikająca z historycznej różnicy między zwrotem z ryzykownych papierów wartościowych, obliczonym na podstawie indeksu giełdowego, a zwrotem z (quasi) wolnych od ryzyka inwestycji na rynku kapitałowym).

Aby oszacować koszt zadłużenia, przedsiębiorstwo TAROM zastosowało standardowy wzór: $[(1 + CRP) \times (1 + R_f) - 1 + CS] \times (1 - T)$, gdzie CS to spread kredytowy, a T oznacza krańcową stawkę podatkową w wysokości 16 %. Władze rumuńskie wyliczyły spread kredytowy w wysokości 1 % jako różnicę między oprocentowaniem obligacji w euro dla przedsiębiorstw z tego samego sektora co TAROM a niemieckich obligacji skarbowych o podobnych terminach zapadalności.

⁽⁵⁴⁾ Biorąc pod uwagę, że obowiązujące stopy procentowe powoli, ale systematycznie spadają od października 2023 r., Komisja odnotowuje ostrożne podejście władz rumuńskich do utrzymania WACC od października 2023 r. zamiast jego zmienionej wersji, która mogłaby być zasadnie niższa.

⁽⁵⁵⁾ Skład grupy porównawczej opisano w przypisie 51.

kosztów operacyjnych, a także uproszczenia floty i sieci. Ponadto władze rumuńskie twierdzą, że według ekspertów w dziedzinie lotnictwa ogólny poziom zadłużenia w branży lotniczej utrzyma się na wysokim poziomie przez kilka kolejnych lat, w związku z czym należy oczekiwać różnic między wskaźnikami z 2019 r. i 2026 r. w obecnych warunkach rynkowych w następstwie poważnej pandemii i szeregu wyzwań makroekonomicznych ⁽⁵⁶⁾.

6.5. Środki mające na celu ograniczenie zakłóceń konkurencji

- (117) Władze rumuńskie przedstawiły środki strukturalne i behawioralne mające na celu ograniczenie zakłóceń konkurencji spowodowanych pomocą na restrukturyzację.

6.5.1. Środki strukturalne

Redukcje i zmniejszenie zdolności przewozowych

- (118) Okres restrukturyzacji TAROM rozpoczął się w styczniu 2021 r. Chociaż zaproponowane przez Rumunię środki mające na celu ograniczenie zakłóceń konkurencji należy zasadniczo oceniać w kontekście sytuacji konkurencyjnej panującej w 2020 r., takie porównanie z siecią tras TAROM z 2020 r. i liczbą dostępnych miejsc na kilometr pokazałoby bardzo zniekształcony obraz. Jest tak dlatego, że w wyniku środków ograniczających, które w 2020 r. wprowadziły rządy na całym świecie, aby zapobiec rozprzestrzenianiu się pandemii COVID-19, przewoźnicy lotniczy byli zmuszeni do uzziemienia większości lub wszystkich statków powietrznych na kilka miesięcy ze względu na zamknięcie setek tras w europejskiej i światowej przestrzeni powietrznej. Nawet po czerwcu 2020 r. – gdy nastąpiło częściowe i tymczasowe złagodzenie środków ograniczających w Rumunii i w innych państwach – ograniczenia lub zakazy lotów nadal miały wpływ na wiele tras, zwłaszcza na poziomie międzynarodowym, a klienci w dalszym ciągu niechętnie podróżowali z powodu niepewności co do rozwoju pandemii i obowiązujących przepisów. W związku z tym porównania pod względem liczby dostępnych miejsc na kilometr, tras i częstotliwości dokonuje się na podstawie danych z 2019 r., na które nie mają wpływu zakłócenia wynikające z pandemii COVID-19.
- (119) Władze rumuńskie twierdzą, że TAROM zamknie łącznie 14 tras ⁽⁵⁷⁾, podczas gdy przed pandemią COVID-19 sieć przewoźnika liczyła 41 tras. Zamknięto już 13 z tych tras, a kolejna – między portem lotniczym [...], który jest jednym z najbardziej zatłoczonych portów lotniczych, a portem lotniczym OTP – zostanie zamknięta w związku z wydzierżawieniem przydziału czasu na start lub lądowanie [...] osobie trzeciej począwszy od dnia [...], po czym planuje się jego sprzedaż. Procedurę przetargową rozpoczęto w 2023 r. zgodnie z odpowiednimi przepisami Zjednoczonego Królestwa, a potencjalny nabywca złożył wstępną ofertę dotyczącą przydziałów czasu na start lub lądowanie (która została wyceniona przez firmę doradczą [...] 17 marca 2023 r. na około [...] mln EUR) na kwotę około [...] mln EUR. Potencjalny nabywca wycofał się jednak z negocjacji i procedura przetargowa nadal jest w toku. Przedsiębiorstwo TAROM otrzymało [...] ofert(y) o wartości około [...] mln EUR, przy czym oferty były zainteresowani nabyciem przydziałów czasu na start lub lądowanie od sezonu zimowego 2025 r. [...]. Władze rumuńskie zapewniły Komisję, że TAROM sprzeda przydziały czasu na start lub lądowanie w porcie lotniczym [...] do około [...], lecz nie później niż na koniec okresu restrukturyzacji.
- (120) W wyniku zamknięcia tras przedsiębiorstwo TAROM będzie obsługiwał 27 tras zamiast 41 tras w porównaniu z 2019 r. Oznacza to spadek liczby tras o 34 % w porównaniu z 2019 r. 14 tras, które miały zostać zamknięte, stanowiło [...] % obrotów TAROM (przy obrocie 50,23 mln EUR w 2019 r.) i [...] % łącznej liczby regularnych lotów. [...] ⁽⁵⁸⁾ [...] ⁽⁵⁹⁾ [...]. Osiem spośród tych tras obejmuje zatłoczone porty lotnicze poziomu 3,

⁽⁵⁶⁾ Na poparcie swojej oceny władze rumuńskie wspominają, że jeden ze starszych partnerów McKinsey stwierdził w 2021 r., że wskaźniki dźwigni prawdopodobnie nie powrócą do poziomów z 2019 r. przed 2030 r., a dyrektor zarządzający i globalny lider ds. przewoźników lotniczych w Alton Aviation Consultancy wskazał, że „według oczekiwań zwiększone zadłużenie przewoźników lotniczych będzie stanowić znaczne obciążenie w przewidywalnej przyszłości”.

⁽⁵⁷⁾ Są to następujące trasy: (i) w pierwszej rundzie zamykania tras: osiem tras z/do portu lotniczego OTP: Alicante; Erywań; Hamburg; Larnaka; Sybin; Sztokholm; Tbilisi; Walencja; (ii) w drugiej rundzie zamykania tras: łącznie sześć tras, w następujący sposób: cztery dodatkowe połączenia z/do portu lotniczego OTP: Barcelona, Monachium, Wiedeń i Londyn (od października 2024 r., zob. również motyw 118) oraz dwie trasy nieobejmujące portu lotniczego OTP: Kluż-Iași i Iași-Timișoara.

⁽⁵⁸⁾ Kluż-Iași i trzy połączenia z/do portu lotniczego OTP: Sybin, Tbilisi i Wiedeń.

⁽⁵⁹⁾ Zob. przypis 19.

a jedna trasa obejmuje zatłoczony port lotniczy poziomu 2⁽⁶⁰⁾, przy czym konkurenci działają we wszystkich dziewięciu portach lotniczych. Rumunia zobowiązuje się do zapewnienia, by żadna z zamkniętych tras nie została ponownie otwarta w okresie restrukturyzacji oraz by w okresie restrukturyzacji nie zostały otwarte żadne inne nowe trasy. W związku z tym liczba tras obsługiwanych przez TAROM w okresie restrukturyzacji, po zamknięciu wszystkich tras przewidzianych w zaktualizowanym planie restrukturyzacji, nie przekroczy 27 tras.

- (121) Ponadto TAROM zmniejszy liczbę lotów na 19 z 27 tras, które zostaną utrzymane, w porównaniu z poziomem z 2019 r. Redukcje te będą się znacznie różnić w zależności od miejsca docelowego i będą mieścić się w przedziale od 6 % do 76 % w przypadku lotów krajowych w porównaniu z 2019 r. W odniesieniu do tras krajowych redukcje częstotliwości będą wynosić od 6 % do 15 %⁽⁶¹⁾, z wyjątkiem jednej trasy, na której redukcja wyniesie 76 %⁽⁶²⁾. Na jednej trasie krajowej częstotliwość wzrośnie⁽⁶³⁾. TAROM spodziewa się zmniejszenia liczby lotów na trasach krajowych w latach 2019–2026 średnio 16 % ([...]). Na trasach międzynarodowych redukcja liczby lotów wyniesie od 9 % do 40 % w porównaniu z poziomem z 2019 r. TAROM oczekuje, że w latach 2019–2026 liczba lotów na trasach międzynarodowych zmniejszy się średnio o 34,7 % (z uwzględnieniem także tras zamkniętych). Oznacza to redukcję łącznej liczby lotów regularnych o 28 % (redukcja o 27 % w przypadku uwzględnienia lotów czarterowych) w 2026 r. w porównaniu z poziomami z 2019 r. Według władz rumuńskich w 2022 r. konkurencja istniała na wszystkich trasach, których dotyczą redukcje częstotliwości, z wyjątkiem jednej (Satu Mare), co według władz rumuńskich oznacza, że konkurenci TAROM będą mogli zwiększyć swoje częstotliwości. Dziewięć tras objętych redukcją częstotliwości dotyczy zatłoczonych portów lotniczych.
- (122) Ponadto TAROM będzie stopniowo zmniejszać swoją flotę poprzez sukcesywne wycofywanie istniejących statków powietrznych z ogólnej liczby 29 statków powietrznych eksploatowanych w latach 2020 i 2021, tak aby od 2025 r. osiągnąć stały poziom wynoszący 14 statków powietrznych (zob. również motywy 59–61). Oznacza to, że na koniec okresu restrukturyzacji TAROM będzie prowadzić działalność z wykorzystaniem jedynie około połowy swojej floty z 2019 r. Rumunia zobowiązuje się do zapewnienia, aby do końca 2024 r. flota TAROM nie przekroczyła 18 statków powietrznych oraz aby od końca 2025 r. do końca okresu restrukturyzacji flota składała się maksymalnie z 14 statków powietrznych.
- (123) Chociaż od 2025 r. TAROM będzie prowadzić działalność przy użyciu tylko około połowy swojej floty z 2019 r., zmniejszenie zdolności przewozowej mierzonej pod względem liczby dostępnych miejsc na kilometr jest niższe niż redukcja floty, ponieważ szereg mniejszych statków powietrznych zostanie zastąpionych większymi. Wskaźnik „liczba dostępnych miejsc na kilometr” mierzy podaż i jako taki stanowi wskaźnik przepustowości przewoźnika lotniczego w przeciwieństwie do liczby pasażerów (PAX), która stanowi miarę popytu. Zmniejszenie liczby dostępnych miejsc na kilometr jest wynikiem redukcji floty, zamknięcia tras i zmniejszenia częstotliwości oraz oznacza zmniejszenie obecności przewoźnika lotniczego na rynku. W przypadku TAROM liczba dostępnych miejsc na kilometr w 2019 r. na rentownych trasach C1 wynosiła [...], a liczba dostępnych miejsc na kilometr prognozowana w 2026 r. na rentownych trasach C1 wynosi [...], co oznacza redukcję na rentownych trasach C1 o [...] % w 2026 r. w porównaniu z 2019 r. Całkowita liczba dostępnych miejsc na kilometr przedsiębiorstwa TAROM w 2019 r. wynosiła [...], a prognozowana całkowita liczba dostępnych miejsc na kilometr w 2026 r. wynosi [...], co stanowi całkowity spadek o [...] % w tym okresie. Władze rumuńskie twierdzą, że opisane redukcje zostaną utrzymane jako minimalna redukcja przez cały okres restrukturyzacji, natomiast w niektórych latach redukcja w porównaniu z 2019 r. będzie jeszcze większa.

Zbycia

- (124) TAROM planuje sprzedać swoje udziały w trzech podmiotach – [...] ⁽⁶⁴⁾. Władze rumuńskie przedstawiły dane, z których wynika, że z wyjątkiem 2020 r., na który znacząco negatywnie wpłynęła pandemia COVID-19, [...] i [...] były rentowne we wszystkich latach od 2018 r. Na podstawie sprawozdań z wyceny przedstawionych przez władze rumuńskie udział TAROM w [...] wyceniono na [...] mln EUR, a w [...] na [...] mln EUR. Jeśli chodzi o [...]. Władze rumuńskie zobowiązały się, że TAROM sprzeda swoje udziały w [...] i [...], ale nie później niż przed końcem okresu restrukturyzacji w 2026 r.

⁽⁶⁰⁾ Zatłoczone porty lotnicze poziomu 3: Alicante; Hamburg; Sztokholm; Walencja; Barcelona; Londyn; Monachium; Wiedeń. Zatłoczony port lotniczy poziomu 2: Larnaka.

⁽⁶¹⁾ [...].

⁽⁶²⁾ [...].

⁽⁶³⁾ [...].

⁽⁶⁴⁾ Szczegółowe informacje na temat udziałów TAROM w tych przedsiębiorstwach i ich profilu znajdują się w motywie 8.

- (125) Przedsiębiorstwo TAROM badało również możliwości outsourcingu (części) swojej działalności w zakresie konserwacji, napraw i naprawy głównej (MRO) (działu technicznego), jednak rozmowy z potencjalnymi partnerami, którzy mogliby przejąć tę działalność TAROM lub uczestniczyć w przedsięwzięciu joint venture, nie zakończyły się powodzeniem i nie osiągnięto ostatecznego porozumienia. Biorąc pod uwagę niepewność planów outsourcingu konserwacji, napraw i naprawy głównej – pomimo determinacji TAROM do kontynuowania tej linii działania – w biznesplanie nie uwzględniono jego wpływu.

6.5.2. Środki behawioralne

- (126) Władze rumuńskie zobowiązały się ponadto do dopilnowania, aby przedsiębiorstwo TAROM powstrzymało się od:
- a) nabywania udziałów w jakimkolwiek przedsiębiorstwie w okresie restrukturyzacji, z wyjątkiem przypadków, gdy jest to niezbędne do zapewnienia jego długoterminowej rentowności i z zastrzeżeniem zatwierdzenia przez Komisję; oraz
 - b) wykorzystywania pomocy państwa jako przewagi konkurencyjnej w działaniach promocyjnych podczas wprowadzania swoich produktów i usług na rynek.

6.6. Skutki opuszczenia rynku przez TAROM

- (127) Rumunia stwierdziła, że opuszczenie rynku przez TAROM miałoby znaczący negatywny wpływ na konektywność w Rumunii oraz na setki tysięcy pasażerów na wszystkich trasach, których podróże opierają się na sieci TAROM, przy czym w największym stopniu wpłynęłoby na dziesięć tras obsługiwanych obecnie wyłącznie przez TAROM⁽⁶⁵⁾. W szczególności Rumunia uważa, że wcześniejsze przykłady z rynków, na których przedsiębiorstwo TAROM zaprzestało działalności, pokazują, iż mało prawdopodobne jest, aby inni przewoźnicy przejęli niektóre trasy, ponieważ wiele wycofanych tras nadal nie jest obecnie obsługiwanych: spośród 25 połączeń zamkniętych przez TAROM w ciągu ostatnich trzech lat dziewięć (36 %) nie jest obecnie obsługiwanych przez żadnego innego przewoźnika lotniczego, a trzy (12 %) są obsługiwane przez tanich przewoźników do odległych drugorzędnych portów lotniczych⁽⁶⁶⁾. Większość z nich nie była obsługiwana nawet w normalnych warunkach rynkowych przed pandemią COVID-19. Na przykład niedawno zamknięte trasy do Tbilisi i Erywanii pozostały nieobsługiwane i obecnie żaden przewoźnik nie obsługuje lotów z Rumunii. Ponadto żadna z tras krajowych zamkniętych niedawno przez TAROM⁽⁶⁷⁾ nie jest obecnie obsługiwana. Zdaniem Rumunii taka sama sytuacja miałaby miejsce, gdyby przedsiębiorstwo TAROM opuściło rynek połączeń do Bejrutu i Kairu. Rumunia twierdzi, że ogólnie konkurenci zamierzaliby obsługiwać główne miejsca docelowe TAROM, ale nie trasy, które są dla nich mniej atrakcyjne (z różnych powodów, w tym z powodu niższego popytu, braku odpowiednich, małych statków powietrznych, preferowania połączeń bezpośrednich w przeciwieństwie do modelu piasty i szprych obsługiwanego przez TAROM, modelu biznesowego opartego na konektywności, preferowania tańszych drugorzędnych portów lotniczych itp.).
- (128) Rumunia zwraca uwagę, że model biznesowy TAROM opiera się na modelu piasty i szprych, którego główną cechą jest to, że łączy on własny węzeł lotniczy z najważniejszymi regionalnymi lub europejskimi węzłami lotniczymi, umożliwiając pasażerom dostęp do tras nieobsługiwanych przez pobliski port lotniczy. Ponadto umożliwia TAROM obsługę niektórych tras o niskim zagęszczeniu, które mogą nie być rentowne jako połączenia bezpośrednie, ale są wykorzystywane w modelu piasty i szprych. Rumunia twierdzi, że w przypadku upadku TAROM model piasty i szprych prawdopodobnie nie zostałby powielony przez konkurentów, którzy obsługują głównie połączenia bezpośrednie, łącząc jeden drugorzędny port lotniczy z innym, w oparciu o najniższe opłaty lotniskowe i przydziały czasu na start lub lądowanie, które są często mniej dogodne dla pasażerów przesiadających się lub podróżujących służbowo, ale tańsze, albo przewożą pasażerów do własnych węzłów lotniczych. Według Rumunii pierwsza sytuacja dotyczy w szczególności dwóch głównych konkurentów TAROM na rynku rumuńskim – przedsiębiorstw Wizz Air i Ryanair (zob. motyw 10). Nowy podmiot, HiSky, również działa jako tani przewoźnik,

⁽⁶⁵⁾ Zgodnie z informacjami przekazanymi przez władze rumuńskie w dniu 29 marca 2024 r. jest to następujących dziesięć tras: (i) cztery trasy międzynarodowe z portu lotniczego OTP do Kairu, Sofii, Ammanu i Bejrutu; (ii) trasa międzynarodowa z OTP do Budapesztu obecnie obsługiwana wyłącznie przez TAROM, którą nowy operator (Wizz Air) zacznie obsługiwać od czerwca 2024 r.; (iii) pięć połączeń krajowych z portu lotniczego OTP do Iași (IAS), Oradei (OMR), Satu Mare (SUJ), Suczawy (SCV) i Baia Mare (BAY).

⁽⁶⁶⁾ Na przykład trasa Iași–Monachium nie jest obecnie obsługiwana, zamiast tego Wizz Air lata z Iași do Memmingen, które znajduje się w odległości 115 km od Monachium.

⁽⁶⁷⁾ Kluż–Iași, Iași–Timișoara, OTP–Sybin.

często wykorzystując okołopołudniowe przydziały czasu na start lub lądowanie, które nie są dogodne dla podróżnych przykładających wagę do czynnika czasu. Tradycyjnym przewoźnikiem lotniczym o najwyższym udziale w rynku rumuńskim jest Lufthansa, której udział w rynku w latach 2019–2022 wynosił około 11 %, ale spadł od tego czasu do 5,6 % w 2023 r. Przewoźnicy państwowi działający na rynku rumuńskim, tacy jak Lufthansa i Air France-KLM, przewożą głównie pasażerów do własnych węzłów lotniczych, a zatem jest również mało prawdopodobne, aby łączyli Bukareszt z innymi stolicami/ważnymi miastami niż te, w których znajdują się ich węzły lotnicze, lub aby łączyli krajowe rumuńskie porty lotnicze z Bukaresztem. Zdaniem Rumunii wyjście TAROM z rynku doprowadziłoby zatem do znacznego ograniczenia konektywności i mobilności dla obywateli i przedsiębiorstw rumuńskich.

- (129) TAROM tradycyjnie działa w głównych portach lotniczych i dysponuje dogodnymi przydziałami czasu na start lub lądowanie oraz częstotliwościami, aby zapewniać połączenia swoim pasażerom. Często nie ma to miejsca w przypadku tanich przewoźników, którzy skupiają się raczej na tańszych portach lotniczych, często zlokalizowanych w pewnej odległości od głównych węzłów lotniczych lub – jeżeli latają do głównych portów lotniczych – wykorzystują przydziały czasu na start lub lądowanie, które są mniej dogodne w przypadku lotów przesiadkowych (lub lotów w obie strony), a tym samym tańsze. Ponadto oczekuje się, że znaczne zmniejszenie częstotliwości lotów będzie miało bezpośredni i znaczący wpływ na pasażerów przykładających wagę do czynnika czasu, takich jak klienci biznesowi. Na przykład ani Ryanair, ani Wizz Air nie zapewniają połączeń z portu lotniczego OTP do Brukseli, natomiast ich statki powietrzne lądują w regionalnym porcie lotniczym Charleroi, położonym około 60 km na południe od Brukseli. Linia HiSky, której statki powietrzne latają bezpośrednio do Brukseli, ma znacznie mniejsze tygodniowe częstotliwości niż TAROM, obsługując jedynie trzy loty tygodniowo do Brukseli, podczas gdy TAROM oferuje dwukrotnie większą częstotliwość lotów, nawet po planowanym zmniejszeniu częstotliwości. Chociaż TAROM wdraża znaczne ograniczenie swojej podstawowej działalności, przewoźnik lotniczy nadal wykorzystuje swoje historyczne przydziały czasu na start lub lądowanie, które są dogodne dla pasażerów przesiadających się i pasażerów biznesowych, w wielu głównych międzynarodowych portach lotniczych oraz w regionalnych portach lotniczych, utrzymując wysoki poziom konektywności, co ilustruje przykład połączenia do Brukseli. Według Rumunii opuszczenie rynku przez TAROM mogłoby zatem mieć negatywne konsekwencje dla rozwoju regionalnego i sytuacji gospodarczej w przedmiotowych regionach.
- (130) Ponadto zdaniem Rumunii, jeżeli TAROM opuści rynek, prawdopodobnie spowoduje to wzrost taryf na trasach, na których istnieje tylko jeden inny konkurent (duopol) ⁽⁶⁸⁾, co skutkowałoby powstaniem monopolu. Świadczy o tym na przykład zmiana taryf na dwóch trasach, na których przedsiębiorstwo TAROM zaprzestało działalności i na których pozostał tylko jeden przewoźnik lotniczy (Sztokholm i Hamburg). Ponadto Rumunia przedstawia analizę cen między TAROM a konkurentami na kluczowych trasach, z której wynika, że w większości przypadków ceny oferowane przez TAROM na danych trasach są tańsze niż ceny oferowane przez innych tradycyjnych przewoźników (np. na trasach Bukareszt–Amsterdam, Bukareszt–Frankfurt, Bukareszt–Paryż). Rumunia twierdzi również, że oferowanie przez niektórych tanich przewoźników na takich trasach cen niższych niż ceny TAROM wiąże się w istocie z niższym poziomem ogólnej jakości usług, co nie przeczy faktowi, że TAROM stale oferuje niższe ceny za porównywalne usługi. Ponadto, jak wspomniano w motywie 129, TAROM posiada sieć dogodnych przydziałów czasu na start lub lądowanie i częstotliwości w pewnej liczbie głównych portów lotniczych. Rumunia uważa zatem, że opuszczenie rynku przez TAROM miałoby znaczący negatywny wpływ na pasażerów pod względem cen biletów, usług lotniczych i dogodnych połączeń w przypadku wychodzących i przychodzących lotów transferowych.
- (131) Ponadto Rumunia jest zdania, że pewne zmiany zaobserwowane po pandemii COVID-19 w zakresie konektywności regionalnej wydają się stanowić krótkoterminowe dostosowania niektórych przewoźników w celu wykorzystania okazji do pokrycia stałych kosztów. Według Rumunii słuszne wydaje się założenie, że w perspektywie średnio- i długoterminowej tacy przewoźnicy powrócą do swoich strategii sprzed pandemii COVID-19, aby zapewnić

⁽⁶⁸⁾ Zgodnie z informacjami przekazanymi przez władze rumuńskie 29 marca 2024 r. TAROM działa obecnie równolegle tylko z jednym innym konkurentem na następujących trasach międzynarodowych do/z portu lotniczego OTP: Amsterdam (AMS) z przewoźnikiem KLM; Belgrad (BEG) z przewoźnikiem Air Serbia; Bruksela (BRU) z przewoźnikiem HiSky; Nicea (NCE) z przewoźnikiem Wizz Air; Paryż (CDG) z przewoźnikiem Air France; Praga (PRG) z przewoźnikiem Czech Airlines (dzielenie oznaczeń linii, ale tylko TAROM faktycznie obsługuje trasę); Kiszyniów z przewoźnikiem HiSky i na następujących trasach krajowych do/z portu lotniczego OTP: Kluż (CLJ) z przewoźnikiem HiSky; Timișoara (TSR) z przewoźnikiem HiSky. Ponadto nowy operator (Wizz Air) ogłosił rozpoczęcie operacji od czerwca 2024 r. na trasie z portu lotniczego Bukareszt-OTP do Budapesztu, którą obecnie obsługuje wyłącznie TAROM.

rentowność tras. Dotyczy to w szczególności taniego przewoźnika Blue Air, który zaczął obsługiwać niektóre główne porty lotnicze, takie jak Amsterdam Schiphol, Londyn Heathrow, Paryż Charles de Gaulle lub Frankfurt, co było również ułatwione dzięki tymczasowemu zawieszeniu zasad korzystania z przydziałów czasu na start lub lądowanie w okresie obowiązywania ograniczeń związanych z pandemią COVID-19 ⁽⁶⁹⁾. We wrześniu 2022 r. przedsiębiorstwo Blue Air zaprzestało jednak działalności na wszystkich tych trasach, pozostawiając TAROM jako jedyne lokalnego operatora obsługującego te węzły lotnicze. 31 marca 2023 r. przedsiębiorstwo Blue Air zostało objęte postępowaniem upadłościowym i od tego dnia nie prowadziło żadnej działalności komercyjnej. 16 lutego 2024 r. Komisja przyjęła decyzję stwierdzającą niezgodność z jednolitym rynkiem pomocy przyznanej przez Rumunię na rzecz Blue Air na podstawie wytycznych R&R i nakazała Rumunii odzyskanie od Blue Air około 33,84 mln EUR ⁽⁷⁰⁾.

