2024/2549

1.10.2024

KOMMISSIONENS AFGØRELSE (EU) 2024/2549

af 29. november 2023

om statsstøtte SA.57543 og SA.58342 (2020/NN) (ex 2020/N) iværksat af Kongeriget Danmark og Kongeriget Sverige til Scandinavian Airlines System AB

(meddelt under nummer C(2023) 8356)

(EØS-relevant tekst)

EUROPA-KOMMISSIONEN HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 108, stk. 2, første afsnit,

under henvisning til aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, særlig artikel 62, stk. 1, litra a),

efter at have opfordret interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger i henhold til ovenstående bestemmelser ([1]), under hensyntagen til disse bemærkninger, og

ud fra følgende betragtninger:

1. SAGSFORLØB

(1) Ved elektroniske meddelelser af 11. august 2020 meddelte Kongeriget Danmark (»Danmark«) og Kongeriget Sverige (»Sverige«) efter kontakter forud for anmeldelsen ([2]) Kommissionen deres planer om at deltage i rekapitaliseringen (»foranstaltningen«) af Scandinavian Airlines System AB (»SAS«).

(2) Danmark og Sverige anmeldte foranstaltningen i henhold til artikel 107, stk. 3, litra b), i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (»TEUF«) som fortolket i afsnit 3.11 i de midlertidige rammebestemmelser for statslige foranstaltninger til støtte for økonomien under covid-19-pandemien (»de midlertidige rammebestemmelser«) ([3]).

(3) Foranstaltningen omfattede to rekapitaliseringsinstrumenter:

— Danmarks og Sveriges tegning af hybride statsgældsbeviser (»hybridkapitalinstrumentet«)

— disse to medlemsstaters tegning af nye stamaktier (»egenkapitalinstrumentet«).

(4) Foranstaltningen som anmeldt af Danmark og Sverige den 11. august 2020 beløber sig til i alt ca. 11 mia. SEK (1,069 mia. EUR) ([4]) fordelt på ca. 6 mia. SEK til Danmark og 5 mia. SEK til Sverige.

([1]) EUT C 250 af 14.7.2023, s. 11.

([2]) Danmark og Sverige forelagde et udkast til anmeldelsen den 12.6.2020. Efter uformelle udvekslinger med Kommissionen forelagde Danmark og Sverige yderligere oplysninger den 16. juni 2020. Kommissionen sendte Danmark og Sverige anmodninger om oplysninger den 16., 19., 23. og 30. juni 2020, som Danmark og Sverige besvarede den 18., 22. og 23. juni 2020 samt den 2. juli 2020. Kommissionen sendte yderligere anmodninger om oplysninger den 2., 6. og 10. juli 2020, som Danmark og Sverige besvarede den 3., 8., 13. og 23. juli 2020. Danmark og Sverige fremsendte yderligere oplysninger den 24., 27., 30. og 31. juli 2020 samt den 1. og 2. august 2020.

([3]) Meddelelse fra Kommissionen — Midlertidige rammebestemmelser for statslige foranstaltninger til støtte for økonomien under det nuværende covid-19-udbrud (EUT C 91I af 20.3.2020, s. 1) som ændret ved Kommissionens meddelelse C(2020) 2215 (EUT C 112I af 4.4.2020, s. 1), C(2020) 3156 (EUT C 164 af 13.5.2020, s. 35) og C(2020) 4509 (EUT C 218 af 2.7.2020, s. 3). Efter vedtagelsen af den oprindelige afgørelse blev de midlertidige rammebestemmelser ændret ved Kommissionens meddelelse C(2020) 7127 (EUT C 340I af 13.10.2020, s. 1), C(2021) 564 (EUT C 34 af 1.2.2021, s. 6), C(2021) 8442 (EUT C 473 af 24.11.2021, s. 1) og C(2022) 7902 (EUT C 423 af 7.11.2022, s. 9).

([4]) Når der henvises til foranstaltningen som anmeldt den 11.8.2020, anvendes vekselkursen pr. 14.8.2020, når støttebeløbet i SEK omregnes til EUR.

(5) Rekapitaliseringsplanen indeholdt også bestemmelser om private investorers deltagelse for et beløb på 3,75 mia. SEK. Med henblik herpå indgik SAS bl.a. aftaler med indehaverne af visse eksisterende hybride statsgældsbeviser og indehaverne af visse obligationer med henblik på at konvertere de hybride statsgældsbeviser til nye stamaktier og obligationerne til nye hybride statsgældsbeviser eller nye stamaktier.

(6) Den 17. august 2020 vedtog Kommissionen en afgørelse, hvorved den besluttede ikke at gøre indsigelse mod foranstaltningen med den begrundelse, at den blev anset for forenelig med det indre marked på grundlag af artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF (»den oprindelige afgørelse«) ([5]).

(7) Danmark og Sverige ydede støtten til SAS den 26. oktober 2020. Danmark og Sverige udbetalte i sidste ende et støttebeløb på ca. 9,54 mia. SEK (907 mio. EUR), hvilket var lavere end de 11 mia. SEK, der var planlagt i anmeldelsen og godkendt af Kommissionen i den oprindelige afgørelse (se betragtning 4).

(8) Den 4. maj 2021 anlagde Ryanair DAC (herefter »Ryanair«) sag med påstand om annullation af den oprindelige afgørelse. I sin dom af 10. maj 2023 i sag T-238/21 (»SAS II-dommen«) annullerede Retten den oprindelige afgørelse på grund af en overtrædelse af punkt 61 og 62 i de midlertidige rammebestemmelser ([6]). Retten fandt, at Kommissionen i strid med kravene i de midlertidige rammebestemmelser havde undladt at kræve, at der blev medtaget en step up-mekanisme eller en alternativ mekanisme vedrørende egenkapitalinstrumentet.

(9) Efter annullationen af den oprindelige afgørelse anmodede Kommissionen Danmark og Sverige om yderligere oplysninger den 8., 13. og 15. juni 2023. Danmark og Sverige besvarede anmodningerne den 12., 15. og 16. juni 2023.

(10) Ved brev af 4. juli 2023 meddelte Kommissionen Sverige og Danmark at den havde besluttet at indlede proceduren efter artikel 108, stk. 2, TEUF vedrørende foranstaltningen (»åbningsafgørelsen«).

(11) Åbningsafgørelsen blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* ([7]). Kommissionen opfordrede de interesserede parter til at fremsætte bemærkninger.

(12) Danmark og Sverige fremsatte i fællesskab deres bemærkninger til åbningsafgørelsen den 19. juli 2023.

(13) Kommissionen modtog også bemærkninger fra to interesserede parter, nemlig SAS og Ryanair, henholdsvis den 10. august 2023 og den 14. august 2023. Den 23. august 2023 videresendte Kommissionen disse bemærkninger til Danmark og Sverige. Ved brev af 25. september 2023 fremsendte Danmark og Sverige et fælles svar til Kommissionen på Ryanairs bemærkninger.

(14) Den 2. oktober 2023 sendte Kommissionen en anmodning om oplysninger til Danmark og Sverige. De to medlemsstater besvarede denne anmodning i flere etaper den 6., 11., 12., 13., 16., 19. og 23. oktober 2023. Kommissionen sendte også anmodninger om oplysninger den 16. oktober 2023, som Danmark og Sverige besvarede den 24., 26. og 31. oktober 2023, den 9. november 2023, som Danmark og Sverige besvarede den 14. november 2023, og den 14. november 2023, som Danmark og Sverige besvarede den 20. og 21. november 2023.

(15) Ved breve af 24. og 17. oktober 2023 gav henholdsvis Sverige og Danmark afkald på deres rettigheder efter artikel 342 TEUF sammenholdt med artikel 3 i forordning nr. 1/1958 ([8]) og indvilligede i, at denne afgørelse blev vedtaget og meddelt på engelsk.

([5]) Kommissionens afgørelse C(2020) 5750 final af 17. august 2020 om statsstøtte SA.57543 (2020/N) Denmark og SA.58342 (2020/N) Sweden — COVID-19 recapitalisation of SAS AB (EUT C 50 af 12.2.2021, s. 1). Den 23.8.2020 vedtog Kommissionen en berigtigende afgørelse om ændring af den oprindelige afgørelse.

([6]) Dom af 10.5.2023, Ryanair mod Kommissionen (SAS II; covid-19), T-238/21, ECLI:EU:T:2023:247.

([7]) Jf. fodnote 1.

([8]) Forordning nr. 1 om den ordning, der skal gælde for Det Europæiske Økonomiske Fællesskab på det sproglige område (EFT 17 af 6.10.1958 s. 385/58, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1958/1(1)/oj).

2. DETALJERET BESKRIVELSE AF FORANSTALTNINGEN

(16) I de følgende afsnit beskrives foranstaltningen og dens kontekst på det tidspunkt, hvor foranstaltningen blev tildelt, dvs. den 26. oktober 2020. Vurderingen af foranstaltningen efter Rettens annullation af den oprindelige afgørelse (se betragtning 8) skal baseres på de faktiske omstændigheder og elementer, der gjorde sig gældende på det tidspunkt, hvor støtten blev ydet.

2.1. Foranstaltningens formål

(17) Foranstaltningen havde til formål at genoprette SAS' egenkapital og likviditet i den ekstraordinære situation forårsaget af covid-19-pandemien.

(18) Foranstaltningen indgik i en samlet pakke af foranstaltninger, som Danmark og Sverige havde vedtaget, og som havde til formål at sikre, at der fortsat ville være tilstrækkelig likviditet til rådighed på markedet, og at afhjælpe den likviditetsmangel, som virksomhederne stod over for som følge af pandemiens udbrud. Denne pakke af foranstaltninger havde også til formål at sikre, at de forstyrrelser, som pandemien forårsagede, ikke undergravede virksomhedernes levedygtighed, og at bevare kontinuiteten i den økonomiske aktivitet under og efter pandemien.

2.1.1. *De inddæmningsforanstaltninger, som Danmark og Sverige vedtog som reaktion på covid-19-pandemien*

(19) Den 11. marts 2020 erklærede Verdenssundhedsorganisationen, at covid-19-sygdommen var en pandemi. Den folkesundhedsrisiko, der skyldtes det forhold, at der ikke fandtes behandlinger eller vacciner mod det nye covid-19-virus, var afgørende for, at disse omstændigheder var ekstraordinære. Den hurtige spredning havde enorme konsekvenser, både med hensyn til dødsfald i højrisikogrupper og med hensyn til forstyrrelser i økonomien og samfundet.

(20) For at begrænse spredningen af covid-19 vedtog medlemsstaterne, herunder Danmark og Sverige, omfattende inddæmningsforanstaltninger som f.eks. krav om at arbejde hjemmefra og undgå offentlige forsamlinger, lukning af ikkevæsentlige virksomheder og udgangsforbud om natten. Danmark og Sverige samt de øvrige medlemsstater begrænsede desuden drastisk bevægelser og rejser inden for deres område og til og fra udlandet, idet de indførte rejserestriktioner og generelle sundhedsforanstaltninger (f.eks. flyveforbud, karantæne eller krav om negative covid-19-test).

(21) Med hensyn til Danmark frarådede Udenrigsministeriet den 13. marts 2020 landets statsborgere og personer med bopæl i landet alle ikkevæsentlige rejser til alle lande. Samme dag lukkede de danske myndigheder landets grænser og indførte et midlertidigt indrejseforbud i Danmark. Disse restriktioner omfattede de fleste lande indtil den 26. juni 2020 ([9]), hvor Danmark med visse undtagelser ophævede rejserestriktionerne til medlemsstaterne og Schengenlandene ([10]). Selv om disse restriktioner blev ophævet, fortsatte Danmark med at overvåge den ugentlige udvikling i den epidemiologiske risiko i alle lande, herunder andre medlemsstater, og med at ajourføre sine vejledninger om rejser uden for Danmark i overensstemmelse hermed. Den delvise ophævelse af restriktionerne pr. 26. juni 2020 var endvidere ledsaget af en seksdagesregel, som kun tillod udlændinge, der rejste i rekreativt øjemed, indrejse i Danmark, hvis de havde bestilt et ferieophold i mindst seks nætter. Denne regel påvirkede udenlandsk turisme i Danmark, idet 70 % af de udenlandske turister, der rejste ind i landet i 2019, opholdt sig mindre end seks dage i landet.

([9]) Den 29.5.2020 begyndte Danmark at ophæve rejserestriktionerne for rejser til Tyskland, Island og Norge med virkning fra den 15.6.2020.

([10]) Undtagelserne vedrørte Det Forenede Kongerige, Sverige, Portugal, Rumænien, Malta og Irland. Se: https://via.ritzau.dk/pressemeddelelse/ny-model-for-rejsevejledningerne-for-europa-traeder-i-kraft?publisherId=2012662&releaseId=13596062 (tilgået den 28.11.2023).

(22) Danmark konstaterede senere en stigning i den epidemiologiske risiko i hele Unionen fra september 2020 og fremefter. Danmark indførte restriktioner for rejser til Frankrig og Kroatien den 31. august 2020 på grund af stigningen i covid-19-infektioner i disse lande ([11]). Landet udstedte lignende restriktioner for rejser til Tjekkiet den 11. september 2020 ([12]) og til Østrig, Ungarn, Nederlandene, Portugal og Schweiz en uge senere ([13]). Danmark fortsatte med at føje medlemsstater til sin liste over højrisikolande på grundlag af den ugentlige overvågning af den epidemiologiske situation i verden og udstedte restriktioner for rejser til Island, Irland, Det Forenede Kongerige og Slovenien den 25. september 2020 ([14]), Slovakiet og San Marino den 3. oktober 2020 ([15]), flere regioner i Sverige den 9. oktober 2020 ([16]), Bulgarien, Italien, Litauen og Polen den 16. oktober 2020 ([17]) samt Cypern, Letland og Tyskland den 23. oktober 2020 ([18]). Som følge heraf havde Danmark pr. 26. oktober 2020 indført rejserestriktioner for 24 medlemsstater og alle tredjelande, da den anden bølge af covid-19-pandemien blussede op ([19]).

(23) Sverige udstedte fra sin side tilsvarende rejserestriktioner. Den 14. marts 2020 frarådede de svenske myndigheder landets statsborgere og indbyggere alle ikkevæsentlige rejser til alle lande. Denne vejledning fandt anvendelse indtil den 17. juni 2020, inden den gradvist blev ophævet for så vidt angår rejser til og fra andre medlemsstater ([20]). Sverige indførte også et midlertidigt forbud mod indrejse i Unionen via Sverige for alle udlændinge mellem den 19. marts 2020 og den 31. august 2020. Efter den 17. juni 2020 fortsatte Sverige ligesom Danmark med regelmæssigt at overvåge udviklingen i den epidemiologiske situation i alle lande og frarådede igen rejse til alle lande med høj risiko for covid-19-smitte. Efter en gradvis ophævelse af rejserestriktionerne for visse medlemsstater mellem juli og september 2020 genindførte Sverige også rejserestriktionerne fra den 22. oktober 2020, da den anden bølge af covid-19-pandemien blussede op ([21]).

(24) Generelt var covid-19-pandemien et alvorligt chok for den globale økonomi og Unionens økonomier, herunder Danmarks og Sveriges økonomier, og den havde alvorlige økonomiske og sociale konsekvenser. Den økonomiske aktivitet i Unionen faldt dramatisk i første halvår og blev kun delvist genoprettet i løbet af sommeren 2020, efterhånden som inddæmningsforanstaltningerne gradvist blev ophævet. Pandemiens genopblussen i september 2020 skabte imidlertid yderligere forstyrrelser, da de nationale myndigheder måtte indføre nye folkesundhedsmæssige foranstaltninger for at begrænse spredningen. Kommissionen anslog i sin økonomiske efterårsprognose 2020, at euroområdets økonomi ville skrumpe med 7,8 % i 2020. Selv om Kommissionen forventede en økonomisk vækst på henholdsvis 4,2 % og 3 % for 2021 og 2022, advarede den om, at disse skøn var behæftet med meget stor usikkerhed og betydelige risici på grund af covid-19-situationen ([22]).

(25) Som følge heraf mente Danmark og Sverige, at covid-19-pandemien og de dermed forbundne inddæmningsforanstaltninger, som de og mange andre lande vedtog, i alvorlig grad påvirkede realøkonomien, navnlig virksomheder som f.eks. SAS.

([11]) https://www.schengenvisainfo.com/news/denmark-urges-its-citizens-to-avoid-travel-to-france-and-croatia-due-to-covid-19/ (tilgået den 28.11.2023).
([12]) https://www.schengenvisainfo.com/news/denmark-urges-its-citizens-to-avoid-travel-to-france-and-croatia-due-to-covid-19/ (tilgået den 28.11.2023).
([13]) https://www.schengenvisainfo.com/news/denmark-to-quarantine-arrivals-from-another-five-european-countries/ (tilgået den 28.11.2023).
([14]) https://www.schengenvisainfo.com/news/denmark-to-quarantine-nationals-of-another-four-countries-from-sept-26/ (tilgået den 28.11.2023).
([15]) https://www.schengenvisainfo.com/news/arrivals-from-slovakia-san-marino-to-be-quarantined-in-denmark-from-october-3/ (tilgået den 28.11.2023).
([16]) https://www.schengenvisainfo.com/news/covid-19-denmark-advises-citizens-to-avoid-travel-to-eight-swedish-regions/ (tilgået den 28.11.2023).
([17]) https://www.schengenvisainfo.com/news/denmark-discourages-its-citizens-from-travelling-to-bulgaria-italy-lithuania-poland/ (tilgået den 28.11.2023).
([18]) https://www.schengenvisainfo.com/news/danes-advised-to-avoid-non-essential-trips-to-cyprus-latvia-germany/ (tilgået den 28.11.2023).
([19]) https://www.schengenvisainfo.com/news/danes-advised-to-avoid-non-essential-trips-to-cyprus-latvia-germany/ (tilgået den 28.11.2023).
([20]) Pr. 17.6.2020 ophævede Sverige restriktionerne for rejser til Belgien, Kroatien, Frankrig, Grækenland, Ungarn, Island, Italien, Luxembourg, Monaco, Portugal, San Marino, Spanien, Schweiz og Vatikanstaten, pr. 15.7.2020 for rejser til Andorra, Tyskland og Polen og pr. 29.7.2020 for rejser til Danmark, Norge og Tjekkiet.
([21]) https://www.schengenvisainfo.com/news/sweden-extends-its-temporary-entry-ban-until-december-22/ (tilgået den 28.11.2023).
([22]) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/da/ip_20_2021 (tilgået den 28.11.2023). Disse fremskrivninger er baseret på oplysninger indsamlet frem til den 22.10.2020.

2.1.2. *Covid-19-pandemiens og de dermed forbundne inddæmningsforanstaltningers indvirkning på SAS' aktiviteter*

(26) Covid-19-pandemien og de dermed forbundne inddæmningsforanstaltninger, der blev vedtaget på verdensplan, herunder af Danmark og Sverige, resulterede i en indstilling af de fleste luftfartsaktiviteter for luftfartsselskaber som f.eks. SAS.

(27) I 2019 transporterede SAS i alt næsten 30 millioner passagerer ([23]) med en gennemsnitlig belægningsgrad på 75,2 % ([24]). Dette var kun lidt mindre end i 2018 (– 1,1 %). SAS konstaterede ligeledes et tilsvarende lille fald i 2019 i forhold til 2018 for visse centrale resultatindikatorer, herunder udbudte sædekilometer (ASK) ([25]) (– 0,8 %) og passagerkilometerindtægt (RPK) ([26]) (– 1,4 %).

(28) Mellem december 2019 og februar 2020, dvs. kort før Verdenssundhedsorganisationen erklærede covid-19 for en pandemi, forbedrede SAS disse centrale resultatindikatorer ([27]). Selskabet registrerede en betydelig stigning i antallet af transporterede passagerer i forhold til perioden fra december 2018 til februar 2019 ([28]), i dets ASK ([29]) og i dets RPK ([30]).

(29) Efter indførelsen af de første inddæmningsforanstaltninger (betragtning 21 og 23) i marts 2020 mistede SAS imidlertid ca. 60 % af sine passagerer sammenlignet med marts 2019, og selskabets RPK faldt med 62 % ([31]). Frem til juni 2020 aflyste SAS næsten alle sine internationale flyvninger og begrænsede sine aktiviteter til nogle få indenrigsruter i Sverige og Norge, hvorefter passagertallet faldt med over 95 % (april 2020) og 93 % (maj 2020) sammenlignet med de samme perioder i 2019. SAS måtte lade størstedelen af sin flåde, der bestod af mere end 150 fly, blive på jorden og havde kun 15 fly i drift ([32]).

([23]) Se SAS' Annual and Sustainability Report for regnskabsåret 2019 (s. 44), som findes på https://www.sasgroup.net/files/documents/Corporate_governace/annual-reports/sas-sas-annual-and-sustainability-report-fiscal-year-2019-200130.pdf (tilgået den 28.11.2023). I denne rapport svarer 2019 til SAS' regnskabsår, dvs. november 2018-oktober 2019.

([24]) Belægningsgrad er luftfartsindustriens mål for, hvor stor en del af et luftfartsselskabs passagerkapacitet der anvendes. Det er en vigtig indikator for at anslå et luftfartsselskabs evne til at fylde kapaciteten på de fly, som det anvender, selv om dette mål ikke altid tager hensyn til den pris og rentabilitet, som denne kapacitet sælges til.

([25]) Udbudte sædekilometer (ASK) er en indikator, der måler et flys passagerkapacitet til at generere indtægter. Den henviser til, hvor mange sædekilometer der kan købes hos et luftfartsselskab. Sædekilometer beregnes ved at gange antallet af kilometer, som et givet fly vil flyve på en rute, med det antal sæder, der er til rådighed på det pågældende fly. ASK kan bruges til at vurdere, hvor effektivt et luftfartsselskab er med hensyn til at generere indtægter fra de sæder, der udbydes til kunderne. Luftfartsselskabet opererer således under kapaciteten, hvis alle sæder på et fly ikke sælges.

([26]) Passagerkilometerindtægt (RPK) beregnes ved at gange antallet af betalende passagerer med den tilbagelagte distance. Et fly med 100 passagerer, der flyver 250 km, genererer f.eks. 25 000 RPK.

([27]) Covid-19 begyndte at sprede sig betydeligt på verdensplan i februar 2020. Allerede i denne måned noterede SAS sig en vis nedgang i efterspørgslen på nogle af de ruter, som selskabet drev, navnlig på de interkontinentale ruter (uden for Unionen) og på ruterne til og fra Italien. På trods af disse første klare tegn på pandemien registrerede SAS et højere antal transporterede passagerer i februar 2020 sammenlignet med samme måned i 2019.

([28]) SAS registrerede nærmere bestemt en samlet stigning på 2,1 % af de transporterede passagerer i december 2019 i forhold til samme måned i 2018 (se https://www.sasgroup.net/newsroom/press-releases/2020/nearly-2-million-passengers-traveled-with-sas-in-december/), på 3,2 % i januar 2020 sammenlignet med samme måned i 2019 (se https://www.sasgroup.net/newsroom/press-releases/2020/1-9-million-passengers-traveled-with-sas-in-january/) og på næsten 4 % i februar 2020 sammenlignet med samme måned i 2019 (https://www.sasgroup.net/newsroom/press-releases/2020/sas-traffic-figures---february-2020/) (alle tilgået den 28.11.2023).

([29]) SAS øgede sit tilbud med hensyn til ASK med 0,9 % i december 2019, med 1,9 % i januar 2020 og med 1,5 % i februar 2020 i forhold til henholdsvis december 2018, januar 2019 og februar 2019.

([30]) SAS øgede sin RPK med 2,6 % i december 2019, med 2,8 % i januar 2020 og med 0,5 % i februar 2020 sammenlignet med samme periode året før.

([31]) https://www.sasgroup.net/newsroom/press-releases/2020/sas-traffic-figures---march-2020/ (tilgået den 28.11.2023).

([32]) https://www.sasgroup.net/newsroom/press-releases/2020/sas-traffic-figures---may-2020/ (tilgået den 28.11.2023).

(30) På trods af den relative og gradvise ophævelse af rejserestriktionerne i Unionen i løbet af sommeren 2020 skete der næsten ingen forbedring i SAS' trafiktal mellem juni og september 2020. Sammenlignet med det foregående år faldt SAS' kapacitet med mellem 73 % (september 2020) og 91 % (juni 2020), og det samlede antal transporterede passagerer faldt mellem 74 % (august 2020) og 86 % (juni 2020) ([33]). I oktober 2020 fortsatte SAS — efter at den anden bølge af covid-19-pandemien blussede op — med at operere i et miljø med alvorligt begrænset efterspørgsel, idet passagertallet kun udgjorde ca. 20 % i forhold til oktober 2019 ([34]).

(31) På det tidspunkt, hvor foranstaltningen blev tildelt, anslog Eurocontrol i sit best case-scenarie, at luftfartssektoren på grundlag af de data, der blev indsamlet mellem januar og oktober 2020, ikke ville nå sit 2019-niveau før 2024 ([35]). Airports Council International Europe fremlagde en lignende prognose den 6. oktober 2020, hvorefter den europæiske lufttrafik næppe ville opnå sit 2019-niveau inden 2024 eller 2025, idet der var ekstrem usikkerhed med hensyn til udviklingen i denne trafik i 2021 ([36]).

(32) SAS' betydelige tab af efterspørgsel som følge af konsekvenserne af covid-19-pandemien, inddæmningsforanstaltningerne og den betydelige usikkerhed med hensyn til udsigterne for luftfartssektoren på kort og mellemlang sigt påvirkede selskabets finansielle stilling i alvorlig grad.

2.1.3. *SAS' egenkapital- og likviditetsbehov i forbindelse med covid-19-pandemien*

(33) Ifølge Danmark og Sverige pådrog SAS sig betydelige tab efter udbruddet af covid-19-pandemien og indførelsen af de inddæmningsforanstaltninger, der er beskrevet i afsnit 2.1.1. SAS forventede at lide yderligere tab på det tidspunkt, hvor foranstaltningen blev tildelt. Som følge heraf havde selskabet brug for egenkapital- og likviditetsstøtte i form af en rekapitalisering for at afhjælpe dets finansielle vanskeligheder.

(34) Ifølge Danmark og Sverige havde SAS brug for denne støtte på trods af flere omkostningsbesparende initiativer, som det iværksatte for at afbøde tabene, og den statsstøtte, som SAS tidligere havde modtaget i forbindelse med covid-19-pandemien.

2.1.3.1. Omkostningsbesparende initiativer, som SAS iværksatte for at afbøde virkningerne af covid-19-pandemien

(35) Fra den 3. marts 2020, kort efter covid-19-pandemiens udbrud i Europa, meddelte SAS, at det straks ville iværksætte flere omkostningsbesparende initiativer for at imødegå konsekvenserne af pandemien og den reducerede efterspørgsel efter flyrejser ([37]). SAS suspenderede flyvninger til Hongkong fra den 5. marts 2020 og bebudede endvidere en reduktion af sine kortdistanceflyvninger i de efterfølgende måneder for så vidt muligt at kompensere for indtægtstabet gennem en reduktion af flyrelaterede omkostninger (brændstof, personale, flyafgifter og gebyrer osv.).

(36) På mødet i SAS' bestyrelse den 12. marts 2020 meddelte bestyrelsesmedlemmerne, at der skulle arbejdes målrettet med to områder for at imødegå konsekvenserne af covid-19-pandemien og forværringen af SAS' finansielle stilling.

(37) SAS oplyste, at selskabet *for det første* ville sikre likviditet ved hurtigt at skære ned på omkostningerne. Med henblik herpå accepterede SAS' ledelse en frivillig lønnedsættelse på 20 % med øjeblikkelig virkning i en periode på tre måneder. Samtidig meddelte SAS bestyrelsen, at selskabet havde indledt en dialog med fagforeningerne for at nå til enighed om en midlertidig nedsættelse af arbejdstiden på op til 20 % (og en tilsvarende lønnedsættelse) for en periode på tre måneder for alle SAS-ansatte. Ifølge referatet af bestyrelsesmødet den 12. marts 2020 havde SAS desuden allerede indledt drøftelser med leasingselskaber om midlertidigt at give afkald på eller udsætte leasing af fly og andre aktiver. I medfør af det lave reservationsniveau ville SAS også reducere sine luftfartstjenester med 15-20 % i

([33]) https://www.sasgroup.net/newsroom/press-releases/2020/sas-traffic-figures---june-2020/ (tilgået den 28.11.2023).
([34]) https://www.sasgroup.net/newsroom/press-releases/2020/sas-traffic-figures---october-2020/ (tilgået den 28.11.2023).
([35]) https://www.eurocontrol.int/sites/default/files/2020-11/eurocontrol-five-year-forecast-europe-2020-2024.pdf (tilgået den 28.11.2023).
([36]) www.aci-europe.org/downloads/resources/ACI%20EUROPE_updated%20estimates%20of%20COVID19%20traffic%20revenue%20impacts_06.10.2020.pdf (tilgået den 28.11.2023).
([37]) https://www.sasgroup.net/newsroom/press-releases/2020/update-on-covid-19/ (tilgået den 28.11.2023).

marts og april 2020 ved at indstille selskabets flyvninger til Kina og Italien indtil den 3. april 2020 og reducere antallet af flyvninger på de fleste af SAS' destinationer. SAS meddelte *for det andet* bestyrelsen, at selskabet arbejdede på en ny forretningsplan for at tage højde for virkningerne af covid-19-pandemien og dens konsekvenser for selskabets forretningsstrategi på kort og lang sigt.

(38) Den 15. marts 2020 meddelte SAS, at selskabet midlertidigt standsede størstedelen af sin trafik fra den 16. marts 2020 på grund af udviklingen i covid-19-pandemien og de inddæmningsforanstaltninger, som Danmark og Sverige havde truffet (se betragtning 21 og 23). SAS meddelte endvidere, at det ville indføre midlertidige nedskæringer for op til 10 000 ansatte svarende til 90 % af dets samlede arbejdsstyrke umiddelbart efter vedtagelsen af lovgivning, der tillader midlertidige afskedigelser i Danmark (15. marts 2020) og Sverige (16. marts 2020) ([38]).

(39) På bestyrelsesmødet den 1. april 2020 oplyste SAS, at selskabet kun drev 10 % af sine luftfartstjenester i forhold til samme periode året før. SAS anførte også, at det for resten af 2020 havde udpeget flere omkostningsbesparende initiativer, som potentielt kunne sikre besparelser på 4,1 mia. SEK. Bestyrelsen godkendte endvidere indgåelsen af en salgs- og tilbageleasingaftale vedrørende fem reserveflymotorer, som bevirkede, at SAS fik tilført likviditet på 45 mio. USD.

(40) På bestyrelsesmødet den 15. april 2020 fremlagde SAS sin forretningsplan med en ny forretningsstrategi til håndtering af covid-19-pandemien og dens konsekvenser på kort og lang sigt.

(41) I SAS' forretningsplan blev det således antaget, at der næsten ikke ville være nogen efterspørgsel efter lufttransport mellem april og juni 2020 på grund af rejserestriktioner ([39]). Passagererne ville først begynde at rejse igen mellem juli og oktober 2020 og i begrænset omfang ([40]). Passagertrafikken vil derefter stige støt fra november 2020 og nå op på 85 % af 2019-passagertrafikken i februar 2022. Derefter vil væksten i passagertrafikken aftage på grund af de langsigtede ændringer i rejseadfærden som følge af covid-19-pandemien (hjemmearbejde, færre virksomhedskonferencer, nye fritidsmønstre osv.). Som følge heraf forventede SAS ikke at vende tilbage til niveauet før covid-19 før midten af 2023. Denne prognose for efterspørgslen var baseret på den forudsætning, at der ikke ville være yderligere bølger af pandemien og ingen rejserestriktioner efter oktober 2020.

(42) I dette scenarie forventede SAS et tab på 22 mia. SEK for regnskabsårene 2020 og 2021 ([41]). For at afbøde dette tab ville selskabet ifølge forretningsplanen fokusere på tre indsatsområder: tilpasning af udbuddet til efterspørgslen, iværksættelse af aggressiv omkostningsreduktion og håndtering af afskedigelser.

(43) Med hensyn til det første indsatsområde (tilpasning af udbuddet til efterspørgslen) planlagde SAS nøje at overvåge udviklingen i efterspørgslen efter lufttransport på ugebasis i forbindelse med covid-19-pandemien. SAS ville holde det meste af sin flåde på jorden indtil juni 2020 og gradvist øge antallet af fly i drift fra juli 2020 afhængigt af resultaterne af tre hovedindikatorer. Disse indikatorer målte henholdsvis »muligheder for at rejse« (gennem en analyse af de statslige rejserestriktioner og virksomhedsforbud, der var indført rundt om i verden), »ønske om at rejse« (f.eks. gennem en måling af søgedata eller bookingniveauer på SAS' websteder) og »faktiske rejser« (f.eks. gennem antallet af visninger, befordrede passagerer og reservationsklasser registreret af SAS). På længere sigt (dvs. efter oktober 2020), hvor efterspørgslen forventedes at stige støt, ville SAS koncentrere sine tjenester på de mest rentable ruter (navnlig kortdistanceflyvninger i Skandinavien og Europa) og til de mest rentable kunder (forretningsrejsende), samtidig med at kapaciteten og hyppigheden ville blive reduceret for at maksimere udnyttelsen af fly. Selskabet planlagde også at erstatte de fleste af dets nuværende analyser, systemer og værktøjer med mere avancerede produkter for at forbedre nøjagtigheden af trafik- og reservationsindikatorerne og revidere dets tjenester om bord for at fjerne unødige omkostninger (reduktion af dobbeltservice om bord osv.).

([38]) https://www.sasgroup.net/newsroom/press-releases/2020/sas-temporarily-halt-most-of-the-traffic/ (tilgået den 28.11.2023). Se også referatet af SAS' bestyrelsesmøde den 16.3.2020 (bilag 40.1 til anmeldelsen).

([39]) Under 8 % af de passagerer, som SAS befordrer i 2019.

([40]) SAS forventede kun at nå op på 30 % af de passagerer, som SAS befordrede i 2019, i oktober 2020.

([41]) Jf. fodnote 23. SAS' regnskabsår løber fra den 1.11-31.10.

(44) Med hensyn til det andet indsatsområde (iværksættelse af aggressiv omkostningsreduktion) ønskede SAS at gennemføre sin aggressive omkostningsreduktion ved at målrette indsatsen mod faste omkostninger med det formål at opnå besparelser på 2,4 mia. SEK inden udgangen af oktober 2020 og en yderligere besparelse på 1 mia. SEK inden udgangen af marts 2021 ([42]). SAS forventede også at reducere omkostningerne efter oktober 2020 ved at reducere sin flåde, ved gradvist at skifte til en enkelt flytype for at øge effektiviteten i vedligeholdelsesomkostningerne og ved at udskyde leverancerne af fly af hensyn til selskabets likviditet, hvorved det ville sikre yderligere besparelser på 1,1 mia. SEK frem til 2024.

(45) Med hensyn til det tredje indsatsområde (håndtering af afskedigelser) påtænkte SAS fortsat at gennemføre store midlertidige afskedigelser i Sverige, Norge og Danmark med en samlet besparelse på 2 mia. SEK ved udgangen af oktober 2020 efterfulgt af yderligere foranstaltninger til at øge produktiviteten i perioden med genopretning (dvs. en produktivitetsforbedring på 25 % på jorden og på 17 % for kabinepersonalet) for at sikre yderligere besparelser på 2 mia. SEK. Parallelt hermed ville SAS iværksætte et afskedigelsesprogram med henblik på permanent at reducere sit samlede personale med 30 % inden udgangen af oktober 2020 og yderligere sænke generalomkostningerne med 1,6 mia. SEK inden marts 2021 (med en reduktion på en tredjedel af personalet i generalomkostninger og på 50 % af fragtpersonalet, en reduktion af de faste IT-omkostninger på 20 %, øget outsourcing af fragt- og groundhandling-aktiviteter og reduktion af markedsførings-, IT- og produktinvesteringer til, hvad der er strengt nødvendigt for SAS).

(46) Med dette omkostningsbesparelsesprogram sigtede SAS mod at opnå en samlet reduktion på 5,4 mia. SEK i regnskabsårene 2020 og 2021 (og en yderligere omkostningsreduktion på 4,5 mia. SEK efter 2021).

(47) På bestyrelsesmødet den 15. april 2020 anmodede bestyrelsen imidlertid SAS' ledelse om at identificere flere kilder til omkostningsreduktioner i forretningsplanen.

(48) På bestyrelsesmødet den 22. april 2020 fremlagde SAS derfor et mere ambitiøst omkostningsbesparelsesprogram. SAS foreslog i det væsentlige, at de eksterne udgifter blev sænket yderligere, at antallet af afskedigelser blev øget (fra 30 % til 40 % af SAS' samlede personale), og at flere flyleverancer blev udskudt. Det fremgår ligeledes af referatet af dette møde, at SAS undersøgte muligheden for at afhænde visse nøgleaktiver, navnlig selskabets kundeloyalitetsprogram, Eurobonus, samt fragt- og groundhandling-aktiviteter. Med hensyn til Eurobonus-programmet vægtede SAS fordelene og ulemperne ved en sådan afhændelse og konkluderede, at andre muligheder var mere egnede end en afhændelse ([43]). Med hensyn til afhændelsen af fragtenheden oplyste SAS, at der ikke var nogen køber, som havde udvist interesse for at købe en del af eller hele fragtenheden ([44]), mens det for groundhandling-aktiviteter […] (*).

(49) Med denne reviderede forretningsplan sigtede SAS mod at opnå en omkostningsreduktion på op til 7,3 mia. SEK i 2020 og 2021, hvilket ville reducere de forventede akkumulerede tab fra 22 mia. SEK til 15 mia. SEK ved udgangen af 2021.

(50) SAS vedtog forretningsplanen den 24. april 2020 efter bestyrelsens godkendelse og iværksatte sine omkostningsbesparelsesinitiativer i overensstemmelse med de tre vigtigste indsatsområder.

([42]) Disse omkostningsreduktioner var rettet mod personaleomkostninger (gennem ansættelsesstop og reduceret uddannelse) på i alt mere end 800 mio. SEK, vedligeholdelse af fly (gennem genforhandling af wet lease-aftaler, udskudte flyleverancer, reduceret vedligeholdelse osv.) for i alt 1,3 mia. SEK og andre omkostninger (standsede projekter, reducerede udgifter til ikkevæsentlige aktiviteter som f.eks. markedsføring, konsulenter, reducerede udgifter til IT og lokaler) på i alt 1,3 mia. SEK.

([43]) SAS' Eurobonusprogram var bl.a. en vigtig indtægtskilde for selskabet og et strategisk aktiv for dets forretningsstrategi rettet mod specifikke og regelmæssige kunder. SAS mente, at det kunne generere likviditet fra dette program på andre måder end ved at afhænde det, f.eks. ved at overføre programmet til en særskilt juridisk enhed, så SAS i nær fremtid kunne stille det som sikkerhed i forbindelse med gældsfinansiering, eller ved at sælge point med rabat til loyale kunder for at generere likviditet. Det ville imidlertid tage flere måneder at gennemføre en sådan overførsel, og SAS mente derfor, at en sådan overførsel ikke kunne udgøre en kortsigtet løsning på selskabets finansielle vanskeligheder, men kun var noget, der kunne undersøges på mellemlang sigt.

([44]) SAS ejer ikke fragtfly, men bruger sine passagerfly til godstransport. Potentielle speditørvirksomheder ville derfor have vanskeligt ved at optimere fragtstrømmene, da de ville være afhængige af SAS' passagerflyvningsprogram, da flyvningerne udføres af SAS. Købernes interesse vedrørte derfor kun overtagelsen af markedsføring og salg af SAS' »belly capacity«, men kun med en betydelig provision. SAS' tidligere forsøg på at sælge denne enhed havde desuden været forgæves. SAS mente derfor, at det var bedre at beholde enheden i koncernen, men med en betydelig personalenedskæring (–50 %).

(*) Fortrolige oplysninger.

(51) Med hensyn til driften (betragtning 43) drev SAS kun enkelte indenrigsruter i Sverige samt mellem Norge, Danmark og Sverige og gennemførte et antal hjemtransportflyvninger ([45]) og fragtflyvninger ([46]) mellem april og juni 2020. Dvs. at selskabet opererede med mindre end 10 % af sin kapacitet i april og maj sammenlignet med samme periode i 2019 (betragtning 29) ([47]). På grundlag af de opmuntrende resultater af de seneste efterspørgselsforanstaltninger (betragtning 43) ([48]) besluttede SAS den 8. juni 2020 gradvist at øge antallet af fly i drift fra 16 den 2. juni 2020 til 45 i midten af juli 2020 for at følge den stigning i trafikken, som SAS konstaterede ([49]). Flyvningsprogrammet ville navnlig være fokuseret på indenlandsk trafik i Danmark, Norge og Sverige, på visse forbindelser til vigtige europæiske forretningsdestinationer (Belgien, Tyskland og Nederlandene) og på en styrkelse af forbindelserne inden for Skandinavien. SAS forventede f.eks., at selskabet i den første uge af juli 2020 ville tilbyde 34 % af sit tilbud (i sædekapacitet) på markedet til, fra og inden for Skandinavien sammenlignet med samme uge i 2019, hvilket efter SAS' opfattelse var i overensstemmelse med den gennemsnitlige kapacitet, som konkurrenterne tilbød (28 %) ([50]). Stigningen i antallet af flyvninger i juni og juli 2020 sikrede SAS yderligere indtægter, som reducerede selskabets tab og gjorde det muligt for SAS at forudse endnu en stigning i antallet af fly, der blev sat i drift i august 2020 til feriedestinationer i Europa, også i betragtning af de gode resultater af de seneste målinger af udviklingen i efterspørgslen. SAS vurderede i denne forbindelse, at en sådan stigning (som ville nå op på 45 % af selskabets tilbud på markedet i samme periode i 2019) var i overensstemmelse med konkurrenternes tilbud i august 2020 ([51]). Med stigningen i antallet af covid-19-tilfælde i Europa i september og oktober 2020 reducerede SAS imidlertid sin kapacitet til et godt stykke under 40 % ved udgangen af oktober 2020.

(52) For det andet reducerede SAS — med hensyn til nedbringelsen af de faste omkostninger (betragtning 44) — sine planlagte investeringer ved at udskyde leverancer af fly. SAS indledte hurtigt en dialog med sin flyleverandør, Airbus, om muligheden for at udskyde forudbetaling og flyleverancer. Herved lykkedes det SAS at opnå en udsættelse af betalingerne forud for levering på [0-300] mio. USD ([200-500] mio. SEK) i perioden […] og at omlægge leveringen af fire […] fra […] til […], fire […] fra […] til […] og to […] fra […] til […]. Sverige og Danmark forklarede imidlertid, at SAS ikke kunne opnå ordreannulleringer fra […] uden risiko for […]. Desuden udsatte SAS alle […] leverancer af leasede fly med […] måneder og fremskyndede processen med at sælge eller opsige leasingkontrakterne for […] på et tidligere tidspunkt ([52]) for at generere likviditet. SAS genforhandlede endvidere kontrakter med mere end 200 leverandører i alle dele af selskabets aktiviteter med henblik på at eliminere eventuelle variable omkostninger på kort sigt, genforhandle faste omkostninger på kort og lang sigt og forbedre betalingsbetingelserne. Med disse genforhandlinger opnåede SAS mere end 1,5 mia. SEK i omkostningsbesparelser for den resterende del af 2020.

(53) For det tredje meddelte SAS — med hensyn til afskedigelserne (betragtning 45) — den 28. april 2020, at selskabet ville indlede processen med permanent at reducere sin fremtidige arbejdsstyrke med op til 5 000 fuldtidsstillinger, hvoraf de fleste havde en opsigelsesfrist på seks måneder ([53]). Andre arbejdsmarkedsrelaterede foranstaltninger omfattede en reduktion af optjent overarbejde og tildeling af orlov uden løn til visse ansatte.

([45]) SAS gennemførte hjemtransportflyvninger fra Brasilien, Pakistan, Colombia, Guinea, Peru og Tyrkiet.

([46]) Navnlig flere flyvninger mellem Stockholm og Hongkong med tomme passagerfly for at transportere medicinsk udstyr og farmaceutiske produkter fra Asien til Europa.

([47]) Den 15.4.2020 drev SAS 7,4 % af sine luftfartstjenester sammenlignet med 2019. På grundlag af data fra Eurocontrol anslog SAS, at dette var i overensstemmelse med det gennemsnitlige tilbud fra tilsvarende selskaber (5,7 %), som omfattede en stikprøve på 25 luftfartsselskaber (Wideroe, Alitalia, Aer Lingus, KLM, Turkish Airlines, Iberia, Wizz Air, Lufthansa, Air France, LOT, Ryanair, Austrian Airlines, EasyJet osv.) (kilde: bestyrelsesmøde i SAS AB, 15.4, bilag 40.1 til anmeldelsen).

([48]) Indikatorerne afslørede en delvis og kommende ophævelse af rejserestriktionerne i Europa og inden for Skandinavien i begyndelsen af sommeren 2020, en stigning i salget på op til 29 % i forhold til den foregående uge og en stigning i rentabiliteten/belægningsfaktoren siden begyndelsen af juni.

([49]) SAS registrerede en faktisk trafik i juli 2020, som var højere end forventet i den forretningsplan, der blev vedtaget den 24.4.2024.

([50]) SAS analyserede den offentliggjorte ugentlige kapacitet hos bl.a. Norwegian, Lufthansa, Ryanair, Air France/KLM, Wizz Air, Wideroe, IAG Group, Finnair, EasyJet, Braathens Regional og Turkish Airlines.

([51]) SAS anslog, at Wizz Air vendte tilbage til sit fulde tilbud i august 2020 sammenlignet med august 2019, Ryanair og Air France/KLM til ca. 65 %, Lufthansa til under 40 % og Finnair til under 30 %.

([52]) 15 […], fem […] og et […].

([53]) https://www.sasgroup.net/newsroom/press-releases/2020/sas-initiates-processes-to-reduce-the-size-of-its-future-workforce-due-to-lower-expected-demand-for-air-travel/ (tilgået den 28.11.2023).

(54) Samlet set lykkedes det SAS at reducere de variable omkostninger med næsten 40 % i forhold til det foregående år, udsætte ti flyleverancer og fremskynde udfasningen af 21 fly, genforhandle mere end 200 kontrakter med leverandører for at forbedre betalingsbetingelserne og reducere de variable omkostninger og gennemføre 5 000 afskedigelser inden den 26. oktober 2020.

(55) Ud over disse omkostningsbesparende foranstaltninger oplyste Danmark og Sverige, at SAS ansøgte om og modtog statsstøtte i forbindelse med covid-19-pandemien for at afbøde selskabets tab.

2.1.3.2. Statsstøtte til SAS i forbindelse med covid-19-pandemien

(56) På det tidspunkt, hvor foranstaltningen blev tildelt, havde SAS nydt godt af flere statsstøtteforanstaltninger, og der var planlagt andre statsstøtteforanstaltninger.

(57) For det første godkendte Kommissionen den 15. april 2020 ([54]) og den 24. april 2020 ([55]) statsstøtte til SAS fra Danmark og Sverige i form af statsgarantier på op til 90 % af en revolverende kreditfacilitet på 3,3 mia. SEK (324 mio. EUR). Disse foranstaltninger havde til formål delvist at kompensere luftfartsselskabet for den direkte skade, som det havde lidt som følge af covid-19-pandemien, og blev anmeldt af Danmark og Sverige i henhold til artikel 107, stk. 2, litra b), TEUF.

