

BESLUIT (EU) 2023/1229 VAN DE COMMISSIE**van 7 juni 2022****betreffende de steunmaatregelen SA.58101 (2020/C ex 2020/N) en SA.62043 (2021/C ex 2021/N) die Portugal voornemens is uit te voeren om de SATA-groep te redden en te herstructureren***(Kennisgeving geschied onder nummer C(2022) 3816)***(Slechts de tekst in de Engelse taal is authentiek)****(Voor de EER relevante tekst)**

DE EUROPESE COMMISSIE,

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

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

Gezien de besluiten van de Commissie tot inleiding van de procedure van artikel 108, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie ten aanzien van de steunmaatregelen SA.58101(2020/C) ⁽¹⁾ en SA.62043 (2021/C) ⁽²⁾,

Na de belanghebbenden overeenkomstig de genoemde artikelen te hebben uitgenodigd hun opmerkingen te maken en gezien de opmerkingen die door één belanghebbende partij en andere derden zijn ingediend,

Overwegende hetgeen volgt:

1. PROCEDURE

- (1) Bij brief van 13 augustus 2020, gewijzigd en aangevuld op 14 augustus 2020, heeft Portugal de Commissie in kennis gesteld van zijn voornemen om reddingssteun toe te kennen aan SATA Air Açores — Sociedade Açoriana de Transportes Aéreos S.A. (“SATA” of “de begunstigde”) in de vorm van een overheidsgarantie voor een banklening van 169 miljoen EUR overeenkomstig artikel 108, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (“VWEU”).
- (2) Op 18 augustus 2020 bracht de Commissie Portugal ervan op de hoogte dat zij had besloten de procedure van artikel 108, lid 2, VWEU in te leiden om de verenigbaarheid van de bovengenoemde reddingssteun nader te beoordelen in het licht van de richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun aan niet-financiële ondernemingen in moeilijkheden (“R&H-richtsnoeren”) ⁽³⁾. De Commissie besloot die procedure in te leiden omdat zij betwijfelde of het eenmaligheidsbeginsel in acht was genomen, namelijk of de drie verhogingen van het aandelenkapitaal van SATA voor in totaal 72,6 miljoen EUR waarop de autonome regio Azoren (de “ARA” of de “regio”) sinds 2017 had ingeschreven en waarnaar in overweging 13 van dat besluit wordt verwezen (de “vroegere

⁽¹⁾ PB C 294 van 4.9.2020, blz. 41.

⁽²⁾ PB C 223 van 11.6.2021, blz. 37.

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

kapitaalverhogingen”), geen eerdere reddings- of herstructureringssteun vormden. In datzelfde besluit heeft de Commissie op basis van artikel 107, lid 3, punt c), en artikel 106, lid 2, VWEU 133 miljoen EUR liquiditeitssteun goedgekeurd om SATA in staat te stellen haar reële openbaardienstverplichtingen (“ODV’s”) te vervullen, essentiële diensten van algemeen economisch belang (“DAEB’s”) op haar kleine luchthavens te verlenen, en de verbinding met de ultraperifere regio van de Azoren in stand te houden.

- (3) Het besluit van de Commissie tot het inleiden van een formele onderzoeksprocedure (“het inleidingsbesluit”) is op 4 september 2020 in het *Publicatieblad van de Europese Unie* bekendgemaakt ⁽⁴⁾. De Commissie heeft de belanghebbenden verzocht hun opmerkingen kenbaar te maken.
- (4) De Commissie heeft opmerkingen ontvangen van 19 partijen. Op 13 oktober 2020 heeft zij deze opmerkingen toegezonden aan Portugal, dat daarop bij brief van 16 november 2020 schriftelijk heeft geantwoord.
- (5) Op 17 februari 2021 heeft Portugal een herstructureringsplan voor SATA ingediend. Op 14 april 2021 heeft Portugal de Commissie in kennis gesteld van zijn voornemen om, ter ondersteuning van het herstructureringsplan, herstructureringssteun toe te kennen in de vorm van een kapitaalverhoging van 186,7 miljoen EUR en een overheidsgarantie voor leningen van 144,2 miljoen EUR.
- (6) Bij schrijven van 29 maart 2021 en 16 april 2021 heeft de ARA verzocht de garanties voor leningen die de Commissie op 18 augustus 2020 heeft goedgekeurd, te verlengen tot 18 november 2021 en meer garanties voor een extra bedrag van 122,5 miljoen EUR toe te staan voor een periode van zeven maanden, in afwachting van de beoordeling van het herstructureringsplan.
- (7) Bij brief van 30 april 2021 heeft de Commissie Portugal in kennis gesteld van haar besluit om de procedure van artikel 108, lid 2, VWEU wat betreft de aangemelde herstructureringssteun te verlengen, en tegelijkertijd op basis van artikel 107, lid 3, punt c), en artikel 106, lid 2, VWEU 122,5 miljoen EUR extra liquiditeitssteun goed te keuren om de voortzetting van de ODV’s en DAEB’s te waarborgen tot en met 21 november 2021 of tot de Commissie een definitief besluit heeft genomen, afhankelijk van de vraag welk moment het eerste komt. Dat besluit (“het uitbreidingsbesluit”) is ook in het *Publicatieblad van de Europese Unie* bekendgemaakt op 11 juni 2021 ⁽⁵⁾.
- (8) Portugal heeft bij brief van 10 juni 2021 zijn opmerkingen over het uitbreidingsbesluit ingediend en op 15 juli en 2 december 2021 het herstructureringsplan gewijzigd en verder bijgewerkt.
- (9) Op 1 juni 2021 en op 30 november 2021 heeft Portugal de Commissie meegedeeld dat de begunstigde de vroegere kapitaalverhogingen met rente aan de ARA had terugbetaald, overeenkomstig hoofdstuk V van Verordening (EG) nr. 794/2004 van de Commissie ⁽⁶⁾.
- (10) De Commissie heeft van 14 partijen opmerkingen over het uitbreidingsbesluit ontvangen. Op 14 juli 2021 heeft de Commissie deze opmerkingen doorgezonden aan Portugal, dat bij brief van 12 augustus 2021 zijn eigen opmerkingen heeft ingediend.
- (11) Op 5 november 2021 heeft de Commissie op basis van artikel 107, lid 3, punt c), en artikel 106, lid 2, VWEU toestemming gegeven voor een wijziging en uitbreiding in de tijd van de goedgekeurde liquiditeitssteun aan SATA, in afwachting van de afsluiting van de procedure ⁽⁷⁾.
- (12) Op 6 april 2022 heeft Portugal de aanmelding van de reddingssteun aan SATA ingetrokken en bevestigd dat de reddingssteun niet werd toegekend. In dezelfde verklaring van 6 april 2022 heeft Portugal ook aanvullende bijgewerkte informatie verstrekt.

⁽⁴⁾ PB C 294 van 4.9.2020, blz. 41.

⁽⁵⁾ PB C 223 van 11.6.2021, blz. 37.

⁽⁶⁾ Verordening (EG) nr. 794/2004 van de Commissie van 21 april 2004 tot uitvoering van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag (PB L 140 van 30.4.2004, blz. 1).

⁽⁷⁾ Besluit van de Commissie van 5 november 2021 betreffende steunmaatregel SA.58101 en SA.62043 — Portugal — Reddingssteun en herstructureringssteun voor SATA — Dringende liquiditeitssteun, gepubliceerd op de website van de Europese Commissie (https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_58101), waarin de Commissie, binnen de grenzen van het reeds goedgekeurde bedrag van 255,5 miljoen EUR, geen bezwaar maakt tegen i) de verlenging van de reeds toegekende garanties voor leningen, of ii) de vervanging van die leningen door aandeelhoudersleningen die rechtstreeks aan SATA Azores Airlines worden verstrekt.

- (13) Portugal heeft er bij wijze van uitzondering mee ingestemd om afstand te doen van de rechten uit hoofde van artikel 342 VWEU in samenhang met artikel 3 van Verordening nr. 1/1958 ⁽⁸⁾, en het besluit in het Engels te laten vaststellen en bekendmaken op grond van artikel 297 van het Verdrag.

2. GEDETAILLEERDE BESCHRIJVING VAN DE MAATREGELEN

2.1. De begunstigde: dochterondernemingen en activiteiten

- (14) SATA is een actieve luchtvaartmaatschappij, een Sociedade Anónima (naamloze vennootschap) ⁽⁹⁾, en zij heeft aandelen in andere in de ARA gevestigde ondernemingen. SATA werd opgericht in 1941 en is volledig in handen van de regionale overheid. SATA is de enige aandeelhouder van SATA Internacional — Azores Airlines, S.A. (“Azores Airlines”), Gestão de Aeródromos, S.A. (“SATA Gestão de Aeródromos” of “SGA”) en de touroperator Azores Vacations America, Inc. (“Azores Vacations America”), die inactief is en momenteel een liquidatieprocedure ondergaat. Bovendien was SATA vroeger de enige aandeelhouder van een andere touroperator, namelijk Azores Vacations Canada, Inc. (“Azores Vacations Canada”), die reeds is geliquideerd (overweging 62).
- (15) Elke verwijzing naar SATA of de door de herstructureringssteun gesteunde begunstigde onderneming in dit besluit omvat SATA Air Açores en al haar dochterondernemingen, tenzij anders aangegeven om haar activiteiten als luchtvaartmaatschappij (uitgevoerd als “SATA Air Açores”) te onderscheiden van de activiteiten van haar dochterondernemingen.
- (16) SATA heeft ongeveer 1 400 mensen in dienst, waarvan 1 150 lokaal in de regio, wat overeenkomt met ongeveer 10 % van alle werkgelegenheid in de toeristische sector en 1 % van de totale werkgelegenheid op de Azoren, alsook 250 werknemers in Lissabon ⁽¹⁰⁾. Zoals beschreven in het inleidingsbesluit ⁽¹¹⁾ en het uitbreidingsbesluit ⁽¹²⁾, verzorgt SATA: i) direct en via haar volle dochteronderneming, Azores Airlines, luchtvervoer voor passagiers als luchtvrachtdiensten op routes met ODV's of op commerciële basis, en ii) een DAEB via SGA met betrekking tot de kleine luchthavens en vliegvelden in de regio. In de punten 2.1.1, 2.1.2 en 2.1.3 worden de twee soorten activiteiten afzonderlijk beschreven.

2.1.1. Door SATA en Azores Airlines uitgevoerde ODV's

- (17) Om de continuïteit van het aanbod aan geregelde luchtdiensten op de routes naar de Azoren te garanderen, zijn bepaalde geregelde luchtdiensten voor passagiers in de regio onderworpen aan ODV's overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1008/2008 van het Europees Parlement en de Raad ⁽¹³⁾. De verplichtingen hebben onder meer betrekking op de minimale vluchtfrequentie, de dienstregeling, de gebruikte categorie van luchtvaartuigen en hun maximale interne configuratiecapaciteit, de tarieven, de continuïteit en punctualiteit van de dienstverlening en het op de markt aanbieden van vluchten ⁽¹⁴⁾. De ODV's helpen het isolement van de Azoren-archipel te compenseren dat te wijten is aan de afstand tot het vasteland en de weersomstandigheden, vooral in de winter.
- (18) SATA Air Açores voert alleen vluchten tussen de eilanden uit op routes met ODV's, waarbij zij exclusiviteit geniet en een compensatie ontvangt, terwijl Azores Airlines vluchten uitvoert van de Azoren naar het Portugese vasteland, Madeira en internationale bestemmingen, met ODV's op routes naar het Portugese vasteland en Madeira, zonder exclusiviteit en zonder compensatie. In beide gevallen zijn de verplichtingen vastgelegd in openbaardienstcontracten

⁽⁸⁾ Verordening nr. 1 van de Raad van 15 april 1958 tot regeling van het taalgebruik in de Europese Economische Gemeenschap (PB 17 van 6.10.1958, blz. 385/58).

⁽⁹⁾ Sociedade Anónima wordt vermeld in bijlage I (rechtsvormen van ondernemingen, bedoeld in artikel 1, lid 1, punt a) bij Richtlijn 2013/34/EU van het Europees Parlement en van de Raad van 26 juni 2013 betreffende de jaarlijkse financiële overzichten, geconsolideerde financiële overzichten en aanverwante verslagen van bepaalde ondernemingsvormen, tot wijziging van Richtlijn 2006/43/EG van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijnen 78/660/EEG en 83/349/EEG van de Raad (PB L 182 van 29.6.2013, blz. 19).

⁽¹⁰⁾ Schrijven van Portugal van 2 december 2021, bijlage 1 — Strategisch en herstructureringsplan voor SATA 2021-25, blz. 21 tot en met 24.

⁽¹¹⁾ Inleidingsbesluit, overweging 7.

⁽¹²⁾ Uitbreidingsbesluit, overwegingen 7, 8 en 9.

⁽¹³⁾ Verordening (EG) nr. 1008/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 24 september 2008 inzake gemeenschappelijke regels voor de exploitatie van luchtdiensten in de Gemeenschap (PB L 293 van 31.10.2008, blz. 3).

⁽¹⁴⁾ Bij wijze van voorbeeld, in Wet 105/2019 tot wijziging van Wetsdecreet 134/2015 (betreffende de toekenning van een socialemobiliteitstoelage aan burgers, in het kader van lucht- en maritieme diensten tussen het vasteland en de autonome regio Madeira en tussen deze regio en de autonome regio Azoren, met het oog op doelstellingen van sociale en territoriale samenhang) iis het maximumtarief voor tickets vastgesteld op 30,00 EUR.

(“ODC’s”) of besluiten waarbij een onderneming met een dienst van algemeen economisch belang wordt belast en waarin minimumeisen worden opgelegd wat betreft continuïteit, regelmaat, tarieven en capaciteit, die in normale omstandigheden onder meer geschikt moeten zijn voor het verzorgen van geregelde luchtdiensten op de betrokken routes. In 2019 voerde SATA Air Açores meer dan 15 000 vluchten uit met zes Dash Bombardier-vliegtuigen, die samen ongeveer 766 000 passagiers vervoerden.

- (19) Om precies te zijn bedient SATA Air Açores sinds 1996 in het kader van ODV’s de negen eilanden van de regio via luchtvervoer tussen de eilanden, op in totaal 14 routes binnen de Azoren, wat overeenkomt met 100 % van het luchtvervoer binnen de regio ⁽¹⁵⁾. SATA Air Açores is de enige luchtvaartmaatschappij die ooit een inschrijving voor deze ODV-routes heeft ingediend ⁽¹⁶⁾. De ODV’s werden laatstelijk exclusief toevertrouwd aan SATA Air Açores via een openbardienstcontract, met inbegrip van een compensatie op grond van Verordening (EG) nr. 1008/2008, met een nieuwe overeenkomst die op 28 september 2021 is ondertekend ⁽¹⁷⁾ voor een nieuwe termijn van vijf jaar die ingaat op 1 november 2021 ⁽¹⁸⁾.
- (20) Azores Airlines werd in 1990 opgericht onder de naam “OceanAir” en in december 1994 overgenomen door SATA. Haar administratief knooppunt bevindt zich in Ponta Delgada en er is één exploitatievestiging in Lissabon. Azores Airlines exploiteert de volgende routes: i) drie ODV-routes (open ODV’s zonder exclusiviteit en zonder compensatie) die drie toegangspoorten tot de Azoren (de eilanden Santa Maria, Horta en Pico) verbinden met het Portugese vasteland, en ii) een ODV-route (open ODV zonder exclusiviteit en zonder compensatie) die Ponta Delgada verbindt met Funchal (het eiland Madeira). Geen enkele andere luchtvaartmaatschappij concurreert op deze routes met Azores Airlines, hoewel er geen sprake is van exclusiviteit in het openbardienstcontract, zoals hierboven uiteengezet (overweging 18).
- (21) Zoals door Portugal wordt benadrukt, zijn de ODV’s op deze vier routes niet gebaseerd op economische rentabiliteit, maar op het belang voor de regio om de continuïteit van deze routes om redenen van openbaar belang te waarborgen ⁽¹⁹⁾. Hoewel de vier ODV-routes ontstaan voor alle exploitanten, is Azores Airlines de enige exploitant die belangstelling heeft getoond om zonder compensatie aan de ODV te voldoen. Op 27 maart 2021 is op twee routes (Lissabon-Horta-Lissabon en Lissabon-Santa Maria-Lissabon) een ODV-noodverordening in het kader van COVID-19 ⁽²⁰⁾ opgelegd voor het IATA-zomerseizoen 2021 (International Aviation Transport Association), die op 28 oktober 2021 is verlengd voor het IATA-winterseizoen 2021-2022. Portugal evalueert momenteel samen met de ARA de situatie van deze vier routes en mogelijke wijzigingen ervan in de toekomst ⁽²¹⁾ (overwegingen 57, 58, 59 en 106).

⁽¹⁵⁾ Schrijven van Portugal van 2 december 2021, bijlage 1 — Strategisch en herstructureringsplan voor SATA 2021-25, blz. 24.

⁽¹⁶⁾ De in het Publicatieblad bekendgemaakte routes die als ODV tussen de eilanden zijn gedefinieerd (zie de mededelingen in PB C 29 van 28.1.2020, blz. 8 en 9) zijn de volgende 15 routes, die in wezen zijn georganiseerd in drie clusters van belangrijke stedelijke centra die overeenkomen met Ponta Delgada, Terceira en Horta: a) Ponta Delgada-Santa Maria-Ponta Delgada (PDL-SMA-PDL); b) Ponta Delgada-Terceira-Ponta Delgada (PDL-TER-PDL); c) Ponta Delgada-Graciosa-Ponta Delgada (PDL-GRW-PDL); d) Ponta Delgada-Horta-Ponta Delgada (PDL-HOR-PDL); e) Ponta Delgada-Pico-Ponta Delgada (PDL-PIX-PDL); f) Ponta Delgada-São Jorge-Ponta Delgada (PDL-SJZ-PDL); g) Ponta Delgada-Flores-Ponta Delgada (PDL-FLW-PDL); h) Ponta Delgada-Corvo-Ponta Delgada (PDL-CVU-PDL); i) Terceira-Graciosa-Terceira (TER-GRW-TER); j) Terceira-São Jorge-Terceira (TER-SJZ-TER); k) Terceira-Pico-Terceira (TER-PIX-TER); l) Terceira-Horta-Terceira (TER-HOR-TER); m) Terceira-Flores-Terceira (TER-FLW-TER); n) Horta-Flores-Horta (HOR-FLW-HOR), en o) Horta-Corvo-Horta (HOR-CVU-HOR). Aangezien sommige routes kunnen worden gecombineerd — met name PDL-FLW-PDL kan worden gecombineerd met TER-FLW-TER of HOR-FLW-HOR, en HOR-CVU-HOR kan worden gecombineerd met HOR-FLW-HOR — zijn er in feite momenteel 14 door SATA Air Açores geëxploiteerde ODV-routes.

⁽¹⁷⁾ Officiële website van de regering van de Azoren, publicatie getiteld “Novas Obrigações de Serviço Público do Transporte Aéreo nos Açores” van 29 oktober 2021: <https://portal.azores.gov.pt/en/web/comunicacao/news-detail?id=4797175>

⁽¹⁸⁾ De regionale regering van de Azoren heeft op 2 juni 2021 namelijk Resolutie nr. 141/2021 goedgekeurd, waarin zij officieel toestemming verleent voor een internationale openbare aanbesteding voor ODV’s tussen de eilanden via de gunning van een contract voor vijf jaar, overeenkomstig de in Verordening (EG) nr. 1008/2008 vastgestelde procedure.

⁽¹⁹⁾ Schrijven van Portugal van 2 december 2021, bijlage 1 — Strategisch en herstructureringsplan voor SATA 2021-25, blz. 24.

⁽²⁰⁾ Zie *Overview of the State aid rules and public service obligations rules applicable to the air transport sector during the COVID-19 outbreak*, beschikbaar op https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/air_transport_overview_sa_rules_during_coronavirus.pdf

⁽²¹⁾ Overeenkomstig de nationale wetgeving (Wetsdecreet nr. 138/99 van 23 april 1999) is de Portugese Republiek, en niet de ARA, bevoegd om openbardienstcontracten uit te schrijven.

2.1.2. Door SGA verstrekte DAEB's

- (22) SGA, dat in 2005 door SATA is opgericht, beheert de luchthavens van Pico, Graciosa, Corvo en São Jorge, alsook de terminal van het eiland Flores, als een dienst van algemeen economisch belang tot deze opdracht in juli 2025 afloopt ⁽²²⁾. Het luchtverkeer op elk van die luchthavens en in die terminal bedroeg de afgelopen drie jaar minder dan 200 000 passagiers per jaar ⁽²³⁾. Daarom heeft Portugal in 2016-2017 bij de Commissie de DAEB voor deze vijf luchthavens aangemeld ⁽²⁴⁾. Gezien het gebrek aan beschikbare alternatieve vervoersmiddelen en rekening houdend met de criteria in de richtsnoeren voor staatssteun aan luchthavens en luchtvaartmaatschappijen ⁽²⁵⁾ ("richtsnoeren luchtvaartsteun"), is Portugal namelijk van mening dat de noodzaak om de connectiviteit van een geïsoleerd gebied van de Unie te verzekeren deze DAEB rechtvaardigt.
- (23) Portugal is van mening dat het beheer van deze luchthavens, wegens het beperkte, meestal seizoensgebonden verkeer en de afgelegen ligging ervan, economisch niet aantrekkelijk is voor particuliere partijen, in tegenstelling tot de luchthavens van São Miguel en Terceira. De aan SGA verleende concessie voor de exploitatie en het beheer van de vliegvelden van Graciosa, Pico, São Jorge en Corvo voorziet in een compensatie voor haar DAEB voor elk jaar van de looptijd van het contract. De compensatie voor de periode van 2020 tot en met 2025 is vastgesteld op 17 miljoen EUR.

2.1.3. Door SATA op commerciële basis aangeboden diensten

- (24) Naast de ODV's en DAEB's levert SATA ook luchtverkeersdiensten op commerciële basis, zoals luchtvracht en, via Azores Airlines, personenvervoer op geliberaliseerde routes, met inbegrip van vluchten om het reizen te vergemakkelijken voor de aanzienlijke Portugese diaspora in de Verenigde Staten van Amerika (VS) en in Canada, alsook om reizigers naar de Azoren betere toegangsvoorwaarden te bieden. Wat de verbindingen met de Unie betreft, heeft SATA echter, naast het Portugese vasteland, slechts twee directe vluchten naar andere Europese bestemmingen, namelijk Londen en Frankfurt, zoals hieronder nader wordt toegelicht (overweging 28) ⁽²⁶⁾.
- (25) Om precies te zijn verzorgt SATA Air Açores 100 % van het regionale luchtvrachtvervoer op de negen eilanden van de archipel, wat overeenkomt met ongeveer 2 900 ton goederen per jaar, terwijl Azores Airlines meer dan [60-70] % van de luchtvracht van en naar de Azoren vervoert, wat overeenkomt met meer dan 1 300 ton vracht, zoals vis, post en medische benodigdheden ⁽²⁷⁾. De enige concurrentie voor Azores Airlines als het gaat om vrachtdiensten van/naar de Azoren is TAP, met een marktaandeel van ongeveer [30-40] % in 2019 ⁽²⁸⁾.
- (26) Wat de internationale vluchten betreft die een belangrijke rol spelen in de economie van de regio, voornamelijk via investeringen en particuliere uitgaven, verzorgt Azores Airlines vaste verbindingen over de Noord-Atlantische Oceaan naar Boston, Oakland, Toronto en Montreal. Azores Airlines is ook actief op nichemarkten voor toeristen en charterdiensten. In totaal voerde Azores Airlines in 2019 ongeveer 7 000 vluchten uit (inclusief op de ODV-routes), met zes vliegtuigen van het type Airbus 320 voor middellange afstand, waarmee ongeveer 946 000 passagiers werden vervoerd, wat overeenkomt met 40 % van de passagiers die vanuit het buitenland naar de Azoren werden gebracht.
- (27) Bovendien oefent SATA, met het oog op een doorlopende verbinding tussen Noord-Amerika, het Portugese vasteland en de regio gedurende het hele jaar, sinds 1985 zeggenschap uit over twee touroperators in Noord-Amerika: Azores Vacations America en Azores Vacations Canada.

⁽²²⁾ De concessie voor de openbare luchthavendiensten ter ondersteuning van de burgerluchtvaart op de eilanden Graciosa, Pico, São Jorge en Corvo is aan SGA gegund bij contract van 1 juli 2005, uitgevoerd overeenkomstig Resolutie nr. 102/2005 van de regionale overheid van 16 juni 2005, voor een periode van tien jaar, hernieuwbaar met perioden van vijf jaar, tot een maximumduur van twintig jaar.

⁽²³⁾ Het aantal (vertrekkende en aankomende) passagiers tussen 2017 en 2019 was op alle vijf luchthavens het hoogst in 2019: Pico (144 787), Graciosa (57 013), Corvo (8 825), São Jorge (80 629) en Flores (63 568).

⁽²⁴⁾ Verslag op https://ec.europa.eu/competition/state_aid/public_services/2016_2017/portugal_en.pdf

⁽²⁵⁾ Richtsnoeren voor staatssteun aan luchthavens en luchtvaartmaatschappijen, punt 72 en punt 75, a) (PB C 99 van 4.4.2014, blz. 3). In punt 72 is de Commissie van oordeel dat het volledige beheer van een luchthaven als een DAEB kan worden aangemerkt, met name in het geval van ultraperifere gebieden — eilanden — van de Unie, en in punt 75, a), herinnert de Commissie eraan dat Besluit 2012/21/EU betrekking heeft op compensatie voor de openbare dienst, toegekend aan luchthavens waarvan de gemiddelde jaarlijkse passagiersstroom gedurende de periode waarvoor de luchthaven met het beheer van de DAEB is belast, niet meer dan 200 000 passagiers bedraagt.

⁽²⁶⁾ Antwoord van Portugal van 6 augustus 2020 op een verzoek om inlichtingen van de Commissie.

⁽²⁷⁾ Gegevens voor 2019, schrijven van Portugal van 2 december 2021, bijlage 1 — Strategisch en herstructureringsplan voor SATA 2021-25, blz. 24.

⁽²⁸⁾ Bron: *Reporting services-Market shares*, zie bovengenoemd antwoord van Portugal van 6 augustus 2020.

- (28) De concurrentie voor SATA op de commerciële routes tussen de Azoren-archipel en de rest van het grondgebied van de Unie, gerangschikt naar grootte, bestaat uit TAP-Transportes Aéreos Portugueses S.A., Ryanair, Arkefly en Jetairfly — hoewel sommige van deze routes na de uitbraak van COVID-19 zijn stopgezet. Wat de directe routes betreft, verbond Ryanair in 2019 de Azoren met Lissabon en Porto (in Portugal) en met Londen, Manchester en Frankfurt (buiten Portugal). Op de routes naar Londen en Frankfurt had Azores Airlines in 2019 een marktaandeel van respectievelijk 70 % en 23,6 %, terwijl Ryanair een marktaandeel van 30 % en 76,4 % had ⁽²⁹⁾. Jetairfly verzorgde een verbinding tussen de Azoren en Brussel. Arkefly verbond de Azoren met Amsterdam en met Tenerife op de Canarische Eilanden (Spanje) ⁽³⁰⁾.
- (29) Tot slot, wat de alternatieve vervoersmiddelen betreft, zorgen veerboten alleen voor verbindingen tussen de twee dichtstbijzijnde eilanden (Faial en Pico) en van daaruit naar het eiland São Jorge, met een dagelijkse frequentie in de zomerperiode, maar slechts een wekelijkse frequentie in de winter. Wegens de geografische afstand en de weersomstandigheden, zoals aangegeven door Portugal ⁽³¹⁾, is de bevolking van de Azoren het hele jaar door aangewezen op luchtvervoer om zich tussen de eilanden te verplaatsen en buiten de archipel te reizen ⁽³²⁾.

2.2. Beschrijving van de financiële situatie van de begunstigde en oorsprong van de financiële moeilijkheden

2.2.1. Financiële situatie wat betreft eigen vermogen, verliezen en geplaatst aandelenkapitaal

- (30) Zoals beschreven in de inleidings- en uitbreidingsbesluiten ⁽³³⁾, kampt SATA minstens al sinds 2014 met financiële moeilijkheden, met aanhoudende en aanzienlijke exploitatieverliezen en een negatief eigen vermogen van –55,8 miljoen EUR in 2014. In de daaropvolgende jaren liet SATA door de aanhoudende accumulatie van verliezen een toenemend negatief eigen vermogen optekenen (–94,6 miljoen EUR in 2016, –135,6 miljoen EUR in 2017 ⁽³⁴⁾ en –156,3 miljoen EUR in 2018 ⁽³⁵⁾). In 2019 had SATA een aanzienlijk hoger totaal negatief eigen vermogen van –230,3 miljoen EUR. Hieruit bleek dat meer dan de helft van het geplaatste aandelenkapitaal — eigenlijk het volledige aandelenkapitaal — was opgebruikt. Bovendien was ongeveer 70 % van de totale schuld aan leveranciers in 2019 achterstallig en waren de 464 miljoen EUR aan verplichtingen veel groter dan de activa ter waarde van 234 miljoen EUR. Bijgevolg voldeed SATA volgens het nationale recht aan de criteria om, op verzoek van haar schuldeisers, aan een collectieve insolventieprocedure te worden onderworpen.
- (31) De vermogenspositie en de financiële situatie van SATA zijn sinds de inleidings- en uitbreidingsbesluiten verder verslechterd. Het nettoresultaat van SATA was in 2020 negatief (–87,1 miljoen EUR) en zal naar verwachting ook negatief blijven in 2021 (–32,7 miljoen EUR) en 2022 ([...] miljoen EUR). Bijgevolg was ook het eigen vermogen negatief in 2020 (–369,3 miljoen EUR) en in 2021 (–319,5 miljoen EUR) en zal dit naar verwachting in 2022 zo blijven ([...] miljoen EUR) ⁽³⁶⁾.

2.2.2. Structurele oorzaken en bronnen van financiële en exploitatieproblemen

- (32) Portugal verklaart dat de algemene moeilijke situatie van SATA, naast de onderfinanciering van haar ODV/DAEB-activiteiten (overwegingen 17 tot en met 23, 57 en 129), voornamelijk werd en wordt veroorzaakt door de slechte prestaties van Azores Airlines. Ter illustratie: in 2019 had SATA Air Açores 84 miljoen EUR inkomsten en een positief resultaat van 2 miljoen EUR vóór interest en belastingen (EBIT) en een even positief nettoresultaat van 2 miljoen EUR. SGA boekte een omzet van 3 miljoen EUR, een EBIT van bijna nul, maar nog steeds positief, en een nettoresultaat van 0,1 miljoen EUR. Azores Airlines boekte daarentegen 157 miljoen EUR aan inkomsten, maar had een negatieve EBIT van –33 miljoen EUR en een nettoverlies van 56 miljoen EUR, waardoor de nettowinst van de andere dochterondernemingen werd tenietgedaan.

⁽²⁹⁾ Bron: Marktinzicht door Amadeus, zie bovengenoemd antwoord van Portugal van 6 augustus 2020. De gegevens hebben alleen betrekking op directe verbindingen, aangezien er ook andere indirecte vluchten zijn, namelijk van TAP Air Portugal, via Lissabon.

⁽³⁰⁾ Schrijven van Portugal van 20 juli 2020, bijlage 6 — Concurrentiële landschap in de luchtvaart op de markt van de Azoren.

⁽³¹⁾ Schrijven van Portugal van 2 december 2021, bijlage 1 — Strategisch en herstructureringsplan voor SATA 2021-25, blz. 18.

⁽³²⁾ Schrijven van Portugal van 20 juli 2020, punt 42 e.v.

⁽³³⁾ Inleidingsbesluit, overwegingen 11 tot en met 22, en uitbreidingsbesluit, overwegingen 13 en 14.

⁽³⁴⁾ Kennisgeving van Portugal van 13 augustus 2020, geconsolideerde jaarrekening en bijlage 2.2 bij de kennisgeving.

⁽³⁵⁾ Kennisgeving van Portugal van 13 augustus 2020, bijlage 1.1 — Geconsolideerde balans 2018 en 2019 van de SATA-groep.

⁽³⁶⁾ Schrijven van Portugal van 2 december 2021, bijlage 4 — Financieringsbehoeften SATA, blz. 10.

- (33) Volgens de door Portugal verstrekte informatie hebben zes belangrijke factoren bijgedragen tot het ontstaan van de moeilijkheden bij Azores Airlines ⁽³⁷⁾: i) de verminderde bezettingsgraad (40-50 % onder de benchmark-blokuren per vliegtuig, met een netwerkplan dat historisch sterk afhankelijk is van seizoensgebonden verkeer en het ontbreken van nachtvluchten); ii) een stijging van de kosten wegens onregelmatigheden in het vluchtschema: van 1,5 miljoen EUR in 2015 naar 4,5 miljoen EUR in 2019, terwijl alleen al in 2018 de leasingkosten voor vliegtuigen om verstoringen op te lossen meer dan 15 miljoen EUR bedroegen; iii) hoge onderhoudskosten in verband met de bestaande vloot die in 2019 zwaar correctief onderhoud nodig had en hoge voorzieningen die in 2019 nodig waren; iv) extra kosten in verband met de vervanging van de vloot (de late levering van een A321-toestel in 2019 leidde tot de noodzaak van een extra lease, en vertragingen bij het opleiden van de bemanning voor de nieuwe vloot leidden tot annuleringen in het hoogseizoen van 2017); v) ondermaatse inkomsten en prestaties vanwege de ODV-vereisten (beperkte optimalisering van het netwerk, de vloot en de bemanning door beperkingen op het gebied van de vluchtschema's voor de vier ODV-routes, beperkt inkomstenpotentieel door gereguleerde ODV-tarieven, waardoor de vier ODV-routes in 2019 een negatief effect van 13 miljoen EUR op de ebit-marge hadden), en vi) toegenomen druk na 2015 door de liberalisering van de route Ponta Delgada-Lissabon en de komst van lagekostenmaatschappijen zoals Ryanair, en TAP die steeds meer vluchten uitvoert vanaf de SATA-hub Ponta Delgada, bijvoorbeeld naar Noord-Amerikaanse bestemmingen.