- (132) Niewystarczającą konektywność regionalną, zwłaszcza po ogłoszeniu upadłości Blue Air, pogarsza fakt, że sieć drogowa i kolejowa w Rumunii nie jest dobrze rozwinięta i jest w złym stanie technicznym.
- (133) Jak już opisano w decyzji w sprawie pomocy na ratowanie ⁽⁷¹⁾, Rumunia posiada infrastrukturę drogową najniższej jakości ze wszystkich państw członkowskich i znajduje się wśród państw o najgorszych wynikach w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego w UE. Autostrady i drogi krajowe w Rumunii stanowią jedynie około 20 % sieci dróg, a około 90 % dróg krajowych ma tylko jeden pas ruchu w każdym kierunku. Elementy te zmniejszają mobilność i bezpieczeństwo ruchu drogowego. Jeżeli chodzi o infrastrukturę kolejową, jest ona w bardzo złym stanie ze względu na chroniczny brak konserwacji, a większość aktywów związanych z torami wymaga odnowienia. Skutkuje to ograniczeniem prędkości pociągów i zmniejszeniem efektywności kolei ⁽⁷²⁾. Rumuńska część sieci bazowej transeuropejskiej sieci transportowej (TEN-T) dróg i kolei wymaga dalszego rozwoju. Rumunia zwraca uwagę, że regiony Rumunii, a w szczególności regiony północno-wschodnie, są słabo ze sobą połączone ⁽⁷³⁾.
- (134) W związku z tym zasadnicze znaczenie dla rozwoju regionalnego i konektywności obywateli ma transport lotniczy. W szczególności wszystkie siedem krajowych tras lotniczych obsługiwanych przez TAROM ⁽⁷⁴⁾ łączy Bukareszt w południowej Rumunii z miastami w środkowej i północnej Rumunii. Biorąc pod uwagę brakujące połączenia kolejowe i drogowe, w tym na trasach łączących południowe części kraju z częścią środkową i północną, połączenia lotnicze pozostają kluczowe dla sprawnej konektywności regionalnej. Według władz rumuńskich w przypadku wyboru połączenia lotniczego między portem lotniczym OTP i krajowymi portami lotniczymi podróż zajmuje około półtorej godziny, podczas gdy podróż tymi trasami samochodem lub pociągiem zajęłaby w najlepszym razie prawie pięć razy dłużej samochodem i ponad osiem razy dłużej pociągiem. Władze rumuńskie wyjaśniają, że na przykład przejazd pociągiem z Bukaresztu do Satu Mare (około 617 km) trwa zazwyczaj od 13 do 20 godzin, a podróż samochodem trwa od siedmiu do dziesięciu godzin. Podobne skale można zaobserwować w przypadku podróży do Oradei, Suczawy, Baia Mare, Iași, Klużu i Timișoary. Według władz rumuńskich w przypadku opuszczenia rynku przez TAROM [...] pasażerów obecnie przewożonych przez TAROM na pięciu trasach krajowych, których nie obsługuje żaden inny przewoźnik lotniczy, musiałoby podróżować transportem drogowym, co znacznie zwiększyłoby ruch drogowy i liczbę wypadków na drogach krajowych (tylko 10 % z nich ma więcej niż jeden pas w każdym kierunku) i dodatkowo wydłużyłoby czas podróży. Zdaniem Rumunii jest mało prawdopodobne, aby trasy te były obsługiwane przez konkurentów z powodów wskazanych w szczególności w motywie 128.

⁽⁶⁹⁾ W czasie pandemii COVID-19 zmieniono tymczasowo przepisy Unii, zgodnie z którymi w danym roku przewoźnicy lotniczy muszą wykorzystać co najmniej 80 % swoich przydziałów czasu na start lub lądowanie, aby móc je utrzymać w kolejnym roku, w związku z ograniczeniami nałożonymi przez państwa członkowskie na przewoźników lotniczych w celu powstrzymania rozprzestrzeniania się pandemii COVID-19. Przepisy te są określone w rozporządzeniu Rady (EWG) nr 95/93 z dnia 18 stycznia 1993 r. w sprawie wspólnych zasad przydzielania czasu na start lub lądowanie w portach lotniczych Wspólnoty (Dz.U. L 14 z 22.1.1993, s. 1).

⁽⁷⁰⁾ Decyzja Komisji C(2024) 910 final z dnia 16 lutego 2024 r., dotychczas nieopublikowana.

⁽⁷¹⁾ W szczególności motywy 11–14.

⁽⁷²⁾ Komisja Europejska, DG ds. Mobilności i Transportu: Transport in the European Union: Current Trends and Issues [Transport w Unii Europejskiej: obecne tendencje i problemy], marzec 2019 r. <https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/2019-transport-in-the-eu-current-trends-and-issues.pdf>.

⁽⁷³⁾ Rumunia twierdzi w szczególności, że rumuńskie odcinki korytarzy TEN-T Ren–Dunaj i Wschód–wschodnia część regionu Morza Śródziemnego nie zostały jeszcze ukończone. Brakujące połączenia obejmują autostradę Sybin–Pitești oraz połączenia kolejowe Braszów–Predeal i Timișoara–Krajowa–Calafat.

⁽⁷⁴⁾ Po zamknięciu tras Kluż–Iași, Iași–Timișoara i OTP–Sybin TAROM obsługuje w okresie restrukturyzacji siedem następujących tras krajowych: z OTP do Baia Mare, Klużu, Iași, Oradei, Satu Mare, Suczawy i Timișoary.

6.7. Zobowiązania przedłożone przez Rumunię

(135) Aby zapewnić pełne wdrożenie niektórych środków restrukturyzacyjnych lub środków ograniczających zakłócenia konkurencji w przyszłości, Rumunia podjęła następujące zobowiązania:

- a) zapewnienie całkowitego zbycia przez TAROM wszystkich swoich udziałów w [...] i najpóźniej do 31 grudnia 2026 r.;
- b) zapewnienie, aby przedsiębiorstwo TAROM wydzierzało od [...] i całkowicie zbyło najpóźniej do 31 grudnia 2026 r. swoje przydziały czasu na start lub lądowanie w porcie lotniczym [...];
- c) zapewnienie, aby przedsiębiorstwo TAROM przestrzegało ograniczenia liczby obsługiwanych tras, która nie może przekraczać 28, a w okresie od [...] do 31 grudnia 2026 r. nie może przekraczać 27 tras;
- d) zapewnienie, aby przedsiębiorstwo TAROM przestrzegało ograniczenia liczby statków powietrznych, która nie może przekraczać 18 do 31 grudnia 2025 r. i 14 przez pozostałą część okresu restrukturyzacji do 31 grudnia 2026 r.;
- e) zmniejszenie częstotliwości na obsługiwanych trasach średnio o 28 % w przypadku regularnych lotów (i o 27 %, przy uwzględnieniu lotów czarterowych) w 2026 r. ⁽⁷⁵⁾ w porównaniu z częstotliwościami na tych trasach zarejestrowanymi w 2019 r.;
- f) zapewnienie zmniejszenia przepustowości w postaci redukcji liczby dostępnych miejsc na kilometr o [...] % w całym okresie restrukturyzacji w porównaniu z 2019 r. na trasach, które były rentowne na poziomie C1 w 2019 r.;
- g) zapewnienie, aby przedsiębiorstwo TAROM powstrzymało się od nabywania udziałów w jakimkolwiek przedsiębiorstwie, z wyjątkiem przypadków, gdy jest to niezbędne do zapewnienia długoterminowej rentowności TAROM i, w takim przypadku, pod warunkiem uzyskania uprzedniej zgody Komisji oraz
- h) zapewnienie, by przedsiębiorstwo TAROM powstrzymało się od wykorzystywania pomocy państwa jako przewagi konkurencyjnej w działaniach promocyjnych podczas wprowadzania swoich produktów i usług na rynek.

6.8. Skarga złożona przez Wizz Air Malta

(136) 14 marca 2024 r. przedsiębiorstwo Wizz Air Malta przedłożyło służbom Komisji skargę dotyczącą domniemanej niezgodnej z prawem pomocy państwa na rzecz TAROM. Przedsiębiorstwo Wizz Air Malta przedstawiło trzy odrębne zarzuty dotyczące tego, dlaczego pomoc państwa otrzymana przez TAROM była niezgodna z prawem.

(137) Po pierwsze, według Wizz Air Malta w okresie od października 2022 r. do grudnia 2023 r. państwo rumuńskie, za pośrednictwem Ministerstwa Transportu, dokonało siedmiu podwyższeń kapitału TAROM na łączną kwotę około 7,8 mln EUR, czyli ponad 6 mln EUR ponad kwotę podwyższenia kapitału zatwierdzoną w drugiej decyzji o odszkodowaniu w wysokości około 1,9 mln EUR. W zakresie, w jakim nadwyżka ponad zatwierdzoną kwotę podwyższenia kapitału została przypisana pierwszej decyzji o odszkodowaniu, stanowiłoby to, zdaniem Wizz Air Malta, istotną zmianę zatwierdzonej pomocy, biorąc pod uwagę fakt, że Komisja zatwierdziła gwarancję państwową na pożyczkę w wysokości 93,88 mln RON (około 19,33 mln EUR), a nie zastrzyk kapitałowy.

(138) Po drugie, przedsiębiorstwo Wizz Air Malta twierdziło, że przedsiębiorstwo Wizz Air skorzystało z niezgodnej z prawem pomocy państwa w kwocie, której nie określiło ilościowo, polegającej na tym, że przedsiębiorstwo TAROM zapewniło jedynie iluzoryczną gwarancję swojego długu wobec CNAB z tytułu świadczenia usług. CNAB jest przedsiębiorstwem państwowym kontrolowanym przez Ministerstwo Transportu w zakresie świadczenia usług. Wizz Air Malta uważa, że zgodnie ze szczegółowym postanowieniem dotyczącym gwarancji umownej Ministerstwo Transportu (czyli główny udziałowiec TAROM) musiałoby wyrazić zgodę na realizację gwarancji (czyli aktywów zastawionych przez TAROM jako zabezpieczenie w przypadku niewykonania zobowiązań). Oznacza to w praktyce, że udziałowiec dłużnika, który jest również podmiotem kontrolującym wierzyciela, musiałby wyrazić zgodę na aktywację zabezpieczenia, co jest warunkiem, którego wierzyciel prywatny by nie zaakceptował. Przedsiębiorstwo Wizz Air Malta nie dysponowało informacjami na temat tego, czy rząd rumuński rzeczywiście skorzystał z przysługującego mu uznania.

⁽⁷⁵⁾ Redukcje częstotliwości i liczby dostępnych miejsc na kilometr są wdrażane w okresie restrukturyzacji i nieznacznie się różnią w tym okresie (w niektórych latach w przypadku niektórych tras wprowadzane są nieco większe redukcje niż w roku referencyjnym 2026, a w niektórych latach nieco mniejsze).

- (139) Po trzecie, według Wizz Air Malta proponowana przez TAROM sprzedaż co najmniej jednego przydziału czasu na start lub lądowanie w porcie lotniczym [...], którą udziałowcy TAROM zatwierdzili w lipcu 2023 r., może nastąpić po cenie, która może nie odzwierciedlać godziwej wartości rynkowej. Gdyby uzgodniona cena była niższa od wartości rynkowej, mogłoby to stanowić pomoc dla nabywcy. Na podstawie informacji publicznych przedsiębiorstwo Wizz Air Malta nie posiada jednak wiedzy, czy TAROM planuje przystąpić do sprzedaży i po jakiej cenie.

6.9. Uwagi Rumunii w odniesieniu do skargi złożonej przez Wizz Air Malta

- (140) W dniach 28 marca, 4 kwietnia, 16 kwietnia, 19 kwietnia i 24 kwietnia 2024 r. Rumunia przedstawiła uwagi w przedmiocie skargi złożonej przez Wizz Air Malta.
- (141) W odniesieniu do pierwszego zarzutu, dotyczącego niezgodnych z prawem zastrzyków kapitałowych, Rumunia wyjaśnia po pierwsze, że zgodnie z podstawą prawną pomocy, odnotowaną w pierwszej decyzji o odszkodowaniu zatwierdzającej pomoc państwa w formie gwarancji publicznej, jak również na mocy samej umowy gwarancyjnej, Ministerstwo Transportu, jako większościowy udziałowiec TAROM, jest zobowiązane do zapewnienia środków finansowych w celu zapewnienia spłaty gwarantowanej pożyczki. Rumunia twierdzi, że ponieważ nie jest stroną umowy pożyczki, Ministerstwo Transportu nie może spłacić pożyczki bezpośrednio bankowi udzielającemu pożyczki i że zgodnie z rumuńskim prawem jedynym sposobem zapewnienia TAROM niezbędnego finansowania jest podwyższenie kapitału w oparciu o nowe udziały.
- (142) Rumunia wyjaśnia ponadto, że decyzje udziałowców zatwierdzające zastrzyki kapitałowe nie zawsze pociągają za sobą faktyczne zastrzyki, co wynika z decyzji zarejestrowanych na kolejnych zgromadzeniach udziałowców, w wyniku których faktyczna kwota zastrzyków kapitałowych dokonanych na podstawie pierwszej decyzji Komisji o odszkodowaniu wynosi do chwili obecnej 12 518 000 RON (ok. 2,7 mln EUR), co odpowiada trzem pierwszym ratom odnośnej pożyczki.
- (143) Kwotę tę uwzględniono w zgłoszonej pomocy na restrukturyzację, a w szczególności w podwyższeniu kapitału o 45,77 mln EUR (zob. motyw 18), biorąc pod uwagę, że kwota 2,7 mln EUR była potrzebna do pokrycia potrzeb TAROM w zakresie płynności w 2023 r. Kwota zastrzyku kapitałowego na podstawie drugiej decyzji Komisji o odszkodowaniu odpowiada dokładnie zatwierdzonej kwocie pomocy w formie podwyższenia kapitału w wysokości 9 439 155 RON (około 1,9 mln EUR). Rumunia wyjaśnia ponadto, że w okresie restrukturyzacji dotychczas nie dokonano żadnych innych podwyższeń kapitału.
- (144) W odniesieniu do drugiego zarzutu, dotyczącego pomocy niezgodnej z prawem wynikającej z dodatkowych gwarancji na istniejący dług wobec CNAB obciążających określone aktywa TAROM jako zabezpieczenie w przypadku niewykonania zobowiązań, władze rumuńskie uważają, że jest on równie bezpodstawny. Wynika to w szczególności z faktu, że TAROM i CNAB są dwoma niezależnymi przedsiębiorstwami utworzonymi na podstawie rumuńskiego prawa spółek. Rumunia uważa, że postanowienie umowne dotyczące przedmiotowej gwarancji, uzależniające wykonanie dodatkowego zabezpieczenia od zatwierdzenia głównego udziałowca, zostało wprowadzone jednostronnie przez udziałowców TAROM. Mimo że Ministerstwo Transportu jest większościowym właścicielem zarówno TAROM, jak i CNAB, podlega ono jednak nadzwyczajnemu rozporządzeniu rządu nr 109/2011 w sprawie ładu korporacyjnego w przedsiębiorstwach publicznych. Przepisy te stanowią, że publiczny organ nadzoru (tj. Ministerstwo Transportu) nie może ingerować w proces decyzyjny, zarządzanie i bieżące funkcjonowanie przedsiębiorstw publicznych oraz że wszelkie decyzje podjęte z naruszeniem tego ograniczenia są nieważne. Władze rumuńskie uważają, że przepisy te uniemożliwiłyby Ministerstwu Transportu wstrzymanie zgody, gdyby CNAB podjęło decyzję o wyegzekwowaniu swoich roszczeń dotyczących uruchomienia gwarancji. Ponadto Rumunia podkreśla, że TAROM i CNAB zachowują się ściśle jak inwestorzy prywatni w odniesieniu do istniejących zobowiązań między nimi, o czym świadczą: (i) kilka decyzji udziałowców wymagających od zarządu CNAB podjęcia wszelkich niezbędnych działań, aby zapobiec jakimkolwiek szkodom dla CNAB, które upoważniałyby zarząd do zajęcia się potencjalnym rozszerzeniem gwarancji, bez odwoływania się do konieczności uzyskania zgody organu nadzoru⁽⁷⁶⁾; (ii) dalsze płatności TAROM ukierunkowane na zmniejszenie długu wobec CNAB; (iii) decyzja handlowa CNAB o odroczeniu niektórych należności, o ile istnieje wyraźna dobra wola ze strony TAROM; (iv) rozszerzenie gwarancji na rzecz CNAB o dodatkowe zastawy, na przykład w odniesieniu do należności ze sprzedaży przydziału czasu na start lub lądowanie [...] w wyniku decyzji udziałowców CNAB o zastosowaniu wszelkich środków prawnych w celu uniknięcia szkody dla CNAB⁽⁷⁷⁾; (v) fakt, że dług TAROM podlega karom za zwłokę, w związku z czym CNAB otrzymuje wynagrodzenie za przedłużenie terminów spłaty; (vi) świadomość CNAB, że natychmiastowa realizacja zabezpieczeń prawdopodobnie doprowadziłaby do niewypłacalności TAROM, podczas gdy zatwierdzenie planu restrukturyzacji przez Komisję umożliwiłoby TAROM

⁽⁷⁶⁾ Na przykład decyzja udziałowców CNAB nr 14 z dnia 10 października 2022 r., pkt 3 i 4, decyzja udziałowców CNAB nr 18 z dnia 5 grudnia 2022 r., pkt 3, zawiadomienie zwołujące CNAB nr 147 z dnia 22 maja 2023 r., pkt 1 łącznie z decyzją udziałowców CNAB nr 11 z dnia 27 czerwca 2023 r., pkt 1.

⁽⁷⁷⁾ Decyzja udziałowców CNAB nr 14, op.cit.

splatę zadłużenia, powiększonego o kary za opóźnienie w płatnościach, w niedalekiej przyszłości. Ponadto, aby podkreślić, że przedmiotowe postanowienie umowne nie ma wpływu na prowadzenie działalności przez TAROM, zarząd TAROM zwrócił się do zgromadzenia udziałowców o usunięcie tego przedsiębiorstwa z odpowiedniej umowy o zabezpieczeniach zawartej między CNAB a TAROM. Rumunia zobowiązała się do przedłożenia Komisji zmienionej umowy po jej wejściu w życie. 17 kwietnia 2024 r. Rumunia przedłożyła decyzję walnego zgromadzenia udziałowców nr 9/16.04.2024, w której odrzucono zmianę umowy gwarancji wprowadzającą przepis, zgodnie z którym realizacja zabezpieczeń wymagałaby zgody organu nadzoru (Ministerstwa Transportu), i poleciła zarządowi wprowadzenie wszelkich niezbędnych środków w celu usunięcia tego przepisu z umowy gwarancji.

- (145) W odniesieniu do trzeciego zarzutu, dotyczącego sprzedaży przydziału czasu na start lub lądowanie [...] poniżej wartości rynkowej, Rumunia twierdzi, że przedsiębiorstwo TAROM dołożyło wszelkich starań, aby osiągnąć najwyższą cenę sprzedaży tego przydziału. Świadczy o tym wiele czynników, takich jak w szczególności fakt, że (i) przedsiębiorstwo TAROM zleciło przeprowadzenie wyceny przez niezależnego eksperta do dnia [...] w celu oszacowania wartości rynkowej sprzedaży i dzierżawy przydziału czasu na start lub lądowanie [...] przed rozpoczęciem procedury przetargowej, która miała być uwzględniona w procesie sprzedaży; (ii) przedsiębiorstwo TAROM aktywnie starało się pozyskać oferty od około 20 przedsiębiorstw po omówieniu opcji i potencjalnych nabywców z Airport Coordination Limited, największym na świecie koordynatorem przydziałów czasu na start lub lądowanie; (iii) podczas pierwszego procesu sprzedaży, który rozpoczął się w marcu 2023 r., przedsiębiorstwo TAROM poszukiwało lepszych ofert i następnie wybrało przedsiębiorstwo, które złożyło najwyższą ofertę, przed kontynuowaniem negocjacji umowy przez kilka miesięcy, aż oferent był zmuszony przerwać ten proces w listopadzie 2023 r. [...]; (iv) drugi proces sprzedaży przedsiębiorstwo TAROM uruchomiło w grudniu 2023 r. i ponownie [...] (zob. motyw 119).

7. OCENA ŚRODKÓW POMOCY NA RESTRUKTURYZACJĘ

- (146) Komisja oceni najpierw, czy publiczne finansowanie planu restrukturyzacji TAROM, jak określono w motywie 18, stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, a jeśli tak, to następnie ustali, czy taka pomoc jest zgodna z prawem i z rynkiem wewnętrznym.

7.1. Istnienie pomocy państwa

- (147) Zgodnie z art. 107 ust. 1 TFUE „z zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w traktatach, wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiejkolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi”.
- (148) Aby dany środek mógł zostać uznany za pomoc w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, musi dojść do łącznego spełnienia następujących warunków: (i) środek można przypisać państwu i musi on być finansowany z zasobów państwowych; (ii) musi on przynosić korzyść beneficjentowi środka; (iii) korzyść ta musi być selektywna oraz (iv) środek musi zakłócać konkurencję lub grozić jej zakłóceniem i wpływać na wymianę handlową między państwami członkowskimi.
- (149) Komisja zauważa, że Rumunia powiadomiła, że środki te stanowią pomoc państwa. Powiadomienie to nie zwalnia Komisji z obowiązku samodzielnego zbadania, czy środki te stanowią pomoc państwa.

7.1.1. Zasoby państwowe i możliwość przypisania ich państwu

- (150) Jak określono w motywie 30 decyzji w sprawie pomocy na ratowanie, pożyczkę w wysokości 175 952 000 RON (około 36,66 mln EUR) na rzecz TAROM miało udzielić Ministerstwo Finansów Publicznych za pośrednictwem Skarbu Państwa na warunkach umowy pożyczki między tym ministerstwem a TAROM w ramach wykonania nadzwyczajnego rozporządzenia rządu rumuńskiego. Dlatego też decyzję o udzieleniu pożyczki na ratowanie można było przypisać państwu i wiązała się ona z wykorzystaniem zasobów państwowych. W ramach pomocy na

restrukturyzację kwota odpowiadająca pożyczce na ratowanie (z odsetkami i wszelkimi różnicami kursowymi) zostanie umorzona (zob. motyw 18). Decyzję o zrzeczeniu się spłaty pożyczki na ratowanie wraz z odsetkami podejmuje państwo i zostanie ona pokryta z budżetu państwa.

- (151) Jak stwierdzono w motywie 19, podstawą prawną przyznania pomocy na restrukturyzację jest rozporządzenie rządu nr 45/1997 zmienione nadzwyczajnym rozporządzeniem rządu nr 113/2021 i na mocy tych rozporządzeń rządowych finansowanie środków pomocy na restrukturyzację będzie zapewnione przez Ministerstwo Transportu. Decyzję o przyznaniu dwóch środków pomocy na restrukturyzację podjęło zatem państwo, a finansowanie obu tych środków pochodzi z budżetu państwa.
- (152) Komisja stwierdza zatem, że zgłoszone środki pomocy na restrukturyzację obejmują zasoby państwowe, a decyzje o ich przyznaniu można przypisać państwu.