(58) For det andet modtog SAS også kompensation fra Danmark for sine faste omkostninger i henhold til den ordning, som Kommissionen godkendte den 8. april 2020 ([56]). SAS modtog i denne forbindelse 59 375 580 SEK vedrørende sit datterselskab Scandinavian Airlines System Denmark-Norway-Sweden ([57]), 21 126 457 SEK vedrørende groundhandling-aktiviteter og 11 135 382 SEK vedrørende fragtaktiviteter (dvs. i alt 91 637 419 SEK eller 8,9 mio. EUR).

(59) For det tredje fremsendte de danske myndigheder i august 2020 et foreløbigt skøn over den potentielle støtte, som SAS kunne modtage under to ordninger til støtte for luftfartsselskaber, som Danmark på forhånd havde anmeldt til Kommissionen på daværende tidspunkt ([58]). Ifølge dette skøn ville SAS modtage et maksimumsbeløb på 800 000 EUR (ca. 6 mio. DKK) under den første ordning og ca. 4,7 mio. EUR (35 mio. DKK) under den anden ordning ([59]).

(60) Endelig modtog SAS kompensation for skader forårsaget af covid-19-pandemien fra Norge under den ordning, som EFTA-Tilsynsmyndigheden godkendte den 17.4.2020 i sag 85047 ([60]). Denne kompensation beløb sig til ca. 10 mio. NOK (932 723 EUR) ([61]). Som anført af Danmark og Sverige indgik SAS også en kontrakt om offentlig tjeneste med den norske stat. SAS havde anslået betalingerne i henhold til denne kontrakt til ca. 500 mio. SEK (49 mio. EUR).

([54]) Kommissionens afgørelse C(2020) 2416 final af 15.4.2020 om statsstøtte SA.56795 (2020/N) — Danmark — Kompensation for den skade, som SAS har lidt som følge af COVID-19-pandemien (EUT C 220 af 3.7.2020, s. 1).

([55]) Kommissionens afgørelse C(2020) 2784 final af 24.4.2020 om statsstøtte SA.57061 (2020/N) — Sverige — Kompensation for den skade, som SAS har lidt som følge af COVID-19-pandemien (EUT C 220 af 3.7.2020, s. 1).

([56]) Kommissionens afgørelse C(2020) 2294 final af 8.4.2020 om statsstøtte SA.56774 (2020/N) — Danmark — Compensation scheme to companies exposed to large turnover decline related to COVID-19, EUT C 144 af 30.4.2020, s. 1. Ordningen blev godkendt i henhold til artikel 107, stk. 2, litra b), TEUF.

([57]) Scandinavian Airlines System Denmark-Norway-Sweden er et konsortium, der ejes af tre af SAS' datterselskaber (se også afsnit 2.7).

([58]) Sag SA.58157 — COVID-19: aid to Danish airports and to airlines that land in and depart from Denmark og sag SA.58088 — COVID-19: compensation to airlines on Danish domestic routes for COVID-19 damage (baseret på henholdsvis artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF som fortolket i afsnit 3.1 i de midlertidige rammebestemmelser og artikel 107, stk. 2, litra b), TEUF). Kommissionen godkendte den første foranstaltning i sin afgørelse af 3.9.2020 i sag SA.58157 (EUT C 7 af 7.1.2021, s. 4). Med hensyn til den anden foranstaltning opgav Danmark i sidste ende sit projekt om at yde støtte under ordningen i sag SA.58088 og trak sin anmeldelse tilbage den 14.10.2020.

([59]) SAS modtog i sidste ende kun støtte under ordningen i sag SA.58157 til et beløb på 800 000 EUR. Efter at Danmark havde opgivet sit projekt om at yde støtte i sag SA.58088, modtog SAS ikke de anslåede 4,7 mio. EUR. Der tages imidlertid hensyn til både den støtte, der er modtaget under ordningen i sag SA.58157, og den støtte, der er anslået i sag SA.58088, i proportionalitetsvurderingen (afsnit 6.3.3).

([60]) https://www.eftasurv.int/state-aid/state-aid-register/covid-19-grant-scheme-undertakings-suffering-substantial-loss-turnover (tilgået den 28.11.2023).

([61]) Med anvendelse af InforEuro-valutakursen august 2020.

2.1.3.3. SAS' finansielle behov for egenkapital og likviditet

(61) I deres anmeldelse af 11. august 2020 forklarede de danske og svenske myndigheder, at de afbødende foranstaltninger, der var truffet, og den statsstøtte, som SAS havde modtaget, ikke var tilstrækkelige til at rette op på SAS' alvorlige finansielle stilling som følge af covid-19-pandemien og de dermed forbundne inddæmningsforanstaltninger.

(62) SAS' forretningsplan viste, at SAS på trods af de iværksatte afbødende foranstaltninger og den modtagne statsstøtte forventede et tab på ca. 15 mia. SEK i 2020 og 2021. SAS forventede, at det ville løbe tør for likviditet ved udgangen af oktober 2020, og at det ville afslutte sit regnskabsår 2020 med en negativ egenkapital på næsten 11 mia. SEK.

(63) Danmark og Sverige forklarede også, at SAS' gæld-egenkapital-forhold ([62]) ifølge SAS' regnskab for andet kvartal 2020 var negativt ultimo april 2020 (– 459,4). Desuden faldt SAS' finansielle beredskab fra 32 % til 26 % og nåede dermed næsten den minimumstærskel på 25 %, der kræves i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1008/2008 ([63]). Aktionærernes egenkapital var blevet negativ fra 5,4 mia. SEK i april 2019 til –65 mio. SEK i april 2020. Mellem maj og juli 2020 fortsatte SAS' indtægter med at falde med mere end 80 % i forhold til samme periode i 2019. Faldet i driftsomkostningerne (–67 % i forhold til samme periode i 2019) som følge af den lavere efterspørgsel og de afbødende foranstaltninger, som SAS havde truffet, opvejede ikke dette fald i indtægterne ([64]).

(64) Samlet set fortsatte SAS med at lide tab i juli 2020, som nåede op på næsten 6 mia. SEK fra covid-19-pandemiens udbrud. SAS' egenkapital fortsatte også med at falde med en bogført negativ egenkapital på over 1 mia. SEK den 31. juli 2020 ([65]). SAS' finansielle situation fortsatte med at blive forværret mellem august og oktober 2020 med et fald i indtægterne på 77 % i forhold til året før ([66]).

(65) Danmark og Sverige bekræftede i deres meddelelse af 11. august 2020 med ajourførte data (juli 2020), at SAS i december 2020 forventede at nå en negativ egenkapital på 9,4 mia. SEK og at have opbrugt sin disponible likviditet (som pr. 31. januar 2020 var på 6,598 mia. SEK) i december 2020, hvis ikke tidligere ([67]). Denne konstatering underbygges af en analyse af SAS' finansielle stilling fra kreditvurderingsbureauet Moody's dateret den 10. juni 2020, hvori Moody's anslog, at SAS kun havde likviditet til at operere indtil årets udgang ([68]).

(66) Ifølge Danmark og Sverige ville en betydelig forstyrrelse af lufttransporten som f.eks. en sådan forstyrrelse, som SAS' potentielle konkurs eller betalingsstandsning ville have forårsaget, have forværret situationen for den svenske og danske økonomi betydeligt, navnlig på grund af SAS' betydning for disse medlemsstaters økonomi.

([62]) Gæld-egenkapital-forholdet er en finansiel indikator, der viser, hvor stor en del af et selskab kreditorerne ejer, i forhold til, hvor stor en del af egenkapitalen selskabet ejer. Indikatoren beregner vægten af den samlede gæld og de finansielle forpligtelser i forhold til den samlede egenkapital. Jo højere forholdet er, jo højere er selskabets gearing. Stærkt gearede selskaber har større risiko for ikke at kunne betale deres gæld, når indtægterne falder. De har også færre muligheder for at optage nye lån. Et negativt forhold viser, at selskabets passiver overstiger dets aktiver. I de fleste tilfælde betragtes dette som et tegn på høj risiko og et incitament til at søge konkursbeskyttelse.

([63]) Kravet om finansielt beredskab for SAS er, at det til enhver tid skal have en likviditet, der mindst svarer til 25 % af de årlige faste omkostninger. Danmark og Sverige bemærker, at dette likviditetskrav følger af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1008/2008 af 24. september 2008 om fælles regler for driften af lufttrafiktjenester i Fællesskabet (EUT L 293 af 31.10.2008, s. 3, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2008/1008/oj), som fastsætter, at et luftfartsselskab skal opretholde et finansielt beredskab for at bevare sin licens.

([64]) https://www.sasgroup.net/investor-relations/financial-reports/interim-reports/continued-negative-impact-of-covid-19/ (tilgået den 28.11.2023).

([65]) Se SAS' regnskab for tredje kvartal 2020, som findes på: https://www.sasgroup.net/files/documents/financial-reports/Q3-2020/Q320-Presentation-2020-08-25.pdf (tilgået den 28.11.2023).

([66]) https://www.sasgroup.net/investor-relations/financial-reports/interim-reports/full-year-financials-significantly-impacted-by-the-ongoing-pandemic/ (tilgået den 28.11.2023).

([67]) Bilag 33 til anmeldelsen fra de danske og svenske myndigheder.

([68]) Bilag 34.1 til anmeldelsen fra de danske og svenske myndigheder.

2.1.4. *SAS' rolle i den danske og svenske økonomi*

(67) Danmark og Sverige henviste først til de væsentlige passagertransporttjenester, som SAS udførte til, fra og inden for disse to medlemsstater.

(68) Med hensyn til Danmark forklarede de danske myndigheder, at SAS tegnede sig for 32 % af Danmarks samlede indenlandske og internationale passagerlufttrafik i 2019 og tilbyder mere end 100 ruter fra, til og inden for Danmark ([69]). Alene i 2019 åbnede SAS 12 nye ruter fra danske lufthavne ([70]).

(69) På nationalt plan bidrog SAS ifølge de danske myndigheder til 41 % af Danmarks indenlandske forbindelser i 2019 ([71]) fra Aalborg, Aarhus, Billund, Bornholm og Færøerne. I 2019 gennemførte SAS i gennemsnit 250 indenrigsflyvninger mellem København og Billund, Aarhus og Aalborg om måneden og til en vis grad Færøerne (med mere end 500 flyvninger om året), hele året og med regelmæssige afgange. SAS opretholdt indenlandske forbindelser under covid-19-pandemien mellem København og Aalborg, Aarhus og Færøerne, hvilket gjorde det muligt at foretage vigtige rejser i Danmark mellem april og juni 2020. Efter juni 2020 gennemførte SAS mellem 100 og 200 månedlige flyvninger mellem disse destinationer ([72]).

(70) Med hensyn til internationale destinationer tilbød SAS regelmæssige forbindelser til skandinaviske lande ([73]) og til Unionens ([74]) og internationale forretningscentre (New York, Chicago, Washington, Hongkong, London, Genève osv.) generelt hele året ([75]). SAS transporterede ca. 10 millioner passagerer til og fra Danmark i 2019, hvilket svarer til næsten 30 % af det samlede antal internationale passagerer til og fra Danmark ([76]). Mellem januar og september 2020 var SAS fortsat det største luftfartsselskab med hensyn til passagerantal, idet selskabet transporterede 30 % af det samlede antal internationale passagerer til og fra Danmark ([77]).

(71) For så vidt angår Sverige forklarede de svenske myndigheder, at luftfart er den mest almindelige transportform for international transport til og fra landet og tegner sig for ca. 70 % af al international transport, eftersom Sverige er beliggende på en stor og tyndt befolkede halvø, der geografisk er beliggende i Unionens periferi. Ifølge den svenske trafikstyrelse tegnede SAS sig for 49 % af den indenlandske lufttrafik i Sverige i 2019 med hensyn til transporterede passagerer og en fjerdedel af den internationale lufttrafik, idet SAS tilbyder mere end 150 ruter fra, til og inden for Sverige ([78]).

([69]) Ifølge data indsamlet af de danske myndigheder fra Trafikstyrelsen som svar på Kommissionens anmodning om oplysninger af 2.10.2023 var de tre største luftfartsselskaber, der opererede fra, til og inden for Danmark (ud over SAS) i 2019, Norwegian Air Shuttle (med 85 ruter), Ryanair (48 ruter) og EasyJet (16 ruter). Norwegian Air Shuttle drev en enkelt indenrigsrute, mens Ryanair og EasyJet ikke drev nogen.

([70]) Se SAS' Annual and Sustainability Report for regnskabsåret 2019, s. 8, som findes på: https://www.sasgroup.net/files/documents/Corporate_governace/annual-reports/sas-sas-annual-and-sustainability-report-fiscal-year-2019-200130.pdf (tilgået den 28.11.2023).

([71]) Ifølge data fra Trafikstyrelsen var SAS i 2019 det største luftfartsselskab på nationalt plan med 41 % af det samlede antal transporterede indenlandske passagerer, efterfulgt af Norwegian Air Shuttle (29 %), Danish Air Transport (22 %), Air Alsie (4,5 %) og Dancopter (0,8 %).

([72]) Ifølge Trafikstyrelsen var SAS det største luftfartsselskab på nationalt plan mellem januar og september 2020 med 39 % af det samlede antal transporterede indenlandske passagerer i Danmark efterfulgt af Danish Air Transport (28,5 %), Norwegian Air Shuttle (24 %) og Air Alsie (3,1 %).

([73]) I 2019 tilbød SAS f.eks. mellem 600 og 700 månedlige flyvninger til Oslo samt til Stockholm, mere end 300 månedlige flyvninger til Göteborg og Stavanger og flyvninger mellem Danmark og Helsingfors, Aalesund, Trondheim og Bergen.

([74]) I 2019 tilbød SAS f.eks. mere end 100 månedlige flyvninger til Bruxelles, Amsterdam, Paris, Gdansk, Hamburg, Frankfurt, Düsseldorf, München, Vilnius, Warszawa og Milano.

([75]) Ifølge oplysninger fra Trafikstyrelsen og SAS drev SAS ca. to tredjedele af selskabets ruter hele året (64 ruter ud af 102 ruter), herunder New York, Chicago, Washington, Hongkong, London og Genève, mens Norwegian Air Shuttle drev 29 ruter hele året (ud af 85 ruter), Ryanair 23 ruter (ud af 48 ruter) og EasyJet 11 ruter (ud af 16 ruter).

([76]) Ifølge data fra Trafikstyrelsen var SAS det største luftfartsselskab med hensyn til internationale passagerer, der blev transporteret til og fra Danmark i 2019, efterfulgt af Norwegian Air Shuttle (15 %), Ryanair (9 %), EasyJet (5 %) og KLM (4 %).

([77]) Ifølge Trafikstyrelsen transporterede SAS mere end 2 millioner passagerer mellem januar og september 2020, efterfulgt af Norwegian Air Shuttle (11 % af det samlede antal internationale passagerer), Ryanair (10 %), KLM (5 %) og EasyJet (4,5 %).

([78]) Ifølge data fra den svenske trafikstyrelse var SAS det største luftfartsselskab for indenlandsk lufttransport af passagerer med mere end 3 millioner passagerer efterfulgt af Braathens Regional (30 %), Norwegian Air Shuttle (18 %), LOT Polish Airlines (0,8 %) og Amapola Flyg (0,7 %).

(72) På nationalt plan opererede SAS fra lufthavnene i Stockholm og Göteborg mere end 150 månedlige afgange til Umeå, Luleå, Malmø, Visby, Östersund, Helsingborg, Skelleftea, Sundsvall, Kalmar, Örnsköldsvik, Ronneby og Kiruna (for hver destination) med regelmæssige afgange hele året. Under covid-19-pandemien mellem marts og juni 2020 opretholdt SAS de fleste af disse indenlandske forbindelser, hvilket gjorde det muligt at foretage vigtige rejser inden for Sverige. Efter juni 2020 genåbnede SAS alle sine indenrigsruter med gennemsnitligt 50 månedlige flyvninger pr. destination ([79]). Med hensyn til internationale destinationer ([80]) tilbød SAS regelmæssige forbindelser til skandinaviske lande ([81]) og til Unionens ([82]) og internationale forretningscentre (Los Angeles, Sankt Petersborg, London, Zürich osv.) hele året.

(73) Både Danmark og Sverige fremhævede også det specifikke bidrag, som SAS ydede under covid-19-pandemien med sine fragttjenester og særlige flyvninger. De fremhævede, at SAS udførte ca. 50 flyvninger med over 800 ton medicinske og farmaceutiske produkter fra Kina og leverede dem til Sverige og Danmark, herunder 600 ton personlige værnemidler og over 40 millioner beskyttelsesmasker til svensk og dansk sundhedspersonale. SAS har desuden etableret fragtchartre for vigtige svenske og danske industrivirksomheder, herunder komponenter til produktion og reservedele, for at muliggøre kontinuiteten i den produktionskæde, der blev afbrudt på grund af covid-19-pandemien. Som nævnt i betragtning 51 gennemførte SAS også flere hjemtransportflyvninger fra lande som Brasilien og Pakistan for strandede svenske og danske borgere i samarbejde med de svenske og danske myndigheder.

(74) Danmark og Sverige forklarede også, at SAS har været en vigtig arbejdsgiver for disse medlemsstater. De anførte, at SAS, selv om selskabet allerede havde foretaget ca. 5 000 afskedigelser for at afbøde sine tab, stadig beskæftigede omkring 6 000 personer på det tidspunkt, hvor foranstaltningen blev tildelt, og at afskedigelsen af disse personer ville have forværret den alvorlige forstyrrelse forårsaget af covid-19-pandemien yderligere og ville have forårsaget alvorlige sociale problemer for økonomien i disse medlemsstater.

(75) Endelig anførte Danmark og Sverige også, at SAS' potentielle konkurs eller betalingsstandsning ville have afsmittende virkninger på et stort antal leverandører (fly- og motorproducenter, lufthavns- og luftfartstjenesteudbydere, brændstofleverandører, cateringleverandører, IT-leverandører, leverandører af teknisk vedligeholdelse, regionale produktionspartnere og udbydere af finansielle tjenesteydelser), der havde SAS som en vigtig kunde. I den forbindelse anførte Danmark og Sverige, at SAS' indkøb hos leverandører i Sverige og Danmark i 2019 beløb sig til henholdsvis 4,2 mia. SEK og 3,9 mia. SEK. Mere generelt bidrog SAS i 2019 direkte med 5,9 mia. SEK til det svenske bruttonationalprodukt (»BNP«), mens dets indirekte bidrag beløb sig til 4,7 mia. SEK plus 6 mia. SEK i inducerede virkninger. Dette udgjorde 30 % af luftfartssektorens samlede bidrag til den svenske økonomi ([83]). SAS bidrog også med 3 mia. DKK årligt til det danske BNP i 2019 ([84]). De danske myndigheder påpegede i den forbindelse, at 58 % af de passagerer, som SAS transporterede fra og til Danmark, i 2020 var forretningsrejsende.

([79]) Ifølge data fra den svenske trafikstyrelse var SAS mellem januar og september 2020 fortsat det største luftfartsselskab for indenlandsk trafik med hensyn til passagerantal, idet selskabet tegnede sig for 60 % af den samlede trafik, Braathens Regional for 20 %, Norwegian Air Shuttle for 14 %, Air Leap for 1,8 % og Amapola Flyg for 1,8 %.

([80]) Ifølge data fra den svenske trafikstyrelse var SAS det største luftfartsselskab for internationale lufttransporttjenester fra og til Sverige i 2019 med over 7 millioner passagerer efterfulgt af Norwegian Air Shuttle (18 %), Ryanair (8 %), Wizz Air (5,6 %) og Lufthansa (5 %). Mellem januar og september 2020 faldt SAS' andel af det internationale passagerantal en smule fra 25 % til 23 %, og Norwegian Air Shuttle bevarede den næsthøjeste andel med 13 % (i stedet for 18 % i 2019). Ryanairs andel forblev stabil, mens Wizz Airs og Lufthansas andel steg fra henholdsvis 5,6 % til 7,2 % og fra 5,1 % til 6,6 %.

([81]) I 2019 tilbød SAS f.eks. mere end 600 månedlige flyvninger til Oslo og København og mere end 300 til Helsinki, mere end 100 flyvninger til Billund, Tammerfors, Turku og Vaasa og flyvninger mellem Sverige og Aarhus, Stavanger, Tromsø, Trondheim og Oulu.

([82]) I 2019 tilbød SAS f.eks. mere end 100 månedlige flyvninger til Bruxelles, Amsterdam, Paris, Berlin, Frankfurt, Vilnius og Tallinn.

([83]) Se rapport fra Copenhagen Economics fra april 2019, som findes på: https://www.copenhageneconomics.com/dyn/resources/Filelibrary/file/6/216/1562329592/sas-swedenreport.pdf (tilgået den 28.11.2023).

([84]) Ibid. Det fremgår også af rapporten, at den konnektivitet, som SAS skaber, bidrager med 18,4 mia. DKK til Danmarks BNP.

(76) For at undgå de barske konsekvenser af SAS' konkurs eller betalingsstandsning for deres økonomier mente Danmark og Sverige, at der ikke var andre alternativer til foranstaltningen som anmeldt af disse to medlemsstater.

2.1.5. *Manglende alternativer til rekapitaliseringsforanstaltningen*

(77) Danmark og Sverige forklarede i deres anmeldelse, at SAS ikke fandt alternativ finansiering til dækning af sit kapital- og likviditetsbehov, der er berørt af foranstaltningen, hverken på markedet eller under andre støtteforanstaltninger.

(78) Umiddelbart efter covid-19-udbruddet i marts 2020 forsøgte SAS at indgå aftale om en revolverende kreditfacilitet med en gruppe banker ([85]), der viste sig at mislykkes uden statsstøtte, da bankerne ikke var parate til at løbe en usikret risiko. Sideløbende hermed besluttede de svenske myndigheder at støtte luftfartsindustrien gennem en ordning, som yder statsgarantier til luftfartsselskaber, der dækker 90 % af de lån, der optages hos kreditinstitutter. Kommissionen godkendte denne ordning ved en afgørelse vedtaget den 11. april 2020 i sag SA 56812 ([86]). SAS forsøgte at opnå et lån hos kreditinstitutter, der var dækket af den svenske statsgaranti, men førstnævnte var tilbageholdende med at yde et delvis usikret lån. I betragtning af SAS' vanskeligheder besluttede de svenske myndigheder sammen med de danske myndigheder derfor at yde SAS en statsgaranti, der potentielt dækker op til 100 % af den revolverende kreditfacilitet, som SAS ønskede, hvis kreditinstitutterne stadig nægtede at påtage sig en risiko på 10 % i forbindelse med lånet eller anså SAS' sikkerhedsstillelse for utilstrækkelig til at dække deres egen risiko. Kommissionen godkendte denne støtte (betragtning 57). Danmark og Sverige anførte, at SAS med denne fælles statsgaranti i sidste ende formåede at indgå aftale om en revolverende kreditfacilitet, der op til 90 % var dækket af statsgarantierne, men at de banker, der ydede faciliteten, krævede betydelige værdipapirer for de resterende 10 % af den usikrede del af faciliteten i form af ubehæftede aktiver ejet af SAS. I henhold til vilkårene og betingelserne i aftalen om den revolverende kreditfacilitet, der blev indgået med disse banker, stillede SAS sikkerhed i form af en pakke bestående af flyaktiver til en samlet værdi, der svarede til det dobbelte af det usikrede beløb af den revolverende kreditfacilitet, som bankerne bar risikoen for (10 % af det nominelle lånebeløb), og et negativt pant i SAS' koncerninterne lån og konti ([87]).

(79) Desuden nedjusterede to kreditvurderingsbureauer SAS' kreditvurdering den 10. juni 2020. Standard & Poor's nedjusterede SAS' kreditvurdering fra B+ til CCC ([88]) og beholdt selskabet på sin credit watch-liste med negative konsekvenser, hvilket afspejlede en »stor sandsynlighed for en gældsomlægning inden for de næste par uger«, fordi SAS' likviditetsposition var blevet yderligere forværret i de foregående uger, og luftfartsselskabets kapitalstruktur syntes at være uholdbar ([89]). Moody's nedjusterede SAS' kreditprofil fra B2 til Caa1 ([90]) som følge af de betydelige likvide midler, som SAS brugte for at opretholde driften, »hvilket gjorde det uundgåeligt, at SAS vil kræve en rekapitalisering fra aktionærerne« ([91]). Moody's mente, at »SAS' bruttogearing målt som gæld-EBITDA-forhold, var på 4,6x i regnskabsåret 2020, hvilket efterlader en lille stødpude mod den alvorlige nedgang på markedet som følge af coronavirusudbruddet« ([92]).

([85]) Dvs. […], […], […] og […].

([86]) Kommissionens afgørelse af 11.4.2020 i sag SA.56812 (2020/N) — Sverige — COVID-19: Loan guarantee scheme to airlines (EUT C 269 af 14.8.2020, s. 2).

([87]) Et negativt pant er en kontrakt eller en klausul i en låneaftale, som forhindrer låntageren i at pantsætte alle eller udpegede aktiver til en anden långiver. Det sikrer, at den oprindelige långiver bevarer prioriteten, hvis låntageren misligholder sine forpligtelser, og dennes aktiver beslaglægges.

([88]) Ifølge Standard & Poor's vurderingsskala betyder vurderingen CCC, at selskabets kreditprofil i øjeblikket er sårbar og afhængig af gunstige forretningsmæssige, finansielle og økonomiske vilkår, for at det kan opfylde sine finansielle forpligtelser. Se https://www.spglobal.com/ratings/en/about/intro-to-credit-ratings (tilgået den 28.11.2023).

([89]) Se https://www.airfinancejournal.com/articles/3579433/s-and-p-downgrades-sas-on-debt-default-risk og https://www.marketscreener.com/quote/stock/S-P-GLOBAL-INC-27377749/news/S-P-Global-Scandinavian-Airline-SAS-AB-Downgraded-To-CCC-On-Potential-Debt-Restructuring-Rating-30751970/ (tilgået den 28.11.2023).

([90]) Ifølge Moody's vurderingsskala betyder vurderingen Caa, at forpligtelserne vurderes at være dårligt stillet og er forbundet med en meget høj kreditrisiko. Se https://www.moodys.com/sites/products/productattachments/ap075378_1_1408_ki.pdf (tilgået den 28.11.2023).

([91]) Bilag 34.1 til anmeldelsen fra de svenske og danske myndigheder.

([92]) Gæld-EBITDA-forholdet er en gearingsgrad, der måler en virksomheds evne til at betale sin gæld. Dette forhold, der almindeligvis anvendes af kreditinstitutter, viser sandsynligheden for misligholdelse af gæld. Dette forhold er nyttigt, når det afgøres, hvor mange års EBITDA der kræves for at tilbagebetale hele gælden. Det er typisk alarmerende, hvis forholdet er over 3, men dette kan variere afhængigt af industrien. Se eksempelvis https://www.investopedia.com/terms/l/leverageratio.asp (tilgået den 28.11.2023).

(80) Danmark og Sverige forklarede endvidere, at de statsstøtteforanstaltninger, som SAS allerede havde modtaget, enten var utilstrækkelige eller ikke kunne dække selskabets egenkapitalbehov, da de kun havde til formål at afhjælpe SAS' umiddelbare likviditetsmangel snarere end forværringen af selskabets kapitalstruktur på kort og lang sigt.

(81) Ifølge Sverige og Danmark bevirkede den revolverende kreditfacilitet, der var dækket af statsgarantiforanstaltningen (betragtning 57), alene, at SAS' forbrug af likviditet i driften ([93]) blev begrænset til 500 til 700 mio. SEK om måneden indtil udgangen af regnskabsåret 2020, og den kunne derfor ikke sætte SAS i stand til at genopbygge sin kapitalstruktur før covid-19 (og utilstrækkelig til at sikre likviditeten). I henhold til vilkårene i aftalen om den revolverende kreditfacilitet skulle SAS desuden annullere den revolverende kreditfacilitet (og tilbagebetale eventuelle udestående beløb), så snart den rekapitaliseringsplan, som Danmark og Sverige havde undersøgt, blev gennemført med succes ([94]). Al anden støtte, som SAS modtog, havde kun til formål i en kort periode at dække visse driftsomkostninger gennem tilskud eller kompensation for forpligtelser til offentlig tjeneste (betragtning 58-60) og bidrog ikke til at afhjælpe SAS' betydelige økonomiske vanskeligheder og sikre selskabets levedygtighed.

(82) Danmark og Sverige anførte også, at disse to medlemsstater ikke havde vedtaget andre horisontale støtteordninger i forbindelse med covid-19-pandemien, som kunne have afhjulpet SAS' finansielle vanskeligheder af de grunde, der er anført i **tabel 1** og **tabel 2**.

Tabel 1

Liste over relevante støtteordninger vedtaget af Sverige i forbindelse med covid-19-pandemien mellem den 1. marts 2020 og den 26. oktober 2020 ([95])

Støtteordning	Beskrivelse af foranstaltningen	Sveriges forklaringer på foranstaltningens utilstrækkelighed
SA.56860 Lånegarantiordning for virksomheder berørt af covid-19-pandemien	Ved foranstaltningen blev der ydet støtte i form af lånegarantier på op til 75 mio. SEK (ca. 6,8 mio. EUR) pr. virksomhed. Højere lånebeløb var tilladt i særlige tilfælde, men kun op til højst 250 mio. SEK (ca. 22,7 mio. EUR).	Det maksimale støttebeløb, der kunne ydes under denne ordning, var utilstrækkeligt til at sikre SAS' levedygtighed. SAS havde også brug for kapital til at styrke sin egenkapital og kunne derfor ikke udelukkende forlade sig på lån.
SA.56812 Lånegarantiordning for luftfartsselskaber berørt af covid-19-pandemien	Ved foranstaltningen blev der ydet støtte i form af statsgarantier for nye lån til visse luftfartsselskaber med svensk licens for at sikre, at de havde tilstrækkelig likviditet.	SAS kunne ikke opnå et lån på markedet under denne støtteordning (betragtning 78).
SA.56972 Huslejenedsættelse til lejere berørt af covid-19-pandemien	Under ordningen blev der ydet støtte (højst 800 000 EUR) til dækning af huslejenedsættelse, der var aftalt mellem udlejere og virksomheder, som beskæftiger sig med varige forbrugsgoder (med undtagelse af internethandel), hoteller, restauranter og visse andre aktiviteter med fokus på kunderelationer i forbindelse med covid-19-pandemien.	Støtteordningen var ikke egnet til at dække SAS' likviditets- og kapitalbehov, og det ydede beløb var tydeligvis utilstrækkeligt.

([93]) Den sats, hvormed en virksomhed opbruger sine likviditetsreserver eller likviditetssaldo i et tabsgivende scenarie på grund af sine driftsaktiviteter.

([94]) Efter tildelingen af foranstaltningen den 26.10.2020 tilbagebetalte SAS hele den revolverende kreditfacilitet den 29.10.2020. Samtidig bortfaldt de svenske og danske statsgarantier.

([95]) Denne liste omfatter kun de støtteordninger, for hvilke SAS opfyldte betingelserne for at modtage støtte.

Støtteordning	Beskrivelse af foranstaltningen	Sveriges forklaringer på foranstaltningens utilstrækkelighed
SA.58822 Kompensationsordning for virksomheder, der stod over for omsætningstab som følge af covid-19-pandemien	Ved foranstaltningen blev der ydet støtte (op til 800 000 EUR) til dækning af virksomhedernes tab som følge af covid-19-pandemien og de dermed forbundne restriktioner i juni og juli 2020.	Støtteordningen dækkede kun et omsætningstab i en begrænset periode. Det tildelte støttebeløb var tydeligvis utilstrækkeligt til at dække SAS' finansielle behov.

Tabel 2

Liste over relevante støtteordninger vedtaget af Danmark i forbindelse med covid-19-pandemien mellem den 1. marts 2020 og den 26. oktober 2020 ([96])

Støtteordning	Beskrivelse af foranstaltningen	Danmarks forklaringer på foranstaltningens utilstrækkelighed
SA.57027 Kreditlempelser og skatteudsættelser i forbindelse med moms og lønsumsafgift	Ved foranstaltningen blev der ydet støtte i form af både skatteudsættelser og kreditfaciliteter med henblik på at afhjælpe likviditetsproblemerne for de mest sårbare virksomheder med særligt fokus på SMV'er med et samlet budget på 130 mio. EUR.	Foranstaltningen var ikke egnet til at afhjælpe SAS' finansielle vanskeligheder, da støtten kun omfattede skatteudsættelser og kreditfaciliteter. Støtten blev desuden hovedsagelig ydet til små og mellemstore virksomheder, og dens beløb var begrænset.
SA.57932 Kompensationsordning for virksomheder berørt af grænselukninger og rejserestriktioner	Ved foranstaltningen blev der ydet støtte til virksomheder i rejse- og turismerelaterede sektorer, der opfyldte visse betingelser for støtteberettigelse.	Det maksimale støttebeløb, der kunne ydes under denne ordning (8 mio. EUR pr. virksomhed), var utilstrækkeligt til at sikre SAS' levedygtighed.

(83) Danmark og Sverige forklarede endvidere, at finansiering i form af øget gæld under alle omstændigheder ikke ville imødekomme SAS' kapitalbehov. Selskabet var nødt til at rejse kapital for at opfylde sine egenkapitalbehov. I den forbindelse forklarede Danmark og Sverige, at foranstaltningen var udformet med det formål at dække så meget af SAS' kapitalbehov som muligt fra markedet ved at tiltrække private investorer og ved at anmode eksisterende private aktionærer i SAS om at dele rekapitaliseringsbyrden med Danmark og Sverige, som nærmere forklaret i afsnit 2.2.

(84) Referaterne af SAS' bestyrelsesmøder i maj og juni 2020 viser, at Danmark og Sverige udtrykkeligt krævede, at SAS skulle anmode private investorer om at dele den finansielle rekapitaliseringsbyrde (»byrdefordelingen«) som en betingelse for disse to medlemsstaters deltagelse i rekapitaliseringen af SAS. SAS skulle således forhandle med private aktionærer, obligationsindehavere og indehavere af SAS' statsgældsbeviser og med banker, der deltog i rekapitaliseringsprocessen. Den 30. juni 2020 fremlagde SAS den første rekapitaliseringsplan, der omfattede en konvertering af eksisterende obligationer og eksisterende hybride statsgældsbeviser på visse betingelser, og opfordrede obligationsindehaverne og statsgældsbevisindehaverne til at godkende den foreslåede plan på et møde, der var planlagt til den 17. juli 2020 ([97]). Den 10. juli 2020 meddelte SAS imidlertid, at dette møde var aflyst, fordi man forventede, at obligationsindehaverne og statsgældsbevisindehaverne ikke ville acceptere konverteringsbetingelserne i den første rekapitaliseringsplan ([98]).

([96]) Denne liste omfatter kun de støtteordninger, for hvilke SAS opfyldte betingelserne for at modtage støtte.

([97]) Se SAS' pressemeddelelse af 30.6.2020 med nærmere oplysninger om det første forslag til rekapitaliseringsplan på: https://www.sasgroup.net/investor-relations/recapitalization-2020/recapitalization-plan/sas-announces-recapitalization-plan-to-continue-as-a-key-provider-of-important-scandinavian-airline-infrastructure/ (tilgået den 28.11.2023).

([98]) Se SAS' pressemeddelelse af 10.7.2020 på: https://www.sasgroup.net/investor-relations/recapitalization-2020/recapitalization-plan/sas-cancels-noteholders-meetings-scheduled-for-17-july-2020-as-required-conversions-under-the-recapitalisation-plan-are-not-expected-to-be-approved--process-continues-with-initiation-of-noteholder-discussions/ (tilgået den 28.11.2023).

(85) Afvisningen af den rekapitaliseringsplan, som SAS havde foreslået med støtte fra Danmark og Sverige, fik disse to medlemsstater til at acceptere en revision af de betingelser, hvorunder de pågældende obligationsindehavere og statsgældsbevisindehavere ville acceptere byrdefordelingen. Den foranstaltning, der vurderes i denne afgørelse, indgik i den reviderede rekapitaliseringsplan og er beskrevet i de følgende afsnit.

2.2. **Oversigt over foranstaltningens forskellige komponenter**

(86) Rekapitaliseringsplanen omfattede tre hovedelementer: egenkapitalinstrumentet (6 mia. SEK), hybridkapitalinstrumentet (6 mia. SEK), som begge udgør foranstaltningen, og konverteringen af privat gæld til egenkapitalinstrumenter eller hybride instrumenter (3,75 mia. SEK). Rekapitaliseringsplanen omfattede således en kapitaltilførsel på i alt 15,75 mia. SEK til SAS, hvoraf Danmark og Sverige skulle yde 11 mia. SEK under foranstaltningen.

(87) Rekapitaliseringsplanen omfattede mere specifikt:

— hybridkapitalinstrumentet, som i sig bestod af:

  — direkte hybride statsgældsbeviser på 5 mia. SEK placeret hos Danmark og Sverige og fordelt ligeligt mellem de to medlemsstater

  — direkte hybride statsgældsbeviser på 1 mia. SEK placeret kun hos Danmark

— egenkapitalinstrumentet, som i sig bestod af:

  — en fortegningsretsemission på ca. 4 mia. SEK, hvor Danmark og Sverige tegnede og stillede garanti for nye stamaktier for et beløb på op til ca. 3 mia. SEK (fordelt ligeligt mellem de to medlemsstater), og som er åben for alle SAS' aktionærer og andre investorer

  — en direkte emission af stamaktier på ca. 2 mia. SEK placeret hos Danmark og Sverige (fordelt omtrent ligeligt mellem de to medlemsstater)

— konvertering af privat gæld til egenkapital eller hybrid kapital, der i selv bestod af:

  — konvertering af efterstillede, uamortisable værdipapirer med variabel rente (»eksisterende hybride statsgældsbeviser«) på 1,5 mia. SEK til stamaktier ([99])

  — konvertering af privilegerede usikrede fastforrentede obligationer, der forfaldt i november 2022 (»obligationerne«), på 2,25 mia. SEK til nye kommercielle hybride statsgældsbeviser (»nye kommercielle hybride statsgældsbeviser«) eller stamaktier efter obligationsindehavernes valg ([100]).

2.3. **Foranstaltningens form**

(88) Foranstaltningen tog form af en rekapitalisering på i alt 11 mia. SEK bestående af egenkapital (6 mia. SEK) og hybride kapitalinstrumenter (5 mia. SEK).

2.4. **Retsgrundlag**

(89) Danmarks og Sveriges deltagelse i rekapitaliseringen af SAS var baseret på i) den svenske regerings lovforslag nr. 2019/20:187 af 15. juni 2020 om kompensation til risikogrupper, kapitalinterventioner i statsejede virksomheder og andre foranstaltninger i forbindelse med covid-19, som ændrede budgettet for 2020, og ii) et mandat fra Folketingets Finansudvalg af 25. juni 2020 om at bidrage til rekapitaliseringen af SAS på visse betingelser.

([99]) Den 2.9.2020 godkendte statsgældsbevisindehaverne konverteringen af de eksisterende hybride statsgældsbeviser til 90 % af pariværdien med henblik på ombytning til stamaktier i SAS til en tegningskurs på 1,16 SEK pr. aktie med forbehold af godkendelse på den ekstraordinære generalforsamling.

([100]) Den 2.9.2020 godkendte statsgældsbevisindehaverne konverteringen af obligationerne til 100 % af pariværdien med henblik på ombytning til uamortisable, foranstillede, usikrede, ugaranterede og indløselige værdipapirer med variabel rente denomineret i SEK i SAS.

2.5. **Støttetildelende myndighed og forvaltning af foranstaltningen**

(90) Det danske Finansministerium og den svenske regering var de støttetildelende myndigheder. Foranstaltningen blev forvaltet af det danske Finansministerium og det svenske Erhvervs- og Innovationsministerium. Foranstaltningen blev finansieret over det svenske og det danske statsbudget.

2.6. **Foranstaltningens budget og varighed**

(91) Foranstaltningens budget beløb sig til 11 mia. SEK. Som forklaret i betragtning 7 udbetalte Danmark og Sverige i sidste ende 9,54 mia. SEK i støtte.

(92) Danmark og Sverige ydede foranstaltningen den 26. oktober 2020.

2.7. **Støttemodtager**

(93) Støttemodtageren, SAS, er et skandinavisk luftfartsselskab, der dækker indenlandsk trafik i Danmark, Sverige og Norge samt internt i Skandinavien, og som tilbyder direkte flyvninger til de vigtigste forretningscentre i Unionen og internationalt. SAS er også medlem af den globale luftfartssammenslutning Star Alliance ([101]).

(94) SAS er et svensk aktieselskab, der er omfattet af den svenske selskabslov 2005:551 (»den svenske selskabslov«) ([102]). SAS er moderselskab for SAS Danmark A/S, SAS Norge AS og SAS Sverige AB ([103]) samt SAS Cargo Group, SAS Ground Handling Denmark A/S, SAS Ground Handling Norway AS, SAS Ground Handling Sweden AB og SAS Technical Services (alle de virksomheder, der udgør »SAS Group«).

(95) Ifølge de danske og svenske myndigheder befordrede SAS i 2019 ca. 30 millioner passagerer. SAS gennemførte flyvninger til 233 destinationer med en flåde på over 150 fly. SAS' hovedknudepunkt er Københavns lufthavn, mens lufthavnen i Oslo og Stockholm Arlanda er henholdsvis den næststørste og tredjestørste lufthavn.

(96) På det tidspunkt, hvor foranstaltningen blev tildelt, var SAS delvist ejet af den svenske og den danske regering med en andel på henholdsvis 14,82 % og 14,24 %. De resterende 70,92 % var ejet af private aktionærer, herunder Knut and Alice Wallenberg Foundation (»KAW«), som ejede 6,5 %.

(97) Den 8. maj 2020 indgav SAS en formel skriftlig anmodning om kapitaltilførsel til de danske og svenske myndigheder.

(98) Danmark og Sverige bekræftede i deres anmeldelse, at SAS ikke var kriseramt som omhandlet i Kommissionens forordning (EU) nr. 651/2014 (den generelle gruppefritagelsesforordning) ([104]) den 31. december 2019, og fremlagde dokumentation til støtte for denne konklusion, herunder SAS' konsoliderede regnskab, der dokumenterede selskabets finansielle stilling pr. 31. december 2019 ([105]). De anførte, i) at det konsoliderede regnskab for SAS som aktieselskab og moderselskab i SAS Group viser, at selskabet ikke mistede mere end halvdelen af sin tegnede kapital som følge af akkumulerede tab (jf. artikel 2, nr. 18), litra a), i den generelle gruppefritagelsesforordning), eftersom SAS' tegnede kapital beløb sig til 7,7 mia. SEK den 31. december 2019, mens selskabets egenkapital beløb sig til 5,7 mia. SEK, ii) at SAS ikke var under konkursbehandling og heller ikke opfyldte kriterierne i national ret for at blive taget under en sådan konkursbehandling på begæring af kreditorer (jf. artikel 2, nr. 18), litra c), i den generelle gruppefritagelsesforordning), og iii) at SAS' bogførte gæld i forhold til egenkapital var 4,96 den 31. december 2019 og dermed langt under den tærskel på 7,5, der er fastsat i artikel 2, nr. 18), litra e), i den generelle gruppefritagelsesforordning.

([101]) Star Alliance blev oprettet af fem luftfartsselskaber i 1997 som den første globale luftfartssammenslutning. Star Alliance har 26 medlemsluftfartsselskaber, som tilbyder forbindelser på tværs af et globalt net. Et projektselskab med hjemsted i Frankfurt, Tyskland, koordinerer Star Alliances aktiviteter, herunder fælles lokaliteter i lufthavne, infrastruktur, kommunikationsinitiativer og andre tjenester.

([102]) Aktiebolagslag (2005:551).

([103]) Disse tre datterselskaber ejer et konsortium kaldet Scandinavian Airlines System Denmark-Norway-Sweden.

([104]) Som defineret i artikel 2, nr. 18, i Kommissionens forordning (EU) nr. 651/2014 af 17. juni 2014 om visse kategorier af støttes forenelighed med det indre marked i henhold til traktatens artikel 107 og 108 (EUT L 187 af 26.6.2014, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2014/651/oj).

([105]) Af klarhedshensyn vedrører tallene i SAS' årsberetning for 2019 regnskabsåret fra den 1.11.2018 til den 31.10.2019. Med henblik på denne vurdering anmodede Kommissionen derfor om, at de relevante tal blev justeret for at afspejle SAS' finansielle situation den 31.12.2019.

2.8. **Gennemførelse af foranstaltningen**

(99) Foranstaltningen bestod af i) egenkapitalinstrumentet (5 mia. SEK) og ii) hybridkapitalinstrumentet (6 mia. SEK).

(100) I overensstemmelse med rekapitaliseringsplanen indgik SAS også aftale med indehaverne af visse eksisterende hybride statsgældsbeviser og indehavere af visse obligationer om: i) konvertering af de eksisterende hybride statsgældsbeviser til stamaktier (1,5 mia. SEK) og ii) konvertering af obligationerne til nye kommercielle hybride statsgældsbeviser eller stamaktier efter obligationsindehavernes valg (2,25 mia. SEK).

2.8.1. *Egenkapitalinstrumentet*

(101) Foranstaltningens egenkapitalinstrument omfattede i) en direkte emission og ii) en fortegningsretsemission.

2.8.1.1. Direkte emission

(102) Foranstaltningen omfattede en direkte emission af stamaktier på ca. 2 mia. SEK, svarende til ca. 1,729 milliarder nye aktier til en tegningskurs på 1,16 SEK, til Danmark og Sverige.

(103) Den 26. oktober 2020 tegnede Danmark og Sverige nye aktier til en tegningskurs på 1,16 SEK for et samlet beløb på 2 mia. SEK (fordelt med ca. 1 016 mio. SEK til Danmark og ca. 990 mio. SEK til Sverige).

2.8.1.2. Fortegningsretsemission

(104) Foranstaltningen omfattede en fortegningsretsemission med følgende karakteristika:

— Fortegningsretsemissionen af nye stamaktier var tilgængelig for berettigede aktionærer ([106]) til et beløb på ca. 4 mia. SEK og til en tegningskurs på 1,16 SEK. Berettigede aktionærer modtog ni tegningsrettigheder for hver aktie, de ejede på registreringsdatoen for emissionen. Andre investorer end de berettigede aktionærer kunne deltage i fortegningsretsemissionen enten ved at købe tegningsrettigheder på markedet eller, i det omfang emissionen ikke ville blive tegnet fuldt ud gennem udøvelse af tegningsrettigheder, ved at ansøge om tegning af aktier uden tegningsrettigheder.

— Fortegningsretsemissionen var dækket af tegningsforpligtelser og garantistillelsesforpligtelser svarende til 81,5 % af det samlede emissionsbeløb, hvor ca. 3 mia. SEK var dækket af pro rata-tegningsforpligtelser og -garantistillelsesforpligtelser fra Danmark og Sverige (ligeligt fordelt), og ca. 259 mio. SEK var dækket af en pro rata-tegningsforpligtelse fra KAW på visse betingelser.