2.2.3. Gevolgen van de COVID-19-pandemie voor de activiteiten en de resultaten van de begunstigde

- (34) De gevolgen van de COVID-19-pandemie voor de luchtvaart en het toerisme hebben de moeilijkheden van SATA nog verergerd. De pandemie heeft een omvangrijke en langdurige vraagschok veroorzaakt, voornamelijk door de reis- en handelsbeperkingen die in Portugal, andere lidstaten en Noord-Amerika werden ingesteld om de verspreiding van het virus vanaf maart 2020 tegen te gaan, en die een zichtbaar effect hadden op de reële economie van de Azoren (alsook van de autonome regio Madeira ⁽³⁸⁾).
- (35) Waar SATA in de twee jaar voorafgaand aan de COVID-19-uitbraak, tussen maart 2018 en februari 2020, nog 44 000 vluchten uitvoerde, voerde zij in de periode tussen maart 2020 en februari 2022 maar 34 821 vluchten uit, een daling van het aanbod met 21 %. Met betrekking tot dezelfde perioden en de gevolgen voor de activiteiten van SATA daalde het aantal vervoerde passagiers met 43,5 % van 3,36 miljoen tot 1,9 miljoen, daalde het aantal beschikbare zitplaatsen per kilometer met 43,2 % van 5 843 miljard tot 3 326 miljard en daalden de inkomsten per passagierkilometer met 58 % van 4 582 miljard tot 1 928 miljard. Ook daalde het aantal vertrekkende en toekomende passagiers op de door SGA geëxploiteerde luchthavens met 33 %, van 0,56 miljoen naar 0,38 miljoen, en daalden de exploitatieopbrengsten met 46 % ⁽³⁹⁾.
- (36) Wat betreft het verlies aan inkomsten sinds de uitbraak van de COVID-19-pandemie, blijkt uit de vergelijking een verlies van respectievelijk 35,3 miljoen EUR voor SATA Air Açores en 180,3 miljoen EUR voor Azores Airlines, zelfs op basis van de voorzichtige hypothese dat de inkomsten van SATA zouden zijn gestegen met een groeipercentage van 5 %, wat lager is dan het groeipercentage van 7,8 % voor SATA Air Açores en 5,1 % voor Azores Airlines in de periode tussen 2015 en 2019. Ondanks de genomen maatregelen om de variabele of semivariabele kosten te verminderen, kan het effect op de ebitda van SATA worden geraamd op ongeveer 80 miljoen EUR, met een verlies aan nettoresultaat van 54,5 miljoen EUR in maart 2020-februari 2022 in vergelijking met maart 2018-februari 2020.
- (37) Op 30 april 2021 heeft de Commissie op grond van artikel 107, lid 2, punt b), VWEU haar goedkeuring gehecht aan een compensatie van 12 miljoen EUR aan SATA Air Açores en Azores Airlines voor de directe schade die zij hebben geleden door de reisbeperkingen die de ARA, Portugal en de autoriteiten van andere landen van bestemming tussen 19 maart 2020 en 30 juni 2020 hebben opgelegd om de verspreiding van de COVID-19-pandemie te beperken ⁽⁴⁰⁾. De scherpe daling van de vraag als gevolg van de COVID-19-pandemie heeft zich echter ook na juni 2020 voortgezet en de gevolgen voor de inkomsten en verliezen van SATA zijn tot nu toe vijf tot zes keer groter dan de verliezen die door de compensatiesteun worden gedekt.

⁽³⁷⁾ Schrijven van Portugal van 2 december 2021, bijlage 1 — Strategisch en herstructureringsplan voor SATA 2021-25, blz. 9.

⁽³⁸⁾ Besluit van de Commissie van 30 april 2021 betreffende steunmaatregel SA.62505 (2021/N) COVID-19: *Amendment of SA.56873 Direct grant scheme and loan guarantee scheme* (wijziging van steunmaatregel SA.56873 inzake regelingen voor directe subsidies en leningaranties) (PB C 195 van 21.5.2021, blz. 22).

⁽³⁹⁾ Antwoord van Portugal op het verzoek om inlichtingen van de Commissie van 6 april 2022, blz. 8, 9 en 10.

⁽⁴⁰⁾ Besluit van de Commissie van 30 april 2021 betreffende steunmaatregel SA.61771 (2021/N) — COVID-19 — SATA — *compensation of damages resulting from extraordinary events* (Schadevergoeding als gevolg van buitengewone gebeurtenissen) (PB C 285 van 16.7.2021, blz. 7).

2.3. Beschrijving van het herstructureringsplan en de herstructureringsmaatregelen

2.3.1. De herstructurering van activiteiten

- (38) Met de herstructureringssteun wordt de uitvoering van een herstructureringsplan ondersteund dat al sinds eind 2020 wordt uitgevoerd ⁽⁴¹⁾ en dat eind 2025 afloopt. Het herstructureringsplan voorziet in een herstart van de activiteiten van SATA op basis van een reorganisatie van haar corporate governance als groep, en nadruk op luchtvervoer om de basisbereikbaarheid van de regio te waarborgen, met als gevolg een vermindering van het aantal niet-essentiële routes en de invoering van efficiëntiemaatregelen in de luchtverkeersactiviteiten.
- (39) In de volgende punten worden de herstructureringsmaatregelen afzonderlijk beschreven, aangezien elke maatregel volgens Portugal een afzonderlijk element van de algemene strategie vormt om aan het eind van het plan de begunstigde opnieuw levensvatbaar te maken op lange termijn. Voorts wordt in de beschrijving aangegeven welke maatregelen worden voorgesteld om de door de herstructureringssteun veroorzaakte verstoring van de mededinging te beperken en is er een gedeelte over de door Portugal aangevoerde noodzaak van overheidsmaatregelen.

2.3.1.1. Reorganisatie van de bedrijfsstructuur

- (40) Portugal is van plan de bedrijfsstructuur van SATA te vereenvoudigen, zodat de onderneming in de toekomst aantrekkelijker wordt voor potentiële particuliere investeerders. De reorganisatie ging eind 2021 van start en omvat de oprichting van een nieuwe houdstermaatschappij ("SATA SGPS"), opgericht door de regio, die de houdstermaatschappij van de SATA-groep moet worden. Bijgevolg zullen SATA Air Açores en haar huidige dochterondernemingen, namelijk Azores Airlines en SGA, alsook de nieuwe entiteit die voortvloeit uit de afsplitsing van de grondafhandelingsactiviteiten, dochterondernemingen worden die volledig eigendom zullen zijn van de regio via de nieuw opgerichte SATA SGPS ⁽⁴²⁾.
- (41) De bedrijfsreorganisatie omvat de volgende stappen: i) oprichting van de nieuwe SATA SGPS door de regio; ii) overdracht van SATA en haar dochterondernemingen aan SATA SGPS, en iii) verkoop van [...].
- (42) De bedrijfsreorganisatie zou noodzakelijk zijn om de structuur van de SATA-groep te stroomlijnen en te optimaliseren, teneinde haar voor te bereiden op de afstoting van activa zoals in het plan is voorzien (overwegingen 62 en 63), alsook om de verschillende taken van elke dochteronderneming duidelijk van elkaar te scheiden.

2.3.1.2. Verbeterde efficiëntie en kostenvermindering

- (43) In het herstructureringsplan wordt ervan uitgegaan dat SATA tegen 2023 haar marktpositie kan herstellen tot het niveau van vóór covid (West-Europa, regionaal en internationaal) wat betreft verkeersvolume en inkomsten ⁽⁴³⁾, en dat de Azoren als toeristische bestemming steeds aantrekkelijker zullen worden, met een grotere vraag van de Portugese diaspora in Noord-Amerika. De Portugese autoriteiten benadrukken echter ook dat de nadruk bij SATA zal komen te liggen op haar essentiële activiteiten, met name ODV's en DAEB's, aangezien SATA vanwege het soort dienst en de aard van het verkeer minder flexibiliteit heeft om hierin te snoeien, terwijl de resterende niet-essentiële routes zullen worden beperkt tot het absolute minimum om de benutting te verbeteren en het netwerk te optimaliseren. Volgens de laatste door Portugal verstrekte informatie presteert SATA echter nu al beter dan de prognoses van het ondernemingsplan en liggen de prestaties van de luchtvaartmaatschappijen binnen SATA ver boven de Europese en wereldwijde cijfers wat betreft het aantal vervoerde passagiers. Om precies te zijn lag de vraag van de passagiers volgens IATA International in 2021 75,5 % onder het niveau van 2019, terwijl dat cijfer bij SATA Azores Airlines slechts 31 % lager lag dan in 2019 (25 % lager indien ook rekening wordt gehouden met het door Air Açores uitgevoerde verkeer tussen de eilanden); in de tweede helft van 2021 lag het aantal passagiers slechts

⁽⁴¹⁾ Schrijven van Portugal van 10 juni 2021, blz. 8, met een opsomming van de contracten waarover reeds met leveranciers, vakbonden, banken enz. is onderhandeld.

⁽⁴²⁾ Schrijven van Portugal van 22 oktober 2021, blz. 7.

⁽⁴³⁾ Schrijven van Portugal van 2 december 2021 — Bijlage 3 — Resultaten en prestaties van de SATA-groep voor het lopende jaar 2021, november 2021, blz. 11, en schrijven van 6 april 2022, blz. 12-13. Portugal legt uit dat het ondernemingsplan van SATA voor de historische gegevens gebruikmaakt van marktgegevens van Sabre AirVision Market Intelligence Global Demand Data (DGG) en OAG; voor ramingen inzake de ontwikkeling en groei van de markt is het herstructureringsplan gebaseerd op IATA/Oxford Economics 2019-25 *Air Travel Demand Forecast* (gepubliceerd in november 2020); daarnaast baseert Portugal zich op gegevens van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO — *Effects of Novel Coronavirus (COVID-19) on Civil Aviation: Economic Impact Analysis*, Montréal, Canada, 12 januari 2022).

10 % lager dan in dezelfde periode van 2019. Voorts geeft Portugal aan dat de prestaties van SATA wat betreft aantal vervoerde passagiers in het afgelopen jaar ver boven de Europese en mondiale cijfers liggen, namelijk slechts 25 % minder passagiers ten opzichte van 2019 (beide luchtvaartmaatschappijen samen), veel beter dan de ICAO-raming voor Europa (–56 %) of voor de hele wereld (–49 %).

- (44) Zoals Portugal heeft uitgelegd, berust het herstructureringsplan op twee belangrijke strategieën: i) verbeterde activiteiten en vluchtschema's en ii) lagere exploitatiekosten.
- (45) De verbetering van de capaciteit en benutting van de vloot is gebaseerd op de uitfasering van oudere vliegtuigen die aan het eind van hun levenscyclus zijn gekomen en de vermindering van het aantal vliegtuigen van 15 naar 13 en vervolgens, na voltooiing van het herstructureringsplan en de afstoting van Azores Airlines, naar slechts zes vliegtuigen. Tegen 2025 zou Azores Airlines zeven vliegtuigen (A-320 en A-320/21 NEO) exploiteren, naast een mogelijk extra vliegtuig in het kader van een "Power by the Hour"-overeenkomst ⁽⁴⁴⁾, met routes naar 17 bestemmingen, en zou SATA Air Açores zes vliegtuigen (Q400 en Q200) exploiteren met routes naar negen bestemmingen. De blokken per vliegtuig en per dag zouden toenemen van [...] in 2019 en momenteel [...] naar [...] in 2025, zodat de verlaagde capaciteit wat betreft aantal vliegtuigen en stoelen intensiever zou worden gebruikt. Azores Airlines zou de capaciteit tot 2025 met [...] % verhogen, waardoor de connectiviteit binnen het regionale netwerk wordt verbeterd als reactie op een gestaag toenemende vraag.
- (46) Voor de verlaging van de exploitatiekosten steunt het plan op vier pijlers: i) herstructurering van de vloot door nieuwe vliegtuigen in te zetten die minder onderhoud nodig hebben en minder brandstof verbruiken, waardoor de kosten dalen; ii) verbetering van de operationele efficiëntie met behulp van initiatieven op het gebied van brandstof, catering, bemanning en distributie; iii) heronderhandeling van de belangrijkste contracten met leveranciers om betere voorwaarden te verkrijgen, en iv) productiviteitsmaatregelen om het personeelsbestand aan te passen aan de huidige behoeften van SATA. Het gecombineerde effect van de herstructureringsmaatregelen zou de huidige kosten van Azores Airlines per beschikbare stoel per kilometer tegen 2025 met ongeveer 36 % doen dalen, van [...] eurocent naar [...] eurocent. De totale kostendaling als gevolg van dergelijke efficiëntiemaatregelen en kostenbesparingen wordt geraamd op ongeveer [...] miljoen EUR tegen 2025 (overweging 49).

2.3.1.3. Herstructureringskosten en financieringsbronnen

- (47) In zijn schrijven van 2 december 2021 raamde Portugal de herstructureringskosten op [...] miljoen EUR, herzien op 6 april 2022 tot [...] miljoen EUR ⁽⁴⁵⁾. Het gaat daarbij om [...] miljoen EUR aan [...] en diverse andere exploitatiekosten die naar verwachting niet zullen worden gedekt door normale exploitatieontvangsten, staatssteun of een eigen bijdrage van [...] miljoen EUR. Volgens Portugal moest met name het totale bedrag van de herstructureringskosten ten opzichte van de oorspronkelijke ramingen worden verhoogd wegens i) de onverwachte gevolgen van de COVID-19-pandemie in de eerste helft van 2021 (en de daaropvolgende herziening van de financiële prognoses); ii) het meetellen van de bedragen voor de afschrijving van de "historische schuld" in de herstructureringskosten, en iii) aanpassingen als gevolg van de uitbreiding van het gebruik van vouchers, de actualisering van het behoud van verkregen rechten, de voorzieningen en de pensioenen, alsook aanpassingen van het werkkapitaal als gevolg van schuldovereenkomsten met leveranciers ⁽⁴⁶⁾.
- (48) Gezien de vorm en het bedrag van de in het herstructureringsplan uiteengezette herstructureringsmaatregelen om de begunstigde weer levensvatbaar te maken, waardoor SATA onder meer tegen [...] een verhouding netto financiële schuld/ebitda ⁽⁴⁷⁾ van ten minste [...] x kan bereiken, is het totale bedrag van de herstructureringssteun op 2 december 2021 door Portugal ook herzien van de oorspronkelijke 330,09 miljoen EUR naar 453,25 miljoen EUR. De herstructureringssteun is met name aangepast wegens: i) de liquiditeitsbehoeften van SATA in afwachting van de goedkeuring van het herstructureringsplan en de daaruit voortvloeiende verlenging van de leningen in verband met de liquiditeitssteun, alsook ii) de budgettaire beperkingen van de ARA, die bepalend waren voor de wijzigingen van de in het herstructureringsplan opgenomen staatssteuninstrumenten ⁽⁴⁸⁾. De herstructureringssteun bestaat momenteel dus uit de volgende maatregelen (samen: de "maatregelen" of de "herstructureringssteun"):
- a) gefaseerde kapitaalinjectie van 144,5 miljoen EUR, die in twee tranches zal worden verstrekt: i) 82,5 miljoen EUR, wat overeenkomt met de omzetting in kapitaal van een directe lening van de enige aandeelhouder van SATA (namelijk de ARA) ⁽⁴⁹⁾ van maximaal 82,5 miljoen EUR, zodra de herstructureringssteun is goedgekeurd, en ii) 62 miljoen EUR in het jaar 2022;

⁽⁴⁴⁾ Schrijven van Portugal van 2 december 2021, blz. 1.

⁽⁴⁵⁾ Schrijven van Portugal van 6 april 2022, blz. 18.

⁽⁴⁶⁾ Schrijven van Portugal van 18 februari 2022, blz. 5.

⁽⁴⁷⁾ De verhouding netto financiële schuld/ebitda meet het vermogen van een onderneming om haar schulden (op korte en lange termijn) af te betalen, door aan te geven hoeveel jaar de onderneming nodig heeft om al haar schulden af te betalen indien zij op het huidige schuld- en ebitda-niveau blijft werken.

⁽⁴⁸⁾ Schrijven van Portugal van 18 februari 2022, blz. 5.

⁽⁴⁹⁾ Deze lening werd toegekend als vervanging van een lening die eerder door de ARA was gewaarborgd, overeenkomstig de overwegingen 13 en 18 van het in overweging 11 genoemde besluit van de Commissie van 5 november 2021.

- b) schuldovername door de ARA en daaropvolgende omzetting van deze schuld in kapitaal voor een totaalbedrag van 173,75 miljoen EUR, waarvan [...] miljoen EUR betrekking heeft op [...], en [...] miljoen EUR betrekking heeft op [...];
- c) overheidsgarantie van de ARA voor leningen van banken en/of andere financiële instellingen voor een bedrag van 135 miljoen EUR. De leningsvoorwaarden omvatten een [...].
- (49) Volgens Portugal zou SATA aan het herstructureringsplan bijdragen met kostenverminderingen die voortvloeien uit maatregelen om de efficiëntie te verhogen en de kosten te verlagen en die tegen 2025 naar schatting ongeveer [...] miljoen EUR zouden opleveren ⁽⁵⁰⁾, en wel als volgt:
- a) verhoogde operationele efficiëntie van [...] miljoen EUR, bestaande uit besparingen op het brandstofverbruik (ongeveer [...] miljoen EUR), vermindering van de distributiekosten (ongeveer [...] miljoen EUR) en [...] ([...] miljoen EUR) ⁽⁵¹⁾;
- b) vermindering van de exploitatiekosten ([...] miljoen EUR) dankzij:
- 1) herstructurering van de vloot in 2021 ([...]), voor [...] miljoen EUR;
 - 2) onderhandelingen met leveranciers voor [...] miljoen EUR, waaronder: i) geoptimaliseerde inkoopbesparingen, zoals verlaging van de huisvestingskosten en heronderhandeling van afhandelingscontracten ([...] miljoen EUR); ii) verlaging van de onderhoudskosten [...], ([...] miljoen EUR); iii) heronderhandeling van leasingcontracten, door middel van "Power by the Hour"-contracten voor motoren en lagere vergoedingen ([...] miljoen EUR); iv) andere onderhandelingen met leveranciers ([...] miljoen EUR) waarvan [...] miljoen EUR [...], en v) onderhandelingen over schadeclaims van passagiers ([...] miljoen EUR);
 - 3) stroomlijning van het personeelsbestand voor ongeveer [...] miljoen EUR, waaronder:
 - economische maatregelen, zoals salarisverlagingen voor het personeel van ongeveer [...] % in 2021 en 2022 ([...] miljoen EUR), heronderhandeling van arbeidsovereenkomsten met de vakbonden om de productiviteit van de bemanning te verbeteren ([...] miljoen EUR), alsook
 - inkrimping van het personeel ([...] miljoen EUR), bestaande uit [...] ⁽⁵²⁾, alsook [...] ⁽⁵³⁾, en
 - 4) andere kostenbesparende maatregelen (voor in totaal [...] miljoen EUR), waaronder [...] ([...] miljoen EUR).
- (50) Voorts zou het herstructureringsplan worden ondersteund door de volgende eigen middelen van SATA, zoals ingediend door Portugal op 2 december 2021:
- 1) de afschrijving van [...], reeds uitgevoerd met eigen inkomsten uit de activiteiten van SATA ([...] miljoen EUR);
 - 2) inkomsten uit activiteiten, reeds gegenereerd door Azores Airlines ([...] miljoen EUR);
 - 3) besparingen op de "[...]" met bankinstellingen, bestaande uit heronderhandelingen over schulden (verlaging van spreads en langere looptijd van leningen) en kostenbesparende maatregelen ([...] miljoen EUR) als volgt: [...], en
 - 4) nieuwe, niet door de regio gewaarborgde kapitaalfinanciering vanaf 2022 [...] ⁽⁵⁵⁾, of [...] ⁽⁵⁶⁾.

⁽⁵⁰⁾ Schrijven van Portugal van 2 december 2021 — Bijlage 3 — Resultaten en prestaties van de SATA-groep voor het lopende jaar 2021, november 2021, zoals bijgewerkt door het antwoord van Portugal op het verzoek om inlichtingen van de Commissie, ingediend op 6 april 2022, blz. 18 en bijlage 8.

⁽⁵¹⁾ Antwoord van Portugal op het verzoek om inlichtingen van de Commissie, ingediend op 6 april 2022, blz. 18, en bijlage 8.

⁽⁵²⁾ Antwoord van Portugal op het verzoek om inlichtingen van de Commissie, ingediend op 6 april 2022, blz. 18, en bijlage 8.

⁽⁵³⁾ Antwoord van Portugal op het verzoek om inlichtingen van de Commissie, ingediend op 6 april 2022, blz. 18, en bijlagen 12-13.

⁽⁵⁴⁾ Schrijven van Portugal van 28 oktober 2021, blz. 6.

⁽⁵⁵⁾ Rating van het instrument [...] plus een marge van [...] onder voorbehoud van [...].

⁽⁵⁶⁾ Looptijd in [...] en rentevoet [...] plus een marge van [...] vanaf [...].

- (51) Tot slot is Portugal voornemens om, naast bovengenoemde maatregelen, een meerderheidsbelang in Azores Airlines af te stoten en de volledige grondaandelingsactiviteiten af te splitsen en te verkopen om bij te dragen tot de herstructurering. De verkoop van deze activa moet tegen eind 2025 ⁽⁵⁷⁾ worden uitgevoerd en houdt, wat Azores Airlines betreft, de verbintenis van de regio in om de leiding over te dragen aan nieuwe investeerders via een aandelenbelang van 51 %. Wanneer de verwachte opbrengsten van de privatisering van Azores Airlines (ongeveer [...] miljoen EUR) en de privatisering van het nieuwe grondaandelingsbedrijf (ongeveer [...] miljoen EUR) worden meegerekend, zou de eigen bijdrage van SATA aan de herstructureringskosten volgens Portugal bijgevolg naar schatting [...] miljoen EUR bedragen, wat zou overeenkomen met ongeveer [...] % van de herstructureringskosten ([...] miljoen EUR).

2.3.1.4. Financiële prognoses van het herstructureringsplan: basisscenario en ongunstig scenario

- (52) Portugal heeft op 15 juli 2021 en op 2 december 2021 bijgewerkte versies van het basisscenario van het herstructureringsplan verstrekt. In zijn schrijven van 15 juli 2021 had Portugal zijn prognoses herzien en aangepast om rekening te houden met het lagere exploitatieniveau van Azores Airlines in het eerste kwartaal van 2021, vanwege de ernst van de COVID-19-pandemie. Uit de laatste bijgewerkte cijfers in het verslag over de eerste drie kwartalen van het jaar 2021 ⁽⁵⁸⁾ blijkt echter dat de resultaten beter zijn dan de voorzichtige verwachtingen in het schrijven van 15 juli 2021. Niettegenstaande de aanpassingen neemt Portugal ook in de laatste herziening van de prognoses van het ondernemingsplan aan dat het resultaat van SATA vóór interest en belastingen (ebit) positief zal zijn [...].
- (53) Na de herstructureringsperiode in 2025 [...].
- (54) Het nieuwe bedrijfsonderdeel voor grondaandelingsactiviteiten zal naar verwachting [...] realiseren en eind 2025 worden afgestoten. In ieder geval zullen de inkomsten en kosten van SATA Air Açores aan het eind van de herstructureringsperiode naar verwachting [...] bedragen, terwijl SGA naar verwachting [...] (van [...] miljoen EUR in 2020 tot [...] miljoen EUR in 2025).
- (55) Voor het basisscenario berekende Portugal eveneens de financiële ratio's van het rendement op geïnvesteerd vermogen (ROCE) ⁽⁵⁹⁾ (tabel 1.A) en raamde het de gewogen gemiddelde vermogenskostenvoet (WACC) op [...] %. Het ROCE zou aan het eind van de herstructurering (in 2025) [...] % bedragen.

Tabel 1.A

Financiële prognoses van het herstructureringsplan (basisscenario)

Financiën	Herstructureringsperiode						
	2019	2020e	2021e	2022e	2023e	2024e	2025e
SATA Air Açores							
Inkomsten (miljoen EUR)	83,6	66,2	74,2	[...]	[...]	[...]	[...]
Ebitda (miljoen EUR)	15,2	10,8	22,2	[...]	[...]	[...]	[...]
Ebitda-marge (%)	18	16	30	[...]	[...]	[...]	[...]
Ebit (miljoen EUR)	2,3	- 14,1	11,3	[...]	[...]	[...]	[...]
Ebit-marge (%)	3	- 21	15	[...]	[...]	[...]	[...]

⁽⁵⁷⁾ Schrijven van Portugal van 18 februari 2022, blz. 3.

⁽⁵⁸⁾ Schrijven van Portugal van 2 december 2021 — Bijlage 3 — Resultaten en prestaties van de SATA-groep voor het lopende jaar 2021, november 2021.

⁽⁵⁹⁾ Onder het ROCE in jaar t wordt verstaan: EBIT na aftrek van belastingen in jaar t gedeeld door het gemiddelde geïnvesteerde vermogen in jaar t en t-1.

Financiën			Herstructureringsperiode				
Basisscenario	2019	2020e	2021e	2022e	2023e	2024e	2025e
SGA							
Inkomsten (miljoen EUR)	3,2	3,3	5,3	[...]	[...]	[...]	[...]
Ebitda (miljoen EUR)	– 0,4	– 0,6	0,2	[...]	[...]	[...]	[...]
Ebitda-marge (%)	– 14	– 17	3	[...]	[...]	[...]	[...]
Ebit (miljoen EUR)	– 0,4	– 1,3	0,1	[...]	[...]	[...]	[...]
Ebit-marge (%)	– 13	– 39	2	[...]	[...]	[...]	[...]
Azores Airlines							
Inkomsten (miljoen EUR)	157,2	57,0	78,8	[...]	[...]	[...]	[...]
Ebitda (miljoen EUR)	– 4,6	– 36,3	– 37,8	[...]	[...]	[...]	[...]
Ebitda-marge (%)	– 3	– 64	– 48	[...]	[...]	[...]	[...]
Ebit (miljoen EUR)	– 44,1	– 63,3	– 50,2	[...]	[...]	[...]	[...]
Ebit-marge (%)	– 28	– 111	– 64	[...]	[...]	[...]	[...]
Nieuw bedrijfsonderdeel voor grondafhandeling							
Inkomsten (miljoen EUR)	10,8	5,9	18,3	[...]	[...]	[...]	[...]
Ebitda (miljoen EUR)	– 8,6	– 11,8	– 2,5	[...]	[...]	[...]	[...]
Ebitda-marge (%)	– 80	– 199	– 13	[...]	[...]	[...]	[...]
Ebit (miljoen EUR)	– 9,0	– 12,1	– 2,8	[...]	[...]	[...]	[...]
Ebit-marge (%)	– 83	– 205	– 15	[...]	[...]	[...]	[...]
SATA Air Açores en SGA geconsolideerd	2019	2020e	2021e	2022e	2023e	2024e	2025e
Inkomsten (miljoen EUR)	86,8	69,5	79,5	[...]	[...]	[...]	[...]
Ebitda (miljoen EUR)	14,8	10,2	22,4	[...]	[...]	[...]	[...]
Ebitda-marge (%) (*)	17	15	28	[...]	[...]	[...]	[...]
Ebit (miljoen EUR)	1,9	– 15,4	11,4	[...]	[...]	[...]	[...]
Ebit-marge (%) (*)	2,2	– 22	14	[...]	[...]	[...]	[...]

(*) Berekeningen van de Commissie.

Bron: Schrijven van Portugal van 2 december 2021, bijlage 1, SATA-ondernemingsplan 2021-25.

Tabel 1.B

Financiële prognoses van het herstructureringsplan (basisscenario) voor de groep

SATA-GROEP (*)		Herstructureringsperiode				
	2020	2021 (**)	2022	2023	2024	2025
Inkomsten (miljoen EUR)	118	177	[...]	[...]	[...]	[...]
Ebit (miljoen EUR)	– 78,7	– 39	[...]	[...]	[...]	[...]
Ebit-marge (groep) (%)	– 67	– 22	[...]	[...]	[...]	[...]
Netto-inkomsten (miljoen EUR)	– 87,1	– 32,7	[...]	[...]	[...]	[...]

SATA-GROEP (*)		Herstructureringsperiode				
Netto financiële schuld (NFD) (miljoen EUR)	279	415,2	[...]	[...]	[...]	[...]
Verhouding NFD/ebitda	n.v.t.	39,2	[...]	[...]	[...]	[...]
ROCE (%)	– 155,7	– 11,8	[...]	[...]	[...]	[...]

(*) Veronderstelt de afstoting van een meerderheidsbelang in Azores Airlines en in de grondaafhandelingsseenheid.

(**) Bevat vanaf 2021 geen afhandeling of buitengewone COVID-19-subsidies, maar terugkerende exploitatiesubsidies zoals de regionale ODV-compensatie.

Bron: Schrijven van Portugal van 2 december 2021, bijlage 4 — Financieringsbehoeften SATA.

- (56) Portugal verstrekke ter vergelijking ook het rendement op geïnvesteerd vermogen (ROCE) in 2019 van een groep van luchtvaartmaatschappijen; daaruit bleek een gemiddeld ROCE van 6,9 % en een mediaan ROCE van 11,8 % (tabel 2).

Tabel 2

ROCE-referentiegroep in 2019

Luchtvaartmaatschappijen (per 31 december 2019)	Rendement op geïnvesteerd vermogen
Lufthansa	8,9 %
Norwegian	2,3 %
Eurowings	14,6 %
Ryanair	11,0 %
IAG	12,6 %
easyJet	13,6 %
Wizz	12,7 %
Brussels Airlines	– 20,3 %
Gemiddeld	6,9 %
Mediaan	11,8 %
Bron: Schrijven van Portugal van 2 december 2021. Databron: Orbis Business Intelligence-databank.	

- (57) Een van de belangrijkste problemen van SATA is het niet-gecompenseerde deel van de activiteiten met betrekking tot de ODV's die door Azores Airlines worden uitgevoerd, zoals beschreven in punt 2.2. In de periode van 2009 tot 2019 bedroeg het totale exploitatietekort voor de door Azores Airlines geëxploiteerde ODV-routes — de commerciële routes niet meegerekend — volgens Portugal [...] miljoen EUR⁽⁶⁰⁾. Volgens Portugal zou Azores Airlines in de toekomst echter gecompenseerd kunnen worden voor de ODV-routes tussen Lissabon en Horta, Pico en Santa Maria⁽⁶¹⁾, indien zij een openbare aanbesteding voor de exploitatie van deze ODV-routes wint. De compensatie die nodig is om de exploitatiekosten voor de ODV's op bovengenoemde routes te dekken, wordt geraamd op [...] miljoen EUR per jaar. Azores Airlines beschikt over de nodige vloot ([...]) en het nodige personeel om deze nationale ODV's te exploiteren⁽⁶²⁾, hoewel de desbetreffende aanbesteding nog niet is uitgeschreven. In ieder geval zou Azores Airlines geen bod uitbrengen op de ODV's dat lager ligt dan de verwachte kosten voor de uitvoering ervan⁽⁶³⁾.

⁽⁶⁰⁾ Schrijven van Portugal van 19 oktober 2020, punten 150 en 151 en bijlage 4.

⁽⁶¹⁾ Schrijven van Portugal van 2 december 2021, bijlage 1 — Strategisch en herstructureringsplan voor SATA 2021-25, blz. 39.

⁽⁶²⁾ Bron: Analyse van routewinstgevendheid, bedrijfsgegevens, BCG-analyse, schrijven van Portugal van 2 december 2021, bijlage 1 — Strategisch en herstructureringsplan voor SATA 2021-25, blz. 41.

⁽⁶³⁾ Schrijven van Portugal van 10 juni 2021, punt 23, blz. 6.

- (58) Portugal verstrekke ook prognoses voor een ongunstig scenario van de herstructurering, waarbij de inkomsten van Azores Airlines 15 % lager zouden liggen dan in het basisscenario ⁽⁶⁴⁾. Portugal stelt dat, indien de bovengenoemde ODV's niet aan Azores Airlines zouden worden toegewezen, de beschikbare capaciteit op rendabele wijze kan worden ingezet voor de volgende activiteiten ⁽⁶⁵⁾:
- [...];
 - [...];
 - [...];
 - [...].
- (59) De Portugese autoriteiten geven aan dat, met betrekking tot [...]. Volgens Portugal kunnen de bovengenoemde opties in ieder geval alternatieve of gecombineerde opties zijn die tegelijkertijd worden nagestreefd, afhankelijk van de toekomstige marktontwikkelingen en het uiteindelijke resultaat van de openbare aanbestedingen voor de gunning van de betrokken ODV-routes.
- (60) In het ongunstige scenario zou SATA nog steeds [...] miljoen EUR genereren met een positieve EBIT vanaf 2025, die daarna systematisch positief zou blijven (tabel 3). In het ongunstige scenario zou de verwachte opbrengst van de verkoop van een belang in Azores Airlines ook nog steeds de vermogenspositie van SATA herstellen, zou de financiële schuld stabiel zijn en zou de verhouding netto financiële schuld/ebita in 2025 [...] bedragen. Vanaf 2026 zou de SATA-groep [...].

Tabel 3

Financiële prognoses van het herstructureringsplan (ongunstig scenario)

(in miljoen EUR)

SATA-GROEP	Herstructureringsperiode					
	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Inkomsten	117,5	170,8	[...]	[...]	[...]	[...]
Ebit (winst vóór rente en belastingen)	– 78,7	– 42,6	[...]	[...]	[...]	[...]
Netto-inkomsten	– 87,1	– 58,4	[...]	[...]	[...]	[...]
Financiële schuld (zonder leasings)	279,4	274,5	[...]	[...]	[...]	[...]

- (61) Portugal voert aan dat andere combinaties van steuninstrumenten of -bedragen de doelstellingen in gevaar zouden brengen of zware financiële kosten met zich mee zouden brengen, waardoor de levensvatbaarheid van SATA op lange termijn in het gedrang zou komen.

2.3.1.5. Maatregelen om verstoring van de mededinging te beperken

- (62) De Portugese autoriteiten verbinden zich tot de volgende maatregelen om verstoring van de mededinging tijdens de herstructureringsperiode te beperken:
- a) wat de afstoting betreft, zal SATA een meerderheidsbelang (51 %) in de dochteronderneming Azores Airlines verkopen en zal zij ook de volledige grondafhandelingsactiviteiten, die ongeveer [...] omvatten, afsplitsen en afstoten ⁽⁶⁶⁾; bovendien is Azores Vacations Canada reeds door SATA geliquideerd en zou het liquidatieproces van Azores Vacations America tegen eind 2022 voltooid moeten zijn. Beide bedrijven richtten zich op verbindingen tussen Noord-Amerika en het Portugese vasteland en de Azoren ⁽⁶⁷⁾;

⁽⁶⁴⁾ Schrijven van Portugal van 15 juli 2021, bijlage 4 — Financieringsbehoeften SATA (IMAP van juli 2021), zoals later herzien op 2 december 2021.

⁽⁶⁵⁾ Brief van Portugal van 22 oktober 2021 [...].

⁽⁶⁶⁾ Schrijven van Portugal van 10 juni 2021, blz. 9, 11 en 16.

⁽⁶⁷⁾ Schrijven van Portugal van 2 december 2021 — Bijlage 3 — Resultaten en prestaties van de SATA-groep voor het lopende jaar 2021, november 2021, slide 4.