7.1.2. Korzyść

- (153) Komisja jest zobowiązana sprawdzić, czy środki sprzyjają TAROM, ponieważ żaden podmiot gospodarczy posiadający udziały w TAROM nie podjąłby – w sytuacji możliwie najbardziej zbliżonej do sytuacji Rumunii – podobnej decyzji i nie przyznałby takich samych środków na tych samych warunkach, pomijając wszelkie korzyści oczekiwane przez Rumunię jako organ publiczny ⁽⁷⁸⁾.
- (154) Istnienie takiej korzyści można wywnioskować z faktu, że TAROM posiada znaczne skumulowane straty i ujemny kapitał własny (motywy 13 i 88), prawie wszystkie aktywa TAROM zastawiono już jako zabezpieczenia na poczet finansowania w przeszłości lub obecnie, a przedsiębiorstwo TAROM nie było w stanie uzyskać wystarczającego kapitału ani finansowania dłużnego na warunkach rynkowych bez wsparcia publicznego (motywy 17, 53 i 54).
- (155) Środki pomogą TAROM sfinansować dalszą działalność i wdrożyć plan restrukturyzacji, zapewniając dostęp do finansowania, którego TAROM, ze względu na swoją szczególną sytuację i obecne okoliczności, nie był w stanie uzyskać na rynku. W związku z tym wątpliwe jest, aby przedsiębiorstwo TAROM było w stanie pozyskać tego rodzaju finansowanie z rynku prywatnego na podobnych warunkach.
- (156) Komisja stwierdza zatem, że środki te przynoszą TAROM korzyść gospodarczą w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

7.1.3. Selektowność

- (157) Przyznane środki będą działały wyłącznie na korzyść TAROM. Jak stwierdził Trybunał Sprawiedliwości ⁽⁷⁹⁾, w przypadku pomocy indywidualnej ustalenie istnienia korzyści gospodarczej pozwala w zasadzie domniemywać selektowność danego środka. Dzieje się tak niezależnie od tego, czy na właściwych rynkach istnieją podmioty gospodarcze, które znajdują się w porównywalnej sytuacji. W każdym razie zgłoszone środki nie stanowią części szerszych środków w ramach ogólnej polityki gospodarczej, których celem jest zapewnienie tego samego rodzaju doraźnego wsparcia wszystkim przedsiębiorstwom znajdującym się w porównywalnej sytuacji prawnej i faktycznej w świetle celu środków (biorąc pod uwagę, że wszystkie podmioty gospodarcze powinny zasadniczo pokrywać swoje własne koszty), działającym w sektorze lotnictwa lub innych sektorach gospodarki, lecz są one udostępniane wyłącznie TAROM.
- (158) Komisja stwierdza zatem, że środki są selektywne w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

7.1.4. Zakłócenie konkurencji oraz wpływ na wymianę handlową

- (159) Jeżeli pomoc przyznana przez państwo członkowskie wzmacnia pozycję niektórych przedsiębiorstw w stosunku do pozycji zajmowanej przez inne konkurencyjne przedsiębiorstwa w ramach wewnątrzunijnej wymiany handlowej, należy uznać, że ma ona wpływ na tę wymianę. Wystarczy, że beneficjent pomocy konkuruje z innymi

⁽⁷⁸⁾ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 20 września 2017 r., Komisja/Frucona Košice, C-300/16 P, ECLI:EU:C:2017:706, pkt 59; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 5 czerwca 2012 r., Komisja/EDF, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, pkt 78, 79 i 103.

⁽⁷⁹⁾ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 4 czerwca 2015 r., Komisja/MOL, C-15/14 P, ECLI:EU:C:2015:362, pkt 60.

przedsiębiorstwami na rynkach otwartych na konkurencję. W tym względzie okoliczność, że dany sektor gospodarki został zliberalizowany na szczeblu Unii, stanowi element, który może oznaczać faktyczny lub potencjalny wpływ pomocy na konkurencję i na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

- (160) TAROM świadczy usługi pasażerskiego transportu lotniczego do Rumunii, z Rumunii i w Rumunii oraz konkuruje na tym rynku w szczególności z przedsiębiorstwami Wizz Air, Ryanair, HiSky, Lufthansa i innymi przewoźnikami lotniczymi. Rynek lotniczy jest otwarty na konkurencję w Unii i na świadczenie usług na rzecz podmiotów w innych państwach członkowskich. Środki te zapewniają finansowanie TAROM na warunkach, których przedsiębiorstwo to nie mogłoby uzyskać na rynku prywatnym, i zwalniają je z opłat, które musiałoby ponieść w normalnych warunkach rynkowych. Środki te wzmacniają zatem pozycję TAROM na rumuńskim rynku transportu lotniczego w porównaniu z jego konkurentami, którzy nie skorzystali z tych środków.
- (161) W związku z tym środki pomocy na restrukturyzację mogą zakłócać konkurencję lub grozić jej zakłóceniem i wpływać na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

7.1.5. Wniosek dotyczący istnienia pomocy państwa

- (162) Uwzględniając powyższe wnioski, Komisja stwierdza, że środki pomocy na restrukturyzację stanowią pomoc państwa na rzecz TAROM w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

7.2. Zgodność środków pomocy na restrukturyzację z prawem

- (163) Komisja zauważa, że w 2023 r. przeprowadzono już podwyższenia kapitału o łącznej kwocie 2,7 mln EUR, przy czym całkowita zgłoszona kwota podwyższenia kapitału wynosi 45,77 mln EUR (motywy 18 i 19). Komisja zauważa również, że zgodnie z nadzwyczajnym rozporządzeniem rządu pozostała część zgłoszonych środków pomocy na restrukturyzację nie zostanie wdrożona przed ich zatwierdzeniem przez Komisję (motyw 19).
- (164) W związku z powyższym Komisja stwierdza, że Rumunia przyznała tę część zgłoszonych środków bez wydania przez Komisję decyzji uznającej te środki za zgodne z rynkiem wewnętrznym. Rumunia naruszyła wówczas obowiązek stosowania okresu zawieszenia określony w art. 108 ust. 3 TFUE. Ta część zgłoszonych środków pomocy na restrukturyzację na rzecz TAROM stanowi zatem pomoc państwa niezgodną z prawem.

7.3. Zgodność pomocy z rynkiem wewnętrznym

- (165) Na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE Komisja może uznać pomoc przeznaczoną na ułatwianie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych za zgodną z rynkiem wewnętrznym, jeżeli pomoc ta nie zmienia warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem.
- (166) Ze zgłoszenia nie wynika, by pomoc na restrukturyzację lub związane z nią warunki lub działalność gospodarcza, którą pomoc ułatwiła, wiązały się z naruszeniem odpowiednich przepisów prawa Unii. W szczególności Komisja nie przesłała Rumunii uzasadnionej opinii w sprawie możliwego naruszenia prawa Unii, które miałyby związek z tą sprawą, oraz Komisja nie otrzymała żadnych skarg ani informacji, które mogłyby sugerować, że pomoc państwa, związane z nią warunki lub działalność gospodarcza ułatwiona dzięki pomocy mogą być sprzeczne z odpowiednimi przepisami prawa Unii.
- (167) Zgodnie z art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE, aby można było uznać pomoc za zgodną z rynkiem wewnętrznym, z jednej strony musi mieć ona na celu ułatwienie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych, a z drugiej strony – nie może zmieniać warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem.
- (168) W ramach pierwszego warunku Komisja bada, czy pomoc ma ułatwiać rozwój niektórych rodzajów działalności gospodarczej. W ramach drugiego warunku Komisja rozważa stosunek pozytywnych skutków proponowanej pomocy dla rozwoju działań, które ma ona wspierać, do negatywnych skutków, jakie ta pomoc może mieć dla rynku wewnętrznego⁽⁸⁰⁾.

⁽⁸⁰⁾ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 22 września 2020 r., Austria/Komisja (Hinkley Point C), C-594/18 P, ECLI:EU:C:2020:742, pkt 19.

- (169) W wytycznych R&R Komisja określiła kryteria, które stosuje w ocenie zgodności pomocy na restrukturyzację przedsiębiorstwa z rynkiem wewnętrznym zgodnie z art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE ⁽⁸¹⁾.
- (170) Rumunia uważa, że pomoc na restrukturyzację można uznać za zgodną z rynkiem wewnętrznym zgodnie z wytycznymi R&R.
- (171) Mając na uwadze charakter i cel przedmiotowej pomocy państwa oraz twierdzenia władz rumuńskich, Komisja oceni, czy planowane finansowanie wspierające restrukturyzację jest zgodne z odpowiednimi kryteriami określonymi w wytycznych R&R.
- (172) Komisja – badając, czy pomoc na restrukturyzację ma negatywny wpływ na warunki wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem – przeprowadza test bilansujący zgodnie z art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE oraz wytycznymi R&R. Jeżeli beneficjent kwalifikuje się do otrzymania pomocy na restrukturyzację, Komisja porównuje w ramach tego testu pozytywne skutki pomocy z negatywnymi skutkami dla konkurencji i wymiany handlowej między państwami członkowskimi spowodowanymi wpływem pomocy państwa. Podczas tej oceny Komisja bierze pod uwagę potrzebę interwencji państwa, adekwatność, proporcjonalność i przejrzystość pomocy, zasadę „pierwszy i ostatni raz” oraz środki mające na celu ograniczenie zakłóceń konkurencji określone w wytycznych R&R.

7.3.1. Kwalifikowalność: zakres sektorowy i przedsiębiorstwo znajdujące się w trudnej sytuacji

- (173) Aby móc skorzystać z pomocy na restrukturyzację, beneficjent musi kwalifikować się jako przedsiębiorstwo znajdujące się w trudnej sytuacji w rozumieniu sekcji 2.2 wytycznych R&R. W szczególności w pkt 20 wytycznych R&R określono, że przedsiębiorstwo uznaje się za znajdujące się w trudnej sytuacji, jeżeli bez interwencji państwa prawie na pewno będzie skazane na zniknięcie z rynku w perspektywie krótko- lub średnioterminowej. Będzie to miało miejsce, gdy wystąpi co najmniej jedna z okoliczności opisanych w pkt 20 lit. a)–d) wytycznych R&R.
- (174) Jak wyjaśniono w motywie 7 decyzji o wszczęciu postępowania oraz w motywach 6, 53 i 57 decyzji w sprawie pomocy na ratowanie, przedsiębiorstwo TAROM utraciło ponad połowę swojego subskrybowanego kapitału podstawowego wskutek skumulowanych strat, a zatem spełniało kryterium określone w pkt 20 lit. a) wytycznych R&R od 31 grudnia 2018 r. i do czasu przyjęcia decyzji o wszczęciu postępowania w lipcu 2021 r. (zob. motyw 39 tej decyzji). Sytuacja ta nie zmieniła się od lipca 2021 r., jak wynika z danych finansowych przedłożonych przez Rumunię i opisanych w motywach 13, 16 i 88 – na ich podstawie można stwierdzić, że przedsiębiorstwo TAROM nadal ponosiło straty po 2019 r. i miało ujemny kapitał własny na koniec 2023 r. Wynika z tego, że TAROM spełnia kryteria określone w pkt 20 lit. a) wytycznych R&R, a zatem kwalifikuje się jako przedsiębiorstwo znajdujące się w trudnej sytuacji.
- (175) Zgodnie z pkt 21 wytycznych R&R nowo utworzone przedsiębiorstwo, uznawane za takie w okresie pierwszych trzech lat po rozpoczęciu działalności w danej dziedzinie, nie kwalifikuje się do uzyskania pomocy na restrukturyzację. TAROM nie jest nowo utworzonym przedsiębiorstwem w rozumieniu wytycznych R&R, ponieważ utworzono je w 1954 r. (zob. motyw 8), czyli ponad trzy lata temu.
- (176) Zgodnie z pkt 22 wytycznych R&R spółka należąca do większej grupy kapitałowej lub przejęta przez większą grupę kapitałową w normalnych warunkach nie kwalifikuje się do otrzymania pomocy na restrukturyzację, chyba że można wykazać, że trudności spółki mają charakter wewnętrzny i nie są wynikiem arbitralnej alokacji kosztów w ramach grupy oraz że te trudności są zbyt poważne, aby mogły zostać przewyciężone przez samą grupę.
- (177) Trudności TAROM wynikają głównie ze starzejącej się i niejednorodnej floty oraz nieefektywności operacyjnej (motyw 15). TAROM nie należy do większej grupy kapitałowej, a państwo sprawuje nad nim wyłączną kontrolę za pośrednictwem Ministerstwa Transportu (motyw 8), jest więc przedsiębiorstwem publicznym, nad którym państwo sprawuje wyłączną kontrolę na podstawie prawa własności i wkładu finansowego ⁽⁸²⁾. TAROM nie jest zatem częścią większej grupy ani nie jest w trakcie przejmowania przez grupę.

⁽⁸¹⁾ Pkt 38 wytycznych R&R.

⁽⁸²⁾ Zob. art. 2 lit. b) dyrektywy Komisji 2006/111/WE z dnia 16 listopada 2006 r. w sprawie przejrzystości stosunków finansowych między państwami członkowskimi a przedsiębiorstwami publicznymi, a także w sprawie przejrzystości finansowej wewnątrz określonych przedsiębiorstw (Dz.U. L 318 z 17.11.2006, s. 17).

- (178) Z faktu, że państwo sprawuje wyłączną kontrolę nad TAROM, wynika, iż w przedmiotowej sprawie jakiegokolwiek wsparcie finansowe państwa na rzecz TAROM w celu udzielenia temu przedsiębiorstwu pomocy w trudnej sytuacji kwalifikowałoby się jako pomoc, chyba że zostałyby udzielone na warunkach rynkowych. Dlatego też, choć trudności TAROM mają charakter wewnętrzny, nie ulega wątpliwości, że nie są one wynikiem arbitralnej alokacji kosztów w ramach grupy oraz że są zbyt poważne, aby mogły zostać przewyciężone przez samą grupę.
- (179) Ponadto zgodnie z pkt 18 wytycznych R&R przedsiębiorstwa prowadzące działalność w sektorze węglowym i stalowym oraz przedsiębiorstwa finansowe nie kwalifikują się do pomocy na podstawie wytycznych R&R. Jak określono w motywie 9, TAROM prowadzi działalność w zakresie transportu lotniczego pasażerów, ładunków i poczty. Zatem TAROM nie prowadzi działalności w sektorze węgla lub stali ani nie jest przedsiębiorstwem finansowym, a więc nie jest wyłączone z otrzymywania pomocy na restrukturyzację na podstawie pkt 18 wytycznych R&R.
- (180) W związku z powyższym Komisja stwierdza, że TAROM jest przedsiębiorstwem znajdującym się w trudnej sytuacji, które kwalifikuje się do otrzymania pomocy na restrukturyzację.

7.3.2. *Pomoc ułatwia rozwój niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych*

- (181) Zgodnie z art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE pomoc państwa, aby mogła zostać uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym, musi ułatwiać rozwój niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych.
- (182) W tym względzie, aby wykazać, że pomoc na restrukturyzację ma na celu ułatwianie rozwoju takich działań lub regionów, państwo członkowskie przyznające taką pomoc musi wykazać, że pomoc ma na celu zapobieganie trudnościom społecznym lub zaradzenie niedoskonałości rynku. W szczególnym kontekście pomocy na restrukturyzację Komisja zauważa, że – jak stwierdzono w pkt 43 wytycznych R&R – opuszczenie rynku ma znaczenie dla szerszego procesu wzrostu wydajności. W związku z tym samo zapobieżenie opuszczeniu rynku przez przedsiębiorstwo nie stanowi wystarczającego uzasadnienia pomocy państwa. Wręcz przeciwnie, pomoc na ratowanie i restrukturyzację należy do najbardziej zakłócających rodzajów pomocy państwa, ponieważ zakłóca proces opuszczania rynku. Jednak w pewnych sytuacjach restrukturyzacja przedsiębiorstwa znajdującego się w trudnej sytuacji może przyczynić się do rozwoju działań gospodarczych lub regionów gospodarczych, także poza samą działalnością prowadzoną przez beneficjenta. Dzieje się tak, gdy w przypadku braku takiej pomocy upadek beneficjenta prowadziłby do sytuacji obejmujących niedoskonałość rynku lub trudności społeczne, hamując rozwój działań gospodarczych lub regionów gospodarczych, które zostałyby dotknięte takimi sytuacjami. Niewyczerpujący wykaz takich sytuacji przedstawiono w pkt 44 wytycznych R&R.
- (183) Sytuacje takie mają miejsce między innymi wtedy, gdy beneficjent, którego upadkowi pomoc ma zapobiec, świadczy ważną usługę, którą trudno jest zastąpić i w przypadku której konkurentom trudno byłoby zacząć ją świadczyć, co mogłoby prowadzić do ryzyka przerwania świadczenia tej ważnej usługi (pkt 44 lit. b) wytycznych R&R). Gdy pomoc umożliwia beneficjentowi kontynuowanie działalności, pozwala ona tym samym zaradzić niedoskonałości rynku lub zapobiec trudnościom społecznym. W przypadku pomocy na restrukturyzację jest to jednak prawdą wyłącznie wówczas, gdy pomoc umożliwia beneficjentowi samodzielne konkurowanie na rynku, co można zapewnić tylko wtedy, gdy pomoc jest uwarunkowana wdrożeniem planu restrukturyzacji, który służy przywróceniu beneficjentowi długoterminowej rentowności.
- (184) Chociaż w decyzji o wszczęciu postępowania Komisja nie wyraziła żadnych wątpliwości co do spełnienia kryterium dotyczącego trudności społecznych lub niedoskonałości rynku, Komisja otrzymała uwagi dotyczące tej kwestii od zainteresowanej strony, przewoźnika lotniczego Wizz Air. Przedsiębiorstwo Wizz Air argumentowało w szczególności, że w ostatnich latach przedsiębiorstwo TAROM straciło udział w rynku na rzecz Wizz Air i Blue Air, których udział w rynku w chwili przedstawiania uwag przez Wizz Air wynosił odpowiednio 40 % i 13 %. W związku z tym zdaniem Wizz Air przedsiębiorstwo TAROM nie odgrywało istotnej roli na rumuńskim rynku transportu lotniczego, która mogłaby być zrównana z rolą krajowego dostawcy infrastruktury.
- (185) W związku z tym Komisja oceni najpierw, czy pomoc ma na celu zaradzenie sytuacji obejmującej niedoskonałość rynku lub trudności społeczne (sekcja 7.3.2.1) oraz czy towarzyszy jej plan restrukturyzacji służący przywróceniu beneficjentowi długoterminowej rentowności (sekcja 7.3.2.2).

7.3.2.1. Zapobieganie trudnościom społecznym lub zaradzenie niedoskonałości rynku przyczyniające się do rozwoju działań gospodarczych lub regionów gospodarczych

- (186) Jeżeli chodzi o przypadki, w których ratowanie przedsiębiorstwa znajdującego się w trudnej sytuacji może przyczynić się do rozwoju działalności gospodarczej lub regionów gospodarczych, pkt 44 lit. b) wytycznych R&R odnosi się do przypadków, w których istnieje ryzyko przerwania świadczenia ważnej usługi, którą trudno jest zastąpić, i w których konkurentom trudno byłoby zacząć taką usługę świadczyć.
- (187) Na podstawie danych przedłożonych przez Rumunię Komisja uważa, że TAROM odgrywa ważną rolę w zapewnianiu konektywności rumuńskim obywatelom, przedsiębiorstwom i regionom.
- (188) W szczególności TAROM, w przeciwieństwie do jego głównych konkurentów działających obecnie na rynku rumuńskim, tj. przedsiębiorstw Wizz Air i Ryanair (motyw 10), obsługuje sieć połączeń zgodnie z modelem piasty i szprych (motyw 130), łącząc poszczególne regiony Rumunii ze stolicą i zapewniając połączenia międzynarodowe. Umożliwia to pasażerom uzyskanie dostępu do tras, które nie są obsługiwane przez położony w ich pobliżu port lotniczy.
- (189) Ponadto TAROM koncentruje się na zapewnianiu pasażerom połączeń z głównymi portami lotniczymi z wysoką częstotliwością i w dogodnych godzinach dla swoich pasażerów, co jest szczególnie ważne dla podróżnych przykładających wagę do czynnika czasu, takich jak klienci biznesowi (motyw 129).
- (190) Połączenia z głównymi portami lotniczymi z wysoką częstotliwością i w dogodnych godzinach mają szczególne znaczenie dla rynku rumuńskiego ze względu na zły stan rumuńskiej sieci kolejowej i drogowej, co sprawia, że podróż koleją lub transportem drogowym jest znacznie dłuższa niż podróż lotnicza, zawodna i niekomfortowa (zob. motywy 132–134). Na dzień 29 marca 2024 r. TAROM jest jedynym operatorem na dziesięciu trasach, natomiast na dziewięciu innych działa tylko jeden inny przewoźnik lotniczy ⁽⁸³⁾ (motyw 130). Oznacza to, że gdyby przedsiębiorstwo TAROM opuściło rynek, trasy, na których obecnie prowadzi działalność samodzielnie, nie byłyby już obsługiwane, podczas gdy na tych, na których obecnie działa tylko jeden inny przewoźnik lotniczy, panowałaby sytuacja monopolistyczna. Tylko na dziewięciu ⁽⁸⁴⁾ trasach TAROM ma obecnie więcej niż jednego konkurenta (zob. również motyw 197).
- (191) Główni konkurenci TAROM na rynku rumuńskim obsługują połączenia bezpośrednie i mało prawdopodobne jest, aby zmienili swój model połączeń, ponieważ ich celem jest osiągnięcie najbardziej opłacalnego wyniku poprzez wybór portów lotniczych lub przydziałów czasu na start lub lądowanie, które oferują najtańszą cenę (motywy 127 i 128). Ponadto tradycyjni przewoźnicy lotniczy, tacy jak Lufthansa i Air France-KLM, przekierowują pasażerów z Bukaresztu do własnych węzłów lotniczych, a nie łączą między sobą rumuńskich regionów lub Bukaresztu z innymi ważnymi miastami na całym świecie (zob. również motywy 128 i 129). Pozbawiłoby to dostępu do usługi wielu pasażerów korzystających z połączeń regionalnych, którzy polegają na modelu piasty i szprych, co negatywnie wpłynęłoby na klientów biznesowych, którzy muszą optymalizować czas podróży i potrzebują niezawodnych połączeń w dogodnych godzinach i z dogodną częstotliwością.
- (192) Komisja zauważa, że w pkt 44 lit. b) wytycznych R&R odniesienie do dostawcy infrastruktury krajowej stanowi jedynie przykład i nie oznacza, że każde przedsiębiorstwo zasługujące na restrukturyzację ze względu na znaczenie świadczonej przez nie usługi w rozumieniu tego punktu musiałyby być zrównane z rolą dostawcy krajowej infrastruktury.
- (193) Ponadto wielkość rynku, na którym prowadzi działalność przedsiębiorstwo, lub jego udział w rynku również nie są decydujące dla ustalenia znaczenia usługi, której świadczenie może zostać przerwane. Niedawno potwierdził to Trybunał Sprawiedliwości w postępowaniu odwoławczym wniesionym przez Wizz Air ⁽⁸⁵⁾, dotyczącym pomocy na ratowanie na rzecz TAROM. W wyroku w tej sprawie Trybunał stwierdził w szczególności, że o ile rozmiar rynku, na którym działa beneficjent pomocy, i jego udział w tym rynku mogą być czynnikami wskazującymi na znaczenie usługi świadczonej przez tego beneficjenta, o tyle ani z pkt 44 lit. b) wytycznych R&R, ani z jego kontekstu nie wynika, że znaczenie to jest bezwzględnie uzależnione od tych czynników i że w szczególności upadłość

⁽⁸³⁾ Przedsiębiorstwo Wizz Air ogłosiło rozpoczęcie działalności na trasach OTP–Budapeszt od 17 czerwca 2024 r. Od tej daty TAROM będzie jedynym operatorem na dziewięciu trasach, a na dziesięciu trasach będzie istniał duopol.

⁽⁸⁴⁾ Po sprzedaży przez TAROM przydziałów czasu na start lub lądowanie [...] liczba tras, na których ma więcej niż jednego konkurenta, będzie wynosić osiem.

⁽⁸⁵⁾ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 11 stycznia 2024 r. w sprawie C-440/22 P, Wizz Air Hungary/Komisja, ECLI:EU:C:2024:26, pkt 35–39.

beneficjenta pomocy może spowodować poważne trudności społeczne lub znaczącą niedoskonałość rynku jedynie pod warunkiem, że rynek, na którym on działa, przekracza określony rozmiar. Trybunał Sprawiedliwości potwierdził stanowisko Sądu, zgodnie z którym ograniczony rozmiar rynku nie stoi na przeszkodzie temu, by usługa świadczona na tym rynku mogła zostać uznana za ważną w rozumieniu wytycznych R&R, w szczególności w sytuacji, w której – jak stwierdził Sąd – zaprzestanie działalności przez TAROM, pociągające za sobą konkretne ryzyko przerwania niektórych usług pasażerskiego transportu lotniczego w Rumunii, byłoby szkodliwe dla konektywności regionów rumuńskich obsługiwanych wyłącznie przez tego przewoźnika lotniczego, a także dla sytuacji gospodarczej tych regionów.