— Det endelige emissionsbeløb, der skulle dækkes af Danmark og Sverige, afhang af andre aktionærers endelige tegning af aktier og kunne variere fra et minimum på ca. 1,16 mia. SEK fra Danmark og Sverige (hvis alle de aktier, som Danmark og Sverige havde stillet garanti for, blev tegnet af privat kapital) til maksimalt 3 mia. SEK (hvis ingen af de aktier, som Danmark og Sverige havde stillet garanti for, blev tegnet af privat kapital).

(105) I oktober 2020 viste den private interesse i fortegningsretsemissionen på 4 mia. SEK sig at være højere end forventet. Danmark og Sverige tegnede således kun stamaktier i forbindelse med fortegningsretsemissionen for i alt 1 540 765 422 SEK i stedet for det forventede maksimumsbeløb på ca. 3 mia. SEK.

([106]) Alle aktionærer i SAS, der var registreret i SAS' aktionærregister på registreringsdatoen som defineret i prospektet for fortegningsretsemissionen.

2.8.2. *Hybridkapitalinstrumentet*

(106) Hybridkapitalinstrumentet havde form af uamortisable værdipapirer denomineret i SEK med løbetid (»de nye hybride statsgældsbeviser«) udstedt til Danmark og Sverige og omfattede:

— et sæt hybride statsgældsbeviser (»NSHN1«), som blev placeret hos Danmark og Sverige, til et samlet beløb på 5 mia. SEK, fordelt ligeligt mellem dem, med en variabel rente på 6M STIBOR plus en initialmargen på 340 basispoint pr. år. Den planlagte margen for NSHN1 ville derefter stige som følger: i det andet og tredje år 440 basispoint p.a., i det fjerde og femte år 590 basispoint p.a., i det sjette og syvende år 790 basispoint p.a. og i det ottende år og derefter 1 040 basispoint p.a. NSHN1 var efterstillede kapitalværdipapirer og blev rangeret på lige fod med NSHN2

— et sæt hybride statsgældsbeviser (»NSHN2«), som blev placeret hos Danmark alene og til et samlet beløb på 1 mia. SEK med en, fordelt ligeligt mellem dem, med en variabel rente på 6M STIBOR plus en initialmargen på 440 basispoint pr. år. Den planlagte margen for NSHN2 ville derefter stige som følger: i det andet og tredje år 540 basispoint p.a., i det fjerde og femte år 690 basispoint p.a., i det sjette og syvende år 890 basispoint p.a. og i det ottende år og derefter 1 140 basispoint p.a. NSHN2 var efterstillede kapitalværdipapirer og blev rangeret på lige fod med NSHN1.

(107) De nye hybride statsgældsbeviser var frit omsættelige, men unoterede, omfattede ikke mulighed for at konvertere til aktier, kunne på et hvilket som helst tidspunkt kræves indfriet til pariværdi af SAS og blev behandlet som egenkapital i SAS' regnskaber i overensstemmelse med International Financial Reporting Standards (»IFRS«).

(108) For at muliggøre egenkapitalbehandling i henhold til IFRS var betalingen af kuponrenterne på de nye hybride statsgældsbeviser ikke obligatorisk og udelukkende baseret på SAS' skøn. I tilfælde af udskydelse af kuponrente vil der imidlertid påløbe renters rente indtil den faktiske kuponbetaling.

2.8.3. *Konvertering af eksisterende hybride statsgældsbeviser og obligationer*

(109) Som led i rekapitaliseringsplanen førte SAS efter anmodning fra den danske og den svenske regering forhandlinger med visse større indehavere af eksisterende hybride statsgældsbeviser og med visse større indehavere af obligationer på 2,25 mia. SEK, hvilket resulterede i en aftale om:

— konverteringsbetingelserne for de eksisterende hybride statsgældsbeviser, som blev foreslået ombyttet til aktier i SAS til 90 % af pariværdien og til en tegningskurs på 1,16 SEK pr. aktie

— konverteringsbetingelserne for obligationerne, som blev foreslået ombyttet til uamortisable, foranstillede, usikrede, ugaranterede og indløselige værdipapirer med variabel rente denomineret i SEK (»nye kommercielle hybride statsgældsbeviser«) i SAS til 100 % af pariværdien. De nye kommercielle hybride statsgældsbeviser havde en variabel rente på 6M STIBOR plus en initialmargin på 340 basispoint pr. år. Den planlagte margen for de nye kommercielle hybride statsgældsbeviser ville derefter stige som følger: i det andet og tredje år 440 basispoint p.a., i det fjerde og femte år 590 basispoint p.a., i det sjette og syvende år 1 090 basispoint p.a., i det ottende til og med det tiende 1 440 basispoint p.a. og i det 11. år og derefter 1 590 basispoint p.a.

(110) De nye kommercielle hybride statsgældsbeviser blev behandlet som egenkapital i SAS' regnskaber i overensstemmelse med IFRS, blev rangeret over de nye hybride statsgældsbeviser og kunne til enhver tid frit overdrages og kræves indfriet af SAS til pariværdi.

2.8.4. *Ledelse og forhindring af urimelige konkurrencefordrejninger*

(111) Danmark og Sverige gjorde foranstaltningen betinget af, at de elementer vedrørende ledelse og konkurrence, der er fastsat i afsnit 3.11.6 i de midlertidige rammebestemmelser, blev overholdt.

(112) SAS og alle de selskaber, der kontrolleres af SAS, ville være omfattet af et reklameforbud og et overtagelsesforbud. Danmark og Sverige forpligtede sig til at opfylde følgende tilsagn:

— SAS og de selskaber, der kontrolleres af SAS, måtte ikke anvende foranstaltningen til kommercielle reklameformål

— SAS og de selskaber, der kontrolleres af SAS, måtte ikke erhverve interesser på mere end 10 % i konkurrenter eller andre selskaber i samme forretningssegment, herunder aktiviteter i forudgående og efterfølgende omsætningsled, så længe mindst 75 % af foranstaltningens samlede beløb ikke var blevet indfriet. SAS og de selskaber, der kontrolleres af SAS, kunne under særlige omstændigheder, uden at dette berørte fusionskontrollen, og med forbehold af Kommissionens forudgående godkendelse, erhverve en andel på mere end 10 % i selskaber i forudgående eller efterfølgende omsætningsled inden for sit forretningsområde, hvis erhvervelsen var nødvendig for at opretholde erhververens levedygtighed.

(113) Så længe mindst 75 % af foranstaltningen ikke var blevet indfriet, gav Danmark og Sverige tilsagn om: i) at aflønningen af SAS' ledelse ikke ville overstige den faste del af vederlaget pr. 31. december 2019 (for personer, der blev medlemmer af ledelsen under eller efter rekapitaliseringen, var den gældende grænse det faste vederlag for et medlem af ledelsen på samme ansvarsniveau pr. 31. december 2019), og ii) at SAS ikke ville udbetale bonus eller andre variable eller tilsvarende aflønningselementer.

(114) Indtil foranstaltningen var fuldt indfriet, ville SAS være underlagt en forpligtelse til ikke at foretage udbyttebetalinger, ikkeobligatoriske kuponbetalinger eller tilbagekøb af aktier, bortset fra i forhold til Danmark og Sverige, eller hvor der var en retlig forpligtelse hertil. Forbuddet mod udbytte fandt ikke anvendelse på koncerninterne udbyttebetalinger til SAS fra selskaber, der (direkte eller indirekte) var fuldt ejet af SAS.

(115) Forbuddet mod ikkeobligatoriske kuponbetalinger fandt imidlertid ikke anvendelse på kuponbetalinger i forbindelse med de nye kommercielle hybride statsgældsbeviser, der var resultatet af konverteringen af eksisterende obligationer. De danske og svenske myndigheder forklarede, at betalingen af sådanne kuponrenter var afgørende for visse obligationsindehavere under forhandlingerne om byrdefordeling, og at det mere generelt forventedes, at det ville være et centralt krav, for at alle obligationsindehaverne ville acceptere konverteringen. Ifølge Danmark og Sverige var denne konvertering afgørende for hele rekapitaliseringsplanens succes og havde til formål at opnå tre positive virkninger.

(116) Det ville for det første reducere den samlede statsstøtte, som SAS havde brug for. Uden konverteringen ville der have været et udestående egenkapitalgab på 2,25 mia. SEK i SAS' balance, som Danmark og Sverige sandsynligvis ville være blevet anmodet om at dække, fordi SAS kun havde begrænset adgang til kapitalmarkederne før foranstaltningen. En vellykket konvertering ville derimod tilsvarende reducere den nødvendige statsstøtte og størrelsen af SAS' skyldige kuponbetalinger. Som følge af konverteringen af obligationerne ville SAS faktisk være i stand til at reducere sine udgående pengestrømme betydeligt i de første år efter tildelingen af foranstaltningen. Ifølge Danmark og Sverige havde obligationerne en obligatorisk kuponrente på 5,375 % om året, mens de nye kommercielle hybride statsgældsbeviser ville få lavere ikkeobligatoriske kuponrenter indtil det femte år. Ved at konvertere obligationerne ville SAS ikke skulle tilbagebetale dem i november 2022 og ville dermed undgå en udgående pengestrøm på 2,25 mia. SEK, som det ville have været vanskeligt at refinansiere på kapitalmarkederne.

(117) For det andet ville det forbedre SAS' kapitalstruktur, da obligationerne (der regnes for gæld) vil blive konverteret til nye kommercielle hybride statsgældsbeviser (der regnes for egenkapital) eller stamaktier. Som følge heraf ville SAS' relevante finansielle nøgletal (nettogæld-egenkapital-forhold ([107]), finansiel soliditet ([108]), gearingsforhold osv.) og dets likviditetsposition ([109]) få stor gavn af konverteringen.

([107]) Hvis man antager et EBITDA på 3,4 mia. SEK i regnskabsåret 2021, ville konverteringen føre til et fald i gælden på 2,25 mia. SEK og et fald på 66,2 % i nettogæld-EBITDA-forholdet.

([108]) Et selskabs soliditet defineres som forholdet mellem egenkapital rejst af dets aktionærer og ekstern kapital rejst af kreditorer. Hvis man antager, at der anvendes samlede aktiver på 54 mia. SEK i regnskabsåret 2021, vil en egenkapitalforbedring på 2,25 mia. SEK øge soliditeten med 4,2 %.

([109]) Som følge af konverteringen skulle SAS ikke tilbagebetale de 2,25 mia. SEK i eksisterende obligationer, der forfaldt i november 2022. Desuden kunne SAS med konverteringen spare op til ca. 0,8 mia. SEK i kuponbetalinger på de nye kommercielle hybride statsgældsbeviser i løbet af de første fem år sammenlignet med de planlagte kuponbetalinger på de eksisterende obligationer og hybride statsgældsbeviser.

(118) For det tredje vil det lette og forbedre afkastet af danske og svenske egenkapitalinstrumenter og hybride kapitalinstrumenter af de årsager, der er nævnt i betragtning 116.

(119) Danmark og Sverige anførte også, at konverteringen af de eksisterende obligationer til de nye kommercielle hybride statsgældsbeviser skete på obligationsindehavernes bekostning. Nettonutidsværdien (»NPV«) af de nye kommercielle hybride statsgældsbeviser blev beregnet til 80 % af den pålydende værdi i betragtning af SAS' stabiliserede normale situation (som det forventedes, at selskabet ville opnå ved gennemførelsen af rekapitaliseringsplanen), mens obligationerne ville blive vurderet til 100 % af deres nominelle værdi i samme situation (med indfrielse af obligationernes nominelle værdi i november 2022).

(120) Med hensyn til de nye hybride statsgældsbeviser accepterede de danske og svenske myndigheder, at de ledelsesmæssige begrænsninger, der er fastsat i afsnit 3.11.6 i de midlertidige rammebestemmelser, med undtagelse af forbuddet mod ikkeobligatoriske kuponbetalinger, fortsat ville finde anvendelse indtil fuld indfrielse (betaling af det fulde nominelle beløb og påløbne kuponbetalinger), eller indtil alle nye hybride statsgældsbeviser blev solgt til eller over pariværdi, herunder påløbne kuponbetalinger og renters rente.

(121) SAS ville også få forbud mod krydssubsidiering af koncernselskaber, som den 31. december 2019 var kriseramte virksomheder som defineret i den generelle gruppefritagelsesforordning.

2.8.5. *Danmarks og Sveriges exitstrategi*

(122) Med hensyn til fortegningsretsemissionen ville der ifølge de danske og svenske myndigheder være to potentielle exitstrategier for Danmark og Sverige: i) SAS kunne tilbagekøbe aktierne fra Danmark og Sverige, eller ii) Danmark og Sverige kunne sælge deres aktier på markedet.

(123) De svenske myndigheder forklarede, at det i henhold til den svenske selskabslov ikke er muligt for et selskab at tilbagekøbe ordinære aktier fra blot én bestemt aktionær, men kun fra alle aktionærer på samme vilkår.

(124) Ifølge de danske og svenske myndigheder ville den anden exitstrategi (dvs. salg af ordinære aktier til tredjeparter til markedspris) derfor være den eneste praktisk gennemførlige løsning.

(125) Danmark og Sverige oplyste endvidere, at SAS planlagde at indfri foranstaltningen senest i 2025. Danmark og Sverige forklarede, at SAS havde til hensigt at anvende både positive frie pengestrømme fra virksomheden og provenuet fra emissioner på kapitalmarkedet (herunder gæld og egenkapital) til at indfri statsstøtteinstrumenterne ([110]). Danmark og Sverige forklarede desuden, at de så hurtigt som muligt og efter den finansielle stabilisering af SAS ville betragte et salg til private tredjeparter som en sandsynlig exitstrategi, navnlig for de covid-19-aktier, der blev tegnet i forbindelse med rekapitaliseringen.

(126) Under alle omstændigheder forpligtede Danmark og Sverige sig til under foranstaltningen at modtage og godkende en troværdig exitstrategi senest 12 måneder efter tildelingen af foranstaltningen, medmindre statens intervention inden for denne frist ville blive reduceret til under 25 % af egenkapitalen.

([110]) Gældsfinansiering kan omfatte både sikrede og usikrede instrumenter: i) usikrede obligationer, herunder hybride obligationer, egenveksler, gældsbreve samt syndikerede lån, ii) sikrede instrumenter som f.eks. Japanese Operating Leases, flyfinansiering og potentielt salgs- og tilbageleasinginstrumenter. Beslutningen om finansieringsinstrumentet træffes af SAS på grundlag af bl.a. følgende faktorer: det pågældende instruments fordel med hensyn til finansieringsvilkår/-omkostninger, markedsstørrelse og tilgængelig volumen for SAS, SAS' faktiske kreditvurdering og forventet vurdering/migration.

2.9. **Kumulering af statsstøtte**

(127) Den støtte, der ydes under foranstaltningen, kan kumuleres med støtte ydet i henhold til Kommissionens forordning (EU) nr. 1407/2013 ([111]) og (EU) nr. 360/2012 ([112]) eller i henhold til den generelle gruppefritagelsesforordning, forudsat at de respektive betingelser i disse forordninger er opfyldt.

(128) Den støtte, der ydes under foranstaltningen, kan også kumuleres med støtte ydet under andre foranstaltninger, der er godkendt af Kommissionen i henhold til artikel 107, stk. 2, litra b), TEUF eller de midlertidige rammebestemmelser, forudsat at de respektive betingelser i disse retsgrundlag er opfyldt.

2.10. **Overvågning og indberetning**

(129) De danske og svenske myndigheder bekræftede, at de ville overholde overvågnings- og indberetningsforpligtelserne i afsnit 4 i de midlertidige rammebestemmelser (herunder forpligtelsen til at offentliggøre relevante oplysninger om rekapitaliseringen af SAS på det centrale statsstøttewebsted eller i Kommissionens IT-værktøj senest tre måneder efter tildelingen) ([113]).

(130) De danske og svenske myndigheder bekræftede også, at de ville sikre, at:

— SAS forelægger rapporter for Danmark og Sverige på grundlag af tidsplanen i punkt 82 i de midlertidige rammebestemmelser for så vidt angår fremskridtene med gennemførelsen af tilbagebetalingsplanen og overholdelsen af betingelserne i afsnit 3.11.6 i de midlertidige rammebestemmelser

— SAS som modtager af foranstaltningen senest 12 måneder efter rekapitaliseringsdatoen og derefter regelmæssigt hver 12. måned offentliggør oplysninger om anvendelsen af den støtte, der er modtaget i henhold til punkt 83 i de midlertidige rammebestemmelser. Dette skal omfatte oplysninger om, hvordan SAS' anvendelse af den modtagne støtte støtter selskabets aktiviteter i overensstemmelse med Unionens mål og nationale forpligtelser i forbindelse med den digitale omstilling, og hvordan SAS bidrager til Unionens mål om klimaneutralitet i hele økonomien senest i 2050, herunder gennem denne støtte og dets offentlige fortaleraktiviteter

— Danmark og Sverige forelægger Kommissionen årlige rapporter om gennemførelsen af tilbagebetalingsplanen og overholdelsen af betingelserne i afsnit 3.11.6 og punkt 54 i de midlertidige rammebestemmelser

— Danmark og Sverige fører detaljerede fortegnelser over tildelingen af støtte i ti år fra datoen for foranstaltningens tildeling og forpligter sig til at forelægge dem for Kommissionen efter anmodning. Disse fortegnelser skal indeholde alle de oplysninger, der er nødvendige for at fastslå, at betingelserne i de midlertidige rammebestemmelser er opfyldt

— Danmark og Sverige forelægger en omstruktureringsplan, hvis Danmarks og Sveriges indgreb ikke er blevet nedbragt til under 15 % af SAS' egenkapital inden for seks år efter tildelingen af foranstaltningen.

([111]) Kommissionens forordning (EU) nr. 1407/2013 af 18. december 2013 om anvendelse af artikel 107 og 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde på de minimis-støtte (EUT L 352 af 24.12.2013, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2013/1407/oj).

([112]) Kommissionens forordning (EU) nr. 360/2012 af 25. april 2012 om anvendelse af artikel 107 og 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde på de minimis-støtte ydet til virksomheder, der udfører tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse (EUT L 114 af 26.4.2012, s. 8, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2012/360/oj).

([113]) Med henvisning til de oplysninger, der kræves i henhold til bilag III til forordning (EU) nr. 651/2014.

2.11. **Begrundelse for indledning af den formelle undersøgelsesprocedure**

(131) For at efterkomme SAS II-dommen vedtog Kommissionen åbningsafgørelsen. I denne afgørelse fandt Kommissionen efter en indledende undersøgelse, at foranstaltningen udgør statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, TEUF ([114]). Kommissionen fastslog ligeledes, at denne foranstaltning, selv om den blev anmeldt i overensstemmelse med artikel 108, stk. 3, TEUF i den procedure, der førte til vedtagelsen af den oprindelige afgørelse, var blevet til ulovlig støtte fra det tidspunkt, hvor den blev tildelt, efter Rettens annullation af afgørelsen, eftersom foranstaltningen ikke længere var godkendt ved en kommissionsafgørelse ([115]).

(132) Eftersom foranstaltningen var blevet ulovlig, fandt Kommissionen foreløbigt, at dens forenelighed skulle vurderes efter de bestemmelser, der var gældende på det tidspunkt, hvor støtten blev ydet, dvs. den 26. oktober 2020. På det tidspunkt indeholdt de midlertidige rammebestemmelser de relevante bestemmelser med henblik på vurdering af foranstaltningens forenelighed i henhold til artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF ([116]).

(133) I sin åbningsafgørelse fandt Kommissionen foreløbigt, at foranstaltningen ikke var i overensstemmelse med punkt 61 og 62 i de midlertidige rammebestemmelser.

(134) I overensstemmelse med SAS II-dommen fandt Kommissionen foreløbigt, at foranstaltningens egenkapitalinstrument ikke, som krævet i punkt 61 i de midlertidige rammebestemmelser, syntes at være ledsaget af en step up-mekanisme, der øgede statens afkast for at tilskynde støttemodtageren til at tilbagekøbe den statslige kapitaltilførsel. Kommissionen udtrykte også tvivl om, hvorvidt foranstaltningens egenkapitalinstrument i henhold til punkt 62 i de midlertidige rammebestemmelser var ledsaget af en passende alternativ mekanisme i forhold til den, der er omhandlet i punkt 61 i de midlertidige rammebestemmelser, hvilket samlet set førte til et lignende resultat med hensyn til tilskyndelsesvirkningerne for statens udtræden og en tilsvarende samlet indvirkning på statens afkast.

3. **BEMÆRKNINGER FRA DANMARK OG SVERIGE**

(135) I deres fælles bemærkninger til åbningsafgørelsen fokuserede Danmark og Sverige på den tvivl, som Kommissionen havde rejst med hensyn til foranstaltningens overensstemmelse med punkt 61 og 62 i de midlertidige rammebestemmelser. De behandlede også kort nogle få andre aspekter af den foreløbige vurdering af foranstaltningens forenelighed.

3.1. **Foranstaltningen giver allerede Danmark og Sverige et passende afkast og exitincitamenter.**

(136) Selv om de anerkender SAS II-dommen og dens konklusioner om den manglende overholdelse af punkt 61 og 62 i de midlertidige rammebestemmelser, mener de danske og svenske myndigheder, at foranstaltningen ikke desto mindre kan erklæres forenelig med det indre marked. Efter deres opfattelse indeholdt foranstaltningen allerede et passende alternativ til en step up-mekanisme i overensstemmelse med punkt 62 i de midlertidige rammebestemmelser af følgende grunde.

(137) For det første medførte den betydelige rabat, som foranstaltningen gav på den maksimale aktiekurs, som Danmark og Sverige erhvervede SAS' aktier til, en forhøjelse af afkastet til deres fordel.

(138) For det andet udgjorde SAS' forpligtelse til at fremlægge en omstruktureringsplan i henhold til foranstaltningen allerede et stærkt exitincitament for Danmark og Sverige.

(139) For det tredje har det byrdefordelingsbeløb, som private investorer påtog sig, mindsket behovet for exitincitamenter for Danmark og Sverige.

([114]) Åbningsafgørelsen, betragtning 71-75.
([115]) Åbningsafgørelsen, betragtning 77 og 78.
([116]) Åbningsafgørelsen, betragtning 79-85.

(140) Endelig havde myndighederne i både Danmark og Sverige i overensstemmelse med deres politiske mandater til hensigt at forlade SAS' kapitalstruktur for så vidt angår de covid-19-aktier, der var erhvervet gennem foranstaltningen. I den politiske aftale af 15. juni 2020 om den danske stats rekapitalisering og ejerskab af SAS ([117]) og i en bekendtgørelse af 24. juni 2020 fastsættes det, at ejerskabet af SAS i princippet skal reduceres ved at sælge aktierne til ansvarlige langsigtede investorer, når markedsvilkårene var gunstige. I Sverige havde regeringen udtrykkeligt tilkendegivet, at den havde til hensigt på et hvilket som helst passende tidspunkt, hvor markedssituationen igen tillod det, at reducere/afhænde sit ejerskab af SAS i overensstemmelse med mandatet fra den svenske Riksdag ([118]).

(141) Subsidiært mener Danmark og Sverige, at foranstaltningen kan erklæres forenelig med det indre marked direkte i henhold til artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF. Dette er efter deres opfattelse tilfældet på grund af de særlige karakteristika ved rekapitaliseringen af SAS og navnlig ønsket om at sikre byrdefordeling og tiltrække ny privat kapital til rekapitaliseringen. Danmark og Sverige mener, at disse i) ikke var påkrævet i henhold til de midlertidige rammebestemmelser, hvilket Kommissionen anerkendte i betragtning 95 til den oprindelige afgørelse og betragtning 206 til åbningsafgørelsen, og ii) for SAS' vedkommende ville have vist sig at være et mere hensigtsmæssigt redskab til at sikre et afkast til Danmark og Sverige og afbøde konkurrencefordrejningerne.

3.2. **Andre bemærkninger til åbningsafgørelsen**

(142) Danmark og Sverige fremhæver, at Retten i SAS II-dommen bekræftede, at hybridkapitalinstrumentet opfyldte alle de relevante betingelser for afkast og exitincitamenter i de midlertidige rammebestemmelser.

(143) De fremhæver ligeledes, at Rettens Lufthansa-dom ([119]) bekræftede den metode, som Kommissionen anvendte til at vurdere, om der forelå en stærk markedsposition, baseret på lufthavn for lufthavn-fremgangsmåden, og som Kommissionen ligeledes anvendte i åbningsafgørelsen.

4. **BEMÆRKNINGER FRA INTERESSEREDE PARTER**

(144) To interesserede parter fremsatte bemærkninger i forbindelse med den formelle undersøgelsesprocedure, nemlig SAS og Ryanair.

4.1. **Bemærkninger fremsat af SAS**

(145) SAS fremsatte bemærkninger til to punkter i den foreløbige vurdering af foranstaltningens forenelighed, som Kommissionen foretog i åbningsafgørelsen, vedrørende anvendelsen af punkt 61 og 62 i de midlertidige rammebestemmelser på den ene side og anvendelsen af punkt 49, litra c), i de midlertidige rammebestemmelser på den anden side.

4.1.1. *Foranstaltningen giver allerede Danmark og Sverige et passende afkast og exitincitamenter.*

(146) SAS minder om, at det i henhold til svensk selskabsret (se betragtning 123) ikke er muligt at indføre en step up-mekanisme, der giver en specifik aktionær yderligere aktier, der udløses af en fremtidig begivenhed. Der var derfor en juridisk hindring for at anvende en step up-mekanisme som den, der specifikt er fastsat i punkt 61 i de midlertidige rammebestemmelser.

(147) Ifølge SAS omfattede foranstaltningen, navnlig i betragtning af den betydelige forhåndsrabat på de aktier, som Danmark og Sverige erhvervede gennem foranstaltningen, og de adfærdsmæssige tilsagn, som SAS blev pålagt, allerede både et tilstrækkeligt afkast til Danmark og Sverige og tilstrækkelige exitincitamenter til at udgøre et alternativ, der fører til det samme samlede resultat med hensyn til tilskyndelsesvirkningerne for statens udtræden og en tilsvarende samlet indvirkning på statens afkast.

([117]) https://fm.dk/media/18483/aftale-om-rekapitalisering-og-statens-ejerskab-af-sas-ab_a.pdf.
([118]) Det seneste mandat er regeringens forslag 2019/20:187 af 15.6.2020: https://data.riksdagen.se/fil/93D66908-D6E7-4ED0-8D30-7AF1EDAD2AD0.
([119]) Dom af 10.5.2023, Ryanair mod Kommissionen, T-34/21 og T-87/21, EU:T:2023:248, præmis 322.

(148) Uanset denne holdning har SAS foreslået en alternativ mekanisme, der, hvis Kommissionen når frem til den konklusion, at den foranstaltning, som Danmark og Sverige har anmeldt, ikke er i overensstemmelse med punkt 61 og 62 i de midlertidige rammebestemmelser, kan gennemføres for at sikre, at disse bestemmelser i de midlertidige rammebestemmelser overholdes. Denne alternative mekanisme ville tage form af en udstedelse af yderligere kapitalværdipapirer til den relevante medlemsstat ([120]) med følgende karakteristika:

— På det tidspunkt, hvor denne mekanisme skal udløses, hvis en af eller begge medlemsstater ikke har solgt det krævede antal aktier, vil SAS enten i) ændre vilkårene for de pågældende hybride statsgældsbeviser med henblik på at øge det beløb, der skal betales i henhold hertil, f.eks. ved at forhøje hovedstolen, eller ii) udstede et nyt instrument til den eller de berørte stater på samme vilkår (f.eks. niveau for efterstillelse, regnskabsmæssig behandling og afkast) som de eksisterende hybride statsgældsbeviser.

— Denne mekanisme ville i pengeværdi svare til 10 % af det beløb, der fremkommer ved at gange den pågældende stats aktiepost (dvs. antallet af aktier) ud over dens aktiepost i SAS forud for rekapitaliseringen, som endnu ikke var blevet solgt på det tidspunkt, med den højeste værdi af i) 1,16 SEK (aktiekursen i 2020) eller ii) den mængdevægtede gennemsnitspris, der blev betalt for SAS' aktier på Nasdaq Stockholm i en periode på 20 handelsdage umiddelbart forud for den femte handelsdag forud for udløsningsdatoen. Da afkastet på de hybride statsgældsbeviser muligvis ikke er i overensstemmelse med markedsvilkårene på det tidspunkt, hvor mekanismen udløses, vil den yderligere hovedstol, der følger af denne beregning, blive justeret for at tage højde for de forventede fremtidige pengestrømme i forbindelse med denne supplerende nominelle værdi af kapitalværdipapirerne, diskonteret til en passende markedsrente, der afspejler deres vilkår og betingelser, og udstederens risiko, når step up-mekanismen udløses. Denne metode sikrer, at stigningen i afkastet i betragtning af de forventede fremtidige pengestrømme og diskonteringssatsen på step up-tidspunktet svarer til nøjagtig 10 % i pengeværdi.

— I overensstemmelse med den specifikke mekanisme, der er fastsat i punkt 61 i de midlertidige rammebestemmelser, vil denne alternative mekanisme blive aktiveret i det fjerde år efter tildelingen af foranstaltningen, hvis den relevante medlemsstat ikke har solgt mindst 40 % af sit covid-19-rekapitaliseringsindskud, og senest i det sjette år efter tildelingen af foranstaltningen, hvis den relevante medlemsstat ikke har solgt sit rekapitaliseringsindskud fuldt ud.

(149) Ifølge SAS vil den foreslåede mekanisme give SAS et passende incitament til at tilbagekøbe de aktier, som Danmark og Sverige har erhvervet gennem foranstaltningen. Dette alternativ ville efter SAS' opfattelse opfylde betingelserne i punkt 61 og 62 i de midlertidige rammebestemmelser og stå i rimeligt forhold til det formål, der forfølges med disse bestemmelser.

4.1.2. *SAS kunne ikke finde finansiering på markederne til overkommelige vilkår*

(150) Som en indledende bemærkning deler SAS Danmarks og Sveriges forklaringer i deres anmeldelse af foranstaltningen og Kommissionens foreløbige vurdering i den oprindelige afgørelse, ifølge hvilken SAS ikke kunne finde finansiering til overkommelige vilkår på markederne for at dække sit kapitalbehov. SAS fremlagde ikke desto mindre yderligere elementer og baggrundsoplysninger om dette aspekt.

(151) Ifølge SAS anvendte selskabet før covid-19-pandemien forskellige kilder til markedsfinansiering, herunder banklån, obligationer, efterstillede lån, hybride obligationer og leasing. SAS anvendte typisk en kombination af leasingkontrakter og sikrede banklån og kreditfaciliteter til finansiering af sine fly. Derudover anvendte SAS andre finansieringskilder, som stadig var udestående før iværksættelsen af rekapitaliseringen (august 2020), herunder i) en usikret obligation på 1,5 mia. SEK (udstedt i november 2017), ii) en fælles privat aktieplacering på 1,27 mia. SEK (udstedt i november 2017), iii) en usikret obligation på 0,75 mia. SEK (udstedt i juni 2018) og iv) en hybrid obligation på 1,5 mia. SEK (udstedt i 2019) ([121]).

([120]) SAS mener, at Kommissionen har accepteret lignende mekanismer i tidligere afgørelser, f.eks. i Kommissionens afgørelse af 31.7.2020 i sag SA.57659 — Spanien — COVID 19: Recapitalisation fund (EUT C 269 af 14.8.2020, s. 8).

([121]) Under foranstaltningen blev begge usikrede obligationer konverteret til nye hybride obligationer eller stamaktier (efter obligationsindehavernes valg), og den hybride obligation blev konverteret til stamaktier.

(152) SAS har desuden forklaret, at selskabet forud for covid-19-pandemien havde et program for private obligationer med […] under euro medium term notes-programmet (»EMTN-programmet«). Disse obligationer var dækket af credit default swap-kontrakter. SAS foretog nye obligationsudstedelser i 2016, 2017 og 2018. Det var hensigten, at EMTN-programmet med […] skulle videreføres i 2020. På grund af covid-19-pandemien var der imidlertid ingen adgang til credit default swap-markedet, og der var ingen investorer, som var villige til at investere i SAS. Som følge heraf kunne SAS ikke videreføre EMTN-programmet.

(153) SAS anfører endvidere, at selskabet på grund af covid-19-pandemien også havde vanskeligt ved at få adgang til andre kilder til finansiering på markedet på det tidspunkt, hvor foranstaltningen blev tildelt. SAS fremlagde tre hovedforklaringer i denne henseende.

(154) For det første tyder SAS' kreditvurdering på, at det var usandsynligt, at SAS ville have været i stand til at udstede usikrede gældsinstrumenter eller hybride instrumenter til overkommelige vilkår. Den 16. januar 2020, dvs. før covid-19-pandemien, gav kreditvurderingsbureauet Standard & Poor's SAS kreditvurderingen B+, idet det vurderede, at selskabet kunne opretholde kreditforanstaltninger, men den 10. juni 2020 blev selskabets kreditvurdering nedjusteret til CCC, og det blev opført på credit watch-listen med negative konsekvenser. SAS fremlagde notatet fra Standard Poor's af 10. juni 2020 med en forklaring af kreditvurderingsbureauets begrundelse for nedjusteringen.

(155) Ifølge SAS fremgår manglen på markedsfinansiering i form af usikrede obligationer og hybride instrumenter til overkommelige vilkår yderligere af handelsniveauet for SAS' finansieringsinstrumenter på det sekundære marked. Disse oplysninger tyder på, at disse instrumenter havde meget høje finansieringsomkostninger, som udelukkede enhver udstedelse af nye instrumenter til private investorer som en gennemførlig mulighed:

— Obligationer: Den 31. december 2019 lå kursen for SAS' privilegerede usikrede obligationer udstedt i 2017 med udløb i 2022 ifølge Bloomberg på 103,4 % af pariværdien. Dette svarer til en effektiv margen (dvs. kreditspændspræmien i forhold til den risikofrie rente) på 375 basispoint og en implicit finansieringsomkostning på 3,99 %. Omvendt lå obligationens kurs den 14. juni 2020 — en dag før meddelelsen om støtte fra den svenske og den danske regering — på 67 % af pariværdien, hvilket svarede til en effektiv margen på 2485 basispoint og en implicit finansieringsomkostning på 24,9 %. Den betydelige stigning i det implicitte afkast på SAS' eksisterende obligationer i de første måneder af covid-19-pandemien viste, at der manglede alternativ finansiering på obligationsmarkedet til overkommelige vilkår.

— Hybride instrumenter: Den 31. december 2019 lå kursen for SAS' hybride obligation udstedt i 2019 ifølge Bloomberg på 102,38 % af pariværdien, hvilket svarede til en effektiv margen på 802 basispoint og en implicit finansieringsomkostning på 8,17 %. Omvendt blev obligationen den 14. juni 2020 handlet til 52 % af pariværdien, hvilket svarede til en effektiv margen på 1571 basispoint og en implicit finansieringsomkostning på 15,81 %. Den betydelige stigning i det implicitte afkast på SAS' eksisterende hybride obligationer i de første måneder af covid-19-pandemien viste, at der manglede alternativ finansiering på markedet for hybride instrumenter til overkommelige vilkår.

(156) Det forhold, at udestående usikrede og hybride obligationer på tidspunktet for tildelingen af foranstaltningen var ved at blive konverteret som led i rekapitaliseringen af SAS, viser dermed, at SAS' adgang til markedet for obligationer og hybride instrumenter til overkommelige vilkår var meget begrænset. SAS anmodede faktisk allerede sit eksisterende investorgrundlag om at konvertere deres eksisterende instrumenter til egenkapitalinstrumenter eller gældsinstrumenter på mindre strenge vilkår. Det ville under sådanne omstændigheder ikke have været muligt at anmode de samme investorer om at investere i nye obligationer eller hybride instrumenter. Til gengæld ville nye investorer nødvendigvis vurdere kreditrisikoen ved investeringer i SAS' obligationer eller hybride instrumenter på grundlag af selskabets pressede kreditvurdering, som var blevet nedjusteret til CCC.

(157) Andre muligheder for at få adgang til finansiering på markedet til overkommelige vilkår i form af lån sikret med ubehæftede fly eller andre aktiver, f.eks. Eurobonusprogrammet, ville ifølge SAS også være virkningsløse af tre grunde.

(158) *For det første* ejede SAS på det tidspunkt, hvor foranstaltningen blev tildelt, 35 % af sin flyflåde, hvoraf 17 fly var ubehæftede med en samlet bogført værdi på ca. [0-2] mia. SEK. Ti 10 af disse 17 fly var imidlertid under udfasning, og de var derfor ikke attraktive som sikkerhed for potentielle långivere ([122]). SAS anførte desuden, at tre af de resterende syv ubehæftede fly allerede var blevet anvendt som en del af sikkerhedsstillelsen for at sikre den revolverende kreditfacilitet på 324 mio. SEK, der var dækket af den danske og svenske garanti på 90 % af faciliteten, og at bankerne bar risikoen for de resterende 10 % ([123]). Ifølge SAS vurderede en uafhængig tredjepart disse tre fly til [50-100] mio. USD. Ifølge SAS var disse fly imidlertid ikke tilstrækkelige til at sikre den ikkegaranterede del af den revolverende kreditfacilitet, eftersom bankerne — ud over flyene — krævede pant i SAS' koncerninterne lån og konti. Hvis tre fly ikke var tilstrækkelige til at sikre 10 % af et lån på 0,3 mia. SEK, var det ifølge SAS klart, at de fire andre fly, der var til rådighed, ikke ville have været tilstrækkelige til at dække en meningsfuld del af selskabets kapitalbehov.

(159) *For det andet* var SAS i besiddelse af visse andre aktiver, som i teorien kunne have været anvendt som sikkerhed for sikret gæld. Anvendelsen af Eurobonusprogrammet som sikkerhed ville eksempelvis have krævet en betydelig intern omstruktureringsindsats, herunder etablering af nye selskaber, som aktiverne skulle overføres til. SAS mente på det tidspunkt, hvor foranstaltningen blev tildelt, at ingen af disse muligheder var gennemførlige på grund af de tidsmæssige begrænsninger.

(160) *For det tredje* var interessen for at yde lån, endda lån med sikkerhedsstillelse, til selskaber i luftfartssektoren, ifølge SAS på daværende tidspunkt meget lav. Dette fremgår af, at SAS inden rekapitaliseringen kun var i stand til at sikre en revolverende kreditfacilitet, fordi den var dækket af statsgarantier for 90 %. Selv om de resterende 10 % ikke var garanteret, krævede de banker, der ydede lånet, fuld sikkerhedsstillelse for disse resterende 10 % (herunder med fly).

(161) Endelig ville udstedelsen af nye gældsinstrumenter under alle omstændigheder ikke have bidraget til at løse SAS' solvensproblemer, da selskabet havde brug for ny egenkapital for at genoprette sin kapitalstruktur. Det forhold, at SAS led betydelige tab, betød, at selskabets aktiekapital hurtigt blev opbrugt. I denne forbindelse fremlagde SAS et bilag, der indeholdt flere undersøgelsesrapporter fra banker (Den Norske Bank, Nordea og Sydbank) og aviser (Dagens Industri) ([124]) samt en grafik af 2. juni 2020, der viste mæglernes anbefalinger vedrørende SAS' aktier ([125]). I denne sammenhæng ville en forøgelse af gælden ikke have bevirket, at aktiekapitalen blev genoprettet. Om noget ville det have øget SAS' tab som følge af øgede rentebetalinger. Ifølge SAS kunne selskabet kun kunne forblive en going concern ved at rejse kapital i form af egenkapital.

([122]) Disse ti ikke-operationelle fly havde en bogført værdi på [350-400] mio. SEK. Ifølge SAS var det imidlertid næsten umuligt at skaffe flyfinansiering til fly med ældre teknologi eller fly, der ikke var i drift, under pandemien.

([123]) Det blev aftalt, at en del af rekapitaliseringsmidlerne skulle anvendes til at tilbagebetale den revolverende kreditfacilitet. Derefter ville de tre fly, der blev anvendt til at sikre denne gældsfacilitet, igen blive ubehæftede.

([124]) Den 28.5.2020 bemærkede Den Norske Bank (DNB) følgende: »Med en bogført egenkapital, der allerede er negativ, en balance med uholdbare gældsniveauer og en prognose for fortsatte betydelige indtægtstab i et stigningsscenarie, der forventes at vare flere år, forventer vi, at der kan være behov for helt op til 10 mia. SEK i ny finansiering«. Samme dag fremsatte Sydbank følgende bemærkning: »Hvis tabene fortsætter, som vi forventer i de kommende måneder, vil der være behov for op til 10 mia. SEK i kapitaltilførsler«. Den 29.5.2020 fremsatte Nordea følgende bemærkning: »På kort sigt vil de 4,2 mia. SEK i likviditet og 3,3 mia. SEK i statsgaranterede kreditfaciliteter holde SAS i luften. På grund af den manglende egenkapital og i sidste ende manglen på tilstrækkelige likvide midler vil SAS imidlertid skulle konvertere eksisterende gæld til egenkapital og udstede mere egenkapital«. Avisen Dagens Industri rapporterede den 2.6.2020, at »HSBC sænkede sin anbefaling vedrørende SAS' [aktier fra »hold« til »salg«]. […]. Banken påpeger bl.a., at SAS har en negativ likviditet på 500-700 mio. SEK om måneden, og mener, at dette illustrerer de kapitalkrav, som selskabet har behov for«.

([125]) Denne grafik viser udviklingen i mægleranbefalinger mellem juni 2018 og juni 2020 samt udviklingen i SAS' aktiekurs. Den viser, at mæglere med 100 % anbefalede at købe SAS' aktier mellem juni 2018 og december 2018. Mellem januar 2019 og februar 2020 lå mæglerens anbefalinger på 60 % for »køb« og 40 % for »hold«. Mellem marts og april 2020 lå anbefalingerne på »hold«. Fra maj 2020 begyndte mæglerne at anbefale at »sælge« SAS' aktier (50 % i maj 2020 og 67 % i juni 2020 af anbefalingerne).

(162) I den forbindelse fremhæver SAS, at foranstaltningen blev struktureret effektivt med henblik på at tiltrække en høj grad af privat deltagelse:

— Egenkapital: For at tilskynde private interessenter til at deltage i fortegningsretsemissionen skulle transaktionen være omfattet af garantistillelsesforpligtelser fra Danmark og Sverige for 81,5 % af emissionen. I forbindelse med fortegningsretsemissionen, som beløb sig til ca. 3,99 mia. SEK, tegnede private investorer i sidste ende aktier for et betydeligt beløb på ca. 2,45 mia. SEK.

— Usikrede obligationer: Private investorer konverterede usikrede obligationer for i alt ca. 1,615 mia. SEK til nye kommercielle hybride statsgældsbeviser til 100 % af pariværdien, og de resterende usikrede obligationer på i alt ca. 0,635 mia. SEK blev konverteret til stamaktier til 100 % af pariværdien.

— Hybride obligationer: Private investorer konverterede 1,5 mia. SEK i hybride obligationer til stamaktier til 90 % af pariværdien.

4.2. **Bemærkninger fra Ryanair**

(163) Ryanair fremsatte bemærkninger til åbningsafgørelsen om foranstaltningens lovlighed og om syv aspekter af den foreløbige vurdering af foranstaltningens forenelighed, som Kommissionen foretog i åbningsafgørelsen.

4.2.1. *Foranstaltningens lovlighed*

(164) Ryanair hævder, at Kommissionen — eftersom den erklærede foranstaltningen ulovlig i åbningsafgørelsen, som følge heraf og i henhold til standstill-bestemmelsen bør pålægge Danmark og Sverige straks at indstille støtten og betale renter for den periode, hvor den ulovlige støtte har været til rådighed for SAS ([126]).

4.2.2. *Foranstaltningen er ikke i overensstemmelse med artikel 18, 49 og 56 TEUF og artikel 15 i forordning (EF) nr. 1008/2008*

(165) Ryanair har for det første gjort gældende, at der i artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF ikke fastsættes en undtagelse fra de øvrige EU-regler og generelle principper, selv om der i bestemmelsen fastsættes en undtagelse fra forbuddet mod statsstøtte i artikel 107, stk. 1, TEUF i tilfælde af en alvorlig forstyrrelse i en medlemsstats økonomi. Ryanair har gjort gældende, at Kommissionen i henhold til fast retspraksis ([127]) er forpligtet til ved vurderingen af, om en statsstøtte er forenelig med det indre marked, at sikre, at støtteforanstaltningen og de elementer, der er uløseligt forbundet hermed, er i overensstemmelse med andre EU-regler og generelle principper som f.eks. ligebehandling. Ryanair er af den opfattelse, at Kommissionen ikke foretog en sådan vurdering af den omhandlede foranstaltning i åbningsafgørelsen.

(166) Ryanair hævder endvidere, at foranstaltningen ikke er i overensstemmelse med forbuddet mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet (artikel 18 TEUF), etableringsfriheden (artikel 49 TEUF) og den frie udveksling af tjenesteydelser (artikel 56 TEUF og artikel 15 i forordning (EF) nr. 1008/2008).

(167) Ryanair påpeger, at det generelle princip om ligebehandling tilsiger, at ensartede situationer ikke må behandles forskelligt, og at forskellige situationer ikke må behandles ens, medmindre forskelsbehandlingen er objektivt begrundet. Ifølge Ryanair har Domstolen endvidere fastslået, at artikel 15 i forordning (EF) nr. 1008/2008, som udvider den frie udveksling af tjenesteydelser i artikel 56 TEUF til at omfatte lufttransporttjenester, »er til hinder for anvendelse af nationale bestemmelser, som bevirker, at levering af tjenesteydelser mellem medlemsstater bliver vanskeligere end levering af tjenesteydelser internt i en medlemsstat«. I artikel 49 TEUF fastsættes det ligeledes, at der er »forbud mod restriktioner, som hindrer statsborgere i en medlemsstat i frit at etablere sig på en anden medlemsstats område«.

([126]) Ryanair henviser til dom af 12.2.2008, CELF I, C-199/06, ECLI:EU:C:2008:79, præmis 63 og 64.
([127]) F.eks. dom af 12.3.1977, Iannelli mod Meroni, C-74/76, ECLI:EU:C:1977:51, præmis 14.

(168) Eftersom covid-19-pandemien i alvorlig grad har påvirket alle luftfartsselskaber, der opererer i Sverige og Danmark (herunder Ryanair selv), og da foranstaltningen kun gavner SAS, begunstiger den ifølge Ryanair SAS frem for luftfartsselskaber i en sammenlignelig situation. Efter Ryanairs opfattelse har Kommissionen ikke givet en objektiv begrundelse for denne forskelsbehandling. Kommissionen har navnlig ikke forklaret, hvorfor andre luftfartsselskaber, der opererer i Sverige og Danmark, ikke kan opfylde det tilsigtede offentlige mål, nemlig at afhjælpe den alvorlige forstyrrelse i Sveriges og Danmarks økonomi.

(169) Ryanair underbygger sine argumenter ved at bemærke, at SAS kun tegnede sig for skønsmæssigt 35 % og 34 % af forbindelserne inden for Europa i henholdsvis Sverige og Danmark, mens andre luftfartsselskaber tegnede sig for den resterende majoritet på 65 % i Sverige og 64 % i Danmark ([128]). Desuden var der i 2020 på grund af covid-19-pandemien og de deraf følgende inddæmningsforanstaltninger en betydelig overkapacitet inden for lufttransportydelser, da tusindvis af fly blev holdt på jorden i hele Unionen ([129]). Ifølge Ryanair havde andre luftfartsselskaber rigelig kapacitet til at nå det tilsigtede offentlige mål.