- b) wat de vloot betreft, verbindt SATA zich ertoe een maximum vast te stellen voor het aantal toestellen, respectievelijk zes vliegtuigen voor SATA Air Açores — met de mogelijkheid van een uitzonderlijke verhoging voor de naleving van de ODV's tussen de eilanden — en acht vliegtuigen voor Azores Airlines ⁽⁶⁸⁾;
 - c) SATA zal ervan afzien om gedurende de herstructureringsperiode aandelen in ondernemingen te verwerven, tenzij een en ander van onmisbaar belang is om de levensvatbaarheid van SATA op lange termijn te verzekeren;
 - d) SATA zal ervan afzien om bij het op de markt brengen van haar producten en diensten uit te pakken met de steun van de overheid als een concurrentievoordeel.
- (63) Portugal plant tegen 31 december 2025 een afstoting van activa, omdat het van mening is dat de ontwikkeling van een positieve operationele en financiële staat van dienst als gevolg van de herstructurering potentiële investeerders in het meerderheidsbelang in Azores Airlines zal geruiststellen. Wat de af te splitsen en af te stoten grondafhandelsactiviteiten betreft, zou de begunstigde onderneming met dit tijdschema in staat moeten zijn om een genormaliseerde/recurrente winst vóór interest, belastingen, afschrijvingen en amortisatie (ebitda) van ongeveer [...] miljoen EUR per jaar te behalen.

2.3.2. De situatie zonder herstructureringssteun

- (64) Portugal voert aan dat SATA zonder herstructureringssteun uiteindelijk zonder liquide middelen zou komen te zitten, onder meer gezien de komende aflossingsdata van de financiering bij haar belangrijkste banken (waaronder op 6 maart 2022 een lening van 155 miljoen EUR bij Deutsche Bank) en waarvoor SATA onvoldoende liquide middelen heeft en moeilijkheden ondervindt om verdere verlengingen te verkrijgen ⁽⁶⁹⁾. Vervolgens zou de exploitatievergunning worden geschorst en daarna ingetrokken, waardoor SATA van haar belangrijkste bron van inkomsten zou worden beroofd en zou worden geliquideerd. Het zou ook leiden tot de verstoring van de huidige ODV-routes tussen de eilanden van de archipel en tussen de archipel en het Portugese vasteland en Madeira die door SATA worden geëxploiteerd, ten minste tot een andere luchtvaartmaatschappij bereid zou zijn het openbardienstcontract te ondertekenen. SATA zou dan ook niet meer in staat zijn de DAEB die zij momenteel aan de vijf door SGA geëxploiteerde kleine luchthavens verschaft, verder aan te bieden.
- (65) Voorts zou het in gebreke blijven van SATA het verlies van meer dan 1 000 banen betekenen in een gebied dat reeds als steungebied ⁽⁷⁰⁾ is aangemerkt, en zou het nadelige gevolgen hebben voor de algemene economie van de Azoren — met name voor het toerisme en de visserij — aangezien deze ultraperifere regio van de Unie sterk afhankelijk is van vliegverbindingen, vooral in het winterseizoen. Zo was het toerisme in 2019 goed voor ongeveer 12 000-15 000 directe en indirecte banen, wat overeenkomt met ongeveer 13 % van het bruto binnenlands product ("bbp") van de hele Azoren. Bovendien wordt verwacht dat dit percentage in de toekomst nog zal toenemen (met 70-80 %), hetgeen de verkoop van originele producten en diensten uit de Azoren zal bevorderen en stimuleren ⁽⁷¹⁾. Portugal benadrukt ook dat het inkomensniveau op de Azoren nog steeds een inhaalbeweging aan het maken is, met een bbp per hoofd van de bevolking dat 68 % van het EU-gemiddelde bedraagt, terwijl de lokale economie zich in een overgangsfase bevindt naar diensten met een hogere meerwaarde en uitvoer (goed voor 10 % van de totale werkgelegenheid in de primaire sector) ⁽⁷²⁾.
- (66) Portugal merkt op dat andere luchtvaartmaatschappijen de laatste jaren weinig belangstelling hebben getoond om verbindingen met de Azoren uit te bouwen. Met name heeft TAP sinds april 2015 niet meer geboden op de ODV-routes die het Portugese vasteland met de Azoren verbinden; easyJet heeft de markt in 2017 verlaten, naar verluidt omdat het geen kwaliteitsaanbod (d.w.z. voldoende frequentie) kon garanderen en prioriteit gaf aan andere markten; Delta heeft zijn route New York-Ponta Delgada een jaar na de start in 2018 geschrapt, terwijl Ryanair zijn capaciteit naar de regio sinds de uitbraak van de COVID-19-pandemie heeft verminderd. De beperkte directe bereikbaarheid zou ook blijken uit het zeer lage aantal directe vluchten naar de Azoren (tien directe vluchten in 2019) in vergelijking met andere regio's die qua afstand tot het nationale vasteland vergelijkbaar zijn met de Azoren (bijvoorbeeld 116 directe vluchten naar de Canarische Eilanden of 130 naar de Balearen) ⁽⁷³⁾.

⁽⁶⁸⁾ Schrijven van Portugal van 28 oktober 2021, blz. 9.

⁽⁶⁹⁾ Schrijven van Portugal van 18 februari 2022, blz. 4.

⁽⁷⁰⁾ De ultraperifere NUTS 2-regio PT20 Região Autónoma dos Açores is door Portugal aangewezen als steungebied in de zin van artikel 107, lid 3, punt a), VWEU, zoals goedgekeurd bij besluit van de Commissie van 8 februari 2022 betreffende steunmaatregel SA.100752 (2021/N), regionale-steunkaart voor Portugal (2022-2027) (PB C 82 van 18.2.2022, blz. 1).

⁽⁷¹⁾ Bron: SREA, persberichten.

⁽⁷²⁾ Bron: INE, SREA (gegevens voor 2018/2019).

⁽⁷³⁾ Bron: OAG, *Schedule of operating flights for published carriers from January 1st, 2019 to December 31st, 2019*. De gegevens omvatten alle activiteiten met vijftig of meer vluchten per jaar vanuit elke regio naar andere bestemmingen.

- (67) Bijgevolg zou SATA, zoals Portugal onderstreept, zonder tussenkomst van de ARA vrijwel zeker op korte termijn failliet gaan, aangezien geen enkele particuliere investeerder bereid lijkt kapitaal in te brengen en geen enkele financiële instelling bereid is nieuwe financiering aan te bieden, mede gelet op de geografische ligging van de Azoren en de economische situatie als steungebied. Geen enkel alternatief scenario lijkt geloofwaardig, niet alleen om SATA in leven te houden, maar ook om de luchtverbindingen naar en binnen de regio te handhaven (overwegingen 122, 123 en 124), rekening houdend met de ruimere gevolgen van de COVID-19-pandemie voor de luchtvaartsector en voor de economie van de Azoren, een regio die sterk afhankelijk is van het toerisme (overwegingen 128 tot en met 133).

2.4. Verenigbaarheidsvoorwaarden die in de inleidings- en uitbreidingsbesluiten niet worden betwist

- (68) In de inleidings- en uitbreidingsbesluiten ⁽⁷⁴⁾ stelde de Commissie voorlopig vast dat het onwaarschijnlijk was dat zonder overheidsoptreden een andere particuliere onderneming de activiteiten van SATA, met inbegrip van de thans uitgevoerde ODV's en DAEB's, zou overnemen, zodat het risico zou bestaan dat de bereikbaarheid van een van de ultraperifere regio's van de Unie zou worden verstoord. Bovendien zou het verdwijnen van SATA mogelijk negatieve gevolgen hebben, gezien haar aanzienlijke systemische relevantie in de Azoren, en tot ernstige sociale en economische problemen voor de regio leiden, alsook aanzienlijke negatieve overloopeffecten hebben op belangrijke segmenten van de economie wat betreft aan toerisme gerelateerde activiteiten.
- (69) Bovendien werden het stimulerende effect van de steun en de geschiktheid ervan niet door de Commissie bestreden. De Commissie was met name van oordeel dat met de herstructureringsmaatregelen tegelijkertijd een situatie van extreme verslechtering van het eigen vermogen van SATA wordt aangepakt, dat zwaar in de rode cijfers staat, terwijl ook de bestaande schuld wordt afgelost en aan de cashflowbehoeften voor de normale activiteiten wordt voldaan ⁽⁷⁵⁾.
- (70) Tot slot achtte de Commissie de maatregelen om verstoring van de mededinging te beperken passend in het licht van de omvang van de onderneming, aangezien de volledige afstoting van de grondaafhandelingsactiviteiten en de verkoop van een meerderheidsbelang in Azores Airlines alternatieve dienstverleners in staat lijken te stellen de desbetreffende markten te betreden ⁽⁷⁶⁾. Voorts zou met het herstructureringsplan de omvang van de eigendom en zeggenschap van SATA aanzienlijk worden beperkt, waarbij het zwaartepunt van haar activiteiten op de taak van algemeen belang komt te liggen, namelijk de exploitatie van vijf luchthavens op de kleinste en verste eilanden van de archipel en het verlenen van luchtverkeersdiensten op de Azoren ⁽⁷⁷⁾.

2.5. Gronden voor inleiding van de procedure

- (71) In het inleidingsbesluit stelde de Commissie vast dat noch de vroegere kapitaalverhogingen, noch de gegarandeerde reddingslening leken te voldoen aan de voorwaarden voor verenigbaarheid met de interne markt ⁽⁷⁸⁾. Met name wat betreft de vroegere kapitaalverhogingen ten belope van 72,6 miljoen EUR had de Commissie twijfels over de vermeende marktconformiteit en, bij gebrek daaraan, over de vermeende verenigbaarheid ervan met de interne markt, met name als reddings- of herstructureringssteun. De Commissie kon, met betrekking tot die kapitaalverhogingen, niet concluderen of een uitzondering op het eenmalige karakter van de steun in uitzonderlijke en onvoorzienbare omstandigheden die de onderneming niet zijn toe te rekenen, gerechtvaardigd was (punt 72, c)), van de R&H-richtsnoeren) ⁽⁷⁹⁾.
- (72) Het uitbreidingsbesluit deed nog meer twijfels rijzen over de evenredigheid van de herstructureringssteun vanwege: i) het ontbreken van een lastendeling; ii) de ontoereikende reële en werkelijke eigen bijdrage van SATA, die overeenkomstig punt 64 van de R&H-richtsnoeren ten minste 50 % van de herstructureringskosten moest bedragen, en iii) de lange looptijd van het herstructureringsplan, met inbegrip van activa die pas tegen 2026 zouden worden afgestoten tegen niet nader gespecificeerde governancevoorwaarden.

⁽⁷⁴⁾ Inleidingsbesluit, overwegingen 68 tot en met 77, en uitbreidingsbesluit, overwegingen 55 tot en met 61.

⁽⁷⁵⁾ Uitbreidingsbesluit, overwegingen 64 en 65.

⁽⁷⁶⁾ Uitbreidingsbesluit, overwegingen 86 en 87.

⁽⁷⁷⁾ Uitbreidingsbesluit, overwegingen 83 tot en met 86.

⁽⁷⁸⁾ Inleidingsbesluit, overwegingen 58, 59 en 60.

⁽⁷⁹⁾ Inleidingsbesluit, overwegingen 97 en 98.

- (73) Met name het ontbreken van een lastendeling door bestaande schuldeisers leidt tot een aanzienlijk bedrag aan staatssteun in verhouding tot de kosten van het herstructureringsplan. In dit verband heeft Portugal geen bewijzen aangeleverd voor de beweerde onmogelijkheid van een gedeeltelijke schuldvermindering door de huidige schuldeisers ⁽⁸⁰⁾, hetgeen tevens in het licht van de hoge schuldenlast van SATA moet worden gezien (financiële schuld van [...] miljoen EUR vóór de herstructurering). Bovendien omvatten de door Portugal overwogen maatregelen geen nieuwe financiering tegen marktvoorwaarden, maar alleen het vrijmaken van middelen door de exploitatiekosten van de begunstigde te verlagen ⁽⁸¹⁾.
- (74) Wat de eigen bijdrage van de begunstigde betreft, bedroegen de enige bronnen die als reëel en actueel konden worden beschouwd [...] % van de kosten van het herstructureringsplan, wat aanzienlijk lager is dan het percentage van 50 % dat de Commissie normaliter als adequaat beschouwt ⁽⁸²⁾. Tegelijkertijd had Portugal niet aangetoond dat de voorgenomen maatregelen voor een passende eigen bijdrage doeltreffend, duurzaam en onomkeerbaar zijn. Portugal had in de onzekere vooruitzichten tot 2026 evenmin toegezegd deze maatregelen te handhaven en niet in te trekken indien de bedrijfsresultaten van de begunstigde sneller of sterker zouden verbeteren dan in de prognoses van het ondernemingsplan is voorzien ⁽⁸³⁾.
- (75) Tot slot had de Commissie twijfels over de duur van het proces en over de correcte afloop van de bedrijfsmaatregelen voor de afstoting van de belangen in Azores Airlines en in de grondaafhandelingsactiviteiten van SATA, die naar verwachting pas na de herstructureringsperiode, in 2026, zou plaatsvinden ⁽⁸⁴⁾. In die zin i) leken de geraamde bedragen ([...] miljoen EUR), ongeacht de geschiktheid van de multiples die zijn gebruikt om hun waarde te beoordelen ([...]), gebaseerd op hypothetische prestaties van de afzonderlijke ondernemingen; ii) heeft Portugal geen vaste koopovereenkomsten of bindende toezeggingen van specifieke kopers voorgelegd ⁽⁸⁵⁾, en iii) was het ook twijfelachtig of er voldoende duidelijke governancevoorwaarden en -overeenkomsten zouden zijn om een dergelijke afstoting tegen 2026 tot een goed einde te brengen ⁽⁸⁶⁾.

3. OPMERKINGEN VAN DERDEN

- (76) In totaal hebben 19 partijen opmerkingen van derden over het inleidingsbesluit ingediend, waarvan 18 binnen de in het besluit vastgestelde termijn ⁽⁸⁷⁾, terwijl 14 partijen opmerkingen hebben gemaakt over het uitbreidingsbesluit, waarvan 12 binnen de vastgestelde termijn ⁽⁸⁸⁾.
- (77) Tot die partijen behoort één belanghebbende, namelijk Ryanair, die een concurrent is volgens de definitie van artikel 1, punt h), van Verordening (EU) 2015/1589 van de Raad ⁽⁸⁹⁾.

⁽⁸⁰⁾ Uitbreidingsbesluit, overweging 69.

⁽⁸¹⁾ Uitbreidingsbesluit, overweging 71.

⁽⁸²⁾ Uitbreidingsbesluit, overweging 74.

⁽⁸³⁾ Uitbreidingsbesluit, overwegingen 72 en 73.

⁽⁸⁴⁾ Uitbreidingsbesluit, overweging 89.

⁽⁸⁵⁾ Uitbreidingsbesluit, overwegingen 73 en 74.

⁽⁸⁶⁾ Uitbreidingsbesluit, overweging 88.

⁽⁸⁷⁾ Opmerkingen over het inleidingsbesluit werden ingediend door de Partido Popular Monarquico (PPM), Ryanair, A.J.F. Accounting (AJFA), Casa dos Acores do Quebeque (CAQ), SDA Building Services (SDABS), Casa dos Acores do Ontario (CAO), Montreal TEM (MTEM), Associacao de Municipios da Regiao Autonoma dos Acores (AMRAA), Câmara do Comércio e Indústria de Ponta Delgada/Associação Empresarial das Ilhas de S. Miguel e Santa Maria (CCIPD), Hotelaria de Portugal (AHP), Casas dos Acores do Norte (CAN), Federação Agrícola dos Açores (FAA), California Portuguese-American Coalition (CPAC), Casas dos Acores de Winnipeg Canada (CAWC), Portuguese Associations of Travel and Tourism Agencies (APAVT), Visitazores Travel (ATA), de Comissão da Festas do Senhor Santo Cristo dos Milagres em Amigos da Ribeira Quente, Federacao das Pescas dos Acores (FPA), Brampton Travel Agency (BTA) en Conselho Económico e Social dos Açores (CESA).

⁽⁸⁸⁾ De volgende partijen hebben opmerkingen ingediend over het uitbreidingsbesluit: Brampton Travel Agency (BTA), Casas dos Acores do Quebeque, J.F. Accounting & Services, SDA Building Services, Comissão da Festas do Senhor Santo Cristo dos Milagres em Amigos da Ribeira Quente, Federação Agrícola dos Açores (FAA), Ryanair, Associação Açoriana De Formação Turística e Hoteleira (AAFTH), Portuguese Association of Travel and Tourism Agencies (APAVT), Hotelaria de Portugal (AHP), Sindicato Nacional do Pessoal de Voo da Aviação Civil (SNPVAC), Sindicato dos Pilotos da Aviação Civil (SPAC), Comissão de Trabalhadores da Sata Internacional-Azores Airlines, Câmara do Comércio e Indústria de Ponta Delgada/Associação Empresarial das Ilhas de S. Miguel e Santa Maria (CCIPD) en Associação Turismo dos Açores (ATA).

⁽⁸⁹⁾ Verordening (EU) 2015/1589 van de Raad van 13 juli 2015 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (PB L 248 van 24.9.2015, blz. 9).

- (78) Tot de derden behoren traditionele klanten en begunstigen van de door SATA verstrekte diensten (overzeese ondernemingen, touroperators enz.), diverse verenigingen, waaronder organisaties voor de diaspora van de Azoren⁽⁹⁰⁾, gemeenten op de Azoren, evenals andere belanghebbenden zoals de Partido Popular Monarquico ("PPM") (een Portugese politieke partij) en de economische en sociale raad van de Azoren (CESA — Conselho Económico e Social dos Açores).
- (79) Hun opmerkingen over het inleiden en het uitbreiden van de procedure worden hieronder gebundeld weergegeven.

3.1. Opmerkingen van de belanghebbende — Ryanair

- (80) Ryanair is van mening dat uit het inleidingsbesluit het voornemen van de Commissie blijkt om de kapitaalverhogingen uit het verleden goed te keuren als tegenprestatie voor de ontoereikende compensatie voor de DAEB's van SATA. Aangezien in het inleidingsbesluit echter geen informatie wordt verstrekt over de hoogte van de compensatie van SATA Air Açores voor de exploitatie van routes met ODV's en andere door SATA verrichte diensten van algemeen belang, stelt Ryanair dat haar de mogelijkheid is ontnomen om op dat punt opmerkingen te maken. Ryanair klaagt eveneens dat haar de mogelijkheid is ontnomen om opmerkingen te maken over het uitbreidingsbesluit, waarbij zij stelt dat haar de toegang is ontzegd tot vertrouwelijke informatie die daarin is vervat en die betrekking heeft op het herstructureringsplan, de operationele aspecten (met 115 gevallen van vertrouwelijke behandeling) en de maatregelen om verstoring van de mededinging te beperken.
- (81) Daarnaast is Ryanair van mening dat uit het inleidingsbesluit blijkt dat de Commissie voornemens is de reddingssteun aan SATA goed te keuren als een uitzondering op het eenmalige karakter van de steun wegens uitzonderlijke en onvoorziene omstandigheden. Volgens Ryanair mag de COVID-19-crisis geen aanleiding geven tot een uitzondering op het eenmalige karakter van de steun overeenkomstig punt 72, c), van de R&H-richtsnoeren, ten gunste van SATA. Indien de ODV's van SATA verlieslatend waren voor de maatschappij, dan had volgens Ryanair de daling van het verkeer ten gevolge van de COVID-19-crisis die verliezen moeten verminderen in plaats van de moeilijkheden voor SATA te verergeren. Voorts stelt Ryanair dat de enorme overcapaciteit als gevolg van de COVID-19-crisis het voor concurrenten mogelijk maakt de rol van SATA Air Açores en Azores Airlines over te nemen met een hogere efficiëntie.
- (82) Ryanair voert aan dat de 27 vliegtuigen die aan de grond werden gehouden toen Ryanair haar opmerkingen op 5 oktober 2020 indiende, gelijk stonden met meer dan tweemaal de volledige vloot van SATA Air Açores en Azores Airlines⁽⁹¹⁾. In Portugal werden toen in totaal 60 vliegtuigen aan de grond gehouden, terwijl dit cijfer voor de Eurocontrol-zone opliep tot 3 242 vliegtuigen⁽⁹²⁾. Vliegtuigen zijn zeer roerende activa en de verwijdering van de capaciteit van SATA Air Açores en Azores Airlines uit de markt zal waarschijnlijk worden gevolgd door het inzetten van momenteel ongebruikte vliegtuigen van andere luchtvaartmaatschappijen op de routes van SATA Air Açores en Azores Airlines.
- (83) Ryanair is ook van mening dat de bewering van de Commissie in het inleidingsbesluit⁽⁹³⁾, namelijk dat het in de huidige omstandigheden als gevolg van de uitbraak van COVID-19 voor geen enkele concurrent, ook niet voor degenen die reeds actief zijn op de Portugese markt, mogelijk is om toe te treden en de rol van SATA Air Açores volledig of in aanzienlijke mate over te nemen, niet onderbouwd is en dat, integendeel, de terugtrekking van SATA uit de markt efficiëntere concurrenten in staat zou stellen toe te treden en de passagiers een breder dienstenaanbod en een betere kwaliteit tegen een lagere prijs te bieden.
- (84) Om haar beweringen te staven, verwijst Ryanair naar de precedents van de faillissementen van Malév en Spanair, waaruit blijkt dat een dergelijke positieve uitkomst voorzienbaar is, des te meer omdat 2020 werd gekenmerkt door een onvergelijkbaar hogere beschikbare capaciteit dan in 2013, met een positieve groei van het verkeer vanaf de luchthavens van Boedapest en Barcelona, en zij verwijst in dit verband naar gegevens van Eurostat.

⁽⁹⁰⁾ De diasporaverenigingen CAQ en CAO maken ook deel uit van dezelfde overkoepelende organisatie CAN. Andere diasporagemeenschappen in Canada en de VS zijn CPAC en CAWC.

⁽⁹¹⁾ Volgens Ryanair exploiteert SATA Air Açores twee toestellen van het type Bombardier Dash 8-Q200 (met een capaciteit van 37 passagiers), vier toestellen van het type Bombardier Dash 8-Q400 (met een capaciteit van 80 passagiers) en exploiteert Azores Airlines zes Airbus A320's en A321's (bron https://en.wikipedia.org/wiki/SATA_Air_Açores).

⁽⁹²⁾ Gegevens van de Aviation Intelligence Unit (AIU) van Eurocontrol over aan de grond gehouden vlotten. Bron: https://ansperformance.eu/covid/acft_ground/ (onderdeel van de Aviation Intelligence Unit (AIU) van Eurocontrol, geraadpleegd op 2 oktober 2020).

⁽⁹³⁾ Inleidingsbesluit, overweging 70.

- (85) Bovendien voert Ryanair aan dat zij alle routes van SATA Air Açores en Azores Airlines naar het vasteland in enkele dagen zou kunnen overnemen. Ryanair merkt ook op dat in het inleidingsbesluit ⁽⁹⁴⁾ ten onrechte staat dat Ryanair de Azoren verbindt met Londen, Manchester en Frankfurt, waarbij wordt vergeten dat Ryanair het hele jaar door routes exploiteert tussen Ponta Delgada en Terceira Lajes (beide op de Azoren) en Lissabon en Porto.
- (86) Ryanair betoogt dat de Commissie na haar onderzoek in deze zaak zou moeten kunnen concluderen dat de COVID-19-crisis niet mag worden beschouwd als een omstandigheid die een uitzondering op het eenmalige karakter van de steun rechtvaardigt. Integendeel, de door deze crisis ontstane overcapaciteit maakt het voor concurrenten eenvoudiger om in te stappen en maakt het minder gerechtvaardigd om SATA, met haar bewezen inefficiëntie, kunstmatig in stand te houden. Ryanair herinnert eraan dat SATA reeds vóór de COVID-19-crisis op de rand van de afgrond stond en door terugkerende kapitaalinjecties door Portugal werd gered. Ryanair stelt ook dat de COVID-19-crisis geen geldige reden is om Portugal toe te staan middelen te blijven injecteren in SATA.
- (87) Wat betreft het uitbreidingsbesluit, stelt Ryanair met name dat haar het recht om opmerkingen te maken is ontnomen omdat bepaalde delen van dat besluit betreffende de herstructureringsmaatregelen, de eigen bijdrage en de maatregelen om verstoring van de mededinging te beperken overdreven vertrouwelijk zijn behandeld. Ryanair herhaalt tevens dat in de inleidings- en uitbreidingsbesluiten de volgende, door haar geëxploiteerde routes tussen de Azoren en het Portugese vasteland niet worden vermeld: i) Ponta Delgada en Porto gedurende het hele jaar, en ii) Terceira en Lissabon en Porto gedurende het hele jaar. Bovendien suggereert Ryanair dat SATA moet worden ontdaan van activiteiten die niet onder de werkingssfeer van de ODV/DAEB vallen, aangezien een dergelijke onduidelijke afbakening van de taken van SATA, als openbare dienstverlener en commerciële luchtvaartmaatschappij, waarschijnlijk de meeste van haar moeilijkheden verklaart. Ryanair voegt eraan toe dat de groei van haar activiteiten tussen de Azoren en het Portugese vasteland ondanks de COVID-19-crisis bevestigt dat zij in staat zou zijn alle commerciële routes van SATA naar het vasteland op korte termijn over te nemen.
- (88) Bovendien verzoekt Ryanair de Commissie om, met betrekking tot de routes die momenteel door SATA Air Açores en Azores Airlines worden geëxploiteerd en rekening houdend met de overcapaciteit als gevolg van de COVID-19-crisis in de luchtvaartsector, niet te veronderstellen dat automatisch is voldaan aan de voorwaarde van artikel 16, lid 1, van Verordening (EG) nr. 1008/2008 (namelijk dat ODV's moeten worden opgelegd wanneer luchtvaartmaatschappijen een bepaald niveau van dienstverlening niet op zich zouden nemen, indien zij uitsluitend rekening zouden houden met hun commerciële belangen). Tot slot pleit Ryanair ervoor het steunbedrag te beperken tot hetgeen noodzakelijk is voor SATA om de ODV/DAEB-taken uit te voeren.

3.2. Opmerkingen van derden

3.2.1. *Partido Popular Monarquico*

- (89) Wat betreft de maatregelen waarop de procedure betrekking heeft, heeft PPM zich verzet tegen de reddingssteun en het herstructureringsplan. PPM is van mening dat bepaalde door Portugal verstrekte informatie onjuist is. Zij onderstreept namelijk dat de activiteiten van SATA Air Açores en Azores Airlines niet mogen worden vermengd: terwijl eerstgenoemde alleen vluchten tussen de eilanden uitvoert in het kader van ODV's en daarvoor een belangrijke financiële compensatie ontvangt (meer dan 135 miljoen EUR voor de periode 2015-2020), concurreert laatstgenoemde met andere luchtvaartmaatschappijen (bv. TAP, Ryanair, easyJet, Euroatlantic, Cabo Verde Airlines, Binter). PPM benadrukt ook dat TAP, Ryanair en Azores Airlines voor twee geliberaliseerde routes ⁽⁹⁵⁾ op dezelfde markt concurreren en dat er geen grote vraag is naar routes waarvoor ODV's zijn opgelegd. Ten slotte vermeldt PPM dat vóór de COVID-19-uitbraak TAP een concurrent was die ook verbindingen met de VS en Canada verzorgde ⁽⁹⁶⁾.
- (90) Voorts betoogt PPM dat Azores Airlines vrijwillig verschillende ODV-routes exploiteert ⁽⁹⁷⁾ (die voorheen door TAP werden geëxploiteerd) en dat Portugal die routes nooit openbaar heeft aanbesteed. Bijgevolg kan Portugal de aan Azores Airlines verleende steun voor deze ODV-routes niet rechtvaardigen. Bovendien onderstreept PPM dat een verklaring van de Commissie over de stopzetting van de activiteiten van easyJet ⁽⁹⁸⁾ op een ODV-route ⁽⁹⁹⁾ in 2017 onjuist is, aangezien die route in feite geen ODV-route, maar een geliberaliseerde route was.

⁽⁹⁴⁾ Inleidingsbesluit, overweging 10.

⁽⁹⁵⁾ De routes van São Miguel (PDL) en Terceira (TER) naar Lissabon (LIS) en Porto (OPO).

⁽⁹⁶⁾ Routes van São Miguel (PDL) naar en van Boston (BOS).

⁽⁹⁷⁾ Routes tussen Lissabon (LIS) en Pico (PIX); Faial (HOR) en Santa Maria (SMA) en ook tussen Madeira (FNC) en São Miguel (PDL).

⁽⁹⁸⁾ Inleidingsbesluit, overweging 16.

⁽⁹⁹⁾ São Miguel (PDL) naar Lissabon (LIS).

- (91) Wat de door SATA Air Açores geëxploiteerde ODV-routes tussen de eilanden betreft, voert PPM de volgende redenen aan waarom de openbare aanbesteding niet aantrekkelijk was: 1) de complexiteit van de door de regering opgestelde ODV en de aanbestedingsregels, en 2) het feit dat de aanbesteding voor de routes tussen de eilanden voor alle routes als groep was opgesteld. In dit verband zou dankzij billijke, redelijke en transparantere voorwaarden het bedrag van de verschuldigde financiële compensatie kunnen worden verlaagd. Tot slot is PPM van mening dat de financiële compensatie die aan SATA Air Açores wordt betaald voor de ODV's ook een onrechtmatige subsidiëring van Azores Airlines vormt en dat deze maatschappij los van de eerste moet worden beheerd.
- (92) PPM stelt ook dat de territoriale continuïteit tussen het Portugese vasteland en de Azoren niet zou worden verstoord indien SATA zou falen: TAP en Ryanair exploiteren namelijk routes van São Miguel (PDL) en Terceira (TER) naar Lissabon (LIS).

3.2.2. Klanten en andere organisaties

- (93) Andere derden hebben opmerkingen ingediend om het reddings- en herstructureringsplan van SATA te steunen wegens haar belang en de mogelijke gevolgen voor de economie en de connectiviteit van de regio Azoren en de gemeenschappen van de Azorische diaspora wanneer SATA uit de markt zou verdwijnen.
- (94) De overgrote meerderheid van de opmerkingen van derden, zowel over het inleidings- als over het uitbreidingsbesluit, heeft betrekking op de noodzaak om het beginsel van territoriale continuïteit te waarborgen. Zij steunen dus de voortzetting van de door SATA geleverde vluchtdiensten ten behoeve van de Azorische diaspora, de regionale economie, de gezondheid en het onderwijs van de regio, gelet op de kenmerken van de ARA als ultraperifere regio van de Unie, zoals erkend in artikel 349 VWEU. Zonder SATA zouden deze routes volgens hen door geen enkele andere luchtvaartmaatschappij op hetzelfde niveau worden uitgevoerd, gezien het seizoensgebonden karakter van de verbindingen van de andere maatschappijen en het feit dat de andere maatschappijen geen blijk hebben gegeven van een blijvende interesse om deze verbindingen te verzekeren.
- (95) Zonder uitzondering onderstrepen de diasporaverenigingen het belang van SATA voor het onderhouden van de banden en de verbondenheid met de Azorische gemeenschap in Noord-Amerika, in Toronto, Montreal, Ontario, Winnipeg, Californië en de oostkust van de VS ⁽¹⁰⁰⁾.
- (96) In dit verband wijst een groot aantal derden op het belang van SATA voor de toeristische sector, die wordt beschouwd als een essentiële sector voor de ontwikkeling van de Azoren en als belangrijke bron van werkgelegenheid en welvaart voor de regio. SATA speelde, en speelt nog steeds, een belangrijke rol in de groei van de Azoren als toeristische bestemming en, bijgevolg, in de werkgelegenheid en de welvaart van de regio, aangezien zij de interne mobiliteit binnen de Azoren-archipel en de verbindingen met het vasteland, Europa en Noord-Amerika verzekert. Bovendien waarborgt SATA de toegang tot essentiële en niet-essentiële goederen van buiten de Azoren, die nodig zijn voor de ontwikkeling van alle met het toerisme verband houdende activiteiten.
- (97) De Portugese vereniging van reisbureaus en toerisme ("APAVT") en de vereniging voor toerisme van de Azoren ("ATA") zijn van mening dat het economische effect van SATA op de gehele toeristische waardeketen uniek is. Volgens hen leiden de passagiersstromen die voortvloeien uit de vluchtactiviteiten van SATA niet alleen tot talrijke directe arbeidsplaatsen, maar ook tot de oprichting van heel wat ondernemingen verderop in de keten, namelijk hotels en kortetermijnverhuur, restaurants, autoverhuur, reisagentschappen en amusementsbedrijven gericht op toeristen.
- (98) Voorts benadrukken verenigingen zoals de landbouwfederatie en de visserijfederatie van de Azoren het specifieke karakter van de regio en de instrumentele rol die SATA speelt bij de toegang tot andere regio's en het veiligstellen van de distributie en uitvoer van producten van de Azoren-archipel naar andere landen, het Portugese vasteland en andere gebieden binnen (en buiten) de Unie, waardoor producenten op de Azoren meer eerlijke kansen krijgen, met name wat betreft de distributie van vis. De federaties voor landbouw en visserij op de Azoren voeren aan dat SATA de sociaal-economische ontwikkeling van de visserij- en landbouwsector verzekert door producten binnen de Azoren-archipel en van daaruit naar andere regio's te vervoeren.

⁽¹⁰⁰⁾ Schrijven van California Portuguese-American Coalition (CPAC) van 2 oktober 2020, en Casas dos Acores de Winnipeg Canada van 3 oktober 2020.

- (99) Andere partijen, zoals de directe klanten en reisbureaus (A.J.F. Accounting (“AJFA”) en SDA Building Services (“SDABS”), die investeringen hebben in de Azoren, alsook het bureau voor toerisme (“BTA”) zijn voorstander van steun aan SATA, terwijl Associação de Municípios da Região Autónoma dos Açores (“AMRAA”) eraan herinnert dat SATA ervoor zorgt dat de Azorische bevolking niet geïsoleerd raakt van de buitenwereld en een instrument is voor de verwezenlijking van territoriale, economische en sociale cohesie; voorts wijzen zij erop dat SATA een essentiële rol speelt in tijden van crisis, zoals natuurrampen en tijdens de COVID-19-pandemie, en onderstrepen zij het vitale belang van de diensten van SATA voor het vervoer van medische uitrusting, geneesmiddelen en persoonlijke beschermingsmiddelen.
- (100) De beroepsvereniging Câmara do Comércio e Indústria de Ponta Delgada/Associação Empresarial das Ilhas de S. Miguel e Santa Maria (“CCIPD”) erkent dat SATA een belangrijk instrument is geweest om de interne mobiliteit en connectiviteit met het buitenland te waarborgen, maar uit niettemin haar bezorgdheid over het beheer van SATA tijdens de steunperiode en stelt voor de prestaties te verbeteren door middel van een actieplan. CCIPD erkent dat er sprake is van een noodtoestand en stelt een wijziging voor van de ODV voor vluchten tussen de eilanden en verbindingen met niet-geliberaliseerde toegangspoorten.
- (101) Alle andere derden erkennen over het algemeen dat SATA een sleutelrol speelt in het vrijwaren van de bereikbaarheid van de Azoren door de economische, sociale en territoriale beginselen van de artikelen 174 tot en met 178 VWEU toe te passen. Deze derden zien geen potentiële negatieve gevolgen voor de mededinging door de vroegere kapitaalverhogingen en/of andere steunmaatregelen ten gunste van SATA ⁽¹⁰¹⁾, of zijn van oordeel dat de mogelijke negatieve gevolgen zouden worden gecompenseerd door de positieve gevolgen van de continuïteit van haar activiteiten, gezien de geringe omvang van de Azoren en het lage bevolkingsaantal (243 000 inwoners) van die regio.