- (194) Chociaż prawdą jest, że udział TAROM w rynku zmniejszał się lub utrzymywał się na stałym poziomie na przestrzeni kilku lat, beneficjent był w stanie znacznie zwiększyć liczbę pasażerów w ostatnich latach, z 2,41 mln w 2017 r. do 3,13 mln w 2019 r. (zob. również motyw 99). Wraz z wdrożeniem planu restrukturyzacji oraz zaprzestaniem działalności Blue Air we wrześniu 2022 r. (zob. również motyw 131) tendencja ta prawdopodobnie utrzyma się w przyszłości, co pokazują również prognozy biznesowe TAROM. W każdym razie to nie udział TAROM w rynku, lecz rola tego przedsiębiorstwa w zapewnianiu konektywności z regionami Rumunii świadczy o znaczeniu usługi świadczonej przez TAROM w rozumieniu pkt 44 lit. b) wytycznych R&R.
- (195) Jak już wskazano w motywach 43, 44 i 45 decyzji o wszczęciu postępowania, Komisja jest świadoma, że konkurenci rozpoczęli działalność na niektórych trasach krajowych obsługiwanych przez TAROM. Na przykład latem 2020 r. przedsiębiorstwo Blue Air rozpoczęło działalność na trzech trasach, na których przedsiębiorstwo TAROM było jedynym operatorem: Bukareszt–Oradea (trasa, którą po zaprzestaniu działalności przez Blue Air ponownie obsługuje wyłącznie TAROM), Kluż–Iași i Iași–Timișoara (na której TAROM obecnie nie obsługuje już połączeń, a żaden inny przewoźnik lotniczy nie rozpoczął działalności od czasu zaprzestania obsługi tych połączeń przez Blue Air i TAROM), a następnie przedsiębiorstwo HiSky rozpoczęło działalność na trasach Bukareszt–Timișoara i Bukareszt–Kluż w 2021 r. Wydaje się to wskazywać, że wielkość statków powietrznych niekoniecznie stanowi przeszkodę dla konkurentów w dostępie do tras krajowych, na których popyt jest ogólnie niższy niż na trasach międzynarodowych. Ponadto, jeśli chodzi o trasy międzynarodowe, nieliczne przykłady różnic cenowych między TAROM a innymi przewoźnikami, które podała Rumunia, nie są wystarczająco solidne, aby Komisja mogła wyciągnąć wniosek co do prawdopodobnych podwyżek cen i braku alternatywnego wejścia na rynek, gdyby przedsiębiorstwo TAROM wycofało się z obsługi tych tras.
- (196) Chociaż inni przewoźnicy mogliby wejść – przynajmniej tymczasowo – na niektóre trasy, nie można jednak założyć, że konkurenci byłiby w stanie i byli gotowi przejąć rolę TAROM w zapewnianiu dogodnej konektywności dla rumuńskich obywateli i przedsiębiorstw po przystępnych cenach (zob. motyw 130) poprzez zastąpienie wszystkich lub większej części tras i usług lotniczych, które przedsiębiorstwo TAROM obsługiwało na poziomie krajowym i międzynarodowym, bez zakłóceń dla klientów w perspektywie średnio- i długoterminowej. W szczególności istnieje wyraźne ryzyko, że po opuszczeniu rynku przez Blue Air pasażerowie z regionów w północnej i środkowej Rumunii, które również nie są dobrze połączone transportem drogowym i kolejowym z regionami południowymi, byłiby zmuszeni do korzystania z bardzo długich i niekomfortowych przejazdów pociągami lub do korzystania z sieci drogowej, która jest w większości w złym stanie technicznym i jest w dużej mierze jednopasmowa (zob. motywy 133 i 134).
- (197) W szczególności na dzień 29 marca 2024 r. spośród 28 tras obsługiwanych przez TAROM beneficjent jest jedynym przewoźnikiem na pięciu trasach krajowych i czterech trasach międzynarodowych (zob. motyw 127), a na 10 kolejnych trasach (ośmiu trasach międzynarodowych i dwóch trasach krajowych) istnieje tylko jeden inny konkurent (duopol) (zob. motyw 130). Nie ma dowodów na to, że konkurenci byłiby gotowi do zastąpienia tej sieci połączeń obsługiwanej w ramach systemu opartego na modelu piasty i szprych, z którego korzysta TAROM. TAROM łączy regionalne porty lotnicze ze stolicą za pośrednictwem portu lotniczego OTP, podczas gdy konkurenci na rynku rumuńskim świadczą głównie usługi bezpośrednie lub dokonują transferu pasażerów do swoich węzłów lotniczych (tj. Monachium, Wiedeń, Warszawa itp.). W szczególności, odkąd przedsiębiorstwo TAROM wycofało się z pięciu tras: Iași–Timișoara, Kluż–Iași, Bukareszt–Sybin, Bukareszt–Erywań, Bukareszt–Tbilisi, żaden inny konkurent nie zaczął ich obsługiwać. Po zaprzestaniu działalności przez Blue Air we wrześniu 2022 r. tylko jeden inny przewoźnik lotniczy, nowy podmiot HiSky, realizuje obecnie loty wewnątrz Rumunii na dwóch trasach, a mianowicie na trasach Bukareszt–Timișoara i Bukareszt–Kluż (motyw 130).
- (198) Połączenia lotnicze poszczególnych regionów ze stolicą są szczególnie istotne w Rumunii ze względu na zły stan rumuńskiej sieci drogowej i kolejowej. Kolej nie jest zatem dobrą opcją podróżowania na dłuższych dystansach, szczególnie ze względu na znaczne opóźnienia (i czasami trudne warunki) występujące na wielu trasach. Rumunia wyjaśnia na przykład, że regiony Rumunii, w szczególności regiony północno-wschodnie, są słabo połączone, a ważne połączenia transeuropejskiej sieci transportowej (TEN-T) nie zostały jeszcze ukończone (zob. motyw 133).

W związku z tym zasadnicze znaczenie dla rozwoju regionalnego ma transport lotniczy. W tym kontekście siedem tras krajowych obsługiwanych przez TAROM, które łączą port lotniczy OTP z centralnymi i północnymi portami lotniczymi, nadal ma zasadnicze znaczenie dla wydajnej konektywności regionalnej (zob. motyw 134). Trasy obsługiwane przez TAROM łączą północne regiony Rumunii nie tylko z południem kraju, lecz także przez Bukareszt z miejscami docelowymi za granicą.

- (199) Ograniczona wielkość TAROM sama w sobie nie stoi na przeszkodzie w uznaniu jego usługi za ważną w rozumieniu pkt 44 lit. b) wytycznych R&R. Ponadto istnienie pewnego stopnia zastępowalności nie wyklucza samo w sobie ryzyka powstawania zakłóceń. Na przykład pasażerowie przykładający wagę do czynnika czasu, tacy jak osoby podróżujące służbowo, mogą doświadczać znacznych utrudnień w podróżowaniu ze względu na słabą sieć drogową i kolejową, co z kolei może wywrzeć wpływ na dużą liczbę przedsiębiorstw, które polegają na elastyczności oferowanej przez liczne i dogodne połączenia TAROM z regionalnych portów lotniczych do stolicy i z powrotem, a co za tym idzie, do regionów, w których działają te przedsiębiorstwa. Usługi tej nie oferują tani przewoźnicy, tacy jak Wizz Air, których oferta jest w znacznym stopniu uzależniona od cen i zazwyczaj opiera się na tańszych przydziałach czasu na start lub lądowanie lub na korzystaniu z portów lotniczych, w których opłaty są najniższe. Ponadto najwięksi konkurenci TAROM obsługują głównie połączenia bezpośrednie, podczas gdy Lufthansa i Air France-KLM łączą głównie pasażerów z własnymi węzłami lotniczymi (zob. motyw 128), a HiSky nie oferuje takiego samego poziomu usług jak TAROM, ponieważ obsługuje loty do drugorzędnych portów lotniczych, korzystając z mniej dogodnych przydziałów czasu na start lub lądowanie i na jedynie niewielkiej liczbie tras. W tym kontekście utrata systemu TAROM opartego na modelu piasty i szprych, z uwzględnieniem poziomu oferowanych przez TAROM usług (dogodne przydziały czasu na start lub lądowanie, wysoka częstotliwość, wiele głównych portów lotniczych, przystępne ceny) byłaby szczególnie szkodliwa i nic nie wskazuje na to, by konkurenci zastąpili taką sieć i usługę.
- (200) Komisja uważa zatem, że pomoc na restrukturyzację pozwoli zapobiec ryzyku wystąpienia zakłóceń na rumuńskim rynku transportu lotniczego, które prawdopodobnie spowoduje opuszczenie rynku przez TAROM.

Wniosek dotyczący trudności społecznych lub niedoskonałości rynku

- (201) Chociaż Rumunia powołała się również na okoliczności, o których mowa w pkt 44 lit. c) i f) wytycznych R&R, Komisja jest przekonana, że warunek uniknięcia trudności społecznych lub niedoskonałości rynku jest spełniony zgodnie z pkt 44 lit. b) wytycznych R&R, w związku z czym ocena argumentów Rumunii w tym względzie nie jest konieczna.
- (202) Należy również zauważyć, że w swojej decyzji o wszczęciu postępowania Komisja nie wyraziła wątpliwości co do spełnienia tego kryterium zgodności, natomiast uwagi przedstawione przez Wizz Air z własnej inicjatywy omówiono w niniejszej sekcji.
- (203) W świetle powyższego Komisja stwierdza, że pomoc przyczynia się do rozwoju działalności gospodarczej w zakresie transportu lotniczego w Rumunii, ponieważ zapobiega opuszczeniu rynku przez przedsiębiorstwo, które to opuszczenie spowodowałoby poważne ryzyko przerwania świadczenia ważnej usługi, którą trudno byłoby zastąpić i w przypadku której konkurentom trudno byłoby zacząć ją świadczyć (pkt 44 lit. b) wytycznych R&R).

7.3.2.2. Plan restrukturyzacji i przywrócenie długoterminowej rentowności

- (204) Zgodnie z pkt 46 wytycznych R&R przyznanie pomocy na restrukturyzację musi być uwarunkowane wdrożeniem planu restrukturyzacji, który przywróci rentowność beneficjenta. Wdrożenie środków restrukturyzacyjnych w celu usunięcia przyczyn, które doprowadziły do trudności beneficjenta, poprzez umożliwienie mu przywrócenia długoterminowej rentowności, jest warunkiem koniecznym, aby pomoc na restrukturyzację służyła rozwojowi działalności gospodarczej i obszarów, na których beneficjent prowadzi działalność.
- (205) Zgodnie z pkt 45–48 wytycznych R&R pomoc na restrukturyzację powinna być udzielana wyłącznie w celu wsparcia realistycznego, spójnego i dalekosiężnego planu restrukturyzacji, którego środki muszą mieć na celu przywrócenie długoterminowej rentowności w rozsądnych ramach czasowych, wykluczając wszelką dalszą pomoc poza tą, która służy wsparciu planu restrukturyzacji beneficjenta. W planie restrukturyzacji należy podać przyczyny trudności beneficjenta i jego słabe punkty oraz wyjaśnić, jak proponowane środki restrukturyzacyjne pomogą rozwiązać zasadnicze problemy beneficjenta.

- (206) Wyniki restrukturyzacji należy wykazać w scenariuszu podstawowym i w scenariuszu pesymistycznym poprzez określenie parametrów wydajności i głównych przewidywalnych czynników ryzyka. Aby wykazać swoją długoterminową rentowność, beneficjent musi osiągnąć odpowiedni zwrot z zainwestowanego kapitału po pokryciu wszystkich swoich kosztów wraz z amortyzacją i opłatami finansowymi, bez opierania się na optymistycznych założeniach dotyczących czynników takich jak zmiany cen lub popytu, oraz musi być w stanie samodzielnie konkurować na rynku.
- (207) Zaktualizowany plan restrukturyzacji TAROM opracowano w celu rozwiązania problemów, które wskazał beneficjent po przeprowadzeniu dogłębnej oceny przyczyn jego trudności finansowych, oraz w celu przywrócenia jego rentowności. Jak wskazano w motywie 15, głównym problemem TAROM była starzejąca się i niejednorodna flota. Kwestię tę w pełni uwzględniono w programie modernizacji floty (zob. sekcja 6.2.1), którego wdrożenie sprawi, że flota będzie bardziej jednolita, nowoczesna i dostosowana do potrzeb TAROM, a także przyniesie znaczne oszczędności kosztów. Ponadto problem nierentownych tras zostanie rozwiązany w ramach programu optymalizacji tras, który jest realizowany w okresie restrukturyzacji i który doprowadzi do zmniejszenia liczby statków powietrznych na trasach oraz do osiągnięcia rentowności na poziomie C3 na wszystkich trasach do 2029 r. (zob. motyw 64). Drugim głównym problemem TAROM były wysokie koszty operacyjne, który zostanie rozwiązany przez zwiększenie wydajności organizacyjnej i operacyjnej, a także poprzez optymalizację kosztów (zob. motyw 66 oraz sekcje 6.2.3 i 6.2.4). Dzięki reorganizacji personelu środki te doprowadzą również do poprawy zidentyfikowanych problemów związanych z siłą roboczą. Ponadto przedsiębiorstwo TAROM planuje również zwiększyć przychody dodatkowe, które w przeszłości były bardzo ograniczone, i rozpoczęło sprzedaż dodatkowych usług (motyw 65).
- (208) Sześcioletni okres realizacji planu, obejmujący okres od 1 stycznia 2021 r. do 31 grudnia 2026 r., nie jest nadmiernie długi, biorąc pod uwagę, że według oczekiwań ruch lotniczy w Rumunii powróci do poziomu sprzed pandemii COVID-19 dopiero latem 2024 r. (zob. motyw 89). Ponadto ze względu na charakter niektórych środków restrukturyzacyjnych ich wdrażanie zostanie rozłożone na dłuższy okres – na przykład modernizacja floty (w przypadku której najpierw należy wynegocjować i podpisać umowę leasingu, a następnie zbudować i dostarczyć statki powietrzne), a zatem zgodnie z planem restrukturyzacji TAROM pełne oszczędności i wydajność zostaną wykorzystane dopiero w 2025 r. (motywy 59–62).
- (209) W kolejnej sekcji Komisja oceni najpierw wiarygodność założeń leżących u podstaw zaktualizowanego planu restrukturyzacji beneficjenta, a następnie oceni dowody na przywrócenie rentowności beneficjenta po zakończeniu realizacji tego planu.

Ocena głównych założeń leżących u podstaw prognoz finansowych

- (210) Komisja uważnie zbadała kluczowe założenia leżące u podstaw prognoz finansowych zawartych w zaktualizowanym planie restrukturyzacji przedłożonym przez Rumunię.
- (211) Jeśli chodzi o wiarygodność założeń leżących u podstaw prognoz przychodów, Komisja zauważa, że w odniesieniu do liczby lotów przedsiębiorstwo TAROM zastosowało scenariusze prognoz Eurocontrol po pandemii COVID-19 dotyczące zapotrzebowania ze strony pasażerów lotniczych⁽⁸⁶⁾ do tras, które będzie nadal obsługiwać po wdrożeniu środków mających na celu ograniczenie zakłóceń konkurencji (obejmujących zmniejszenie floty w okresie restrukturyzacji, jak również zmniejszenie liczby tras obsługiwanych przez TAROM oraz zmniejszenie liczby lotów na tych trasach). Poziom zmniejszenia liczby lotów w porównaniu z 2019 r. przedstawiono w tabeli 11.

Tabela 11

Zmiany (faktycznej i przewidywanej) liczby lotów TAROM od 2019 r.

[...]

Źródło: Zaktualizowany plan restrukturyzacji TAROM.

- (212) Połączenie zmniejszonej łącznej liczby tras, lotów i statków powietrznych powoduje ogólny spadek liczby dostępnych miejsc na kilometr o [...] % (przy uwzględnieniu tylko rentownych tras C1), spadek liczby dostępnych miejsc na kilometr o [...] % (przy uwzględnieniu wszystkich tras) oraz spadek o [...] % (przy uwzględnieniu lotów czarterowych) w porównaniu z poziomem bazowym z 2019 r., jak pokazano w tabeli 12. Komisja zauważa

⁽⁸⁶⁾ Zob. przypisy 48 i 50 w odniesieniu do wyboru i wykorzystania prognoz Eurocontrol przez TAROM.

również, że opracowana przez przedsiębiorstwo TAROM prognoza ruchu na wszystkich trasach uwzględnionych w jego prognozach opiera się na własnych faktycznych danych liczbowych i modelu TAROM do 2022 r., a także na całkowitym szacowanym rynku IATA w odniesieniu do pozostałej części okresu restrukturyzacji ⁽⁸⁷⁾.

Tabela 12

Zmiana liczby dostępnych miejsc na kilometr przedsiębiorstwa TAROM (w mln dostępnych miejsc na kilometr)

[...]

Źródło: Zaktualizowany plan restrukturyzacji TAROM.

- (213) Podczas gdy liczba dostępnych miejsc na kilometr służy do pomiaru podaży, liczba pasażerów stanowi miarę popytu. Wykorzystanie większych statków powietrznych w kilku miejscach docelowych pobudzi popyt dzięki lepszym cenom, pomoże zmaksymalizować rentowność tras i przyczyni się do zwiększenia współczynników obciążenia. Współczynnik obciążenia, który określa część wypełnionej lub wymaganej zdolności przewozowej, jest powiązany z liczbą dostępnych miejsc na kilometr. W istocie, przy zmniejszonej i ograniczonej flocie statków powietrznych, przedsiębiorstwo TAROM byłoby w stanie działać rentownie wyłącznie w sytuacji, gdyby mogło wykorzystywać swoje statki powietrzne bardziej efektywnie, przy wyższych współczynnikach obciążenia.
- (214) W 2019 r. działalność TAROM odbiegała znacząco od działalności wydajnego przewoźnika lotniczego, ponieważ jego współczynnik obciążenia w tym roku wynosił zaledwie [...] %, co stanowi najniższy poziom z pięciu największych przewoźników lotniczych działających na rynku rumuńskim. Był on również znacznie niższy niż średni współczynnik obciążenia odnotowany na poziomie europejskim wynoszący 85,2 % ⁽⁸⁸⁾.
- (215) Od tego czasu środki optymalizacji handlowej doprowadziły do stałej poprawy tego kluczowego wskaźnika efektywności dla TAROM, chociaż nadal istnieją znaczne możliwości wzrostu w porównaniu z konkurencją.

Wykres 2

Współczynnik obciążenia ⁽⁸⁹⁾ dla pięciu największych przewoźników lotniczych działających w Rumunii (% szacunki z lat 2019–2023)

[...]

Źródło: Zaktualizowany plan restrukturyzacji TAROM.

- (216) W tym względzie, jak pokazano w tabeli 13, przedsiębiorstwo TAROM poczyniło znaczne postępy po okresie pandemii COVID-19, przy czym współczynnik obciążenia wzrósł średnio o blisko [...] % w 2023 r. w porównaniu z 2019 r.

Tabela 13

Zmiana współczynnika obciążenia TAROM na przełomie lat 2023 i 2022 (po pandemii COVID-19) w stosunku do 2019 r. (przed pandemią COVID-19)

[...]

Źródło: Zaktualizowany plan restrukturyzacji TAROM.

⁽⁸⁷⁾ Wielkość całkowitego rynku w latach 2018–2022 opiera się na obliczeniach IATA dotyczących udziałów w rynku TAROM oraz na faktycznych danych TAROM dotyczących liczby pasażerów (PAX) na lata 2018–2022. Całkowity rynek w latach 2023–2029 w oparciu o wartość z 2019 r. i wskaźnik ożywienia opracowany przez Eurocontrol. Udziały w rynku opierają się na obliczeniach IATA dotyczących ruchu lotniczego w latach 2018–2022. Udział TAROM w rynku w latach 2023–2029 opiera się na liczbie pasażerów oszacowanej w jego modelu oraz na całkowitym szacowanym rynku.

⁽⁸⁸⁾ Z dokumentu „IATA State of the region: Europe” [IATA Sytuacja regionu: Europa] z czerwca 2020 r., dostępnego pod adresem: <https://www.iata.org/en/iata-repository/publications/economic-reports/regional-briefing---europe---june-2020/>. Alternatywnym źródłem są informacje opublikowane przez ICAO za 2019 r., które pokazują w przybliżeniu taki sam współczynnik obciążenia (85 %), dostępne pod adresem: https://www.icao.int/annual-report-2019/Documents/ARC_2019_Air%20Transport%20Statistics.pdf (s. 4).

⁽⁸⁹⁾ W przypadku linii Wizz Air, Lufthansa, Ryanair i Air France-KLM przedstawiony współczynnik obciążenia oblicza się dla całkowitej bazy operacyjnej, a nie tylko dla Rumunii. Współczynniki obciążenia podano zgodnie ze sprawozdaniami rocznymi (według roku obrotowego) dla wszystkich przewoźników lotniczych z wyjątkiem TAROM (przedstawione dane dotyczące przedsiębiorstwa, w tym szacunki za 2023 r.). Dane liczbowe linii Lufthansa i Air France-KLM za 2023 r. przedstawiono za pierwsze dziewięć miesięcy 2023 r., natomiast w przypadku Wizz Air i Ryanair dane dotyczą roku obrotowego kończącego się 31 marca 2023 r.

- (217) Oprócz informacji przedstawionych w tabeli 13 władze rumuńskie wskazały, że średni współczynnik obciążenia TAROM w 2023 r. wyniósł [...] %, jak pokazano w tabeli 5. Wyjaśniły one ponadto, że w latach 2025 i 2026 TAROM spodziewa się nieco niższych współczynników obciążenia w wyniku wprowadzenia nowych, większych statków powietrznych o większej zdolności przewozowej, co doprowadzi do nieznacznego wzrostu liczby dostępnych miejsc na kilometr⁽⁹⁰⁾ (mimo że trasy i częstotliwości nie zmienią się). Współczynnik obciążenia powinien jednak powoli rosnąć w kolejnych latach (począwszy od 2027 r.) wraz z oczekiwaną poprawą wyników operacyjnych TAROM (zob. tabela 5 w motywie 101).
- (218) W rezultacie, zgodnie z prognozą rynkową Eurocontrol (zob. motywy 89–91), oczekuje się, że ruch TAROM osiągnie poziom sprzed pandemii COVID-19 do 2025 r. i będzie rósł średnio o [...] % rocznie w latach 2025–2029, osiągając tym samym oczekiwaną całkowitą roczną liczbę pasażerów wynoszącą [...] mln na koniec okresu restrukturyzacji, jak pokazano na wykresie 3.

Wykres 3

Zmiana zdolności przewozowych i lotów regulowanych TAROM⁽⁹¹⁾

[...]

Źródło: Zaktualizowany plan restrukturyzacji TAROM.

- (219) W związku z tym, jak widać w tabeli 14, liczba pasażerów oszacowana przez TAROM zarówno w scenariuszu podstawowym, jak i w scenariuszu pesymistycznym, w 2024 r. i 2025 r., a także na koniec okresu restrukturyzacji w 2026 r., jest niższa od krzywych ożywienia opracowanych przez Eurocontrol – zarówno w scenariuszu podstawowym, jak i w scenariuszu pesymistycznym. W szczególności scenariusz podstawowy TAROM utrzymuje się ostrożnie poniżej krzywej ze scenariusza podstawowego Eurocontrol przez pozostałą część analizowanego okresu i poniżej krzywej ze scenariusza pesymistycznego Eurocontrol w latach 2024, 2025 i 2026. Podobnie wartości ze scenariusza pesymistycznego TAROM utrzymują się na poziomie poniżej krzywej ze scenariusza pesymistycznego Eurocontrol w latach 2024, 2025 i 2026, nieznacznie przekraczając tę krzywą począwszy od 2027 r.

Tabela 14

Liczba pasażerów TAROM w stosunku do krzywych ożywienia opracowanych przez Eurocontrol, wyłącznie w odniesieniu do tras, które mają być obsługiwane zgodnie z planem restrukturyzacji (w mln pasażerów)

[...]

Źródło: Zaktualizowany plan restrukturyzacji TAROM.

- (220) Dokładność i wiarygodność tych prognoz są potęgowane przez wskazania władz rumuńskich, zgodnie z którymi w zaktualizowanym planie restrukturyzacji przedłożonym Komisji faktyczna liczba pasażerów przewiezionych przez TAROM w 2022 r.⁽⁹²⁾ na regularnych trasach, które będzie nadal obsługiwać, była o [...] % wyższa niż prognozy oparte na prognozach Eurocontrol.
- (221) W szczególności w odniesieniu do lotów międzynarodowych [...].
- (222) W odniesieniu do lotów krajowych, [...].
- (223) Chociaż w przeciwieństwie do 2022 r. faktyczna liczba pasażerów w całym 2023 r. (2 333 839) jest o [...] % niższa niż szacunki TAROM zawarte w zaktualizowanym planie restrukturyzacji (dokonane na podstawie faktycznych danych liczbowych za pierwsze 9 miesięcy tego roku), ta ujemna wariancja w dużej mierze wynika z niepokojów, które rozpoczęły się w październiku 2023 r. na Bliskim Wschodzie i które wpłynęły na ruch do Tel Awiwu, Ammanu i Kairu, a także na loty czarterowe do [...]. Po usunięciu tych miejsc docelowych z obliczeń wariancja faktycznych danych liczbowych w porównaniu z prognozami dotyczącymi regularnych lotów międzynarodowych jest niższa niż 2 %, a w porównaniu z prognozami dotyczącymi regularnych lotów krajowych jest niższa niż 1 %, jak pokazano w tabeli 15.