(170) Ryanair anfører endvidere, at Danmark og Sverige ved at forbeholde foranstaltningen for SAS uden objektiv begrundelse diskriminerer mellem luftfartsselskaber i en sammenlignelig situation. Denne forskelsbehandling bevirker, at den frie udveksling af tjenesteydelser og etableringsfriheden i Unionen modvirkes. Mens Ryanair har udviklet sin markedsposition i Sverige og Danmark i de seneste år, truer foranstaltningen denne udvikling ved kunstigt at give SAS mulighed for at forankre og udvikle sin konkurrencemæssige position i disse lande.

4.2.3. *Kriterierne for støtteberettigelse var ikke opfyldt, for at SAS kunne få tildelt foranstaltningen (punkt 49 i de midlertidige rammebestemmelser)*

4.2.3.1. Kommissionen har ikke behørigt begrundet, at SAS uden det danske og svenske indgriben ville ophøre eller have alvorlige vanskeligheder ved at opretholde sin aktivitet.

(171) Ryanair kritiserer Kommissionens vurdering efter punkt 49, litra a), i de midlertidige rammebestemmelser, hvor den antager, at det eneste realistiske alternativ til støtten var SAS' »insolvens« og »alvorlige vanskeligheder ved at opretholde sin aktivitet« (betragtning 88 til åbningsafgørelsen), og henviser til finansielle prognoser, der angiveligt viser, at SAS ville stå over for »teknisk illikviditet senest i december 2020« (betragtning 14 og 88 til åbningsafgørelsen).

(172) Ryanair mener, at Kommissionen med denne tilgang ikke har vurderet et andet alternativt scenarie end SAS' insolvens eller illikviditet. Ifølge Ryanair kunne SAS have reduceret sine ikkesystemiske aktiviteter eller fundet alternativ finansiering på markederne til overkommelige vilkår.

([128]) Ryanair fremlagde disse tal i bilag A.2.a (Danmark) og A.2.b (Sverige) til sine bemærkninger. Disse bilag henviser til et studie fra en luftfartsanalytiker af 27.4.2021, som Ryanair havde bestilt til at udarbejde en analyse af de største luftfartsselskabers størrelse og licensoprindelse på flere store europæiske markeder i forbindelse med Ryanairs appel af den oprindelige afgørelse (herefter »undersøgelsen af luftfartsmarkedet«). Undersøgelsen dækker luftfartsmarkedet i ti medlemsstater, herunder Danmark og Sverige, og identificerer i) de vigtigste luftfartsselskabers markedsandele i hvert land samt ii) den femårige vækstrate for disse (2014-2019), iii) de førende luftfartsselskabers bidrag til denne vækst og iv) den samlede vækst i de ruter, som disse luftfartsselskaber betjener i samme periode. De data, der blev anvendt til denne undersøgelse, stammer fra OAG, en global oplysningsvirksomhed inden for luftfart. I undersøgelsen af luftfartsmarkedet præsenteres data i tre tabeller i bilag A.2.a (for Danmark) og bilag A.2.b (for Sverige): Tabel 1 viser de fire største luftfartsselskaber med hensyn til sædekapacitet og markedsandele i 2019 for Danmark og Sverige. Tabel 2 indeholder data om udviklingen i antallet af sæder, der blev udbudt af 16 europæiske luftfartsselskaber i Europa i perioden 2014-2019. Tabel 3 viser udviklingen i antallet af ruter og sædekapacitet mellem 2014 og 2019 (både på nationalt og internt plan) for SAS, Danish Air Transport, lavprisselskaber og »andre« i Danmark og for SAS, Braathens Regional, lavprisselskaber og »andre« i Sverige.

([129]) Ryanair fremlagde i bilag 3 til sine bemærkninger et uddrag af flere oplysninger om antallet af fly, der blev holdt på jorden, i Eurocontrol-området, som findes på: https://ansperformance.eu/covid/acft_ground/ (tilgået den 28.11.2023).

4.2.3.2. Kommissionen har ikke godtgjort, at indgrebet var for det fælles bedste

(173) Ryanair kritiserer indledningsvis Kommissionens vurdering efter punkt 49, litra b), i de midlertidige rammebestemmelser for udelukkende at basere sig på de svenske og danske myndigheders påstande. I stedet burde den have foretaget en selvstændig vurdering af SAS' systemiske betydning for disse to medlemsstater.

(174) Selv om Kommissionen fuldt ud støttede sig på de elementer, som Sverige og Danmark har fremlagt, ville den under alle omstændigheder stadig ikke være i stand til at fastslå, at SAS er en systemisk virksomhed, der ikke let kunne erstattes af selskabets konkurrenter.

(175) For det første er oplysningerne i åbningsafgørelsen om luftfartssektorens bidrag til den danske og svenske økonomi irrelevante, da de ikke afspejler SAS' specifikke bidrag.

(176) For det andet udgør SAS' bidrag til BNP ifølge tallene i åbningsafgørelsen kun 30 % af det samlede bidrag fra luftfartssektoren i Sverige og 10 % i Danmark. Ifølge Ryanair er der ikke tale om særligt høje tal for et angiveligt systemisk luftfartsselskab, navnlig hvor dynamiske konkurrenter (som f.eks. Ryanair) fuldt ud er i stand til at erstatte SAS på flere ruter. Endnu vigtigere for Ryanair stammer disse tal fra før pandemien, og de siger derfor ikke noget om SAS' mulige bidrag til økonomien og beskæftigelsen efter pandemien. Dette bidrag vil sandsynligvis være meget lavere i lyset af de finansielle udfordringer, som Kommissionen selv har fremhævet i hele åbningsafgørelsen.

(177) For det tredje har Ryanair gjort gældende, at Kommissionen skal påvise, at SAS' samlede aktiviteter er uerstattelige, eller præcist vurdere, hvilken andel af selskabets nuværende aktiviteter der ikke kunne erstattes. Ifølge Ryanair er luftfartsselskaber jævnligt gået konkurs i de seneste årtier i Europa, og deres ophør har aldrig bragt deres hjemlands økonomi og konnektivitet i fare. Når et luftfartsselskab går konkurs, overtages dets drift generelt af mere effektive luftfartsselskaber som f.eks. lavprisselskaber. Ifølge Ryanair illustrerer nogle få fortilfælde dette punkt, f.eks. Sabenas konkurs samt Malevs og Spanairs konkurs i 2012. I de to sidstnævnte tilfælde blev konkursen blevet efterfulgt af en øjeblikkelig stigning i trafikken i lufthavnene i Budapest og Barcelona, hvor disse luftfartsselskaber havde aktiviteter. Dette scenarie ville efter Ryanairs opfattelse være endnu mere sandsynligt i 2020 i en situation, der var præget af en uforholdsmæssigt højere ledig kapacitet end i 2012 (på grund af covid-19-krisen og en vedvarende lav efterspørgsel) og dermed større villighed hos andre luftfartsselskaber til at træde ind. Dette ville også være i overensstemmelse med en konklusion, som Kommissionen nåede frem til i 2014, hvorefter »[e]rfaringerne viser, at ophøret af et luftfartsselskab, som går konkurs og ikke kan omstruktureres for igen at blive rentabelt, ikke betyder, at den pågældende medlemsstat mister sin konnektivitet«, og »antallet af direkte destinationer fra de berørte lufthavne kan stige betydeligt på kort til mellemlang sigt og kan overstige dem, der var til rådighed før det nationale luftfartsselskabs sammenbrud. Denne stigning synes hovedsagelig at skyldes lavprisselskaberne« ([130]).

(178) Endelig hævdede Ryanair, at den påståede mangel på substituerbarhed for SAS' aktiviteter modsiges af åbningsafgørelsen, hvor Kommissionen hævdede, at SAS — på trods af SAS' store markedsandel — ikke havde en stærk markedsposition, og at det var muligt for SAS' konkurrenter at komme ind på markedet og udfordre SAS.

(179) Ifølge Ryanair har Kommissionen desuden ikke forklaret, hvorfor et scenario med indskrænkning af SAS ikke ville tjene det fælles bedste lige så godt. Selv om nogle af SAS' aktiviteter reelt havde en systemisk karakter, fastslog Kommissionen efter Ryanairs opfattelse ikke, hvorvidt sådanne systemiske aktiviteter ikke kunne opretholdes ved at indskrænke koncernen og reducere eller indstille ikkesystemiske aktiviteter, f.eks. selskabets groundhandling-aktiviteter ([131]).

([130]) Ryanair henviser til bilag A.4 til sine bemærkninger, der indeholder en artikel fra Kommissionens konkurrencepolitiske notat af 9.7.2014, »State aid for airline restructuring: Does it give you wings?« (2014 — Issue 10, 9.7.2014, s. 1 og 4) (»konkurrencepolitisk notat«).

([131]) Ryanair henviser til bilag A.5 til sine bemærkninger, der indeholder et uddrag af en artikel fra maj 2020 fra Emmanuel Combe og Didier Bréchemier (»Before COVID-19, Air Transportation in Europe: an already fragile sector«) (»Think Tank-artiklen«). Denne artikel blev skrevet til Fondation pour l'innovation politique, en fransk tænketank for europæisk integration og fri økonomi. Uddraget giver et overblik over visse europæiske luftfartsselskabers finansielle stilling før og under covid-19-pandemien.

4.2.3.3. SAS kunne finde finansiering på markederne til overkommelige vilkår

(180) Ryanair kritiserer indledningsvis Kommissionens vurdering efter punkt 49, litra c), i de midlertidige rammebestemmelser for udelukkende at støtte sig på den svenske og den danske regerings påstande for at konkludere, at SAS ikke var i stand til at dække sit kapital- og likviditetsbehov på kapitalmarkederne.

(181) Kommissionens foreløbige konklusion i åbningsafgørelsen efter punkt 49, litra c), i de midlertidige rammebestemmelser er angiveligt ukorrekt af tre grunde.

(182) Ryanair mener for det første, at SAS sandsynligvis ville have kunnet få adgang til betydelig kapital fra nye investorer på kapitalmarkederne. Ryanair har i bilag 7 til sine bemærkninger fremlagt en økonomisk rapport, som selskabet har bestilt hos Oxera Consulting LLP til støtte for denne konklusion (»Oxera-rapporten«). Ifølge Oxera-rapporten var det kun SAS' eksisterende aktionærer, der kunne deltage i den kapitalforhøjelse, som foranstaltningen indebar, eftersom kun de svenske og danske myndigheder havde mulighed for at bidrage til den direkte emission af nye stamaktier, mens fortegningsretsemissionen af stamaktier kun var åben for SAS' eksisterende aktionærer. Ifølge Oxera-rapporten rejste mange børsnoterede virksomheder imidlertid kapital på aktiemarkederne i begyndelsen af covid-19-pandemien. I luftfartssektoren rejste ni luftfartsselskaber ifølge Oxera-rapporten i alt 6,2 mia. EUR i perioden april til december 2020 ([132]). Ifølge Ryanair viser det, at SAS kunne have rejst egenkapitalfinansiering fra andre investorer end dets eksisterende aktionærer via et offentligt udbud uden inddragelse af Sverige og Danmark.

(183) For det andet anfører Ryanair, at markedsdata viser, at flere luftfartsselskaber med kreditvurderinger svarende til SAS' i begyndelsen af covid-19-pandemien var i stand til at rejse betydelige beløb i lånefinansiering på markederne. Dette dokumenterer klart, at SAS også ville have været i stand til at gøre dette, herunder ved at tilbyde den ubehæftede værdi af de 55 fly, som SAS ejede, som sikkerhed for lån til mere overkommelige vilkår. I denne henseende indeholder Oxera-rapporten en tabel, der sammenligner luftfartsselskaber med samme kreditværdighed som SAS før covid-19-pandemien, som formåede at rejse gældsfinansiering i 2020 ([133]).

(184) Endelig kritiserer Ryanair Kommissionen for ikke at have undersøgt, om SAS kunne have gennemført andre transaktioner med private markedsdeltagere, som ville have bidraget til SAS' likviditet uden at øge selskabets gæld, f.eks. udstedelse af hybride instrumenter eller salg af pantsatte fly.

4.2.3.4. Kommissionen baserede sig på fejlagtige data for at vurdere overholdelsen af punkt 49, litra d), i de midlertidige rammebestemmelser.

(185) Ryanair betvivler de finansielle oplysninger, der blev anvendt til Kommissionens vurdering af, om SAS kunne klassificeres som en kriseramt virksomhed den 31. december 2019 i henhold til den generelle gruppefritagelsesforordning. Ryanair hævder, at vurderingen var baseret på SAS' ikkekonsoliderede regnskab, men burde have været baseret på det konsoliderede regnskab.

(186) Ryanair anfører endvidere, at Kommissionen burde have præciseret, om den baserede sig på det passende konsoliderede regnskab for SAS i andre dele af sin vurdering.

4.2.4. *Foranstaltningen er hverken hensigtsmæssig eller det mindst konkurrencefordrejende alternativ (punkt 53 i de midlertidige rammebestemmelser)*

(187) Ryanair mener, at åbningsafgørelsen blot beskriver foranstaltningen uden at give en forklaring på dens egnethed til at imødekomme SAS' rekapitaliseringsbehov. Ryanair hævder også, at åbningsafgørelsen ikke indeholder en konklusion om, at foranstaltningen fordrejer konkurrencen mindst muligt. Åbningsafgørelsen indeholder angiveligt ikke en analyse af de fordrejninger, som foranstaltningen har forårsaget i forhold til andre mulige støtteinstrumenter.

([132]) Disse luftfartsselskaber var Ryanair, EasyJet, IAG, Air Canada, United Airlines, American Airlines, Spirit Airlines, Norwegian Airlines og Hawaiian Airlines.

([133]) Disse luftfartsselskaber var American Airlines, Allegiant Air, Azul, Hawaiian Airlines, Spirit Airlines og GOL Airlines.

4.2.5. *Foranstaltningen er ikke proportional, og rekapitaliseringsbeløbet overstiger det minimum, der er nødvendigt for at sikre støttemodtagerens levedygtighed (punkt 54 i de midlertidige rammebestemmelser)*

4.2.5.1. Påstået fejlagtig anvendelse af de midlertidige rammebestemmelser

(188) Med henvisning til rammebestemmelserne for redning og omstrukturering ([134]) mener Ryanair, at levedygtighed som omhandlet i punkt 54 i de midlertidige rammebestemmelser er opnået, »når en virksomhed er i stand til at opnå et passende budgetteret afkast på egenkapitalen efter at have dækket alle omkostninger, herunder afskrivninger og finansielle omkostninger«. Ifølge Ryanair omhandler åbningsafgørelsen ikke SAS' evne til at vende tilbage til et rentabilitetsniveau, der ville være acceptabelt for private investorer. Ryanair kritiserer Kommissionen for at have sidestillet levedygtighed med »selskabets adgang til private kapitalmarkeder« og for, at dens rentabilitetsvurdering kun tager hensyn til gælds- og egenkapitalindikatorerne. Ryanair hævder, at Kommissionen burde have vurderet en række parametre, navnlig rentabilitetsindikatorer som f.eks. fremtidige fortjenstmargener, afkast af aktiver eller egenkapitalforrentning.

(189) Ryanair mener også, at Kommissionen burde have vurderet virkningen af nedadrettede scenarier på SAS' mulighed for at genoprette levedygtigheden, som det var tilfældet i tidligere afgørelser vedrørende banksektoren. Kommissionens følsomhedstest af SAS' forretningsplan er utilstrækkelige, og den burde have foretaget en »bred vifte af stresstest« ved at overveje »en række mulige nedadrettede scenarier under hensyntagen til den eksisterende markedsusikkerhed«.

4.2.5.2. Påstand om et åbenbart urigtigt skøn med hensyn til beregningen af støttebeløbet

(190) Ryanair hævder, at Kommissionen foretog flere urigtige skøn med hensyn til beregningen af det støttebeløb, som SAS havde brug for.

(191) For det første er de tærskler, som Kommissionen anvendte i åbningsafgørelsen til at fastslå levedygtigheden, efter Ryanairs opfattelse uhensigtsmæssige, fordi de er for høje og tager sigte på en alt for gunstig finansiel stilling. Ryanair bemærker, at SAS' nettogæld-egenkapital-forhold, nettogæld-EBITDA-forhold og aktiv/egenkapital-forhold (tre ud af de fire vurderede levedygtighedskriterier) forud for covid-19-pandemien var dårligere end de mål, som Kommissionen havde fastsat for at påvise levedygtigheden, og at SAS ikke desto mindre var i stand til at rejse finansiering på kapitalmarkederne på det pågældende tidspunkt. Ifølge Ryanair var SAS' nettogæld-egenkapital-forhold f.eks. 4,75 i januar 2020, dets nettogæld-egenkapital-forhold oversteg konsekvent 3,0-3,5 og nåede helt op på 4 i januar 2020, og dets aktiv/egenkapital-forhold lå konsekvent under 18,1 % og varierede fra ca. 16 % i oktober 2019 til ca. 8 % i januar 2020.

(192) Ryanair hævder for det andet, at Kommissionen sigtede mod et uhensigtsmæssigt benchmark, da den fandt, at en investment grade-kreditvurdering udgør den minimumsvurdering, der er nødvendig for, at et selskab kan få adgang til finansiering på markedet. Der er faktisk luftfartsselskaber med lavere kreditvurderinger, som har adgang til kapitalmarkeder, også under covid-19-pandemien. Da støttens proportionalitet er blevet fastslået i forhold til en kreditvurderingstærskel, der er højere end, hvad investorerne normalt kræver for at opnå finansiering på kapitalmarkederne, er støtten ikke begrænset til det minimum, der er nødvendigt for at sikre SAS' finansielle levedygtighed.

(193) Ryanair anfører for det tredje, at åbningsafgørelsen ikke indeholder en tilstrækkelig analyse af SAS' økonomiske fremskrivninger. Kommissionen burde desuden navnlig have vurderet, i hvilket omfang SAS strukturelt kunne sænke sit omkostningsgrundlag for at forbedre rentabiliteten, eller i hvilket omfang SAS var i stand til at reducere omkostningerne på kort sigt. Kommissionen vurderede heller ikke virkningen af alternative trafikfremskrivninger og antagelser vedrørende et opsving i trafikken efter pandemien.

(194) Ryanair mener derfor, at støtten ikke er begrænset til det minimum, der er nødvendigt for at sikre SAS' finansielle levedygtighed.

([134]) Meddelelse fra Kommissionen — Rammebestemmelser for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte ikke-finansielle virksomheder (EUT C 249 af 31.7.2014, s. 1).

4.2.6. *Foranstaltningen sikrer ikke et passende afkast til Danmark og Sverige eller de to staters udtræden (afsnit 3.11.5 i de midlertidige rammebestemmelser)*

4.2.6.1. Egenkapitalinstrumentet udgør hverken en step up- mekanisme eller et sammenligneligt alternativ (punkt 61 og 62 i de midlertidige rammebestemmelser)

(195) Ryanair henviser til SAS II-dommen, hvori det blev fastslået, at egenkapitalinstrumentet ikke var ledsaget af en step up-mekanisme, som det også bemærkes i betragtning 134 til åbningsafgørelsen. Ryanair er enig i Kommissionens foreløbige konklusion om, at foranstaltningens egenkapitalinstrument ikke synes at være ledsaget af en passende alternativ mekanisme, der samlet set har samme tilskyndelsesvirkning med hensyn til at sikre statens udtræden og en tilsvarende virkning på statens afkast som den step up-mekanisme, der er omhandlet i punkt 61 i de midlertidige rammebestemmelser.

4.2.6.2. Hybridkapitalinstrumentet giver ikke Sverige og Danmark tilstrækkeligt afkast (punkt 65 og 66 i de midlertidige rammebestemmelser)

(196) Ryanair anfægter Kommissionens foreløbige konklusion om, at de hybride instrumenter sikrede Sverige og Danmark et tilstrækkeligt afkast.

(197) Ryanair hævder, at margenerne i NSHN1 og NSHN2, som er henholdsvis 90 basispoint og 190 basispoint højere end minimumskravene i punkt 66 i de midlertidige rammebestemmelser, ikke fuldt ud kompenserer Sverige og Danmark for disse instrumenters risikokarakteristika. I Oxera-rapporten, som Ryanair har fremlagt, analyseres spændet mellem finansielle instrumenter, der er kendetegnet ved et af de fire centrale risikotræk, som Kommissionen har identificeret (se betragtning 430), og et relevant markedsbenchmark bestående af finansielle instrumenter, der ikke har dette risikotræk, men som i øvrigt ligner hinanden, f.eks. med hensyn til udstedelsesdato, løbetid og kreditvurdering ([135]). I denne analyse konkluderes det, at der vil være behov for en yderligere margen på 400 basispoint for i tilstrækkelig grad at kompensere Sverige og Danmark i stedet for de faktiske margener på 90 basispoint og 190 basispoint.

(198) Eftersom NSHN1 og NSHN2 ifølge Ryanair er identiske med hensyn til deres risikoprofil, er deltaforskellen på 100 basispoint mellem de to instrumenter desuden ikke baseret på håndgribelige og troværdige overvejelser.

4.2.7. *Foranstaltningen forhindrer ikke urimelige konkurrencefordrejninger (punkt 72 i de midlertidige rammebestemmelser)*

(199) Ryanair hævder, at foranstaltningen ikke forhindrer urimelige konkurrencefordrejninger, og at den specifikt er i strid med punkt 72 i de midlertidige rammebestemmelser.

(200) Til støtte for sin påstand har Ryanair fremført to sæt argumenter vedrørende i) afgrænsningen af de relevante markeder og ii) vurderingen af SAS' markedsposition i lufthavne.

(201) Ryanair hævder for det første, at Kommissionen i åbningsafgørelsen afveg fra sin afgørelsespraksis vedrørende fusioner af luftfartsselskaber, som består i at definere markeder efter en fremgangsmåde baseret på bypar, der angiver et afgangssted og et ankomststed (A&A-fremgangsmåden), og i stedet foreslog at afgrænse de relevante markeder udelukkende på grundlag af en lufthavn for lufthavn-fremgangsmåde. Ryanair mener, at Kommissionen herved har defineret de relevante markeder forkert og undladt at vurdere, om SAS har en stærk markedsposition på mindst et af de relevante markeder, som krævet i punkt 72 i de midlertidige rammebestemmelser. Ifølge Ryanair udelukker den omstændighed, at foranstaltningen er rettet mod SAS som koncern og ikke mod specifikke ruter, ikke, at SAS' specifikke konkurrencemæssige stilling for hvert A&A-bypar påvirkes som følge af den ydede støtte. Der er derfor ifølge Ryanair ingen objektiv grund til at fokusere omfanget af konkurrencevurderingen på udbudssiden i forbindelse med statsstøtte. Virkninger på efterspørgselssiden er lige så relevante for vurderingen af

([135]) Ryanair sammenligner navnlig: privilegerede ikkekonvertible obligationer med lavere rangerende ikkekonvertible obligationer (for at vurdere den krævede margen for rangordningen), konvertible lån og obligationer med ikkekonvertible obligationer (for at vurdere den krævede margen for ikkekonvertibilitet), ikkekonvertible obligationer med ikkekonvertible natural-obligationer (for at vurdere den nødvendige margen for udstederens skøn med hensyn til at betale kuponer) og ikkekonvertible 10-20-årige obligationer med ikkekonvertible uamortisable obligationer (for at vurdere den krævede margen for den uamortisable løbetid).

statsstøtte i luftfartssektoren, fordi støttemodtageren opnår en fordel i forhold til andre virksomheder, som er dens konkurrenter på A&A-ruter. Punkt 72 i de midlertidige rammebestemmelser giver desuden Kommissionen beføjelse til i) at vurdere, om støttemodtageren har en stærk markedsposition på hvert af de relevante markeder, hvor den opererer, og ii) kræve afhjælpende foranstaltninger på disse markeder. Som følge heraf kræver de midlertidige rammebestemmelser en konkurrencevurdering, der er tilpasset den, der normalt kræves i kartel- og fusionssager. Ryanair henviste i sine bemærkninger til Oxera-rapporten, som analyserede SAS' markedsandele på 567 ruter, som SAS drev til og fra skandinaviske lande i IATA's sommersæson 2019.

(202) For det andet hævder Ryanair, at Kommissionens vurdering af SAS' markedsposition i åbningsafgørelsen er behæftet med en række mangler: i) Kommissionen undlod at anlægge en fremadrettet tilgang og baserede sig kun på historiske data for IATA's sommersæson 2019 og IATA's vintersæson 2019/2020, ii) Kommissionen undlod at tage hensyn til lufthavne, hvor SAS ikke havde en base, selv om et luftfartsselskab ikke nødvendigvis skal have en base for at operere med succes i en lufthavn, iii) Kommissionen undlod at tage hensyn til andre hindringer for adgang end slotbegrænsninger, f.eks. stordriftsfordele, branding, promovering og kundeloyalitet, netværksøkonomier eller risikoen for aggressive repressalier fra etablerede operatører, og iv) Kommissionen så fejlagtigt bort fra graden af opsplitning af konkurrenterne i lufthavnene, fokuserede uhensigtsmæssigt på slotandele i stedet for markedsandele og foretog ikke en tilstrækkelig detaljeret vurdering af lufthavnene.

4.2.8. *Kommissionen kan ikke tilsidesætte forbuddet mod ikkeobligatoriske kuponbetalinger (punkt 77 i de midlertidige rammebestemmelser)*

(203) Ryanair anfører, at der ikke var tale om ekstraordinære omstændigheder, der kunne begrunde en afvigelse fra punkt 77 i de midlertidige rammebestemmelser. Covid-19-pandemien udgør muligvis ikke i sig selv en sådan ekstraordinær omstændighed, fordi de midlertidige rammebestemmelser allerede tager hensyn til pandemiens ekstraordinære karakter og fastsætter krav på dette grundlag.

(204) Med hensyn til foranstaltningens særlige karakteristika kritiserer Ryanair flere uoverensstemmelser.

(205) Ryanair mener for det første, at beskrivelsen af forhandlingerne om byrdefordeling med obligationsindehaverne udgør en selvmodsigelse. Efter Ryanairs opfattelse hævdede Kommissionen, at »kuponbetalingerne indgik i forhandlingerne med visse obligationsindehavere«, mens »det forventedes, at det ville være et centralt krav, for at alle obligationsindehaverne ville acceptere konverteringen«. For det andet bemærker Ryanair, at Kommissionen forklarer, at forbuddet mod ikkeobligatoriske kuponbetalinger har til formål at minimere det nødvendige støttebeløb. Kommissionen fandt imidlertid ifølge Ryanair, at en tilsidesættelse af forbuddet forventedes at reducere størrelsen af den tilførte statsstøtte. Ifølge Ryanair er forbuddet i punkt 77 i de midlertidige rammebestemmelser en bindende forpligtelse for modtagerne af rekapitaliseringsstøtte for at undgå at forhandle med investorerne om dette punkt og i sidste ende reducere det nødvendige støttebeløb. Efter Ryanairs opfattelse havde obligationsindehaverne allerede tilstrækkelige incitamenter til at investere i betragtning af den betydelige støtte fra Danmark og Sverige.

(206) For det tredje hævder Ryanair, at Kommissionens vurdering var baseret på den forkerte kontrafaktiske situation, nemlig at SAS blot ville have modtaget mere støtte til dækning af selskabets finansielle behov, hvis obligationsindehaverne ikke accepterede forbuddet mod ikkeobligatoriske kuponbetalinger. Ryanair er i denne forbindelse af den opfattelse, at den korrekte kontrafaktiske situation uden obligationsindehavernes samtykke ville være, at SAS ville have opnået mindre støtte eller slet ingen støtte.

(207) For det fjerde mener Ryanair, at den omstændighed, at tilsidesættelsen af forbuddet mod ikkeobligatoriske kuponbetalinger kan have været et centralt element for obligationsindehavernes deltagelse i rekapitaliseringen, ikke kan begrunde Kommissionens afvigelse fra de midlertidige rammebestemmelser. Det forhold, at »de midlertidige rammebestemmelser ikke pålægger et krav om byrdefordeling« (betragtning 206 til åbningsafgørelsen), ville ifølge Ryanair være irrelevant, fordi punkt 77 i de midlertidige rammebestemmelser angiveligt pålægger en vis byrdefordeling, som også Kommissionen erkender i betragtning 198 til åbningsafgørelsen: »I punkt 77 i de midlertidige rammebestemmelser fastsættes der et forenelighedskrav, som forhindrer eksisterende private kapitaludbydere i at modtage statsstøtte gennem skønsmæssige handlinger iværksat af støttemodtageren (f.eks. udbytteerklæring, tilbagekøb af aktier eller betaling af ikkeobligatorisk kuponrente)«.

4.2.9. *Kommissionen kræver ikke rettidig anmeldelse af en omstruktureringsplan (punkt 85 i de midlertidige rammebestemmelser)*

(208) Ryanair anfører, at den seksårige periode, efter hvilken medlemsstaterne kan være forpligtet til at forelægge en omstruktureringsplan for modtageren af en rekapitaliseringsforanstaltning som fastsat i punkt 85 i de midlertidige rammebestemmelser, ikke tilskynder til statens udtræden. Dette står også i skarp kontrast til bankmeddelelsen fra 2008 ([136]), som angiveligt krævede, at bankerne skulle fremlægge en omstruktureringsplan, før rekapitalisering overhovedet kunne godkendes. Ifølge Ryanair er en sådan lempelig tilgang, kombineret med fraværet af strukturelle foranstaltninger, der har til formål at afhjælpe konkurrencefordrejninger, uforenelig med proportionalitetsprincippet. Det er ligeledes i strid med punkt 45 i de midlertidige rammebestemmelser, hvorefter anvendelsen af rekapitaliseringsinstrumenter bør »være underlagt strenge betingelser, da de fordrejer konkurrencen mellem virksomhederne betydeligt«. Kommissionen bør derfor kræve, at en omstruktureringsplan anmeldes meget tidligere.

5. BEMÆRKNINGER FRA DANMARK OG SVERIGE TIL DE INTERESSEREDE PARTERS BEMÆRKNINGER

(209) De danske og svenske myndigheder reagerede på fire punkter, som Ryanair havde rejst i sine bemærkninger, nemlig støttens ulovlighed, hvorvidt indgrebet var for det fælles bedste, reglerne om fri bevægelighed og overholdelsen af punkt 61 og 62 i de midlertidige rammebestemmelser.

5.1. En foreløbig tilbagebetaling af støtte er ikke berettiget

(210) De danske og svenske myndigheder forstår på grundlag af Ryanairs bemærkninger, at Ryanair anmodede Kommissionen om at kræve både indstilling af den ulovlige støtte og foreløbig tilbagebetaling heraf. De anerkender, at Kommissionen i forbindelse med en formel undersøgelse kan udstede et påbud til medlemsstaten om midlertidigt at tilbagesøge støtten, indtil Kommissionen har taget stilling til foreneligheden med det indre marked. Det er imidlertid op til Kommissionen at foretage en foreløbig tilbagesøgning af støtten. I henhold til artikel 13, stk. 2, i Rådets forordning (EU) 2015/1589 (»procedureforordningen«) ([137]) skal følgende betingelser endvidere være opfyldt, for at der kan udstedes påbud om foreløbig tilbagebetaling af støtte:

— der er ifølge en fastlagt praksis ikke tvivl om den pågældende foranstaltnings karakter af støtte

— der må handles hurtigt

— der er alvorlig risiko for omfattende og uoprettelig skade for en konkurrent.

(211) I denne sag understreger de danske og svenske myndigheder, at det ikke haster med at handle, og at foranstaltningen ikke medfører risiko for omfattende og uoprettelig skade for Ryanair eller nogen anden konkurrent.

(212) Danmark og Sverige hævder endvidere, at Ryanair ikke har dokumenteret, hvorfor betingelserne for, at Kommissionen kan udstede et påbud om foreløbig tilbagebetaling af støtte, var opfyldt i denne sag.

5.2. Indgrebet til fordel for SAS var for det fælles bedste

(213) De danske og svenske myndigheder bestrider Ryanairs påstand om, at SAS på det tidspunkt, hvor foranstaltningen blev tildelt, ikke havde en »entydig position i forhold til alle andre luftfartsselskaber«, der opererer i Danmark og Sverige. Danmark og Sverige hævder, at SAS med sit omfattende indenlandske og internationale net spillede (og stadig) spiller en afgørende rolle med hensyn til at opretholde lufttransportforbindelser i, til og fra Sverige og Danmark. De fandt det derfor nødvendigt at styrke SAS' egenkapital og dets adgang til likviditet på et tidspunkt, hvor SAS' levedygtighed var alvorligt truet af virkningerne af spredningen af covid-19.

([136]) Meddelelse fra Kommissionen — Statsstøttereglernes anvendelse på foranstaltninger truffet over for pengeinstitutter i forbindelse med den aktuelle globale finanskrise (»bankmeddelelsen«) (EUT C 270 af 25.10.2008, s. 8).

([137]) Rådets forordning (EU) 2015/1589 af 13. juli 2015 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (EUT L 248 af 24.9.2015, s. 9, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2015/1589/oj).

(214) Ifølge Danmark og Sverige er den omstændighed, at Kommissionen bl.a. baserede sin vurdering på oplysninger fra medlemsstaterne, i øvrigt ikke til hinder for, at Kommissionen foretager en uafhængig og grundig vurdering af disse oplysninger. Kommissionens vurdering er baseret på specifikke kendsgerninger og data, der i sig selv ikke bestrides af Ryanair, og som viser SAS' vigtige bidrag til beskæftigelsen, konnektiviteten og økonomien i Danmark og Sverige. De danske og svenske myndigheder påpeger desuden, at Kommissionen ved flere lejligheder har anmodet om yderligere oplysninger for at vurdere, om punkt 49, litra b), i de midlertidige rammebestemmelser er opfyldt, hvilket viser, at Kommissionen har foretaget en uafhængig vurdering.

(215) Som svar på Ryanairs bemærkning (betragtning 177) minder Danmark og Sverige om, at det afgørende punkt i analysen var, at Danmark og Sverige ikke kunne være sikre på, at det konnektivitetsniveau, som SAS leverede, ville blive opretholdt af andre konkurrenter, på det tidspunkt, hvor støtten blev ydet.

(216) Danmark og Sverige mener desuden, at Ryanairs påstande om, at lavprisflyselskaber ville erstatte SAS på alle ruter og dermed bidrage til økonomien og konnektiviteten i Danmark og Sverige på samme måde som SAS, er ukorrekte. De svenske myndigheder anfører, at velfungerende lufttransportforbindelser er nødvendige for landets økonomi, navnlig i betragtning af Sveriges særlige geografiske beliggenhed og karakteristika ([138]). Efter deres opfattelse var det derfor nødvendigt at opretholde SAS' aktiviteter for at sikre et tilstrækkeligt konnektivitetsniveau, fordi SAS spiller en afgørende rolle for opretholdelsen af flyforbindelser til, fra og inden for Sverige. SAS flyver til 13 svenske byer og dækker hele landet fra Malmø i syd til Kiruna i nord. Disse indenlandske destinationer er forbundet med Stockholm og København som knudepunkter, hvorfra der tilbydes et tilslutningsnet med flyvninger både nationalt og internationalt. Dette gør angiveligt SAS unikt. Ryanair driver i modsætning til SAS ikke en virksomhed, der er baseret på et »hub and spoke«-system ([139]), og tilbyder ikke de samme udenlandske og indenlandske transfermuligheder.

(217) Mere generelt har medlemsstaterne efter de danske og svenske myndigheders opfattelse betydelige skønsbeføjelser ved fastlæggelsen af det fælles bedste, der forfølges for at gribe ind til fordel for en støttemodtager, idet Kommissionens kontrol er begrænset til et åbenbart urigtigt skøn. For så vidt angår foranstaltningen og valget af at intervenere til fordel for SAS, er der ikke tale om et sådant åbenbart urigtigt skøn.

5.3. **Foranstaltningen er i overensstemmelse med artikel 18, 49 og 56 TEUF**

(218) De danske og svenske myndigheder hævder, at artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF giver mulighed for at yde individuel støtte, og at den implicitte udelukkelse af visse virksomheder ikke anses for at være uløseligt forbundet med støtteforanstaltningens formål, hvis medlemsstaterne opfylder betingelserne i artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF. På dette grundlag hævder Danmark og Sverige, at Kommissionen i forbindelse med statsstøtteprocedurer ikke har kompetence til at kontrollere, om udelukkelse af alle andre virksomheder end SAS er i strid med traktatens bestemmelser om fri bevægelighed ([140]).

([138]) De svenske myndigheder anførte, at en rejse mellem Sveriges nordligste og sydligste punkt er længere end en rejse fra Luxembourg til Tunis, Istanbul eller Minsk. Det mest almindelige transportmiddel til og fra Sverige er fly, som tegner sig for ca. 70 % af alle internationale passagerrejser. De nordligste dele af Sverige har også et barsk vinterklima og tilbagevendende problemer med tilgængelighed på vejene om vinteren på grund af sne og is. Luftfarten er derfor af stor betydning for opretholdelsen af velfungerende kommunikation i hele landet og er vanskelig at erstatte for de fleste længere rejser og rejser, hvor der ikke er nogen vejforbindelse.

([139]) Et »hub and spoke«-system er en forretningsmodel, hvor et luftfartsselskab ikke kun transporterer passagerer mellem to punkter, men også forbinder passagererne i fjerntliggende punkter via sit knudepunkt (hub). Ruterne bruges som grene (spokes), der forbinder andre byer via knudepunktet. Dette system står i modsætning til den punkt til punkt-model, som Ryanair anvender, hvor der ikke er nogen knudepunkter, og der tilbydes direkte flyvninger mellem bestemte byer.

([140]) Danmark og Sverige henviser i denne forbindelse bl.a. til dom af 22.3.1977, Iannelli mod Meroni, 74/76, ECLI:EU:C:1977:51, præmis 14.

(219) Subsidiært mener Danmark og Sverige, at der — såfremt Kommissionen foretager en materiel vurdering af Ryanairs påstande i denne henseende — ikke er grundlag for at konkludere, at foranstaltningen udgør en begrænsning af den frie bevægelighed. Ifølge Danmark og Sverige fastslog Retten, at det — for at godtgøre, at en støtteforanstaltning begrænser den frie bevægelighed — er nødvendigt at identificere de faktiske og retlige forhold, som betyder, at den omhandlede støtteordning har begrænsende virkninger, som går ud over dem, der udløser forbuddet i artikel 107, stk. 1, TEUF ([141]).

5.4. **Overholdelse af punkt 61 og 62 i de midlertidige rammebestemmelser**

(220) Som svar på Ryanairs bemærkninger (betragtning 195) henviser de danske og svenske myndigheder til deres fælles bemærkninger til åbningsafgørelsen. De gentager, at foranstaltningen bør erklæres forenelig med det indre marked, da den allerede indeholder de nødvendige incitamenter i overensstemmelse med punkt 62 i de midlertidige rammebestemmelser. Subsidiært bør foranstaltningen erklæres forenelig med det indre marked direkte i henhold til artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF.

(221) I sin anmodning om oplysninger af 9. november 2023 til Danmark og Sverige anmodede Kommissionen Danmark og Sverige om at fremsætte deres bemærkninger til den mekanisme, som SAS havde fremlagt i sine bemærkninger.

(222) Danmark og Sverige bekræftede, at de ligesom SAS mener, at foranstaltningen, som blev indrømmet SAS den 26. oktober 2023, er i overensstemmelse med punkt 62 i de midlertidige rammebestemmelser, uden at det er nødvendigt at gennemføre den mekanisme, som SAS havde planlagt (afsnit 3.1). De danske og svenske myndigheder erkendte ikke desto mindre som svar på Kommissionens spørgsmål, at den mekanisme, som SAS havde foreslået, ville opfylde betingelserne i punkt 61 og 62 i de midlertidige rammebestemmelser. De erkendte også, at der ikke ville være nogen væsentlig hindring, hverken juridisk eller økonomisk, som ville forhindre gennemførelsen af en sådan mekanisme. Endelig erkendte de, at de ikke havde identificeret alternative muligheder i forhold til den mekanisme, som SAS havde planlagt, som ville være åbenbart mindre byrdefulde for SAS eller Danmark og Sverige, samtidig med at de stadig opfyldte betingelserne i punkt 61 og 62 i de midlertidige rammebestemmelser.

6. **VURDERING AF FORANSTALTNINGEN**

6.1. **Forekomst af statsstøtte**

(223) For at en foranstaltning kan anses som støtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF skal alle betingelser i denne bestemmelse være opfyldt. For det første skal foranstaltningen kunne tilregnes staten og være finansieret ved hjælp af statsmidler. For det andet skal den give modtageren en fordel. For det tredje skal denne fordel være selektiv. For det fjerde skal foranstaltningen fordreje eller true med at fordreje konkurrencevilkårene og påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne.

(224) Foranstaltningen kan tilregnes staten, eftersom den blev ydet og er blevet forvaltet af de danske og svenske myndigheder (betragtning 90). Foranstaltningen blev finansieret ved hjælp af statsmidler, da den blev finansieret af de offentlige midler, som Sverige og Danmark stillede til rådighed gennem egenkapitalinstrumenter og hybride kapitalinstrumenter (betragtning 91).

(225) Foranstaltningen gav SAS en fordel i form af en rekapitalisering på gunstigere vilkår end de eksisterende markedsvilkår. Foranstaltningen gav således SAS en fordel i forhold til normale markedsvilkår.

(226) Den fordel, som foranstaltningen gav, var selektiv, da Danmark og Sverige kun tildelte den til én virksomhed, nemlig SAS.

(227) Foranstaltningen kunne fordreje konkurrencen, da den styrkede SAS' konkurrencemæssige stilling. Den påvirkede også samhandelen mellem medlemsstaterne, da SAS var aktiv i sektorer, hvor der foregår samhandel inden for Unionen.

(228) I lyset af ovenstående konkluderer Kommissionen, at foranstaltningen udgør støtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF. De danske og svenske myndigheder har ikke bestridt denne konklusion.

([141]) Danmark og Sverige henviser i denne forbindelse bl.a. til dom af 14.4.2021, Ryanair mod Kommissionen, T-378/20, ECLI:EU:T:2021:194, præmis 81.

6.2. **Statsstøttens lovlighed**

(229) Ved at anmelde foranstaltningen inden iværksættelsen overholdt de danske og svenske myndigheder oprindeligt deres forpligtelser i henhold til artikel 108, stk. 3, TEUF.

(230) Efter Rettens annullation af den oprindelige afgørelse er foranstaltningen imidlertid blevet ulovlig fra det tidspunkt, hvor den blev tildelt, for så vidt som den ikke længere er godkendt ved en kommissionsafgørelse.

(231) Som anført i betragtning 164 anmodede Ryanair Kommissionen om at pålægge Danmark og Sverige straks at indstille støtten og anmode SAS om at betale renter for den periode, hvor den ulovlige støtte forblev til rådighed for SAS.

(232) I henhold til procedureforordningens artikel 13, stk. 1, kan at Kommissionen »[e]fter at have givet den pågældende medlemsstat lejlighed til at fremsætte sine bemærkninger […] træffe en afgørelse, hvori den påbyder medlemsstaten at indstille eventuelle ulovlige støtteforanstaltninger, indtil Kommissionen har truffet en afgørelse om, hvorvidt støtten er forenelig med det indre marked«.

(233) Det følger af denne bestemmelse, at påbuddet om indstilling overlades til Kommissionen ([142]) og er underlagt visse procedureregler, dvs. at Kommissionen skal vedtage en særlig afgørelse herom, efter at den har givet medlemsstaten mulighed for at fremsætte bemærkninger. Det fremgår endvidere af retspraksis, at Kommissionen ved udøvelsen af sit skøn ikke er forpligtet til at begrunde sit valg om ikke at vedtage et påbud om indstilling i et givet tilfælde ([143]).

(234) Da formålet med denne afgørelse er at afslutte den formelle undersøgelsesprocedure vedrørende foranstaltningen ved at tage endelig stilling til støttens forenelighed med det indre marked, er det ikke nødvendigt at vurdere behovet for et påbud om indstilling i denne afgørelse.

(235) Som anført i afsnit 5.1 bemærker Danmark og Sverige, at Ryanair angiveligt også anmoder Kommissionen om at pålægge Danmark og Sverige at kræve, at SAS foreløbigt tilbagebetaler den ulovlige støtte ([144]). Ifølge Danmark og Sverige kan Kommissionen dog kun kræve foreløbig tilbagebetaling af støtten, hvis alle betingelserne i procedureforordningens artikel 13, stk. 2, er opfyldt.

(236) Kommissionen bemærker, at påbuddet om foreløbig tilbagebetaling i henhold til procedureforordningens artikel 13, stk. 2, også er overladt til Kommissionens skøn og er underlagt de betingelser, som Danmark og Sverige henviste til i betragtning 211. Ryanair angav ikke, om nogen af de kumulative betingelser i procedureforordningens artikel 13, stk. 2, var opfyldt i den foreliggende sag. Da formålet med denne afgørelse er at afslutte den formelle undersøgelsesprocedure vedrørende foranstaltningen ved at tage endelig stilling til støttens forenelighed med det indre marked, er det under alle omstændigheder ikke nødvendigt at vurdere behovet for et påbud om indstilling i denne afgørelse.

6.3. **Statsstøttens forenelighed**

(237) Da foranstaltningen omfatter støtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF, skal det undersøges, om denne foranstaltning er forenelig med det indre marked. Da foranstaltningen udgør ulovlig støtte, skal dens forenelighed vurderes efter de bestemmelser, der var gældende på det tidspunkt, hvor støtten blev ydet, dvs. den 26. oktober 2020.

(238) Kommissionen bemærker, at de danske og svenske myndigheder anmeldte foranstaltningen i henhold til artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF som fortolket i de midlertidige rammebestemmelser.

(239) I henhold til artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF kan Kommissionen erklære støtte forenelig med det indre marked, hvis den har til formål at »afhjælpe en alvorlig forstyrrelse i en medlemsstats økonomi«.

([142]) Dom af 22.4.2016, Irland og Aughinish Alumina Ltd mod Kommissionen, T-50/06 RENV II og T-69/06 RENV II, EU:T:2016:227, præmis 79 og 259.

([143]) Dom af 25.4.2018, Ungarn mod Kommissionen, T-554/15 og T-555/15, EU:T:2018:220, præmis 112.

([144]) Kommissionen bemærker imidlertid, at det ikke helt fremgår af Ryanairs bemærkninger, at Ryanair anmodede om en foreløbig tilbagebetaling i henhold til procedureforordningens artikel 13, stk. 2.

(240) Med vedtagelsen af de midlertidige rammebestemmelser den 19. marts 2020 anerkendte Kommissionen (i afsnit 2), at »udbruddet af covid-19 påvirker alle medlemsstater, og at de inddæmningstiltag, som medlemsstaterne har iværksat, påvirker virksomhederne«. Kommissionen konkluderede, at »at statsstøtte er berettiget og i en begrænset periode kan erklæres forenelig med det indre marked i henhold til artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF med henblik på at afhjælpe den likviditetsmangel, som virksomhederne står over for, og på at sikre, at de forstyrrelser, der skyldes udbruddet af covid-19, ikke underminerer deres levedygtighed«.