4. OPMERKINGEN VAN PORTUGAL

4.1. Opmerkingen over de inleiding en uitbreiding van de formele procedure

- (102) Portugal is van mening dat de kapitaalverhogingen van SATA in het verleden (in 2017 ⁽¹⁰²⁾, 2018 ⁽¹⁰³⁾ en 2020 ⁽¹⁰⁴⁾) neerkwamen op compensaties voor ODV's met betrekking tot het luchtvervoer tussen de eilanden en van/naar de Azoren, meer bepaald om de exploitatietekorten te compenseren die voortvloeiden uit het opleggen van de genoemde ODV's en DAEB's, die essentieel worden geacht voor het algemeen belang van de ARA ⁽¹⁰⁵⁾. Om aan te tonen dat die ODV's en DAEB's niet adequaat en volledig zijn vergoed, voert Portugal onder meer aan dat het door accountants gecontroleerde tekort van SATA wat betreft de compensaties voor ODV's in de periode 2009-2019 ten minste 65,5 miljoen EUR bedroeg ⁽¹⁰⁶⁾, waaronder: i) 19,2 miljoen EUR aan extra kosten van SATA Air Açores, die niet zijn gecompenseerd in het kader van de openbardienstcontracten (“ODC's”), noch via de compenserende vergoedingen, noch via de financiële herstelmechanismen, en ii) 46,3 miljoen EUR aan kosten die Azores Airlines heeft gemeld voor de vier ODV-routes (d.w.z. uitgezonderd de commerciële, geliberaliseerde routes) ⁽¹⁰⁷⁾.
- (103) Volgens Portugal wordt in de door accountants gecontroleerde bedragen geen rekening gehouden met het werkelijke exploitatietekort bij de uitvoering van de ODV-routes van SATA (d.w.z. 14 ODV-routes die door SATA Air Açores worden geëxploiteerd en vier routes door Azores Airlines), dat ongeveer 98 miljoen EUR zou bedragen, aangezien dat tekort, naast de bovengenoemde 65,5 miljoen EUR, ook een extra bedrag van 33 miljoen EUR zou omvatten, bestaande uit het verschil tussen het door SATA gevraagde bedrag om haar financiële evenwicht te herstellen en het bedrag dat de ARA in de periode 2009-2019 daadwerkelijk heeft betaald. Portugal verklaart dat de ministerraad van

⁽¹⁰¹⁾ Arrest van het Gerecht van 12 mei 2011, Région Nord-Pas-de-Calais en Communauté d'Agglomération du Douaisis/Commissie, gevoegde zaken T-267/08 en T-279/08, ECLI:EU:T:2011:209, punt 110.

⁽¹⁰²⁾ Goedgekeurd bij resolutie nr. 13/2017 van de ministerraad van de Azoren.

⁽¹⁰³⁾ Goedgekeurd bij resolutie nr. 85/2018 van de ministerraad van de Azoren, gewijzigd bij resolutie nr. 112/2018 van de ministerraad van de Azoren.

⁽¹⁰⁴⁾ Goedgekeurd bij resolutie nr. 66/2020 van de ministerraad van de Azoren.

⁽¹⁰⁵⁾ Schrijven van Portugal van 19 oktober 2020, punten 142 tot en met 155 en 167 tot en met 189.

⁽¹⁰⁶⁾ Bij dit bedrag is alleen rekening gehouden met het verschil tussen de door de ARA verschuldigde bedragen, zoals bevestigd door de desbetreffende openbare audits, en de daadwerkelijk door de ARA betaalde bedragen; zie het schrijven van Portugal van 19 oktober 2020, punten 143-155 en de bijlagen 2, 3, 4 en 7.

⁽¹⁰⁷⁾ Schrijven van Portugal van 19 oktober 2020, punt 151.

de regio door deze financiële noodsituatie genoodzaakt was een aanbeveling van de rekenkamer ⁽¹⁰⁸⁾ uit te voeren, alsook het nationale vennootschapsrecht te respecteren, aangezien het gestorte aandelenkapitaal wegens opgebouwde verliezen tot de helft was gedaald ⁽¹⁰⁹⁾.

- (104) Met betrekking tot het vervoer tussen de eilanden, verklaart Portugal dat de 14 door SATA bediende routes die in drie clusters zijn ondergebracht (Ponta Delgada, Terceira en Horta) sinds 2002 zijn aanbesteed, eerst overeenkomstig Verordening (EEG) nr. 2408/92 van de Raad ⁽¹¹⁰⁾ en vervolgens overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1008/2008. Het huidige openbaredienstcontract ("ODC"), waarmee SATA in het kader van een openbare aanbesteding is belast, is voor vijf jaar gegund, van 1 november 2021 tot en met 31 oktober 2026 (overweging 19).
- (105) Alle ODC's bevatten een methode voor de voorafgaande berekening van de compensatie en een jaarlijkse vergoeding, alsook een mechanisme om de compensatie aan te passen zodat SATA niet overgecompenseerd werd voor het verlenen van de openbare dienst. Zoals echter vermeld (overwegingen 32 en 102), stelt Portugal dat SATA Air Açores extra kosten heeft gemaakt voor het verrichten van ODV-diensten die niet zijn gecompenseerd via de jaarlijkse vergoeding of een correctiemechanisme achteraf, en dat het door accountants gecontroleerde verlies 19,2 miljoen EUR bedroeg (hoewel SATA 50,9 miljoen EUR had gevraagd om het reële tekort te dekken).
- (106) Wat betreft de routes die door Azores Airlines worden geëxploiteerd in het kader van ODV's zonder compensatie (overweging 20), legt Portugal uit dat de drie verbindingen met het Portugese vasteland (de routes Lissabon-Santa Maria-Lissabon, Lissabon-Pico-Lissabon en Lissabon-Horta-Lissabon) en de route Ponta Delgada-Funchal, waarvoor Azores Airlines de enige luchtvaartmaatschappij is, opnieuw worden onderzocht zodat voor deze routes vooraf een passende compensatie kan worden vastgesteld. Dit zou betekenen dat de ODV-routes worden opgeheven (momenteel staan zij open voor alle luchtvaartmaatschappijen die ze via een ODV zonder compensatie willen exploiteren) en dat een ODV met compensatie zal worden toegekend via een aanbesteding overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1008/2008. Portugal verklaart dat:
- a) in het kader van de herstructurering SATA die routes niet kan blijven exploiteren indien zij verlieslatend zijn en zij bijgevolg alleen door Azores Airlines zullen worden geëxploiteerd met compensatie indien Azores Airlines een openbare aanbesteding voor de exploitatie van die ODV-routes wint ⁽¹¹¹⁾;
 - b) zo spoedig mogelijk een internationale aanbesteding moet worden uitgeschreven, waarin een passende compensatie wordt geboden die niet hoger is dan het bedrag dat nodig is om de nettokosten voor de uitvoering van de ODV te dekken, rekening houdend met de bijbehorende inkomsten voor de luchtvaartmaatschappij en een redelijke winst.
- (107) Portugal bevestigt dat Azores Airlines regelmatig (om de twee seizoenen) een exploitatieplan bij de burgerluchtvaartautoriteit ("ANAC") heeft ingediend, waarin zij haar belangstelling kenbaar maakte om deze routes overeenkomstig de ODV-voorwaarden en zonder compensatie te exploiteren. Toch stelt Portugal dat SATA moet worden gecompenseerd voor die ODV-diensten, die, zoals beschreven (overwegingen 57 en 102), tussen 2009 en 2019 tot een exploitatietekort van 46,3 miljoen EUR hebben geleid. Zoals vermeld (overweging 102) verklaart Portugal dat de vroegere kapitaalverhogingen voor SATA (overweging 2) een compensatie achteraf vormden voor de aangetoonde tekorten vanwege de ODV's, die tot 2019 in totaal ten minste 65,5 miljoen EUR bedroegen. SATA heeft het overeenkomstige bedrag echter terugbetaald (overweging 116).
- (108) Portugal verklaart dat Azores Airlines ook verliezen heeft geleden op de routes tussen de Azoren en Noord-Amerika en dat deze verliezen eveneens moeten worden gecompenseerd. Meer bepaald wordt het exploitatietekort voor de routes tussen de Azoren en Noord-Amerika tussen 2009 en 2019 geraamd op 47,2 miljoen EUR. Portugal stelt dat het hier om feitelijke DAEB-routes gaat, aangezien zij in het algemeen belang worden geëxploiteerd, en dat de compensatie voor dit tekort bijgevolg verenigbaar moet worden geacht op grond van Besluit 2012/21/EU van de Commissie ⁽¹¹²⁾, aangezien het jaarlijkse verkeersvolume niet meer dan 300 000 passagiers bedraagt.

⁽¹⁰⁸⁾ Verslag nr. 01/2016 van de rekenkamer van januari 2016, blz. 14.

⁽¹⁰⁹⁾ Artikel 35 van het Portugese wetboek van vennootschappen bepaalt dat in situaties waarin meer dan de helft van het gestorte aandelenkapitaal verloren gaat als gevolg van opgebouwde verliezen, de aandeelhouders moeten beraadslagen over mogelijkheden om de situatie te corrigeren, waaronder de mogelijkheid van kapitaalinjectie.

⁽¹¹⁰⁾ Verordening (EEG) nr. 2408/92 van de Raad van 23 juli 1992 betreffende de toegang van communautaire luchtvaartmaatschappijen tot intracommunautaire luchtroutes (PB L 240 van 24.8.1992, blz. 8).

⁽¹¹¹⁾ Schrijven van Portugal van 2 december 2021, bijlage 1 — Strategisch en herstructureringsplan voor SATA 2021-25, blz. 40.

⁽¹¹²⁾ Besluit 2012/21/EU van de Commissie van 20 december 2011 betreffende de toepassing van artikel 106, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst, verleend aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen (PB L 7 van 11.1.2012, blz. 3).

- (109) Op 10 juni 2021 diende Portugal verdere opmerkingen in over: i) de toewijzing van de ODV's aan SATA en Azores Airlines en van de DAEB's aan SGA; ii) de evenredigheid van het steunbedrag en de beperking ervan tot het minimum; iii) maatregelen om verstoring van de mededinging te beperken, en iv) naleving van het eenmalige karakter van de steun.
- (110) De argumenten betreffende de noodzaak van de aan SATA toevertrouwde ODV's en DAEB's met het oog op de specifieke sociaal-economische behoeften van de ultraperifere regio Azoren komen grotendeels overeen met wat reeds in de vorige mededelingen van Portugal is verklaard (overwegingen 64, 65 en 66). Wat de evenredigheid van de steun betreft, herhaalt Portugal dat elke lastendeling door achtergestelde schuldeisers, zoals obligatiehouders, het marktvertrouwen zou schaden en de toekomstige financieringsmogelijkheden van SATA zou belemmeren. Bovendien zou dit volgens Portugal mogelijke overloopeffecten naar de regionale overheid en naar andere bedrijven van de regionale overheidssector met zich brengen, aangezien het merendeel van de financiële schuld van SATA door de ARA wordt gegarandeerd.
- (111) Afgezien daarvan heeft Portugal de terugbetaling van de [...] van [...] miljoen EUR ([...]) tijdens de herstructureringsperiode geleidelijk afgebouwd, terwijl het zich ertoe verbindt de schuld zo veel mogelijk af te schrijven (overwegingen 49 en 50). Portugal herhaalt ook zijn argumenten in verband met de negatieve gevolgen van een eventuele lastendeling voor achtergestelde schuldeisers, zoals obligatiehouders, aangezien dit het marktvertrouwen zou schaden en de toekomstige financieringsmogelijkheden van SATA zou belemmeren, en beweert dat dit overloopeffecten kan hebben voor de regionale overheid en andere ondernemingen van de regionale overheidssector, aangezien het merendeel van de financiële schuld van SATA door de regio wordt gegarandeerd.
- (112) Aangezien SATA volledig eigendom is van de regionale overheid, staat Portugal erop dat de enige middelen die het als eigen bijdrage kan leveren, kosten- of schuldverminderingen en de verkoop van activa zijn. Om aan te tonen dat de bijdragen van SATA reëel en correct zijn, legt Portugal in zijn mededeling van 2 december 2021 bewijzen voor van overeenkomsten en onderhandelingen met betrekking tot de kostenverminderingen van het herstructureringsplan voor ongeveer [...] miljoen EUR (overweging 49).
- (113) Met betrekking tot de geplande verkoop van 51 % van Azores Airlines en de grondaandelingsactiviteiten verbindt Portugal zich ertoe de afstoting vóór eind 2025 uit te voeren⁽¹¹³⁾ en een uitgebreid stappenplan voor de privatisering in te dienen, waarin de verbintenissen van de ARA in detail worden beschreven.
- (114) Volgens Portugal (overweging 51), [...], zou de totale eigen bijdrage ongeveer [...] % bedragen, wat een aanzienlijk percentage zou zijn, gelet op de omvang en de kenmerken van SATA en de sociaal-economische omstandigheden van de Azoren als ultraperifere regio van de Unie en als steungebied in de zin van artikel 107, lid 3, punt a), VWEU⁽¹¹⁴⁾.
- (115) Wat betreft de maatregelen om verstoring van de mededinging te beperken, verduidelijkt Portugal in zijn verklaring van 10 juni 2021 dat de verkoop van een belang van ten minste 51 % in Azores Airlines ertoe zal leiden dat SATA Air Açores en, uiteindelijk, de ARA de controle over de dochteronderneming verliest. Bovendien stemmen de Portugese autoriteiten ermee in de nodige voorwaarden inzake corporate governance toe te passen die ervoor zorgen dat [...] (115).
- (116) Wat de naleving van het eenmalige karakter van de steun betreft, heeft Portugal op 1 juni 2021 het bewijs geleverd dat SATA de kapitaalverhogingen waarop de ARA sinds 2017 had ingeschreven in drie tranches van in totaal 72,6 miljoen EUR heeft terugbetaald: 24 000 000 EUR op 16 maart 2021, 27 000 000 EUR op 17 maart 2021 en 21 580 735 EUR op 26 mei 2021. SATA is ook overgegaan tot de overeenkomstige vermindering van haar aandelenkapitaal, uitgevoerd en geregistreerd in het Portugese handelsregister. Op 30 november 2021 bevestigde Portugal dat het overeenkomstig hoofdstuk V van Verordening (EG) nr. 794/2004 rente ten bedrage van 815 233,24 EUR had teruggevorderd.

⁽¹¹³⁾ Schrijven van Portugal van 18 februari 2022, blz. 3.

⁽¹¹⁴⁾ Zie voetnoot 69.

⁽¹¹⁵⁾ Schrijven van Portugal van 10 juni 2021, punt 76.

4.2. Opmerkingen over de verklaringen van derden

4.2.1. *Commentaar van Portugal op de opmerkingen van Ryanair*

- (117) In de eerste plaats benadrukken de Portugese autoriteiten het belang van het behoud van de vertrouwelijkheid van informatie over regionale overheidsbedrijven en leggen zij de klachten van Ryanair over het gebrek aan transparantie naast zich neer. Portugal voert aan dat de informatie over SATA die voor het publiek beschikbaar moet zijn (jaarrekeningen en jaarverslagen), gemakkelijk toegankelijk is. Het verwijst ook naar de documenten en verslagen, zoals dat van de Portugese rekenkamer ⁽¹¹⁶⁾ of dat van het regionale parlement van de Azoren ⁽¹¹⁷⁾, die openbaar zijn en gemakkelijk kunnen worden gevonden. Daarentegen is de informatie waartoe Ryanair beweert geen toegang te hebben, precies de informatie die de Commissie bij Portugal heeft opgevraagd in het kader van de onderzoeksprocedure die is ingeleid om de vroegere kapitaalverhogingen te beoordelen.
- (118) Met betrekking tot de beweerde onbeschikbaarheid van informatie in het besluit over de compensatie van ODV's verklaart Portugal dat, aangezien de Commissie een onderzoeksprocedure heeft ingeleid met betrekking tot de vroegere kapitaalverhogingen, het niet aan de Commissie was om informatie te verstrekken waaruit zou blijken dat die verhogingen mogelijk bedoeld waren om de ontoereikende compensatie voor de levering van ODV's te verhelpen. Integendeel, Portugal onderstreept dat het aan de Portugese autoriteiten is om mogelijke gronden voor verenigbaarheid van de vroegere kapitaalverhogingen aan te voeren en aan te tonen dat aan de voorwaarden voor die verenigbaarheid is voldaan, zoals bevestigd door de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie ⁽¹¹⁸⁾.
- (119) Evenzo antwoordt Portugal, wat de vermeende overdreven vertrouwelijkheid van het uitbreidingsbesluit betreft, dat het recht om bedrijfsgeheimen en vertrouwelijke informatie niet openbaar te maken en de plicht van de Commissie uit hoofde van artikel 287 VWEU niet mogen worden aangetast door de procedurele rechten van belanghebbenden, zoals Ryanair, om op grond van artikel 108, lid 2, VWEU opmerkingen te maken over procedures. In ieder geval wijst Portugal op de duidelijkheid van het uitbreidingsbesluit waarin de bronnen van de eigen bijdrage van SATA worden vermeld — die, naast de in Ryanair genoemde overweging 23, worden toegelicht in overweging 21 en vervolgens worden beoordeeld in de overwegingen 71 en 74 — terwijl de maatregelen om verstoring van de mededinging te beperken in de overwegingen 83 tot en met 89 van genoemd besluit worden geanalyseerd ⁽¹¹⁹⁾.
- (120) Met betrekking tot de vroegere kapitaalverhogingen betogen de Portugese autoriteiten, als reactie op de klacht van Ryanair dat die verhogingen niet in overeenstemming waren met het criterium van de “particuliere investeerder”, dat Ryanair niet uitlegt waarom dat criterium in het onderhavige geval van toepassing zou zijn, of waarom de toepassing ervan zou leiden tot de vaststelling dat er sprake is van staatssteun. Portugal betoogt dat, zoals in vaste rechtspraak is vastgesteld, het criterium van de “particuliere investeerder” niet van toepassing noch adequaat is voor de beoordeling van het bestaan van staatssteun in het licht van de activiteiten van SATA. SATA opereert immers niet onder normale marktvoorwaarden aangezien zij belast is met de levering van DAEB's en ODV's die uitvoering geven aan het beleid van de regio om een passende territoriale continuïteit van de Azoren met het Portugese vasteland en met de Azorische diaspora in Noord-Amerika te waarborgen.
- (121) Portugal verwerpt ook het argument van Ryanair over de mogelijkheid om de COVID-19-pandemie aan te voeren als een omstandigheid die een afwijking van het eenmalige karakter van de steun rechtvaardigt. Portugal voert aan dat de activiteiten van SATA tijdens de reisbeperkingen nooit volledig zijn stopgezet, aangezien SATA een essentiële rol vervulde. Nadat die activiteiten waren hervat, bleef SATA op een andere manier dan een normale luchtvaartmaatschappij getroffen door de COVID-19-pandemie, aangezien zij ODV-routes bedient om de territoriale bereikbaarheid te verzekeren, die zij niet kan staken of verminderen zonder die ODV in gevaar te brengen, of die routes nu winstgevend zijn of niet.

⁽¹¹⁶⁾ Verslag en advies van de Portugese rekenkamer over de ARA-rekeningen 2020, <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/PareceresTri bunalContas/pareceres-craa/Documents/2020/sratc-cra-2020.pdf>

⁽¹¹⁷⁾ Beheersverslag SATA voor 2020, <https://portal.azores.gov.pt/documents/36626/729805/SATA+GA+RC+2020.pdf/98844e5b-93c0-709c-3a13-e9cadaf5e6d4?t=1627401511597>

⁽¹¹⁸⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 28 april 1993, Italië/Commissie, C-364/90, ECLI:EU:C:1993:157, punt 20.

⁽¹¹⁹⁾ Commentaar van Portugal op de opmerkingen van belanghebbenden van 12.8.2021, punten 14-19.

- (122) Portugal benadrukt dat de toetreding van een nieuwe concurrent de frequentie of de continuïteit van de routes niet zou garanderen en niet in overeenstemming zou zijn met de desbetreffende ODV-vereisten en de connectiviteits-behoefte van de Azoren. Als van elke maatschappij het marktaandeel wordt berekend voor elke internationale directe route van/naar de Azoren in 2019, is Ryanair goed voor in totaal 9,8 %, terwijl Azores Airlines op 75 % uitkomt: gezien het relevante verschil in hun respectieve aanwezigheid zou het zelfs voor Ryanair onwaarschijnlijk zijn dat zij op korte en middellange termijn de plaats van Azores Airlines zou innemen voor routes van/naar de Azoren. In dat opzicht zou het verdwijnen van SATA zeer nadelig zijn voor deze ultraperifere regio. Wat de verbindingen binnen de archipel betreft, was SATA Air Açores altijd de enige luchtvaartmaatschappij die deelnam aan de openbare aanbestedingen die sinds 2002 zijn uitgeschreven, waaronder de recentste van 4 juni 2021 voor de gunning van ODV-routes tussen de eilanden; dit toont volgens Portugal het gebrek aan belangstelling aan van andere luchtvaartmaatschappijen om op deze markt actief te zijn. Evenzo is SATA de enige luchtvaartmaatschappij die bij de ANAC exploitatieplannen heeft ingediend voor de exploitatie van ODV-routes om de Azoren met het Portugese vasteland en met Madeira te verbinden, ook al verduidelijkt Portugal dat voor deze ODV-routes geen openbare aanbesteding, maar een minder strenge procedure geldt. Portugal benadrukt dat dit gebrek aan belangstelling voor ODV-routes is blijven bestaan ondanks de overcapaciteit die, zoals Ryanair beweert, door de pandemie is ontstaan. Bovendien merkt Portugal op dat de luchtvaartmaatschappijen die de geliberaliseerde routes betraden waarop SATA actief was, deze zeer kort daarna weer verlieten, vooral wegens de bijzondere en atypische exploitatievoorwaarden ⁽¹²⁰⁾.
- (123) Om het specifieke karakter van de markt van de Azoren te karakteriseren, voert Portugal aan dat de situatie van SATA niet kan worden vergeleken met die van Spanair of Malév, zoals Ryanair beweert. Deze failliete ondernemingen waren namelijk actief op aantrekkelijke commerciële markten die vanuit geografisch, sociaal en economisch oogpunt verschilden van de routes van en naar de Azoren. Als SATA uit de markt zou stappen, zou dat volgens Portugal om de volgende twee redenen de concurrentie niet stimuleren: i) de daling van de vraag als gevolg van de COVID-19-pandemie en de noodzakelijke territoriale continuïteit in de regio, waardoor het onmogelijk is om te stoppen met vliegen, en ii) in het geval van Spanair en Malév was de stijging van de vraag, nadat de twee genoemde luchtvaartmaatschappijen de markt hadden verlaten, het gevolg van externe factoren en niet van efficiëntere luchtvaartmaatschappijen.
- (124) Met betrekking tot de voorgestelde stopzetting van niet-ODV/DAEB-routes voert Portugal aan dat, in tegenstelling tot de bewering van Ryanair dat zij Azores Airlines zou kunnen vervangen op haar commerciële routes naar het vasteland, Ryanair slechts een beperkt aantal frequenties op haar routes heeft behouden sinds de liberalisering van de verbindingen tussen São Miguel en Terceira met Lissabon en Porto in 2015, en deze frequenties niet heeft verhoogd toen die van SATA werden verlaagd, bijvoorbeeld in februari en maart 2021 ⁽¹²¹⁾. Bovendien biedt Ryanair geen luchtverkeersdiensten aan naar Noord-Amerika om de verbinding met de Azorische diaspora te verzekeren, noch luchtvrachtdiensten om goederen te exporteren en de ARA te bevoorraden. Beide diensten zijn van fundamenteel belang voor de Azoren, de eerste om buitenlandse investeringen en toerisme aan te trekken, de tweede om de plaatselijke economie te ondersteunen: in 2019 werd bijna [55-65] % van de luchtvracht van/naar de Azoren (ongeveer [...] 000 ton) verzekerd door Azores Airlines, waaronder verse vis (ongeveer [55-65] % van de totale vracht van Azores Airlines), post (ongeveer [5-15] %) en medische benodigdheden (ongeveer [0-5] %).
- (125) Evenzo verwerpt Portugal de interpretatie van Ryanair dat de COVID-19-pandemie niet kan worden aangemerkt als een uitzonderlijke en onvoorziene omstandigheid door te verwijzen naar de door de Commissie vastgestelde maatregelen in de tijdelijke kaderregeling inzake staatssteun ter ondersteuning van de economie vanwege de huidige COVID-19-uitbraak ⁽¹²²⁾.
- (126) Ten slotte betoogt Portugal dat de toewijzing van ODV-routes aan SATA heeft plaatsgevonden in overeenstemming met de regels en procedures in Verordening (EG) nr. 1008/2008 en bevestigt het land het besluit van de Commissie met betrekking tot de beschrijving van de routes van Ryanair tussen de Azoren en de rest van de Unie, alsook van de door TAP geëxploiteerde directe routes van en naar de Azoren.

⁽¹²⁰⁾ Schrijven van Portugal van 13 augustus 2020, bijlage 6 — Concurrentiële landschap in de luchtvaart op de markt van de Azoren, waaruit blijkt dat Air Berlin, Air Europa*, Delta, easyJet, Flyl*, Germania*, JetTime*, Niki*, Norwegian*, Primera*, Travel Service* en TUI NL* (alle met een * aangeduide maatschappijen verzorgden chartervluchten) hun routes naar de Azoren sinds 2016 hebben onderbroken.

⁽¹²¹⁾ Bijlage 1 bij het schrijven van Portugal van 12 augustus 2021.

⁽¹²²⁾ Mededeling van de Commissie — Tijdelijke kaderregeling inzake staatssteun ter ondersteuning van de economie vanwege de huidige COVID-19-uitbraak (PB C 91 I van 20.3.2020, blz. 1), gewijzigd bij de mededelingen van de Commissie C(2020) 2215 (PB C 122 I van 4.4.2020, blz. 1), C(2020) 3156 (PB C 164 van 13.5.2020, blz. 3), C(2020) 4509 (PB C 218 van 2.7.2020, blz. 3), C(2020) 7127 (PB C 340 I van 13.10.2020, blz. 1), C(2021) 564 (PB C 34 van 1.2.2021, blz. 6) en C(2021) 8442 (PB C 473 van 24.11.2021, blz. 1) (de "tijdelijke kaderregeling").

4.2.2. *Commentaar van Portugal op de opmerkingen van PPM*

- (127) Wat betreft de bewering van PPM over de onjuistheid van bepaalde door de Portugese autoriteiten verstrekte informatie die zou leiden tot een poging om de activiteiten van SATA Air Açores en Azores Airlines te vermengen, is Portugal van mening dat er, gelet op het inleidingsbesluit en de nadere toelichtingen die aan de Commissie zijn verstrekt, geen mogelijke verwarring bestaat tussen deze ondernemingen.
- (128) Portugal stelt dat de opmerkingen van PPM verschillende niet-onderbouwde en/of onjuiste beweringen bevatten. Ten eerste is de door PPM verstrekte lijst van concurrenten van Azores Airlines onnauwkeurig, omdat alleen TAP en Ryanair op dezelfde markten als SATA concurreren, terwijl de vaste routes die door Azores Airlines worden geëxploiteerd, verschillen van die van White, Euroatlantic, Cabo Verde Airlines en Binter. Deze maatschappijen exploiteren namelijk geen vaste routes vanaf de Azoren. De luchtvaartmaatschappij Binter exploiteert een route op de Madeira-archipel die voorheen door SATA Air Azores werd geëxploiteerd in het kader van een overheidscontract voor de periode 2011-2013. easyJet concurreerde alleen met Azores Airlines op de geliberaliseerde routes tussen de Azoren en het Portugese vasteland totdat het deze routes in 2017 afschafte. In totaal hebben twaalf luchtvaartmaatschappijen geprobeerd om op de markt van de Azoren te opereren, maar sinds 2016 hebben zij hun activiteiten opgegeven wegens gebrek aan winstgevendheid ⁽¹²³⁾. Ook de verbindingen met de VS en Canada, die voor de regio van cruciaal belang zijn, werden over het algemeen door Azores Airlines verzekerd. Volgens het schrijven van Portugal exploiteerde met name alleen Delta van mei 2018 tot september 2019 de route van Ponta Delgada naar New York, en is de rechtstreekse route van TAP tussen Ponta Delgada en Boston, die in juli 2020 van start ging, stopgezet.
- (129) In tegenstelling tot wat PPM beweert, namelijk dat de ODV-routes alleen — op vrijwillige basis — door Azores Airlines zijn verkend en dat de verliezen te verklaren zouden zijn door het niet naleven door Portugal van Verordening (EG) nr. 1008/2008, antwoordt Portugal dat de routes tussen de Azoren en het Portugese vasteland sinds 1998 als ODV-routes worden beschouwd en dat kennisgevingen en verdere wijzigingen sinds 1998 tot 2015 steeds in het *Publicatieblad van de Europese Unie* zijn bekendgemaakt. In de periode tussen 2005 en 2015 was een openbare aanbesteding echter niet nodig, aangezien de routes werden geëxploiteerd zonder concessieovereenkomst of bijbehorende compensatie: met name exploiteerden TAP en Azores Airlines Lissabon-Horta en was TAP de enige maatschappij die Lissabon-Pico exploiteerde, terwijl Azores Airlines de enige was die Lissabon-Santa Maria exploiteerde. Sinds maart 2015 zijn deze routes geëvolueerd door de liberalisering van sommige ervan, terwijl ook de belangrijkste voorwaarden verbonden aan de dienstverlening werden gewijzigd. Portugal concludeert dat de totstandkoming van de ODV-routes en de toewijzing ervan steeds is gebeurd in overeenstemming met de procedure van Verordening (EG) nr. 1008/2008 en dat, zoals beschreven in haar opmerkingen, Azores Airlines vanaf maart 2015 de enige luchtvaartmaatschappij was die belangstelling toonde voor de exploitatie van de (open) ODV-routes en ook exploitatieplannen bij de ANAC indiende. Portugal onderstreept derhalve dat deze routes niet op basis van hun rentabiliteit werden geëxploiteerd. Portugal verklaart ook dat de beweringen over te zware en te complexe ODV- en aanbestedingsregels ongegrond zijn, aangezien i) Portugal het algemene patroon voor dit soort aanbestedingen volgde, en ii) alles aan de Commissie werd megedeeld en volgens de procedure van Verordening (EG) nr. 1008/2008 werd goedgekeurd. Portugal herinnert er in verband met de bewering van PPM dat de aanbesteding voor de routes tussen de eilanden betrekking heeft op alle routes als groep, aan dat Verordening (EG) nr. 1008/2008 uitdrukkelijk in die mogelijkheid voorziet, aangezien de formulering van artikel 16, lid 10, van die verordening volgens Portugal duidelijk van toepassing is op de specifieke situatie van de Azoren. Met betrekking tot het argument van PPM dat de aan SATA Air Açores betaalde financiële compensatie voor de ODV's ook een onrechtmatige subsidiëring van Azores Airlines vormt, legt Portugal tot slot uit dat de betaalde bedragen niet alleen geen enkele overdracht aan Azores Airlines mogelijk maken, maar zelfs niet de tekorten dekken die door de exploitatie van die routes zijn ontstaan ⁽¹²⁴⁾.

4.2.3. *Commentaar van Portugal op de opmerkingen van andere partijen*

- (130) Enerzijds wijst Portugal op de positieve opmerkingen over de essentiële rol van SATA voor de sociaal-economische ontwikkeling van de Azoren en voor het waarborgen van de nationale en internationale territoriale continuïteit van de Azoren met de Unie. Portugal wijst er ook op dat in deze opmerkingen wordt benadrukt dat de vroegere kapitaalverhogingen verenigbaar zijn met de regels van de Unie, gezien hun verwaarloosbaar effect op de mededinging en op de interne markt, en gezien de noodzaak om de connectiviteit van de Azorische diaspora te waarborgen. Voorts wordt in sommige opmerkingen gewezen op het specifieke karakter van SATA op de routes die SATA Air Açores en Azores Airlines exploiteren, aangezien het model van SATA niet door haar concurrenten zou worden overgenomen, wat uiteindelijk zeer nadelig zou kunnen zijn voor de immigrantengemeenschap op de Azoren.

⁽¹²³⁾ Zie voetnoot 117.

⁽¹²⁴⁾ Schrijven van Portugal van 13 november 2020, blz. 9.

- (131) Om de essentiële rol van SATA verder te onderstrepen, wijst Portugal er anderzijds op dat in sommige commentaren de nadruk wordt gelegd op de afgelegen ligging van de Azoren en het ontbreken van aansluiting op de interne markt, wat de handel zou kunnen ontmoedigen en een belemmering zou kunnen vormen voor het vrije verkeer van goederen. Portugal voert ook aan dat derden zoals AJFA, SDABS en Brampton Travel AG (BTA) het belang van de Noord-Amerikaanse routes voor zakelijke en investeringsdoeleinden benadrukken. Vanuit economisch oogpunt benadrukt Portugal dat derden het belang van SATA voor de toeristische sector aanhalen, die van essentieel belang is voor de ontwikkeling van de regio. SATA waarborgt de toegang tot essentiële en niet-essentiële goederen van buiten de Azoren, die nodig zijn voor de ontwikkeling van de toeristische sector. De APAVT (en de ATA) schetsen de “onschatbare” rol van SATA in de gehele toeristische waardeketen.
- (132) De Portugese autoriteiten voeren ook aan dat in de opmerkingen, met name die van de landbouwfederatie en de visserijfederatie van de Azoren voor wat betreft hun respectieve sectoren, de nadruk wordt gelegd op de bijzondere rol die SATA speelt voor de producenten uit de regio om de toegang tot gelijke kansen te waarborgen (door in te staan voor de distributie en de uitvoer van producten tussen de eilanden, het Portugese vasteland en andere gebieden).
- (133) Tot slot benadrukt Portugal dat, naast de ondersteuning die SATA via haar luchtdiensten biedt aan de sociale en economische ontwikkeling van de plaatselijke gemeenschap, zonder welke het herstel van de regio na de huidige pandemie vrijwel onmogelijk zou zijn, door bepaalde derden zoals de Vereniging van gemeenten van de regio Azoren, in het kader van de onderzoeksprocedure van de Commissie is opgemerkt dat SATA een essentiële rol speelt in de specifieke en uitzonderlijke omstandigheden die door de COVID-19 pandemie zijn veroorzaakt, onder meer wat betreft het vervoer van medische uitrusting naar de regio.