⁽⁹⁰⁾ Wzrost ten ma nastąpić na koniec okresu restrukturyzacji wskutek restrukturyzacji floty i po wcześniejszym zmniejszeniu w ramach jednego ze środków restrukturyzacyjnych wdrożonych na podstawie zaktualizowanego planu restrukturyzacji.

⁽⁹¹⁾ Loty regulowane obejmują regularne loty komercyjne (krajowe i międzynarodowe), a nie loty czarterowe (nieregularne).

⁽⁹²⁾ W odpowiedzi TAROM na wniosek Komisji o udzielenie informacji (nr 3) złożony w dniu 24 lutego 2023 r. oraz w piśmie złożonym w dniu 1 lutego 2024 r.

Tabela 15

Liczba pasażerów w 2023 r., wariancja wartości faktycznych w stosunku do szacunkowych (liczba pasażerów, %)

[...]

Źródło: Zaktualizowany plan restrukturyzacji TAROM.

- (224) Ogólnie rzecz biorąc, w latach 2022 i 2023, czyli w dwóch latach, w których miały miejsce poważne nieprzewidywalne wydarzenia niezależne od TAROM (wojna napastnicza Rosji przeciwko Ukrainie i niepokoje na Bliskim Wschodzie), rozbieżności w liczbie pasażerów w porównaniu z prognozami w zaktualizowanym planie restrukturyzacji były dodatnie (2022 r.) albo ujemne, o mniej niż 4 % (2023 r.).
- (225) Podsumowując, biorąc pod uwagę powyższe, Komisja uważa, że oszacowanie liczby pasażerów w scenariuszu podstawowym i w scenariuszu pesymistycznym jest realistyczne i wiarygodne z następujących głównych powodów:
- 1) łączy zmiany zdolności przewozowej floty TAROM z bardziej efektywnym podejściem handlowym, w ramach którego współczynnik obciążenia poprawiłby się do poziomu lepszego niż pozycja wyjściowa w 2019 r.;
 - 2) w całym okresie restrukturyzacji współczynnik obciążenia jest szacowany na podstawie ostrożnych poziomów w porównaniu z konkurentami (i w rzeczywistości jest najniższy wśród nich);
 - 3) liczba pasażerów w scenariuszu podstawowym jest niższa zarówno od wartości wynikających z krzywej ze scenariusza podstawowego Eurocontrol, jak i z krzywej ze scenariusza pesymistycznego Eurocontrol dla lat 2024 i 2025;
 - 4) liczba pasażerów w scenariuszu pesymistycznym pozostaje poniżej wartości wynikających z krzywej ze scenariusza pesymistycznego Eurocontrol w latach 2024, 2025 i 2026 i jest tylko nieznacznie wyższa począwszy od 2027 r. (czyli poza okresem restrukturyzacji);
 - 5) rozbieżności między faktycznymi danymi liczbowymi a prognozami zawartymi w planie restrukturyzacji były albo dodatnie (2022 r.), albo nieznacznie ujemne z uzasadnionych powodów, niezależnych od sposobu prowadzenia działalności przez TAROM (2023 r.).
- (226) Ponadto na wniosek Komisji i niezależnie od powyższego władze rumuńskie wykazały, że rentowność przedsiębiorstwa TAROM mogła utrzymać się nawet w przypadku dodatkowego, nieoczekiwanego zmniejszenia liczby pasażerów do odchylenia wynoszącego 5 % rocznie w porównaniu ze scenariuszem podstawowym. Odpowiadałoby to najgorszej wariancji z opracowanego przez Eurocontrol scenariusza podstawowego i pesymistycznego w latach 2024–2026 i gorszemu poziomowi niż wariancja w prognozach z 2023 r. w porównaniu z faktyczną zarejestrowaną liczbą pasażerów (tj. ogółem –3,7 %, podczas gdy na regularnych trasach poza Bliskim Wschodem różnica była mniejsza). W takim przypadku (i przy jednoczesnym utrzymaniu wzrostu cen paliwa o [...] %, zob. motyw 238 w odniesieniu do wpływu wrażliwości na ceny paliwa do silników odrzutowych) rentowność TAROM zostałaby nadal osiągnięta w 2025 r. i utrzymana w 2026 r. ⁽⁹³⁾).
- (227) Jeżeli chodzi o wiarygodność założeń leżących u podstaw prognoz cenowych TAROM, Komisja odnotowuje nową zróżnicowaną strategię handlową TAROM, która powinna umożliwić temu przedsiębiorstwu optymalizację cen w całej bazie klientów (jak opisano w motywach 94–98), a także ostrożne podejście cenowe stosowane ogólnie przez TAROM, w szczególności w odniesieniu do dostosowania cen do inflacji ⁽⁹⁴⁾ w okresie restrukturyzacji (jak wyjaśniono w motywie 98 i jak pokazano w tabeli 4).
- (228) Podobnie Komisja przyjmuje do wiadomości bardzo konserwatywne prognozy dotyczące udziału sprzedaży usług dodatkowych w ogólnych przychodach związanych z pasażerami, ponieważ w żadnym momencie okresu restrukturyzacji nie osiągnie on więcej niż [...] % (jak wyjaśniono w motywach 65 i 98).

⁽⁹³⁾ Jak wykazano w analizach władz rumuńskich przedłożonych Komisji 21 marca 2024 r.

⁽⁹⁴⁾ Wskaźniki indeksacji stosowane w prognozach na lata 2023, 2024, 2025 i 2026 wynoszą odpowiednio 9,3 %, 5,6 %, 4,2 % i 3,30 % oraz jako takie wydają się rozsądne i zgodne z najnowszą prognozą Komisji dla Rumunii wynoszącą 9,7 % w 2023 r., 5,8 % w 2024 r. i 3,6 % w 2025 r. (dostępna na stronie https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-surveillance-eu-economies/romania/economic-forecast-romania_en?prefLang=pl).

- (229) Z powyższych powodów Komisja uważa, że prognozy TAROM dotyczące przychodów związanych z pasażerami są rozsądne i wiarygodne w okresie restrukturyzacji, w szczególności w odniesieniu do wysokiej inflacji – największy wzrost cen miał miejsce w latach 2022–2024, a w pozostałej części okresu restrukturyzacji prognozy dotyczące wzrostu są bardzo ostrożne.
- (230) W odniesieniu do wiarygodności założeń leżących u podstaw prognoz kosztów Komisja zauważa, że zaktualizowany plan restrukturyzacji TAROM obejmuje wdrożenie środków mających na celu: (i) zwiększenie wydajności operacyjnej i skuteczności pracy poprzez połączenie reorganizacji działalności, rekonfigurację floty statków powietrznych, restrukturyzację personelu, usprawnienie procesu i przyjęcie najnowszych technologii; a także (ii) usprawnienie wykorzystania zasobów, ze szczególnym uwzględnieniem redukcji kosztów, na przykład poprzez program ograniczania zużycia paliwa, przenoszenie pracowników i wynajem głównego budynku biurowego. Komisja zauważa ponadto, że przedsiębiorstwo TAROM zamknęło wiele nierentownych agencji sprzedaży biletów, co przyniosło dodatkowe oszczędności kosztów.
- (231) Zgodnie z szacunkami TAROM prognozowane oszczędności ⁽⁹⁵⁾ wynikające z wdrożenia tych różnych środków wyniosą mniej niż [...] mln EUR rocznie po ich pełnym wdrożeniu. Oszczędności te stanowią mniej niż 1 % rocznej podstawy kosztowej TAROM i jako takich nie można ich uznać za przeszacowane lub nierealistyczne.
- (232) Na przykład zmienne wydatki na obsługę techniczną i statki powietrzne są najbardziej wpływowymi elementami kosztów generowanych przez eksploatację floty. Wartości różnią się znacznie między statkami powietrznymi ze względu na ich charakterystykę, przydziały według tras, wiek, a zwłaszcza koszty umowne leasingu i wewnętrzne polityki rachunkowości TAROM (w zaktualizowanym planie restrukturyzacji przewiduje się, że zmienna obsługa techniczna statków powietrznych Boeing 737-800, ATR 72-600 i Boeing 737-8 MAX wzrośnie o [...] % w latach 2025–2026, [...] % w 2027 r. i [...] % w 2028–2029 r. [...]).
- (233) W związku z powyższym Komisja uznaje ogólne prognozy dotyczące kosztów TAROM za wiarygodne.
- (234) W celu zachowania ostrożności i w uzupełnieniu do powyższego Komisja zbadała jednak prognozy finansowe TAROM w odniesieniu do ewentualnych niekorzystnych zmian cen paliwa do silników odrzutowych. W istocie koszt paliwa stanowi istotny element struktury kosztów operacyjnych każdego przewoźnika lotniczego i jako taki zasługuje na szczególną uwagę przy ocenie prognoz i ich ewentualnego wpływu na zyskowność i rentowność każdego przewoźnika lotniczego. Dotyczy to w szczególności przedsiębiorstwa TAROM, ponieważ w ciągu ostatnich dziesięciu lat nie osiągnęło ono zysku netto.
- (235) Przygotowując plan restrukturyzacji i związane z nim prognozy finansowe, przedsiębiorstwo TAROM jako poziom odniesienia dla oszacowania ceny paliwa do silników odrzutowych wykorzystało serię danych Fitch (wartości historyczne i prognozowane dla paliwa do silników odrzutowych/nafty, Rotterdam) i uzupełniło te informacje o dane z monitora cen paliwa do silników odrzutowych IATA opublikowanego na stronie internetowej IATA oraz raporty medialne dotyczące prognozy cen paliwa do silników odrzutowych BMI ⁽⁹⁶⁾.
- (236) W rezultacie odpowiednie założenia planu restrukturyzacji były następujące:

⁽⁹⁵⁾ Część oszczędności uzyskanych dzięki środkom restrukturyzacyjnym jest równoważona wzrostem niektórych kosztów. Zamknięcie agencji spowoduje przeniesienie części rezerwacji pasażerów do rezerwacji online lub innych kanałów, które obejmują wyższe prowizje. Podobnie eksternalizacja obsługi spowoduje wzrost kosztów obsługi. W obu tych przypadkach wzrost kosztów jest jednak kompensowany osiągniętymi oszczędnościami. Negatywny wpływ został odzwierciedlony jako procentowy wzrost kosztów.

⁽⁹⁶⁾ BMI jest dostawcą niezależnych i opartych na danych badań rynkowych, analiz i prognoz dotyczących różnych tematów, krajów i sektorów, przy znacznym uwzględnieniu rynków wschodzących. BMI jest częścią przedsiębiorstwa Fitch Solutions zapewniającego badania, dane i analizy. Fitch Solutions jest częścią Fitch Group, światowego lidera w dziedzinie usług informacji finansowej, prowadzącego działalność w ponad 30 krajach. Fitch Group należy do Hearst. Zob. www.fitchsolutions.com.

Tabela 16

Średnia serii danych Fitch wraz z raportami BMI dotyczącymi średnich (prognozowanych) wartości rocznych (USD/tonę)

Rok	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Cena paliwa do silników odrzutowych uwzględniona w scenariuszu podstawowym (USD/tonę)	1 105	852	829	837	821	821	821	821

Źródło: Plan restrukturyzacji TAROM.

- (237) W 2022 r. faktyczny średni koszt paliwa do silników odrzutowych ponoszony przez TAROM wynosił jednak [...] USD/tonę. W porównaniu ze wskazaną powyżej wartością ze scenariusza podstawowego (1 105 USD/tonę) odpowiada to mnożnikowi [...] (poziom faktyczny w stosunku do poziomu w scenariuszu podstawowym). W październiku 2023 r., na podstawie informacji dostępnych za pierwsze dziewięć miesięcy tego roku, faktyczny średni koszt paliwa do silników odrzutowych ponoszony przez TAROM wyniósł [...] USD/tonę, co stanowi mnożnik wynoszący [...] w stosunku do poziomu uwzględnionego w scenariuszu podstawowym (852 USD/tonę).
- (238) W świetle tych rozbieżności Komisja zwróciła się do władz rumuńskich o dokonanie przeglądu ich założeń dotyczących paliwa, aby upewnić się, że ich prognozy finansowe będą zarówno realistyczne, jak i wiarygodne.
- (239) Władze rumuńskie dokonały takiego dostosowania prognoz dotyczących średniej rocznej ceny paliwa w celu uwzględnienia potencjalnie wyższych przyszłych cen. W związku z tym średnia cena paliwa do silników odrzutowych dla TAROM w 2023 r. wyniosła [...] USD/tonę.
- (240) W rezultacie mnożnik w stosunku do poziomu uwzględnionego w scenariuszu podstawowym na 2023 r. wyniósł [...] ([...] USD/tonę w porównaniu z [...] USD/tonę). Mnożnik ten zastosowano następnie do prognozowanych serii w scenariuszu podstawowym i sformułowano założenia dotyczące ceny paliwa do silników odrzutowych, które są obecnie uwzględnione w zaktualizowanych prognozach finansowych zawartych w zaktualizowanym planie restrukturyzacji w następujący sposób:

Tabela 17

Dostosowane prognozy dotyczące ceny paliwa do silników odrzutowych uwzględnione w planie restrukturyzacji (USD/tonę)

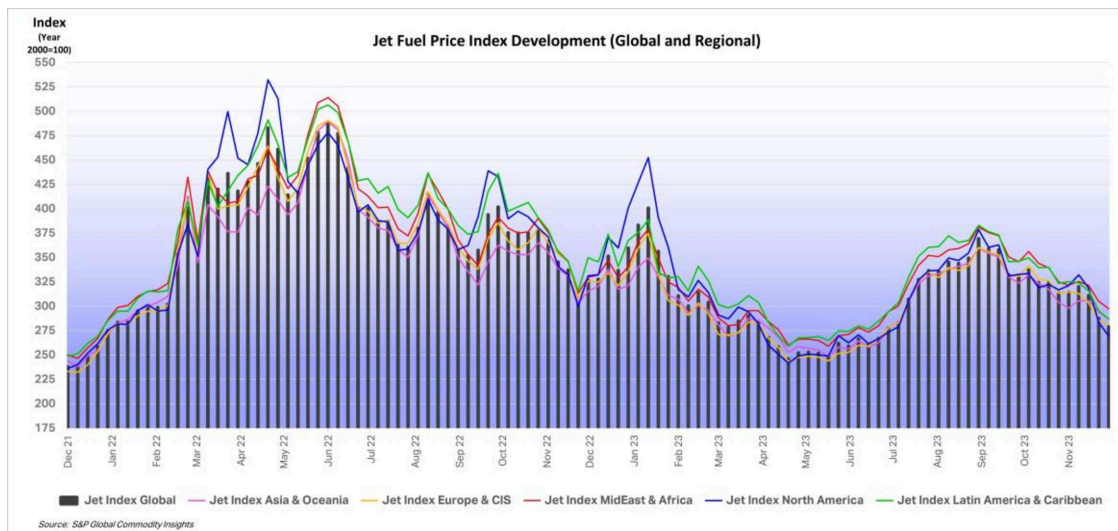
[...]

Źródło: Zaktualizowany plan restrukturyzacji TAROM.

- (241) Uznając zmienność rynku ropy naftowej i powiązanych produktów paliwowych, Komisja uważa, że prognozy te są uzasadnione. Podejście to jest ponadto ostrożne ze względu na fakt, że od czasu wprowadzenia korekty ceny paliw do silników odrzutowych stale (i znacznie) spadały, jak widać na wykresie 4. Na przykład w tygodniu kończącym się 15 grudnia 2023 r. cena paliwa do silników odrzutowych w przypadku Europy wynosiła 824,80 USD/tonę, czyli prawie 18 % mniej niż wartość 969,85 USD/tonę z 6 października 2023 r.

Wykres 4

Wykres ze strony internetowej IATA „Jet Fuel Price Monitor” według stanu na dzień 15 grudnia 2023 r. (<https://www.iata.org/en/publications/economics/fuel-monitor/>)

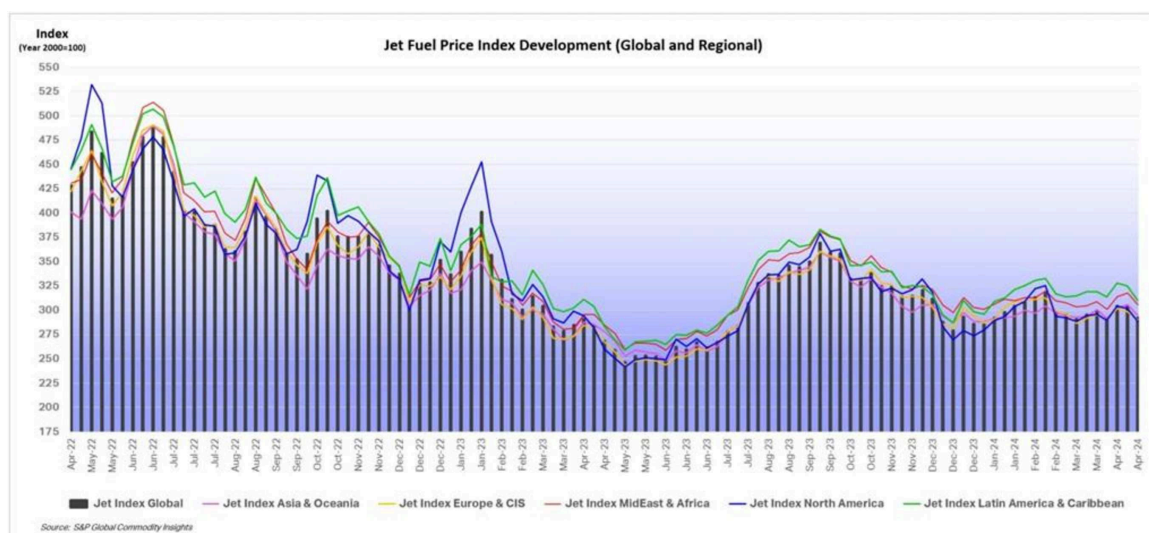


Źródło: Zaktualizowany plan restrukturyzacji TAROM.

- (242) Ostatnie zmiany mieszczą się w granicach prognoz TAROM, co widać w zaktualizowanej wersji (na dzień 24 kwietnia 2024 r.) rozwoju wskaźnika cen paliwa do silników odrzutowych, jak przedstawiono na wykresie 5.

Wykres 5

Wykres ze strony internetowej IATA „Jet Fuel Price Monitor” według stanu na kwiecień 2024 r. (<https://www.iata.org/en/publications/economics/fuel-monitor/>)



- (243) Na tej podstawie Komisja uważa, że przyjęte przez TAROM założenia dotyczące cen paliwa są bardziej pesymistyczne pod względem przyszłego rozwoju sytuacji niż obecne faktyczne zmiany na rynku, w związku z czym można je uznać za zachowawcze.
- (244) W celu potwierdzenia tej oceny Komisja zwróciła się do władz rumuńskich o przeprowadzenie analizy wrażliwości cen paliwa oraz o sprawdzenie, w jaki sposób hipotetyczne wahania cen paliwa wpłynęłyby na prognozy finansowe i rentowność TAROM.

- (245) Jak wyjaśniono powyżej, średnią cenę paliwa w 2023 r. oszacowano na [...] USD/tonę, a cena faktyczna na koniec 2023 r. wynosiła [...] USD/tonę, a zatem była już niższa niż te szacunki. Potwierdza to, że skorygowane prognozy zawarte w zaktualizowanym planie restrukturyzacji były zachowawcze.
- (246) Komisja zauważa, że obliczenia wrażliwości TAROM pokazują, iż przy założeniu niezmienności innych czynników model finansowy mógłby wytrzymać wzrost ceny paliwa do [...] % w odniesieniu do rozsądnych i ostrożnych założeń już uwzględnionych w prognozach.
- (247) W świetle powyższego Komisja, uznając niepewność co do ewentualnych przyszłych zmian cen ropy naftowej, uważa, że wartości prognozowane na pozostałą część okresu restrukturyzacji są zachowawcze, rozsądne i w związku z tym wiarygodne.

Ocena przywrócenia rentowności beneficjenta

- (248) Po ustaleniu wiarygodności założeń leżących u podstaw prognoz finansowych Komisja oceni teraz, czy na podstawie tych prognoz beneficjent jest w stanie powrócić do rentowności do zakończenia okresu restrukturyzacji. Dokładniej rzecz ujmując, Komisja sprawdzi, czy można się spodziewać, że beneficjent uzyska wystarczającą stopę zwrotu z działalności i będzie w stanie samodzielnie konkurować do końca 2026 r.
- (249) Komisja zauważa, że zgodnie ze scenariuszem podstawowym dzięki generowaniu przychodów porównywalnych z sytuacją sprzed pandemii COVID-19 (tj. w 2019 r.) oraz wkładom w ramach określonych środków restrukturyzacyjnych TAROM będzie w stanie wykazać dodatni wynik EBITDA w 2023 r. po raz pierwszy od 2019 r. (motyw 107). Prognozuje się z kolei, że dochód z działalności operacyjnej (EBIT) i dochód netto TAROM staną się dodatnie w 2024 r. dzięki oczekiwanej zmianie ruchu lotniczego, poprawie współczynnika obciążenia, poziomu kosztów i przychodów TAROM w oparciu o dalsze wdrażanie środków restrukturyzacyjnych, w szczególności w odniesieniu do inicjatyw w zakresie rekonfiguracji floty i oszczędności kosztowych (motywy 109 i 110). Ponieważ Komisja uważa poszczególne założenia dotyczące przychodów (zarówno pod względem liczb, jak i cen) oraz samych kosztów za realistyczne i wiarygodne (zob. motywy 227–247), wyniki i konsekwencje wdrożenia tych prognoz w zaktualizowanym planie restrukturyzacji TAROM potwierdzają argument, że plan restrukturyzacji zapewni długoterminową rentowność beneficjenta zgodnie z wymogami określonymi w wytycznych R&R opracowanych przez Komisję.
- (250) Wniosek ten odnosi się nie tylko do wskaźników wymienionych powyżej (EBITDA, EBIT i dochód netto), ale również do pozycji kapitałowej TAROM, która w obu scenariuszach ma stać się dodatnia przed końcem okresu restrukturyzacji (w scenariuszu podstawowym zakłada się [...] mln EUR do 2026 r. i [...] mln EUR przy uwzględnieniu dzierżawy, a nie sprzedaży przydziałów czasu na start lub lądowanie [...]), choć tylko w niewielkim stopniu ([...] mln EUR) w przypadku scenariusza pesymistycznego uwzględniającego dzierżawę, a nie sprzedaż przydziałów czasu na start lub lądowanie [...].
- (251) Między innymi ⁽⁹⁷⁾, w konsekwencji wskazanego powyżej poziomu dochodu netto, oczekuje się również, że stopa zwrotu z zaangażowanego kapitału, która uwzględnia zwrot wygenerowany przez przedsiębiorstwo z aktywów finansowanych zarówno długiem, jak i kapitałem własnym, stanie się dodatnia przed końcem okresu restrukturyzacji (w 2026 r.), osiągając [...] % w przypadku scenariusza podstawowego (i nieznacznie powyżej [...] % w przypadku scenariusza pesymistycznego) (motywy 112 i 113). Takie poziomy stopy zwrotu z zaangażowanego kapitału wypadają korzystnie w porównaniu z poziomami grupy porównawczej TAROM (motyw 112) i są potwierdzone powyższą oceną Komisji dotyczącą prognoz finansowych przedstawionych przez władze rumuńskie (zob. motywy 227 do 247). Prognozy te opierają się na szeregu środków restrukturyzacyjnych mających pozytywny wpływ na podstawę przychodów i kosztów TAROM oraz wskazują na spodziewany strukturalny wzrost rentowności TAROM.

⁽⁹⁷⁾ Spadek poziomu zaangażowanego kapitału wynikający z faktu, że TAROM nie będzie już posiadać znaczącej własności floty (w następstwie wprowadzenia środków restrukturyzacyjnych mających wpływ na skład floty, w szczególności sprzedaży własnego statku powietrznego i zastąpienia go leasingowanym statkiem od 2025 r.) również pozytywnie wpływa na poziom stopy zwrotu z zaangażowanego kapitału.