(241) Afsnit 3.11 i de midlertidige rammebestemmelser omhandler rekapitaliseringsforanstaltninger. Det fastsætter kriterierne for, hvornår medlemsstaterne kan yde offentlig støtte i form af egenkapitalinstrumenter og/eller hybride kapitalinstrumenter til virksomheder, der står over for økonomiske vanskeligheder som følge af covid-19-pandemien, med henblik på at sikre, at forstyrrelsen af økonomien ikke fører til, at virksomheder, som var levedygtige før pandemien, unødigt må trække sig ud af markedet.

(242) Foranstaltningen er omfattet af afsnit 3.11 i de midlertidige rammebestemmelser, da der er tale om en rekapitaliseringsforanstaltning i form af egenkapital og hybride instrumenter, der har til formål at styrke SAS' egenkapital og dets adgang til likviditet, der er truet af konsekvenserne af covid-19-pandemien (betragtning 17).

(243) I henhold til punkt 48 i de midlertidige rammebestemmelser må der ikke ydes covid-19-rekapitaliseringsforanstaltninger efter den 30. september 2021 ([145]). Kommissionen bemærker, at Danmark og Sverige ydede foranstaltningen den 26. oktober 2020.

(244) I de følgende afsnit vil Kommissionen derfor vurdere foranstaltningens forenelighed i henhold til afsnit 3.11 i de midlertidige rammebestemmelser, som var det gældende retsgrundlag på det tidspunkt, hvor støtten blev ydet.

6.3.1. *Støtteberettigelses- og adgangsbetingelser*

(245) I henhold til punkt 49 i de midlertidige rammebestemmelser skal en covid-19-rekapitaliseringsforanstaltning opfylde fire betingelser. Disse betingelser vurderes successivt i de følgende afsnit.

6.3.1.1. Overholdelse af punkt 49, litra a), i de midlertidige rammebestemmelser

(246) I henhold til punkt 49, litra a), i de midlertidige rammebestemmelser skal medlemsstaterne påvise, at den støttemodtagende virksomhed »uden statens indgriben vil […] ophøre, eller den vil have alvorlige vanskeligheder ved at opretholde sin aktivitet. Sådanne vanskeligheder kan påvises ved en forringelse af navnlig støttemodtagerens gæld-egenkapital-forhold eller tilsvarende indikatorer«.

(247) Det fremgår af de faktiske omstændigheder, som Danmark og Sverige har fremlagt (afsnit 2.1.3), at SAS uden foranstaltningen ville være ophørt eller i det mindste have haft alvorlige vanskeligheder ved at opretholde sin aktivitet.

(248) For det første registrerede SAS en negativ egenkapital allerede i april 2020, hvilket bragte selskabets solvens i fare (betragtning 63). SAS' passiver oversteg dets aktiver, hvilket fremgår af forværringen af gæld-egenkapital-forholdet. SAS' akkumulerede tab fortsatte med at stige i de efterfølgende måneder, mens selskabets egenkapital fortsatte med at blive udtømt (betragtning 64). I juli 2020 anslog Danmark og Sverige, at SAS' egenkapital ville udgøre – 9,4 mia. SEK i december 2020, hvilket ville gøre selskabets kapitalstruktur urentabel (betragtning 65).

(249) For det andet forværredes SAS' egenkapital ikke blot betydeligt og hurtigt, men selskabets likviditetsposition syntes også at være uholdbar. Danmark og Sverige anslog, at SAS ville løbe tør for likviditet inden udgangen af december 2020 (betragtning 65). Med andre ord forudså de en betalingsstandsning på kort sigt. Et kreditvurderingsbureau, Moody's, bekræftede klart dette skøn (betragtning 65).

([145]) Som anført i den udgave af de midlertidige rammebestemmelser, der var gældende på det tidspunkt, hvor foranstaltningen blev tildelt.

(250) For det tredje skal det bemærkes, at SAS befandt sig i en vanskelig finansiel situation, selv om det havde iværksat betydelige omkostningsbesparende initiativer for at afbøde tabene (se afsnit 2.1.3.1), herunder ved at operere med lav kapacitet for at reducere de variable omkostninger (betragtning 51), træffe foranstaltninger til at sikre likviditet, navnlig ved at udsætte leveringen af fly og genforhandle leverandørens kontrakter (betragtning 52), og ved at omstrukturere selskabets aktiviteter i en situation med begrænset efterspørgsel ved at reducere antallet af ansatte (betragtning 53).

(251) Kommissionen finder derfor, at Danmark og Sverige påviste, at SAS uden statens indgriben ville være ophørt eller i det mindste have haft alvorlige vanskeligheder ved at opretholde sin aktivitet.

(252) Denne konklusion underbygges yderligere af, at der på det tidspunkt, hvor foranstaltningen blev tildelt, var klare tegn på en ny bølge af covid-19-pandemien, som ikke var forudset i SAS' forretningsplan, og hvor rejserestriktionerne blev genindført og styrket i Danmark og Sverige (betragtning 22-24, 30-31 og 41). Disse rejserestriktioner kunne derfor yderligere påvirke og forværre SAS' allerede skrøbelige finansielle stilling.

(253) I modsætning til, hvad Ryanair hævder i betragtning 172, er Kommissionen i henhold til punkt 49, litra a), i de midlertidige rammebestemmelser ikke forpligtet til at vurdere et alternativt scenario, hvor SAS ville have reduceret sine »ikkesystemiske« aktiviteter eller fundet alternativ finansiering på markedet. I henhold til punkt 49, litra a), i de midlertidige rammebestemmelser skal medlemsstaterne påvise, at den støttemodtagende virksomhed vil ophøre eller have alvorlige vanskeligheder ved at opretholde sin aktivitet statens *uden statens indgriben*. Punkt 49, litra a), i de midlertidige rammebestemmelser indeholder derfor ikke bestemmelser om andre alternative scenarier, f.eks. et scenarie, hvor støttemodtageren ville have reduceret eller omstruktureret sine aktiviteter.

(254) Under alle omstændigheder påpeger Kommissionen, at Danmark og Sverige har fremlagt den krævede dokumentation for, at kravet i punkt 49, litra a), er opfyldt i en situation, hvor SAS har reduceret sine aktiviteter betydeligt.

(255) Som anført i betragtning 35-39 reagerede SAS hurtigt på udviklingen i covid-19-pandemien og rejserestriktionerne. Så snart den svenske og danske lovgivning tillod det, foretog SAS f.eks. øjeblikkelige og omfattende midlertidige afskedigelser (betragtning 38). SAS udarbejdede hurtigt inden den 24. april 2020 en ny forretningsplan, der navnlig fokuserede på omkostningsreduktionsinitiativer (betragtning 49 og 50), og begyndte at gennemføre den hurtigst muligt (betragtning 37, 51 og 53) ([146]). På det tidspunkt, hvor foranstaltningen blev tildelt, havde SAS afsluttet sit afskedigelsesprogram (betragtning 53). Selskabet havde genforhandlet med mere end 200 af sine leverandører i alle sektorer, udsat leveringen af ti fly (betragtning 52 og 54) og gennemført sin nye ugentlige vurdering af efterspørgslen for at tilpasse sin kapacitet i overensstemmelse hermed for at reducere sine variable omkostninger (betragtning 51). SAS reagerede således hurtigt og omhyggeligt på covid-19-pandemien og rejserestriktionerne.

(256) SAS iværksatte desuden et betydeligt antal omkostningsbesparende initiativer. SAS foreslog i sin oprindelige forretningsplan at nå et omkostningsreduktionsmål på 5,4 mia. SEK for 2020 og 4,5 mia. SEK efter 2021, dvs. en omkostningsreduktion svarende til foranstaltningens størrelse (betragtning 40-46). Det skal bemærkes, at SAS' bestyrelse ikke desto mindre anmodede om yderligere nedskæringer (betragtning 47), som SAS identificerede og forpligtede sig til at gennemføre, herunder gennem en delvis afhændelse af aktiver, herunder groundhandling (betragtning 48). Som følge heraf blev omkostningsreduktionsmålet for 2020 hævet betydeligt (betragtning 49). Ikke blot var omkostningsreduktionsmålene betydelige — de dækkede også alle SAS' forskellige aktiviteter, herunder fragt, groundhandling, generalomkostninger, passagertjenester osv. (betragtning 41, 43, 45 og 48).

(257) Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt SAS kunne have fundet alternativ finansiering på markedet, er denne vurdering genstand for punkt 49, litra c), i de midlertidige rammebestemmelser og ikke punkt 49, litra a).

(258) I lyset af alle disse elementer konkluderer Kommissionen, at foranstaltningen er i overensstemmelse med punkt 49, litra a), i de midlertidige rammebestemmelser.

([146]) SAS havde navnlig allerede indledt drøftelser med leasinggivere og leverandører for at udsætte/give afkald på levering af fly eller betaling for andre aktiver den 12.3.2020. Det reducerede også drastisk kapaciteten i april og maj 2020 og opererer med mindre end 10 % af sin kapacitet, og det bebudede en omfattende afskedigelsesplan den 28.4.2020, fire dage efter vedtagelsen af forretningsplanen.

6.3.1.2. Indgrebet er for det fælles bedste

(259) I henhold til punkt 49, litra b), i de midlertidige rammebestemmelser skal medlemsstaterne påvise, at »indgrebet er for det fælles bedste. Det kan f.eks. være for at undgå social nød og markedssvigt som følge af et betydeligt fald i beskæftigelsen, en innovativ virksomheds udtræden af markedet, en systemisk vigtig virksomheds udtræden af markedet, risikoen for en afbrydelse i en vigtig tjeneste eller andre af den berørte medlemsstat behørigt begrundede situationer«.

(260) Det fremgår af beskrivelsen af de faktiske omstændigheder i afsnit 2.1.4, at Danmark og Sverige navnlig støttede sig på to af begrundelserne i punkt 49, litra b), i de midlertidige rammebestemmelser for at forklare, at indgrebet til fordel for SAS var for det fælles bedste.

(261) Inden disse begrundelser undersøges nærmere, er det nødvendigt først at behandle de generelle bemærkninger fra Ryanair og derefter fra Danmark og Sverige.

(262) Som anført i betragtning 173 hævder Ryanair for det første, at Kommissionen i åbningsafgørelsen udelukkende baserede sig på de elementer, som Danmark og Sverige havde fremlagt, for at vurdere, om foranstaltningen var i overensstemmelse med punkt 49, litra b), i de midlertidige rammebestemmelser, i stedet for at foretage sin egen selvstændige vurdering. Kommissionen minder i den forbindelse om, at Danmark og Sverige havde indsendt deres fælles anmeldelse af foranstaltningen den 11. august 2020, og at anmeldelsen indeholdt begrundelserne for, at Danmark og Sverige anså foranstaltningen for at være i overensstemmelse med punkt 49, litra b), i de midlertidige rammebestemmelser. Kommissionen fremlagde og vurderede disse elementer i åbningsafgørelsen og fandt foreløbigt, at de ikke gav anledning til tvivl. Det afgørende er ikke, om Kommissionen baserer sig på oplysninger fra medlemsstaterne, men om disse oplysninger er korrekte, tilstrækkelige og underbyggede og er blevet tilstrækkeligt vurderet af Kommissionen. I den foreliggende sag syntes ingen af de oplysninger, som disse medlemsstater havde fremlagt, at rejse tvivl om deres nøjagtighed, tilstrækkelighed eller gyldighed. Formålet med den formelle undersøgelsesprocedure desuden at give interesserede parter mulighed for at fremsætte deres bemærkninger med henblik på at sætte Kommissionen i stand til at foretage en fuldstændig vurdering af de faktiske omstændigheder og oplysninger, den råder over. Som de danske og svenske myndigheder med rette har bemærket (betragtning 215), har ingen interesserede parter, herunder Ryanair, imidlertid anfægtet rigtigheden af de faktiske omstændigheder i åbningsafgørelsen, men kun deres relevans og fortolkning med henblik på at vurdere, om indgrebet til fordel for SAS er for det fælles bedste.

(263) Hvad for det andet angår relevansen af data vedrørende luftfartssektorens bidrag til den danske og svenske økonomi (betragtning 175), er disse data relevante for at undersøge, om det er fælles bedste at gribe ind til fordel for støttemodtageren i henhold til punkt 49, litra b), i de midlertidige rammebestemmelser.

(264) I modsætning til, hvad Ryanair har gjort gældende i betragtning 179, kræver punkt 49, litra b), i de midlertidige rammebestemmelser endelig, at medlemsstaterne påviser og Kommissionen vurderer, at det er for det fælles bedste at gribe ind ifølge mindst én af begrundelserne i denne bestemmelse. Når Kommissionen har fastslået, at der foreligger et sådant fælles bedste, er den derfor ikke forpligtet til, således som Ryanair har anført, at vurdere, om støttemodtageren yderligere kunne indskrænke eller indstille ikkevæsentlige aktiviteter uden at bringe forfølgelsen af det identificerede fælles bedste i fare.

(265) For så vidt angår de danske og svenske myndigheders bemærkning i betragtning 218 om, at Kommissionens vurdering af, hvad medlemsstaterne anser for at være det fælles bedste i forbindelse med indgreb, er begrænset til kontrol af det åbenbart urigtige skøn, må denne bemærkning forkastes. Ifølge fast retspraksis råder Kommissionen ved anvendelsen af artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF over et vidt skøn, hvis udøvelse indebærer økonomiske og sociale vurderinger, som må foretages i en EU-sammenhæng ([147]). Kommissionens kontrol i henhold til punkt 49, litra b), i de midlertidige rammebestemmelser er derfor ikke begrænset til en kontrol af det åbenbart urigtige skøn med hensyn til medlemsstatens begrundelse.

([147]) Se i den forbindelse dom af 12.12.2014, Banco Privado Português, SA mod Kommissionen, T-487/11, EU:T:2014:1077, præmis 83.

(266) Det er i lyset af disse foreløbige betragtninger, at Kommissionen vil vurdere, om foranstaltningen er i overensstemmelse med punkt 49, litra b), i de midlertidige rammebestemmelser, under hensyntagen til bemærkningerne fra interesserede parter samt fra Danmark og Sverige i forbindelse med den formelle undersøgelsesprocedure.

Risiko for en afbrydelse i en vigtig tjeneste

(267) *For det første* opererer SAS som anført i betragtning 68 og 71 et vigtigt nationalt og internationalt net, der sikrer konnektivitet i og uden for Danmark og Sverige. I begge medlemsstater opererede SAS før covid-19-pandemien regelmæssigt ([148]) hele året og talrige indenlandske forbindelser til de forskellige regioner i disse medlemsstater ([149]). Som det største luftfartsselskab i Danmark og Sverige tegnede SAS sig for 40 % af de indenlandske passagerer i Danmark i 2019 og 50 % i Sverige. Gennem sine knudepunkter i København og Stockholm forbandt SAS desuden indenlandske passagerer med internationale flyvninger og tilbød lufttrafiktjenester til og fra de vigtigste forretningscentre i Unionen og internationalt. SAS tegnede sig for 30 % af det samlede antal internationale passagerer, der blev transporteret til og fra Danmark, og 25 % til og fra Sverige. Disse lufttrafiktjenester er så meget desto mere nødvendige for Sverige i betragtning af landets relativt fjerne geografiske beliggenhed i Unionen og udstrækningen af dets territorium (og for hvilke alternative transportformer ikke er lige så effektive eller hensigtsmæssige som lufttransport), og for Danmark, navnlig på grund af dets øer (f.eks. Færøerne og Bornholm). SAS tilbød i alt mere end 100 ruter til, fra og inden for Danmark og mere end 150 ruter til, fra og inden for Sverige.

(268) *For det andet* leverede SAS væsentlige fragt- og passagertjenester under covid-19-pandemien (før foranstaltningen blev tildelt) ved at gennemføre særlige hjemtransportflyvninger (betragtning 51), transportere medicinsk udstyr og farmaceutiske produkter til Danmark og Sverige og bidrage til at sikre kontinuiteten i produktionskæden for svenske og danske virksomheder (betragtning 73). SAS opretholdt desuden indenlandske og internationale forbindelser under pandemien, hvilket gjorde det muligt at foretage væsentlige rejser (betragtning 68 og 71). Ingen andre luftfartsselskaber leverede lignende tjenester i disse lande, som var særligt vigtige i en kontekst, hvor Sverige og Danmark forsøgte at begrænse virkningerne af pandemiens spredning. SAS' udtræden af markedet kunne derfor på daværende tidspunkt og i lyset af covid-19-pandemien have forårsaget en forstyrrelse i en vigtig tjeneste. Dette var navnlig tilfældet, da en anden bølge af covid-19 allerede var brudt ud på det tidspunkt, hvor foranstaltningen blev tildelt (betragtning 22 og 23), hvilket potentielt kunne kræve, at SAS' lufttrafiktjenester på ny blev mobiliseret for at transportere vigtig fragt til Sverige og Danmark eller sørge for hjemtransport af danske og svenske borgere.

(269) På grundlag af disse elementer bemærker Kommissionen, at SAS leverede vigtige passager- og fragttransporttjenester fra, til og i Danmark og Sverige, herunder under covid-19-pandemien. SAS' konkurs eller alvorlige vanskeligheder med at opretholde sin virksomhed ville klart have medført en risiko for, at Danmark og Sverige straks ville blive frataget lufttrafiktjenester, der er vigtige for deres økonomi.

(270) Ryanair hævder, at Kommissionen i henhold til punkt 49, litra b), i de midlertidige rammebestemmelser skal påvise, at alle støttemodtagerens aktiviteter er uerstattelige, eller alternativt skal den identificere den andel af virksomhedens aktiviteter, der ikke kan erstattes (betragtning 177). Kommissionen mener ikke, at et sådant krav følger af ordlyden af eller formålet med punkt 49, litra b), i de midlertidige rammebestemmelser. I henhold til punkt 49, litra b), kan det fælles bedste i indgrebet påvises ved »risikoen for en afbrydelse i en vigtig tjeneste«. I denne henseende er det, som Danmark og Sverige med rette har anført i betragtning 216, tilstrækkeligt at påvise, at den pågældende vigtige tjeneste ikke kan udføres i samme eller tilsvarende omfang af andre virksomheder, da en sådan konstatering pr. definition ville karakterisere en risiko for afbrydelse i en vigtig tjeneste.

([148]) 250 månedlige indenrigsflyvninger i Danmark mellem København og tre andre danske byer og 150 månedlige indenrigsflyvninger i Sverige i gennemsnit mellem Stockholm/Göteborg og 12 andre svenske byer.

([149]) Både i Danmark og Sverige er de byer, der betjenes af SAS, geografisk spredt over hele Sveriges og Danmarks område og er ikke koncentreret i bestemte regioner.

(271) Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt andre luftfartsselskaber kunne have erstattet SAS' vigtige tjenester med henblik på inden for kort tid at kompensere for virkningerne af afbrydelsen i disse tjenester i Danmark og Sverige, analyserer Kommissionen nedenfor for fuldstændighedens skyld den kapacitet og det udbud, som konkurrenterne anvender på både nationalt og internationalt plan. Kommissionen bemærker imidlertid, at Ryanairs bemærkninger kun anfægter betydningen af SAS' kommercielle flypassagertjenester, hvilket kun er én af de faktorer, som Kommissionen har taget i betragtning. Ryanair har i sine bemærkninger ikke bestridt betydningen af de fragt- og hjemtransporttjenester, som SAS udførte under covid-19-pandemien for Danmark og Sverige (betragtning 269).

Danmark

(272) På grundlag af de elementer, som Danmark har fremlagt, jf. betragtning 68, bemærker Kommissionen, at kun Norwegian Air Shuttle ([150]) (med en indenrigsrute) og Danish Air Transport ([151]) leverede et meningsfuldt antal indenrigsflyvninger i 2019 ([152]). Mellem januar og september 2020 reducerede Norwegian Air Shuttle under covid-19-pandemien sine indenrigsflyvninger i Danmark, idet selskabets markedsandel faldt fra 29 % til 24 %, mens Danish Air Transports markedsandel steg fra 22,5 % til 28,5 %. SAS var fortsat det største luftfartsselskab på nationalt plan med næsten 40 % af det samlede antal transporterede indenlandske passagerer.

(273) Hvad angår internationale flyvninger til og fra Danmark, var Norwegian Air Shuttle og Ryanair ([153]) efter SAS de største luftfartsselskaber med hensyn til passagerer, der blev transporteret til og fra Danmark, med henholdsvis 15 % og 9 % af det samlede antal internationale passagerer, der blev transporteret i 2019. Kommissionen bemærker, at både Norwegian Air Shuttle og Ryanair havde en stor andel af sæsonbestemte ruter til og til Danmark (54 ruter ud af 85 for Norwegian Air Shuttle og 25 ruter ud af 48 ruter for Ryanair) sammenlignet med SAS (36 ruter ud af mere end 100 ruter). Mellem januar og september 2020 registrerede Norwegian Air Shuttle også et fald i andelen af transporterede passagerer (fra 15 % til 11 %). Alle andre luftfartsselskaber bevarede mere eller mindre deres markedsandele (Ryanairs markedsandele steg med 1 %, mens EasyJets markedsandel ([154]) faldt en smule). Det fremgår ligeledes af Ryanairs bemærkninger, at Norwegian Air Shuttle befandt sig i alvorlige økonomiske vanskeligheder ved covid-19-pandemiens udbrud ([155]). Dette underbygges også af SAS' interne dokumenter ([156]) og pressemeddelelser ([157]).

(274) På baggrund af ovenstående kan der drages følgende konklusioner. For det første ser det ud til, at Norwegian Air Shuttle, SAS' største konkurrent både på nationalt og internationalt plan i Danmark, oplevede alvorlige finansielle vanskeligheder, hvilket gør det usandsynligt, at dette selskab ville have været i stand til at overtage hele eller en betydelig del af SAS' tjenester til, fra og inden for Danmark på kort sigt. For det andet bemærker Kommissionen, for så vidt angår Danish Air Transport, den begrænsede størrelse af dette selskab, som drev et lille antal ruter ([158]) med færre end 20 fly (bestående af små fly) ([159]), hvilket også gør det usandsynligt, at det kunne erstatte selv en del af

([150]) Norwegian Air Shuttle er et lavprisluftfartsselskab, som før covid-19-pandemien havde en størrelse, der var relativt sammenlignelig med SAS, og som opererede indenlandske, internationale og interkontinentale flyvninger.

([151]) Danish Air Transport var et regionalt luftfartsselskab med en mindre flåde (10-20 fly).

([152]) I Danmark transporterede Norwegian Air Shuttle 29 % af det samlede antal indenlandske passagerer i 2019, mens Danish Air Transport transporterede 22 %. I Sverige transporterede Braathens Regional 30 % af det samlede antal indenlandske passagerer i 2019, mens Norwegian Air Shuttle transporterede 18 %.

([153]) Ryanair er også et lavprisluftfartsselskab og det største flyselskab i Europa, der hovedsagelig foretager flyvninger inden for Europa.

([154]) EasyJet er et af de største lavprisselskaber i Europa.

([155]) Et uddrag af Think Tank-artiklen (s. 29) lyder: »Ifølge Roland Bergers skøn havde Norwegian en likviditetsposition i begyndelsen af året, hvormed selskabet kunne klare sig mindre end en måned uden nogen form for aktivitet. […] Selv om det norske moderselskab oplevede en vis lempelse den 4.5.2020 takket være en redningspakke, som gav det et bidrag på 880 mio. EUR, er dets finansielle situation fortsat meget usikker«.

([156]) Bilag 40.1 til anmeldelsen fra Danmark og Sverige. På mødet den 7.5.2020 drøftede SAS' bestyrelse Norwegian Air Shuttles igangværende omstrukturering.

([157]) Se f.eks. pressemeddelelse af 1.5.2020 fra Reuters, som findes på: https://www.reuters.com/article/uk-health-coronavirus-norwegianair-histo-idUKKBN22D4QZ (tilgået den 28.11.2023). Se også pressemeddelelse af 20.4.2020 fra webstedet CNBC, som findes på: https://www.cnbc.com/2020/04/20/norwegian-says-4700-jobs-at-risk-after-unit-bankruptcies-contracts-axed.html (tilgået den 28.11.2023).

([158]) Se undersøgelsen af luftfartsmarkedet, hvor det fremgår af tabel 3, at Danish Air Transport drev ni indenrigsruter og fire internationale ruter i 2019.

([159]) Se Danish Air Transports websted: https://dat-corporate.com/about-us/dat-fleet/ (tilgået den 28.11.2020). En del af Danish Air Transports flåde bestod af ATR-fly, som er konstrueret til regional transport med begrænset kapacitet (50-70 sæder). Se også et skøn over Danish Air Transports historiske flåde (anslået til 14 fly) fra Planespotters.net på: https://www.planespotters.net/airline/Danish-Air-Transport?refresh=1 (tilgået den 28.11.2020).

SAS' tjenester på kort sigt med tilsvarende net, kapacitet og antal afgange. Hvad endelig angår Ryanair, er det heller ikke sandsynligt, at dette selskab ville have overtaget SAS' tjenester på kort sigt. Ryanair drev ingen indenrigstrafik i Danmark, og selskabets internationale trafik var begrænset til 23 helårsruter før covid-19-pandemien, dvs. næsten tre gange mindre end SAS, mens Ryanairs samlede antal ruter til og fra Danmark var det halve af SAS'. Det er derfor rimeligt at antage, at dette luftfartsselskab ikke ville have erstattet SAS' tjenester på kort sigt, også i betragtning af luftfartssektorens situation efter covid-19-pandemien og den anden bølge af denne pandemi, der var brudt ud på det tidspunkt, hvor foranstaltningen blev tildelt (betragtning 22-24 og 31). Kommissionen bemærker i den forbindelse, at Ryanair ikke fremlagde planer for udvidelse af sine aktiviteter i Danmark på det tidspunkt, hvor foranstaltningen blev tildelt.

(275) Oplysningerne fra Ryanair i undersøgelsen af luftfartsmarkedet (betragtning 169) gør det ikke muligt at konkludere andet. Undersøgelsen beskriver i det væsentlige udviklingen i lufttrafikken til, fra og inden for Danmark i perioden 2014-2019 med hensyn til udbudte sæder og antal ruter, som luftfartsselskaberne tilbød. I undersøgelsen af luftfartsmarkedet konkluderes det, at lavprisselskaberne voksede meget hurtigere i perioden 2014-2019 (en stigning på 66 % af væksten i antallet af udbudte sæder og en stigning på 62 ruter) end »luftfartsselskaber med hjemsted i Danmark« som f.eks. SAS, som angiveligt kun havde bidraget til 3 % af væksten i sædekapaciteten og kun tilføjede 14 ruter.

(276) Undersøgelsen af luftfartsmarkedet er imidlertid ufuldstændig i flere henseender.

(277) *For det første* beskriver den kun udviklingen i lufttrafikken til, fra og inden for Danmark i perioden 2014-2019, men giver ingen oplysninger om covid-19-pandemiens konsekvenser for lufttrafikken til, fra og inden for Danmark, hvilket er et centralt element i vurderingen i henhold til punkt 49, litra b), i de midlertidige rammebestemmelser i den foreliggende sag. Det forhold, at lavprisselskaberne øgede deres tilstedeværelse i løbet af den femårsperiode, der er omhandlet i analysen, udgør ikke bevis for, at en sådan stigning ville være fortsat efter covid-19-pandemien, som påvirkede hele luftfartssektoren. Tværtimod viser oplysningerne fra Danmark, at lavprisselskaber som Norwegian Air Shuttle og EasyJet mellem januar og september 2020 reducerede deres andel af de passagerer, der blev transporteret til og fra Danmark, mens Ryanair kun steg en smule.

(278) *For det andet* gælder det, at selv om lavprisselskaberne øgede deres tilbud på internationale flyvninger til og fra Danmark mellem 2014 og 2019, var det samme ikke tilfældet for den indenlandske trafik: Lavprisselskaberne drev kun to indenrigsruter uden nogen stigning mellem 2014 og 2019, og kapaciteten med hensyn til udbudte sæder på disse indenrigsruter faldt i løbet af denne femårsperiode.

(279) *For det tredje* giver undersøgelsen ingen oplysninger om den regelmæssighed og det antal afgange, der tilbydes af de forskellige analyserede luftfartsselskaber, og heller ikke om, hvilket net og hvilke destinationer de tilbød. Den indeholder kun oplysninger om det antal sæder, luftfartsselskaberne udbød, og det antal ruter, de opererede. Oplysningerne fra Trafikstyrelsen viser imidlertid, at — hvis lavprisselskaber som Norwegian Air Shuttle og Ryanair drev et betydeligt antal ruter til og fra Danmark i 2019 — mere end halvdelen af disse ruter var sæsonbestemte ruter (betragtning 275), dvs. at de ikke tilbød regelmæssige afgange hele året.

(280) *For det fjerde* sondrer undersøgelsen mellem SAS og »lavprisselskaber« i analysen af væksten i Danmark i perioden 2014-2019 med hensyn til ruter og udbudte sæder. Den indeholder imidlertid ikke specifikke oplysninger for hvert af de analyserede »lavprisselskaber«. Som det fremgår af betragtning 68, er der stor forskel mellem lavprisselskaberne, idet Norwegian Air Shuttle i 2019 drev 85 ruter til, fra og inden for Danmark, og EasyJet, der kun drev 16 ruter til og fra Danmark. På samme måde befandt lavprisselskaberne sig ikke alle i den samme økonomiske situation på det tidspunkt, hvor foranstaltningen blev ydet, som anført i Think Tank-artiklen, som Ryanair havde fremlagt: Norwegian Air Shuttle havde f.eks. haft alvorlige økonomiske vanskeligheder sammenlignet med Ryanair.

(281) Selv om det i undersøgelsen af luftfartsmarkedet konstateres, at »SAS i sin egenskab af hovedluftfartsselskab ikke er katalysator for væksten« i lufttrafikken mellem 2014 og 2019, er det imidlertid *endelig* en kendsgerning, at SAS i 2019, som det fremgår af denne undersøgelse, drev 95 ruter fra, til og inden for Danmark med 7,1 millioner udbudte sæder ([160]). Til sammenligning drev gruppen af lavprisselskaber ([161]) 171 ruter fra, til og inden for Danmark med 7,1 millioner udbudte sæder. SAS tilbød med andre ord en sædekapacitet i 2019 til, fra og inden for Danmark, som svarede til kapaciteten hos alle lavprisselskaberne tilsammen, og tilbød en række ruter, der svarede til mere end halvdelen af det samlede antal ruter, der blev drevet af alle lavprisselskaberne tilsammen. Denne konstatering underbygger konklusionen om, at det i modsætning til, hvad Ryanair har gjort gældende, ville være vanskeligt for lavprisselskaberne at erstatte SAS' aktiviteter på kort sigt i en situation med covid-19-pandemien, der i alvorlig grad påvirkede luftfartssektoren.

Sverige

(282) Kommissionen bemærker på grundlag af de elementer, som Sverige har fremlagt, og som er beskrevet i betragtning 70-71, at Braathens Regional og Norwegian Shuttle Air på nationalt plan leverede en betydelig mængde tjenester ud over SAS med henholdsvis 30 % og 18 % af det samlede antal transporterede indenlandske passagerer. Braathens Regional er et regionalt luftfartsselskab ([162]), der hovedsagelig driver indenlandsk trafik i Sverige med en lille flåde (10-15 fly) ([163]) bestående af små fly ([164]). Kommissionen bemærker, at Braathens Regionals andel af transporterede passagerer mellem januar og september 2020 faldt fra 30 % til 20 % på nationalt plan. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at Braathens Regional gik konkurs i april 2020 og indstillede hele sin trafik indtil efter sommeren 2020 ([165]). Som anført i betragtning 274 faldt Norwegian Air Shuttles andel af transporterede passagerer også fra 18 % til 14 %.

(283) Hvad angår internationale forbindelser til og fra Sverige end SAS', tegnede Norwegian Air Shuttle sig for 18 % af alle de internationale passagerer (over 5 millioner passagerer), der blev transporteret i 2019, efterfulgt af Ryanair med 8 % (over 2 millioner passagerer) og Wizz Air og Lufthansa med ca. 5 % (over 1 million passagerer). Wizz Air er et lavprisselskab af en størrelse, der mere eller mindre er sammenlignelig med SAS', mens Lufthansa er et af de største luftfartsselskaber i Europa. Det skal bemærkes, at SAS' største konkurrent, Norwegian Air Shuttle, mellem januar og september 2020 under covid-19-pandemien reducerede sin andel af internationale passagerer betydeligt fra 18 % til 13 %, mens Ryanairs andel forblev stabil.

(284) På baggrund af disse elementer kan der drages følgende konklusioner. For det første ser det ud til, at Norwegian Air Shuttle, SAS' største konkurrent både på nationalt og internationalt plan i Sverige, oplevede alvorlige finansielle vanskeligheder, hvilket gør det usandsynligt, at dette selskab ville have været i stand til at overtage hele eller en betydelig del af SAS' tjenester til, fra og inden for Sverige på kort sigt. Hvad for det andet angår Braathens Regional, bemærker Kommissionen den begrænsede størrelse af dette selskab, der opererede med en meget mindre flåde end SAS, og som ligesom Norwegian Air Shuttle havde alvorlige vanskeligheder med at opretholde sine aktiviteter. I denne sammenhæng var det usandsynligt, at dette selskab kunne have erstattet selv en del af SAS' tjenester på kort sigt på nationalt plan. Hvad endelig angår Ryanair, er det heller ikke sandsynligt, at dette selskab ville have overtaget SAS' tjenester på kort sigt. Ryanair drev ingen indenlandsk trafik i Sverige, mens dets net til og fra Sverige bestod af 44 ruter mellem januar og september 2020, mod 85 for SAS ([166]), dvs. ca. halvdelen. Det er derfor rimeligt at antage, at dette luftfartsselskab ikke ville have erstattet SAS' tjenester på kort sigt, også i betragtning af luftfarts-

([160]) Se tabel 3 i undersøgelsen af luftfartsmarkedet. Tallene i undersøgelsen af luftfartsmarkedet omfatter kun flyvninger i Danmark og flyvninger inden for Europa fra og til Danmark. Da SAS også driver flere interkontinentale destinationer, er tallene for SAS undervurderet.

([161]) Kommissionen antager, at denne gruppe som minimum består af Norwegian Air Shuttle, Ryanair og EasyJet, som var de største lavprisflyselskaber efter SAS i Danmark i 2019.

([162]) Se Braathens Regionals websted: https://www.flygbra.se/en/about-braathens-regional-airlines/corporate-information (tilgået den 28.11.2023).

([163]) Se et skøn over Braathens Regionals historiske flåde fra Planespotters.net på: https://www.planespotters.net/airline/BRA-Braathens-Regional-Airlines (tilgået den 28.11.2023). Se også en angivelse på webstedet Aviation24, som findes på: https://www.aviation24.be/airlines/bra/braathens-regional-airways-files-for-bankruptcy/ (tilgået den 28.11.2023).

([164]) Braathens Regional opererede kun med ATR 72/600 med en sædekapacitet på 72 passagerer.

([165]) Se f.eks. webstedet Aviation24: https://www.aviation24.be/airlines/bra/braathens-regional-airways-files-for-bankruptcy/ (tilgået den 28.11.2023). Se også https://simpleflying.com/covid-airline-bankruptcies/ (tilgået den 28.11.2023).

([166]) Data fra den svenske trafikstyrelse.

sektorens situation efter covid-19-pandemien og den anden bølge af denne pandemi, der var brudt ud på det tidspunkt, hvor foranstaltningen blev tildelt. Kommissionen bemærker i den forbindelse, at Ryanair ikke fremlagde planer for udvidelse af sine aktiviteter i Sverige på det tidspunkt, hvor foranstaltningen blev tildelt.

(285) Af de samme grunde, der er anført i betragtning 278-281, gør oplysningerne fra Ryanair i undersøgelsen af luftfartsmarkedet det ikke muligt at konkludere andet. Selv om det i undersøgelsen konstateres, at »SAS i sin egenskab af hovedluftfartsselskab ikke er katalysator for væksten« i lufttrafikken mellem 2014 og 2019 i Sverige, er det imidlertid en kendsgerning, at SAS i 2019, som det fremgår af denne undersøgelse, drev 107 ruter fra, til og inden for Sverige med 10 millioner udbudte sæder ([167]). Til sammenligning drev gruppen af lavprisselskaber ([168]) 227 ruter fra, til og inden for Sverige med 8,2 millioner udbudte sæder. SAS tilbød med andre ord en sædekapacitet i 2019, som oversteg kapaciteten hos alle lavprisselskaberne tilsammen, og tilbød en række ruter, der svarede til næsten halvdelen af det samlede antal ruter, der blev drevet af alle lavprisselskaberne tilsammen. Denne konstatering underbygger konklusionen om, at det ville være vanskeligt for lavprisselskaberne at erstatte SAS' aktiviteter på kort sigt i en situation med covid-19-pandemien, der i alvorlig grad påvirkede luftfartssektoren.

Konklusion

(286) Kommissionen konkluderer derfor, at SAS' udtræden ville have forårsaget forstyrrelser i vigtige lufttrafiktjenester for Danmark og Sverige, både for de to medlemsstaters indenlandske og internationale forbindelser, da det er usandsynligt, at et luftfartsselskab, herunder SAS' vigtigste konkurrenter, ville have været i stand til at overtage og opretholde SAS' aktiviteter med tilsvarende net, kapacitet og antal afgange eller endda en betydelig del heraf på kort sigt (hvis ikke længere) i en situation, hvor hele luftfartssektoren var alvorligt påvirket af covid-19-pandemien. I den forbindelse konkluderer Kommissionen, at Danmark og Sverige (betragtning 216) på det tidspunkt, hvor støtten blev ydet, ikke kunne være sikre på, at det forbindelsesniveau, som SAS leverede, ville blive opretholdt af andre konkurrenter.

(287) Som anført af de svenske myndigheder i betragtning 217 var der desuden en klar risiko for, at Danmark og Sverige ville miste en tjeneste baseret på en »hub and spoke«-model, hvor SAS tilbød indenlandske passagerer direkte forbindelse til internationale flyvninger og dermed sikrede både indenlandske og internationale forbindelser mellem Danmark og Sverige til de vigtigste forretningscentre i Unionen og internationalt. Denne tjeneste blev ikke leveret af SAS' vigtigste konkurrenter før og efter covid-19-pandemien.

(288) Disse konklusioner drages ikke i tvivl af Ryanairs generelle påstand i betragtning 177, der er baseret på Kommissionens konkurrencepolitiske notat fra 2014, om, at luftfartsselskaber, der tidligere er gået konkurs, generelt erstattes af mere effektive luftfartsselskaber som f.eks. lavprisselskaber, som det illustreres af de påståede fortilfælde med Sabena, Malev og Spanair. Kommissionen bemærker for det første, at nævnte notat indeholder en udtrykkelig ansvarsfraskrivelse, der utvetydigt angiver, at den ikke udgør en officiel erklæring fra Kommissionen. Under alle omstændigheder bemærker Kommissionen, at nævnte notat, der blev skrevet i 2014, ikke vedrørte et luftfartsselskabs potentielle konkurs i forbindelse med en pandemi, der i alvorlig grad påvirkede hele sektoren, som f.eks. covid-19-pandemien. Med hensyn til fortilfældene med Malev og Spanair ([169]), som Ryanair har henvist til, mener Kommissionen ligeledes, at de svarer til situationer, der alle fandt sted i en anden sammenhæng og på et andet tidspunkt i medlemsstater med andre geografiske og markedsmæssige forhold og alle i forhold til andre selskaber. De giver ikke Kommissionen et grundlag for at vurdere, om der i den foreliggende sag ikke var risiko for afbrydelse i SAS' vigtige lufttrafiktjenester for Sverige og Danmark i en situation med en alvorlig sundhedskrise, der påvirkede hele luftfartssektoren.

([167]) Tallene i undersøgelsen af luftfartsmarkedet omfatter kun flyvninger i Sverige og flyvninger inden for Europa til og fra Sverige. Da SAS også driver flere interkontinentale destinationer, er tallene for SAS undervurderet.

([168]) Kommissionen antager, at denne gruppe som minimum består af Norwegian Air Shuttle, Ryanair og Wizz Air, som var de største lavprisflyselskaber efter SAS i Sverige i 2019.

([169]) Ryanair fremlagde ingen oplysninger om konsekvenserne af Sabenas konkurs.

(289) Ryanairs påstand om, at Kommissionen modsiger sig selv ved på den ene side at konkludere, at SAS' aktiviteter ikke kunne erstattes, og på den anden side at anføre, at SAS ikke har nogen markedsposition, er ligeledes ubegrundet. Ryanair sidestiller afbrydelsen i vigtige tjenester med en stærk markedsposition. En virksomhed kan imidlertid udføre vigtige tjenester ud fra medlemsstatens synspunkt, uden at den nødvendigvis har en stærk markedsposition.

Undgåelse af social nød og markedssvigt som følge af et betydeligt fald i beskæftigelsen

(290) Kommissionen bemærker også, at SAS er en vigtig direkte og indirekte arbejdsgiver i Danmark og Sverige. For det første havde SAS stadig tæt på 6 000 ansatte (betragtning 74), fokuserede sine lufttransporttjenester på forretningsrejser (mere end 50 % af passagererne siden 2015) og havde i 2019 ca. 4 mia. SEK i leverandørudgifter, og selskabet bidrog dermed også indirekte til det svenske og det danske BNP (betragtning 75). I den forbindelse målte Danmark og Sverige gennem undersøgelser, at SAS bidrog direkte og indirekte til det svenske og det danske BNP med flere milliarder om året (betragtning 75).

(291) Kommissionen mener derfor, at SAS' udtræden af markedet kunne have forårsaget alvorlig social nød som følge af de direkte og indirekte virkninger af tabet af arbejdspladser, som SAS' konkurs/betalingsstandsning risikerede at udløse. Det danske og svenske indgreb var derfor berettiget for at undgå social nød og markedssvigt som følge af et betydeligt fald i beskæftigelsen.

(292) I modsætning til Ryanairs argument i betragtning 176 er SAS' bidrag til beskæftigelsen i den danske og svenske økonomi i sig selv væsentligt i betragtning af antallet af ansatte i SAS, men også de indirekte arbejdspladser, som SAS har skabt, uden at det er nødvendigt at sammenligne dette bidrag med resten af luftfartssektoren. På samme måde er den omstændighed, at SAS' bidrag til beskæftigelsen i Danmark og Sverige kan være lavere efter pandemien på grund af SAS' finansielle udfordringer, irrelevant. På det tidspunkt, hvor støtte blev ydet, er formålet for Danmark og Sverige også at undgå yderligere social nød og markedssvigt som følge af et betydeligt fald i den direkte og indirekte beskæftigelse forårsaget af SAS' potentielle udtræden af markedet. Støtten har derfor også til formål at undgå en forværring af den alvorlige forstyrrelse forårsaget af covid-19-pandemien, som allerede påvirker den danske og svenske økonomi.

Konklusion

(293) I lyset af alle disse elementer konkluderer Kommissionen, at Danmark og Sverige i betragtning af risikoen for afbrydelse i en række vigtige tjenester, der udføres af SAS (passagertransport, hjemtransport, fragt af medicinsk udstyr osv.), som i mangel heraf sandsynligvis ikke ville blive varetaget af andre luftfartsselskaber i samme omfang (hvis overhovedet), og for at undgå yderligere social nød og markedssvigt som følge af et betydeligt fald i beskæftigelsen, påviste Danmark og Sverige, at indgrebet til fordel for SAS var for det fælles bedste.

(294) Punkt 49, litra b), i de midlertidige rammebestemmelser overholdes derfor.

6.3.1.3. Overholdelse af punkt 49, litra c), i de midlertidige rammebestemmelser

(295) I henhold til punkt 49, litra c), i de midlertidige rammebestemmelser skal medlemsstaterne overholde følgende betingelse: »støttemodtageren er ikke i stand til at finde finansiering på markedet til overkommelige vilkår, og de eksisterende horisontale foranstaltninger i den berørte medlemsstat til at dække likviditetsbehov er ikke tilstrækkelige til at sikre dens levedygtighed«.

(296) Kommissionen bemærker indledningsvis, som forklaret i afsnit 2.1.3, at de afbødende foranstaltninger, der var truffet, og den statsstøtte, som SAS havde modtaget, ikke var tilstrækkelige til at afhjælpe SAS' alvorlige finansielle problemer som følge af covid-19-pandemien og de dermed forbundne inddæmningsforanstaltninger. SAS forventede stadig at få en negativ egenkapital på 9,4 mia. SEK og at løbe tør for likviditet i december 2020. Denne negative egenkapital påvirkede ikke blot SAS' likviditet, men truede også selskabets solvens og levedygtighed på kort sigt. For at løse sit solvensproblem var SAS nødt til hurtigt at genoprette sin balance med ny egenkapital for ikke at blive tvunget ud af markedet (afsnit 6.3.1.1). En sådan løsning kunne derfor ikke opnås ved at optage yderligere lån, da dette ville have været ineffektivt med hensyn til at opnå det ønskede resultat.

(297) Før covid-19-pandemien og som forklaret i betragtning 151 bestod SAS' finansieringskilder hovedsagelig af:

— usikrede gælds- eller hybridinstrumenter (f.eks. revolverende kreditfaciliteter, usikrede obligationer eller hybride obligationer) ([170])

— sikret gæld og operationel leasing, der er sikret ved sikkerhedsstillelse i form af egne aktiver (f.eks. fly)

— egenkapital.

(298) Det fremgår imidlertid klart af de oplysninger, som Danmark og Sverige har fremlagt, og som er beskrevet i afsnit 2.1.5, og af SAS' bemærkninger, der er sammenfattet i afsnit 4.1.2, at SAS i den forringede finansielle situation pr. marts 2020 på trods af de afbødende foranstaltninger, som SAS påtog sig, og den statsstøtte, som SAS tidligere havde modtaget, øgede sit kapital- og likviditetsbehov i et sådant omfang, at det ikke kunne dækkes af finansiering på markedet til overkommelige vilkår eller med horisontale foranstaltninger i Danmark og Sverige.

(299) For det første kunne SAS ikke få adgang til finansiering i form af usikrede gælds- og hybridinstrumenter til overkommelige vilkår.

(300) Der er navnlig dokumentation for, at private investorer søgte at reducere deres finansielle eksponering over for SAS på det tidspunkt, hvor foranstaltningen blev tildelt. Kommissionen bemærker i den forbindelse, at et pålideligt udgangspunkt for denne vurdering er forringelsen af SAS' kreditvurdering, som investorerne typisk baserer sig på for at vurdere den risiko, der er forbundet med en investering. Det skal bemærkes, at kreditvurderingsbureauet Standard & Poor's havde tildelt SAS en vurdering på B+ den 16. januar 2020, dvs. før covid-19-pandemien, men nedgraderede den til CCC den 10. juni 2020 (betragtning 154), hvilket havde negative konsekvenser for SAS' evne til at finansiere sig selv på markedet for usikrede gælds- og hybridinstrumenter til overkommelige vilkår. Kreditvurderingsbureauet Moody's foretog en lignende nedjustering på grund af SAS' ringe finansielle udsigter, hvis der ikke skete en rekapitalisering (betragtning 79). Nedjusteringen af SAS' kreditvurdering fremgår yderligere af, at SAS' udestående obligationer og hybride instrumenter blev handlet på et presset niveau på de sekundære markeder i juni 2020 (betragtning 155). Udviklingen i prisfastsættelsen af disse instrumenter mellem december 2019 og juni 2020 viser klart, at de private investorer ønskede at reducere deres finansielle eksponering over for SAS. SAS var heller ikke i stand til at videreføre sit ETMN-program, der var blevet indført før pandemien ([171]) (betragtning 152). Interessen blandt investorgrundlaget for udestående gæld og hybride instrumenter for at investere i nye instrumenter til overkommelige vilkår var sandsynligvis ubetydelig, da disse investorer blev anmodet om at konvertere deres eksisterende instrumenter til mindre gunstige vilkår som led i rekapitaliseringen (betragtning 156).