5. BEOORDELING VAN DE MAATREGELEN

- (134) De Commissie zal eerst beoordelen of de herstructureringssteun, namelijk de directe lening van 144,5 miljoen EUR van de regionale overheid en de schuldovername van 173,75 miljoen EUR, in totaal 318,25 miljoen EUR die in eigen vermogen wordt omgezet, alsook de staatsgarantie van 135 miljoen EUR die tot 2028 zal worden verleend voor leningen van banken en/of andere financiële instellingen, staatssteun vormt in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, en zo ja, of die steun rechtmatig is en verenigbaar met de interne markt.
- (135) Dezelfde beoordeling zal ook worden uitgevoerd met betrekking tot de vroegere kapitaalverhogingen, aangezien de in het inleidingsbesluit ingeleide formele onderzoeksprocedure ook betrekking heeft op die maatregelen ⁽¹²⁵⁾. Deze beoordeling is te vinden in de overwegingen 242 tot en met 248.
- (136) Een dergelijke beoordeling zal daarentegen niet worden uitgevoerd met betrekking tot de op 13 augustus 2020 aangemelde reddingssteun aan SATA (overweging 1), aangezien de aanmelding in kwestie op 6 april 2022 is ingetrokken en de reddingssteun niet ten uitvoer is gebracht (overweging 12). Hoewel de reddingssteun als zodanig niet aan SATA is toegekend, merkt de Commissie op dat, als reactie op de aanmelding van reddingssteun door Portugal, in het inleidingsbesluit overeenkomstig punt 103 van de R&H-richtsnoeren liquiditeitssteun aan SATA is goedgekeurd om de continuïteit van de dienst van algemeen economisch belang in de door SATA geleverde luchtverkeersdiensten en luchthavenbeheerdiensten te waarborgen tijdens het formele onderzoek naar de reddingssteun. Die steun werd vervolgens uitgebreid tot 255,5 miljoen EUR en verlengd, zoals goedgekeurd in het uitbreidingsbesluit (overweging 7) en in het besluit van de Commissie van 5 november 2021 (overweging 11). Terwijl de steun aanvankelijk werd verleend in de vorm van garanties voor leningen, stemde de Commissie er in dit laatste besluit mee in dat Portugal de overheidsgaranties zou vervangen door directe leningen van aandeelhouders aan SATA, met name voor 82,5 miljoen EUR, een bedrag dat ARA niet naar de begroting van 2022 kon doorschuiven. De verenigbaarheid van die steun is evenwel reeds beoordeeld in de besluiten zoals bedoeld in de overwegingen 2, 7 en 11, overeenkomstig punt 103 van de R&H-richtsnoeren, en staat los van de verenigbaarheid van de reddingssteun als zodanig. De reddingssteun als zodanig is bijgevolg niet ten uitvoer gebracht en als gevolg van de intrekking van de aanmelding betreffende die steun hoeft de Commissie de verenigbaarheid van die reddingssteun niet langer te onderzoeken.

⁽¹²⁵⁾ Inleidingsbesluit, overwegingen 52, 55, 58, 59, 91 en 112.

5.1. Bestaan van staatssteun

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

5.1.1. Staatsmiddelen en toerekenbaarheid aan de staat

- (139) De maatregelen behelzen administratieve handelingen en openbare besluiten.
- (140) De herstructureringssteun wordt gefinancierd met overheidsmiddelen uit de begroting van de ARA. In het bijzonder zal de ARA, als enige aandeelhouder van SATA, middelen uit haar begroting ter beschikking stellen: i) de noodzakelijke kapitaalinjecties van 144,5 miljoen EUR om het uitgeputte eigen vermogen van SATA te verhogen; ii) de middelen voor de financiering van de schuldovername ten bedrage van 173,75 miljoen EUR, eveneens om te zetten in kapitaal, en iii) de garantie tot 2028 voor een bedrag van 135 miljoen EUR voor leningen van banken en/of andere financiële entiteiten. Wat de vroegere kapitaalverhogingen betreft, heeft de ARA, zoals de Commissie in overweging 39 van het inleidingsbesluit heeft geconstateerd, op deze (nu met rente terugbetaalde) verhogingen ingeschreven met middelen uit haar begroting en op basis van besluiten van de ministerraad van de regio (overwegingen 102 en 103).
- (141) Overeenkomstig artikel 107, lid 1, VWEU zijn middelen van lokale overheden, zoals een regio, staatsmiddelen en worden besluiten van dergelijke overheden als toerekenbaar aan de staat geacht. Bijgevolg vallen de bovenstaande maatregelen de staat toe te rekenen en worden zij uit staatsmiddelen bekostigd.
- (142) De Commissie concludeert derhalve dat de hierboven beschreven maatregelen staatsmiddelen behelzen en dat de besluiten om ze toe te kennen aan de staat kunnen worden toegerekend.

5.1.2. Voordeel

- (143) Een voordeel in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU is een economisch voordeel dat een onderneming onder normale marktvoorwaarden, d.w.z. zonder tussenkomst van de staat, niet had kunnen verkrijgen ⁽¹²⁶⁾.
- (144) Wat de herstructureringssteun aan SATA betreft, leveren zowel de in kapitaal om te zetten aandeelhoudersleningen en schuldovername als de door de ARA verstrekte garantie voor leningen een economisch voordeel op voor de begunstigde, aangezien SATA in de specifieke situatie waarin zij verkeert en in de huidige omstandigheden zonder een overheidsgarantie geen kapitaal of schuldfinanciering tegen marktvoorwaarden kan verkrijgen (zoals door Portugal wordt erkend, overweging 67). Zonder ingrijpen van de staat zal SATA immers vrijwel zeker op korte termijn failliet gaan, aangezien geen enkele particuliere investeerder bereid lijkt om kapitaal in te brengen en geen enkele financiële instelling bereid is om nieuwe financiering aan te bieden. De herstructureringssteun is niet nodig om de waarde van de deelneming van de ARA in stand te houden of te verhogen. Integendeel, de financiering lijkt geen aandeelhoudersrendement te kunnen opleveren dat beantwoordt aan het aangegane risico. Portugal stelt niet dat een dergelijk rendement daadwerkelijk zou worden geboekt. Uit het beschikbare bewijsmateriaal blijkt weliswaar dat de positieve netto-inkomsten aan het einde van de herstructurering een adequaat rendement inhouden en dat de staat aan het einde van het herstructureringsplan wordt gecompenseerd (tabel 1.A en overweging 206 e.v.), maar dat de verliezen in de eerste vier jaar van de herstructureringsperiode veel groter zijn dan die netto-inkomsten. Gedurende de herstructureringsperiode van vijf jaar blijven de verwachte opgebouwde inkomsten dan ook ruim onder de alternatieve kosten van het eigen vermogen (16 % volgens overweging 206).

⁽¹²⁶⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 11 juli 1996, SFEI e.a., zaak C_39/94, ECLI:EU:C:1996:285, punt 60; arrest van het Hof van Justitie van 29 april 1999, Spanje/Europese Commissie, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, punt 41.

- (145) Wat de vroegere kapitaalverhogingen betreft, handhaaft de Commissie het standpunt dat zij in het inleidingsbesluit heeft geformuleerd ⁽¹²⁷⁾. Portugal verklaart dat deze maatregelen deels werden genomen om de bepaling in het nationale recht na te leven die aandeelhouders verplicht om over een kapitaalinjectie te beraadslagen in geval van verlies van gestort aandelenkapitaal als gevolg van opgebouwde verliezen (overweging 102), maar dat verklaart niet waarom de regio ervoor koos SATA extra kapitaal te verschaffen in plaats van bijvoorbeeld in liquidatie of insolventie te gaan. Portugal beweert niet dat deze maatregelen werden onderbouwd met prognoses waarmee een aandeelhouder in een markteconomie zou worden overtuigd om zijn of haar investering in een onderneming te verhogen met het oog op een marktconform rendement op die investering. In de procedure zijn evenmin door Portugal of door de partijen beweringen of bewijzen aangevoerd waaruit blijkt dat de herkapitalisatie van SATA vanaf 2017 gebaseerd was op of als basis diende voor een operationeel en financieel ondernemingsplan dat erop gericht was de werking van SATA efficiënter te maken en uiteindelijk de winstgevendheid van de deelneming van de regio te verbeteren. Integendeel, Portugal stelt dat die kapitaalverhogingen neerkwamen op een compensatie voor de operationele tekorten die voortvloeiden uit de exploitatie van ODV's en van een feitelijke DAEB met betrekking tot de vluchten van SATA naar Noord-Amerika (overwegingen 102 tot en met 108). De Commissie stelt dan ook dat de regio bij de uitvoering van deze maatregelen niet heeft gehandeld in haar hoedanigheid van aandeelhouder (of investeerder), maar als overheid.
- (146) Hoe dan ook merkt de Commissie op dat Portugal niet heeft vermeld dat de bovengenoemde besluiten zijn genomen op basis van economische evaluaties die vergelijkbaar zijn met die van een rationele marktdeelnemer met soortgelijke kenmerken als de Portugese autoriteiten in soortgelijke omstandigheden om de rentabiliteit of economische voordelen van de maatregelen te bepalen, alvorens tot de voorgenomen investering te besluiten.
- (147) De Commissie concludeert derhalve dat met deze maatregelen financiering is verschaft aan SATA die zij niet op de markt kan of kon verkrijgen, waardoor SATA een economisch voordeel krijgt in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

5.1.3. *Selectiviteit*

- (148) De maatregelen komen alleen ten goede aan SATA, met gebruikmaking van discretionaire bevoegdheden en betreffen een ad-hocbedrag waarvan de hoogte wordt bepaald op basis van de specifieke behoeften van de begunstigde (overwegingen 43 tot en met 51). Zoals het Hof heeft verklaard ⁽¹²⁸⁾, is in geval van individuele steun de vaststelling van het economische voordeel in beginsel voldoende om het vermoeden te staven dat een maatregel selectief is. Dit is zo ongeacht het feit of er op de desbetreffende markten exploitanten aanwezig zijn die zich in een feitelijk of juridisch vergelijkbare situatie bevinden.
- (149) Hoewel Portugal staatssteun heeft verleend of nog zou kunnen verlenen aan andere luchtvaartmaatschappijen die met SATA concurreren, maken de kapitaalinjectie en de garanties voor leningen hoe dan ook geen deel uit van een bredere maatregel van algemeen economisch beleid om hetzelfde type ad-hocsteun te verlenen aan ondernemingen die zich ten aanzien van het beoogde doel in een feitelijk en juridisch vergelijkbare situatie bevinden en die actief zijn in de luchtvaartsector of in andere economische sectoren, maar worden zij alleen aan SATA ter beschikking gesteld.
- (150) Bijgevolg concludeert de Commissie dat de maatregelen selectief zijn in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

5.1.4. *Verstoring van de mededinging en beïnvloeding van het handelsverkeer*

- (151) Wanneer steun door een lidstaat de positie van een onderneming verstevigt tegenover andere ondernemingen die in het handelsverkeer binnen de Unie concurreren, dan moeten dergelijke ondernemingen worden beschouwd als door deze steun beïnvloed. Het is voldoende dat de ontvanger van de steun op markten waar concurrentie is, met andere ondernemingen concurreert. Wat dit aangaat, kan de omstandigheid dat een sector van de economie op Unieniveau is geliberaliseerd, een werkelijke of potentiële weerslag van de steun op de mededinging en op het handelsverkeer tussen de lidstaten aan het licht brengen.

⁽¹²⁷⁾ Inleidingsbesluit, overwegingen 44 tot en met 48.

⁽¹²⁸⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 4 juni 2015, Commissie/MOL, C-15/14 P, ECLI:EU:C:2015:362, punt 60.

- (152) SATA is een regionale luchtvaartmaatschappij die luchtverkeersdiensten aanbiedt op routes die de eilanden van de Azoren-archipel met elkaar verbinden, alsook verbindingen tussen deze eilanden en het vasteland, Madeira en een aantal Noord-Amerikaanse bestemmingen (Boston, Oakland, Toronto en Montreal), waar de plaatselijke Portugese diaspora is gevestigd. Zelfs indien de begunstigde van de steun niet direct betrokken is bij grensoverschrijdende handel binnen de Unie, kunnen de aangemelde maatregelen de positie van de begunstigde verbeteren ten opzichte van daadwerkelijke of potentiële concurrenten die geen beroep op dergelijke staatssteun van de zijde van Portugal kunnen doen of die hun activiteiten tegen marktvoorwaarden moeten financieren, aangezien de luchtvaartsector in de Unie openstaat voor concurrentie en andere luchtvaartmaatschappijen op deze routes de concurrentie met SATA zouden kunnen aangaan.
- (153) De maatregelen kunnen derhalve de mededinging verstoren of dreigen die te verstoren en kunnen het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden.

5.2. Conclusie over het bestaan van staatssteun

- (154) Gezien het voorafgaande komt de Commissie tot de conclusie dat de herstructureringssteun en de vroegere kapitaalverhogingen ten gunste van SATA staatssteun vormen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

5.3. Rechtmatigheid van de maatregelen

- (155) De Commissie is van mening dat Portugal, door de herstructureringssteun aan te melden en niet uit te voeren voordat deze door de Commissie was goedgekeurd, heeft voldaan aan zijn verplichtingen uit hoofde van artikel 108, lid 3, VWEU.
- (156) De op 13 augustus 2020 aangemelde reddingssteun is niet ten uitvoer gebracht vóór de intrekking van die aanmelding (overweging 12). De vroegere kapitaalverhogingen werden daarentegen zonder voorafgaande kennisgeving toegekend en pas met rente terugbetaald op het moment dat de formele onderzoeksprocedure is ingeleid.

5.4. Verenigbaarheid met de interne markt

- (157) Volgens artikel 107, lid 3, punt c), VWEU kunnen steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken, als verenigbaar met de interne markt worden beschouwd, mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt, daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad.
- (158) Om verenigbaar te kunnen worden verklaard, moet de steun dus enerzijds bestemd zijn om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken en anderzijds de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt, niet zodanig veranderen dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad. Met name wat de tweede voorwaarde betreft, weegt de Commissie de positieve gevolgen van de voorgestelde steunmaatregel voor de ontwikkeling van vormen van bedrijvigheid die de maatregel beoogt te ondersteunen af tegen de negatieve effecten van de steun op de interne markt ⁽¹²⁹⁾.
- (159) Portugal meent dat de herstructureringssteun op grond van de R&H-richtsnoeren verenigbaar kan worden verklaard met de interne markt.
- (160) Aan de hand van de aard en de doelstellingen van de betrokken steunmaatregel en van de argumenten van de Portugese autoriteiten zal de Commissie beoordelen of de herstructureringssteun voldoet aan de betreffende bepalingen van de R&H-richtsnoeren. In de R&H-richtsnoeren heeft de Commissie de criteria uiteengezet die zij onderzoekt wanneer zij beoordeelt of herstructureringssteun aan een onderneming verenigbaar is met de interne markt overeenkomstig artikel 107, lid 3, punt c), VWEU ⁽¹³⁰⁾.
- (161) Om te bepalen of herstructureringssteun de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt zodanig ongunstig beïnvloedt dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad, verricht de Commissie overeenkomstig artikel 107, lid 3, punt c), VWEU en de R&H-richtsnoeren een afwegingstoets. Op voorwaarde dat de begunstigde in aanmerking komt voor herstructureringssteun weegt de Commissie bij die toets de positieve gevolgen van de steunmaatregel voor de ontwikkeling van vormen van bedrijvigheid die de maatregel beoogt te ondersteunen af tegen de negatieve effecten van de staatssteun op de mededinging en het handelsverkeer tussen de lidstaten, en beoordeelt zij met name hoe de steunmaatregel de verstoring van de mededinging en van het handelsverkeer zoveel mogelijk beperkt (noodzaak van overheidsmaatregelen, geschiktheid, evenredigheid, transparantie en eenmalig karakter van de steun, en maatregelen om verstoring van de mededinging te beperken).

⁽¹²⁹⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 22 september 2020, Oostenrijk/Commissie, C-594/18 P, ECLI:EU:C:2020:742, punt 19.

⁽¹³⁰⁾ R&H-richtsnoeren, punt 38.

- (162) Het bovenstaande doet niets af aan het feit dat de besluiten die door de Commissie in verband daarmee worden vastgesteld, ervoor moeten zorgen dat het Unierecht wordt nageleefd ⁽¹³¹⁾.
- (163) Uit de aanmelding en de informatie die in de loop van het formele onderzoek naar de herstructureringssteun is vergaard, volgt niet dat de herstructureringssteun of de daaraan verbonden voorwaarden dan wel de vormen van economische bedrijvigheid die door de steun worden vergemakkelijkt, leiden tot een schending van het Unierecht. Zoals door Portugal aangegeven, werden met name de 14 routes die de negen eilanden van de regio met elkaar verbinden via luchtvervoer tussen de Azoren-eilanden, exclusief toevertrouwd aan SATA Air Açores om te worden geëxploiteerd in het kader van ODV's overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1008/2008 (punt 2.1.1, overwegingen 18 en 19). Evenzo werden de vier routes tussen de Azoren en het Portugese vasteland en Madeira, die sinds 1998 als ODV's worden beschouwd, door Azores Airlines geëxploiteerd als open ODV's op basis van in het Publicatieblad van de Europese Unie bekendgemaakte mededelingen van 1998 tot 2015, overeenkomstig dezelfde relevante regels van de Unie (overweging 20). Sinds maart 2015 zijn de ODV-routes gewijzigd door de liberalisering van sommige van die routes, terwijl Azores Airlines opnieuw de enige luchtvaartmaatschappij was die belangstelling toonde voor de exploitatie van die ODV-routes, zonder exclusiviteit en zonder compensatie, en als enige exploitatieplannen bij de ANAC indiende (overweging 107). Bovendien heeft de Commissie Portugal geen met redenen omkleed advies doen toekomen over een mogelijke inbreuk op het Unierecht die verband houdt met deze zaak en evenmin heeft zij klachten ontvangen die erop kunnen wijzen dat de staatssteun, de daaraan verbonden voorwaarden of de vormen van economische bedrijvigheid die door de steun worden vergemakkelijkt mogelijk in strijd zijn met relevante bepalingen van het Unierecht, anders dan de artikelen 107 en 108, VWEU.
- (164) Met betrekking tot de ODV- en DAEB-activiteiten merkt de Commissie ook op dat de twijfels die waren gerezen over de vraag of deze in overeenstemming met het relevante EU-recht zouden worden gedefinieerd, opgelegd en toegekend voor de duur van de uitvoering van het herstructureringsplan ⁽¹³²⁾, zijn weggenomen door de informatie die Portugal heeft verstrekt over de hernieuwing van het openbaardienstcontract voor vijf jaar voor de routes tussen de eilanden, alsook over een toekomstige aanbesteding voor de routes naar het vasteland en Madeira die binnen de looptijd van het herstructureringsplan worden georganiseerd, terwijl de DAEB's in concessie worden gegeven aan SGA tot het einde van de herstructureringsperiode in 2025 (overwegingen 19 tot en met 23).

5.4.1. *Wie komt in aanmerking: onderneming in moeilijkheden*

- (165) Om in aanmerking te komen voor herstructureringssteun moet een begunstigde kunnen worden aangemerkt als onderneming in moeilijkheden in de zin van punt 2.2 van de R&H-richtsnoeren. Meer specifiek wordt in punt 20 van de R&H-richtsnoeren uiteengezet dat een onderneming als een onderneming in moeilijkheden wordt beschouwd wanneer zij, zonder overheidsingrijpen, op korte of middellange termijn vrijwel zeker gedoemd is te verdwijnen. Dit zou het geval zijn wanneer zich minstens één van de in punt 20, a) tot en met d), van de R&H-richtsnoeren beschreven omstandigheden voordoet.
- (166) Zoals beschreven in de overwegingen 14, 30 en 31 is SATA een vennootschap met beperkte aansprakelijkheid die eind 2020 een negatief totaal eigen vermogen van –369,3 miljoen EUR had, waaruit blijkt dat het volledige geplaatste aandelenkapitaal was verdwenen. De recentste beschikbare gecontroleerde verslagen en prognoses [...], zodat [...] het een onderneming in moeilijkheden blijft zoals omschreven in punt 20, a), van de R&H-richtsnoeren.
- (167) Volgens punt 21 van de R&H-richtsnoeren komt een nieuw opgerichte onderneming die minder dan drie jaar actief is niet in aanmerking voor reddings- of herstructureringssteun. De begunstigde onderneming kan niet als een nieuw opgerichte onderneming worden beschouwd, want zij is in 1941 — dus meer dan drie jaar geleden — opgericht (zie overweging 14).
- (168) Volgens punt 22 van de R&H-richtsnoeren komt een onderneming die deel uitmaakt van of die wordt overgenomen door een ondernemingsgroep, in beginsel niet voor reddings- en herstructureringssteun in aanmerking. De begunstigde is volledig en individueel eigendom van de ARA en maakt derhalve geen deel uit van een grotere ondernemingsgroep (overweging 14).
- (169) Op basis van het bovenstaande concludeert de Commissie dat SATA een onderneming in moeilijkheden is en in aanmerking komt voor herstructureringssteun.

⁽¹³¹⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 22 september 2020, Oostenrijk/Commissie, C-594/18 P, ECLI:EU:C:2020:742, punten 18, 19 en 20.

⁽¹³²⁾ Uitbreidingsbesluit, overweging 59.

5.4.2. *De steunmaatregel bevordert de ontwikkeling van een bepaalde vorm van economische bedrijvigheid of van een geografisch gebied*

- (170) Krachtens artikel 107, lid 3, punt c), VWEU moet staatssteun, om als verenigbaar met de interne markt te worden beschouwd, de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën vergemakkelijken.
- (171) Om aan te tonen dat de herstructureringssteun bedoeld is om de ontwikkeling van vormen van bedrijvigheid of van regio's te vergemakkelijken, moet de steunverlenende lidstaat bewijzen dat de steun inzet op het voorkomen van sociale tegenspoed of het aanpakken van marktfalen. Zoals in punt 43 van de R&H-richtsnoeren wordt erkend, merkt de Commissie op dat het in de specifieke context van herstructureringssteun voor de productiviteitsgroei in feite belangrijk is dat activiteiten van de markt verdwijnen en dat het gewoonweg proberen te voorkomen dat een onderneming de markt verlaat dus geen voldoende verantwoording is voor de verlening van staatssteun. Omdat reddings- en herstructureringssteun het proces waarin activiteiten van de markt verdwijnen doorkruist, behoort deze steun juist tot de meest verstorende vormen van staatssteun. In bepaalde situaties kan de herstructurering van een onderneming in moeilijkheden echter bijdragen aan de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regio's, waarbij het niet louter hoeft te gaan om de activiteiten die de begunstigde verricht. Hiervan is sprake wanneer de begunstigde zonder die steun failliet zou gaan en daardoor marktfalen of sociale tegenspoed zou ontstaan, waardoor de ontwikkeling van getroffen vormen van economische bedrijvigheid en/of van regio's zou worden geremd. In punt 44 van de R&H-richtsnoeren staat een niet-uitputtende lijst van dergelijke situaties.
- (172) Van een dergelijke situatie is onder meer sprake wanneer dankzij de steun het risico wordt weggenomen op verstoring van de continuïteit van een DAEB of een belangrijke dienst die moeilijk te dupliceren is en wanneer het voor concurrenten moeilijk zou zijn om zomaar in te stappen of wanneer het verdwijnen van de begunstigde met aanzienlijke systemische relevantie voor een regio of sector potentieel negatieve gevolgen zou hebben ⁽¹³³⁾. Door de begunstigde in de gelegenheid te stellen diens activiteiten voort te zetten, voorkomt de steun dus marktfalen of sociale tegenspoed. In het geval van herstructureringssteun gaat dit echter alleen op indien de begunstigde dankzij de steun op eigen kracht op de markt kan concurreren, iets wat alleen gewaarborgd kan worden indien de steun afhankelijk is van de uitvoering van een herstructureringsplan tot herstel van de levensvatbaarheid van de begunstigde op de lange termijn.
- (173) De Commissie zal daarom eerst beoordelen of de steun bedoeld is om marktfalen of sociale tegenspoed te voorkomen (punt 5.4.2.1) en of de steun gepaard gaat met een herstructureringsplan tot herstel van de levensvatbaarheid van de begunstigde op de lange termijn (punt 5.4.2.2).

5.4.2.1. *Bijdragen tot de ontwikkeling van een bepaalde vorm van economische bedrijvigheid door sociale tegenspoed of marktfalen te voorkomen*

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

Met de steun wordt de verstoring van een belangrijke dienst voorkomen

- (175) In het uitbreidingsbesluit ⁽¹³⁴⁾ oordeelde de Commissie dat met de herstructureringssteun aan SATA werd voorkomen dat een belangrijke dienst zou worden verstoord die moeilijk te dupliceren was en waar concurrenten moeilijk zomaar zouden kunnen instappen (in overeenstemming met punt 44, b), van de R&H-richtsnoeren).
- (176) In het bijzonder merkte de Commissie op dat de liquiditeits- en herstructureringsmaatregelen erop gericht zijn om te voorkomen dat SATA failliet zou gaan ten gevolge van de moeilijkheden die zij de laatste jaren ondervindt en die nog werden verergerd door de COVID-19-pandemie, en dat, op basis van de beschikbare informatie, geen andere luchtvaartmaatschappij commerciële belangstelling heeft getoond voor alternatieve of aanvullende routes, zodat de steun van essentieel belang is om een ernstig en dreigend risico af te wenden dat de door SATA geleverde diensten worden verstoord ⁽¹³⁵⁾. Aangezien een luchtvaartmaatschappij over voldoende liquiditeit moet beschikken om haar exploitatievergunning te behouden, is het tegen de achtergrond van het beschikbare bewijsmateriaal en de recente

⁽¹³³⁾ Punt 44, b), c) en d), van de R&H-richtsnoeren.

⁽¹³⁴⁾ Uitbreidingsbesluit, overwegingen 57 en 58, onder verwijzing naar de beoordeling vermeld in de overwegingen 69, 70 en 71 van het inleidingsbesluit.

⁽¹³⁵⁾ Uitbreidingsbesluit, overweging 58.

en verwachte exploitatieverliezen voor elk van de SATA-luchtvaartmaatschappijen (tabel 1.A) duidelijk dat SATA zonder de herstructureringssteun niet aan haar (betalings)verplichtingen zou kunnen voldoen en dus het faillissement zou moeten aanvragen en haar activiteiten zou moeten staken (overweging 64). Aangezien de begunstigde luchtvervoer voor personen en vracht aanbiedt en kleine luchthavens beheert (overwegingen 17 tot en met 23), bestaat er zonder overheidsmaatregelen een ernstig risico op verstoring van essentiële diensten, zonder welke de bereikbaarheid en de territoriale continuïteit van de Azoren-archipel en de Unie zouden worden ingeperkt. Die bereikbaarheid is des te belangrijker omdat de Azoren een ultraperifere regio van de Unie zijn en als zodanig permanente zwakheden kennen, waaronder de bovengenoemde afstand tot het Europese continent, zoals erkend in artikel 349 VWEU, die de economische en sociale ontwikkeling van de regio schaden.

- (177) Ryanair bestrijdt de voorlopige bevindingen van de Commissie in de inleidings- en uitbreidingsbesluiten. Voorts betoogt Ryanair dat de overcapaciteit als gevolg van de COVID-19-pandemie het voor efficiëntere concurrenten mogelijk maakt de rol van SATA Air Açores en Azores Airlines over te nemen. Meer bepaald betoogt Ryanair dat zij alle routes van SATA Air Açores en Azores Airlines naar het vasteland in enkele dagen zou kunnen overnemen.
- (178) De Commissie is van oordeel dat de beweringen van Ryanair ongegrond zijn in het licht van de verklaringen van derden en van de door Portugal verstrekte informatie en gedane toezeggingen. In tegenstelling tot wat Ryanair in haar opmerkingen stelt, is er geen bewijs — noch als ondersteunende informatie, noch in de vorm van een marktstudie — van een mogelijke vervanging van de rol van SATA op de Azoren-archipel door middel van de aanhoudende overcapaciteit die door de COVID-19-pandemie wordt veroorzaakt. Ryanair heeft met name haar verbindingen met de Azoren niet uitgebreid toen SATA haar aantal vluchten verminderde, en heeft evenmin deelgenomen aan de openbare aanbesteding voor de ODV-routes die op 4 juni 2021 is uitgeschreven. Meer in het algemeen heeft Ryanair sinds de liberalisering van de verbindingen tussen São Miguel en Terceira met Lissabon en Porto in 2015 een beperkte regelmaat in haar routes aangehouden en deze frequenties niet verhoogd sinds die van SATA zijn verlaagd (overweging 124).
- (179) Op grond van de informatie waarover de Commissie beschikt, merkt zij tevens op dat sommige van de losse of seizoensgebonden routes van SATA voor een concurrent weliswaar aantrekkelijk kunnen zijn, maar dat er geen aanwijzingen zijn dat een concurrent alle routes van SATA kan overnemen, met inbegrip van de ODV/DAEB- en de vrachtactiviteiten, die niet alleen voor de visserij van specifiek belang zijn, maar ook voor de levering van post en medische benodigdheden aan de Azoren-archipel, en bijgevolg een zeer belangrijke dienst voor de plaatselijke gemeenschap vormen (overwegingen 17 tot en met 28). In die zin — en in tegenstelling tot de beweerde mogelijkheid om SATA te vervangen — heeft geen van de directe concurrenten, waaronder Ryanair, in de afgelopen jaren belangstelling getoond voor de ontwikkeling van directe verbindingen met de Azoren-archipel, en geen van hen zou luchtvrachtdiensten aanbieden (overwegingen 25 en 124). Rekening houdend met de resultaten van de recente aanbestedingsprocedure voor de gunning van de ODV-routes naar de Azoren-archipel, waar SATA opnieuw de enige maatschappij was om een offerte in te dienen (overwegingen 19 en 122), zou het bovendien niet alleen moeilijk maar ook onrealistisch zijn om te verwachten dat een concurrent SATA op korte termijn volledig zou kunnen vervangen.
- (180) Zoals verklaard door Portugal, biedt SATA unieke en regelmatige verbindingen aan binnen de Azoren-archipel en vanaf die eilanden naar het Portugese vasteland en naar de belangrijkste verblijfplaatsen van de Portugese diaspora (overwegingen 17 tot en met 26). Dit netwerk van verbindingen is bijzonder belangrijk aangezien de bewoners van de Azoren geen beroep kunnen doen op alternatieve vervoersmiddelen, noch om zich te verplaatsen tussen de eilanden, noch om buiten de archipel te reizen (overweging 29). Naast deze essentiële luchtverkeersdienst, en boven op de ODV-routes, levert SATA een doorslaggevende en grootschalige bijdrage aan een van de belangrijkste elementen voor de economische groei van de Azoren, namelijk het toerisme. Zonder de vluchten waarmee SATA reizigers naar de Azoren-archipel aanvoert, zou een belangrijk segment van het plaatselijke bedrijfsleven — te weten hotels, restaurants, maatschappelijke en culturele evenementen, de detailhandel en andere activiteiten van toeristische aard — namelijk nog meer moeite hebben om de COVID-19-pandemie te overleven (punt 3.2.2).
- (181) Derden benadrukken dat zij voor een groot deel van hun bedrijfsactiviteiten afhankelijk zijn van de diensten van SATA en dat zij zonder haar activiteiten aanzienlijke omzetverliezen zouden lijden. Zoals Portugal ook aangeeft, zouden de meeste lokale bedrijven, die reeds zwaar getroffen zijn door de COVID-19-pandemie, deze crisis niet kunnen overleven zonder het toerisme. In die zin zijn de bevindingen van de Commissie (overwegingen 68 en 175) met betrekking tot de unieke rol van SATA voor de ontwikkeling van de economie van de Azoren en, zoals Portugal heeft aangetoond, de geringe waarschijnlijkheid dat andere lagekosten- of langeafstandsmaatschappijen de aanwezigheid en activiteiten van SATA op de Azoren op korte en middellange termijn zouden dupliceren (overwegingen 122, 123 en 124), daadwerkelijk bevestigd door de grote meerderheid van derden die opmerkingen hebben ingediend — met name zakenrelaties zoals reisbureaus, touroperators, ticketkantoren en leveranciers, naast organisaties die de diaspora en de zakenwereld van Noord-Amerika vertegenwoordigen.

- (182) De Commissie is dan ook van oordeel dat het faillissement van de begunstigde een risico inhoudt op verstoring van een belangrijke vervoersdienst waarmee regionale en, in mindere mate, internationale verbindingen en een netwerk worden onderhouden om de ultraperifere regio van de Azoren intern en met het vasteland en Madeira, alsook met de Portugeessprekende gemeenschap in Noord-Amerika te verbinden, en die moeilijk door andere aanbieders volledig kan worden gedupliceerd, zoals uiteengezet in punt 44, b), van de R&H-richtsnoeren.

De steun is bestemd voor een onderneming met een systemische relevantie in de regio

- (183) Zoals uiteengezet in het uitbreidingsbesluit ⁽¹³⁶⁾, is de herstructureringssteun ook bedoeld om het risico af te wenden dat een onderneming met aanzienlijke systemische relevantie voor de regio, in de zin van punt 44, c), van de R&H-richtsnoeren, zou verdwijnen.
- (184) De Commissie merkt met name op dat SATA een sleutelrol speelt in de economie van de Azoren, niet alleen wat betreft bereikbaarheid en toerisme, maar ook wat betreft de werkgelegenheid (overwegingen 14 tot en met 27). Als SATA van de markt verdwijnt, zou dat waarschijnlijk grote sociale problemen veroorzaken: i) op directe wijze, als een van de belangrijkste werkgevers van dit ultraperifere gebied van de Unie, met 1 150 banen die op lokaal niveau verloren zouden gaan, en ii) op indirecte wijze, als essentiële steun voor de regionale economie en dus voor de plaatselijke werkgevers, via haar passagiers- en vrachtluchten. SATA vervoert met name bijna de helft van de passagiers van buitenaf naar de Azoren en 100 % van de passagiers tussen de eilanden van de Azoren-archipel, en levert zo een significante bijdrage aan de plaatselijke toeristische sector, die ongeveer 13 % van het bbp van de ARA vertegenwoordigt (overwegingen 21, 26 en 65).
- (185) Het faillissement van SATA zou ook negatieve overloopeffecten hebben voor haar klanten en directe en indirecte leveranciers, aangezien 100 % van de luchtvracht tussen de negen eilanden van de archipel door SATA Air Açores wordt vervoerd en, via Azores Airlines, meer dan [60-70] % van de luchtvracht van en naar bestemmingen buiten de Azoren (met inbegrip van vis, post en medische benodigdheden) (overweging 25). Gezien deze centrale rol voor de territoriale ontwikkeling van de Azoren zou het verdwijnen van SATA bijgevolg leiden tot ernstige sociale en economische problemen voor deze ultraperifere regio, die reeds met grote uitdagingen wordt geconfronteerd als gevolg van de geografische afstand en de sociaal-economische kloof met het Portugese vasteland en de rest van de Unie (overwegingen 65, 66 en 67).
- (186) De ongeziene effecten van de COVID-19-pandemie hebben deze sociaal-economische omstandigheden nog verergerd, ook rekening houdend met de negatieve gevolgen voor het toerisme, dat, zoals opgemerkt, een van de belangrijkste bronnen van rijkdom voor de Azoren vormt, namelijk ongeveer 13 % van het bbp in 2019. Zoals ook aangehaald door Portugal, zou het faillissement van SATA het economisch herstel van dit reeds benadeelde gebied bijgevolg aanzienlijk belemmeren (overweging 65).
- (187) Voorts verricht SATA, zoals blijkt uit de opmerkingen van vele derden, een essentiële activiteit door de territoriale en sociale samenhang van de Azoren te versterken, onder meer door een permanente verbinding tussen de negen verspreide eilanden van de archipel tot stand te brengen, en door personen en goederen van de Azoren een betere toegang te bieden tot het Portugese vasteland en de Unie, alsook tot de VS en Canada, waar een groot deel van de Azorische diaspora verblijft (overwegingen 93 tot en met 101). In die zin zou het faillissement van SATA ook negatieve gevolgen hebben voor de Portugese diasporagemeenschap, die deze ultraperifere regio van de Unie slechts indirect en na een lange reis zou kunnen bereiken, gezien het ontbreken van alternatieve luchtvaartmaatschappijen.
- (188) Daarom is de Commissie van mening dat de begunstigde, op grond van punt 44, c), van de R&H-richtsnoeren, in haar hoedanigheid als werkgever en als centrale schakel in de economische keten van veel ondernemingen op de Azoren, maar ook als middel om de territoriale en sociale cohesie van de regio te waarborgen, kan worden beschouwd als een onderneming van aanzienlijke systemische relevantie voor de regio.