(252) W związku z tym Komisja uznaje, że przewidywana stopa zwrotu z zaangażowanego kapitału przed końcem okresu restrukturyzacji zarówno w scenariuszu podstawowym, jak i w scenariuszu pesymistycznym spełnia wymóg, zgodnie z którym zwroty generowane przez zaktualizowany plan restrukturyzacji zapewniłyby długoterminową rentowność beneficjenta. Wniosek ten znajduje potwierdzenie w fakcie, że stopa zwrotu z zaangażowanego kapitału TAROM w 2026 r. [...] % ma być wyższa niż WACC [...] % zgodnie z obliczeniami na koniec czerwca 2023 r.) oraz że w wyniku wdrożenia planu restrukturyzacji TAROM ma wygenerować wartość dla swoich udziałowców i innych dostawców kapitału. Komisja oceniła szacunki parametrów WACC (opisanych w przypisie 53) i stwierdziła w szczególności, co następuje:

- a) stosowana przez Rumunię stopa wolna od ryzyka w wysokości 2,4 % odpowiada średniemu dziennemu dochodowi z 10-letnich niemieckich obligacji skarbowych w latach 2023–2024, a także średniej z ostatnich 6 i 12 miesięcy, zgodnie z danymi niemieckiego banku centralnego ⁽⁹⁸⁾;
- b) według powszechnie stosowanego i uznanego źródła średnia premia z tytułu ryzyka kraju w Rumunii według stanu na styczeń 2024 r. wynosi 2,8 % ⁽⁹⁹⁾. Premia z tytułu ryzyka kraju w wysokości 3,6 % stosowana przez Rumunię jest zatem ostrożna;
- c) w odniesieniu do założenia przez Rumunię wartości beta aktywów 0,56 Komisja zastosowała ostrożną wrażliwość. Wykluczając niektóre podmioty z próby zidentyfikowanej przez Rumunię ⁽¹⁰⁰⁾, Komisja ustaliła wartość beta aktywów równą 1, którą Komisja wykorzystwała w swojej analizie porównawczej;
- d) z informacji ze zbioru danych porównawczych wynika, że premia z tytułu ryzyka związanego z rynkiem akcji według stanu na styczeń 2024 r. wynosiła 4,6 % ⁽¹⁰¹⁾. Stosowana przez Rumunię premia z tytułu ryzyka związanego z rynkiem akcji wynosząca 6,5 % jest zatem ostrożna;
- e) jeżeli chodzi o spread kredytowy, Komisja ostrożnie oszacowała prawdopodobny rating kredytowy TAROM na 2026 r. na podstawie jego oczekiwanych wyników w 2026 r. i ustaliła bardziej zachowawczy spread kredytowy na poziomie 2,35 % ⁽¹⁰²⁾;
- f) stosowana przez Rumunię stawka podatkowa w wysokości 16 % odpowiada rumuńskiej stawce podatku dochodowego od osób prawnych.

(253) W tabeli 18 przedstawiono porównanie wyników analiz Rumunii i Komisji. Jak można zauważyć, opisane powyżej założenia Komisji doprowadziły do ustalenia w odniesieniu do TAROM przedziału WACC od [...] % do [...] %, przy średniej wynoszącej [...] %. Jest to zgodne z WACC w wysokości [...] % podanym przez Rumunię. Ponadto zarówno WACC oszacowany przez Rumunię, jak i nawet górna granica przedziału określonego przez Komisję są niższe od stopy zwrotu z zaangażowanego kapitału wynoszącej [...] %, którą TAROM ma osiągnąć w 2026 r. (zob. motyw 112). Komisja uważa zatem, że WACC na poziomie [...] % jest rozsądny.

⁽⁹⁸⁾ Dane te są dostępne na stronie internetowej Bundesbank (Dzienne dochody z bieżących federalnych papierów wartościowych | Deutsche Bundesbank).

⁽⁹⁹⁾ Zob. zestaw danych prof. Damodarana zaktualizowany w styczniu 2024 r. (ctryprem.xlsx (live.com)).

⁽¹⁰⁰⁾ Przedsiębiorstwami tymi są: Public Joint Stock Company Aeroflot – Russian Airlines; Sas Ab (Publ); Jet2 Plc and Türk Hava Yollari Anonim Ortakligi. Komisja zauważa, że wyłączenie trzech z tych przedsiębiorstw (Public Joint Stock Company Aeroflot – Russian Airlines; Sas Ab (Publ); i Türk Hava Yollari Anonim Ortakligi) prowadzi do korekty w górę wartości beta aktywów, a zatem jest bardzo zachowawcze. Komisja zauważa, że nawet w przypadku pozostawienia Jet2 Plc w próbie, wyniki WACC zmieniają się tylko nieznacznie, o 0,1 % we wszystkich trzech scenariuszach Komisji dotyczących WACC.

⁽¹⁰¹⁾ Zob. zestaw danych prof. Damodarana zaktualizowany w styczniu 2024 r. (ctryprem.xlsx (live.com)).

⁽¹⁰²⁾ Zgodnie z metodyką Standard and Poor (zob. S&P Global, RatingsDirect, Corporate Methodology, 19 listopada 2013 r.) Komisja przyjrzała się dwóm podstawowym wskaźnikom finansowym (wskaźnikowi zadłużenia do EBITDA i wskaźnikowi środków z działalności operacyjnej do zadłużenia, ze zaktualizowanego planu restrukturyzacji TAROM), które są wykorzystywane do określenia ratingu kredytowego przedsiębiorstwa. Wskaźniki te wskazują na prawdopodobny rating S&P na poziomie BBB lub równoważny rating Moody's na poziomie Baa2, co odpowiada spreadowi kredytowemu na poziomie 2,35 % (zob. dane prof. Damodarana, zaktualizowane w styczniu 2024 r., ctryprem.xlsx (live.com)).

Tabela 18

Ocena WCC

Średni ważony koszt kapitału (WACC)	Rumunia	Komisja		
		pesymistyczny	Średni ⁽¹⁾	optymistyczny
Stopa wolna od ryzyka	2,4 %	2,4 %	2,4 %	2,4 %
Premia z tytułu ryzyka kraju	3,6 %	2,8 %	3,2 %	3,6 %
Beta aktywa	0,56	1,01	1,01	1,01
Docelowy wskaźnik zadłużenia	49 %	49 %	49 %	49 %
Premia z tytułu ryzyka związanego z rynkiem akcji	6,5 %	4,5 %	5,5 %	6,5 %
Koszt kapitału własnego	13,3 %	11,4 %	13,1 %	14,9 %
Stawka	16,0 %	16,0 %	16,0 %	16,0 %
Spread kredytowy	1,0 %	2,4 %	2,4 %	2,4 %
Koszt zadłużenia	6,0 %	6,4 %	6,7 %	7,1 %
WACC (po opodatkowaniu)	9,7 %	8,9 %	10,0 %	11,1 %

⁽¹⁾ Wartość każdego parametru zastosowanego w „średnim” scenariuszu dotyczącym WACC oblicza się jako średnią arytmetyczną wartości tego parametru w scenariuszach „pesymistycznym” i „optymistycznym”.

Źródło: Zaktualizowany plan restrukturyzacji TAROM i analiza Komisji.

- (254) Ponadto Komisja uważa, że powszechną – a zatem rozsądną – praktyką jest stosowanie WACC obliczonego w obecnej formie, aby określić, jakiego zwrotu z inwestycji, której dokonuje się obecnie, ale w oparciu o przyszłe wolne przepływy pieniężne, powinni oczekiwać inwestorzy, a zatem porównywanie go z oczekiwanymi przyszłymi zwrotami mierzonymi między innymi prognozowaną stopą zwrotu z zaangażowanego kapitału ⁽¹⁰³⁾.
- (255) W ramach swojej oceny Komisja rozważyła również zdolność TAROM do obsługi krótko- i długoterminowych zobowiązań finansowych poprzez przegląd wskaźników, takich jak wskaźnik długu netto do EBITDA oraz wskaźnik EBITDA do odsetek.
- (256) Oba wskaźniki osiągną zadowalający poziom przed końcem okresu restrukturyzacji. Oczekuje się, że wskaźnik długu netto do EBITDA spadnie poniżej [...] do końca 2026 r., co jest uważane za poziom inwestycyjny ⁽¹⁰⁴⁾ i przyczynia się do potwierdzenia powrotu beneficjenta do rentowności na koniec okresu restrukturyzacji. To wzrost prognozowanego EBITDA TAROM w okresie restrukturyzacji (motywy 107 i 108) w wyniku zaplanowanych przez TAROM środków zwiększenia przychodów i oszczędności kosztów, szczegółowo opisanych powyżej, ma przyczynić się do poziomu tego wskaźnika w tym czasie.

⁽¹⁰³⁾ Chociaż możliwe jest dokonanie rozsądnych szacunków i prognoz opartych na pewnych założeniach i analizach, dokładne przewidzenie przyszłego WACC przedsiębiorstwa stanowi wyzwanie ze względu na poszczególne czynniki i niepewność nieodłącznie związaną z rynkami finansowymi (na WACC rzeczywiście wpływają różne czynniki, takie jak stopy procentowe, rynkowe premie z tytułu ryzyka i struktura kapitałowa przedsiębiorstwa, a czynniki te mogą z czasem zmieniać się ze względu na warunki ekonomiczne, zmiany nastrojów rynkowych lub zmiany w strukturze finansowej przedsiębiorstwa). Wykorzystanie obecnego WACC jako poziomu odniesienia można zatem uznać za rozsądny i akceptowalny wskaźnik zastępczy, jeśli nie można przewidzieć, jaki mógłby/powinien być w przyszłości.

⁽¹⁰⁴⁾ Zob. S&P Global, RatingsDirect, Corporate Methodology, 19 listopada 2013 r., tabela 18.

- (257) Podobnie oczekuje się, że wskaźnik pokrycia odsetek (EBITDA do odsetek) będzie rozwijał się korzystnie w okresie restrukturyzacji dzięki poprawie wyników operacyjnych i finansowych TAROM i powinien osiągnąć zadowalający poziom [...] do końca 2026 r.⁽¹⁰⁵⁾ (motywy 115 i 116), nawet jeżeli poziom ten będzie niższy niż poziom osiągnięty przez konkurentów TAROM przed pandemią COVID-19.
- (258) Obie wartości potwierdzają zdolność TAROM do obsługi swoich zobowiązań krótko- i długoterminowych, co świadczy o tym, że beneficjent będzie w stanie prowadzić działalność w perspektywie długoterminowej bez dodatkowej pomocy.
- (259) Zgodnie z pkt 50 wytycznych R&R władze rumuńskie opracowały scenariusz pesymistyczny (zob. motywy 103–105), aby zbadać wpływ wyników finansowych uzyskiwanych przez TAROM. Ten scenariusz pesymistyczny opiera się na bardziej niekorzystnych założeniach niż te opisane powyżej.
- (260) Jak wyjaśniono w motywach 252–259, przeprowadzona przez Komisję ocena scenariusza pesymistycznego potwierdza, że nawet przy bardziej pesymistycznych założeniach TAROM nadal będzie w stanie pokryć wszystkie swoje koszty, w tym amortyzację i obsługę swoich zobowiązań dłużnych, oraz utrzymać się na rynku bez potrzeby dodatkowej pomocy na restrukturyzację na koniec okresu restrukturyzacji, podobnie jak w przypadku scenariusza podstawowego.
- (261) Ponadto, biorąc pod uwagę znaczenie zmian cen paliwa i liczby pasażerów dla rentowności TAROM przed końcem okresu restrukturyzacji, Komisja zwróciła się do władz rumuńskich z wnioskiem o przeprowadzenie szczegółowych, dodatkowych analiz wrażliwości tych parametrów. Wniosek ten miał na celu sprawdzenie, w jakim stopniu zaktualizowany plan restrukturyzacji mógłby uwzględniać zmiany tych parametrów.
- (262) Podstawą takich analiz wrażliwości są zarówno scenariusz podstawowy, w tym sprzedaż przydziałów czasu na start lub lądowanie [...] (w którym nie stosuje się żadnych zmian w cenie paliwa lub liczbie pasażerów i który jest określany jako scenariusz „0” lub „B” (od ang. *baseline*), tj. kombinacja F0/P0 na wykresie podsumowującym 5), jak i powiązany scenariusz pesymistyczny (który łączy już wzrost ceny paliwa o [...] % ze spadkiem liczby pasażerów o 2 % w porównaniu ze scenariuszem podstawowym i który jest określany jako scenariusz „1” lub „Sb” (od ang. *setback*), tj. kombinacja F1/P1).
- (263) W oparciu o te założenia scenariusz „2” (F2/P2) obejmuje zarówno wzrost ceny paliwa o [...] %, jak i spadek liczby pasażerów o 4,6 % w porównaniu ze scenariuszem podstawowym (lub F0/P0 lub „B”), natomiast scenariusz „3” (F3/P3) obejmuje zarówno wzrost ceny paliwa o [...] %, jak i spadek liczby pasażerów o 6,5 % w porównaniu ze scenariuszem podstawowym.
- (264) Jak wynika z wykresu 6 poniżej, o ile zarówno scenariusz podstawowy, jak i scenariusz pesymistyczny generują dodatnie pozycje kapitałowe (a także dochód netto)⁽¹⁰⁶⁾ na koniec okresu restrukturyzacji, w każdym przypadku, gdy połączenie założeń obejmuje zmiany ceny paliwa (wzrost o [...] %) albo liczby pasażerów (spadek o 6,5 %) ze scenariusza „3”, kapitał własny TAROM będzie zawsze ujemny (i w większości przypadków dochód netto) na koniec okresu restrukturyzacji. Ponadto oczekuje się, że każde połączenie następujących założeń doprowadzi do ujemnego kapitału własnego:
- 1) wzrost ceny paliwa o [...] % (F2) przy spadku liczby pasażerów o 2 % (P1);
 - 2) wzrost ceny paliwa o [...] % (F2) przy spadku liczby pasażerów o 4,6 % (P2).

⁽¹⁰⁵⁾ Wartości między 5 a 9 uznaje się za zadowalające. Zob. S&P Global, RatingsDirect, Corporate Methodology, 19 listopada 2013 r., tabela 18.

⁽¹⁰⁶⁾ Wyjaśnienia dotyczące odpowiednich poziomów prognozowanego dochodu netto w tych okolicznościach znajdują się w przypisie 107.

Wykres 6

Wynik analiz wrażliwości poziomu kapitału własnego i dochodu netto TAROM ⁽¹⁰⁷⁾ (2026 r.) w przypadku sprzedaży przydziału czasu na start lub lądowanie [...]

	F0	F1	F2	F3
P0	B			
P1		Sb		
P2				
P3				

Legenda:

B Scenariusz podstawowy lub scenariusz 0 (=F0/P0)

F1/P1 Scenariusz pesymistyczny lub scenariusz 1 (=Sb)

F0/P0 Podstawowy (brak zmian w zestawieniu ze scenariuszem podstawowym) (= B)

F1-F2-F3 Scenariusze 1, 2 i 3 dla wrażliwości w odniesieniu do paliwa

P1-P2-P3 Scenariusze 1, 2 i 3 dla wrażliwości w odniesieniu do liczby pasażerów

- (265) W celu zapewnienia pełnego obrazu należy jednak wskazać, że w przypadku scenariusza pesymistycznego uwzględniającego dzierżawę, a nie sprzedaż przydziałów czasu na start lub lądowanie [...], żadne inne kombinacje poza scenariuszem Sb (F1/P1) nie doprowadzą do uzyskania dodatniego kapitału własnego/dochodu netto na koniec okresu restrukturyzacji. Oznacza to, że w przypadku gdyby przydziały czasu na start lub lądowanie [...] nie zostały sprzedane, lecz wydierżawione, każda możliwa kombinacja gorsza niż w przypadku pesymistycznym (przy założeniu sprzedaży przydziału czasu na start lub lądowanie [...], tj. „Sb” na wykresie 6) skutkowałaby ujemnym kapitałem własnym/dochodem netto ⁽¹⁰⁸⁾ na koniec okresu restrukturyzacji w zakresie, w jakim dochód uzyskany ze zbycia przydziałów czasu na start lub lądowanie nie byłby dostępny w celu zrekompensowania niższych przychodów (od pasażerów) i wyższych kosztów (paliwa) wynikających ze scenariusza 2 lub 3.
- (266) W związku z powyższym jedynie kombinacje F0/P0 (tj. scenariusz podstawowy wykluczający sprzedaż przydziału czasu na start lub lądowanie [...]), F0/P1, F1/P0 i F1/P1 (tj. scenariusz pesymistyczny wykluczający sprzedaż przydziału czasu na start lub lądowanie [...]) wygenerowałyby dodatni kapitał własny/dochód netto ⁽¹⁰⁹⁾ przed końcem okresu restrukturyzacji (innymi słowy, zostałyby oznaczone jako „zielone” na wykresie 6).
- (267) Na podstawie przeprowadzonej przez Komisję analizy walidacyjnej założeń dotyczących cen paliwa i liczby pasażerów na początku przeglądu zaktualizowanego planu restrukturyzacji TAROM oraz wynikających z nich modeli finansowych zawartych w scenariuszu podstawowym i pesymistycznym (zob. motywy 227–246) Komisja stwierdziła, że kombinacje, które doprowadziłyby do ujemnego kapitału własnego/dochodu netto ⁽¹¹⁰⁾ (w tym te uwzględnione w motywach 265 i 266), opierają się na ekstremalnych założeniach, które – biorąc pod uwagę już agresywne punkty wyjścia scenariusza podstawowego i pesymistycznego w tych aspektach – są bardzo mało prawdopodobne, chyba że wystąpią jakieś wyjątkowe wydarzenia makroekonomiczne lub geopolityczne.

⁽¹⁰⁷⁾ W celu zapewnienia dokładności należy wyjaśnić, że prognozowany dochód netto nie jest ujemny, ale jest nieznacznie wyższy od zera w następujących 3 kombinacjach: F3/P0 (prognozowany dochód netto w wysokości [...] EUR), F2/P1 (prognozowany dochód netto w wysokości [...] EUR) i F0/P3 (prognozowany dochód netto w wysokości [...] EUR). W przypadku wszystkich pozostałych kombinacji generowany jest ujemny dochód netto. Na potrzeby swojej analizy oraz uproszczenia i przejrzystości w kontekście niniejszej decyzji, ze względu na bardzo ograniczoną dodatnią kwotę dochodu netto, Komisja uważa, że takie poziomy dochodu netto można uznać za niedodatnie (tj. równe zero lub mniej) i w związku z tym łączyć je z poziomami dochodu netto w pozostałych kombinacjach (nawet jeśli prawdopodobnie nie byłoby to konieczne, ponieważ dodatni dochód netto w tych kombinacjach dodatkowo potwierdza wnioski Komisji dotyczące tych aspektów jej oceny).

⁽¹⁰⁸⁾ Wyjaśnienia dotyczące odpowiednich poziomów prognozowanego dochodu netto w tych okolicznościach znajdują się w przypisie 107.

⁽¹⁰⁹⁾ Wyjaśnienia dotyczące odpowiednich poziomów prognozowanego dochodu netto w tych okolicznościach znajdują się w przypisie 107.

⁽¹¹⁰⁾ Wyjaśnienia dotyczące odpowiednich poziomów prognozowanego dochodu netto w tych okolicznościach znajdują się w przypisie 107.

W związku z tym można je odrzucić jako nierealistyczne w kontekście testów warunków skrajnych dla prognoz finansowych TAROM. Jest tak tym bardziej, że kombinacja, która jest w rzeczywistości gorsza niż scenariusz pesymistyczny (tj. F1/P2, która obejmuje wzrost ceny paliwa o [...] % przy spadku liczby pasażerów o 4,6 %), sama w sobie nadal skutkowałaby dodatnim kapitałem własnym/dochodem netto przed końcem okresu restrukturyzacji (przy założeniu sprzedaży, a nie dzierżawy przydziałów czasu na start lub lądowanie [...]).

- (268) Biorąc pod uwagę powyższe informacje, wątpliwości Komisji wyrażone w decyzji o wszczęciu postępowania zostały wyjaśnione. W związku z powyższym Komisja stwierdza, że zaproponowany zaktualizowany plan restrukturyzacji jest wykonalny, spójny i szeroko zakrojony i że może przywrócić długoterminową rentowność TAROM w rozsądnym terminie, biorąc pod uwagę specyfikę działalności prowadzonej przez to przedsiębiorstwo oraz czas potrzebny na wdrożenie planu i czerpanie korzyści z zaplanowanych inwestycji. W tym względzie, biorąc pod uwagę okres realizacji planu restrukturyzacji i jego treść, a także specyfikę rynku, na którym TAROM prowadzi działalność, aby pomoc można było uznać za zgodną z rynkiem wewnętrznym, władze rumuńskie powinny zadbać o skuteczne wdrażanie przez TAROM środków przewidzianych w planie restrukturyzacji. Władze rumuńskie lub TAROM powinny podejmować wszelkie działania niezbędne do skorygowania wszelkich odstępstw od kierunku działań finansowych i prognoz leżących u podstaw planu restrukturyzacji.

7.3.3. Wpływ na konkurencję i warunki wymiany handlowej między państwami członkowskimi

- (269) Aby ocenić, czy pomoc nie wpływa nadmiernie na konkurencję i warunki wymiany handlowej, należy określić pozytywne skutki pomocy dla rozwoju działalności gospodarczej oraz inne pozytywne skutki pomocy, wskazać negatywne skutki dla konkurencji i wymiany handlowej oraz zbadać, czy czynniki łagodzące w wystarczającym stopniu niwelują negatywne skutki, zapewniając jednocześnie konieczność, adekwatność, proporcjonalność i przejrzystość pomocy. Ponadto należy ocenić, czy pozytywne skutki pomocy przeważają nad pozostałymi negatywnymi skutkami pomocy, biorąc pod uwagę czynniki łagodzące, oraz czy w ujęciu ogólnym wpływ pomocy na rynek wewnętrzny pozostaje pozytywny.

7.3.3.1. Konieczność i efekt zachęty pomocy

- (270) Zgodnie z pkt 53 wytycznych R&R, aby wykazać potrzebę interwencji państwa, państwa członkowskie, które zamierzają przyznać pomoc na restrukturyzację, muszą przedstawić porównanie z wiarygodnym scenariuszem alternatywnym nieobejmującym pomocy państwa, wykazując, dlaczego w przypadku braku pomocy cel dotyczący uniknięcia trudności społecznych lub niedoskonałości rynku nie zostałby osiągnięty lub zostałby osiągnięty w mniejszym stopniu. Ponadto, aby dowieść, że pomoc na restrukturyzację wywołuje efekt zachęty, państwa członkowskie muszą wykazać, że bez udziału pomocy beneficjent zostałby zrestrukturyzowany, sprzedany lub zlikwidowany w sposób uniemożliwiający osiągnięcie celu, jakim jest uniknięcie niedoskonałości rynku lub trudności społecznych (pkt 59 wytycznych R&R).
- (271) Celem pomocy na restrukturyzację jest niedopuszczenie do upadłości TAROM, a tym samym uniknięcie sytuacji, w której doszłoby do wystąpienia niedoskonałości rynku, jak również uniknięcie trudności społecznych, które zahamowałyby rozwój usług transportu lotniczego w Rumunii. Cel ten zostaje osiągnięty przez wdrożenie zaktualizowanego planu restrukturyzacji, częściowo finansowanego z pomocy na restrukturyzację i pozwalającego uniknąć TAROM grożącej niewypłacalności, utracie koncesji i zakończenia prowadzenia działalności, do których z całą pewnością doszłoby w przypadku nieudzielenia pomocy.
- (272) Z zaktualizowanego planu restrukturyzacji wynika, że w celu rozwiązania problemów finansowych beneficjenta należy zająć się zarówno kwestią płynności, jak i wypłacalności. Bez pomocy w perspektywie krótkoterminowej przedsiębiorstwo TAROM nie byłoby w stanie wywiązać się ze swoich zobowiązań finansowych ani uzyskać dostępu do finansowania rynkowego (zob. motywy 15 i 17 oraz sekcja 6.1). Ponadto przedsiębiorstwo TAROM nie mogło wdrożyć środków restrukturyzacyjnych z powodu braku środków finansowych, co nie tylko pogłębiłoby problemy będące przyczyną trudności, lecz także doprowadziłoby do uziemienia statków powietrznych (zob. motywy 54 i 55). W perspektywie długoterminowej, biorąc pod uwagę znaczne skumulowane straty (zob. motywy 13 i 15), które w przypadku braku pomocy nadal by rosły i ostatecznie doprowadziłyby do niewypłacalności TAROM, TAROM nie jest w stanie wywiązać się ze swoich zobowiązań finansowych. Należy przypomnieć, że TAROM spełnia już, przynajmniej od lutego 2020 r., kryteria uznania za przedsiębiorstwo znajdujące się w trudnej sytuacji (zob. motyw 11) i że od tego czasu sytuacja ta utrzymuje się (zob. motyw 13). W przypadku braku pomocy

na restrukturyzację opuszczenie rynku byłoby najprawdopodobniej nieuniknione, biorąc pod uwagę istniejące zadłużenie TAROM, fakt, że wszystkie jego aktywa o określonej wartości zastawiono jako zabezpieczenie istniejącego finansowania lub długu, wynikający z tego brak dostępności finansowania na rynku prywatnym, rzeczywiste ryzyko utraty koncesji TAROM i uziemienia floty (motyw 17 i sekcja 6.1). Pomoc na restrukturyzację jest zatem niezbędna do pomyślnego ukończenia zaktualizowanego planu restrukturyzacji, którego wdrożenie z kolei ma na celu wyeliminowanie słabych punktów TAROM, zapewnienie jego rentowności w perspektywie długoterminowej, a tym samym ułatwienie rozwoju usług transportu lotniczego w Rumunii. Bez pomocy na restrukturyzację przedsiębiorstwo TAROM opuściłoby rynek, pozbawiając rumuńskich obywateli, przedsiębiorstwa i regiony kluczowego instrumentu konektywności regionalnej niezbędnego dla transportu oraz regionalnego rozwoju gospodarczego i społecznego. Wymóg konieczności pomocy określony w pkt 38 lit. b) i pkt 53 wytycznych R&R jest zatem spełniony.