(301) For det andet kunne SAS ikke få adgang til finansiering på markedet til overkommelige vilkår i form af sikret gæld ved hjælp af ubehæftede fly eller andre typer aktiver.

(302) Efter covid-19-udbruddet i marts 2020 forsøgte SAS faktisk at indgå aftale om en revolverende kreditfacilitet med en gruppe banker, hvilket dog mislykkedes uden statsstøtte, da bankerne ikke var parate til at løbe en usikret risiko (betragtning 78). Dette tyder bestemt på, at viljen til at yde lån, selv sikret ved sikkerhedsstillelse, til selskaber i luftfartssektoren var meget lav. SAS indgik i sidste ende en aftale om den revolverende kreditfacilitet, der op til 90 % var dækket af statsgarantierne, men bankerne krævede betydelige værdipapirer for den resterende usikrede del af faciliteten i form af ubehæftede aktiver ejet af SAS. I denne forbindelse bemærker Kommissionen, at gruppen af banker krævede en betydelig sikkerhedsstillelse i forhold til deres egen risikoeksponering (betragtning 78) ([172]). Som SAS har påvist (betragtning 158), kunne selskabet desuden ikke benytte et tilstrækkeligt antal ubehæftede fly til at dække en meningsfuld del af sit likviditets- eller kapitalbehov, da dette med rimelighed kun kunne omfatte fire fly

([170]) Som det fremgår af side 110 i årsberetningen for 2019, havde SAS indgået forskellige kortfristede kreditfaciliteter for at sikre yderligere finansiering, hvis det var nødvendigt. Rapporten er offentligt tilgængelig på https://www.sasgroup.net/files/documents/Corporate_governace/annual-reports/sas-sas-annual-and-sustainability-report-fiscal-year-2019-200130.pdf (tilgået den 28.11.2023).

([171]) Efter anmodning modtog Kommissionen dokumentation for, at ETMN-programmet ikke var tilgængeligt på tidspunktet for rekapitaliseringen, i form af afvisningsskrivelsen af […].

([172]) For at indgå aftalen om den revolverende kreditfacilitet skulle SAS stille sikkerhed over for bankerne i form af en pakke bestående af flyaktiver til en samlet værdi, der svarede til det dobbelte af det usikrede beløb af den revolverende kreditfacilitet, som bankerne bar risikoen for (10 % af det nominelle lånebeløb), og et negativt pant i SAS' koncerninterne lån og konti. Det er klart, at denne aftale allerede begrænsede den resterende sikkerhed, som SAS havde til rådighed på tidspunktet for rekapitaliseringen.

med nyere teknologi. Vilkårene og betingelserne i forbindelse med den revolverende kreditfacilitet tyder endvidere på, at SAS sandsynligvis ikke kunne tegne sikret gæld til overkommelige vilkår på det tidspunkt, hvor foranstaltningen blev tildelt (betragtning 158) ([173]). Endelig mener Kommissionen, at eventuelle resterende aktiver, som i teorien kunne have været anvendt som sikkerhed (f.eks. Eurobonusprogrammet), ikke ville have været en effektiv løsning på SAS' likviditets- og solvensproblemer, navnlig i betragtning af det presserende behov for at handle på tidspunktet for tildelingen af foranstaltningen og de tidsmæssige begrænsninger, der er forbundet med muligheden for at afhænde disse aktiver (betragtning 48 og 159).

(303) For det tredje var SAS — for at løse sit solvensproblem som følge af en betydelig negativ egenkapital på det tidspunkt, hvor foranstaltningen blev tildelt, nødt til hurtigt at genoprette sin balance med ny egenkapital for ikke at blive tvunget ud af markedet. Et selskabs balance kan ikke genoprettes ved at optage yderligere lån, da dette ville have været ineffektivt med hensyn til at opnå det ønskede resultat (betragtning 297) ([174]). I denne situation havde SAS brug for en kapitaltilførsel fra enten eksisterende aktionærer og/eller nye investorer for at løse sine solvensproblemer og gradvist genoprette sin adgang til finansiering på markedet til overkommelige vilkår.

(304) I den forbindelse bemærker Kommissionen, at foranstaltningen effektivt blev udformet med henblik på at lette private investorers deltagelse i indsatsen for at dække SAS' kapital- og likviditetsbehov mest muligt. SAS gjorde dette ved at tilbyde private investorer attraktive betingelser for at deltage i fortegningsretsemissionen og ved at forhandle en byrdefordeling med andre aktionærer end Danmark og Sverige (betragtning 84, 85, 117 og 162).

(305) Endelig bemærker Kommissionen, at ingen andre horisontale instrumenter, som SAS havde til rådighed på tidspunktet for tildelingen af foranstaltningen, ville have været tilstrækkelige til at dække SAS' likviditetsbehov og sikre selskabets levedygtighed (betragtning 82).

(306) Ryanairs bemærkninger til dette punkt (betragtning 180-184) ændrer ikke ved disse konklusioner.

(307) Hvad for det første angår Ryanairs argument om, at Kommissionens vurdering udelukkende var baseret på de svenske og danske myndigheders påstande (betragtning 180), henviser Kommissionen til det foregående afsnit i denne afgørelse (betragtning 263).

(308) For det andet hævder Ryanair, at SAS kunne have rejst egenkapitalfinansiering fra andre investorer end dets eksisterende aktionærer via et offentligt udbud uden inddragelse af Sverige og Danmark. Ifølge dokumentationen i Oxera-rapporten rejste ni luftfartsselskaber i alt 6,2 mia. EUR i perioden april til december 2020 (betragtning 182) ([175]). I Ryanairs bemærkninger gives der imidlertid ingen konkrete beviser på, at SAS havde adgang til privat finansiering på det tidspunkt, hvor foranstaltningen blev tildelt. Det forhold, at en række luftfartsselskaber muligvis har opnået egenkapitalfinansiering på markedet, betyder ikke nødvendigvis, at disse selskaber befandt sig i en situation, der kunne sammenlignes med SAS, eller at SAS (i tilstrækkelig grad) havde adgang til lignende muligheder eller (delvist) kunne have erstattet foranstaltningen ([176]).

([173]) I henhold til vilkårene og betingelserne i aftalen om den revolverende kreditfacilitet, der blev indgået med bankerne, skulle SAS stille sikkerhed i form af en pakke bestående af flyaktiver til en samlet værdi, der svarede til det dobbelte af det usikrede beløb af den revolverende kreditfacilitet, som bankerne bar risikoen for (10 % af det nominelle lånebeløb), og et negativt pant i SAS' koncerninterne lån og konti.

([174]) For at illustrere det relative omfang af SAS' solvensproblemer i forhold til et rent likviditetsbehov kan selskabets forventede egenkapital ved udgangen af 2020 (minus 9,4 mia. SEK) sammenlignes med det godkendte støttebeløb under foranstaltningen (11 mia. SEK). Som beskrevet i fodnote 123 bekræftes dette synspunkt af flere undersøgelsesrapporter fra banker, herunder fra Den Norske Bank (DNB), som fremsatte følgende bemærkning den 28.5.2020: »Med en bogført egenkapital, der allerede er negativ, en balance med uholdbare gældsniveauer og en prognose for fortsatte betydelige indtægtstab i et stigningsscenarie, der forventes at vare flere år, forventer vi, at der kan være behov for helt op til 10 mia. SEK i ny finansiering«.

([175]) Ifølge Ryanair var disse luftfartsselskaber Ryanair, EasyJet, IAG, Air Canada, United Airlines, American Airlines, Spirit Airlines, Norwegian Airlines og Hawaiian Airlines.

([176]) Det bør også nævnes, at luftfartsselskabernes kapitalstruktur, deres forretningsmodel, deres retlige status og deres adgang til ekstern kapital kan variere betydeligt. Ryanair fremlægger ingen dokumentation for sammenlignelighed mellem de nævnte selskaber og SAS.

(309) Under alle omstændigheder er det tilstrækkeligt at bemærke, at foranstaltningen gav andre investorer end SAS' berettigede og eksisterende aktionærer mulighed for at deltage i fortegningsretsemissionen (betragtning 104). I denne henseende bemærker Kommissionen på grundlag af resultatet af fortegningsretsemissionen, at der ikke, selv om interessen fra private investorer var højere end forventet, var tilstrækkelig kapital fra markedsinvestorer til at dække hele transaktionen, idet eksisterende og nye aktionærers tegning udgjorde ca. 90 % af det samlede beløb af de aktier, der blev tilbudt i forbindelse med fortegningsretsemissionen. På dette grundlag måtte de danske og svenske myndigheders garantistillelsesforpligtelser udnyttes for at opnå den krævede kapitalforhøjelse. Denne konstatering bekræfter, at SAS ikke havde tilstrækkelig egenkapitalfinansiering fra private investorer, selv med den sikkerhed, som Danmark og Sverige stillede i forbindelse med garantistillelsesforpligtelserne, på det tidspunkt, hvor foranstaltningen blev tildelt (betragtning 104 og 105).

(310) Kommissionen bemærker endvidere, at de luftfartsselskaber, som Ryanair har nævnt, tidligere havde opnået lån på gunstige vilkår for at dække deres likviditetsbehov. Disse lån kan som sådan have gjort fortegningsretsemissionen eller kapitaltilførslen mere attraktiv for private investorer. Som følge heraf udgør disse lån ikke et pålideligt benchmark til støtte for Ryanairs argument om, at andre luftfartsselskaber var i stand til at rejse egenkapitalfinansiering fra investorer under covid-19-pandemien uden offentlig støtte.

(311) Dette underbygges af det forhold, at IAG ifølge Oxera-rapporten rejste mere end 2 mia. EUR i fortegningsretsemissioner, der var tegnet pro rata af de eksisterende aktionærer. Det skal imidlertid nævnes, at Iberia og Vueling, som er to datterselskaber af IAG, i maj 2020 (forud for fortegningsretsemissionen) modtog lån på i alt 1 mia. EUR fra forretningsbanker, som var garanteret af Instituto de Crédito Official ([177]). Det samme gælder for Ryanair ([178]) og EasyJet ([179]), som begge modtog et lån på 600 mio. GBP fra den britiske regering og Bank of England under regeringens covid-19-virksomhedsfinansieringsfacilitet (som gjorde det muligt for virksomheder i Det Forenede Kongerige at ansøge om lån til markedsrenten før covid-19). Endelig modtog Allegiant Air, American Airlines, Hawaiian Airlines og Spirit Airlines statsstøtte i form af tilskud og lån fra USA's finansministerium i april 2020 ([180]). Da SAS derimod modtog støtte forud for foranstaltningen (afsnit 2.1.3.2), blev denne støtte hovedsagelig ydet gennem en statsgaranti til et beløb, der var lavere end det beløb, disse luftfartsselskaber modtog. Denne facilitet skulle straks annulleres og tilbagebetales fuldt ud, såfremt SAS foretog en rekapitalisering (betragtning 81).

(312) For det tredje hævder Ryanair, at SAS kunne have rejst gældsfinansiering fra markedsinvestorer, på grundlag af dokumentation i Oxera-rapporten, hvoraf det fremgår, at flere luftfartsselskaber med kreditvurderinger, der kan sammenlignes med SAS', kunne rejse betydelige beløb i gældsfinansiering på markederne i begyndelsen af covid-19-pandemien ([181]). Ryanair hævder navnlig, at SAS kunne have anvendt sine 55 ubehæftede fly som sikkerhed for at rejse sikret gæld til mere overkommelige vilkår.

(313) Som anført i betragtning 309 fremlægger Ryanair ingen konkrete beviser på, at SAS havde adgang til privat finansiering på det tidspunkt, hvor foranstaltningen blev tildelt. Det forhold, at flere luftfartsselskaber muligvis har opnået usikret eller sikret gældsfinansiering på markedet, betyder ikke nødvendigvis, at disse selskaber befandt sig i en situation, der kunne sammenlignes med SAS, eller at SAS (i tilstrækkelig grad) havde adgang til lignende muligheder eller kunne have erstattet den statslige rekapitalisering ([182]).

([177]) Se bl.a. https://www.iairgroup.com/en/newsroom/press-releases/newsroom-listing/2020/ib-vy-loan-agreements (tilgået den 28.11.2023). Se også medieartikler om, at IAG-koncernen modtog samme type lån fra den britiske regering: https://www.aljazeera.com/economy/2020/5/7/british-airways-parent-iag-taps-uk-government-funds-for-help (tilgået den 28.11.2023).

([178]) Se bl.a. https://news.sky.com/story/coronavirus-airlines-among-businesses-given-bank-of-england-bailouts-12000568 (tilgået den 28.11.2023).

([179]) Se bl.a. https://www.theguardian.com/business/2020/apr/06/easyjet-secures-600m-coronavirus-loan-from-uk-treasury-and-bank (tilgået den 28.11.2023).

([180]) Se bl.a. https://home.treasury.gov/policy-issues/coronavirus/assisting-american-industry/payroll-support-program-payment (tilgået den 28.11.2023).

([181]) Ifølge Ryanair var disse luftfartsselskaber American Airlines, Allegiant Air, Azul, Hawaiian Airlines, Spirit Airlines og GOL Airlines.

([182]) Det bør også nævnes, at luftfartsselskabernes kapitalstruktur, deres forretningsmodel, deres retlige status og deres adgang til ekstern kapital kan variere betydeligt. Ryanair fremlægger ingen dokumentation for sammenlignelighed mellem de nævnte selskaber og SAS.

(314) Som det også forklares i betragtning 304, gentager Kommissionen, at SAS hurtigst muligt skulle genoprette sin balance med ny egenkapital med henblik på at løse solvensproblemet og undgå at blive tvunget ud af markedet. Kun ved at rejse ny egenkapital fra eksisterende og/eller nye investorer kunne SAS indlede genoprettelsen af sin balance, løse sine solvensproblemer i det krævede tempo og gradvist igen på adgang til finansiering på markedet til overkommelige vilkår.

(315) Desuden giver de eksempler på luftfartsselskaber, som Ryanair har nævnt, og som har en kreditvurdering fra Ba3 til B1, ikke et grundlag for en direkte sammenligning, eftersom SAS' kreditvurdering blev nedjusteret fra B + til CCC den 10. juni 2020 (se betragtning 300). De anførte transaktioner, der blev gennemført af visse luftfartsselskaber, udgør derfor ikke et pålideligt benchmark for Ryanairs argument om, at sammenlignelige luftfartsselskaber var i stand til at rejse gældsfinansiering fra investorer under covid-19-pandemien.

(316) Desuden havde SAS ikke 55 ubehæftede fly ([183]), der kunne stilles som sikkerhed for at rejse sikret gæld til mere overkommelige vilkår, i modsætning til hvad Ryanair hævdede. Som forklaret i betragtning 303 kunne SAS ikke benytte et tilstrækkeligt antal ubehæftede fly til at dække en meningsfuld del af sit likviditets- eller kapitalbehov, da SAS med rimelighed kun kunne tilbyde fire fly med nyere teknologi. Vilkårene og betingelserne i forbindelse med den revolverende kreditfacilitet, for hvilken statsgarantien blev godkendt i april 2020, tyder endvidere på, at SAS sandsynligvis ikke kunne tegne sikret gæld til overkommelige vilkår på tidspunktet for rekapitaliseringen (betragtning 303).

(317) For det fjerde kritiserer Ryanair Kommissionen for ikke at have undersøgt, om SAS kunne have gennemført andre transaktioner med private markedsdeltagere, som angiveligt ville have bidraget til SAS' likviditet uden at øge selskabets gæld, f.eks. udstedelse af hybride instrumenter eller salg af pantsatte fly.

(318) På grundlag af den dokumentation, Kommissionen har fået forelagt, mener den, at det var højst usandsynligt, at SAS ville kunne få adgang til finansiering i form af hybride instrumenter til overkommelige vilkår (se betragtning 300). Det er også relevant at tage i betragtning, at SAS' kreditvurderinger blev nedjusteret i juni 2020 med negative konsekvenser for selskabets evne til at finansiere sig selv til overkommelige vilkår på markedet for hybride instrumenter. Dette fremgår yderligere af, at SAS' udestående hybride instrumenter blev handlet på et presset niveau på de sekundære markeder på tidspunktet for rekapitaliseringen, som det fremgår af udviklingen i prisfastsættelsen af disse instrumenter mellem december 2019 og juni 2020.

(319) I henhold til punkt 49, litra c), i de midlertidige rammebestemmelser skal Kommissionen desuden vurdere, om en støttemodtager kan få adgang til alternativ finansiering på markedet til overkommelige vilkår. Denne vurdering indebærer således ikke en kontrol af, om støttemodtageren kunne indskrænke sine aktiviteter yderligere, således som Ryanair har hævdet. Ryanairs påstand om, at SAS bør forpligtes til at betragte salget af pantsatte fly som en form for alternativ finansiering på markedet til overkommelige vilkår, hvilket i realiteten ville føre til en indskrænkning af SAS' aktiviteter, er derfor ikke begrundet.

(320) I lyset af ovenstående mener Kommissionen derfor, at SAS ikke kunne finde finansiering på markedet til overkommelige vilkår, og at de eksisterende horisontale foranstaltninger i den berørte medlemsstat til at dække likviditetsbehov var ikke tilstrækkelige til at sikre selskabets levedygtighed. Foranstaltningen er derfor i overensstemmelse med punkt 49, litra c), i de midlertidige rammebestemmelser.

6.3.1.4. Overholdelse af punkt 49, litra d), i de midlertidige rammebestemmelser

(321) I henhold til punkt 49, litra d), i de midlertidige rammebestemmelser skal medlemsstaterne påvise, at støttemodtageren ikke er »en virksomhed, som allerede var kriseramt (jf. gruppefritagelsesforordningen) den 31. december 2019«.

(322) Ryanair påpegede indledningsvis med rette, at Kommissionen baserede sig på SAS' ikkekonsoliderede regnskab i sin oprindelige afgørelse i sin vurdering i henhold til punkt 49, litra d), i de midlertidige rammebestemmelser (se betragtning 185). Kommissionen har nu yderligere vurderet betingelserne i artikel 2, nr. 18), litra a) og c), i den generelle gruppefritagelsesforordning på grundlag af SAS' konsoliderede regnskab, som er udarbejdet i overensstemmelse med de gældende finansielle og regnskabsmæssige regler.

([183]) For at anslå dette antal antager Ryanair blot, at alle ejede fly pr. 31.10.2019 stadig var ubehæftede på tidspunktet for rekapitaliseringen.

(323) På grundlag af dokumentation fra de danske og svenske myndigheder (betragtning 98) gennemgik Kommissionen derfor det konsoliderede regnskab for SAS som aktieselskab og moderselskab i SAS Group. Kommissionen fandt, at SAS ikke mistede mere end halvdelen af sin tegnede aktiekapital som følge af akkumulerede tab (se artikel 2, nr. 18), litra a), i den generelle gruppefritagelsesforordning). Ifølge SAS' konsoliderede regnskab udgjorde selskabets egenkapital pr. 31. december 2019 (5,7 mia. SEK) stadig over halvdelen af selskabets tegnede aktiekapital (7,7 mia. SEK). Kommissionen fandt for det andet, at SAS ikke var under konkursbehandling og heller ikke opfyldte kriterierne i national ret for at blive taget under en sådan konkursbehandling på begæring af kreditorer (jf. artikel 2, nr. 18), litra c), i den generelle gruppefritagelsesforordning), Endelig beregnede Kommissionen SAS' forhold mellem bogført gæld og egenkapital pr. 31. december 2019 på grundlag af selskabets konsoliderede regnskab (4,96). Kommissionen bemærker, at denne værdi lå under den tærskel på 7,5, der er fastsat i artikel 2, stk. 18, litra e), i den generelle gruppefritagelsesforordning.

(324) Det følger heraf, at SAS ikke var en virksomhed, der allerede var kriseramt den 31. december 2019 som omhandlet i den generelle gruppefritagelsesforordning. Foranstaltningen er derfor i overensstemmelse med punkt 49, litra d), i de midlertidige rammebestemmelser.

6.3.2. *Typer af rekapitaliseringsforanstaltninger*

(325) Punkt 52 i de midlertidige rammebestemmelser lyder: »Medlemsstaterne kan foretage covid-19-rekapiteliseringer ved hjælp af to særskilte rekapitaliseringsinstrumenter: a) egenkapitalinstrumenter, navnlig udstedelse af nye ordinære aktier eller præferenceaktier, og/eller b) instrumenter med en egenkapitalkomponent (»hybride kapitalinstrumenter«) ([184]), navnlig udbytterettigheder, passive kapitalindskud og konvertible sikrede eller usikrede obligationer«. Det fremgår af punkt 53 i de midlertidige rammebestemmelser, at »[s]tatens indgreb kan tage form af enhver variant af ovennævnte instrumenter eller en kombination af egenkapitalinstrumenter og hybride kapitalinstrumenter«. Medlemsstaten skal under alle omstændigheder »sikre, at de valgte rekapitaliseringsinstrumenter og de dertil knyttede betingelser er egnede til at imødegå støttemodtagerens rekapitaliseringsbehov, og at de samtidig fordrejer konkurrencen mindst muligt«.

(326) Som nævnt i betragtning 99 er foranstaltningen en kombination af et egenkapitalinstrument og hybride kapitalinstrumenter.

(327) Egenkapitalinstrumentet bestod i sidste ende af en egenkapital på i alt 3,54 mia. SEK betalt af Danmark og Sverige til SAS mod SAS' emission af nye stamaktier (betragtning 103-105).

(328) De hybride kapitalinstrumenter havde form af 6 mia. SEK i uamortisable nye hybride statsgældsbeviser, som Danmark og Sverige ejede og fuldt ud udbetalte (betragtning 106). Disse instrumenter opfylder kriterierne for egenkapital i henhold til IFRS.

(329) Hvad mere specifikt angår punkt 53 i de midlertidige rammebestemmelser, anførte Ryanair i sine bemærkninger, at Kommissionen ikke forklarede, hvorfor foranstaltningen var egnet til at imødekomme SAS' rekapitaliseringsbehov, og at den ikke vurderede, at foranstaltningen fordrejede konkurrencen mindst muligt, navnlig sammenlignet med andre mulige støtteinstrumenter (betragtning 187).

(330) Som svar på denne bemærkning skal det erindres, at et rekapitaliseringsinstrument og de dertil knyttede betingelser kan anses for egnet til at opfylde støttemodtagerens rekapitaliseringsbehov, samtidig med at det fordrejer konkurrencen mindst muligt, jf. punkt 53 i de midlertidige rammebestemmelser, såfremt det opfylder de forskellige krav, der er fastsat med henblik herpå inden for disse rammer, og som vedrører rekapitaliseringens størrelse (afsnit 3.11.4), statens afkast og udtræden (afsnit 3.11.5), ledelse og forebyggelse af urimelige konkurrencefordrejninger (afsnit 3.11.6) og statens exitstrategi som følge af rekapitaliseringen (afsnit 3.11.7). Alle disse krav har netop til formål at sikre, at den omhandlede foranstaltning og de dertil knyttede betingelser ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at imødekomme støttemodtagerens rekapitaliseringsbehov, og at den samtidig fordrejer konkurrencen mindst muligt. Hvis disse krav er opfyldt, skal det valgte rekapitaliseringsinstrument derfor anses for at være i overensstemmelse med punkt 53 i de midlertidige rammebestemmelser. Alle disse krav vurderes i de følgende afsnit.

([184]) Hybride kapitalinstrumenter er instrumenter, der omfatter elementer af både gæld og egenkapital. Konvertible obligationer forrentes eksempelvis som obligationer, indtil de konverteres til aktier. Vurderingen af hybride kapitalinstrumenters samlede forrentning afhænger derfor på den ene side af deres forrentning, mens de tager form af gældslignende instrumenter, og på den anden af betingelserne for deres konvertering til egenkapitallignende instrumenter.

(331) Med hensyn til eksistensen af alternative støtteinstrumenter konkluderede Kommissionen allerede i afsnit 6.3.1.3, at der i det foreliggende tilfælde ikke var andre alternativer til foranstaltningen. Det fremgår endvidere af fast retspraksis, at Kommissionen ikke er forpligtet til positivt at påvise, at ingen anden tænkelig støtteforanstaltning, som pr. definition er hypotetisk, vil være mere hensigtsmæssig og med mindre sandsynlighed vil give anledning til fordrejning af konkurrencen ([185]).

6.3.3. *Rekapitaliseringens størrelse (punkt 54 i de midlertidige rammebestemmelser)*

(332) I punkt 54 i de midlertidige rammebestemmelser hedder det: »For at sikre støttens proportionalitet må covid-19-rekapitaliseringen ikke overstige det minimum, der er nødvendigt for at sikre støttemodtagerens levedygtighed, og den bør alene have til formål at genoprette støttemodtagerens kapitalstruktur, sådan som den så ud før covid-19-udbruddet, dvs. situationen pr. 31. december 2019. Ved vurderingen af støttens proportionalitet skal al støtte, der er modtaget eller planlagt i forbindelse med covid-19-udbruddet, tages med i betragtning«.

(333) Proportionalitetstesten i punkt 54 omfatter to kumulative betingelser. På den ene side må covid-19-rekapitaliseringen ikke overstige det minimum, der er nødvendigt for at sikre støttemodtagerens levedygtighed, dvs. at den ikke må overstige det minimumsbeløb for rekapitaliseringsstøtte, der er nødvendigt for at genoprette selskabets adgang til private kapitalmarkeder (så det kan opnå låne- og/eller egenkapitalfinansiering til overkommelige vilkår på markederne). På den anden side må covid-19-rekapitaliseringen ikke gå videre end at genoprette støttemodtagerens kapitalstruktur, sådan som den så ud før covid-19-udbruddet.

(334) Som det bemærkes i betragtning 16, skal vurderingen af foranstaltningen efter Rettens annullation af den oprindelige afgørelse baseres på de faktiske omstændigheder og elementer, der gjorde sig gældende på det tidspunkt, hvor støtten blev ydet. Kommissionens vurdering bygger derfor på fremskrivninger og prognoser for visse tal, der blev udarbejdet på daværende tidspunkt. Kommissionen har baseret sig på det konsoliderede regnskab for hele SAS Group, herunder SAS og dets datterselskaber, til at foretage sin proportionalitetsvurdering i henhold til punkt 54 i de midlertidige rammebestemmelser.

(335) For at vurdere, om støtten svarer til det minimum, der er nødvendigt for at ikke gå videre end at genoprette støttemodtagerens kapitalstruktur, sådan som den så ud før covid-19-udbruddet, vurderede Kommissionen for det første finansielle fremskrivninger vedrørende i) støttemodtagerens egenkapital og ii) støttemodtagerens gæld-egenkapital-forhold. Disse fremskrivninger vedrørte situationen efter covid-19-rekapitaliseringen ved udgangen af regnskabsåret 2021. Kommissionen sammenlignede værdien af disse indikatorer med dem, der forelå før covid-19-udbruddet ([186]).

(336) For det andet har Kommissionen — med henblik på at vurdere, om støtten svarer til det minimum, der er nødvendigt for at sikre SAS' levedygtighed — identificeret det minimumsbeløb for rekapitaliseringsstøtte, der er nødvendigt for at genoprette selskabets adgang til kapitalmarkederne (gæld og/eller egenkapital). Med henblik herpå analyserede Kommissionen følgende indikatorer (som fremskrevet):

— Nettogæld-egenkapital-forhold, som kreditvurderingsbureauerne typisk tager i betragtning ved vurderingen af selskabers kreditværdighed. Kommissionen vil navnlig sammenligne støttemodtagerens nettogæld-egenkapital-forhold efter foranstaltningen med et benchmark for nettogæld-egenkapital-forholdet for andre europæiske luftfartsselskaber før covid-19-udbruddet, dvs. situationen den 31. december 2019. Kommissionen anser nettogæld-egenkapital-forholdet for sammenlignelige selskabers tredje kvartil for at være et nyttigt og passende benchmark.

— Nettogæld-EBITDA-forholdet, en anden indikator, som kreditvurderingsbureauerne anvender til at bestemme en virksomheds kreditværdighed. Kommissionen vil navnlig vurdere, om nettogæld-EBITDA-forholdet efter covid-19-rekapitaliseringen ikke ligger under tærsklen på 3,0-3,5. Dette er en konservativ test, fordi det er almindelig praksis at betragte et nettogæld-EBITDA-forhold på over 3,5 som et signal om dårlig kreditværdighed. Selv om de faktiske kreditvurderinger afhænger af en række faktorer, har selskabet med disse værdier for nettogæld-EBITDA-forholdet normalt ikke en investment grade-kreditvurdering, hvilket betyder, at det er vanskeligere og dyrere at få adgang til private kapitalmarkeder.

([185]) Jf. i denne retning dom af 6.5.2019, 2019, Scor mod Kommissionen, T-135/17, EU:T:2019:287, præmis 94.

([186]) Eftersom SAS' regnskabsår går fra den 1.11 til den 31.10, er balancen for første kvartal 2020, som slutter den 31.1, den seneste før covid-19-udbruddet. Kommissionen finder det derfor hensigtsmæssigt at anvende dataene fra første kvartal af regnskabsåret 2020 (der slutter i januar 2020) til at vurdere situationen før covid-19 i stedet for at anvende dataene pr. 31.12.2019.

— Aktiv/egenkapital-forholdet, en yderligere indikator, som indgår i vurderingen af et selskabs kreditværdighed. Kommissionen anvendte dette forhold til at udføre den samme benchmarkingtest som for nettogæld-egenkapital-forholdet.

— Det finansielle beredskab, som er forholdet mellem et selskabs likvide midler, herunder uudnyttede kreditlinjer, og dets faste omkostninger. Kommissionen benchmarkede dette forhold mod tærsklen på 25 %. Et finansielt beredskabs på under 25 % vil udløse en strengere overvågning fra luftfartsmyndighedens side. For at give SAS mulighed for fortsat at være i besiddelse af en luftfartslicens i denne situation vil denne myndighed kræve, at SAS aflægger kvartalsregnskab i stedet for årsregnskab og fremlægger en genoprettelsesplan, der viser foranstaltningerne til at bringe indekset tilbage til en værdi på over 25 %.

(337) Ryanair sidestiller levedygtighedsbegrebet med et rentabilitetsniveau, der er acceptabelt for private investorer, og hævder, at Kommissionen burde have vurderet rentabilitetsindikatorer som f.eks. egenkapitalforrentning (betragtning 188). Punkt 54 i de midlertidige rammebestemmelser nævner imidlertid ikke rentabilitet. I stedet fremgår det klart af de midlertidige rammebestemmelser, at deres vigtigste mål er at dække likviditetsbehov for at muliggøre driftskontinuitet i virksomhederne under og efter covid-19-udbruddet. Med henblik herpå fremgår det af punkt 9 i de midlertidige rammebestemmelser, at der er behov for offentlig støtte »for at sikre, at der fortsat er tilstrækkelig likviditet til rådighed på markederne«, og »for at bevare kontinuiteten i den økonomiske aktivitet under og efter covid-19-udbruddet«. Endvidere præciseres det i punkt 11, at de midlertidige rammebestemmelser fastsætter de muligheder, som medlemsstaterne har »for at sikre likviditet og adgang til finansiering for virksomheder«. Endelig anføres det i punkt 18, at »statsstøtte er berettiget og i en begrænset periode […] med henblik på at afhjælpe den likviditetsmangel, som virksomhederne står over for, og på at sikre, at de forstyrrelser, der skyldes udbruddet af COVID-19, ikke underminerer deres levedygtighed«.

(338) Kommissionen er derfor ikke forpligtet til at anvende rentabilitetsindikatorer som f.eks. egenkapitalforrentning og afkast af aktiver (betragtning 188), da den ikke behøver at vurdere SAS' rentabilitet for at vurdere selskabets levedygtighed. Som forklaret ovenfor er de indikatorer, som Kommissionen har taget i betragtning (navnlig nettogæld-egenkapital-forholdet, nettogæld-EBITDA-forholdet og aktiv/egenkapital-forholdet), nøgleparametre for vurderingen af et selskabs kreditværdighed og dets adgang til finansiering på markedet.

(339) Kommissionen gennemførte de analyser, der er nævnt i betragtning 336 og 337, på grundlag af SAS' finansielle fremskrivninger, som Danmark og Sverige fremlagde i deres fælles anmeldelse. Kommissionen anmodede om og analyserede interne dokumenter for at vurdere, om disse fremskrivninger reelt svarer til de fremskrivninger, SAS udarbejdede til sin egen interne planlægning. Kommissionen undersøgte navnlig størrelsen af de forventede tab, da disse har en direkte indvirkning på rekapitaliseringsbehovene, fordi de reducerer selskabets egenkapital. Overordnet set har analysen af SAS' interne dokumenter bekræftet, at SAS forventede tab af en størrelse svarende til de tab, der var angivet i den forretningsplan, som Danmark og Sverige forelagde Kommissionen.

(340) Ryanair hævder endvidere, at Kommissionen burde have vurderet, i hvilket omfang SAS strukturelt kunne sænke sit omkostningsgrundlag og øge sin rentabilitet, eller i hvilket omfang SAS kunne sænke omkostningerne på kort sigt, og at Kommissionen derfor burde have anfægtet SAS' finansielle fremskrivninger (betragtning 193). Kommissionen bemærker, at der ikke er et sådant krav i punkt 54 i de midlertidige rammebestemmelser. Ryanairs argument synes at være baseret på en analogi med rammebestemmelserne for redning og omstrukturering (betragtning 188). De midlertidige rammebestemmelser kræver imidlertid ikke en omstrukturering, navnlig fordi en modtager af rekapitaliseringsstøtte i forbindelse med covid-19-pandemien ikke er ansvarlig for de begivenheder, der underminerer dens levedygtighed.

(341) Kommissionen foretog proportionalitetsvurderingen på grundlag af de finansielle data i anmeldelsen, dvs. de faktiske finansielle data frem til juni 2020, og fremskrivningerne i forretningsplanen fra juli 2020 til udgangen af regnskabsåret 2025. Desuden foretog Kommissionen sin vurdering ved at medregne både Danmarks og Sveriges bidrag og bidragene fra private investorer i rekapitaliseringsbeløbet. Den rekapitalisering, der således er omhandlet i denne afgørelse, beløber sig til 14,25 mia. SEK, selv om i) behovet for rekapitalisering forventedes delvis at blive dækket af private aktionærer ([187]), og ii) foranstaltningen i sidste ende kun beløb sig til 9,54 mia. SEK (se betragtning 7). Kommissionens antagelse er således meget konservativ.

([187]) Kommissionen vil undersøge foranstaltningens proportionalitet ved i sin vurdering at medtage konverteringen af udestående aktier til et beløb af 2,25 mia. SEK, der indehaves af private investorer, til stamaktier, da dette også forventedes at opfylde en del af SAS' rekapitaliseringsbehov. Danmarks og Sveriges bidrag udgjorde i sidste ende højst ca. 9,54 mia. SEK (se betragtning 7).

(342) Ryanair mener, at Kommissionen burde have vurderet virkningen af alternative trafikfremskrivninger (betragtning 193).

(343) På det tidspunkt, hvor SAS udarbejdede den forretningsplan, som SAS fremlagde på bestyrelsesmødet den 15. april 2020 (se betragtning 40), var branchens prognoser ([188]) mere optimistiske end de prognoser, som SAS anvendte (betragtning 41). I løbet af juli 2020 blev branchens prognoser imidlertid nedjusteret ([189]) i lyset af det langsommere opsving i trafikken og de forværrede udsigter for covid-19-pandemien. SAS besluttede ikke at revidere sine fremskrivninger i forretningsplanen, og som følge heraf var dets trafikfremskrivninger i overensstemmelse med disse opdaterede brancheprognoser, hvor der forventedes et fuldstændigt opsving mellem 2023 og 2024. Kommissionen mener ikke, at der er grund til at konkludere, at SAS burde have anlagt en mere optimistisk tilgang, eller at selskabets trafikfremskrivninger, som var i overensstemmelse med brancheprognoserne, ikke var hensigtsmæssige.

(344) Med henblik på at vurdere foranstaltningens proportionalitet tog Kommissionen endelig hensyn til i) den støtte, der allerede var ydet SAS i henhold til andre statsstøtteforanstaltninger (se betragtning 57-60) på tidspunktet for tildelingen af foranstaltningen, og ii) den støtte, der forventedes ydet SAS under denne foranstaltning i henhold til anmeldelsen af 11. august 2020 (se betragtning 342). For det første omfattede fremskrivningerne i forretningsplanen, som lå til grund for vurderingen af proportionalitet, al den støtte, der var blevet ydet på det tidspunkt, hvor foranstaltningen blev tildelt. Hvad for det andet angår den støtte, som på tidspunktet for anmeldelsen af foranstaltningen forventedes ydet til SAS i fremtiden, bekræftede følsomhedsanalysen (se afsnit 6.3.3.3), at proportionalitetsvurderingen havde en tilstrækkelig buffer til at tage højde for potentiel yderligere støtte. Igen er Kommissionens tilgang konservativ, for så vidt som den tager hensyn til støtte, som SAS potentielt kunne have modtaget under en dansk støtteordning (SA.58088), som de danske myndigheder i sidste ende ikke vedtog (se betragtning 59).

6.3.3.1. Offentlig støtte begrænset til det minimum, der er nødvendigt for at genoprette SAS' kapitalstruktur

(345) **Tabel 4** viser rekapitaliseringens indvirkning på SAS' kapitalstruktur før covid-19-udbruddet, dvs. situationen pr. 31. januar 2020.

Tabel 4

Proportionalitetsindikatorer (mio. SEK) ([190])

Samlet covid-19-rekapitalisering	14 250
Egenkapital uden rekapitalisering (31.10.2021)	– 10 024
A. Egenkapital (31.1.2020) ([191])	4 433
B. Forventet egenkapital efter rekap. (31.10.2021)	4 226
Proportionalitetsindikator I: B — A ≤ 0	**–207**
C. Nettogæld-egenkapital-forhold (31.1.2020) ([192])	4,75
D. Nettogæld-egenkapital-forhold efter rekap. (31.10.2021)	6,81
Proportionalitetsindikator II: C — D ≤ 0	**– 2,06**

([188]) Den 27.4.2020 forventede Airports Council International Europe i sit bløde scenarie, at passagertrafikken tidligst ville vende tilbage til niveauet før covid-19 i 2022 og til 90 % af disse niveauer senest i december 2021. Se: https://www.aci-europe.org/downloads/resources/200427%20ACI%20EUROPE%20updated%20estimates%20of%20COVID19%20related%20traffic%20and%20financial%20losses%20FY%20European%20Airports.pdf (tilgået den 28.11.2023).

([189]) Airports Council International Europe forventede derefter, at fuld genopretning først ville ske i 2024, mens IATA forventede, at det ville ske i 2023. Se: https://www.aci-europe.org/downloads/resources/ACI%20EUROPE_updated%20estimates%20of%20COVID19%20traffic%20revenue%20impacts_06.07.2020.pdf og https://www.iata.org/en/pressroom/pressroom-archive/2020-press-releases/2020-07-28-02/ (tilgået den 28.11.2023).

([190]) Kilde: »1. RFI 3 Data Book 03Aug.xls«, indgivet den 3. august 2020. Egenkapitalen i 2021 uden støtte beregnes som forskellen mellem egenkapitalen med støtte og rekapitaliseringspakkens beløb.

([191]) Den 31.10.2019, dvs. i begyndelsen af fjerde kvartal af SAS' regnskabsår, beløb SAS' egenkapital sig til 5 372 mio. SEK. Det er derfor konservativt at sammenligne SAS' forventede egenkapital efter rekapitaliseringen med den, der var lavere pr. 31.1.2020.

([192]) Den 31.10.2019, dvs. i begyndelsen af fjerde kvartal af SAS' regnskabsår, lå SAS' nettogæld-egenkapital-forhold på 4,70. Det er derfor konservativt at sammenligne SAS' nettogæld-egenkapital-forhold efter rekapitaliseringen med pr. 31.1.2020, som er højere.

(346) **Tabel 4** viser, at SAS' forventede egenkapital efter rekapitaliseringen (den 31. oktober 2021) beløb sig til 4,226 mia. SEK. Dette egenkapitalbeløb omfatter følgende rekapitaliseringsforanstaltninger ([193]): i) 2 mia. SEK i form af en direkte emission af stamaktier fordelt omtrent ligeligt mellem Danmark og Sverige, ii) 4 mia. SEK i forbindelse med en fortegningsretsemission af nye stamaktier, iii) 5 mia. SEK i form af direkte hybride statsgældsbeviser fordelt ligeligt mellem Danmark og Sverige, iv) 1 mia. SEK i form af direkte hybride statsgældsbeviser placeret hos Danmark, og v) 2,25 mia. SEK i form af udestående obligationer konverteret til stamaktier (se betragtning 342).

(347) Efter covid-19-udbruddet forventede SAS tab på 9,354 mia. SEK i regnskabsåret 2020 og 3,939 mia. SEK i regnskabsåret 2021. Som følge af rekapitaliseringsforanstaltningerne ville SAS' egenkapital i regnskabsåret 2021 ikke være højere end før covid-19-udbruddet, dvs. den 31. januar 2020.

(348) Kommissionen konkluderer, at rekapitaliseringen af SAS ikke gik videre end at genoprette støttemodtagerens kapitalstruktur, sådan som den så ud før covid-19-udbruddet, fordi SAS' nettogæld-egenkapital-forhold forventedes at være 6,81 den 31. oktober 2021, mens den var 4,75 den 31. januar 2020. Ifølge prognoserne fra Danmark og Sverige forventedes SAS' nettogæld-egenkapital-forhold for 2019 først at blive genoprettet i regnskabsåret 2024.

6.3.3.2. Offentlig støtte begrænset til det minimum, der er nødvendigt for at sikre SAS' levedygtighed

(349) Ifølge selskabets finansielle fremskrivninger ([194]) ville SAS uden den statslige rekapitaliseringsforanstaltning have opbrugt sin disponible likviditet pr. 31. januar 2020 (6,598 mia. SEK) i december 2020, og den 31. oktober 2021 ville SAS have haft en negativ likviditetsposition på 4,935 mia. SEK. Foranstaltningen forhindrede SAS i at løbe tør for likviditet og førte til en likviditetsprognose på 3,666 mia. SEK pr. 31. oktober 2021.

(350) For at vurdere levedygtighedsbetingelsen i punkt 54 i de midlertidige rammebestemmelser, dvs. at covid-19-rekapitaliseringen ikke må overstige det minimum, der er nødvendigt for at sikre støttemodtagerens levedygtighed, anvendte Kommissionen de fire test, der er nævnt i betragtning 337.

(351) Den første test består i at sammenligne SAS' forventede nettogæld-egenkapital-forhold efter indregning af rekapitaliseringen med det samme forhold for en stikprøve af sammenlignelige luftfartsselskaber pr. 31. december 2019 ([195]). Denne stikprøve består af ti europæiske luftfartsselskaber ([196]). Blandt disse havde tre en kreditvurdering den 31. december 2019, som varierede fra BBB til BBB+ ([197]).

(352) Kommissionen anvender den tredje kvartil af de tilsvarende selskabers nettogæld-egenkapital-forhold som benchmark (dvs. blandt de selskaber, der klarer sig dårligst) i stedet for at basere sig på et mål for den centrale tendens, f.eks. gennemsnittet eller medianen. Dette er en konservativ tilgang, da anvendelsen af et højere benchmark for nettogæld-egenkapital-forholdet sænker det minimumsstøttebeløb, der er nødvendigt for at sikre SAS' levedygtighed og genoprette selskabets adgang til kapitalmarkederne (da det vil være muligt at opfylde benchmarket for nettogæld-egenkapital-forholdet med et lavere støttebeløb).

([193]) Til orientering har private aktionærers konvertering af de eksisterende hybride statsgældsbeviser til stamaktier (1,5 mia. SEK) ingen indvirkning på SAS' egenkapital.

([194]) Kilde: »1. RFI 3 Data Book 03Aug.xls«, indgivet den 3. august 2020.

([195]) For to ud af ti virksomheder, hvis regnskabsår slutter den 31. marts, anvendte Kommissionen data fra balancen for tredje kvartal for at sikre sammenlignelighed.

([196]) Selskaberne i stikprøven var Ryanair, Deutsche Lufthansa, International Consolidate Airline Group, Air France-KLM, Wizz Air, Norwegian Air Shuttle, Aegean Airlines, Finnair, Croatia Airlines og Icelandair Group. Blandt disse luftfartsselskaber lå medianen af nettogæld-egenkapital-forholdet på 0,65, og den tredje kvartil lå på 1,92 den 31.12.2019.

([197]) De vurderede tilsvarende selskaber var Ryanair, International Consolidate Airline Group og Deutsche Lufthansa (kilde: Capital IQ). Deres nettogæld-egenkapital-forhold pr. 31.12.2019 lå på mellem 0,12 og 1,11.

(353) Kommissionen bemærker, at SAS' forventede nettogæld-egenkapital-forhold pr. 31. oktober 2021 (6,81) efter indregning af rekapitaliseringsforanstaltningerne lå et godt stykke over den tredje kvartil af de tilsvarende selskabers fordeling af det samme forhold før covid-19-udbruddet (1,92). SAS' kapitalstruktur forventedes først at blive bedre end de tilsvarende selskabers i regnskabsåret 2025, hvor det forventede nettogæld-egenkapital-forhold lå på 1,64. Kommissionen bemærker endvidere, at SAS' forventede nettogæld-egenkapital-forhold pr. 31. oktober 2021 også var højere end det højeste forhold blandt de vurderede tilsvarende luftfartsselskaber.

(354) Med hensyn til den anden test vurderede Kommissionen, om og i hvilket regnskabsår SAS forventede, at nettogæld-EBITDA-forholdet ville falde til under tærsklen på 3-3,5. Det er almindelig markedspraksis at betragte virksomheder med et nettogæld-EBITDA-forhold, der ligger over disse tærskler, som meget risikable. Virksomheder med disse nettogæld-EBITDA-forhold har derfor svært ved at få adgang til private kapitalmarkeder. SAS' finansielle fremskrivninger viste et nettogæld-EBITDA-forhold på 7,3 ved udgangen af regnskabsåret 2021, hvilket er et godt stykke over tærsklen på 3-3,5.

(355) SAS' nettogæld-EBITDA-forhold forventedes gradvist at falde med tiden til en værdi på 3,4 ved udgangen af regnskabsåret 2023 og en værdi på 2,6 ved udgangen af regnskabsåret 2024. Denne dynamik viser, at rekapitaliseringsforanstaltningerne ville gøre det muligt for SAS at imødegå de negative virkninger af covid-19-krisen og ville sætte SAS i stand til at genoprette sin adgang til de private kapitalmarkeder fra 2023 og fremefter (hvor dets nettogæld-EBITDA-forhold forventedes at falde til under tærsklen på 3-3,5.