⁽¹³⁶⁾ Uitbreidingsbesluit, overweging 60, onder verwijzing naar de beoordeling vermeld in de overwegingen 75 en 76 van het inleidingsbesluit.

Risico van onderbreking van de DAEB

- (189) Zoals in het uitbreidingsbesluit is uiteengezet, zou het verdwijnen van SATA het risico inhouden dat de aan de Azoren en Portugal verleende DAEB's worden verstoord, zoals bedoeld in punt 44, d), van de R&H-richtsnoeren. In dit verband erkende de Commissie in het inleidingsbesluit ook dat de door SATA Air Açores en Azores Airlines verzorgde ODV-vluchten DAEB's zijn die aan de regio en Portugal worden verleend ⁽¹³⁷⁾. Dit is een belangrijk en overheersend onderdeel van de activiteiten van SATA. Bijgevolg staat vast dat een eventueel faillissement van SATA zou leiden tot een verstoring van de continuïteit in het leveren van de DAEB aan de regio en Portugal.
- (190) Wat betreft de bewering van Ryanair dat SATA zelfs op korte termijn kan worden vervangen, konden de voorlopige bevindingen van de Commissie in de inleidings- en uitbreidingsbesluiten met betrekking tot het belang van SATA om de territoriale continuïteit van de ultraperifere regio van de Azoren met de Unie te waarborgen, op grote instemming rekenen van 17 van de 19 derden die opmerkingen hebben ingediend. In dit verband merkt de Commissie ook op dat Ryanair tijdens de in 2021 uitgeschreven aanbestedingsprocedure voor de routes tussen de eilanden de kans had om SATA op die ODV-routes te vervangen, indien zij belangstelling had om haar activiteiten op dat gebied uit te breiden, terwijl de aanbestedingsprocedure die zal worden georganiseerd voor de verbinding tussen de Azoren en het Portugese vasteland en Madeira alle concurrenten van SATA nog meer kansen zal bieden om haar op de ODV-routes van/naar de Azoren te vervangen. Tot slot hebben Ryanair en andere concurrenten de mogelijkheid om alle commerciële routes van SATA over te nemen en SATA dus ook op dat gebied geheel of gedeeltelijk te vervangen, aangezien Portugal zich ertoe heeft verbonden om Azores Airlines af te stoten (overwegingen 62 en 63).
- (191) Voorts spelen bepaalde luchthavens een belangrijke rol wat betreft de regionale connectiviteit van geïsoleerde, afgelegen of perifere regio's, met name in de ultraperifere regio's van de Unie, waardoor het beheer van een dergelijke luchthaven als een DAEB kan worden beschouwd indien een deel van het gebied dat mogelijk door de luchthaven wordt bediend, zonder die luchthaven zodanig van de rest van de Unie geïsoleerd zou raken dat de sociale en economische ontwikkeling ervan zou worden geschaad. In het licht van de door Portugal verstrekte informatie bevestigt de Commissie derhalve de conclusie in het inleidingsbesluit ⁽¹³⁸⁾ dat de door SGA geëxploiteerde luchthavens een DAEB voor de regio vormen, zonder welke de bereikbaarheid en de territoriale continuïteit van Portugal en de Unie zouden worden ingeperkt.
- (192) Uit de informatie die in de loop van het onderzoek is verzameld, volgt dan ook dat de herstructureringssteun op korte tot middellange termijn, gezien de onzekere situatie en vooruitzichten als gevolg van de COVID-19-pandemie, ook van essentieel belang is om een ernstig en dreigend risico van verstoring van de continuïteit van de door SATA verleende ODV's en DAEB's af te wenden, zoals bedoeld in punt 44, d), van de R&H-richtsnoeren.
- (193) In het licht van het bovenstaande concludeert de Commissie daarom dat de steun bijdraagt aan de ontwikkeling van de uit luchtverkeersdiensten bestaande economische activiteit ter ontsluiting van de ARA, in de zin dat dankzij de steun belangrijke diensten, waaronder ODV's/DAEB's, kunnen blijven voortbestaan die door concurrenten op de korte tot middellange termijn niet volledig of niet in grotendeels gelijke mate kunnen worden gedupliceerd en evenmin zonder sociale tegenspoed, met mogelijk negatieve gevolgen voor de economie van de regio in bredere zin, gezien de aanhoudende effecten van de crisis ten gevolge van de COVID-19-pandemie (punt 44, b), c) en d), van de R&H-richtsnoeren).

5.4.2.2. Herstructureringsplan en herstel van de levensvatbaarheid op lange termijn

- (194) Verder moet de toekenning van herstructureringssteun volgens punt 46 van de R&H-richtsnoeren afhankelijk worden gesteld van de uitvoering van een herstructureringsplan waarmee de levensvatbaarheid van de begunstigde wordt hersteld. Wil de herstructureringssteun bijdragen aan de ontwikkeling van de economische activiteiten die de begunstigde uitoefent en van de regio's waarin zij actief is, dan moeten de oorzaken van de moeilijkheden van de begunstigde worden weggenomen door het herstel van de levensvatbaarheid op lange termijn te bevorderen. De herstructureringssteun vormt de grondslag voor een veelomvattend herstructureringsplan dat het gehele activiteiten-spectrum van SATA beslaat.

⁽¹³⁷⁾ Uitbreidingsbesluit, overwegingen 57, 58 en 59, onder verwijzing naar de beoordeling vermeld in de overwegingen 71 tot en met 74 van het inleidingsbesluit.

⁽¹³⁸⁾ Inleidingsbesluit, overweging 73.

- (195) De herstructureringssteun mag alleen worden toegekend voor een haalbaar, samenhangend en ingrijpend herstructureringsplan met maatregelen die bedoeld zijn om de levensvatbaarheid op lange termijn binnen een redelijk tijdsbestek te herstellen, waarbij alle verdere steun die niet onder het herstructureringsplan van SATA valt, dient te worden uitgesloten. Het herstructureringsplan moet de oorzaken geven van de moeilijkheden van de begunstigde onderneming en haar zwakke punten identificeren, en moet schetsen hoe de voorgenomen herstructureringsmaatregelen een oplossing zullen bieden voor de onderliggende problemen van de begunstigde onderneming ⁽¹³⁹⁾.
- (196) Met behulp van uiteenlopende scenario's moet worden aangetoond welke resultaten de herstructurering zal opleveren, met name door daarin prestatieparameters vast te stellen en de belangrijkste te verwachten risicofactoren in kaart te brengen. Het herstel van de levensvatbaarheid van de begunstigde moet, na aftrek van kosten, een passend rendement op kapitaal opleveren, zonder dat daarbij wordt uitgegaan van optimistische aannames met betrekking tot factoren zoals prijs- of vraagschommelingen. Levensvatbaarheid op lange termijn wordt bereikt wanneer een onderneming erin slaagt een passend verwacht rendement op kapitaal te behalen nadat al haar kosten zijn gedekt, met inbegrip van afschrijvingen en financiële kosten, en op eigen kracht op de markt kan concurreren ⁽¹⁴⁰⁾.

Beoordeling van de aannames waarop de financiële prognoses zijn gebaseerd

- (197) De Commissie merkt op dat de prognoses van de begunstigde voor het herstel van het luchtverkeer gebaseerd zijn op betrouwbare bronnen uit de sector (overweging 43), en dat het herstel van de prestaties van de SATA-luchtvaartmaatschappijen tot het niveau van 2019 wordt gedragen door de laatste ontwikkelingen. De Commissie heeft een controle uitgevoerd van de aannames die aan het herstructureringsplan ten grondslag liggen. In dat opzicht zou het totale aantal reizigers, volgens de laatste vooruitzichten van IATA van maart 2022 ⁽¹⁴¹⁾, tussen 2023 en 2024 weer op het niveau van 2019 komen, met verbeteringen op de belangrijkste Noord-Atlantische en intra-Europese markten (een stijging in vergelijking met de vooruitzichten van IATA van november 2021). Op basis van de door Portugal verstrekte gegevens, [...] ⁽¹⁴²⁾. Dit wordt ondersteund door de solide afsluiting van 2021 met [...] % meer inkomsten en een [...] % hogere ebitda (nog niet gecontroleerd) ten opzichte van het herstructureringsplan, terwijl 2022 werd gekenmerkt door een sterke start, met een verwachte groei in het aantal boekingen door passagiers van [...] % in de eerste helft ten opzichte van dezelfde periode in 2019. De Commissie merkt ook op dat op basis van de IATA-vooruitzichten een nog sneller herstel kan worden verwacht voor binnenlandse vluchten (die tegen 2023 naar verwachting het niveau van 2019 zullen bereiken) en voor toeristische vluchten; de Commissie vindt de door SATA voorspelde groei van de inkomsten dan ook plausibel. De inkomstenprognoses van de begunstigde geven een redelijk beeld van een beter gebruik van de vlootcapaciteit en een optimalisering van de vluchten in overeenstemming met de gemiddelden in de sector, alsook van de te boeken vooruitgang wat betreft de verbindingen met de Azoren in vergelijking met andere eilanden in de Unie (overwegingen 65 en 66). Wat de kostenprognoses betreft, hangt het herstel van de winstgevendheid af van de vernieuwing van de vloot, waardoor de exploitatiekosten, met inbegrip van de brandstofkosten, worden verlaagd, de loonkosten worden verminderd en opnieuw wordt onderhandeld over leveringscontracten, zoals beschreven in de overwegingen 44, 45 en 46. Deze maatregelen gaan tevens uit van een adequate compensatie voor de ODV's (die niet langer wordt berekend op basis van de exploitatiekosten zoals vóór de herstructurering) of een intrekking van de ODV's die momenteel worden uitgevoerd op routes tussen de Azoren en het Portugese vasteland en/of Madeira.
- (198) Over de prognoses met betrekking tot de loonkosten merkt de Commissie op dat de begunstigde reeds met haar vakbonden overeenkomsten heeft gesloten (overwegingen 47 tot en met 50). Deze overeenkomsten voorzien in [...]. Bovendien heeft de begunstigde het aantal werknemers reeds met [...] verminderd [...] (overweging 49, punt b), 3)). Gelet op het feit dat over veel aspecten die in de loonkostenprognoses nog aannames waren, inmiddels afspraken zijn gemaakt door de begunstigde, acht de Commissie deze prognoses over het geheel genomen plausibel ⁽¹⁴³⁾.
- (199) De Commissie meent dat ook de volgende aspecten bijdragen tot de geloofwaardigheid van de financiële prognoses: i) de begunstigde heeft al een inventarisatie gemaakt van diverse maatregelen voor het verlagen van andere kosten dan loon- en brandstofkosten en zij is reeds begonnen met de uitvoering daarvan (overwegingen 45 en 46); ii) het herstructureringsplan is toegespitst op de luchtvaart en voorziet in de verkoop van een meerderheidsbelang in Azores Airlines (overweging 51), die medeverantwoordelijk was voor de problemen van de begunstigde (punt 2.2), en van de grondafhandelingsactiviteiten (overweging 54), en iii) de alternatieve gevoeligheidsoptie die in het ongunstige scenario is opgenomen en die verwijst naar het mogelijke alternatieve gebruik van vliegtuigen in het geval dat Azores Airlines in de toekomst geen ODV's zou exploiteren (overwegingen 58, 59 en 60), is eveneens geloofwaardig, aangezien zij wordt ondersteund door verzoeken om prijsopgaven voor chartervluchten en geldige alternatieve gebruiksmogelijkheden voor de vliegtuigen en middelen die momenteel betrokken zijn bij de exploitatie van de ODV-routes.

⁽¹³⁹⁾ Punten 45, 47 en 48 van de R&H-richtsnoeren.

⁽¹⁴⁰⁾ Punten 50, 51 en 52 van de R&H-richtsnoeren.

⁽¹⁴¹⁾ Zie het persbericht van IATA van 1 maart 2022 op <https://www.iata.org/en/pressroom/2022-releases/2022-03-01-01/>

⁽¹⁴²⁾ Schrijven van Portugal van 18 februari 2022, blz. 1.

⁽¹⁴³⁾ Schrijven van Portugal van april 2021, Samenvatting van het besparingspotentieel in het herstructureringsplan van SATA.

- (200) Om de financiële prognoses te beoordelen, heeft de Commissie de verwachte ebit-marge (d.w.z. EBIT gedeeld door de omzet) van de begunstigde voor 2025 vergeleken met de marge van een steekproef van luchtvaartmaatschappijen waarover voor datzelfde jaar prognoses van beursanalisten zijn verstrekt tijdens het formele onderzoek ⁽¹⁴⁴⁾. De gemiddelde ebit-marge in een ruimere steekproef bedraagt 8-12 %, terwijl die van de begunstigde naar verwachting [...] [...] % zal bedragen voor de luchtvaartactiviteiten van SATA en [...] % in het geval van de luchthavenbeheeractiviteit van SGA, met inbegrip van de verwachte instroom van kasmiddelen in de vorm van compensaties. Mede gezien het feit dat de activiteit van de begunstigde hoofdzakelijk bestaat uit de levering van ODV's en DAEB's, terwijl haar doelstellingen op het gebied van kosten en inkomsten voldoende dicht bij die van andere luchtvaartmaatschappijen liggen, acht de Commissie de veronderstellingen die aan het herstructureringsplan ten grondslag liggen geloofwaardig.

Beoordeling van het herstel van de levensvatbaarheid van de begunstigde

- (201) De Commissie heeft ook in het uitbreidingsbesluit geen twijfels geuit over het herstel van de levensvatbaarheid van de begunstigde. Rekening houdend met de door Portugal ingediende geactualiseerde cijfers, zal de Commissie niettemin nagaan of de begunstigde aan het einde van de herstructureringsperiode in 2025 verwacht voldoende rendement op haar activiteiten te behalen en op eigen kracht te kunnen concurreren.

Levensvatbaarheid van de entiteiten waarover SATA na de herstructurering zeggenschap uitoefent

- (202) Na de geplande afstoting van de nieuwe grondafhandelingsseenheid en van het meerderheidsbelang van 51 % in Azores Airlines tegen 2026, zullen alleen SATA Air Açores en SGA, die beide ODV's en DAEB's uitvoeren, nog onder zeggenschap van SATA staan. Daarom is de Commissie van mening dat bij de beoordeling van het herstel van de levensvatbaarheid rekening moet worden gehouden met dit aspect en dat deze beoordeling derhalve beperkt moet blijven tot de prognoses van deze twee entiteiten.
- (203) SATA Air Açores zal het ODV-contract uitvoeren dat haar door de Azoren voor een duur van vijf jaar is toegekend, en zal voor haar diensten de contractuele ODV-compensatie ontvangen. In dezelfde geest zal SGA DAEB-diensten blijven verlenen aan de vijf kleine luchthavens die door SGA worden uitgebaat. Met andere woorden, het resterende activiteitspectrum onder zeggenschap van SATA zal beperkt blijven tot het uitvoeren van ODV's als exclusieve dienstverlener op routes tussen de eilanden en het beheer van de daarmee verband houdende DAEB-activiteiten van lokale luchthavens. Ter illustratie wordt verwezen naar de richtsnoeren in de kaderregeling inzake staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst ("DAEB-kaderregeling") ⁽¹⁴⁵⁾ om te beoordelen of SATA Air Açores en SGA een passend rendement op kapitaal kunnen bieden nadat zij al hun kosten hebben gedekt. Volgens punt 36 van de DAEB-kaderregeling wordt een rendement op kapitaal dat niet hoger ligt dan de relevante swaprente voor de duur van de toewijzing, vermeerderd met een premie van 100 basispunten, in ieder geval als redelijk beschouwd.
- (204) Volgens de desbetreffende toewijzingsbesluiten bedraagt de looptijd van de aan SATA Air Açores toegekende ODV's vijf jaar (zie overweging 19) en is die van de DAEB's voor de vijf luchthavens om de vijf jaar hernieuwbaar (zie overweging 22), met de euro als munteenheid van de contracten. De Commissie is bijgevolg van mening dat de relevante swaprente voor de vergelijking het zesmaandelijks Euribor-tarief is (euro interbank offered rate) met een looptijd van vijf jaar, gelijk aan 0,527 % ⁽¹⁴⁶⁾. De referentie voor de vergelijking zou dus 1,527 % zijn. Vanaf 2023 en tot het einde van de herstructureringsperiode zou de [...] miljoen EUR EBIT van het gereduceerde activiteitspectrum van de onderneming (tabel 1.A) een [...] opleveren, welke als een minimale ondergrens voor een DAEB/ODV-dienstverlener wordt genomen. Bovendien zal de ebit-marge voor SATA Air Açores en SGA samen aan het einde van de herstructureringsperiode [...] % bedragen, eveneens in overeenstemming met de marge van 8-12 % die in 2018-2019 als benchmark voor de sector werd genomen ⁽¹⁴⁷⁾. Op die basis lijkt het verwachte rendement aan het einde van de herstructureringsperiode toereikend.

⁽¹⁴⁴⁾ De steekproef bestaat uit: Lufthansa, Norwegian, Eurowings, Ryanair, IAG, easyJet, Wizz Air en Brussels Airlines (zie overweging 55).

⁽¹⁴⁵⁾ Mededeling van de Commissie — EU-kaderregeling inzake staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst (2011) (PB C 8 van 11.1.2012, blz. 15).

⁽¹⁴⁶⁾ <https://www.chathamfinancial.com/technology/european-market-rates>

⁽¹⁴⁷⁾ Door SATA gebruikte benchmark om Azores Airlines te vergelijken met de benchmark voor de sector (zie bijlage 1, SATA-ondernemingsplan 2021-25, dia 69).

Levensvatbaarheid van het gehele activiteitspectrum van de SATA-groep na de afstoting

- (205) De Commissie zal ook het totale rendement van de SATA-groep aan het einde van de herstructureringsperiode beoordelen, d.w.z. ook rekening houdend met de resterende deelneming van 49 % in Azores Airlines. Om te beoordelen in hoeverre de begunstigde in 2025 over het algemeen voldoende rendement op haar activiteiten kan maken, is het gebruikelijk om het ROCE in 2025 te vergelijken met de WACC. Indien het ROCE hoger ligt dan de WACC kan met de activiteiten van een onderneming voldoende winst worden geboekt om de kapitaalkosten te dekken, wat een aanwijzing is voor de levensvatbaarheid van die onderneming.
- (206) Het ROCE van de begunstigde, dat is berekend aan de hand van de financiële prognoses die de Commissie in de overwegingen 197 tot en met 200 als geloofwaardig heeft beoordeeld, komt naar verwachting in 2025 uit op [...] % (tabel 1.A). De voor SATA verwachte ROCE-waarde van [...] % ligt hoger dan een WACC van [...] % (overweging 55). De aspecten van de WACC zijn goed gemotiveerd en berusten op van Orbis en Bloomberg afkomstige marktgegevens en financiële informatie over ondernemingen die lijken op de begunstigde ⁽¹⁴⁸⁾. Daarom is de Commissie van mening dat de begunstigde in 2025 weer levensvatbaar zal zijn, [...].
- (207) Voorts is het verwachte ROCE van de begunstigde in 2025, met inbegrip van de luchthavenactiviteiten, [...] hoger dan het mediane ROCE voor 2019 (11,8 %) van de in overweging 56 genoemde luchtvaartmaatschappijen. Dit is een extra aanwijzing voor het herstel van de levensvatbaarheid van de begunstigde, want die maatschappijen konden in 2019 op eigen kracht concurreren op de markt.
- (208) Wat betreft het vermogen van de begunstigde om aan het einde van de herstructureringsperiode op eigen kracht te concurreren, zal de SATA-groep een zeer kleine omvang hebben en een beperkt werkterrein dat bestaat uit het uitvoeren van ODV's en het verlenen van reële DAEB's met door de ARA gegunde contracten, waardoor de commerciële risico's beperkt blijven. Dergelijke ODV's zorgen voor stabiliteit bij de activiteiten, en het herstructureringsplan voorziet niet in diversificatie naar nieuwe risicovollere activiteiten, zodat de kredietwaardigheid van SATA na de herstructurering normaliter toegang zou geven tot particuliere financieringsmarkten zonder steun van de ARA.
- (209) Naast het basisscenario verstrekte Portugal ook een ongunstig scenario voor de duur van het herstructureringsplan tot eind 2025 (overweging 60). In het licht van de positieve ontwikkelingen van de voornaamste indicatoren die in de eerste drie kwartalen van 2021 zijn opgetekend (overweging 52), is het ongunstige scenario een voorzichtig scenario. Het gaat uit van 15 % minder inkomsten en geen ODV-verplichtingen, waarbij de begunstigde vanaf [...] een positieve EBIT genereert (tabel 3). Het vermogen van de begunstigde om toegang te krijgen tot de kapitaalmarkten en op eigen kracht te concurreren zou in 2025 nagenoeg gelijk zijn aan het basisscenario, omdat de eigenvermogenspositie voortdurend zou verbeteren en vanaf 2026 positief zou worden ([...] miljoen EUR), terwijl Azores Airlines sowieso geen niet-gecompenseerde kosten van ODV's zou hebben. Hoewel in het ongunstige scenario de winstgevendheid en de kredietwaardigheid van SATA weliswaar verslechteren, komt hierdoor het herstel van haar levensvatbaarheid tegen 2025 niet in het gedrang.
- (210) Om de hierboven uiteengezette redenen is de Commissie van mening dat de uitvoering van het herstructureringsplan de begunstigde na afloop van de herstructureringsperiode eind 2025 in staat zou moeten stellen op eigen kracht te concurreren zonder verdere reddings- of herstructureringssteun.

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

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

⁽¹⁴⁸⁾ De WACC wordt berekend als het gewogen gemiddelde van de kosten van het eigen vermogen van de begunstigde (16 %) en de kosten van het vreemd vermogen na belastingen (9,1 %), waarvan de waarden overeenkomen met de door de begunstigde beoogde verhouding tussen vreemd vermogen enerzijds en vreemd plus eigen vermogen anderzijds (473,8 %), conform de standaardmethode. Risicovrije rente bestaande uit het gemiddelde rendement tot het einde van de looptijd van Azores Bonds 2030 (Bloomberg), risicopremie uit de sectorconsensus "Equity Market Risk Premium — Research Summary — 2020 — KPMG", small cap premie en ultraperifere premie IMAP-aanname. Spread van de ondernemingsschuld TAP 4 3/8 2023, target D/E van Bloomberg (geselecteerde vergelijkbare ondernemingen).

5.4.3. De positieve effecten van de steun op de ontwikkeling van de economische bedrijvigheid wegen op tegen de negatieve effecten in de vorm van verstoring van de mededinging en negatieve gevolgen voor het handelsverkeer

- (212) Om te kunnen beoordelen of door de steun de mededingingsvoorwaarden en de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt ongunstig worden beïnvloed, moeten de noodzaak, het stimulerende effect, de geschiktheid en de evenredigheid van de steun worden onderzocht en moet voor transparantie worden gezorgd. Ook is het nodig om de gevolgen van de steun voor de mededinging en het handelsverkeer te onderzoeken en om de positieve gevolgen van de steun voor de daarmee beoogde ontwikkeling van vormen van economische bedrijvigheid en van regionale economieën, zoals beschreven in punt 5.4.2, af te wegen tegen de negatieve gevolgen ervan voor de interne markt.

5.4.3.1. Noodzaak en stimulerend effect

- (213) Volgens punt 53 van de R&H-richtsnoeren moeten lidstaten die voornemens zijn herstructureringssteun te verlenen, een vergelijking overleggen met een geloofwaardig alternatief scenario waarmee geen staatssteun gemoeid is, om aan te tonen dat de in punt 3.1.1 van de R&H-richtsnoeren bedoelde ontwikkeling van vormen van economische bedrijvigheid of van regionale economieën die met de steun wordt beoogd, niet of in mindere mate zou worden bereikt. De lidstaten moeten ook aantonen dat, zonder de steun, de begunstigde onderneming zou zijn geherstructureerd, verkocht of geliquideerd op een wijze waarmee de ontwikkeling van vormen van economische bedrijvigheid of van regionale economieën niet zou zijn behaald (punt 59 van de R&H-richtsnoeren).
- (214) De herstructureringssteun is bedoeld om te voorkomen dat SATA zou failliet gaan — en daarmee marktfalen en sociale tegenspoed af te wenden — en de ontwikkeling van het luchtverkeer waarmee de Azoren worden ontsloten wordt geremd. Dat doel wordt bereikt door uitvoering van het herstructureringsplan dat voor een deel met herstructureringssteun wordt gefinancierd. Uit het herstructureringsplan blijkt dat SATA op korte termijn, zonder liquiditeitssteun, niet in staat zou zijn het essentiële luchtvervoer te blijven verzorgen, aan haar financiële verplichtingen te voldoen of toegang tot de financiële markten te hebben (overwegingen 64 en 176). Gezien het enorme negatieve eigen vermogen (–319,5 miljoen EUR in 2021) dat nog lange tijd zou blijven bestaan, [...]. De herstructureringssteun is dus onontbeerlijk voor het welslagen van het herstructureringsplan, dat wordt uitgevoerd om de ontwikkeling van het luchtverkeer waardoor de Azoren worden ontsloten, te vergemakkelijken.
- (215) Op basis van de bovenstaande beoordeling van de noodzaak van overheidsmaatregelen concludeert de Commissie tevens dat de steun een stimulerend effect heeft, aangezien SATA zonder de herstructureringssteun vrijwel zeker failliet zou gaan, waardoor de plaatselijke gemeenschap een essentieel instrument voor economische en sociale ontwikkeling zou worden ontnomen, zodat aan de vereisten van punt 38, d), en punt 59 van de R&H-richtsnoeren is voldaan.

5.4.3.2. Geschiktheid

- (216) Volgens punt 38, c), en punt 54 van de R&H-richtsnoeren zal herstructureringssteun niet als verenigbaar met de interne markt worden beschouwd indien dezelfde doelstelling met andere, minder versturende maatregelen kan worden behaald. Zoals in punt 58 van de R&H-richtsnoeren is bepaald, moeten de gekozen steuninstrumenten zijn aangepast aan het liquiditeits- of solvabiliteitsprobleem van de begunstigde dat daarmee moet worden verholpen.
- (217) SATA kampt met solvabiliteits- en liquiditeitsproblemen, die met de herstructureringssteun op passende wijze moeten worden aangepakt. Met de combinatie van vers kapitaal en gewaarborgde schuld die als herstructureringssteun wordt aangeboden, wordt tegelijkertijd een situatie van extreme verslechtering van het eigen vermogen van SATA aangepakt, dat zwaar in de rode cijfers staat, terwijl ook de bestaande schuld wordt afgelost en aan de cashflowbehoeften voor de normale activiteiten wordt voldaan.
- (218) In dat verband acht de Commissie de herstructureringssteun van 453,25 miljoen EUR aan SATA qua vorm geschikt, en wel om twee belangrijke redenen: i) aangezien SATA een onderneming in moeilijkheden is met een negatief eigen vermogen in 2020 en in 2021 (overweging 31), zou de begunstigde zonder de herstructureringssteun om haar solvabiliteit te verbeteren niet in staat zijn voldoende eigen vermogen op te bouwen om de verliezen uit het verleden goed te maken en aanzienlijke langetermijnfinanciering op de kapitaalmarkten aan te trekken, en ii) uit de liquiditeitsprognoses blijkt dat de begunstigde zonder de herstructureringssteun tot 2023 een negatieve kaspositie zou hebben, die zonder kapitaalinjecties, omzetting van schulden in eigen vermogen of overheidsgaranties voor het bedrag aan liquiditeit waartoe SATA tegen marktvoorwaarden geen toegang heeft, nog zou verergeren. Op grond van deze twee redenen concludeert de Commissie dat de herstructureringssteun, die vooral via kapitaalinjecties wordt verleend, de aangewezen vorm heeft om de solvabiliteits- en liquiditeitsproblemen van SATA te verhelpen.

- (219) De Commissie concludeert derhalve dat de herstructureringssteun geschikt is omdat de solvabiliteits- en liquiditeitsproblemen van SATA op passende wijze worden aangepakt.

5.4.3.3. Evenredigheid, eigen bijdrage en lastendeling

- (220) Volgens de R&H-richtsnoeren moet het steunbedrag beperkt blijven tot het minimum dat nodig is om de doelstelling te behalen⁽¹⁴⁹⁾. Het bedrag en de steunintensiteit van herstructureringssteun moeten beperkt blijven tot het minimum dat strikt noodzakelijk is om de herstructurering mogelijk te maken, in samenhang met de voorhanden zijnde financiële middelen van de onderneming, van haar aandeelhouders of van de ondernemingsgroep waarvan zij deel uitmaakt⁽¹⁵⁰⁾. In het bijzonder moet worden gezorgd voor een eigen bijdrage van voldoende omvang in de kosten van de herstructurering en, wanneer staatssteun wordt verleend in een vorm die de eigenvermogenspositie van de begunstigde onderneming versterkt, ook voor lastendeling. Bij de beoordeling van deze eisen zal eerder toegekende reddingssteun mede in aanmerking worden genomen.

Eigen bijdrage

- (221) De eigen bijdrage van de begunstigde aan het herstructureringsplan moet reëel en nauwkeurig zijn en dient normaal gesproken met de toegekende steun vergelijkbaar te zijn in termen van effecten op de solvabiliteit of de liquiditeitspositie van de begunstigde. Uit hoofde van punt 63 van de R&H-richtsnoeren moet de Commissie beoordelen of de diverse bronnen voor de eigen bijdrage nauwkeurig en vrij van steun zijn. Volgens punt 64 van de R&H-richtsnoeren beschouwt de Commissie eigen bijdragen in de regel als afdoende indien het bedrag ervan ten minste 50 % van de herstructureringskosten bedraagt, behalve in uitzonderlijke omstandigheden of in het geval van een bijzondere noodsituatie, waarin de Commissie een lagere eigen bijdrage kan aanvaarden zolang het bedrag van die bijdrage aanzienlijk blijft. Wanneer de bijzondere omstandigheden van steungebieden dat vereisen (bijvoorbeeld wanneer een begunstigde onderneming het bijzonder moeilijk heeft om nieuwe financiering op de markt te vinden doordat zij in een steungebied is gevestigd), kan de Commissie voor de toepassing van punt 64 van de R&H-richtsnoeren bovendien instemmen met een bijdrage die lager ligt dan 50 % van de herstructureringskosten⁽¹⁵¹⁾.
- (222) De Commissie moet nagaan of de diverse in de overwegingen 49 en 50 beschreven bronnen van financiering voor het plan vrij van steun zijn en reëel, wat wil zeggen dat voldoende zeker is dat deze financieringsbronnen bij de uitvoering van het herstructureringsplan werkelijkheid zullen worden, onder uitsluiting van voor de toekomst verwachte winst. Bijdragen van de staat, zoals in het onderhavige geval die van de ARA in haar hoedanigheid van enige aandeelhouder van SATA, zijn niet vrij van steun en kunnen bij de beoordeling niet in aanmerking worden genomen.
- (223) Van de door Portugal aangevoerde bronnen van eigen financiering (overwegingen 49 en 50) zijn de enige bedragen die voldoende reëel en actueel lijken, de bijdragen voor ongeveer [...] miljoen EUR, die betrekking hebben op:
- a) maatregelen voor het stroomlijnen van het personeelsbestand ([...] miljoen EUR) (overweging 49, punt b), 3));
 - b) besparingen door de operationele efficiëntie te verbeteren (overweging 49, punt a)), voor [...] miljoen EUR, en bijdragen van andere derden voor [...] miljoen EUR, naast de herstructurering van de vloot voor [...] miljoen EUR (overweging 49, punt b), 1) en 2)), voor een totaalbedrag van [...] miljoen EUR;
 - c) verminderde lasten waarover met de schuldeisers is onderhandeld voor [...] miljoen EUR (overweging 50, punt 3));
 - d) verkoop van activa ([...]) en andere besparingen voor in totaal [...] miljoen EUR (overweging 49, punt b), 4));
 - e) bijdragen uit eigen inkomsten aan de afschrijving van [...] ([...] miljoen EUR) en aan de herstructureringskosten ([...] miljoen EUR) (overweging 50, punten 1) en 2)), en
 - f) een niet-publieke gewaarborgde financiering van [...] miljoen EUR van een commerciële bank ([...]) (overweging 50, punt 4)).
- (224) Ten eerste kan van de door Portugal voorgestelde [...] miljoen EUR aan maatregelen voor de stroomlijning van het personeel (overweging 49, punt b), 3)) alleen de betaling van vergoedingen in het kader van de sanering van het personeelsbestand (tweede streepje), voor een bedrag van [...] miljoen EUR, als reëel en zeker worden beschouwd, aangezien SATA dit bedrag reeds heeft uitbetaald en het betrekking heeft op herstructureringskosten die werden gemaakt als voorwaarde voor de vermindering van het aantal werknemers zoals voorzien in het herstructureringsplan. Deze kosten zijn van onmiddellijke aard, aangezien SATA in het kader van de sinds 2021 ondernomen sanering reeds arbeidsovereenkomsten heeft opgezegd en het personeelsbestand heeft ingekrompen, en de

⁽¹⁴⁹⁾ Punt 38, e), van de R&H-richtsnoeren.

⁽¹⁵⁰⁾ Punt 61 van de R&H-richtsnoeren.

⁽¹⁵¹⁾ Punt 98 van de R&H-richtsnoeren.

financieringsbron kan als vrij van steun worden beschouwd, aangezien SATA deze kosten heeft betaald met de operationele kasstroom, dus niet gefinancierd met staatssteun, noch uit het eigen vermogen noch uit de door de staat gegarandeerde leningen. De betaling van vergoedingen kan dus worden gezien als een deel van de eigen bijdrage van de begunstigde aan de herstructureringskosten en kan als reëel in de zin van punt 63 van de R&H-richtsnoeren worden beschouwd. Overeenkomstig de vaste praktijk van de Commissie kunnen de salarissen van het personeel [...] gedurende 2021 en 2022 [...] miljoen EUR) en de heronderhandelde arbeidsovereenkomsten met de vakbonden om de productiviteit van de bemanning te verbeteren [...] miljoen EUR) daarentegen niet als eigen bijdrage van de begunstigde worden aanvaard. Besparingen op de loonkosten vormen een noodzakelijke vermindering van de intrinsieke, zuiver interne kosten van de onderneming met het oog op haar herstructurering ⁽¹⁵²⁾.