- (273) Na podstawie powyższego Komisja stwierdza również, że pomoc wywołuje efekt zachęty, ponieważ bez pomocy na restrukturyzację przedsiębiorstwo TAROM prawie na pewno opuściłoby rynek, co groziłoby zaprzestaniem świadczenia ważnej usługi. W związku z tym spełniony jest wymóg określony w pkt 38 lit. d) i pkt 59 wytycznych R&R, zgodnie z którym pomoc musi mieć efekt zachęty.

7.3.3.2. Adekwatność pomocy

- (274) Zgodnie z pkt 38 lit. c) i pkt 54 wytycznych R&R pomoc na restrukturyzację nie zostanie uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym, jeżeli możliwe jest osiągnięcie tego samego celu przy zastosowaniu środków w mniejszym stopniu zakłócających konkurencję. Ponadto pomoc na restrukturyzację musi zostać odpowiednio wynagrodzona. Pkt 58 wytycznych R&R stanowi, że wybrane instrumenty pomocy państwa muszą być adekwatne do problemu związanego z wypłacalnością lub płynnością, który mają rozwiązać.
- (275) TAROM boryka się z problemami związanymi z wypłacalnością i płynnością, które pomoc na restrukturyzację musi rozwiązać. Połączone instrumenty w postaci zastrzyku kapitałowego i umorzenia długu (motyw 18), które są przekazywane jako pomoc na restrukturyzację, mają rozwiązać problem zarówno znacznego spadku kapitału własnego TAROM, który jest ujemny, jak i braku środków na obsługę istniejącego zadłużenia i zaspokojenie potrzeb w zakresie przepływów pieniężnych na potrzeby regularnej działalności.
- (276) W tym względzie Komisja uważa, że pomoc na restrukturyzację w wysokości 95,3 mln EUR jest adekwatna pod względem formy z dwóch głównych powodów. Po pierwsze, biorąc pod uwagę, że TAROM jest przedsiębiorstwem znajdującym się w trudnej sytuacji, którego znaczne straty w przeszłości sprawiły, że jego kapitał własny jest ujemny co najmniej od 2020 r. (motyw 13), beneficjent – w przypadku braku pomocy na restrukturyzację zwiększającej jego wypłacalność – nie byłby w stanie zbudować wystarczającego kapitału własnego, aby zrekompensować straty poniesione w przeszłości i przyciągnąć znaczne długoterminowe finansowanie na rynkach kapitałowych. Pomoc na restrukturyzację zapewnia TAROM niezbędne finansowanie kapitałowe umożliwiające poprawę wypłacalności i pozycji bilansowej tego przedsiębiorstwa. Po drugie, prognozy dotyczące płynności wskazują, że bez pomocy na restrukturyzację środki pieniężne wygenerowane z działalności TAROM w 2024 r. byłyby ujemne, jeśli spłacono by niektóre długi (takie jak pomoc na ratowanie) (zob. motywy 54–56). Znaczny deficyt środków pieniężnych prognozowany na koniec 2024 r. nie zostałby pokryty, a przedsiębiorstwo TAROM nie dysponowałoby wystarczającymi środkami, aby zapewnić dostawę czterech statków powietrznych Boeing 737-8 MAX lub zapłacić raty leasingowe za istniejące statki powietrzne. Komisja nie wyraziła obaw dotyczących tego aspektu w decyzji o wszczęciu postępowania.
- (277) Z tych powodów Komisja stwierdza, że forma pomocy na restrukturyzację jest najwłaściwszym sposobem rozwiązania problemów TAROM oraz że wybrane instrumenty umożliwiają zaradzenie problemom beneficjenta związanym zarówno z płynnością, jak i wypłacalnością.
- (278) Jeżeli chodzi o wynagrodzenie dla państwa, w wyniku znacznego zmniejszenia kwoty pomocy na restrukturyzację w porównaniu z pierwotnym planem restrukturyzacji oraz likwidacji dotacji bezpośredniej planowanej w ramach pierwotnego planu restrukturyzacji, wątpliwości Komisji wyrażone w tym względzie w decyzji o wszczęciu postępowania zostały wyjaśnione. Ponadto w ramach zaktualizowanego planu restrukturyzacji państwo otrzyma wynagrodzenie w postaci oczekiwanych dodatnich zysków netto zwiększających wartość udziału państwa w przedsiębiorstwie TAROM. W szczególności w wyniku podwyższenia kapitału podstawowego udział państwa w przedsiębiorstwie TAROM wzrośnie z obecnego poziomu 97,22 % do około 98,5 %, co pozwoli państwu na czerpanie niemal wszystkich korzyści z udanej restrukturyzacji TAROM. Takie wynagrodzenie dla państwa można uznać za adekwatne, a zatem planowana pomoc na restrukturyzację jest odpowiednio wynagradzana.

(279) W tych okolicznościach Komisja uważa, że pomoc na restrukturyzację jest adekwatna.

7.3.3.3. Proporcjonalność

(280) Zgodnie z pkt 38 lit. e) wytycznych R&R pomoc na restrukturyzację nie może przekraczać minimalnej kwoty niezbędnej do osiągnięcia celu pomocy na restrukturyzację. Kwota i intensywność pomocy na restrukturyzację muszą być ograniczone do ścisłego minimum niezbędnego, by umożliwić podjęcie restrukturyzacji w świetle istniejących zasobów finansowych beneficjenta, jego udziałowców lub grupy kapitałowej, do której on należy. W szczególności należy zapewnić dostateczny poziom wkładu własnego w koszty restrukturyzacji, a w przypadku gdy wsparcie państwa udzielane jest w formie wzmacniającej pozycję kapitałową beneficjenta, należy wdrożyć środki zapewniające podział obciążenia. W ocenie tych wymogów uwzględnia się każdą uprzednio przyznaną pomoc na ratowanie (pkt 61 wytycznych R&R).

(281) Wkład własny beneficjenta do planu restrukturyzacji musi być rzeczywisty i faktyczny oraz powinien być zazwyczaj porównywalny z przyznaną pomocą pod względem wpływu na wypłacalność lub poziom płynności beneficjenta. Zgodnie z pkt 63 wytycznych R&R Komisja musi ocenić, czy poszczególne źródła wkładu własnego są rzeczywiste i wolne od pomocy. Zgodnie z pkt 64 wytycznych R&R Komisja zazwyczaj uznaje wkład własny za odpowiedni, jeżeli jego kwota wynosi co najmniej 50 % kosztów restrukturyzacji.

(282) Komisja musi sprawdzić, czy poszczególne źródła finansowania zaktualizowanego planu restrukturyzacji są faktyczne, tj. wystarczająco pewne, aby urzeczywistnić się w okresie restrukturyzacji, przy wykluczeniu oczekiwanych przyszłych zysków.

(283) Źródła wkładu własnego wniesionego przez TAROM pochodzą z leasingu finansowego (motyw 76) oraz ze sprzedaży statków powietrznych (motyw 78). Jeżeli chodzi o sprzedaż statków powietrznych, przedsiębiorstwo TAROM zawarło umowy kupna na kwotę [...] mln EUR (dotyczące sprzedaży czterech statków powietrznych Boeing 737-300, jednego silnika Boeing 737-300 i siedmiu ATR 42-500) (motyw 76). Wpływy pochodzące od nabywców tych aktywów to faktyczne i rzeczywiste zasoby, zwiększające stan środków pieniężnych TAROM, a tym samym przyczyniające się do restrukturyzacji. Biorąc pod uwagę, że wszyscy nabywcy tych aktywów są przedsiębiorstwami komercyjnymi, które zapłaciły cenę wynikającą z procedury przetargowej (motyw 76), środki te są również wolne od pomocy. Jeśli chodzi o umowę finansową na leasing nowego statku powietrznego o wartości około [...] mln EUR, z wyłączeniem odsetek, umowa leasingu została podpisana. Wkład jest zatem faktyczny (umowa została podpisana), rzeczywisty (przyczynił się do sfinansowania restrukturyzacji poprzez pokrycie płatności zaliczkowych za statki powietrzne uzyskane od leasingodawcy) i wolny od pomocy (wynegocjowany z prywatnym nabywcą na warunkach rynkowych bez żadnej gwarancji państwa).

(284) Jeżeli chodzi o inne źródła przychodów przewidziane przez TAROM (motyw 80), a mianowicie przychody ze sprzedaży jego udziałów w [...], przychody ze sprzedaży przydziałów czasu na start lub lądowanie w porcie lotniczym [...] oraz ze sprzedaży dodatkowych statków powietrznych (Airbus 318), nie można ich uznać za rzeczywiste i faktyczne. W szczególności sprzedaż przydziałów czasu na start lub lądowanie [...] jest obecnie przedmiotem negocjacji, ale nie wybrano żadnego nabywcy ani nie ustalono ceny, ani tym bardziej nie podpisano żadnej umowy w tym zakresie. To samo dotyczy sprzedaży udziałów. Przeprowadzono wyceny i uzyskano umowy sprzedaży od organów decyzyjnych TAROM, ale do tej pory nie otrzymano żadnej wiążącej oferty. Ponadto, jak stwierdzono w decyzji o wszczęciu postępowania, przewidywanej sprzedaży udziałów nie można uznać za wolną od pomocy, jeżeli nie wykazano zgodności z testem prywatnego inwestora (zob. motyw 28). Sprzedaż statków powietrznych Airbus 318 jest bardziej zaawansowana, jednak do tej pory podpisano jedynie niewiążący list intencyjny [...]. Jeżeli operacje te zostaną zrealizowane w okresie restrukturyzacji, przyczynią się one do zwiększenia rentowności TAROM. Obecnie jednak nie można uznać za wystarczająco pewne, że sprzedaż tych aktywów dojdzie do skutku. Nie stanowią one zatem rzeczywistego i faktycznego wkładu własnego.

(285) Komisja może zatem zaakceptować kwotę 77,66 mln EUR jako rzeczywisty, faktyczny i wolny od pomocy wkład własny TAROM w koszty restrukturyzacji i uważa, że jej wątpliwości wyrażone w tej kwestii w decyzji o wszczęciu postępowania zostały wyjaśnione. Biorąc pod uwagę fakt, że całkowite koszty restrukturyzacji wynoszą 172,96 mln EUR i że są one finansowane z pomocy na restrukturyzację w wysokości 95,3 mln EUR, wkład własny w finansowanie kosztów restrukturyzacji wynosi 44,9 %, a tym samym jest mniejszy niż 50 %.

- (286) Zgodnie z pkt 64 wytycznych R&R Komisja może zezwolić na wkład, który wynosi mniej niż 50 % kosztów restrukturyzacji w wyjątkowych okolicznościach i w przypadkach szczególnych trudności, pod warunkiem że wysokość wkładu jest znaczna. Państwo członkowskie musi wykazać występowanie takich okoliczności i przypadków.
- (287) W obecnych okolicznościach po wybuchu pandemii COVID-19 Komisja uważa, że uzasadnione może być – w przypadku przedsiębiorstwa TAROM i zgodnie z wytycznymi Komisji zawartymi w tymczasowych ramach środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19 ⁽¹¹¹⁾ – aby wkład własny pozostawał poniżej progu 50 % kosztów restrukturyzacji, ponieważ jest on znaczący i obejmuje dodatkowe nowe środki finansowe na warunkach rynkowych.
- (288) Komisja przyznaje, że pandemia COVID-19 i środki wdrożone w celu jej powstrzymania stworzyły wyjątkowe okoliczności dla beneficjenta, w kontekście poważnego zakłócenia gospodarki w rozumieniu art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE. W tym kontekście od 2020 r. działalność przedsiębiorstwa TAROM poważnie ucierpiała ze względu na pandemię COVID-19, zarówno jeżeli chodzi o popyt, jak i podaż (motyw 9). Pandemia COVID-19 doprowadziła do sytuacji, w której rynki finansowania dłużnego zostały w dużej mierze zamknięte lub ograniczone dla niektórych sektorów, a instytucje finansowe, ogólnie rzecz biorąc, zmniejszyły swoje limity kredytowe.
- (289) Mimo końca pandemii COVID-19 i wygaśnięcia tymczasowych ram przemysł lotniczy został szczególnie odczuł skutki pandemii. Zgodnie z prognozami Eurocontrol (zob. motyw 91) ruch lotniczy powrócił do poziomów sprzed pandemii COVID-19 dopiero w 2023 r., czyli 3 lata po szczycie kryzysu. Jak wynika z wykresu 1, przedsiębiorstwo TAROM ucierpiało znacznie bardziej, niż wskazuje średnia w branży w 2020 r., a jego odbudowa w 2021 r. była trudniejsza. Chociaż odbudowa przedsiębiorstwa TAROM przyspieszyła w 2022 r., do 2023 r. pozostawało ono poniżej średniego wskaźnika ożywienia opracowanego przez Eurocontrol i zarówno w scenariuszu podstawowym, jak i scenariuszu pesymistycznym Eurocontrol przewiduje się, że pozostanie poniżej tego poziomu do 2025 r. włącznie. Wolniejsze tempo wzrostu i powrotu TAROM do poziomów sprzed pandemii COVID-19 w porównaniu ze średnią branży można częściowo przypisać opóźnionej modernizacji floty, której skutki mają być widoczne najwcześniej w 2025 r.
- (290) Ponieważ wkład własny wynosi 44,9 % kosztów restrukturyzacji, tj. stanowi znaczną część tych kosztów i niewiele odbiega od progu 50 %, a większa jego część (około 80 %) jest zapewniona w formie nowego finansowania, a także biorąc pod uwagę wpływ pandemii COVID-19 na działalność TAROM, Komisja stwierdza, że w niniejszym przypadku wkład własny w wysokości 44,9 % jest dopuszczalny.
- (291) Zgodnie z pkt 65, 66 i 67 wytycznych R&R wsparcie ze strony państwa przyznane w formie poprawiającej pozycję kapitałową beneficjenta może prowadzić do ochrony udziałowców i wierzycieli nieuprzywilejowanych przed konsekwencjami ich decyzji o zainwestowaniu w beneficjenta, stwarzając tym samym pokusę nadużycia i naruszając dyscyplinę rynkową. W rezultacie pomoc na pokrycie strat należy przyznawać wyłącznie na warunkach obejmujących odpowiedni podział obciążenia między obecnych inwestorów, a interwencja państwa powinna mieć miejsce po zaksięgowaniu strat oraz przyporządkowaniu ich obecnym udziałowcom i właścicielom długów podporządkowanych. Odpowiedni podział obciążenia oznacza również, że wszelka pomoc państwa, która poprawia pozycję kapitałową beneficjenta, powinna być udzielana na warunkach, które zapewniają państwu słuszny udział w przyszłym wzroście wartości beneficjenta, uwzględniając wysokość państwowego dokapitalizowania w stosunku do pozostałego kapitału spółki po zaksięgowaniu strat.
- (292) Pomoc na restrukturyzację nie stwarza pokusy nadużycia ani nie zachęca do podejmowania nadmiernego ryzyka,

⁽¹¹¹⁾ Komunikat Komisji – Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19 (Dz.U. C 911 z 20.3.2020, s. 1), zmieniony komunikatami Komisji C(2020) 2215 (Dz.U. C 112I z 4.4.2020, s. 1), C(2020) 3156 (Dz.U. C 164 z 13.5.2020, s. 3), C(2020) 4509 (Dz.U. C 218 z 2.7.2020, s. 3), C(2020) 7127 (Dz.U. C 340I z 13.10.2020, s. 1), C(2021) 564 (Dz.U. C 34 z 1.2.2021, s. 6), C(2021) 8442 (Dz.U. C 473 z 24.11.2021, s. 1) i C(2022) 7902 (Dz.U. C 423 z 7.11.2022, s. 9).

które przyniosłoby korzyści udziałowcom lub wierzycielom. Jak określono w sekcji 6.3.3, państwo rumuńskie, które jest obecnie podmiotem przyznającym pomoc, nadzorowało – jako udziałowiec większościowy – strategiczne i handlowe decyzje TAROM. Działalności spółki nie finansowano również za pomocą długu podporządkowanego ani finansowania hybrydowego (pokrywającego straty), które mogłyby zostać częściowo odpisane zgodnie z wymogami dotyczącymi podziału obciążenia zawartymi w wytycznych R&R. W takiej sytuacji podział obciążenia między udziałowców mniejszościowych zostanie zapewniony poprzez częściowe pokrycie strat w drodze obniżenia kapitału i późniejszego zastrzyku kapitałowego, jak opisano w sekcji 6.3.3. Najpierw straty TAROM zostaną częściowo pokryte przez obniżenie kapitału o [...] mld RON. Następnie państwo podwyższy kapitał podstawowy o 43,07 mln EUR, co spowoduje rozwodnienie udziału udziałowców mniejszościowych⁽¹¹²⁾ z początkowych 2,75 % do około [...] %. W tym względzie udziałowcy mniejszościowi TAROM wspierają restrukturyzację poprzez przejęcie strat i odpowiednie rozwodnienie swojego udziału, ograniczając w ten sposób potrzebę pomocy państwa i pokusę nadużycia.

(293) Komisja stwierdza zatem, że pomoc na restrukturyzację jest proporcjonalna.

7.3.3.4. Zasada „pierwszy i ostatni raz”

(294) Aby zapewnić, by niekorzystne skutki pomocy były ograniczone, co obejmuje uniknięcie nadmiernych negatywnych skutków dla konkurencji i wymiany handlowej, oraz by ogólny wpływ środka był pozytywny⁽¹¹³⁾, pomoc na rzecz przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji należy przyznać zgodnie z zasadą „pierwszy i ostatni raz”, ograniczając taką pomoc do okresu dziesięciu lat.

(295) Komisja zezwala na przyznanie pomocy na restrukturyzację tylko w celu wsparcia jednego działania restrukturyzacyjnego i pod warunkiem, odpowiednio, że upłynęło więcej niż dziesięć lat od wcześniejszego przyznania pomocy na restrukturyzację lub od momentu, w którym plan restrukturyzacji został zakończony lub wstrzymany⁽¹¹⁴⁾. Komisja dopuszcza wyjątki od tej zasady, gdy pomoc na restrukturyzację następuje po przyznaniu pomocy na ratowanie, stanowiąc część jednego działania restrukturyzacyjnego⁽¹¹⁵⁾.

(296) Pomoc na restrukturyzację na rzecz TAROM wspiera tylko jedno działanie restrukturyzacyjne. W ciągu ostatnich dziesięciu lat przedsiębiorstwo TAROM (w tym wszelkie kontrolowane przez nie spółki zależne) nie otrzymało pomocy na ratowanie ani na restrukturyzację, z wyjątkiem pomocy na ratowanie zatwierdzonej w lutym 2020 r. (zob. motyw 11), którą przyznano na okres sześciu miesięcy i która stanowi kontynuację pomocy na restrukturyzację będącej przedmiotem oceny i wraz z którą stanowi jedno działanie restrukturyzacyjne. W związku z tym pomoc jest zgodna z zasadą „pierwszy i ostatni raz”.

7.3.3.5. Środki mające na celu ograniczenie zakłóceń konkurencji

(297) Jak wyjaśniono w pkt 87–93 wytycznych R&R, środki mające na celu ograniczenie zakłóceń konkurencji spowodowanych pomocą na restrukturyzację powinny być proporcjonalne do zakłócających skutków pomocy i zależeć od kilku czynników, w szczególności: (i) kwoty i charakteru pomocy oraz warunków i okoliczności jej przyznania; (ii) wielkości i względnego znaczenia beneficjenta na rynku oraz cech danego rynku oraz (iii) stopnia, w jakim po zastosowaniu środków dotyczących wkładu własnego i podziału obciążenia utrzymują się obawy związane z pokusą nadużycia.

(298) Środki strukturalne mogą obejmować zbycie aktywów, ograniczenie mocy produkcyjnych lub obecności na rynku. Powinny one sprzyjać wchodzeniu nowych konkurentów na rynek, ekspansji istniejących mniejszych konkurentów lub działalności transgranicznej, biorąc pod uwagę rynek lub rynki, na których beneficjent będzie miał znaczącą pozycję po restrukturyzacji, a zwłaszcza rynki, na których występują znaczne nadwyżki mocy produkcyjnych (pkt 78 i 79 wytycznych R&R). Środki behawioralne powinny zagwarantować, że pomoc jest wykorzystywana wyłącznie do finansowania przywrócenia długoterminowej rentowności oraz nie jest nadużywana w celu przedłużenia poważnych i ciągłych zakłóceń struktury rynku bądź ochrony beneficjenta przed zdrową konkurencją (pkt 83 wytycznych R&R).

(299) Jak określono w motywach 117–124, Rumunia zaproponowała następujące środki strukturalne mające na celu ograniczenie zakłóceń konkurencji: (i) ograniczenie działalności przez zamknięcie tras, zmniejszenie częstotliwości na istniejących trasach i ograniczenie liczebności floty skutkujące spadkiem zdolności przewozowych wyrażonym jako redukcja liczby dostępnych miejsc na kilometr oraz (ii) dzierżawa lub sprzedaż przydziału czasu na start lub lądowanie [...] i (iii) zbycie udziałów w powiązanych wertykalnie przedsiębiorstwach przynoszących zyski.

⁽¹¹²⁾ Przedsiębiorstwa publiczne CNAB i Romatsa RA oraz prywatny Fundusz Inwestycyjny Muntenia; zob. motyw 8.

⁽¹¹³⁾ Pkt 38 lit. f) wytycznych R&R.

⁽¹¹⁴⁾ Pkt 70 i 71 wytycznych R&R.

⁽¹¹⁵⁾ Pkt 72 lit. a) wytycznych R&R.