(356) Den tredje test består i at sammenligne SAS' forventede aktiv/egenkapital-forhold efter indregning af rekapitaliseringen med det samme forhold for de tilsvarende luftfartsselskaber, der er nævnt i betragtning 352, pr. 31. december 2019 ([198]). Kommissionen anvender den første kvartil af de tilsvarende selskabers fordeling (som her vedrører de selskaber, der klarer sig dårligst) som benchmark for SAS i stedet for at basere sig på et mål for den centrale tendens, f.eks. gennemsnittet eller medianen. Dette er også en konservativ tilgang, da anvendelsen af et lavere benchmark for aktiv/egenkapital-forholdet sænker det minimumsstøttebeløb, der er nødvendigt for at sikre SAS' levedygtighed og genoprette selskabets adgang til kapitalmarkederne (da det vil være muligt at opfylde benchmarket for aktiv/egenkapital-forholdet med et lavere støttebeløb).

(357) Kommissionen bemærker, at SAS' forventede aktiv/egenkapital-forhold pr. 31. oktober 2021 (7,87 %) efter indregning af rekapitaliseringsforanstaltningerne lå et godt stykke under den første kvartil af de tilsvarende selskabers fordeling af det samme forhold før covid-19-udbruddet (18,12 %). Kommissionen bemærker også, at SAS ikke forventede at nå et aktiv/egenkapital-forhold over den første kvartil af de tilsvarende selskabers fordeling i løbet af planlægningsperioden, dvs. før regnskabsåret 2025. Endelig bemærker Kommissionen, at SAS' forventede aktiv/egenkapital-forhold pr. 31. oktober 2021 var lavere end det laveste forhold blandt de tilsvarende luftfartsselskaber.

(358) Den fjerde test består i at benchmarke SAS' finansielle beredskab i forhold til tærsklen på 25 % (betragtning 337). Denne tærskel er det minimum, som et selskab skal nå for at bevare sin luftfartslicens uden at pådrage sig yderligere forpligtelser, f.eks. hyppigere rapportering til luftfartsmyndigheden og indgivelse af en genoprettelsesplan. SAS forventede ikke, at dette forhold ville være højere end 25 % før regnskabsåret 2023.

(359) Ifølge Ryanair er de tærskler, som Kommissionen anvender (betragtning 337), et uhensigtsmæssigt benchmark, fordi de er rettet mod en investment grade-kreditvurdering, mens luftfartsselskaberne typisk kan få adgang til kapitalmarkeder med kreditvurderinger under investment grade (betragtning 190).

([198]) Stikprøven omfatter ikke et af de tilsvarende selskaber, der indgik i nettogæld-egenkapital-testen, fordi dette selskab, hvis regnskabsår slutter den 31.3., ikke havde indberettet værdien af de samlede aktiver den 31.12.2019. Med henblik på at vurdere konsekvenserne af at medtage dette selskab i sin analyse foretog Kommissionen også et skøn over aktiv/egenkapital-forholdet for dette selskab ved at basere sig på dets balanceværdi ved regnskabsårets udgang den 31.3.2020, som er yderligere kontrol. Benchmarkværdien for dette forhold, herunder det pågældende selskab i stikprøven af tilsvarende selskaber, er ikke væsentligt forskellig (dvs. 18,39 % i stedet for 18,12 %).

(360) Faktisk betragter Kommissionen kun begrebet investment grade-kreditvurdering for en af de fire vurderede indikatorer (nettogæld-EBITDA-forholdet). Navnlig benchmarkes nettogæld-egenkapital-forholdet og aktiv/egenkapital-forholdet i forhold til ti sammenlignelige europæiske luftfartsselskaber. Selv om tre af disse luftfartsselskaber rent faktisk havde en investment grade-kreditvurdering (betragtning 352), sammenligner Kommissionen konservativt indikatorerne med en dårligt præsterende kvartil i peer-gruppen (som omfatter selskaber, der ikke havde en investment grade-kreditvurdering), og selv da finder Kommissionen, at SAS forventes at præstere betydeligt dårligere efter rekapitaliseringen (pr. 31. oktober 2021) end benchmarkforholdet (betragtning 354 og 358).

(361) Ryanair har ligeledes gjort gældende, at de tærskler, som Kommissionen har fastsat, er rettet mod en alt for gunstig finansiel stilling, eftersom SAS' finansielle stilling før covid-19-pandemien var dårligere end de fastsatte mål baseret på tre ud af de fire indikatorer (betragtning 191), men at selskabet stadig var kunne få adgang til finansiering på markederne på dette tidspunkt.

(362) Som forklaret har proportionalitetstesten i punkt 54 i de midlertidige rammebestemmelser to kumulative betingelser: På den ene side må covid-19-rekapitaliseringen ikke gå videre end at genoprette støttemodtagerens kapitalstruktur, sådan som den så ud før covid-19-udbruddet. På den anden side må covid-19-rekapitaliseringen ikke overstige det minimum, der er nødvendigt for at genoprette selskabets adgang til private kapitalmarkeder (betragtning 334). Den første del af testen gennemføres i afsnit 6.3.3.1, og det konkluderes, at SAS' kapitalstruktur ikke går videre end den kapitalstruktur, der fandtes før covid-19-udbruddet.

(363) Kommissionen mener, at det i forbindelse med anden del af testen, der vedrører genoprettelsen af et selskabs adgang til private kapitalmarkeder, er berettiget at anvende indikatorer, der klart vedrører kreditværdighed, og derefter benchmarke disse indikatorer — konservativt — til en gruppe af sammenlignelige luftfartsselskaber (som for nettogæld-egenkapital-forholdet og aktiv/egenkapital-forholdet) eller til en almindeligt anvendt tærskel (som for nettogæld-EBITDA-forholdet), jf. betragtning 337. For det andet bemærker Kommissionen, at foranstaltningen faktisk ikke havde til formål at genoprette SAS' finansielle stilling efter rekapitaliseringen (den 31. oktober 2021) til de fastsatte tærskler eller til den finansielle stilling, som SAS havde før covid-19-udbruddet. Med hensyn til nettogæld-egenkapital-forholdet ligger SAS' forventede niveau efter rekapitaliseringen (den 31. oktober 2021) på 6,81 (betragtning 354) og dermed ringere end før covid-19-udbruddet (4,75, jf. betragtning 191). Det samme gælder for nettogæld-EBITDA-forholdet (7,3 mod et maksimum på 4,0, jf. betragtning 355 og 191) og aktiv/egenkapital-forholdet (7,87 % i forhold til et interval på 8-16 %, jf. betragtning 358 og 191). Endelig kan det også bemærkes, at perioden før covid-19 er konservativ i betragtning af usikkerheden på de finansielle markeder som følge af covid-19-pandemiens konsekvenser for luftfartssektoren (betragtning 24 og 31).

(364) På grundlag af dokumentationen fra nettogæld-egenkapital-forholdet, nettogæld-EBITDA-forholdet, aktiv/egenkapital-forholdet og det finansielle beredskab finder Kommissionen, at de på grundlag af de oplysninger, der forelå, da rekapitaliseringsforanstaltningerne blev tildelt, samlet set ikke oversteg det minimum, der var nødvendigt for at sikre SAS' levedygtighed og sikre selskabets adgang til private kapitalmarkeder ved udgangen af regnskabsåret 2023.

6.3.3.3. Følsomhedsanalyse

(365) Kommissionen vurderede også proportionaliteten af rekapitaliseringsforanstaltningerne til fordel for SAS i en følsomhedsanalyse. Begrundelsen for denne analyse er, at proportionalitetsvurderingen i væsentlig grad og nødvendigvis bygger på SAS' finansielle prognoser, som Danmark og Sverige har fremlagt, og navnlig på de forventede tab. Kommissionen identificerede således størrelsen af de tab, for hvilke rekapitaliseringsforanstaltningerne alt andet lige ikke længere ville være proportionale på grundlag af SAS' kapitalstruktur pr. 31. januar 2020 og indikatorerne i betragtning 337. I denne beregning fra Kommissionen forudsættes det, at SAS, hvis SAS havde lidt mindre tab, ville have opnået en én-til-én-stigning i sine disponible likvide midler, hvilket er en konservativ antagelse ([199]).

([199]) Dette er en konservativ antagelse, da det f.eks. ikke er alle tab, der har indvirkning på likviditetspositionen i samme periode (i stedet for at betale kontanter kan man indregne et beløb, der skal indfries på et senere tidspunkt). Tab kan desuden stamme fra omkostningsposter, der ikke er medtaget i EBITDA, f.eks. finansielle omkostninger. Hvis tabene ikke påvirker likviditeten (og dermed nettogælden) og EBITDA på samme måde, vil nettogæld-egenkapital-forholdet og nettogæld-EBITDA-forholdet være højere end ifølge Kommissionens antagelser.

(366) Resultaterne af denne følsomhedsanalyse viser, at rekapitaliseringsforanstaltningerne stadig ville være proportionale, hvis SAS' tab i sidste ende havde været ca. 1 mia. SEK lavere end oprindeligt forventet. Selv om indikatoren for finansielt beredskab (betragtning 359) ikke tages i betragtning, skal der foretages en reduktion af de forventede tab på over 1,5 mia. SEK, for at rekapitaliseringsforanstaltningerne ikke er proportionale ([200]).

(367) Eftersom SAS' kumulerede forventede tab beløb sig til 13,2 mia. SEK, og eftersom SAS' finansielle fremskrivninger forekommer ægte og autentiske, da de er i overensstemmelse med SAS' interne dokumenter (betragtning 342), finder Kommissionen, at bufferen på 1-1,5 mia. SEK er tilstrækkelig til at gøre proportionalitetsvurderingen robust i forhold til alternative antagelser vedrørende finansielle fremskrivninger.

(368) Det skal også bemærkes, at bufferen på 1-1,5 mia. SEK også fungerede som en yderligere garanti for foranstaltningens proportionalitet i lyset af den maksimale potentielle kompensation, som SAS ville være berettiget til under de to danske ordninger til støtte for luftfartsselskaber, som var blevet forhåndsanmeldt til Kommissionen på det tidspunkt, hvor foranstaltningen blev tildelt, med forventede beløb på ca. 6 mio. DKK under den første ordning og 35 mio. DKK under den anden ordning eller i alt 5,5 mio. EUR (betragtning 59).

(369) Ryanair hævder, at Kommissionen burde have overvejet en lang række stresstest med en række mulige negative scenarier (betragtning 189).

(370) I henhold til punkt 54 i de midlertidige rammebestemmelser må støttebeløbet »ikke overstige det minimum, der er nødvendigt for at sikre støttemodtagerens levedygtighed«. Prognoser, der tager højde for mere pessimistiske negative scenarier, kan kun føre til den konklusion, at der er behov for mere støtte. På dette grundlag er der ingen grund til at udvide følsomhedsanalysen til yderligere nedadrettede scenarier. SAS' forretningsfremskrivninger var desuden i overensstemmelse med industristandarder (betragtning 343) og SAS' forventede kumulative tab på 13,2 mia. SEK. Endelig minder Kommissionen om, at den anslog en tilstrækkelig buffer på 1-1,5 mia. SEK for at gøre proportionalitetsvurderingen robust over for alternative antagelser vedrørende finansielle fremskrivninger — herunder opadrettede scenarier (betragtning 367).

6.3.3.4. Konklusion

(371) I lyset af ovenstående finder Kommissionen, at foranstaltningen på det tidspunkt, hvor foranstaltningen blev tildelt, efter også at have medregnet den støtte, der allerede var ydet til SAS, samt den støtte til SAS, der kunne have været forventet ud over foranstaltningen, ikke oversteg det minimum, der var nødvendigt for at sikre SAS' levedygtighed, og at den gik ikke videre end at genoprette selskabets kapitalstruktur pr. 31. december 2019. Ovenstående analyse giver tilstrækkelig dokumentation for, at foranstaltningen er proportional.

6.3.4. *Statens afkast og udtræden*

(372) I henhold til de generelle principper for statens afkast og udtræden, der er fastsat i punkt 55-59 i de midlertidige rammebestemmelser, skal medlemsstaterne modtage et passende afkast for deres investeringer og indføre mekanismer, der gradvist tilskynder til tilbagekøb.

(373) I henhold til punkt 57 i de midlertidige rammebestemmelser bør afkastet af covid-19-rekapitaliseringsforanstaltningen »øges gradvist, så det nærmer sig markedsafkastet, for at tilskynde støttemodtageren og de øvrige aktionærer til at tilbagekøbe statens rekapitalisering og for at minimere risikoen for konkurrencefordrejninger«. I punkt 58 i de midlertidige rammebestemmelser præciseres det, at det følger af punkt 57, at rekapitaliseringsforanstaltninger »skal indeholde passende incitamenter til, at virksomhederne tilbagekøber rekapitaliseringen og søger at skaffe alternativ kapital, når markedsforholdene tillader det, ved at der kræves et tilstrækkeligt højt afkast af rekapitaliseringen«.

(374) Med hensyn til afkastet kan medlemsstaterne i henhold til punkt 59 i de midlertidige rammebestemmelser »anmelde ordninger eller individuelle foranstaltninger, hvor prisfastsættelsesmetoden er tilpasset efter kapitalinstrumentets egenskaber og prioritetsorden, forudsat at de samlet set dels har samme tilskyndelsesvirkning med hensyn til statens udtræden, dels har en tilsvarende virkning på statens afkast«.

([200]) Når det finansielle beredskab ikke indgår i analysen, er bliver sammenligningen af nettogæld-egenkapital-forholdet før covid-19-krisen og dette forhold ved udgangen af regnskabsåret 2021 det »strengeste« benchmark for proportionalitetsvurderingen.

(375) I betragtning 377-437 vurderer Kommissionen, om foranstaltningen er i overensstemmelse med disse generelle principper og med de specifikke regler i de midlertidige rammebestemmelser afhængigt af rekapitaliseringsinstrumentets type (navnlig punkt 60-64 for så vidt angår egenkapitalinstrumenterne og punkt 65-70 for så vidt angår de hybride kapitalinstrumenter).

6.3.4.1. Statens afkast af egenkapitalinstrumenter og udtræden

6.3.4.1.1. Pris ved indtræden

(376) Med hensyn til egenkapitalinstrumenterne bemærker Kommissionen, at en statslig kapitaltilførsel i henhold til punkt 60 i de midlertidige rammebestemmelser skal foretages til en kurs, der ikke overstiger støttemodtagerens gennemsnitlige aktiekurs i de 15 dage, der går forud for anmodningen om kapitaltilførslen (»den maksimale aktiekurs«). Da SAS' formelle skriftlige anmodning om kapitaltilførslen er dateret den 8. maj 2020 (betragtning 97), beregnes den maksimale aktiekurs således til 8,71 SEK pr. aktie.

(377) Kommissionen bemærker, at kursen for de nye aktier i kapitalforhøjelsen, både i forbindelse med fortegningsretsemissionen og ved den direkte emission, er 1,16 SEK pr. aktie (betragtning 103 og 104), hvilket udgør en rabat på 86,7 % i forhold til den maksimale aktiekurs. Det følger heraf, at betingelserne i punkt 60 i de midlertidige rammebestemmelser er opfyldt.

6.3.4.1.2. Step up-mekanisme

(378) For at øge statens afkast og tilskynde støttemodtageren til at tilbagekøbe den statslige kapitaltilførsel skal der i henhold til punkt 61 i de midlertidige rammebestemmelser indføres en »step up«-mekanisme i to runder henholdsvis fire og seks år efter covid-19-egenkapitaltilførslen. Det fremgår af punkt 62 i de midlertidige rammebestemmelser, at Kommissionen kan acceptere alternative mekanismer, forudsat at de samlet set dels har samme tilskyndelsesvirkning med hensyn til at sikre statens udtræden, dels har en tilsvarende virkning på statens afkast.

Mangel på en step up-mekanisme eller et passende alternativ hertil

(379) Kommissionen bemærker, at foranstaltningens egenkapitalinstrument ikke er ledsaget af en step up-mekanisme i henhold til og i overensstemmelse med kravene i punkt 61 i de midlertidige rammebestemmelser.

(380) Kommissionen skal derfor i henhold til punkt 62 i de midlertidige rammebestemmelser vurdere, om egenkapitalinstrumentet ledsages af en alternativ mekanisme i forhold til den, der kræves i punkt 61.

(381) I den oprindelige afgørelse fandt Kommissionen, at foranstaltningens overordnede struktur som anmeldt af Danmark og Sverige den 11. august 2020 udgjorde en sådan alternativ mekanisme. Kommissionen fandt navnlig, at den indbyrdes forbindelse mellem foranstaltningens to komponenter (nemlig egenkapitalinstrumentet og hybridkapitalinstrumentet) berettigede, at der blev taget hensyn til deres kombinerede incitamentvirkning med hensyn til at sikre statens udtræden. Kommissionen baserede sig på flere faktorer for at konkludere, at foranstaltningens overordnede struktur omfattede tilstrækkeligt stærke tilskyndelsesvirkninger med hensyn til at sikre statens udtræden af SAS' kapital, navnlig: i) den store rabat, som Danmark og Sverige nød godt af, da de erhvervede aktierne i SAS, ii) det forhold, at afkastet af de nye hybride statsgældsbeviser ville blive ydet ved en stigende kuponrente, hvilket i væsentlig grad øgede omkostningerne ved at opretholde statsstøtten inden for SAS, og iii) de adfærdsmæssige forpligtelser, som SAS var underlagt, navnlig forbuddet mod at udbetale udbytte, som ville være gældende, indtil støtten blev tilbagebetalt fuldt ud.

(382) Som nævnt i betragtning 8 konkluderede Retten imidlertid i sin SAS II-dom, at Kommissionen i den oprindelige afgørelse havde tilsidesat punkt 61 og 62 i de midlertidige rammebestemmelser, idet den ikke havde krævet, at der blev medtaget en step up-mekanisme eller en alternativ mekanisme vedrørende egenkapitalinstrumentet.

(383) Retten fandt for det første, at kursen på de aktier, som Danmark og Sverige erhvervede ved deres indtræden i SAS' egenkapital, ikke havde en tilstrækkelig tæt forbindelse med genstanden for og formålet med step up-mekanismen eller med en alternativ mekanisme. Retten fandt, at kravet om den oprindelige købspris for aktierne kun har en forudgående indvirkning på SAS' situation, dvs. på tidspunktet for Danmarks og Sveriges indtræden i SAS' kapital, og at det ikke har til formål med tiden at øge SAS' incitament til at tilbagekøbe denne aktiepost, eftersom aktiekursen kan stige og falde.

(384) For det andet fandt Retten, at den omstændighed, at afkastet på de nye danske og svenske hybride statsgældsbeviser ville blive ydet ved hjælp af en stigende kuponrente, var et særskilt krav, der er fastsat i punkt 66 i de midlertidige rammebestemmelser for hybride kapitalinstrumenter, indtil de konverteres til egenkapitallignende instrumenter.

(385) For det tredje fastslog Retten, at den omstændighed, at SAS ville være underlagt de adfærdsmæssige tilsagn, der er fastsat i de midlertidige rammebestemmelsers afsnit 3.11.6, f.eks. et forbud mod udbetaling af udbytte, ligeledes er et spørgsmål om særskilte krav, der supplerer, men ikke erstatter, kravet i punkt 61 og 62 i de midlertidige rammebestemmelser.

(386) Henset til disse konstateringer fra Retten kan de faktorer, der blev identificeret i den oprindelige afgørelse, som beskrevet i betragtning 382, ikke anses for i det foreliggende tilfælde at udgøre en step up-mekanisme eller et alternativ hertil som omhandlet i punkt 61 og 62 i de midlertidige rammebestemmelser. Danmarks og Sveriges argumenter i betragtning 137 samt SAS' argumenter i betragtning 147 må derfor afvises.

(387) Retten fastslog også, at forpligtelsen til at anmelde en omstruktureringsplan i henhold til punkt 85 i de midlertidige rammebestemmelser ikke i sig selv har nogen indvirkning på størrelsen af og metoderne for afkast til staten. Denne forpligtelse finder desuden kun anvendelse, hvis statens indgreb ikke er blevet reduceret til under 15 % af støttemodtagerens samlede egenkapital, og når der er gået seks år siden rekapitaliseringen. Ifølge Retten kan denne forpligtelse derfor ikke have en tilsvarende virkning på afkastet eller have de samme tilskyndelsesvirkninger for statens udtræden som den step up-mekanisme, der er fastsat i punkt 61 i de midlertidige rammebestemmelser. Det følger heraf, at Danmarks og Sveriges argumenter i betragtning 138 ligeledes må forkastes.

(388) Endelig fastslog Retten, at SAS ikke har fremlagt dokumentation for sin påstand om, at den svenske selskabslov udelukker, at der tildeles yderligere aktier til en aktionær uden omkostninger, selv om det er ubestridt, at et selskab i henhold til den svenske selskabslov ikke må tilbagekøbe ordinære aktier fra en specifik aktionær. I sine bemærkninger til åbningsafgørelsen underbyggede SAS stadig ikke, at den svenske selskabslov udelukker tildeling af yderligere aktier til en aktionær uden omkostninger. På dette grundlag må de argumenter, som SAS har fremført i betragtning 146, ligeledes forkastes. Selv om den svenske nationale lovgivning ville have udelukket gennemførelsen af en step up-mekanisme som fastsat i punkt 61 i de midlertidige rammebestemmelser, bemærker Kommissionen under alle omstændigheder, at SAS' vanskeligheder i forbindelse med den svenske selskabslov ikke er enestående, og at der under lignende omstændigheder med hensyn til andre rekapitaliseringsforanstaltninger, som Kommissionen har godkendt, blev indført alternativer til en step up-mekanisme ([201]).

(389) I deres bemærkninger til åbningsafgørelsen fremsatte Danmark og Sverige nye argumenter, som ikke blev behandlet i den oprindelige afgørelse eller i SAS II-dommen, vedrørende byrdefordelingen (betragtning 139) og den danske og den svenske stats politiske mandat til at mindske behovet for incitamenter til udtræden (betragtning 140).

(390) Med hensyn til bemærkningerne i betragtning 139 bemærker Kommissionen, at punkt 61 og 62 i de midlertidige rammebestemmelser finder anvendelse uanset graden af Danmarks og Sveriges oprindelige ejerskab i SAS eller eksistensen af byrdefordeling. Formålet med den step up-mekanisme, der er omhandlet i punkt 61 og 62 i de midlertidige rammebestemmelser, er at genoprette den tidligere situation. Eftersom foranstaltningen som anført i betragtning 96 i åbningsafgørelsen øgede Danmarks og Sveriges aktiepost i SAS, burde den have været ledsaget af incitamenter til at tilskynde til Danmarks og Sveriges udtræden og tilbagevenden til deres aktiebeholdning før covid-19 i SAS, som f.eks. den step up-mekanisme, der er fastsat i punkt 61 i de midlertidige rammebestemmelser, eller et passende alternativ hertil som fastsat i punkt 62 i disse rammebestemmelser.

(391) Med hensyn til argumentet i betragtning 140 fastsætter Danmarks og Sveriges politiske mandater ikke specifikke mål for deres respektive udtræden og forudser ikke yderligere afkast. De er generelt vage og ikke bindende for Danmark og Sverige og endnu mindre for SAS. Disse politiske mandater opfylder derfor ikke kravene i punkt 61 i de midlertidige rammebestemmelser, og de fører generelt ikke til et lignende resultat med hensyn til tilskyndelsesvirkninger for statens udtræden og en tilsvarende samlet indvirkning på statens afkast som fastsat i punkt 62 i de midlertidige rammebestemmelser.

(392) I modsætning til, hvad Danmark og Sverige hævder, kan foranstaltningen derfor ikke anses for at være i overensstemmelse med punkt 62 i de midlertidige rammebestemmelser.

(393) Danmark og Sverige påberåbte sig subsidiært ekstraordinære omstændigheder, der berettigede den direkte anvendelse af artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF, uanset punkt 61 og 62 i de midlertidige rammebestemmelser. Kommissionen vil nu vurdere, om sådanne ekstraordinære omstændigheder kan anses for at foreligge på det specifikke punkt.

([201]) I sag SA.57659 accepterede Kommissionen f.eks. en mekanisme, hvor afkastet havde form af gæld eller et tilsvarende instrument (se betragtning 30 og 73 i den pågældende afgørelse).

Forekomsten af ekstraordinære omstændigheder, der berettiger en direkte anvendelse af artikel 107, stk. 3, TEUF

(394) Som anført i betragtning 141 fremførte Danmark og Sverige, at en direkte anvendelse af artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF i det væsentlige er berettiget på grund af den byrdefordeling, som rekapitaliseringsplanen indebar, og ønsket om at tiltrække privat kapital til rekapitaliseringen.

(395) Ifølge fast retspraksis ([202]) har Kommissionen en skønsmæssig beføjelse ved vurderingen af støtteforanstaltningers forenelighed med det indre marked i henhold til artikel 107, stk. 3, TEUF. Kommissionen kan som led i udøvelsen af sit skøn vedtage vejledende regler med henblik på at fastsætte de kriterier, som den påtænker at lægge til grund for sin vurdering af medlemsstaternes påtænkte støtteforanstaltningers forenelighed med det indre marked. Kommissionen har med vedtagelsen af sådanne vejledende regler og med offentliggørelsen heraf, hvorved det tilkendegives, at den fremover vil anvende dem på de sager, de vedrører, pålagt sig selv en begrænsning i udøvelsen af sit skøn og kan i princippet ikke afvige fra reglerne, uden at det samtidig udgør en overtrædelse af de generelle retsprincipper som f.eks. ligebehandlingsprincippet eller princippet om beskyttelse af den berettigede forventning ([203]).

(396) Kommissionen er særligt på statsstøtteområdet således bundet af de rammebestemmelser og meddelelser, som den vedtager, såfremt disse ikke afviger fra traktatens bestemmelser ([204]). Vedtagelsen af vejledende regler, hvorved Kommissionen begrænser sit skøn, fritager imidlertid ikke Kommissionen fra dens forpligtelse til at undersøge de konkrete ekstraordinære omstændigheder, som en medlemsstat i en given sag har påberåbt sig med henblik på at anmode om en direkte anvendelse af artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF ([205]).

(397) Eftersom Danmark og Sverige ikke har indført en step up-mekanisme (eller et passende alternativ hertil) i overensstemmelse med punkt 61 og 62 i de midlertidige rammebestemmelser, skal det derfor vurderes, om der i det foreliggende tilfælde foreligger ekstraordinære omstændigheder, der kan begrunde en direkte anvendelse af artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF og dermed fraværet af en step up-mekanisme eller et passende alternativ hertil som krævet i punkt 61 og 62 i de midlertidige rammebestemmelser.

(398) Kommissionen er af den opfattelse, at de særlige karakteristika ved rekapitaliseringen af SAS, navnlig målet om at sikre, at rekapitaliseringen er attraktiv for private investorer, og den betydelige byrdefordeling, som disse investorer har accepteret, selv om de udgør et væsentligt træk ved rekapitaliseringen af SAS og bidrog væsentligt til at reducere det nødvendige støttebeløb, ikke berettiger en sådan direkte anvendelse af artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF, der giver mulighed for en undtagelse fra kravene i punkt 61 og 62 i de midlertidige rammebestemmelser.

(399) Kommissionen finder for det første, at Danmark og Sverige ikke har påvist, at manglen på en step up-mekanisme var et vigtigt hensyn for private investorer, og navnlig at medtagelsen af en sådan mekanisme ville have bragt deres deltagelse i rekapitaliseringen i fare. Det kan derfor ikke antages, at medtagelsen af en sådan mekanisme i væsentlig grad ville have afholdt private investorer fra at deltage i rekapitaliseringen af SAS.

([202]) Se f.eks. dom af 19.7.2016, Kotnik m.fl., C-526/14, ECLI:EU:C:2016:570, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis.

([203]) Se dom af 8.3.2016, Grækenland mod Kommissionen, C-431/14 P, ECLI:EU:C:2016:145, præmis 69 og den deri nævnte retspraksis, og af 19.7.2016, Kotnik m.fl., C-526/14, EU:C:2016:570, præmis 39 og 40.

([204]) Se dom af 2.12.2010, Holland Malt mod Kommissionen, C-464/09 P, ECLI:EU:C:2010:733, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis.

([205]) Se dom af 8.3.2016, Grækenland mod Kommissionen, C-431/14 P, EU:C:2016:145, præmis 70-72, og af 19.7.2016, Kotnik m.fl., C-526/14, ECLI:EU:C:2016:570, præmis 41.

(400) For det andet steg den danske og svenske aktiebeholdning i SAS som følge af foranstaltningen betydeligt, uanset private investorers deltagelse i rekapitaliseringen af SAS. Foranstaltningen og mere specifikt foranstaltningens egenkapitalinstrument burde derfor have været ledsaget af incitamenter til at tilskynde til salg af de covid-19-aktier, som Danmark og Sverige erhvervede, som krævet i punkt 61 og 62 i de midlertidige rammebestemmelser.

(401) Selv om udløsningen af en step up-mekanisme, navnlig i form af tildeling af yderligere aktier, ville medføre en yderligere udvanding af private aktionærers aktier, herunder de aktier, som private investorer for nylig erhvervede i forbindelse med rekapitaliseringen af SAS, forholder det sig for det tredje imidlertid således, at formålet med step up-mekanismen er at genoprette den tidligere situation, dvs. niveauet for Danmarks og Sveriges aktiepost før covid-19-pandemien. Den har til formål at tilskynde støttemodtageren eller andre investorer til at tilbagekøbe de medlemsstatsaktier, der blev erhvervet gennem covid-19-rekapitaliseringen, ved navnlig at gøre statens ejerskab af disse aktier dyrere for SAS. Med dette incitament opfordres sidstnævnte eller andre investorer til at tilbagekøbe disse covid-19-aktier fra medlemsstaten, således at denne medlemsstats aktiepost reduceres til niveauet før covid-19. Punkt 61 i de midlertidige rammebestemmelser giver en margen på fire og seks år (i to på hinanden følgende faser) efter tildelingen af covid-19-rekapitaliseringen til støttemodtageren eller andre investorer til at tilbagekøbe disse covid-19-aktier. I denne periode kan de købe covid-19-aktierne tilbage fra medlemsstaten, således at step up-mekanismen ikke udløses, og en udvanding af private aktionærer aktier i sidste ende undgås. Derfor er eksistensen af en step up-mekanisme eller et passende alternativ hertil ikke uforenelig med private investorers deltagelse i en covid-19-rekapitalisering.

(402) Under disse omstændigheder finder Kommissionen, at Danmark og Sverige ikke har påvist, at indførelsen af en step up-mekanisme eller et passende alternativ hertil i væsentlig grad ville have påvirket SAS' evne til at tiltrække private investorer til at deltage i rekapitaliseringsbyrden.

(403) Kommissionen finder derfor, at en undtagelse fra kravet i punkt 61 og 62 i de midlertidige rammebestemmelser ikke er berettiget i den foreliggende sag.

(404) Det følger heraf, at foranstaltningen, som blev ydet SAS den 26. oktober 2020, ikke er i overensstemmelse med punkt 61 og 62 i de midlertidige rammebestemmelser, da den ikke ledsages af en step up-mekanisme eller et passende alternativ hertil.

(405) Som følge heraf vil Kommissionen undersøge den alternative mekanisme, som SAS har foreslået, hvis Kommissionen konkluderer, at foranstaltningen ikke er i overensstemmelse med punkt 61 og 62 i de midlertidige rammebestemmelser.

Alternativ til step up-mekanisme fremlagt af SAS

(406) Som anført i betragtning 148 og 149 fremlagde SAS i sine bemærkninger til åbningsafgørelsen en mekanisme, som efter SAS' opfattelse ville opfylde kravene i punkt 61 og 62 i de midlertidige rammebestemmelser.

(407) I det væsentlige ville denne mekanisme: i) blive aktiveret fire år efter tildelingen af foranstaltningen, hvis den relevante stat ikke har solgt mindst 40 % af sin egenkapitalinteresse, og seks år efter covid-19-egenkapitaltilførslen, hvis den relevante stat ikke har solgt sin egenkapitalinteresse fuldt ud, og ii) ville efter aktiveringen øge afkastet til Danmark og/eller Sverige med 10 % af deres respektive yderligere deltagelse som følge af covid-19-rekapitaliseringen, som endnu ikke er tilbagebetalt. Denne forhøjelse af afkastet ville ikke tage form af yderligere aktier, som det udtrykkeligt er fastsat i punkt 61 i de midlertidige rammebestemmelser. SAS ville i stedet enten i) ændre vilkårene for de danske og/eller svenske hybride kapitalinstrumenter for at øge det beløb, der skal betales i henhold hertil, eller ii) udstede et nyt instrument til Danmark og/eller Sverige på samme vilkår som de hybride kapitalinstrumenter.

(408) Kommissionen bemærker for det første, at SAS' mekanisme ville blive udløst inden for den samme tidsramme og de samme betingelser som dem, der er fastsat i punkt 61 i de midlertidige rammebestemmelser, dvs. fire år efter tildelingen af foranstaltningen, hvis den relevante medlemsstat ikke har solgt mindst 40 % af sin egenkapitalinteresse, og seks år efter covid-19-egenkapitaltilførslen, hvis den relevante medlemsstat ikke har solgt sin egenkapitalinteresse fuldt ud.

(409) For det andet ville denne mekanisme — både fire år og seks år efter tildelingen af foranstaltningen — medføre en forhøjelse af det afkast, der skulle betales til Danmark og/eller Sverige, med 10 % af deres respektive yderligere indskud som følge af covid-19-rekapitaliseringen, som endnu ikke er blevet tilbagebetalt. Denne stigning i afkastet svarer til den minimumsstigning, der kræves i henhold til punkt 61 i de midlertidige rammebestemmelser.

(410) For det tredje bemærker Kommissionen, at den mekanisme, som SAS har foreslået, ikke sikrer et højere afkast i form af yderligere aktier. Kommissionen bemærker imidlertid også, at der i punkt 61 i de midlertidige rammebestemmelser henvises til »andre mekanismer«, selv om tildeling af yderligere aktier er den mekanisme, der specifikt er omhandlet i denne bestemmelse. Endvidere bekræfter punkt 62 i de midlertidige rammebestemmelser den fleksibilitet, som Kommissionen har til at acceptere alternative mekanismer med hensyn til formen af dette afkast. I den mekanisme, som SAS har fremlagt, vil dette afkast tage form af et forhøjet beløb, der skal betales i henhold til de hybride statsgældsbeviser, som ejes af Danmark og Sverige, eller et nyt instrument, der udstedes af SAS til Danmark og Sverige på samme vilkår og betingelser som disse hybride statsgældsbeviser på datoen for udløsning af mekanismen ([206]).

(411) Det følger af ovenstående, at den mekanisme, som SAS har fremlagt, i) vil have samme indvirkning på afkastet til Danmark og Sverige som for den step up-mekanisme, der er fastsat i punkt 61 i de midlertidige rammebestemmelser, og ii) vil tilskynde til tilbagekøb af de aktier, som Danmark og Sverige har erhvervet gennem foranstaltningen, ved at gøre disse aktier (som ikke sælges før aktiveringen af mekanismen til niveauet før covid-19) gradvist dyrere for SAS.

(412) I lyset af ovenstående finder Kommissionen, at den mekanisme, som SAS har fremlagt, samlet set vil føre til et lignende resultat med hensyn til tilskyndelsesvirkninger for statens udtræden og have en tilsvarende indvirkning på statens afkast som den, der er fastsat i punkt 61 i de midlertidige rammebestemmelser. Kommissionen mener derfor, at den mekanisme, der er beskrevet i betragtning 148, er i overensstemmelse med punkt 62 i de midlertidige rammebestemmelser. Under disse omstændigheder vil Kommissionen undersøge, om det i den foreliggende sag vil være hensigtsmæssigt og proportionalt at kræve, at Danmark og Sverige knytter en sådan mekanisme til foranstaltningen som en betingelse for at erklære foranstaltningen i overensstemmelse med punkt 61 og 62 i de midlertidige rammebestemmelser.

Hensigtsmæssigheden og proportionaliteten af at kræve, at Danmark og Sverige gennemfører den beskrevne mekanisme som en betingelse for at erklære foranstaltningen i overensstemmelse med punkt 61 og 62 i de midlertidige rammebestemmelser

(413) Som anført i betragtning 405 og 413 er foranstaltningen ikke i overensstemmelse med punkt 61 og 62 i de midlertidige rammebestemmelser. Den mekanisme, som SAS fremlagde i sine bemærkninger til åbningsafgørelsen, ville imidlertid være i overensstemmelse med disse bestemmelser i de midlertidige rammebestemmelser, hvis den blev gennemført af Danmark og Sverige.

(414) I denne forbindelse anmodede Kommissionen Danmark og Sverige om oplysninger for at undersøge, om gennemførelsen af denne mekanisme ville være hensigtsmæssig og proportional efter disse medlemsstaters opfattelse (betragtning 222).

(415) Danmark og Sverige bekræftede, at SAS' mekanisme efter deres opfattelse ville opfylde kravene i punkt 61 og 62 i de midlertidige rammebestemmelser.

(416) Danmark og Sverige bekræftede endvidere, at der ikke ville være større hindringer for gennemførelsen af SAS' mekanisme, og at der ikke ville være andre mindre restriktive alternativer til denne mekanisme, som ville opfylde kravene i punkt 61 og 62 i de midlertidige rammebestemmelser.

(417) Som anført i betragtning 408-412 finder Kommissionen, at det alternativ til en step up-mekanisme, som SAS har fremlagt, er i overensstemmelse med punkt 61 og 62 i de midlertidige rammebestemmelser.

([206]) Som forklaret i betragtning 148 vil markedsvilkårene på tidspunktet for udløsningen af step up-mekanismen, f.eks. den sats, som SAS' fremtidige betalinger diskonteres til, blive taget i betragtning, således at stigningen i det beløb, der skal betales i henhold til de hybride statsgældsbeviser (eller det beløb, der skal betales i henhold til et nyt instrument), i nettonutidsværdi svarer til en pengeværdi på nøjagtig 10 % af den yderligere kapitalinteresse som følge af covid-19-rekapitaliseringen, som endnu ikke er blevet tilbagebetalt.

(418) Kommissionen mener endvidere, at kravet om, at Danmark og Sverige — som en betingelse for foranstaltningens forenelighed — skal gennemføre denne mekanisme, ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at sikre overholdelsen af punkt 61 og 62 i de midlertidige rammebestemmelser. Som anført i betragtning 409 og 410 vil den mekanisme, som SAS har fremlagt, blive aktiveret på de samme datoer som dem, der er fastsat i punkt 61 i de midlertidige rammebestemmelser, og forhøjelsen af afkastet vil svare til den minimumsstigning, der kræves i henhold til samme bestemmelse.

(419) Kommissionen bemærker navnlig, at den første aktivering af mekanismen, hvis den implementeres, vil blive ske fire år efter tildelingen af foranstaltningen, dvs. senest den 26. oktober 2024, hvis Danmark og Sverige endnu ikke har solgt mindst 40 % af deres respektive egenkapitalinteresser på det pågældende tidspunkt. Selv om denne mekanisme ikke blev indført inden for rammerne af den foranstaltning, der blev indrømmet den 26. oktober 2020, ville dens gennemførelse inden for to måneder efter meddelelsen af denne afgørelse til Danmark og Sverige derfor stadig være i overensstemmelse med den tidsramme, der er fastsat i punkt 61 i de midlertidige rammebestemmelser.

(420) Endelig bemærker Kommissionen, at den pågældende mekanisme er blevet foreslået af modtageren af foranstaltningen til fordel for disse to medlemsstater.

(421) Under disse omstændigheder finder Kommissionen, at medtagelsen af den mekanisme, som SAS har fremlagt, vil sikre overholdelsen af punkt 61 og 62 i de midlertidige rammebestemmelser, og at det i det foreliggende tilfælde er hensigtsmæssigt og proportionalt at kræve, at Danmark og Sverige som en betingelse for foranstaltningens forenelighed gennemfører denne mekanisme senest to måneder efter meddelelsen af denne afgørelse.

Konklusion vedrørende punkt 61 og 62 i de midlertidige rammebestemmelser

(422) Kommissionen konkluderer derfor, at foranstaltningen er i overensstemmelse med punkt 61 og 62 i de midlertidige rammebestemmelser, forudsat at Danmark og Sverige gennemfører den mekanisme, der er beskrevet i betragtning 148, senest to måneder efter meddelelsen af denne afgørelse.

6.3.4.1.3. Statens udtræden

(423) Endelig bemærker Kommissionen, at SAS i henhold til den svenske selskabslov ikke kunne tilbagekøbe ordinære aktier blot fra visse specifikke aktionærer, men kun fra alle aktionærer på samme vilkår (betragtning 122-124). Kommissionen bemærker imidlertid, at Danmark og Sverige til enhver tid kunne sælge deres covid-19-aktiepost til markedspriser til andre købere end SAS. Kommissionen mener derfor, at betingelserne i punkt 63 og 64 i de midlertidige rammebestemmelser er opfyldt.

6.3.4.2. Statens afkast af hybride kapitalinstrumenter og udtræden

(424) I overensstemmelse med punkt 65 i de midlertidige rammebestemmelser vurderer Kommissionen det samlede afkast af de direkte hybride statsgældsbeviser ved at tage hensyn til instrumentets karakteristika (betragtning 106 og 107), dets indbyggede udtrædelsesincitamenter og en passende rentesats.

(425) I henhold til punkt 66 i de midlertidige rammebestemmelser skal hybride kapitalinstrumenter, indtil de konverteres til egenkapitallignende instrumenter, have et minimumsafkast, der mindst svarer til basissatsen (1-årig IBOR eller tilsvarende som offentliggjort af Kommissionen) ([207]) plus præmien i **tabel 5**.

Tabel 5

Afkast af hybride kapitalinstrumenter: 1-årig IBOR eller tilsvarende +

Type støttemodtager	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5	År 6	År 7	År 8 og derefter
Store virksomheder	250 basispoint	350 basispoint	350 basispoint	500 basispoint	500 basispoint	700 basispoint	700 basispoint	950 basispoint

(426) Som forklaret i betragtning 106 anvendes STIBOR 6M (Stockholm Interbank Offered Rate 6 Months) som basissats for afkastet af hybride instrumenter. Kommissionen bemærker, at der på de svenske markeder ikke findes en offentlig STIBOR 1-year, der kan anvendes som basissats ([208]). Kommissionen anerkender også, at den længste STIBOR på det tidspunkt, hvor foranstaltningen blev tildelt, var 6-månederssatsen (STIBOR 9M var heller ikke tilgængelig). Kommissionen har vedtaget STIBOR 6M som basissats for svenske valutamarkeder beregnet i overensstemmelse med Kommissionens meddelelse om revision af metoden for fastsættelse af referencesatsen og kalkulationsrenten ([209]). Kommissionen mener derfor, at STIBOR 6M er den passende basissats, der skal anvendes ved fastsættelsen af afkastet af de nye hybride statsgældsbeviser udstedt af SAS, i SEK, og at der derfor skal betales renter halvårligt.

(427) I overensstemmelse med betragtning 106 er afkastet af de nye hybride instrumenter udstedt af SAS til Danmark og Sverige fastsat som beskrevet i **tabel 6**.

Tabel 6

Forrentning af de nye hybride statsgældsbeviser: STIBOR 6M+

Hybride statsgældsbeviser	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5	År 6	År 7	År 8 og derefter
NSHN1 (5 mia. SEK)	340 basis point	440 basispoint	440 basis point	590 basis point	590 basis point	790 basis point	790 basis point	1 040 basispoint
NSHN2 (1 mia. SEK)	440 basis point	540 basispoint	540 basis point	690 basis point	690 basis point	890 basis point	890 basis point	1 140 basispoint

(428) Kommissionen sammenligner afkastet af de nye hybride statsgældsbeviser (**tabel 6**) med det minimumsafkast, der er fastsat i de midlertidige rammebestemmelser (**tabel 5**), og bemærker, at afkastet af NSHN1 er 90 basispoint højere end det minimumsafkast, der kræves i henhold til de midlertidige rammebestemmelser. For så vidt angår NSHN2, der er placeret hos Danmark, stiger denne forskel til 190 basispoint i forhold til det krævede minimumsafkast. Kommissionen bemærker også, at forskellen i afkast (100 basispoint) mellem NSHN1 og NSHN2 skyldes en aftale mellem Danmark og Sverige snarere end forskelle i de hybride instrumenters risikoprofil ([210]).

([207]) Basissatser beregnes i overensstemmelse med meddelelse fra Kommissionen om revision af metoden for fastsættelse af referencesatsen og kalkulationsrenten (EUT C 14 af 19.1.2008, s. 6), som er offentliggjort på GD for Konkurrences websted på https://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/reference_rates.html.

([208]) SFBF (Swedish Financial Benchmark Facility) har været den uafhængige benchmarkadministrator med ansvar for administration og beregning af STIBOR siden den 20.4.2020. Se https://swfbf.se/.

([209]) EUT C 14 af 19.1.2008, s. 6.

([210]) Bortset fra forskellen i afkastet på 100 basispoint og de udstedte beløb er alle andre vilkår i NSHN1 og NSHN2 nøjagtig de samme.

(429) Kommissionen bemærker endvidere, at disse hybride instrumenter behandles som egenkapital i henhold til IFRS (betragtning 107), da de har mange egenkapitallignende egenskaber, hvilket gør disse instrumenter mere risikobetonede for investorerne. Deres højere afkast ud over det minimumsafkast, der kræves i henhold til punkt 66 i de midlertidige rammebestemmelser (90 basispoint og 190 basispoint), tager derfor højde for den yderligere risiko, som Danmark og Sverige bærer som investorer: i) disse hybride kapitalinstrumenter er tæt på egenkapital med hensyn til prioritetsorden ([211]), ii) de kan ikke konverteres til aktier (betragtning 107), iii) de omfatter af kuponrenter, der kun udbetales efter SAS' skøn (betragtning 108) ([212]), iv) de er uamortisable (betragtning 106).

(430) For at sikre, at kuponrenterne i sidste ende udbetales, navnlig i betragtning af at SAS har mulighed for ikke at gøre det, er der fastsat flere tilskyndelsesmekanismer: i) der påløber renters rente på ubetalte (udskudte) kuponrenter, ii) kuponrenter påløber altid til den oprindelige nominelle værdi af de hybride statsgældsbeviser, og iii) de adfærdsmæssige krav finder anvendelse, indtil det nominelle beløb for de hybride statsgældsbeviser og deres fordringer fuldt ud er blevet tilbagebetalt af selskabet uanset et eventuelt salg af fordringer, medmindre alle nye hybride statsgældsbeviser sælges til pariværdi eller derover, herunder påløbne kuponbetalinger (inklusive renters rente).

(431) Med hensyn til incitamenter til udtræden for Danmark og Sverige omfatter de nye hybride statsgældsbeviser en årlig stigende rentesats (sammen med renters rente i tilfælde af ubetalte kuponrenter), som gør dem til en stadig dyrere finansieringskilde for selskabet. I overensstemmelse med de midlertidige rammebestemmelser skal disse hybride instrumenter desuden indløses, for at de adfærdsmæssige tilsagn, der er pålagt SAS og dets datterselskaber, kan ophøre. Alle disse elementer skaber stærke incitamenter for SAS til at tilbagebetale eller refinansiere de hybride statsgældsbeviser så hurtigt som muligt.

(432) I betragtning af de nye hybride statsgældsbevisers særlige risikoprofil, egenskaber og indbyggede udtrædelsesincitamenter mener Kommissionen, at et tillæg på 90 basispoint i forhold til minimumsafkastet ([213]) i **tabel 6** giver Danmark og Sverige et passende afkast for deres nye hybride statsgældsbeviser. Som forklaret i betragtning 428-429 er dette krav opfyldt for de nye hybride statsgældsbeviser.