- (225) Ten tweede kunnen in dit verband de bijdragen van derden en de maatregelen op het gebied van kostenefficiëntie reële en actuele bronnen voor de eigen bijdrage vormen, mits het gaat om structurele kostenverlagingen die worden gedragen of mogelijk gemaakt door externe leveranciers of cliënten van de begunstigde, en deze het resultaat zijn van bindende afspraken en doeltreffend en onherroepelijk zijn ⁽¹⁵³⁾. De Commissie heeft al geoordeeld dat verlagingen van contractuele verplichtingen die zijn opgenomen in heronderhandelde overeenkomsten met leveranciers en verhuurders, reële bronnen voor de eigen bijdrage vormen: vergeleken met de voorwaarden van de oorspronkelijke overeenkomsten komen hierdoor middelen vrij die anders besteed hadden moeten worden aan de afbetaling van de desbetreffende schulden en die nu kunnen worden ingezet voor de financiering van herstructureringskosten ⁽¹⁵⁴⁾. Dit geldt tevens voor leveranciers en afnemers die uitdrukkelijk hebben toegezegd de voorwaarden van hun overeenkomsten te zullen wijzigen, of dat reeds hebben gedaan, en zo middelen van de begunstigde vrijmaken ⁽¹⁵⁵⁾.
- (226) De kostenbesparingen van SATA die voortvloeien uit een grotere operationele efficiëntie en uit onderhandelingen met leveranciers (overweging 49, punt a), en punt b), 2)), voor in totaal [...] miljoen EUR, alsook de maatregelen voor de herstructurering van de vloot (ongeveer [...] miljoen EUR, zie overweging 49, punt b), 1)), kunnen als reële bronnen voor de eigen bijdrage worden beschouwd, aangezien die besparingen voortvloeien uit bindende overeenkomsten die reeds van kracht zijn en dus voldoende zeker zijn om als reëel te worden beschouwd ⁽¹⁵⁶⁾. Dergelijke maatregelen hebben hetzelfde financiële effect als de kwijtschelding van schulden in het kader van een insolventieprocedure, behalve dat het over verschillende jaren wordt gespreid en niet eenmalig is. Bijgevolg kunnen deze bedragen [...] miljoen EUR) worden toegevoegd aan de door SATA bedongen schuldvermindering van [...] miljoen EUR (overweging 50, punt 3)), zodat het totale bedrag van de bijdragen van derden die als reëel en actueel kunnen worden beschouwd, ongeveer [...] miljoen EUR bedraagt. Een dergelijk bedrag kan ook als vrij van steun worden beschouwd, aangezien met de desbetreffende maatregelen de financiële last die de herstructureringskosten van SATA vertegenwoordigt, wordt gedeeld met leveranciers en verhuurders die anders gerechtigd zouden zijn tot hogere vorderingen op de positieve bedrijfsresultaten van SATA. Ook in het geval van de schuldafschrijving, waarbij zowel publieke als particuliere marktdeelnemers zijn betrokken, zijn er geen aanwijzingen dat deze afschrijving staatssteun inhoudt.
- (227) Ten derde kunnen de opbrengsten [...] uit activa en activiteiten in verband met de touroperators van SATA in Noord-Amerika en andere besparingen ten bedrage van [...] miljoen EUR (overweging 49, punt b), 4)) worden beschouwd als reële en actuele bijdragen aan de herstructureringskosten van de begunstigde. Die inkomsten zijn reeds gegenereerd (met uitzondering van de opbrengsten van de liquidatie van Azores Vacations America die reeds zijn gekwantificeerd en aan SATA zullen worden overgedragen bij de voltooiing van de liquidatie van die onderneming). Evenzo heeft SATA dankzij de hogere inkomsten uit activiteiten in vergelijking met de oorspronkelijke prognoses in het herstructureringsplan de afschrijvingskosten van de historische schuld [...] miljoen EUR, overweging 50, punt 1), en andere herstructureringskosten [...] miljoen EUR, overweging 50, punt 2), kunnen dekken. Deze eigen bijdragen kunnen ook als reëel en actueel worden beschouwd, aangezien deze bedragen reeds door de begunstigde zijn betaald.

⁽¹⁵²⁾ Besluit van de Commissie van 9 november 2011 betreffende steunmaatregel SA 31250 (N/2011) — Herstructurering van BDZ — Bulgarije (PB C 10 van 12.1.2012, blz. 9), overweging 79: “[...] Personeelsverminderingen en toekomstige besparingen op de kosten voor sociale zekerheid lijken eerder noodzakelijke herstructureringsmaatregelen dan een eigen bijdrage [...]”

⁽¹⁵³⁾ Besluit van de Commissie van 30 april 2021 betreffende steunmaatregel SA.58101 (2020/C) en SA.62043 (2021/N) — Portugal — Reddingssteun en herstructureringssteun voor SATA (PB C 223 van 11.6.2021, blz. 37), overweging 72; besluit van de Commissie van 26 juli 2021 betreffende steunmaatregel SA.63203 (2021/N) — Duitsland — Herstructureringssteun voor Condor (nog niet bekendgemaakt), overweging 132, punt c); besluit van de Commissie van 12 mei 2016 betreffende steunmaatregel SA.40419 (2015/NN) — Herstructureringssteun voor Polzela (PB C 258 van 15.7.2016, blz. 3), overweging 119.

⁽¹⁵⁴⁾ Besluit van de Commissie van 8 juni 2015 betreffende steunmaatregel SA.37792 (2014/C) (ex 2013/N) die Slovenië voornemens is ten uitvoer te leggen ten gunste van de Cimos-groep (PB L 59 van 4.3.2016, blz. 168), overweging 80.

⁽¹⁵⁵⁾ Besluit van de Commissie van 20 augustus 2018 betreffende steunmaatregel SA.51408 (2018/N) — Steun voor Terramass B.V. (PB C 406 van 19.11.2018, blz. 10), overwegingen 22 en 71.

⁽¹⁵⁶⁾ Zie schrijven van Portugal van 2 december 2021.

- (228) Tot slot kan de nieuwe financiering door een particuliere financiële instelling ([...]) van [...] miljoen EUR (overweging 50, punt 4)), die niet door de regio wordt gewaarborgd, als reëel en actueel worden beschouwd, aangezien daarover reeds met de financiële instelling is onderhandeld en zij in 2022 kan worden uitgevoerd. Aangezien SATA bovendien de mogelijkheid heeft om te kiezen tussen [...] alternatieve geschikte kredietverstrekkers, is de mogelijkheid van financiering door particuliere investeerders ook een teken dat SATA in staat is om opnieuw volledige toegang tot de kapitaalmarkten te krijgen en vormt dit een signaal dat de markt vertrouwen heeft in het herstel van haar levensvatbaarheid.
- (229) In tegenstelling tot het standpunt van de Portugese autoriteiten kan de opbrengst van de verkoop van het meerderheidsbelang (51 %) in Azores Airlines en de volledige grondafhandelingsactiviteiten (overweging 51) niet als reëel en actueel worden beschouwd, ook al is deze verkoop nog voor het einde van het herstructureringsplan voorzien. Met name bestaan de desbetreffende bedragen (ongeveer [...] miljoen EUR) uit verwachte financiële middelen in het kader van een verkoop van activa die nog niet heeft plaatsgevonden en, hoewel de Portugese autoriteiten solide afspraken voor de afstoting hebben gemaakt, is het privatiseringsproces nog niet begonnen, noch zijn er al geïdentificeerde of zelfs potentiële kopers voor de overname.
- (230) De Commissie raamt bijgevolg de totale eigen bijdrage die als reëel en actueel kan worden beschouwd op maximaal [...] miljoen EUR, wat ongeveer 30 % van de in aanmerking komende herstructureringskosten van SATA vertegenwoordigt, die, anders dan door Portugal berekend (overweging 47), gelijk zijn aan [...] miljoen EUR, aangezien hierin de herstructureringssteun ten belope van 453,25 miljoen EUR is opgenomen als financiering boven op het genoemde maximumbedrag van de eigen bijdrage. De resterende kosten, zoals werkkapitaal, zullen moeten worden gedekt met de normale exploitatieontvangsten van SATA of met verbeterde, nog niet vastgestelde betalingsvoorwaarden. Het geraamde aandeel van 30 % eigen bijdrage en 70 % herstructureringssteun is duidelijk voorzichtig aangezien, bij gebrek aan enige toezegging van een of meer geïdentificeerde kopers, de eventuele opbrengsten van de toekomstige afstotingen waartoe Portugal zich vóór het herstructureringsplan verbindt, niet in aanmerking worden genomen als bijdrage die reeds voldoende reëel is. Deze benadering houdt geen rekening met de toekomstige waarde van de aandelen van Azores Airlines en de grondafhandelingsactiviteiten. De positieve bedrijfsresultaten die aan het eind van het herstructureringsplan voor deze twee bedrijven worden verwacht, maken het waarschijnlijk dat de ARA het steunbedrag zal terugkrijgen en met enkele tientallen miljoenen euro zal verminderen. In ieder geval kan de totale eigen bijdrage van de begunstigde aan de herstructureringskosten, ook al ligt deze onder het normaal vereiste minimum van 50 %, toch worden aanvaard, overeenkomstig de punten 64 en 98 van de R&H-richtsnoeren.
- (231) Onder de huidige omstandigheden naar aanleiding van de uitbraak van de COVID-19-pandemie meent de Commissie dat het, naargelang van het concrete geval, wel degelijk gerechtvaardigd kan zijn dat de eigen bijdrage onder 50 % van de herstructureringskosten blijft zolang zij aanzienlijk blijft, zoals vereist in punt 64 van de R&H-richtsnoeren. Ter indicatie van een niveau dat de Commissie passend acht: de Commissie heeft in haar beschikkingspraktijk geoordeeld dat een eigen bijdrage ter grootte van 24-35 % van de herstructureringskosten aanzienlijk kan zijn en bijgevolg dat herstructureringssteun ter grootte van 65-76 % van de herstructureringskosten evenredig kan zijn ⁽¹⁵⁷⁾.
- (232) In het geval van SATA is de Commissie van mening dat Portugal heeft aangetoond dat er sprake is van uitzonderlijke omstandigheden die met name verband houden met het feit dat de COVID-19-pandemie en de maatregelen ter bestrijding daarvan uitzonderlijke omstandigheden hebben geschapen voor deze kleine regionale luchtvaartmaatschappij, tegen de achtergrond van een ernstige verstoring van de economie in de zin van artikel 107, lid 3, VWEU, met onmiddellijke gevolgen voor de luchtvaart en het toerisme, en voor haar mogelijkheid om marktfinanciering aan te trekken (overwegingen 34 tot en met 37), hoewel de Commissie opmerkt dat SATA, ondanks deze ongunstige omstandigheden, er toch in is geslaagd een bepaald bedrag aan nieuwe marktfinanciering aan te trekken, zoals vermeld in overweging 228. Gezien de lagere exploitatieniveaus in verband met de sterke daling van de vraag naar reizen naar de Azoren vanaf maart 2020, heeft de COVID-19-pandemie SATA bijzonder hard getroffen, naast de

⁽¹⁵⁷⁾ In het besluit van 26 januari 2022 betreffende steunmaatregel SA.59974 (2021/C) — Roemenië — Herstructurering van CE Oltenia (nog niet bekendgemaakt), overwegingen 214 tot en met 219, achtte de Commissie een eigen bijdrage van 32 % van de herstructureringskosten aanvaardbaar. Evenzo heeft de Commissie in het besluit van 21 december 2021 betreffende steunmaatregel SA.60165 — Portugal — Herstructureringssteun aan TAP SGPS (nog niet bekendgemaakt), overweging 263, ingestemd met een eigen bijdrage van 35 % van de herstructureringskosten. In de R&H-richtsnoeren van 1999 is bepaald dat de eigen bijdrage aanzienlijk moet zijn, maar is er geen minimumdrempel vastgesteld, doch in de R&H-richtsnoeren van 2004 is de drempel op 50 % gelegd. Op grond daarvan heeft de Commissie in de beschikking van 24 april 2007 betreffende de door België uitgevoerde steunmaatregel ten gunste van Inter Ferry Boats ook een eigen bijdrage van 24 % aanvaard, overwegingen 348, 349 en 350 (C 46/05 (ex NN 9/04 en ex N 55/05)) (PB L 225 van 27.8.2009, blz. 1).

directe verliezen als gevolg van de door de overheidsinstanties in de Unie vastgestelde reisverboden en -beperkingen, aangezien zij hoofdzakelijk ODV-routes en DAEB's op de Azoren exploiteert, waardoor haar mogelijkheden om haar diensten te diversifiëren naar andere activiteiten of bestemmingen erg beperkt zijn. Wat de eigen bijdrage betreft, is de aanwezigheid van nieuwe financiering tegen marktvoorwaarden, goed voor bijna een derde van de door Portugal voorgestelde financieringsbronnen, ook in overeenstemming met punt 14 bis van de tijdelijke kaderregeling, waarin de Commissie, gezien de unieke situatie die door de COVID-19-pandemie is ontstaan, verduidelijkt dat het gerechtvaardigd kan zijn om in individuele gevallen een eigen bijdrage in de zin van de punten 62, 63 en 64 van de R&H-richtsnoeren van minder dan 50 % te aanvaarden.

- (233) Voorts houdt de Commissie in het bijzonder rekening met i) de unieke rol en positie van de begunstigde in een ultraperifere regio van de Unie die tevens een steungebied is (punt 98 van de R&H-richtsnoeren), alsook ii) de cruciale rol die SATA speelt bij het garanderen van de territoriale continuïteit — via ODV's en DAEB's — binnen de Azoren-eilanden en tussen deze eilanden en het Portugese vasteland en Madeira. Wat het eerste aspect betreft, is de Commissie van oordeel dat de door Portugal verstrekte informatie aantoont dat SATA moeilijkheden ondervindt om nieuwe marktfinanciering aan te trekken wegens haar ligging in een steungebied van een ultraperifere regio van de Unie en dat die moeilijkheden verder gaan dan de moeilijkheden die SATA alleen wegens haar financiële draagkracht ondervindt (overweging 67). Met betrekking tot het tweede punt merkt de Commissie ook op dat de begunstigde als aanbieder van ODV's/DAEB's bijdraagt tot de kenmerkende en specifieke sociaal-economische behoeften van een steungebied in een ultraperifere regio, zoals bedoeld in artikel 349 VWEU. De grote meerderheid van derde partijen steunde dit standpunt in hun opmerkingen over de inleidings- en uitbreidingsbesluiten door te wijzen op de unieke rol van SATA als enige luchtvaartmaatschappij die de afzonderlijke eilanden van de Azoren met elkaar verbindt, luchtvracht naar de Azoren brengt en vanuit deze ultraperifere regio van de Unie naar Noord-Amerika vliegt (overwegingen 93 tot en met 101). Tot slot houdt de Commissie rekening met de beperkte omvang en activiteiten van SATA, met momenteel slechts 13 vliegtuigen (verminderd van 15) en, na de verkoop van het meerderheidsbelang in Azores Airlines aan het eind van de herstructureringsperiode, uiteindelijk slechts zes vliegtuigen. De Commissie past in het onderhavige geval dus de uitzondering van punt 98 van de R&H-richtsnoeren toe en aanvaardt de in de overwegingen 223 tot en met 230 beoordeelde eigen bijdrage, die hoe dan ook nog steeds aanzienlijk is.

Lastendeling

- (234) Krachtens de punten 65, 66 en 67 van de R&H-richtsnoeren kan staatssteun die wordt verleend in een vorm die de eigenvermogenspositie van de begunstigde onderneming versterkt, als effect hebben dat aandeelhouders en achtergestelde schuldeisers worden beschermd tegen de gevolgen van hun keuze om in de begunstigde onderneming te investeren, waardoor moral hazard kan ontstaan en de marktdiscipline kan worden ondermijnd. De herstructureringssteun werkt geen moral hazard of het nemen van buitensporige risico's in de hand omdat de steun ten goede is gekomen aan aandeelhouders of schuldeisers. De ARA — de steunverlener — heeft namelijk als enige aandeelhouder alle strategische en commerciële beslissingen van SATA gemonitord en genomen, terwijl de exploitatie van de onderneming niet is gefinancierd met achtergestelde schulden of hybride (verliesabsorberende) instrumenten die waarschijnlijk gedeeltelijk zullen worden afgeschreven in overeenstemming met de lastendelingseisen in de R&H-richtsnoeren.
- (235) Aangezien SATA volledig in handen is van de ARA, zullen de verbetering van haar eigenvermogenspositie en alle potentiële voordelen van een succesvolle herstructurering die met de door ARA verleende steun wordt uitgevoerd, met inbegrip van de verkoopopbrengsten uit de geplande afstoting van activa, in de huidige omstandigheden volledig toekomen aan de steunverlener in haar hoedanigheid van enige aandeelhouder. Lastendeling door bestaande aandeelhouders kan in het onderhavige geval dan ook als irrelevant worden beschouwd. SATA en de ARA onderhandelen al geruime tijd met banken en andere financiële instellingen over de uitstaande schulden van SATA. De preferente schuldeisers zijn reeds akkoord gegaan met verminderingen van de spread en langere looptijden, alsook met verminderingen van de rente en commissies (overweging 50), ten behoeve van een lagere toekomstige uitstroom van kasmiddelen bij SATA, een volledig openbare onderneming waarvan de financiële moeilijkheden alleen aan haar enige aandeelhouder, de ARA, kunnen worden toegeschreven. Voorts is de ARA, zoals Portugal heeft uiteengezet (overwegingen 111 en 112), een kredietnemer op de internationale financiële markten en staat zij borg voor de financiële schuld van SATA, zodat schuldafschrijvingen het marktvertrouwen ten aanzien van de ARA zelf zouden kunnen schaden, met mogelijke overloopeffecten naar andere ondernemingen in de publieke sector van de regio.
- (236) Gelet op het bovenstaande is de Commissie van oordeel dat de herstructureringssteun voldoet aan de voorwaarden van de R&H-richtsnoeren wat betreft evenredigheid, eigen bijdrage en lastendeling.

5.4.3.4. Eenmalig karakter van de steun

- (237) Om de negatieve effecten van de steun te beperken, buitensporige effecten op de mededinging en het handelsverkeer te voorkomen en de totale balans positief te houden ⁽¹⁵⁸⁾, moet steun aan ondernemingen in moeilijkheden een eenmalig karakter hebben. Rekening houdend met dit beginsel moet dergelijke steun tot een periode van tien jaar worden beperkt.
- (238) De Commissie staat herstructureringssteun alleen toe om één herstructureringsoperatie te ondersteunen en mits, voor zover relevant, meer dan tien jaar zijn verstreken na een eerdere toekenning van herstructureringssteun of nadat de herstructureringsperiode is afgelopen of de uitvoering van het herstructureringsplan is stopgezet ⁽¹⁵⁹⁾. Indien dergelijke steun is verleend, staat de Commissie uitzonderingen op die regel toe, met name wanneer herstructureringssteun volgt op reddingssteun als onderdeel van één enkele herstructureringsoperatie of in uitzonderlijke en onvoorzienbare omstandigheden die de onderneming niet zijn toe te rekenen ⁽¹⁶⁰⁾.
- (239) De herstructureringssteun aan SATA ondersteunt één enkele herstructureringsoperatie, die al sinds eind 2020 loopt en tot eind 2025 zal duren. De Commissie merkt op dat Portugal in het kader van die operatie de reddingssteun heeft aangemeld en dat de Commissie de toekenning van liquiditeitssteun aan SATA overeenkomstig punt 103 van de R&H-richtsnoeren heeft goedgekeurd. De Commissie heeft de toekenning van die steun goedgekeurd, zowel bij de inleiding van een formeel onderzoek naar de reddingssteun als bij de uitbreiding van dat onderzoek naar de herstructureringssteun, teneinde de essentiële activiteiten van SATA in verband met de levering van ODV's op het gebied van het luchtvervoer naar de Azoren en het beheer en de exploitatie van DAEB's op de luchthavens in die regio in stand te houden. Bijgevolg had de toekenning van die steun niet tot gevolg dat SATA de herstructureringssteun in kwestie niet kon ontvangen.
- (240) Wat betreft andere staatssteun die in het verleden aan SATA is verleend en die mogelijk relevant is voor de toepassing van het eenmalige karakter van de steun, merkt de Commissie op dat zij op grond van artikel 107, lid 2, punt b), VWEU een compensatiesteun van 12 miljoen EUR aan SATA heeft goedgekeurd in het kader van de uitzonderlijke omstandigheden van de COVID-19-pandemie ⁽¹⁶¹⁾. Deze steun komt echter niet neer op reddings- of herstructureringssteun uit het verleden, maar compenseert de schade die een direct gevolg is van de uitbraak van COVID-19 van 19 maart 2020 tot en met 30 juni 2020 en dekt de kosten die SATA niet zou hebben gemaakt zonder de om volksgezondheidsredenen opgelegde beperkingen van het luchtverkeer door die uitzonderlijke gebeurtenis. De andere kosten die SATA van 19 maart 2020 tot en met 30 juni 2020 heeft gemaakt als gevolg van andere overheidsbeperkingen dan reisverboden en/of beperkingen van het luchtverkeer, alsook door de verminderde vraag vanwege de ernstige economische verstoring van de Portugese economie in 2020-2021, zijn namelijk niet gecompenseerd.
- (241) Wat de compensaties voor ODV's en DAEB's betreft, levert SATA Air Açores sinds 1996 diensten op de veertien routes tussen de eilanden, zoals vermeld in overweging 19, in het kader van ODV's die oorspronkelijk zijn opgelegd overeenkomstig Verordening (EEG) nr. 2408/92 en later overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1008/2008. Deze ODV's waren opgenomen in contracten waarin een vooraf te berekenen compensatie voor de geleverde dienst en een jaarlijkse vergoeding was voorzien, alsook een mechanisme voor de aanpassing van de compensatie, zodat overcompensatie werd voorkomen. Ook is de door de SGA verleende DAEB vastgelegd in een concessieovereenkomst, die een vooraf vastgestelde compensatie omvat voor de periode van die toewijzing. De toekenning van die compensatie aan SATA had tot doel en effect om de kosten van de uitvoering van de betrokken ODV's en DAEB's te dekken, en niet om SATA te redden of te herstructureren.
- (242) Tot slot, wat de vroegere kapitaalverhogingen van SATA betreft waarop de regio in 2017-2020 heeft ingeschreven, komen deze volgens Portugal neer op een compensatie voor de door SATA gemaakte kosten voor ODV's en DAEB's, en zijn zij met name toegekend om het operationele tekort van Azores Airlines tussen 2009 en 2019 gedeeltelijk te dekken voor de diensten waarmee ODV's of DAEB's op de routes naar het vasteland en Madeira werden uitgevoerd (overwegingen 106 en 107), alsook op de routes van de Azoren naar Noord-Amerika (overweging 108). Ryanair is van mening dat de Commissie vanwege de kapitaalverhogingen geen reddingssteun aan SATA mag toestaan, aangezien de COVID-19-crisis niet mag worden beschouwd als een uitzondering op het eenmalige karakter van de steun.

⁽¹⁵⁸⁾ Punt 38, f), van de R&H-richtsnoeren.

⁽¹⁵⁹⁾ Punten 70 en 71 van de R&H-richtsnoeren.

⁽¹⁶⁰⁾ Punt 72, a) en c), van de R&H-richtsnoeren.

⁽¹⁶¹⁾ Besluit van de Commissie betreffende steunmaatregel SA.61771 (2021/N) — COVID-19 — SATA — *Compensation of damages resulting from extraordinary events* (Schadevergoeding als gevolg van buitengewone gebeurtenissen) (PB C 285 van 16.7.2021, blz. 7).

- (243) De Commissie herinnert eraan dat met betrekking tot routes binnen de Unie een eventuele compensatie voor activiteiten in het verleden niet in overeenstemming zou zijn met Verordening (EG) nr. 1008/2008. Bovendien werden de routes onderworpen aan een open ODV. Zoals door Portugal in herinnering gebracht (overweging 107), heeft Azores Airlines herhaaldelijk belangstelling getoond om deze routes volgens de ODV-voorwaarden en zonder compensatie te exploiteren. Elke compensatie die aan Azores Airlines zou worden toegekend voor het verrichten van diensten op deze routes in het kader van de open ODV zou derhalve in strijd zijn met artikel 17, lid 8, van Verordening (EG) nr. 1008/2008 en als onrechtmatige en onverenigbare staatssteun worden aangemerkt. Dit staat los van het feit dat Azores Airlines door deze activiteit verliezen heeft geleden die hadden kunnen worden vermeden of beperkt indien zij alleen de commercieel aantrekkelijke routes, vluchtschema's en diensten had geëxploiteerd.
- (244) Ook zou elke vermeende compensatie voor verliezen die worden geleden bij het verrichten van ODV's of DAEB's op routes van de Azoren naar Noord-Amerika, eveneens als onrechtmatige en onverenigbare staatssteun kunnen worden aangemerkt. Azores Airlines heeft deze routes naar buiten de EU eigenlijk op commerciële basis geëxploiteerd, zonder een toewijzingsbesluit. Portugal kan derhalve niet met recht beweren dat de compensatie voor die routes verenigbaar is met Besluit 2012/21/EU inzake diensten van algemeen economisch belang, aangezien in artikel 4 daarvan is opgenomen dat de betrokken onderneming door middel van een of meer besluiten met het beheer van de DAEB moet worden belast. In dezelfde geest kan een dergelijke compensatie zonder toewijzingsbesluit niet verenigbaar worden geacht op grond van de DAEB-kaderregeling ⁽¹⁶²⁾.
- (245) Hieruit volgt dat de kapitaalverhogingen die als compensatie voor de ODV- of DAEB-kosten zijn verstrekt, onrechtmatige en onverenigbare staatssteun vormen volgens de regels van Verordening (EG) nr. 1008/2008, Besluit 2012/21/EU of de DAEB-kaderregeling.
- (246) Na de inleiding van het formele onderzoek hebben de Portugese autoriteiten SATA om terugbetaling verzocht van de kapitaalverhogingen in SATA Air Açores waarop de regionale regering sinds 2017 voor in totaal 72,6 miljoen EUR had ingeschreven en die nog voor de inleiding van de procedure bijna volledig aan de onderneming waren uitbetaald (overweging 71) ⁽¹⁶³⁾. Op 1 juni 2021 diende Portugal bij de Commissie bewijsstukken in waaruit bleek dat het totale bedrag van het aan SATA verstrekte kapitaal in drie tranches aan de regio was terugbetaald (overwegingen 9 en 116).
- (247) Als gevolg van deze terugbetaling is SATA overgegaan tot een vermindering van haar aandelenkapitaal en heeft zij deze vermindering in het Portugese handelsregister geregistreerd. Portugal heeft ook een bewijs van betaling geleverd met betrekking tot de rente die bij de terugvordering moest worden toegepast voor een totaal van 815 233,24 EUR, overgemaakt aan de regio op 30 november 2021. Het bedrag stemt overeen met het in artikel 11 van Verordening (EG) nr. 794/2004 bedoelde bij terugvordering toe te passen rentepercentage, berekend over elk van de vroegere kapitaalverhogingen vanaf de datum waarop SATA de betrokken kapitaalverhoging ontving, tot de datum waarop deze is terugbetaald.
- (248) Volgens vaste rechtspraak van de Europese rechters heeft de terugvordering van onrechtmatige en onverenigbare staatssteun tot doel de verstoring van de mededinging als gevolg van het concurrentievoordeel dat de begunstigde van die steun op de markt ten opzichte van zijn concurrenten heeft genoten, ongedaan te maken door aldus de toestand van vóór de steunverlening te herstellen ⁽¹⁶⁴⁾. Door deze steun terug te betalen, verliest de begunstigde dit concurrentievoordeel ⁽¹⁶⁵⁾, terwijl hij door de betaling van rente over deze steun het voordeel verliest dat voortvloeit uit de kosteloze terbeschikkingstelling van de steun vanaf de datum waarop deze ter beschikking van de begunstigde is gesteld tot de datum van de terugbetaling ervan ⁽¹⁶⁶⁾. De Commissie is er bijgevolg van overtuigd dat de terugbetaling met rente berekend overeenkomstig artikel 11 van Verordening (EG) nr. 794/2004 en de verlaging van het aandelenkapitaal het concurrentievoordeel van de kapitaalverhogingen voor SATA hebben weggenomen.

⁽¹⁶²⁾ Mededeling van de Commissie — EU-kaderregeling inzake staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst (2011), punten 15, 16 en 17.

⁽¹⁶³⁾ Overweging 13 van het inleidingsbesluit.

⁽¹⁶⁴⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 11 december 2012, Commissie/Spanje ("Magefesa II"), C-610/10, ECLI:EU:C:2012:781, punt 105; arrest van het Hof van Justitie van 17 november 2011, Commissie/Italië, C-496/09, ECLI:EU:C:2011:740, punt 61.

⁽¹⁶⁵⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 4 april 1995, Commissie/Italië ("Alfa Romeo"), C-348/93, ECLI:EU:C:1995:95, punt 27.

⁽¹⁶⁶⁾ Arrest van het Gerecht van eerste aanleg van 8 juni 1995, Siemens/Commissie, T-459/93, ECLI:EU:T:1995:100, punten 97 tot en met 101.

- (249) Niettegenstaande de terugbetaling van het bedrag van de kapitaalverhogingen en de opheffing van enig aan SATA toegekend concurrentievoordeel, zal de Commissie ook beoordelen of de aangemelde herstructureringssteun aan SATA, in het licht van de kapitaalverhogingen, een inbreuk vormt op het eenmalige karakter van de steun, zoals uiteengezet in de punten 70 en 71 van de R&H-richtsnoeren.
- (250) Op grond van het in de procedure overgelegde bewijsmateriaal kan worden geconcludeerd dat de kapitaalverhogingen ten gunste van SATA sinds 2017 door haar enige aandeelhouder zijn beslist om SATA te compenseren voor haar ODV's en DAEB's, in een context waarin de kosten en exploitatietekorten voor de naleving van de ODV's die ten minste sinds 2009 zijn aangegaan, niet rechtmatig werden gecompenseerd (overwegingen 102 tot en met 108). Een dergelijke compensatie waarin niet vooraf is voorzien in de betrokken ODC's of toewijzingsbesluiten, mag echter niet achteraf worden toegekend, noch op grond van artikel 17, lid 8, van Verordening (EG) nr. 1008/2008, noch op grond van het DAEB-besluit 2012/21/EU of de DAEB-kaderregeling. De Commissie merkt op dat Azores Airlines, in tegenstelling tot SATA Air Açores en SGA, die positieve netto-inkomsten hadden, vrij aanzienlijke exploitatieverliezen en negatieve netto-inkomsten leed (overweging 32). Wat het vermeende bedrag van de compensaties betreft, heeft Portugal hoe dan ook niet aangetoond dat SATA door de uitvoering van de betrokken ODV's daadwerkelijk kosten en verliezen heeft opgelopen die overeenstemmen met het bedrag van de vermeende compensatie in de vorm van kapitaalverhogingen. Zelfs indien het bedrag van de compensaties achteraf voor gecontroleerde ODV/SGEI-verrichtingen (65,5 miljoen EUR) onderbouwd zou zijn, dan nog kon het verdere door SATA geclaimde tekort (33 miljoen EUR) voor haar ODV's (overweging 102) niet als naar behoren aangetoond worden beschouwd, omdat er onvoldoende bewijs was om dat bedrag te staven (met name omdat het niet door openbare audits is bevestigd, in tegenstelling tot het bedrag van 65,5 miljoen EUR dat uitsluitend aan de ODV-verrichtingen van SATA werd toegeschreven). De Commissie merkt ook op dat het bovengenoemde bedrag van 33 miljoen EUR zonder onderscheid de kosten voor beide luchtvaartmaatschappijen dekt, zodat niet kan worden vastgesteld welk deel van dat tekort aan welke van beide luchtvaartmaatschappijen moet worden toegeschreven. Hieruit volgt dat de vroegere kapitaalverhogingen niet verenigbaar met de interne markt kunnen worden geacht als compensatie voor de operationele tekorten van SATA die voortvloeien uit haar ODV- en DAEB-activiteiten, aangezien niet vooraf in een dergelijke compensatie was voorzien, en Portugal hoe dan ook heeft nagelaten het bedrag van die operationele tekorten aan te tonen en dat bedrag in overeenstemming te brengen met de bedragen van de vroegere kapitaalverhogingen. Om die redenen, en bij gebrek aan andere verenigbaarheidsgronden die door Portugal zouden zijn aangevoerd en vastgesteld, concludeert de Commissie dat de vroegere kapitaalverhogingen onverenigbare staatssteun vormen.
- (251) Het doel en het effect van de kapitaalverhogingen, zoals beschreven in overweging 102, was evenwel niet om SATA te redden of te herstructureren. Portugal verklaart dat het optreden van de ARA, ongeacht de verenigbaarheid met Verordening (EG) nr. 1008/2008, bedoeld was om SATA te compenseren voor haar ODV's. Uit de door Portugal ⁽¹⁶⁷⁾ verstrekte informatie blijkt inderdaad dat de kapitaalverhoging van 2017 (21,5 miljoen EUR) uiteindelijk bedoeld was om het kapitaaltekort van SATA aan te pakken, zodat zij kon blijven vliegen en de Azoren kon blijven ontsluiten. Ook blijkt uit het in de procedure verzamelde bewijsmateriaal dat de ARA de daaropvolgende besluiten tot kapitaalverhogingen van 2018 (27 miljoen EUR) en 2020 (24 miljoen EUR) heeft genomen om te voldoen aan haar verplichting als (enige) aandeelhouder om te beraadslagen over de kapitaalverliezen van de onderneming ⁽¹⁶⁸⁾ en om SATA in staat te stellen "te voldoen aan haar maatschappelijk doel van luchtvervoer tussen de eilanden" ⁽¹⁶⁹⁾ en de "financiële voorwaarden te scheppen die nodig zijn voor de verwezenlijking van haar doelstellingen" ⁽¹⁷⁰⁾. Hoewel de vroegere kapitaalverhogingen niet kunnen worden aanvaard als een verenigbare compensatie voor de door SATA uitgevoerde ODV's en DAEB's, hadden zij tot doel om de operationele tekorten van SATA als gevolg van de prestaties van die ODV's en DAEB's aan te pakken, waardoor de kapitaalverhogingen niet als gelijkwaardig kunnen worden beschouwd met de huidige herstructureringssteun ter ondersteuning van het herstructureringsplan ⁽¹⁷¹⁾.
- (252) Zelfs indien de kapitaalverhogingen reddings- of herstructureringssteun vormden, wat niet zo was, zou er nog steeds sprake kunnen zijn van een inbreuk op het beginsel dat steun eenmalig moet zijn indien in het kader van de nieuwe herstructureringssteun aan het licht zou komen dat er sprake is van moeilijkheden die recurrent zijn of in het verleden niet afdoende zijn aangepakt, zoals vermeld in punt 70 van de richtsnoeren. Zelfs in die veronderstelling past de Commissie het beginsel niet blindelings toe, maar moet zij rekening houden met de omstandigheden waarin de aangemelde herstructureringssteun aan SATA is verleend bij wijze van uitzondering op het beginsel dat steun

⁽¹⁶⁷⁾ Schrijven van Portugal van 19 oktober 2020, punt 167 e.v., en advies van de Portugese rekenkamer over de ARA-rekeningen 2017; <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/PareceresTribunalContas/pareceres-craa/Documents/2017/sratc-cra-2017.pdf>

⁽¹⁶⁸⁾ Zie voetnoot 109.