- (300) Jeżeli chodzi o ograniczenie działalności, jak określono w motywie 118, wiąże się to z zamknięciem 14 z 41 tras obsługiwanych przez TAROM w 2019 r., co stanowi spadek całkowitej liczby lotów wykonanych w 2019 r. o 17 % i spadek liczby przewiezionych pasażerów o 18 %. Oznacza to zamknięcie jednej trzeciej tras TAROM, które stanowią znaczną część jego działalności. Chociaż żadna z przedmiotowych tras nie była rentowna na poziomie C3 w 2019 r., należy zauważyć, że w tym czasie przedsiębiorstwo TAROM posiadało tylko trzy takie trasy (OTP–Budapeszt, OTP–Sofia i Bruksela–Strasburg), ponieważ nieefektywny model biznesowy miał duży wpływ na działalność. Wpływ ten można częściowo wyeliminować, analizując rentowność tras C1. W tym kontekście w 2019 r. 10 z 14 tras przyniosło pozytywne wyniki. Przedsiębiorstwo TAROM odnotowało wzrost na 12 trasach spośród 14 tras, przy czym 9 miało miejsce w zatłoczonych portach lotniczych, w których zapotrzebowanie na przydziały czasu na start lub lądowanie jest wysokie. W przypadku jednego z najbardziej zatłoczonych portów lotniczych w swoim portfelu, a mianowicie portu lotniczego [...], TAROM zaoferuje parę przydziałów czasu na start lub lądowanie (zob. motyw 119) do wydzierżawienia począwszy od października 2024 r., a ostatecznie zaoferuje tę parę przydziałów na sprzedaż. Zamknięcia te wyraźnie dają konkurentom możliwość rozwoju działalności na szeregu atrakcyjnych trasach. Władze rumuńskie zobowiązały się, że TAROM nie otworzy ponownie żadnej z zamkniętych tras w okresie restrukturyzacji i sprzeda przydział czasu na start lub lądowanie w porcie lotniczym [...] [...], ale nie później niż na koniec okresu restrukturyzacji w 2026 r. (zob. motyw 119).
- (301) Pomimo faktu, że okres restrukturyzacji TAROM rozpoczął się w 2021 r., Komisja uważa, że należy ocenić zamknięcia tras i zmniejszenie zdolności przewozowych w odniesieniu do stanu działalności w 2019 r. (zamiast w 2020 r. jako roku bezpośrednio poprzedzającego okres restrukturyzacji), ponieważ na działalność TAROM w 2020 r. miały znaczny wpływ ograniczenia związane z podróżą nałożone w celu przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się pandemii COVID-19, jak określono w motywie 118.
- (302) Na pozostałych trasach TAROM częściowo zmniejszy częstotliwość, mianowicie w 2026 r. łączna liczba regularnych lotów zmniejszy się o 28 % (w przypadku uwzględnienia lotów czarterowych redukcja wyniesie 27 %) w porównaniu z poziomami z 2019 r. (zob. motyw 121). Biorąc pod uwagę, że w 2022 r. istniała konkurencja na wszystkich trasach, których dotyczą redukcje częstotliwości, z wyjątkiem jednej (Satu Mare), można oczekiwać, że konkurenci będą zainteresowani zwiększeniem częstotliwości lotów na tych trasach, zwłaszcza biorąc pod uwagę fakt, że dziewięć przedmiotowych tras dotyczy zatłoczonych portów lotniczych. Zmniejszenie częstotliwości w połączeniu z zamknięciem tras i zmniejszeniem floty z 25 statków powietrznych w 2019 r. do 14 statków powietrznych do 2025 r., które zostaną utrzymane do końca okresu restrukturyzacji, spowoduje zmniejszenie liczby dostępnych miejsc na kilometr o [...] % – oraz zmniejszenie liczby dostępnych miejsc na kilometr o [...] % na rentownych trasach C1 – w porównaniu z poziomami z 2019 r. Stanowi to istotne ograniczenie rentownej działalności.
- (303) Rumunia zobowiązała się do zapewnienia, aby przedsiębiorstwo TAROM eksploatowało maksymalnie 18 statków powietrznych do 2025 r. i maksymalnie 14 statków powietrznych przez pozostałą część okresu restrukturyzacji.
- (304) Ponadto, jak określono w motywie 124, TAROM zbędzie swoje udziały w [...] i [...]. Biorąc jednak pod uwagę, że tylko [...] TAROM, można oczekiwać, że jedynie zbycie udziału TAROM w [...] zmniejszy obecność TAROM na rynku. Zbycie udziałów w [...] jeszcze bardziej ograniczy działalność TAROM przynoszącą zysk, jego obecność na rynku i ponownie zapewni konkurentom możliwość wejścia w tę rentowną działalność, a tym samym wejścia na rynek rumuński lub wzmocnienia swojej pozycji na tym rynku. Władze rumuńskie zobowiązały się do zagwarantowania, że TAROM sprzeda swoje udziały w [...], a także w [...], ale nie później niż na koniec okresu restrukturyzacji w 2026 r. (zob. motyw 124).
- (305) Ten przejrzysty pakiet środków mających na celu ograniczenie zdolności przewozowych i działalności wraz z wiążącymi zobowiązaniami zaproponowanymi przez Rumunię stanowią znaczną poprawę w porównaniu z pierwotnym planem restrukturyzacji i złagodziły wątpliwości Komisji wyrażone w decyzji o wszczęciu postępowania.
- (306) Z uwagi na wielkość przedsiębiorstwa TAROM i jego udział w rynku (zob. motyw 9) Komisja uważa, że ograniczenie działalności, które wykraczałoby poza poziomy zaproponowane przez Rumunię, mogłoby zaszkodzić modelowi biznesowemu TAROM i wpłynąć na jego długoterminową rentowność. Biorąc pod uwagę znaczną kwotę nowego finansowania przedstawionego przez TAROM w formie leasingu finansowego na nowego Boeinga 737-8 MAX (zob. motyw 76), stanowiącego ponad jedną trzecią całkowitych kosztów restrukturyzacji, planowane zmniejszenie kapitału podstawowego o około [...] mld RON z łącznego kapitału podstawowego wynoszącego 2,26 mld RON, co stanowi wyraz znaczących starań poczynionych przez udziałowców w celu pokrycia strat, fakt, że

całkowite pokrycie strat przez TAROM nie jest możliwe ze względu na to, iż jego skumulowane straty znacznie przewyższają kapitał podstawowy, przewidywane rozwodnienie udziałów udziałowców mniejszościowych z 2,75 % do [...] %, oznaczające zmniejszenie ich udziałów o ponad [...] % (zob. motyw 81), a także odroczenie spłaty długu uzyskane od ważnych wierzycieli i wstrzymanie się od odzyskania leasingowanych statków powietrznych przez wszystkich leasingodawców (motyw 85), Komisja uważa, że ryzyko pokusy nadużycia zostało skutecznie ograniczone oraz że pakiet środków opisany w motywie 300 otworzy znaczne możliwości konkurentom i zapewni im możliwość wejścia na rynek rumuński lub wzmocnienia pozycji na tym rynku.

- (307) Ponadto, jak określono w motywie 126, Rumunia zobowiązała się zagwarantować, że przedsiębiorstwo TAROM będzie przestrzegało środków behawioralnych, o których mowa w pkt 84 wytycznych R&R, a mianowicie powstrzyma się od (i) nabywania udziałów w okresie restrukturyzacji, chyba że byłoby to niezbędne dla jego rentowności i zatwierdzone przez Komisję, oraz (ii) od wykorzystywania pomocy państwa jako przewagi konkurencyjnej w działaniach promocyjnych podczas wprowadzania swoich produktów i usług na rynek. Dzięki temu przedsiębiorstwo TAROM nie będzie wykorzystywało pomocy do rozszerzenia swojej działalności poprzez nabycie udziałów w konkurencyjnych podmiotach lub zwiększenia sprzedaży dzięki działaniom promocyjnym informującym o wsparciu, jakie otrzymuje od państwa rumuńskiego. W związku z tym należy odrzucić sugestię Wizz Air, zgodnie z którą należy nałożyć na TAROM ograniczenia dotyczące wynagrodzeń kadry kierowniczej, jakie nałożono na niektórych przewoźników lotniczych w kontekście środków służących dokapitalizowaniu w związku z COVID-19 (zob. motyw 47), biorąc pod uwagę, że – w przeciwieństwie do niniejszej sprawy – ograniczenia dotyczące wynagrodzenia członków kierownictwa beneficjentów były jednymi z warunków zgodności pomocy na dokapitalizowanie w związku z COVID-19 na podstawie mających wówczas zastosowanie ram prawnych, a przedsiębiorstwo Wizz Air nie wykazało i nie jest oczywiste, w jaki sposób ograniczenia dotyczące wynagrodzeń kadry kierowniczej w niniejszej sprawie przyczyniłyby się do ograniczenia zakłóceń konkurencji.
- (308) Zgodnie z pkt 83 wytycznych R&R środki te pozwolą zagwarantować, że pomoc jest wykorzystywana wyłącznie do finansowania przywrócenia długoterminowej rentowności beneficjenta oraz nie jest nadużywana w celu wywoływania zakłóceń na rynku bądź ochrony beneficjenta przed zdrową konkurencją.
- (309) Dlatego też Komisja uważa, że środki mające na celu ograniczenie zakłóceń konkurencji są odpowiednie do zmniejszenia negatywnych skutków pomocy na restrukturyzację.

7.3.3.6. Przejrzystość i sprawozdawczość

- (310) Zgodnie z pkt 38 lit. g) wytycznych R&R państwowemu członkowskim, Komisji, podmiotom gospodarczym oraz opinii publicznej należy zapewnić łatwy dostęp do wszystkich stosownych aktów i informacji na temat przyznawanej pomocy. W tym celu władze rumuńskie zobowiązały się do przestrzegania przepisów dotyczących przejrzystości określonych w pkt 96 wytycznych R&R poprzez udostępnienie odpowiednich informacji na stronach internetowych www.monitoruloficial.ro, www.ajutordestat.ro, www.tarom.ro oraz www.mt.gov.ro.
- (311) Komisja uważa za konieczne, aby Rumunia przedstawiała regularne sprawozdania z realizacji zaktualizowanego planu restrukturyzacji co sześć miesięcy od daty przyjęcia niniejszej decyzji do końca okresu restrukturyzacji. W sprawozdaniach tych określone zostaną w szczególności daty rzeczywistej wypłaty środków finansowych przyznanych przez państwo i wkładu własnego, wszelkie odchylenia od finansowych lub operacyjnych trajektorii zaktualizowanego planu restrukturyzacji, ograniczenia kosztów i redukcji kosztów oraz zysków osiągniętych w wyniku zastosowania środków restrukturyzacyjnych, a także środki naprawcze przewidziane lub wdrożone przez Rumunię lub beneficjenta w stosownych przypadkach.

7.3.3.7. Rozważenie stosunku między pozytywnymi i negatywnymi skutkami

- (312) Starannie opracowany środek pomocy państwa musi zapewniać, aby ogólny wpływ skutków danego środka był pozytywny dzięki uniknięciu wywarcia niekorzystnego wpływu na warunki handlowe w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem.
- (313) Jak określono w sekcji 7.3.2, pomoc na restrukturyzację wywiera pozytywne skutki, ponieważ przyczynia się do rozwoju usług transportu lotniczego w Rumunii. W szczególności pomoc zapobiega ryzyku przerwania świadczenia ważnej usługi (zob. sekcja 7.3.2.1) i umożliwia TAROM wdrożenie środków restrukturyzacyjnych, które przywrócą beneficjentowi długoterminową rentowność (sekcja 7.3.2.2).
- (314) W wytycznych R&R Komisja określiła kryteria, które wykorzystuje w ocenie zgodności pomocy na restrukturyzację z rynkiem wewnętrznym, zapewniając, aby rozwój danej działalności gospodarczej nie wpływał niekorzystnie na warunki wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem. Jak wyjaśniono powyżej, pomoc na restrukturyzację jest konieczna i ma efekt zachęty (zob. sekcja 7.3.3.1), jest adekwatna (zob. sekcja 7.3.3.2)

i proporcjonalna (zob. sekcja 7.3.3.3). Ponadto wprowadzono solidne zabezpieczenia mające na celu ograniczenie negatywnych skutków pomocy poprzez środki wyrównawcze minimalizujące zakłócenia konkurencji (zob. sekcja 7.3.3.5), a także poprzez przestrzeganie zasady „pierwszy i ostatni raz” (zob. sekcja 7.3.3.4) oraz wymogów przejrzystości (zob. sekcja 7.3.3.6).

- (315) Proponowane środki mające na celu ograniczenie zakłóceń konkurencji, w tym ogólne zmniejszenie liczby dostępnych miejsc na kilometr TAROM, zmniejszenie liczby lotów (częstotliwości), zamknięcie tras i redukcja floty, a także zbycie przez TAROM udziałów w [...], zmniejszą obecność TAROM na rynku, na którym przedsiębiorstwo to ma pozostać aktywne po restrukturyzacji, i doprowadzą do pewnego otwarcia rynku.
- (316) W związku z powyższym Komisja uważa, że środki mające na celu ograniczenie zakłóceń konkurencji spowodowanych przez pomoc są odpowiednie do zmniejszenia negatywnych skutków pomocy na restrukturyzację.
- (317) Pozytywne skutki pomocy na restrukturyzację dla rozwoju działalności w zakresie transportu lotniczego w Rumunii przeważają zatem nad ewentualnymi negatywnymi skutkami dla konkurencji i wymiany handlowej, które w związku z tym nie są naruszone w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem.

7.4. Ocena skargi złożonej przez Wizz Air Malta

- (318) 14 marca 2024 r. Komisja otrzymała skargę złożoną przez Wizz Air Malta („skarżący”), w której zarzuca się, że Rumunia przyznała dodatkową pomoc w kontekście restrukturyzacji TAROM na trzy sposoby: (i) poprzez zastrzyki kapitałowe w okresie restrukturyzacji wykraczające poza zastrzyki zatwierdzone w drugiej decyzji Komisji o odszkodowaniu lub stanowiące zmianę pomocy zatwierdzonej pierwszą decyzją Komisji o odszkodowaniu w formie gwarancji publicznej; (ii) przyjęcie klauzuli umownej powodującej bezskuteczność zabezpieczenia udzielonego jednemu z wierzycieli TAROM, CNAB, spółce publicznej posiadającej ten sam większościowy udział co TAROM, czyli państwu rumuńskiemu za pośrednictwem Ministerstwa Transportu; (iii) sprzedaż przydziału czasu na start lub lądowanie [...] poniżej ceny rynkowej. Zarzuty te przedstawiono w sekcji 6.8.
- (319) Komisja oceni, czy istnieje pomoc niezgodna z prawem wynikająca z tych środków i w jakim stopniu zarzuty te mają wpływ na zgodność zgłoszonych środków z art. 107 ust. 3 TFUE.
- (320) W dniach określonych w motywie 6 Rumunia przedstawiła swoje uwagi dotyczące trzech zarzutów podniesionych przez skarżącego, twierdząc, że są one bezzasadne z następujących powodów: (i) podwyższenie kapitału o 1,9 mln EUR było zgodne z pomocą zatwierdzoną w drugiej decyzji Komisji o odszkodowaniu; podwyższenia kapitału na łączną kwotę 2,7 mln EUR stanowiły jedynie wykonanie gwarancji publicznej zatwierdzonej w pierwszej decyzji Komisji o odszkodowaniu zgodnie z mającymi zastosowanie przepisami prawnymi i postanowieniami umownymi i w każdym razie stanowiły część zgłoszonych środków, ponieważ dotyczyły potrzeb TAROM w zakresie płynności w okresie restrukturyzacji (zob. motywy 141 i 143); (ii) klauzula dotycząca warunkowych zabezpieczeń nie miała wpływu na zachowanie rynkowe ani TAROM, ani CNAB, ponieważ państwu jako organowi nadzorcemu zabrania się z mocy prawa interweniowania w decyzje biznesowe kierownictwa, czego dowodem jest faktyczne zachowanie przedsiębiorstw, które opiera się na maksymalizacji prawdopodobieństwa pełnej spłaty długu powstałego w wyniku kar za opóźnienia w płatnościach, i w każdym razie zostanie ona usunięta z umowy (zob. motyw 144); (iii) przedsiębiorstwo TAROM dołożyło wszelkich starań, aby osiągnąć najwyższą możliwą cenę sprzedaży przydziału czasu na start lub lądowanie [...], o czym świadczy zatrudnienie niezależnego eksperta i trwająca procedura przetargowa. Uwagi władz rumuńskich przedstawiono w sekcji 6.9.
- (321) Z uwag Rumunii dotyczących pierwszego zarzutu wynika, że zastrzyki kapitałowe, o których mowa w pierwszym zarzucie, można podzielić na trzy części: (i) pierwsza część składa się z dwóch podwyższeń kapitału w wysokości 9 000 000 RON i 439 155 RON (łącznie 9 439 155 RON, tj. około 1,9 mln EUR), dokonanych na podstawie drugiej decyzji o odszkodowaniu; (ii) druga część składa się z podwyższenia kapitału w wysokości 5 394 285 RON, 5 460 515 RON i 1 663 200 RON (łącznie 12 518 000 RON), tj. około 2,7 mln EUR, które Rumunia zgłosiła jako

pomoc na restrukturyzację w kontekście zgłoszenia w ramach niniejszej sprawy, oraz (iii) trzecia część składa się z decyzji udziałowców zezwalających na przyszłe podwyższenia kapitału do kwoty około 14,9 mln RON, tj. około 3,21 mln EUR, po których zgromadzenie udziałowców nie podjęło decyzji potwierdzających i które nie zostały wykonane.

- (322) Rumunia przedłożyła odpowiednie decyzje udziałowców i sprawozdania finansowe wykazujące, że podwyższenia kapitału faktycznie przeprowadzone przez Ministerstwo Transportu w latach 2022 i 2023 wynoszą odpowiednio 9 000 000 RON, 439 155 RON (łącznie 9 439 155 RON, tj. około 1,9 mln EUR), 5 394 285 RON, 5 460 515 RON, 1 663 200 RON (razem 12 518 000 RON, tj. około 2,7 mln EUR). Wynika to z faktu, że nie wszystkie wcześniej zatwierdzone podwyższenia kapitału zostały faktycznie przeprowadzone, ponieważ przedsiębiorstwo TAROM było w stanie pokryć część rat pożyczki objętej gwarancją z zasobów własnych. Całkowite podwyższenia kapitału przeprowadzone dotychczas w okresie restrukturyzacji wynoszą zatem 21 957 155 RON (około 4,6 mln EUR), a nie około 7,8 mln EUR, jak twierdzi skarżący. Potwierdzają to roczne sprawozdania finansowe TAROM (jeszcze nieskontrolowane za 2023 r.).
- (323) Z tej kwoty zastrzyk kapitałowy w wysokości 1,9 mln EUR odpowiadający kwocie wymienionej w pierwszej części pierwszego zarzutu, o którym mowa w motywie 321, zatwierdzono w drugiej decyzji Komisji o odszkodowaniu jako pomoc zgodną z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE, a zatem nie ma wpływu na ocenę zgłoszonych środków.
- (324) Pozostała część z kwoty 4,6 mln EUR, czyli 2,7 mln EUR, odpowiadająca kwocie wymienionej w drugiej części z pierwszego zarzutu, o którym mowa w motywie 321, została zgłoszona przez Rumunię w kontekście zgłoszenia w niniejszej sprawie jako pomoc na restrukturyzację. Z uwagi na fakt, że wszystkie raty pożyczki związane z pierwszą decyzją o odszkodowaniu⁽¹¹⁶⁾, których TAROM nie będzie w stanie spłacić w okresie restrukturyzacji ze względu na niedobór środków pieniężnych, są pokrywane z zastrzyków kapitałowych uwzględnionych w podwyższeniu kapitału o 45,77 mln EUR zgłoszonym jako pomoc na restrukturyzację, Komisja oceniła odnośne zastrzyki kapitałowe w ramach zgłoszonych środków. Wniosek Komisji dotyczący tej części znajduje odzwierciedlenie w niniejszej decyzji dotyczącej tego podwyższenia kapitału.
- (325) Od 2025 r. wszystkie pozostałe raty będą spłacane przez TAROM z zasobów własnych.
- (326) W odniesieniu do pozostałych podwyższeń kapitału, opiewających na łączną kwotę około 3,21 mln EUR, odpowiadającą kwocie wymienionej w trzeciej części pierwszego zarzutu, o którym mowa w motywie 321 – mimo że zgromadzenie udziałowców co do zasady zatwierdziło te podwyższenia, decyzje te otwierają jedynie teoretyczną możliwość takich zastrzyków, lecz zgromadzenie udziałowców nie podjęło następnie decyzji potwierdzających, które pozwalałyby na dokonanie takich podwyższeń. Ze względu na brak takich decyzji potwierdzających nie doszło do tych podwyższeń kapitału i ocena hipotetycznej korzyści przyznanej TAROM byłaby przedwczesna.
- (327) W odniesieniu do drugiego zarzutu dotyczącego klauzuli przewidzianej w umowie o zabezpieczeniach zawartej między TAROM a CNAB Komisja zauważa, że w obecnym momencie, w którym wzywa się ją do zakończenia postępowania wyjaśniającego w sprawie zgodności zgłoszonych środków ze wspólnym rynkiem⁽¹¹⁷⁾, w oparciu o informacje dostarczone przez skarżącego Komisja nie dysponuje wystarczającymi informacjami, aby zidentyfikować środek będący przedmiotem skargi jako pomoc państwa i uznać go za istotny dla zgodności zgłoszonych środków ze wspólnym rynkiem. Jednakże w celu zapewnienia starannego zbadania drugiego zarzutu, nie opóźniając jednocześnie postępowania dotyczącego zgłoszonych środków, Komisja będzie kontynuować ocenę drugiego zarzutu w ramach odrębnego postępowania⁽¹¹⁸⁾.
- (328) W odniesieniu do trzeciego zarzutu dotyczącego sprzedaży przydziału czasu na start lub lądowanie [...] poniżej jego wartości rynkowej wystarczy zauważyć, że do tej pory nie doszło do sprzedaży, w związku z czym przedwczesna byłaby ocena, czy hipotetyczna sprzedaż przydziału czasu na start lub lądowanie [...] zostanie przeprowadzona

⁽¹¹⁶⁾ Są to raty na 2023 r. na łączną kwotę 2,7 mln EUR oraz raty, które staną się wymagalne w 2024 r., na łączną kwotę 3,29 mln EUR, stanowiące łącznie około 5,99 mln EUR.

⁽¹¹⁷⁾ Toczące się postępowanie wyjaśniające wszczęte 5 lipca 2021 r., w trakcie którego Komisja należycie wysłuchała zainteresowanych stron i rozwiła wątpliwości wyrażone w decyzji o wszczęciu postępowania, należy niezwłocznie zakończyć, również w świetle (uzasadnionego przez Rumunię) ryzyka zakończenia stosunków niektórych kontrahentów TAROM z beneficjentem w przypadku braku ostatecznej decyzji w sprawie pomocy na restrukturyzację w określonym terminie, co zagroziłoby pomyślnemu wdrożeniu planu restrukturyzacji.

⁽¹¹⁸⁾ Sprawa SA.113203 (2024/FC).

w normalnych warunkach rynkowych, a zatem czy w momencie sprzedaży przyniosłaby ona korzyść gospodarczą nabywcy takiego przydziału. Zatem zarzut ten dotyczy potencjalnego przyszłego środka, a więc nie ma wpływu na ocenę zgłoszonych środków.

- (329) W związku z powyższym Komisja stwierdza, że druga część pierwszego zarzutu podniesionego przez skarżącego stanowi część zgłoszenia w przedmiotowej sprawie, a zatem wniosek Komisji dotyczący tej części znajduje odzwierciedlenie w niniejszej decyzji dotyczącej zgłoszonej pomocy na restrukturyzację, a w szczególności zastrzyku kapitałowego w wysokości 45,77 mln EUR. Jeżeli chodzi o pierwszą część pierwszego zarzutu, kwestia ta była przedmiotem wcześniejszej decyzji Komisji i nie jest objęta zgłoszeniem w niniejszej sprawie, a Komisja zajmie ostateczne stanowisko w sprawie tego zarzutu w ramach odrębnego postępowania, o którym mowa w motywie 327. W odniesieniu do trzeciej części pierwszego zarzutu, drugiego zarzutu i trzeciego zarzutu na podstawie informacji dostarczonych przez skarżącego Komisja nie posiada wystarczających informacji, które umożliwiłyby zidentyfikowanie środków będących przedmiotem skargi jako pomocy państwa, jednak oceni te zarzuty w ramach odrębnej procedury, o której mowa w motywie 327.

7.5. Wniosek dotyczący zgodności z rynkiem wewnętrznym

- (330) W świetle powyższego Komisja stwierdza, że wątpliwości wyrażone przez nią w decyzji o wszczęciu postępowania zostały rozwiane, a negatywne skutki pomocy na restrukturyzację dla konkurencji i wymiany handlowej są ograniczone, biorąc pod uwagę zwłaszcza ograniczoną wielkość beneficjenta, zdrową konkurencję na rynku oraz środki mające na celu ograniczenie zakłóceń konkurencji, których wdrożenie powinna zapewnić Rumunia. W związku z tym pozytywne skutki pomocy na restrukturyzację dla rozwoju działalności w zakresie transportu lotniczego, pod warunkiem że Rumunia zapewni wdrożenie zaktualizowanego planu restrukturyzacji⁽¹¹⁹⁾, przeważają nad pozostałymi negatywnymi skutkami dla konkurencji i wymiany handlowej, które w związku z tym nie są naruszone w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem.
- (331) Po uwzględnieniu uwag otrzymanych od zainteresowanej strony i od Rumunii, a także zmian w planie restrukturyzacji i wsparcia pomocy na restrukturyzację wprowadzonych w celu uwzględnienia podniesionych wątpliwości, Komisja stwierdza w swojej ocenie, że pomoc na restrukturyzację jest zgodna z art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE, ponieważ ułatwia ona rozwój usług transportu lotniczego na trasach do i z Rumunii, a także wewnątrz tego kraju, oraz nie zakłóca konkurencji i wymiany handlowej między państwami członkowskimi w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem. Informacje dostarczone przez skarżącego nie podważają oceny Komisji zawartej w niniejszej decyzji, niemniej jednak część tej skargi będzie rozpatrywana w ramach odrębnego postępowania.

8. WNIOSEK

- (332) Komisja stwierdza, że Rumunia nie dopełniła obowiązku stosowania okresu zawieszenia określonego w art. 108 ust. 3 TFUE i niezgodnie z prawem przyznała część zgłoszonych środków w wysokości około 2,7 mln EUR w 2023 r. Komisja stwierdza jednak, że pomoc na restrukturyzację, w tym część przyznana niezgodnie z prawem w 2023 r., jest zgodna z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

1. Zastrzyk kapitałowy w wysokości 2,7 mln EUR przyznany w 2023 r. na rzecz TAROM S.A. stanowi pomoc państwa, a Komisja wyraża ubolewanie, że został on przyznany przez Rumunię niezgodnie z prawem, z naruszeniem art. 108 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.
2. Pomoc na restrukturyzację na rzecz TAROM S.A., którą Rumunia częściowo wdrożyła i planuje wdrożyć, w formie zastrzyku kapitałowego ze strony państwa w wysokości około 45,77 mln EUR (który został lub ma zostać dokonany w RON) oraz umorzenia długu odpowiadającego kwocie pożyczki na ratowanie wraz z odsetkami i ewentualnymi różnicami kursowymi w wysokości 49,53 mln EUR, w łącznej wysokości około 95,3 mln EUR, jest zgodna z rynkiem wewnętrznym w rozumieniu art. 107 ust. 3 lit. c) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

⁽¹¹⁹⁾ Pkt 122 wytycznych R&R.

Artykuł 2

W terminie dwóch miesięcy od daty notyfikacji niniejszej decyzji, Rumunia powiadamia Komisję o zakresie podjętych kroków zmierzających do dostosowania się do postanowień niniejszej decyzji.

Artykuł 3

Niniejsza decyzja skierowana jest do Rumunii.

Sporządzono w Brukseli dnia 29.4.2024 r.

W imieniu Komisji
Margrethe VESTAGER
Wiceprzewodnicząca wykonawcza