⁽¹⁶⁹⁾ Resolutie nr. 85 van de ministerraad van 18 juli 2018.

⁽¹⁷⁰⁾ Resolutie nr. 66/2020 van de ministerraad.

⁽¹⁷¹⁾ Punt 71 en voetnoot 38 van de R&H-richtsnoeren.

eenmalig moet zijn (punt 72, c), en voetnoot 40 van de R&H-richtsnoeren). De Commissie kan op grond van de uitzondering van punt 72, c), van de R&H-richtsnoeren verdere herstructureringssteun toestaan indien die uitzonderlijke en onvoorziene omstandigheden, waarvoor SATA niet verantwoordelijk is, worden vastgesteld, zoals in de inleidings- en uitbreidingsbesluiten in herinnering wordt gebracht ⁽¹⁷²⁾.

- (253) De uitbraak, verspreiding en economische gevolgen van de COVID-19-pandemie zijn uitzonderlijke en onvoorziene omstandigheden van het soort zoals bedoeld in punt 72, c), van de R&H-richtsnoeren: zij waren ongekend (sinds de oprichting van de Unie en haar interne markt), maar ook waren zij enkele maanden voor hun ontstaan niet te voorspellen en onverwacht. De omstandigheden konden niet worden voorzien door het management van de begunstigde toen de kapitaalverhogingen werden verstrekt of enkele maanden voordat de noodzaak van dringende redding en daaropvolgende herstructurering zich voordeed, en zij zijn evenmin te wijten aan nalatigheid of fouten van het management of besluiten van de SATA-groep, overeenkomstig de criteria van voetnoot 40 van de R&H-richtsnoeren. De Commissie heeft in verschillende van haar besluiten erkend dat COVID-19 in Portugal een uitzonderlijk karakter en een zodanige impact heeft gehad, met name op de economie van de Azoren, dat er sprake is van een ernstige verstoring van de economie in de zin van artikel 107, lid 3, punt b), VWEU en dat de gevolgen nog steeds merkbaar zijn door de verstoring van de toeleveringsketens, de daling van de vraag en de daaruit voortvloeiende gevolgen voor de liquiditeit van talrijke ondernemingen ⁽¹⁷³⁾. De uitzonderlijke en onvoorziene omstandigheden van de COVID-19-pandemie en de ernstige economische verstoring binnen dewelke het veelzijdige en verrekende plan van SATA voor de herstructurering en de verhoging van de efficiëntie van haar activiteiten moet worden uitgevoerd, kunnen niet aan de begunstigde worden toegerekend.
- (254) Het is duidelijk dat de werking van SATA aanzienlijk te lijden heeft gehad onder de gevolgen van deze uitzonderlijke omstandigheden door ongekenne dalingen van de vraag met meer dan 40 % sinds de uitbraak van COVID-19 tot nu toe, waardoor de gevolgen voor de begunstigde duidelijk en materieel zijn. Ondanks een dergelijke drastische daling van het aantal passagiers die door geen enkele prognose binnen de sector (IATA, Eurocontrol enz.) in 2017 of kort voor het uitbreken van de pandemie was voorspeld, kon de begunstigde, overeenkomstig haar contractuele verplichtingen met de regio, haar diensten niet terugschroeven op basis van haar commerciële of financiële belangen alleen. SATA is haar ODV's blijven vervullen en heeft bij gebrek aan alternatieve vervoermiddelen de connectiviteit gewaarborgd gedurende een periode waarin de inperkingsmaatregelen en de vermindering van de vraag naar luchtvervoer in Portugal en daarbuiten door de COVID-19-pandemie aanzienlijke gevolgen hadden en blijven hebben. De instandhouding van passagiersvervoersdiensten tussen de eilanden van de regio en van/naar andere regio's (Madeira en het Portugese vasteland) met voldoende frequentie is een cruciaal element voor het waarborgen van een continue basisverbinding met de Azoren, terwijl hierdoor de financiële situatie van SATA in 2020 en 2021 aanzienlijk is verslechterd (overwegingen 34, 35 en 36) ⁽¹⁷⁴⁾, in veel sterkere mate dan de directe verliezen als gevolg van de door de Portugese volksgezondheidsautoriteiten opgelegde reisverboden.
- (255) De relevantie van de uitzondering in punt 72, c), van de R&H-richtsnoeren moet worden bekeken en beoordeeld in de huidige economische context van de behoefte aan herstructurering die door de COVID-19-pandemie aanmerkelijk is toegenomen: in die zin zijn de uitzonderlijke en onvoorziene omstandigheden niet de verantwoordelijkheid van SATA en haar eigenaar. De uitzonderlijke omstandigheden van de COVID-19-pandemie en de gevolgen daarvan voor de vraag naar luchtvervoer, in het algemeen of specifiek voor SATA, waren niet voorspeld en konden niet worden voorzien toen de vroegere kapitaalverhogingen werden toegekend, noch kort voor de uitbraak van de pandemie, hetgeen Portugal ertoe heeft aangezet om te melden dat dringende reddingssteun en thans herstructure-

⁽¹⁷²⁾ Overwegingen 90 en 91 van het inleidingsbesluit en overwegingen 79 en 80 van het uitbreidingsbesluit.

⁽¹⁷³⁾ Besluiten van de Commissie van 16 april 2021 betreffende steunmaatregel SA.62505 (2021/N) COVID-19: *Amendment of SA.56873 Direct grant scheme and loan guarantee scheme* (wijziging van steunmaatregel SA.56876 inzake regelingen voor directe subsidies en leninggaranties) (PB C 177 van 7.5.2021, blz. 21); van 7 maart 2022 betreffende steunmaatregel SA.100205 (2022/N) — Portugal — COVID-19: *Direct grants to micro, small and medium-sized enterprises in specific sectors established in the Outermost Region of the Azores* ("APOIAR.PT Açores") — November 2021 to January 2022 (nog niet bekendgemaakt); van 4 juni 2021 betreffende steunmaatregel SA.63010 (2021/N) COVID-19: *Aid to passengers transport sector in Azores* (PB C 233 van 11.6.2021, blz. 33); van 13 september 2021 betreffende steunmaatregel SA.64599 (2021/N) COVID-19: *Aid to passengers transport sector in Azores for 2021* (PB C 389 van 24.9.2021, blz. 16); van 6 april 2022 betreffende steunmaatregel SA.102334 (2022/N) — Portugal — COVID-19: *Aid to passengers transport sector in Azores for 2022* (nog niet bekendgemaakt) (met name de overwegingen 4, 36 en 37).

⁽¹⁷⁴⁾ Een soortgelijke analyse is onder meer door de Commissie uitgevoerd in haar besluit van 7 augustus 2020 betreffende steunmaatregel SA.57675 (2020/N) — Duitsland — COVID-19 — *scheme for regional and local public passenger transport* (PB C 277 van 21.8.2020), overwegingen 18-20, 54-55 en 65-66, waarin de Commissie heeft vastgesteld dat de door COVID-19 veroorzaakte verstoring duidelijk buiten de normale werking van de markt valt en de aanbieders van openbare diensten in de vervoerssector in het bijzonder heeft getroffen, aangezien "zij niet de keuze hadden om hun capaciteit te verminderen en daardoor hun vaste kosten te verlagen, zoals ondernemingen in andere sectoren. Als zodanig moesten [zij] bijna hun volledige capaciteit blijven aanbieden, ondanks het zeer lage aantal passagiers" (overweging 66). Zie ook het besluit van de Commissie van 3 november 2020 betreffende steunmaatregel SA.58738 (2020/N) — Nederland — COVID-19 — *Support for regional and long-distance public passenger transport* (PB C 397 van 20.11.2020), overwegingen 57-62, alsook het besluit van de Commissie van 7 januari 2021 betreffende steunmaatregel SA.59747 (2020/N) COVID-19: *Damage compensation to operators of rail passenger services that concluded net-cost public service contracts* (PB C 50 van 12.2.2021), overwegingen 58 tot en met 62, 67 en 68.

ringssteun nodig was voor de financiering van een herstructureringsplan dat het herstel van de levensvatbaarheid van de begunstigde moest garanderen. Voorts merkt de Commissie op dat SATA niet-gecompenseerde ODV's heeft geëxploiteerd wat betreft frequenties, vluchtschema's, prijzen en routes, die gebaseerd waren op de openbare beleidsdoelstellingen van haar enige aandeelhouder, namelijk het garanderen van de connectiviteit van een ultraperifere regio van de Unie, welke zwaarder doorwogen dan de financiële en commerciële belangen van de begunstigde, bij gebrek aan blijken van belangstelling van concurrerende luchtvaartmaatschappijen om soortgelijke verplichtingen in het gebied uit te voeren (overweging 21) of de betrokken routes te exploiteren (overweging 28). Tot slot is de Commissie niet van mening dat de kapitaalverhogingen enig risicovol commercieel gedrag van SATA of een uitbreiding van haar luchtvervoer- of luchthavenbeheeractiviteiten hebben ondersteund door het starten van nieuwe routes of het uitbreiden van luchthavenfaciliteiten binnen de interne markt ten nadele van de mededinging in de relevante voorbije periode (2017-2020) of tijdens de thans voorgenomen herstructureringsperiode.

- (256) Tegelijkertijd vermindert de volledige terugbetaling met rente van het door de ARA onrechtmatig verstrekte kapitaal het mogelijke moral hazard waarnaar in de R&H-richtsnoeren wordt verwezen ter ondersteuning van het beginsel dat steun eenmalig moet zijn. De volledige terugbetaling betekent dat terugkerende herstructureringen die met vermeende recurrente en ondoeltreffende herstructureringssteun worden ondersteund, in dit of andere gevallen niet worden gestimuleerd. Bovendien vermindert de terugbetaling de in de R&H-richtsnoeren bedoelde verstoring van de mededinging, die sowieso beperkt zijn op de markten waarop SATA en de dochterondernemingen onder haar zeggenschap actief zijn en na afloop van het herstructureringsplan actief zullen blijven, namelijk het luchtvervoer binnen de Azoren en de kleine luchthavens op de eilanden.
- (257) Om deze redenen is de Commissie van oordeel dat SATA in het verleden geen steun heeft ontvangen die onder het beginsel van eenmalige steun zou vallen, en zelfs indien de vroegere kapitaalverhogingen die thans zijn terugbetaald, reddings- of herstructureringssteun uit het verleden vormden, voldoet de herstructureringssteun aan de uitzondering van punt 72, c), van de R&H-richtsnoeren en heeft deze bijgevolg geen buitensporige negatieve gevolgen voor de mededinging en het handelsverkeer op de interne markt.

5.4.3.5. Maatregelen om verstoring van de mededinging te beperken

- (258) Zoals in de punten 87 tot en met 93 van de R&H-richtsnoeren is toegelicht, moeten de maatregelen om verstoring van de mededinging te beperken in verhouding staan tot de verstorende effecten van de steun, en met name tot: i) de omvang en de aard van de steun en de voorwaarden waarop en de omstandigheden waarin deze is toegekend; ii) de omvang en het relatieve belang van de begunstigde onderneming op de markt en de kenmerken van de betrokken markt, en iii) de mate waarin moral hazard-problemen blijven bestaan nadat maatregelen voor het leveren van een eigen bijdrage en lastendeling zijn toegepast. Maatregelen om verstoring van de mededinging te beperken mogen de vooruitzichten op herstel van de levensvatbaarheid niet in gevaar brengen en mogen niet ten koste gaan van de consumenten en de concurrentie ⁽¹⁷⁵⁾.
- (259) De structurele maatregelen kunnen bestaan uit de afstoting van activa, het inkrimpen van de capaciteit of het verminderen van de aanwezigheid op de markt. De maatregelen moeten de komst van nieuwe concurrenten, alsook de groei van bestaande kleine concurrenten of van grensoverschrijdende activiteiten bevorderen, daarbij rekening houdend met de markt(en) waar de begunstigde onderneming na de herstructurering een aanzienlijke marktpositie zal hebben, met name op markten waar aanzienlijke overcapaciteit heerst. Gedragsmaatregelen moeten ervoor zorgen dat met de steun uitsluitend het herstel van de levensvatbaarheid op lange termijn wordt gefinancierd.
- (260) Zoals uiteengezet in overweging 62, bevestigt Portugal dat SATA de volgende maatregelen zal nemen om verstoring van de mededinging te beperken, en dat die maatregelen van toepassing zullen zijn tot het einde van het herstructureringsplan, namelijk 31 december 2025:
- a) de verkoop van een meerderheidsbelang in SATA Internacional — Azores Airlines, S.A., gelijk aan ten minste 51 % van het aandelenkapitaal van die onderneming;
 - b) de afsplitsing en verkoop van het bedrijfsonderdeel dat momenteel de grondafhandeling verzorgt voor alle luchthavens en vliegvelden in de regio;
 - c) een plafond voor de vliegtuigvloot van maximaal 14 vliegtuigen en, na de verkoop van Azores Airlines, zes vliegtuigen voor de resterende activiteiten onder de zeggenschap van SATA;

⁽¹⁷⁵⁾ Punten 87 tot en met 90 en punt 92 van de R&H-richtsnoeren.

- d) een verbod om reclame te maken waarbij wordt uitgekapt met de ontvangen staatssteun, en
- e) een overnameverbod.

Structurele maatregelen

- (261) Uit hoofde van punt 80 van de R&H-richtsnoeren mogen maatregelen ter beperking van verstoring van de mededinging niet leiden tot een aantasting van de structuur van de markt. Structurele maatregelen dienen daarom doorgaans de vorm aan te nemen van afstoting in going concern van levensvatbare, zelfstandig functionerende bedrijfsonderdelen die, mits zij door een geschikte overnemer worden geëxploiteerd, op lange termijn daadwerkelijk kunnen concurreren.
- (262) Daarom heeft de Commissie de voorgestelde afstotingsmaatregelen beoordeeld om zich ervan te vergewissen dat zij een levensvatbaar, zelfstandig bedrijf vormen dat aan het eind van de herstructureringsperiode en ook daarna daadwerkelijk op de betrokken markten kan concurreren (overweging 260).

Verkoop van een meerderheidsbelang in Azores Airlines

- (263) Met betrekking tot de eerste structurele maatregel die door Portugal is toegezegd (overweging 260, punt a), in combinatie met overweging 260, punt c)), merkt de Commissie van meet af aan op dat SATA Air Açores een relatief kleine regionale luchtvaartmaatschappij is, waarvan de activiteiten hoofdzakelijk draaien om het aanbieden van ODV-routes van en naar de regio van de Azoren. Ook Azores Airlines is een kleine luchtvaartmaatschappij, met een beperkt aantal vluchten naar de VS en Canada, in combinatie met een beperkt aantal ODV's (op vier routes in het basisscenario, of geen enkele in het alternatieve scenario waarin de ODV-contracten niet worden gegund), en met een beperkt aantal chartervluchten en vrachtdiensten. De afsplitsing van Azores Airlines zou derhalve voor SATA een belangrijke afstoting van activa betekenen.
- (264) De Commissie merkt ook het volgende op: i) Azores Airlines heeft weliswaar een aantal jaren verlies geleden, maar dat was in belangrijke mate te wijten aan haar oude vloot en aan een gebrek aan compensatie voor de ODV-diensten die zij tussen het vasteland en bestemmingen op de Azoren aanbood, en ii) zoals uit het herstructureringsplan blijkt, worden de meeste herstructureringsmaatregelen juist genomen om Azores Airlines op weg te helpen naar winstgevendheid op lange termijn. Zoals in punt 2.3.1 uitvoerig wordt beoordeeld, zijn dergelijke maatregelen zeer geschikt om de oorzaken van de problemen aan te pakken, en zijn zij geloofwaardig en passend afgestemd om de levensvatbaarheid op lange termijn te waarborgen.
- (265) Voorts zal de ARA, in overeenstemming met punt 78 van de R&H-richtsnoeren, haar meerderheidsbelang in Azores Airlines uiterlijk eind 2025 afstoten, wanneer Azores Airlines een genormaliseerde/recurrerende ebitda van ongeveer [...] miljoen EUR zou behalen, voldoende om het bedrijf als winstgevend te beschouwen. Volgens het herstructureringsplan zal Azores Airlines naar verwachting [...], waarbij zij winstgevend wordt [...], met inkomsten die tegen 2025 naar verwachting ongeveer [...] miljoen EUR zullen bedragen, een vloot van acht vliegtuigen ([...]) en een EBIT van [...] miljoen EUR tegen 2025, wat resulteert in een ebit-marge van ongeveer [...] %, in overeenstemming met de benchmarks voor de sector (gemiddeld tussen 8-12 % voor de groep van vergelijkbare ondernemingen). Bovendien [...].
- (266) De Commissie meent dat de door Portugal gepresenteerde alternatieve oplossingen, waarbij in de toekomst geen ODV's aan Azores Airlines zouden worden gegund, geloofwaardig zijn en dat een eventueel uitblijven van dergelijke contracten na het verstrijken van de huidige overeenkomsten de levensvatbaarheid van de luchtvaartmaatschappij na haar afstoting niet in gevaar zou brengen.
- (267) Zoals beschreven (overwegingen 24, 25 en 26) voert Azores Airlines naast de vier ODV-routes reeds enkele commerciële vluchten uit, met name naar Noord-Amerika (Boston, Oakland, Toronto en Montreal), en ook charter- en vrachtdiensten. Wat de aanwezigheid op de markt betreft, ligt SATA weliswaar ver achter op de grootste dienstverlener (de TAP-groep) op de algemene Portugese markt van het luchtvervoer, maar heeft zij op de routes van en naar de Azoren de sterkste aanwezigheid ⁽¹⁷⁶⁾. In 2020 was Azores Airlines goed voor [35-45] % van de toekomstige passagiers, terwijl zij meer dan [60-70] % van de luchtvracht van of naar de Azoren voor haar rekening nam ⁽¹⁷⁷⁾. Bijgevolg zouden concurrenten de gelegenheid kunnen aangrijpen om SATA te vervangen in een positie van relatief belang wat dergelijke regionale routes betreft.

⁽¹⁷⁶⁾ Autoridade Nacional da Aviação Civil (ANAC) — Trimestral statistical Bulletin no 49, JAN-MAR 21.

⁽¹⁷⁷⁾ Bron: SREA en bedrijfsgegevens.

- (268) Zelfs indien [...], is de Commissie van oordeel dat de voorgenomen maatregelen concurrenten in staat zullen stellen toe te treden tot de markt waar SATA, na de herstructurering, nog steeds aanwezig zal zijn, zij het hoofdzakelijk met ODV- en DAEB-activiteiten en een zeer beperkte vloot van zes vliegtuigen, zoals gewaarborgd door de maatregel in overweging 260, punt c). De concurrenten van SATA zouden dus, door zeggenschap over de dochteronderneming te verwerven, kunnen beslissen om de ODV-routes van Azores Airlines gedeeltelijk te vervangen of aan te vullen door op commerciële basis verbindingen met het Portugese vasteland en Madeira aan te bieden, alsook om te groeien op andere internationale bestemmingen of toeristische nicheroutes en charterdiensten.
- (269) Tot slot, gezien i) de door SATA ondernomen bedrijfsreorganisatie, waarbij haar werkmaatschappijen duidelijk van elkaar zullen worden gescheiden en onder de controle van een holdingmaatschappij zullen worden geplaatst; ii) de herstructurering van de activiteiten van Azores Airlines op een efficiëntere basis, met inbegrip van een mogelijke vergoeding van ODV-activiteiten of de stopzetting van verlieslatende ODV's en eventuele diversificatie naar nieuwe en levensvatbare activiteiten, alsook iii) het herziene tijdschema voor de afstoting, die binnen de herstructureringsperiode moet plaatsvinden, heeft de Commissie niet langer twijfels over de doeltreffendheid van de afstoting bij het aanpakken van moeilijkheden die worden veroorzaakt door mogelijke belangenconflicten bij de aandeelhouders van Azores Airlines (overweging 75).

Afstoting van de nieuwe grondafhandelingsseenheid

- (270) Daarnaast, wat de in overweging 260, punt b), bedoelde maatregel betreft, gaat het om een tweede, kleinere afstoting, namelijk van de nieuwe grondafhandelingsseenheid, die verticaal verbonden is met de hoofdactiviteiten van de SATA-luchtvaartmaatschappijen. Deze afstoting zou plaatsvinden in [...], boven op het pakket structurele maatregelen, op een tijdstip dat de begunstigde onderneming in staat zou stellen een recurrente ebitda van ongeveer [...] miljoen EUR per jaar voor deze grondafhandelingsactiviteiten te realiseren. Bovendien laten de prognoses voor de nieuwe grondafhandelingsseenheid een positieve EBIT zien vanaf [...] (zie tabel 1.A). Daarom wordt verwacht dat deze nieuwe grondafhandelingsbedrijven na de herstructurering ook levensvatbare en zelfstandige bedrijven zullen vormen.

Conclusies over de structurele maatregelen

- (271) De Commissie merkt op dat de herstructureringssteun aan SATA krachtens artikel 107, lid 3, punt c), VWEU zal worden toegekend in omstandigheden van ernstige verstoring in de economie van de lidstaten van de Unie als bedoeld in artikel 107, lid 3, punt b), VWEU. De economische gevolgen van de COVID-19-pandemie voor vraag en aanbod in het luchtvervoer en de toeristische diensten zijn sinds maart 2020 bijzonder acuut ⁽¹⁷⁸⁾. Bovendien wordt de herstructureringssteun verleend aan een marktdeelnemer in een steungebied met als doel ervoor te zorgen dat SATA, die momenteel belast is met ODV's en DAEB's voor de gemeenschap op de Azoren, de territoriale continuïteit van de regio blijft garanderen, zowel intern als met het vasteland en Madeira, alsook met andere lidstaten.
- (272) In dit opzicht is SATA een kleine regionale luchtvaartmaatschappij, die reeds vóór de COVID-19-pandemie een negatief bedrijfsresultaat had, en die door deze pandemie nog kwetsbaarder is geworden (punt 2.3.1.4). De af te stoten activiteiten, namelijk Azores Airlines en de grondafhandeling, vertegenwoordigen momenteel [50-60] % van de inkomsten van de begunstigde. Aan het einde van de herstructureringsperiode, wanneer de afstoting moet zijn voltooid, zal het aandeel van de inkomsten naar verwachting [...] % (of [...]) bedragen. Gezien haar huidige financiële situatie is de Commissie derhalve van oordeel dat SATA niet bestand is tegen verdere afstotingen of verdere terugtrekkingen van capaciteit zonder het herstel van de levensvatbaarheid in gevaar te brengen.
- (273) Bovendien lijken de geplande afstotingen voldoende als tegenwicht voor de beperkte eigen bijdrage van SATA aan de herstructureringskosten, die in het onderhavige geval bij wijze van uitzondering wordt aanvaard, zoals uiteengezet in de overwegingen 231 tot en met 236, op grond van:
- de relatief geringe omvang en de specifieke omstandigheden van de begunstigde, die volledig in handen is van de ARA;
 - de sociaal-economische moeilijkheden van deze ultraperifere regio, die ook een steungebied van de Unie is, met name wat betreft het aantrekken van nieuwe marktfinanciering, en
 - het feit dat deze moeilijkheden zijn verergerd door de COVID-19-crisis, aangezien de economie van de Azoren sterk afhankelijk is van het toerisme.

⁽¹⁷⁸⁾ Punten 1 tot en met 4 van de tijdelijke kaderregeling.

Gedragmaatregelen

- (274) Met de plafonnering van haar vloot (overweging 260, punt c)) zal SATA het aantal vliegtuigen aanzienlijk verminderen, met 7 % ten opzichte van de situatie vóór de herstructureringsperiode in 2019. Deze vermindering verlicht een mogelijk overaanbod op de Portugese markt voor luchtvervoer, waar de onderneming actief zal blijven, op een manier die passend is in het licht van haar relatief beperkte positie op die markt. Bijgevolg zou SATA, met een beperkte en geplafonneerde vloot, in staat moeten zijn haar klanten te bedienen en te concurreren met luchtvaartmaatschappijen die niet aan soortgelijke beperkingen zijn onderworpen, op voorwaarde dat zij haar vliegtuigen efficiënter, met een hogere bezettingsgraad en met een hogere frequentie kan inzetten.
- (275) Tot het einde van het herstructureringsplan zal de groei van SATA verder worden beperkt door geen externe overnames toe te staan van concurrenten of leveranciers van producten of diensten die haar eigen producten of diensten aanvullen, tenzij dit onontbeerlijk is om haar levensvatbaarheid op lange termijn te waarborgen (overweging 260, punt e)). In dat geval zal Portugal de geplande overname bij de Commissie moeten aanmelden en het beweerde onontbeerlijke karakter ervan moeten staven en mag het de overname niet uitvoeren tot de Commissie bevestigt dat deze noodzakelijk is om de levensvatbaarheid van SATA op lange termijn te ondersteunen.
- (276) Voorts zal SATA er ook van afzien om bij het adverteren van bovengenoemde producten en diensten uit te pakken met staatssteun als een concurrentievoordeel (overweging 260, punt d)).

Conclusie betreffende de maatregelen ter beperking van verstoring van de mededinging

- (277) Overeenkomstig punt 83 van de R&H-richtsnoeren moeten deze maatregelen ervoor zorgen dat de steun uitsluitend wordt gebruikt om de levensvatbaarheid op lange termijn te herstellen, en moeten zij voorkomen dat de steun wordt misbruikt om ernstige en aanhoudende verstoring van de marktstructuur te bestendigen of om de begunstigde onderneming tegen gezonde concurrentie te beschermen.
- (278) De Commissie is daarom van oordeel dat de maatregelen om verstoring van de mededinging te beperken de negatieve gevolgen van de herstructureringssteun op gepaste wijze verkleinen.

5.4.3.6. Transparantie

- (279) Volgens punt 38, g), van de R&H-richtsnoeren moeten de lidstaten, de Commissie, de marktdeelnemers en het publiek gemakkelijk toegang hebben tot alle desbetreffende besluiten en relevante informatie over de toegekende steun. Overeenkomstig punt 96 van de R&H-richtsnoeren verbinden de Portugese autoriteiten zich er dan ook toe de transparantievereisten na te leven en de relevante informatie beschikbaar te stellen op de volgende website:

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

6. CONCLUSIE BETREFFENDE DE VERENIGBAARHEID

- (280) Krachtens artikel 9, lid 6, van Verordening (EU) 2015/1589 moeten besluiten tot beëindiging van de formele onderzoeksprocedure worden genomen zodra de gerezen twijfel over de verenigbaarheid van een aangemelde maatregel met de interne markt is weggenomen.
- (281) In het licht van het bovenstaande concludeert de Commissie dat de twijfels die zij in het inleidingsbesluit heeft opgeworpen, zijn weggenomen en dat de negatieve gevolgen van de herstructureringssteun voor de luchtvaart beperkt zijn, gelet op de geringe omvang van SATA, evenals de maatregelen ter beperking van verstoring van de mededinging waarvan Portugal de uitvoering moet garanderen. Mits Portugal toeziet op de uitvoering van het herstructureringsplan, wegen de positieve effecten van de herstructureringssteun op de ontwikkeling van de economische activiteit — met betrekking tot de luchtverkeersdiensten die de bereikbaarheid van de Azoren waarborgen, alsook de aanverwante activiteiten die daarvan profiteren — zwaarder dan de mogelijke negatieve effecten op de mededinging en het handelsverkeer, die dus niet zodanig nadelig worden beïnvloed dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad. De door Portugal gedane toezeggingen moeten daarom worden vastgelegd in de vorm van voorwaarden voor de verenigbaarheid van de steun.
- (282) In haar algemene beoordeling komt de Commissie derhalve tot de slotsom dat de herstructureringssteun voldoet aan artikel 107, lid 3, punt c), VWEU, want de steun vergemakkelijkt de ontwikkeling van het regionale luchtvervoer en van aanverwante activiteiten in de Azoren, met name in de toeristische sector, en verstoort de mededinging niet in zodanige mate dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad.

- (283) Tot slot herinnert de Commissie aan de verplichting van Portugal om erop toe te zien dat de begunstigde het herstructureringsplan ⁽¹⁷⁹⁾ volledig uitvoert en om tot het einde van de herstructureringsperiode hierover om de zes maanden een verslag in te dienen. In die verslagen moet met name het volgende worden gespecificeerd: de data waarop de door Portugal toegezegde middelen en de eigen bijdrage van de begunstigde worden uitbetaald; de ontwikkelingen wat betreft de vliegtuigen en de capaciteit van de vloot van SATA; eventuele afwijkingen ten opzichte van het in het herstructureringsplan geplande financiële of operationele verloop wat betreft omzet, kostenbeheersing en kostenverlagingen door herstructureringsmaatregelen, en winsten, en de door Portugal of de begunstigde geplande of genomen corrigerende maatregelen, in voorkomend geval.
- (284) Wat de reddingssteun betreft, merkt de Commissie op dat Portugal zijn aanmelding van die steun heeft ingetrokken en dat de reddingssteun niet is toegekend. Bijgevolg is de formele onderzoeksprocedure met betrekking tot de reddingssteun nu zonder voorwerp (overweging 136).
- (285) Met betrekking tot de vroegere kapitaalverhogingen is de Commissie van mening dat zij onrechtmatige steun vormen en dat dergelijke steun niet verenigbaar is met de interne markt (overweging 245). Aangezien Portugal echter het overeenkomstige bedrag met rente heeft teruggevorderd, concludeert de Commissie dat zij het onderzoek met betrekking tot de vroegere kapitaalverhogingen kan afsluiten zonder de terugvordering ervan te gelasten,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

De herstructureringssteun die Portugal voornemens is te verlenen aan SATA Air Açores — Sociedade Açoriana de Transportes Aéreos S.A. en al haar dochterondernemingen, in de vorm van kapitaalinbreng ten belope van 318,25 miljoen EUR en een garantie voor leningen ten belope van 135 miljoen EUR, is verenigbaar met de interne markt in de zin van artikel 107, lid 3, punt c), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), mits aan de voorwaarden van artikel 2 van dit besluit is voldaan.

Artikel 2

1. Portugal zorgt ervoor dat SATA Air Açores — Sociedade Açoriana de Transportes Aéreos S.A., en/of in voorkomend geval haar dochterondernemingen, binnen de desbetreffende termijnen de maatregelen van het in dit besluit opgenomen herstructureringsplan volledig uitvoeren.
2. Portugal zorgt ervoor dat SATA Air Açores — Sociedade Açoriana de Transportes Aéreos S.A., en/of in voorkomend geval haar dochterondernemingen, binnen de desbetreffende termijnen en uiterlijk vóór het einde van de herstructureringsperiode op 31 december 2025, de in dit besluit beschreven maatregelen ter beperking van verstoring van de mededinging volledig uitvoeren, te weten:
 - a) volledig afstoten van ten minste 51 % van het aandelenkapitaal van SATA Internacional — Azores Airlines, S.A.;
 - b) volledig afstoten van het bedrijfsonderdeel dat momenteel grondafhandelingsdiensten verleent aan de luchthavens en vliegvelden in de Azoren onder de exclusieve zeggenschap van SATA Air Açores — Sociedade Açoriana de Transportes Aéreos S.A.;
 - c) in acht nemen van een plafond voor de vliegtuigvloot die onder controle staat van SATA Air Açores — Sociedade Açoriana de Transportes Aéreos S.A. van maximaal 14 vliegtuigen en, na de verkoop van de aandelen in SATA Internacional — Azores Airlines, S.A., zoals bedoeld in punt a), zes vliegtuigen;
 - d) ervan afzien om aandelen te verwerven in welke onderneming dan ook, behalve wanneer dit onontbeerlijk is om de levensvatbaarheid op lange termijn van SATA Air Açores — Sociedade Açoriana de Transportes Aéreos S.A., en/of haar dochterondernemingen, te waarborgen, en in dat geval met voorafgaande goedkeuring van de Commissie, en

⁽¹⁷⁹⁾ Punt 122 van de R&H-richtsnoeren.

e) ervan afzien om bij het op de markt brengen van producten en diensten van SATA Air Açores — Sociedade Açoriana de Transportes Aéreos S.A., en/of haar dochterondernemingen uit te pakken met overheidssteun als concurrentievoordeel.

3. Portugal brengt bij de Commissie regelmatig verslag uit over de uitvoering van het herstructureringsplan, om de zes maanden met ingang van de datum waarop dit besluit wordt vastgesteld tot het einde van de herstructureringsperiode op 31 december 2025. In deze verslagen worden in het bijzonder de volgende elementen omschreven: de data waarop de door Portugal toegezegde middelen en de eigen bijdrage van de begunstigde daadwerkelijk worden uitbetaald; de ontwikkelingen inzake het netwerk, de marktpositie, de vliegtuigen en de capaciteit van de vloot van SATA Air Açores — Sociedade Açoriana de Transportes Aéreos S.A; eventuele afwijkingen ten opzichte van het in het herstructureringsplan geplande financiële of operationele verloop wat betreft de dankzij de herstructureringsmaatregelen gerealiseerde omzet, kostenbeheersing, kostenverlagingen en winsten; door Portugal of de begunstigde geplande of genomen corrigerende maatregelen, in voorkomend geval.

Artikel 3

De formele onderzoeksprocedure met betrekking tot de staatssteun in de vorm van een overheidsgarantie voor een banklening van 169 miljoen EUR voor de redding van SATA Air Açores — Sociedade Açoriana de Transportes Aéreos S.A. wordt afgesloten omdat de procedure zonder voorwerp is geworden, aangezien Portugal de aanmelding van die staatssteun heeft ingetrokken zonder de steun in de praktijk om te zetten.

Artikel 4

1. De drie kapitaalverhogingen van SATA Air Açores — Sociedade Açoriana de Transportes Aéreos S.A. waarop Portugal sinds 2017 voor een totaalbedrag van 72,6 miljoen EUR heeft ingeschreven, vormen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

2. Die staatssteun is onrechtmatig door Portugal ten uitvoer gebracht in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU, en is onverenigbaar met de interne markt.

3. Aangezien Portugal de onverenigbare staatssteun reeds van de begunstigde heeft teruggevorderd, met rente vanaf de datum waarop de drie kapitaalverhogingen ter beschikking van de begunstigde werden gesteld tot de daadwerkelijke terugbetaling ervan, heeft de Commissie geen redenen om de terugvordering van de steun te eisen.

Artikel 5

Portugal deelt de Commissie binnen twee maanden vanaf de kennisgeving van dit besluit mee welke maatregelen het heeft genomen en voornemens is te nemen om hieraan te voldoen.

Artikel 6

Dit besluit is gericht tot de Portugese Republiek.

Gedaan te Brussel, 7 juni 2022.

Voor de Commissie
Margrethe VESTAGER
Lid van de Commissie