(433) Ifølge Ryanair vil en margen på 400 basispoint ud over det krævede minimumsafkast i de midlertidige rammebestemmelser være nødvendig for i tilstrækkelig grad at kompensere Sverige og Danmark (se betragtning 196). Som forklaret i Oxera-rapporten er den metode, der anvendes til at nå frem til tallet på 400 basispoint, baseret på markedsbenchmarks. Ryanair er endvidere af den opfattelse, at forskellen på 100 basispoint mellem de to hybride statsgældsbeviser, som ifølge Ryanair er identiske med hensyn til deres risikoprofil, i sig selv er et bevis for, at afkastet ikke blev valgt på grundlag af håndgribelige eller troværdige overvejelser.

(434) Kommissionen bemærker, at foranstaltninger, der ydes i henhold til de midlertidige rammebestemmelser, udgør statsstøtte, fordi de giver en fordel, som støttemodtageren ikke kunne have opnået på normale markedsvilkår. Der er derfor ikke noget krav i de midlertidige rammebestemmelser om, at et passende afkast af hybride kapitalinstrumenter skal baseres på markedsbenchmarks. I stedet kræves det i punkt 65 i de midlertidige rammebestemmelser, at det samlede afkast af hybridkapitalinstrumentet i tilstrækkelig grad skal tage hensyn til instrumentets egenskaber, dets indbyggede udtrædelsesincitamenter og en passende benchmarkrente. Kommissionen vurderer disse elementer i betragtning 425-433 og konkluderer i lyset heraf, at et afkast på 90 basispoint ud over det krævede minimumsafkast, der er fastsat i de midlertidige rammebestemmelser, er passende i den foreliggende sag. Med hensyn til forskellen på 100 basispoint mellem de to hybride statsgældsbeviser anerkender Kommissionen, at dette ikke er baseret på en forskel i disse instrumenters risikoprofil, men snarere på en aftale mellem Danmark og Sverige (se betragtning 429). Eftersom Kommissionen er af den opfattelse, at en margen på 90 basispoint ud over det krævede minimumsafkast ifølge de midlertidige rammebestemmelser udgør et passende afkast i det foreliggende tilfælde, må det samme nødvendigvis gøre sig gældende for en endnu højere margen på 190 basispoint.

([211]) I tilfælde af insolvens har de nye hybride statsgældsbeviser forrang for den tegnede kapital og kapitalreserverne.
([212]) En risikobegrænsende faktor er det forhold, at der påløber renters rente på ubetalte kuponrenter som forklaret i betragtning 108.
([213]) Punkt 66 i de midlertidige rammebestemmelser.

(435) Selv om Kommissionen ikke er forpligtet til at fastsætte et passende afkast på grundlag af et markedsbenchmark, skal det endvidere bemærkes, at Ryanairs vurdering under alle omstændigheder ikke fastsætter et pålideligt benchmark for markedsafkastet i forbindelse med de pågældende hybride instrumenter. Flere af de finansielle instrumenter, som Ryanair anvendte i sin analyse til at vurdere den påståede yderligere margen, f.eks. privilegerede ikkekonvertible obligationer (se betragtning 197), er således ikke hybride instrumenter, men gældsinstrumenter. Det minimumsafkast, der er fastsat i punkt 66 i de midlertidige rammebestemmelser (hvortil der i det foreliggende tilfælde lægges margener på 90 basispoint og 190 basispoint), er derimod et afkast, der specifikt finder anvendelse på hybride kapitalinstrumenter, og dette afkast, der afspejler en dybere efterstillelse og andre risikofaktorer i forbindelse med egenkapital eller egenkapitallignende instrumenter, er betydeligt højere end for gældsinstrumenter som fastsat i punkt 27, litra a), i de midlertidige rammebestemmelser.

6.3.4.3. Konklusion

(436) I lyset af ovenstående finder Kommissionen, at Danmarks og Sveriges afkast og udtrædelsesincitamenter i forbindelse med egenkapitalinstrumentet er i overensstemmelse med punkt 60-64 i de midlertidige rammebestemmelser, forudsat at Danmark og Sverige opfylder betingelsen i betragtning 423. Med hensyn til hybridkapitalinstrumentet finder Kommissionen for både NSHN1 og NSHN2, at Danmarks og Sveriges afkast og udtrædelsesincitamenter er i overensstemmelse med principperne i punkt 65-70 i de midlertidige rammebestemmelser.

6.3.5. *Ledelse og forhindring af urimelige konkurrencefordrejninger*

6.3.5.1. Overholdelse af punkt 72 i de midlertidige rammebestemmelser

(437) Hvis modtageren af en rekapitalisering på over 250 mio. EUR, der er foretaget som led i covid-19-pandemien, er en virksomhed med en stærk markedsposition på mindst et af de relevante markeder, hvor den opererer, skal medlemsstaterne i henhold til punkt 72 i de midlertidige rammebestemmelser foreslå yderligere foranstaltninger for at bevare den effektive konkurrence på de pågældende markeder.

(438) Foranstaltningen vedrører en rekapitalisering på 11 mia. SEK (1 069 mio. EUR) til fordel for SAS. I betragtning af størrelsen af denne rekapitalisering skal Kommissionen i denne afgørelse vurdere, om SAS havde en stærk markedsposition som omhandlet i punkt 72 i de midlertidige rammebestemmelser.

6.3.5.1.1. Identifikation af de relevante markeder

(439) I sine tidligere afgørelser i henhold til Rådets forordning (EF) nr. 139/2004 ([214]) (»fusionsforordningen«) inden for luftfartssektoren har Kommissionen defineret de relevante markeder for ruteflyvning med passagerer på grundlag af to fremgangsmåder: i) A&A-fremgangsmåden, hvor målvirksomheden var et aktivt luftfartsselskab ([215]), og ii) lufthavn for lufthavn-fremgangsmåden under visse omstændigheder, når målet omfattede en vigtig slotportefølje ([216]).

(440) Under A&A-fremgangsmåden defineres enhver kombination af en afgangslufthavn eller -by og en ankomstlufthavn eller -by som et særskilt marked. Denne markedsafgrænsning afspejler efterspørgselssiden, dvs. det forhold, at passagerer, der ønsker at rejse fra en afgangsby til en ankomstby, ikke betragter forskellige bypar som substituerbare.

([214]) Rådets forordning (EF) nr. 139/2004 af 20. januar 2004 om kontrol med fusioner og virksomhedsovertagelser (»EF-fusionsforordningen«) (EUT L 24 af 29.1.2004, s. 1, ELI http://data.europa.eu/eli/reg/2004/139/oj).

([215]) Se f.eks. sag M.8869 — Ryanair/LaudaMotion, punkt 96-97, sag M.7541 — IAG/Aer Lingus, punkt 14, sag M.7333 — Alitalia/Etihad, punkt 63, og sag M.6447 — IAG/bmi, punkt 31.

([216]) Se f.eks. sag M.8869 — Ryanair/LaudaMotion, punkt 116, sag M.8672 — easyJet/visse aktiver i Air Berlin, punkt 41, sag M.8633 — Lufthansa/visse aktiver i Air Berlin, punkt 58, og sag M.6447 — IAG/bmi, punkt 483. I sag M.8672 easyJet/visse aktiver i Air Berlin og sag M.8633 Lufthansa/visse aktiver i Air Berlin foretog Kommissionen kun en vurdering lufthavn for lufthavn, da målaktiverne ikke blev anvendt på en rute på tidspunktet for transaktionen (Air Berlin havde endeligt indstillet sine flyvninger på alle ruter på grund af insolvens). Ryanair hævder, at de omstændigheder, der gjorde sig gældende i de to fusionssager vedrørende Air Berlin, ikke finder anvendelse i den foreliggende sag, da SAS fortsat driver virksomhed. Det er imidlertid ubestridt, at de luftfartsselskaber, der skulle erhverve Air Berlins aktiver og slots (easyJet og Lufthansa), fortsat ville drive de erhvervede aktiver og slots efter fusionen.

(441) Selv om Kommissionen generelt har givet forrang til substitution på efterspørgselssiden, har udbudssiden også spillet en rolle i sin praksis med hensyn til både markedsafgrænsning og konkurrencevurdering i denne sektor. Kommissionen har f.eks. bemærket, at konkurrencen mellem luftfartsselskaber også finder sted på netniveau, da netluftfartsselskaber opbygger deres net og beslutter primært at flyve på ruter, der forbinder deres knudepunkter ([217]). Nogle lavprisselskaber har også hævdet, at substitution på udbudssiden med væksten i punkt til punkt-luftfartsselskaber er et stadig vigtigere aspekt af markedsafgrænsningen ([218]).

(442) Efter lufthavn for lufthavn-fremgangsmåden defineres hver enkelt lufthavn (eller substituerbare lufthavne) som et særskilt marked. Med denne markedsafgrænsning kan Kommissionen vurdere en transaktions indvirkning på den samlede drift af lufttransport af passagerer i en given lufthavn på grundlag af bl.a. et luftfartsselskabs slotportefølje i lufthavnen uden at sondre mellem de specifikke ruter, der betjenes til eller fra denne lufthavn. Støttemodtagerens indflydelse på sådanne relevante markeder vil bl.a. blive vurderet på grundlag af trængselsniveauet i lufthavnen og støttemodtagerens andele af lufthavnsinfrastrukturkapaciteten, som den har tilladelse til at anvende til sine aktiviteter (dvs. andele af slots) ([219]).

(443) Lufthavn for lufthavn-fremgangsmåden er navnlig blevet anvendt til at vurdere virkningerne af styrkelsen af et luftfartsselskabs stilling i visse lufthavne og de risici for den reelle konkurrence, der opstår, når slots i visse lufthavne koncentreres hos én virksomhed ([220]). Kommissionen har i sin lufthavnspolitik bemærket, at slots er en mangelvare, og at »[a]dgangen til slots har afgørende betydning for udøvelsen af lufttransportydelser og opretholdelsen af en reel konkurrence« ([221]). Kommissionen har samlet alle ruter med afgang eller ankomst i en lufthavn med henblik på at fastlægge den relevante situation uden transaktionen, navnlig i tilfælde af erhvervelse af et luftfartsselskab, der har været under insolvensbehandling ([222]).

(444) Af disse grunde finder Kommissionen, at de markeder, hvor støttemodtageren opererer, og som er relevante for vurderingen af foranstaltningens konkurrencefordrejende virkninger, jf. punkt 72 i de midlertidige rammebestemmelser, er markederne for lufttransport af passagerer til og fra de lufthavne, der betjenes af støttemodtageren. Denne konklusion bekræftes af, at foranstaltningen har til formål at bevare støttemodtagerens samlede evne til at drive lufttransporttjenester, navnlig ved at sikre bevarelsen af selskabets aktiver og retten til at operere på mellemlang/lang sigt. Disse aktiver og rettigheder er principielt ikke knyttet til en bestemt rute. Dette gælder især for slots i en koordineret lufthavn ([223]), som kan være meget værdifulde og kan anvendes på en hvilken som helst rute til og fra denne lufthavn. Denne konklusion understøttes ligeledes af Kommissionens meddelelse om afgrænsning af det relevante marked ([224]), hvori det i fodnote 1 anføres, at vurderingen i statsstøttesager er koncentreret om støttemodtageren og den pågældende industri/sektor end på indkredsning af det konkurrencepres, støttemodtageren udsættes for.

([217]) Se f.eks. sag M.7541 — IAG/Aer Lingus, punkt 17-18, sag M.6607 — US Airways/American Airlines, punkt 10, og sag M.6447 — IAG/bmi, punkt 31.

([218]) Se f.eks. sag M.6663 — Ryanair/Aer Lingus III, punkt 57.

([219]) Se tilsvarende eksempler: sag M.8633 — Lufthansa/visse Air Berlin-aktiver, og sag M.8672 — easyJet/visse Air Berlin-aktiver.

([220]) Se f.eks. sag M.8869 — Ryanair/LaudaMotion.

([221]) Betragtning 4 til Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fælles regler for tildeling af slots i Den Europæiske Unions lufthavne (KOM/2011/0827 endelig af 1.12.2011).

([222]) Se sag M.6447 — IAG/bmi, punkt 136-157.

([223]) I henhold til artikel 2 i Rådets forordning (EØF) nr. 95/93 af 18. januar 1993 om fælles regler for tildeling af ankomst- og afgangstidspunkter i Fællesskabets lufthavne (EFT L 14 af 22.1.1993, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1993/95/oj) (»forordningen om lufthavnsslots«) forstås ved en »koordineret lufthavn« »en lufthavn, hvor der er udpeget en koordinator til at lette afviklingen af trafikken for de luftfartsselskaber, der beflyver eller har til hensigt at beflyve den pågældende lufthavn«.

([224]) Kommissionens meddelelse om afgrænsning af det relevante marked i forbindelse med Fællesskabets konkurrenceret (EFT C 372 af 9.12.1997, s. 5).

(445) Foranstaltningen støtter SAS' aktiviteter generelt og kan derfor potentielt påvirke konkurrencen på alle ruter fra og til en lufthavn, hvor det har slots, uanset SAS' specifikke konkurrencemæssige stilling på en af disse specifikke ruter. I betragtning af at foranstaltningen ikke fører til en styrkelse af SAS' stilling på visse A&A-ruter i forhold til andre og har indvirkning på SAS' generelle situation, er det ikke hensigtsmæssigt at analysere foranstaltningens indvirkning på hver af disse ruter særskilt. I stedet er det med henblik på anvendelsen af punkt 72 i de midlertidige rammebestemmelser hensigtsmæssigt at benytte lufthavn for lufthavn-fremgangsmåden og definere de lufthavne, hvor SAS leverer lufttransport af passagerer, som relevante markeder.

(446) Ryanair hævder i sine bemærkninger, at foranstaltningens indvirkning på SAS' samlede driftsevne ikke udelukker, at SAS' specifikke konkurrencemæssige stilling på hver A&A-rute påvirkes som følge af foranstaltningen. Den konkluderer, at der ikke er nogen gyldig grund til ikke at vurdere nogen af de A&A-ruter, der er berørt af foranstaltningen.

(447) Ryanairs konklusion, hvorefter der under lufthavn for lufthavn-fremgangsmåden ikke er defineret en A&A-rute som et relevant marked, er udtryk for en fejlagtig fortolkning af den markedsafgrænsning, som Kommissionen har lagt til grund, og af konsekvenserne heraf. Under lufthavn for lufthavn-fremgangsmåden er alle A&A-ruter til og fra en given lufthavn relevante og medtaget i den samlede vurdering af støttens virkninger, om end ikke på individuelt grundlag. Hvis hver specifik A&A-rute, som SAS opererede før covid-19-udbruddet, defineres som relevant, som Ryanair gør gældende, ville det ikke udgøre den rette vurderingsramme for en rekapitaliseringsforanstaltning, som i sagens natur ikke fører til en styrkelse af støttemodtagerens stilling på bestemte A&A-markeder og ikke på andre. Af samme grund er Ryanairs påstand om, at Kommissionen burde have foretaget en vurdering af SAS' markedsposition på A&A-ruter sammen med en lufthavn for lufthavn-vurdering, ikke begrundet ([225]).

6.3.5.1.2. Oversigt over de relevante lufthavne

(448) Kommissionen mener, at kun de koordinerede lufthavne i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (»EØS«), hvor SAS havde en base ([226]) før covid-19-pandemien, er relevante for anvendelsen af punkt 72 i de midlertidige rammebestemmelser af følgende grunde.

(449) For det første kan SAS i forbindelse med denne vurdering ikke anses for at have en stærk markedsposition i lufthavne, hvor SAS ikke har base. Navnlig viser den omstændighed, at et luftfartsselskab har en base i en given lufthavn, at det er etableret i denne lufthavn på lang sigt, hvilket gør det muligt for det at udøve et mere vedvarende konkurrencepres på de konkurrenter, der opererer i samme lufthavn. Det fremgår endvidere af retspraksis, at besiddelsen af en base giver visse fordele, f.eks. mulighed for ombytning af ruter, genanvendelse af maskiner, minimering af udgifter ved driftsforstyrrelser, udskiftning af besætninger, kundeservice eller mærkets anseelse ([227]). Desuden indebærer etableringen af en base i en bestemt lufthavn generelt, at luftfartsselskabets personale er tilknyttet denne base, og at fly, der er placeret på denne base, kan indsættes på en hvilken som helst af de A&A-ruter, der afgår derfra. Det følger heraf, at et luftfartsselskab, der har en base i en bestemt lufthavn, er bedre i stand til at etablere en stabil og langsigtet kommerciel tilstedeværelse — med mulighed for at erhverve og bevare en vis markedsstyrke — end et luftfartsselskab, der opererer i denne lufthavn uden base dér.

(450) Ryanair hævder, at det ikke er berettiget at begrænse afgrænsningen af relevante markeder til lufthavne, hvor SAS har en base. Kommissionen har endvidere anført, at Retten i Lufthansa-dommens præmis 331 ikke lukkede døren for Kommissionens pligt til at vurdere, om støttemodtageren havde en stærk markedsposition i lufthavne, hvor denne ikke råder over et grundlag, hvis der fremlægges tilstrækkelige beviser herfor. Ryanair har til støtte for sin bemærkning henvist til i) Ryanairs egen model, som angiveligt viser, at det ikke er nødvendigt, at et luftfartsselskab har en base i en lufthavn for at kunne operere i denne lufthavn med succes, og ii) eksempler på lufthavne, hvor SAS' andel med hensyn til udbudte sæder oversteg 40-50 %, selv om SAS ikke drev en base i disse lufthavne (Ålesund, Umeå, Haugesund, Åre-Östersund og Ängelholm-Helsingborg).

([225]) Dette betyder navnlig, at Kommissionen ikke vil tage yderligere hensyn til det »store antal A&A-markeder«, hvor SAS ifølge Ryanair muligvis har en stærk markedsposition i betragtning af SAS' markedsandele med hensyn til udbudte sæder, eftersom disse individuelle A&A-markeder ikke svarer til de relevante markeder som omhandlet i punkt 72 i de midlertidige rammebestemmelser.

([226]) En »base« betyder, at luftfartsselskabets fly forbliver i lufthavnen natten over og anvendes til at betjene flere ruter fra denne lufthavn.

([227]) Se dom af 6.7.2010, Ryanair mod Kommissionen, T-342/07, EU:T:2010:280, præmis 269.

(451) Kommissionen er af den opfattelse, at disse argumenter ikke kan rejse tvivl om dens konklusion. Ifølge Think Tank-artiklen, som Ryanair fremlagde i et bilag til sine bemærkninger, drev Ryanair 87 baser i Europa før covid-19-pandemien ([228]). Ryanair forklarer hverken, hvorfor selskabets egen model efter Ryanairs opfattelse ikke er centreret omkring baser, der er etableret i EØS, herunder i regionale lufthavne, eller hvorfor »succesfulde aktiviteter« bør sidestilles med en stærk markedsposition. Med hensyn til eksemplerne på de lufthavne, som SAS betjener med luftfartøjer uden base, har Ryanair ikke nævnt, at SAS på grund af disse lufthavnes meget begrænsede størrelse nåede sådanne andele af sæder ved at betjene en enkelt rute til og fra hver af disse lufthavne ([229]). Sådanne begrænsede operationer i en lufthavn gør det ikke muligt at fastslå, at selskabet har en stærk markedsposition i lufthavnen ([230]). Ryanairs argumenter vedrørende et luftfartsselskabs mulighed for at have en stærk markedsposition i en lufthavn, hvor det ikke har en base, er desuden i strid med selskabets argumentation vedrørende hindringer for adgang ([231]). Ryanair hævder nærmere bestemt, at Kommissionen burde have anerkendt, at stordriftsfordele ([232]) og netværksøkonomier ([233]) er faktorer, der kan forhindre en potentiel konkurrent i at etablere eller udvide sin tilstedeværelse i en lufthavn. Med denne påstand anerkender Ryanair faktisk, at driften af en base — selv af en stor base (et knudepunkt eller et hub) — er afgørende for et luftfartsselskabs evne til at have en stærk markedsposition i en lufthavn.

(452) For det andet kan SAS ikke — med hensyn til anvendelsen af punkt 72 i de midlertidige rammebestemmelser — anses for at have en stærk markedsposition i lufthavne, der ikke kan betragtes som koordinerede i henhold til forordningen om lufthavnsslots. I koordinerede lufthavne overstiger efterspørgslen efter lufthavnsinfrastruktur, navnlig slots, lufthavnskapaciteten betydeligt, mens det ikke er muligt at udvide lufthavnsinfrastrukturen for at dække efterspørgslen på kort sigt. Omvendt overstiger lufthavnskapaciteten i ikke-koordinerede lufthavne generelt luftfartsselskabernes efterspørgsel, og der er tilstrækkelige slots til rådighed til, at en konkurrent kan komme ind eller ekspandere i et tilstrækkeligt omfang i lufthavnen til effektivt at kunne udfordre SAS på en hvilken som helst A&A-rute til og fra lufthavnen.

(453) For det tredje finder statsstøttereglerne kun anvendelse inden for EØS. Kommissionen har i henhold til disse regler ingen kompetence til at undersøge, om SAS har en stærk markedsposition i en lufthavn beliggende i et land uden for EØS.

(454) For det fjerde kræver punkt 72 en vurdering af støttemodtagerens markedsposition på grundlag af dennes aktiviteter, inden der ydes støtte, på de relevante markeder, »hvor den opererer«. Den relevante tidsramme for vurderingen af SAS' markedsposition er derfor de seneste driftsperioder før covid-19-pandemien, dvs. IATA's sommersæson 2019 og IATA's vintersæson 2019/2020. Ryanair hævder, at Kommissionen bør foretage en fremadrettet analyse af SAS' markedsposition. Denne påstand afviger imidlertid klart fra ordlyden af og formålet med punkt 72 i de midlertidige rammebestemmelser.

(455) Danmark og Sverige forklarede i deres anmeldelse, at SAS havde base i 23 lufthavne i EØS i IATA's sommersæson 2019 eller IATA's vintersæson 2019/2020 ([234]). Af disse 23 lufthavne var 16 koordinerede lufthavne ([235]). Kommissionen vil vurdere SAS' markedsposition i disse 16 relevante lufthavne i de følgende afsnit.

([228]) Think Tank-artiklen, s. 26.

([229]) Anmeldelsen fra de danske og svenske myndigheder.

([230]) Selv om SAS var udtrådt af og havde returneret alle sine slots i disse lufthavne, ville den kapacitet, der var stillet til rådighed for konkurrenterne, ikke have påvirket deres konkurrencemæssige stilling væsentligt. SAS' fortsatte tilstedeværelse påvirker derfor ikke i væsentlig grad konkurrenternes evne og incitament til at komme ind i eller ekspandere i disse lufthavne.

([231]) Se også betragtning 464.

([232]) Ifølge Ryanairs definition opstår der stordriftsfordele, når et luftfartsselskab driver knudepunkter (hubs) i flere lufthavne og har potentiale til at fordele omkostningerne på tværs af en lang række ruter, hvilket gør det vanskeligere for konkurrenterne.

([233]) Ifølge Ryanairs definition opstår der netværksøkonomier, når et luftfartsselskab driver knudepunkter og kan opnå højere belægningsgrader og dermed større omkostningseffektivitet som følge af transport af tilsluttende passagerer. Ryanair tilføjer, at SAS' tre vigtigste operationelle knudepunkter er lufthavnene i København, Oslo og Stockholm, som det beskriver som »rygraden i selskabets flynet«.

([234]) Disse lufthavne er: Københavns lufthavn, Stockholm Arlanda Airport, Oslo lufthavn, Trondheim lufthavn, Bergen lufthavn, Stavanger lufthavn, Göteborg Landvetter lufthavn, Billund lufthavn, Helsingfors lufthavn, London Heathrow Airport, Århus lufthavn, Luleå lufthavn, Tallinn lufthavn, Aalborg lufthavn, Malaga lufthavn, Vilnius lufthavn, Tromsø lufthavn, Düsseldorf lufthavn, Stuttgart lufthavn, Gdańsk Lech Wałęsa lufthavn, Bodø lufthavn, Hamburg lufthavn og Amsterdam Airport.

([235]) Disse lufthavne er: Københavns lufthavn, Stockholm Arlanda Airport, Oslo lufthavn, Trondheim lufthavn, Bergen lufthavn, Stavanger lufthavn, Göteborg Landvetter lufthavn, Billund lufthavn, Helsingfors lufthavn, London Heathrow Airport, Malaga lufthavn, Tromsø lufthavn, Düsseldorf lufthavn, Stuttgart lufthavn, Hamburg lufthavn og Amsterdam Airport.

6.3.5.1.3. Kriterier for vurdering af SAS' markedsposition i de relevante lufthavne

(456) Konstateringen af en stærk markedsposition kræver navnlig en undersøgelse af alle de faktorer, der i tilstrækkelig grad kan begrænse den pågældende virksomheds adfærd. En vurdering af konkurrencepresset på en virksomhed kan ikke udelukkende baseres på den aktuelle markedssituation. De potentielle virkninger af faktiske konkurrenters ekspansion eller potentielle konkurrenters indtræden på markedet, herunder truslen om en sådan ekspansion eller indtræden, er også relevante.

(457) I denne forbindelse har Kommissionen i forbindelse med vurderingen af SAS' markedsposition i denne sag taget hensyn til konkurrencestrukturen i hver relevant lufthavn og navnlig i) de begrænsninger, der er pålagt af de eksisterende leverandører af lufttransport af passagerer (luftfartsselskaber, der opererer i lufthavnen), og navnlig støttemodtagerens og dennes faktiske konkurrenters stilling på markedet (afsnit 6.3.5.1.3.1), og ii) begrænsninger som følge af en troværdig trussel om fremtidig ekspansion fra disse faktiske konkurrenters side eller potentielle konkurrenters indtræden på markedet (afsnit 6.3.5.1.3.2 og 6.3.5.1.3.3).

6.3.5.1.3.1. Markedsandele i form af flyvninger og sæder som indikatorer for eksisterende konkurrencestrukturer

(458) Markedsandele udtrykt i forhold til antallet af udbudte flyvninger (afgange) eller udbudte sæder i en relevant lufthavn giver et nyttigt første fingerpeg om et luftfartsselskabs markedsposition og det faktiske konkurrencepres, som det er udsat for.

(459) En andel af flyvninger (eller afgange) ([236]) defineres som forholdet mellem antallet af flyvninger (eller afgange), der betjenes af et luftfartsselskab i en lufthavn, og det samlede antal flyvninger (eller afgange), der betjenes af alle luftfartsselskaber i lufthavnen. Det svarer til forholdet mellem antallet af slots, der anvendes af et luftfartsselskab i en lufthavn, og det samlede antal slots, der anvendes af alle luftfartsselskaber i lufthavnen. Det svarer også omtrentligt til forholdet mellem antallet af slots, der er tildelt et luftfartsselskab i en lufthavn, og det samlede antal slots, der er tildelt alle luftfartsselskaber i lufthavnen ([237]).

(460) En andel af sæder defineres som forholdet mellem antallet af udbudte sæder (dvs. tilbudte), der betjenes af et luftfartsselskab i en lufthavn, og det samlede antal sæder, der udbydes af alle luftfartsselskaber i lufthavnen. Det er derfor en indikator for den procentdel af kapaciteten, som et luftfartsselskab tilbyder, ud af den samlede kapacitet, der udbydes i en lufthavn.

(461) I overensstemmelse med retspraksis vedrørende markedsdominans ([238]) har Kommissionen fundet, i) at SAS sandsynligvis ikke ville have en stærk markedsposition i de relevante lufthavne, hvor dets andel af flyvninger og dets andel af sæder var under 40 %, og ii) at der bør tages hensyn til yderligere faktorer, navnlig dem, der afspejler de begrænsninger, der følger af den potentielle konkurrence ([239]), ved vurderingen af, om der foreligger markedsposition som omhandlet i punkt 72 i de midlertidige rammebestemmelser, hvor SAS havde en andel af flyvninger eller en andel af sæder på 40 % eller derover i de relevante lufthavne.

([236]) I denne afgørelse defineres en afgang som en returflyvning eller to flyvninger (en afgangsflyvning fra den relevante lufthavn til et bestemmelsessted og én ankomstflyvning fra bestemmelsesstedet til den pågældende lufthavn).

([237]) I henhold til forordningen om lufthavnsslots skal et luftfartsselskab anvende mindst 80 % af en tildelt serie slots. Hvis det ikke sker, returneres den tildelte serie slots til puljen af slots (»use it or lose it«-reglen). Dataene viser, at udnyttelsen af slots i de mest overbelastede lufthavne under alle omstændigheder generelt overstiger 95 % (se f.eks. IATA Submission — Steer EU Fact-Finding Study: Airport Slots, december 2019, s. 37, som findes på: iata-airport-slots-submission-eu-study-steer-dec-2019.pdf). I disse lufthavne er forskellen mellem antallet af anvendte slots og antallet af tildelte slots derfor begrænset.

([238]) Se f.eks. dom af 14.2.1978, United Brands og United Brands Continental mod Kommissionen, 27/76, ECLI:EU:C:1978:22, og af 13.2.1979, Hoffmann-La Roche mod Kommissionen, 85/76, ECLI:EU:C:1979:36.

([239]) En betydelig uudnyttet produktionskapacitet (her uudnyttede slots) kan skabe potentiel konkurrence (jf. dom af 13.2.1979, Hoffmann-La Roche mod Kommissionen, 85/76, ECLI:EU:C:1979:36, præmis 48).

6.3.5.1.3.2. Hindringer for ekspansion eller adgang

(462) Med henblik på at vurdere de begrænsninger, der følger af den faktiske og potentielle konkurrence, mener Kommissionen, at der bør tages hensyn til de hindringer for ekspansion eller adgang, som andre luftfartsselskaber end støttemodtageren står over for. For at kunne levere lufttransport af passagerer skal et luftfartsselskab have adgang til lufthavnsinfrastrukturen. I koordinerede lufthavne skal et luftfartsselskab have slots for at kunne beflyve ruter fra eller til disse lufthavne. I overensstemmelse med retspraksis er den væsentligste hindring for adgang til luftfartssektoren det utilstrækkelige antal slots, der er til rådighed i de store lufthavne ([240]). I denne sammenhæng afspejler et højt trængselsniveau i lufthavnen de kapacitetsbegrænsninger, som et luftfartsselskab står over for, og som påvirker dets evne til effektivt at begrænse støttemodtagerens adfærd.

(463) I sine bemærkninger kritiserer Ryanair Kommissionen for at have fokuseret på slotbegrænsninger som den eneste hindring for adgang. Ryanair har på den ene side gjort gældende, at der er andre faktorer, der kan forhindre en potentiel konkurrent i at etablere eller udvide sin tilstedeværelse, f.eks.: stordriftsfordele, branding, promovering og kundeloyalitet, netværksøkonomier eller risikoen for aggressive repressalier fra etablerede operatører. Ryanair opregner blot disse fire elementer.

(464) Kommissionen bemærker imidlertid, i) at to af disse elementer (stordriftsfordele og netværksøkonomier) faktisk er knyttet til slotbegrænsninger, da evnen til at opnå disse besparelser (omkostningseffektivitet) afhænger af et luftfartsselskabs evne til at drive et tilstrækkeligt stort antal ruter til og fra lufthavnen og dermed af muligheden for at få adgang til et tilstrækkeligt stort antal slots i lufthavnen, ii) at branding, promovering og kundeloyalitet vedrører evnen til at betjene en bestemt kategori af passagerer (premium-passagerer eller tidsfølsomme passagerer) snarere end den samlede evne til at flyve til eller fra en lufthavn, og er under alle omstændigheder en del af de fordele, der følger af driften af knudepunkter ([241]), som indgår i identifikationen af de relevante lufthavne (begrænset til støttemodtagerens baser), og iii) at det resterende element (risiko for aggressive repressalier fra etablerede operatører) er specifikt omfattet af den anden foranstaltning til forebyggelse af uforholdsmæssige konkurrenceforvridninger i punkt 71 i de midlertidige rammebestemmelser, som finder anvendelse på bl.a. markeder, hvor SAS har en stærk markedsposition.

(465) På den anden side har Ryanair gjort gældende, at den relative stabilitet i SAS' markedsandele med hensyn til antallet af udbudte sæder i de relevante lufthavne over tid (med undtagelse af Københavns lufthavn) viser, at der sandsynligvis er andre hindringer end trængsel i lufthavnene, som forhindrer konkurrenterne i enten at komme ind på eller udvide deres tilstedeværelse i disse lufthavne betydeligt.

(466) Ryanair har imidlertid ikke fremlagt dokumentation for eksistensen af sådanne hindringer for adgang til eller ekspansion i de relevante lufthavne eller tegn på, at luftfartsselskaber er blevet afskrækket fra at indtræde eller ekspandere på grund af disse påståede hindringer. Tværtimod synes Ryanairs argument vedrørende hindringer for adgang og ekspansion at blive modsagt af selskabets argumentation vedrørende princippet om forbud mod forskelsbehandling og reglerne om fri bevægelighed (betragtning 169). Ryanair fremlagde navnlig data ([242]), der viser, at lavprisselskaberne tegnede sig for 66 % af væksten i sædekapaciteten mellem 2014 og 2019 i Danmark, mens SAS og Danish Air Transport kun tegnede sig for 3 % af væksten i denne femårsperiode. I Sverige tegnede lavprisselskaberne sig for 40 % af væksten i sædekapaciteten inden for Europa mellem 2014 og 2019, mens SAS og Braathens kun tegnede sig for 22 % af væksten i denne femårsperiode. Disse data på nationalt plan understøttes af data indsamlet af Danmark og Sverige på lufthavnsniveau, som viser, at antallet af passagerer, der befordres af lavprisselskaber, steg med 43 % i Københavns lufthavn og 25 % i Stockholm Arlanda Airport i perioden 2014-2019 ([243]). Lavprisselskabernes vækst tyder på, at Ryanairs argumenter vedrørende andre hindringer for adgang og ekspansion end slotbegrænsninger er ubegrundede, og bekræfter Kommissionens foreløbige konklusioner i åbningsafgørelsen, ifølge hvilke SAS' konkurrenter ikke står over for væsentlige hindringer for adgang eller ekspansion i nogen relevant lufthavn.

([240]) Se dom af 4.7.2006, easyJet mod Kommissionen, T-177/04, EU:T:2006:187, præmis 166.
([241]) Se f.eks. sag AT.39964 — Air France/KLM/Alitalia/Delta, præmis 59, og sag AT.39595 — Continental/United/Lufthansa/Air Canada, præmis 49.
([242]) Undersøgelsen af luftfartsmarkedet.
([243]) Svar på Kommissionens anmodning om oplysninger af 16.10.2023.

(467) I lyset af ovenstående finder Kommissionen, at det i Kommissionens undersøgelse af, om der foreligger hindringer for adgang og ekspansion med henblik på vurderingen af SAS' markedsposition i de relevante lufthavne, er hensigtsmæssigt at fokusere på slotbegrænsninger.

6.3.5.1.3.3. Slotandele og trængselsniveau som indikatorer for potentielle konkurrencestrukturer

(468) For hver af de relevante lufthavne, for hvilke SAS' markedsandele med hensyn til flyvninger og sæder ikke var tilstrækkelige til at udelukke SAS' betydelige markedsposition, anvendte Kommissionen to yderligere indikatorer i åbningsafgørelsen, nemlig SAS' slotandel i lufthavnen sammen med trængselsniveauet i lufthavnen.

(469) En slotandel defineres som forholdet mellem antallet af slots, der er tildelt et luftfartsselskab i en lufthavn, og det samlede antal slots, der er til rådighed i den pågældende lufthavn (dvs. lufthavnskapaciteten, svarende til summen af det antal slots, der er tildelt alle luftfartsselskaber, og det antal slots, der ikke er tildelt, og som kan anvendes til luftfartsselskabers ekspansion eller adgang til lufthavnen).

(470) Kommissionen har anvendt kvalificeringen som en koordineret lufthavn i henhold til forordningen om lufthavnsslots som den første indikator for et højt trængselsniveau i en lufthavn.

(471) For koordinerede lufthavne beregnes det faktiske trængselsniveau ved at dividere antallet af slots, der er tildelt alle luftfartsselskaber i lufthavnen i den relevante IATA-sæson, med lufthavnens samlede kapacitet (udtrykt i slots) i den pågældende IATA-sæson. Et gennemsnitligt trængselsniveau i driftstiden på under 60 % ville ikke umiddelbart være problematisk ([244]).

(472) Ryanair hævder i sine bemærkninger, at Kommissionen uhensigtsmæssigt koncentrerer sin vurdering af SAS' markedsposition omkring slotandele i stedet for markedsandele. Denne påstand følger af en fejlagtig opfattelse af det specifikke formål med analysen af støttemodtagerens markedsposition i henhold til punkt 72 i de midlertidige rammebestemmelser. Formålet er at identificere de markeder, hvor der er størst sandsynlighed for, at konkurrencen påvirkes negativt af støtten, dvs. de markeder, hvor støttemodtageren har en økonomisk magtposition, der sætter den i stand til at forhindre, at der opretholdes en reel konkurrence. Da støtten har til formål at bevare støttemodtagerens evne til at operere (i stedet for dennes faktiske aktiviteter), er støttemodtagerens stærke markedsposition direkte knyttet til dennes evne til at fortsætte med at drive flyvninger til og fra de relevante lufthavne på bekostning af konkurrenternes adgang eller ekspansion. SAS' markedsandele udtrykt i afgange eller sæder er indikatorer for den faktiske konkurrence, som SAS står over for i forbindelse med levering af lufttransport af passagerer i en lufthavn. SAS' slotandel i lufthavnen afspejler sammen med vurderingen af trængselsniveauet i lufthavnen derimod både det faktiske og det potentielle konkurrencepres, som SAS står over for. Disse indikatorer afspejler nemlig ikke blot de forskellige luftfartsselskabers nuværende aktiviteter inden for lufttransport af passagerer, men også deres muligheder for udvidelse (f.eks. ved at åbne nye ruter eller øge antallet af afgange) samt muligheder for, at luftfartsselskaber, der endnu ikke er aktive i lufthavnen, kan få adgang til den ([245]).

([244]) Se f.eks. sag M.8672 — easyJet/visse Air Berlin-aktiver, punkt 114, og sag M.8633 — Lufthansa/visse aktiver i Air Berlin, punkt 196. Se også dom af 20.10.2021, Polskie Linie Lotnicze »LOT« mod Kommissionen, T-296/18, ECLI:EU:T:2021:724, punkt 111. Driftsbetingelserne i de relevante lufthavne kan variere, navnlig på grund af forskellige åbningstider, forbud mod natflyvning og bevægelsesrestriktioner. Af hensyn til sammenligneligheden har Kommissionen taget hensyn til slotandele og trængselsniveauer i lufthavne mellem kl. 6.00 og 21.59 lokal tid (dvs. mellem kl. 4.00 og 19.59 UTC i IATA's sommersæson og mellem kl. 5.00 og 20.59 UTC i IATA's vintersæson).

([245]) Der anføres ikke andet i Oxera-rapportens punkt 5.62: »markedsandele angiver SAS' position i forhold til eksisterende konkurrenter, mens disponibel kapacitet (når der er et lavt trængselsniveau) indikerer, at nye konkurrenter har mulighed for at komme ind på markedet, eller at eksisterende konkurrenter kan ekspandere (forudsat at der ikke er andre hindringer for adgang). Slotandele sammenblander disse to mål«. Det skal dog bemærkes, at Oxera-rapporten i det følgende punkt (punkt 5.63) gengiver den analytiske ramme, som Kommissionen har anvendt, forkert, eftersom Kommissionen ikke anvender SAS' slotandel uden henvisning til trængselsniveauet i lufthavnen. I modsætning til det, som Ryanair påstår, og ved hjælp af det numeriske eksempel, der foreslås i Oxera-rapporten, vil Kommissionen derfor sondre mellem situationer, hvor i) SAS har en andel på 40 %, og hvor trængselsniveauet i lufthavnen er på 60 % (SAS' andel af flyvninger er 66,7 %), og hvor ii) SAS har en andel på 40 %, og hvor trængselsniveauet i lufthavnen er på 100 % (SAS' andel af flyvninger er 40 %, men kunne »ikke anfægtes«).

(473) I lyset af ovenstående finder Kommissionen, at Ryanairs bemærkninger ikke rejser tvivl om hensigtsmæssigheden af at anvende SAS' slotandel sammen med trængselsniveauet i lufthavnen som faktorer, der er særligt relevante for vurderingen af de begrænsninger, som den nuværende og potentielle konkurrence medfører for SAS, og dermed for vurderingen af SAS' markedsposition ([246]).

6.3.5.1.3.4. Konklusion

(474) Kommissionen konkluderer, at følgende indikatorer er de mest nøjagtige parametre for vurderingen af SAS' markedsposition efter punkt 72 i de midlertidige rammebestemmelser: for det første SAS' andel af flyvninger og afgange i de relevante lufthavne, og for det andet, hvis mindst en af disse når op på 40 %, SAS' slotandel sammen med trængselsniveauet i lufthavnen, eventuelt suppleret med slotandelen eller den relative størrelse af konkurrenternes flåde af fly med base i lufthavnen.

6.3.5.1.4. Anvendelse af kriterierne for vurdering af SAS' markedsposition i de relevante lufthavne

(475) Danmark og Sverige har fremlagt data om SAS' andel af afgange, andel af sæder og slotandel i de relevante lufthavne og om trængselsniveauet i disse lufthavne. Med hensyn til SAS' konkurrenter har Danmark og Sverige oplyst, hvor mange slots de har fået tildelt, samt givet et skøn over, hvor mange fly af deres fly der har base i de relevante lufthavne. Kommissionen har kontrolleret den generelle nøjagtighed af de data, som Danmark og Sverige har indsendt, bl.a. på grundlag af statistiske data indsamlet af Online Coordination System ([247]).

(476) Ifølge disse data om de 16 relevante lufthavne lå SAS' andel af de ugentlige afgange og andel med hensyn til udbudte sæder på under 40 % i IATA's sommersæson 2019 og IATA's vintersæson 2019/2020 i 11 af disse koordinerede lufthavne ([248]). I åbningsafgørelsen fandt Kommissionen i overensstemmelse med retspraksis om markedsdominans (jf. punkt 441 ovenfor), at SAS sandsynligvis ikke havde en stærk markedsposition i disse lufthavne.

(477) Ryanair mener, at Kommissionen bør vurdere mindst alle 16 relevante lufthavne mere detaljeret, herunder vurdere trængselsniveauet på forskellige tidspunkter af dagen og andre hindringer for adgang end slotbegrænsninger. Ryanair har imidlertid ikke fremlagt noget element, der kan rejse tvivl om konklusionen om, at SAS ikke havde en stærk markedsposition i de relevante lufthavne, hvor selskabets andele med hensyn til afgange og udbudte sæder er under 40 %. Der er navnlig intet i Ryanairs bemærkninger, der tyder på, at SAS' faktiske eller potentielle konkurrenter ikke er i stand til effektivt at begrænse SAS' aktiviteter i disse lufthavne. Tværtimod viser Ryanairs bemærkninger snarere, at SAS' konkurrenter potentielt kan vokse uhindret i disse lufthavne.

(478) De fem koordinerede lufthavne i EØS, hvor SAS' andele med hensyn til ugentlige afgange og udbudte sæder oversteg 40 % i IATA's sommersæson 2019 og IATA's vintersæson 2019/2020, er: Københavns lufthavn, Stockholm Arlanda Airport, Trondheim lufthavn, Stavanger lufthavn og Tromsø lufthavn. For disse lufthavne giver SAS' markedsandele med hensyn til afgange og sæder, der udbydes i lufthavnen, et første tegn på, at der eventuelt foreligger en stærk markedsposition. Disse parametre er imidlertid ikke i sig selv tilstrækkelige til at nå frem til en endelig konklusion om, hvorvidt SAS har en stærk markedsposition i henhold til punkt 72 i de midlertidige rammebestemmelser.

(479) Kommissionen vil derfor foretage en yderligere vurdering af SAS' markedsstyrke i disse fem lufthavne ved at se på følgende yderligere indikatorer under ét: i) SAS' slotandel i lufthavnen, navnlig for Københavns lufthavn og Stockholm Arlanda Airport i spidsbelastningsperioder ([249]), og ii) trængselsniveauet i lufthavnen. For fuldstændighedens skyld vil Kommissionen også sammenligne antallet af fly, for hvilke SAS og dets konkurrenter benytter lufthavnen som base, som en supplerende tilnærmelse til deres respektive relative styrker.

([246]) Denne konklusion er i overensstemmelse med den analytiske ramme, som Kommissionen anvendte i forbindelse med lufthavn for lufthavn-fremgangsmåden i tidligere fusionsbeslutninger (se navnlig sag M.8633 — Lufthansa/visse Air Berlin-aktiver (2017), punkt 165-184).

([247]) Online Coordination System er en webportal med flere koordinatorer, der anvendes i 118 lufthavne i 31 lande verden over. Det giver registrerede brugere en bred vifte af værktøjer til at søge, sortere, se og downloade slot- og fartplanoplysninger.

([248]) Disse lufthavne er: Oslo lufthavn (under 40 %), Bergen lufthavn (under 40 %), Göteborg Landvetter lufthavn (under 20 %), Billund lufthavn (under 20 %), Helsingfors lufthavn (under 5 %), London Heathrow Airport (under 5 %), Malaga lufthavn (under 5 %), Düsseldorf lufthavn (under 5 %), Stuttgart lufthavn (under 5 %), Hamburg lufthavn (under 5 %) og Amsterdam lufthavn (under 5 %),

([249]) Kommissionen betegner som »spidsbelastningsperioder« de timeintervaller, hvor trængselsniveauet i en given lufthavn er meget højt, og som derfor er meget begrænset, eller hvor der ikke er nogen kapacitet til at få adgang eller ekspandere.

(480) Som beskrevet i afsnit 6.3.5.1.4.1–6.3.5.1.4.5 overstiger SAS' andel af afgange eller sæder ikke 50 % i nogen af disse fem lufthavne, og, hvad der er vigtigt, er SAS' slotandel i hver enkelt lufthavn lav eller moderat, og der er ikke et højt trængselsniveau i disse lufthavne. I åbningsafgørelsen fandt Kommissionen, at disse indikatorer var tilstrækkelige til at fastslå, at SAS ikke havde en stærk markedsposition i hverken Københavns lufthavn, Stockholm Arlanda Airport eller lufthavnene i Trondheim, Stavanger og Tromsø. Ryanair anfører i sine bemærkninger, at vurderingen af SAS' markedsposition kræver, at der tages hensyn til andre kendetegn ved markedsstrukturen, f.eks. graden af opsplitning af konkurrenterne i de relevante lufthavne eller det konkurrencepres, som de udsætter SAS for. Ryanair har imidlertid ikke forklaret, hvordan disse andre elementer kan rejse tvivl om, hvorvidt SAS er udsat for et konkurrencepres, navnlig i form af konkurrenternes potentielle adgang eller ekspansion, som takket være det moderate trængselsniveau i lufthavnene vil være sandsynlig, ske rettidigt og være tilstrækkelig. Som anført i betragtning 480 vil Kommissionen imidlertid af hensyn til fuldstændigheden også tage hensyn til den relative markedsposition for SAS' konkurrenter i nedenstående vurdering af SAS' markedsposition i Københavns lufthavn, Stockholm Arlanda Airport samt lufthavnene i Trondheim, Stavanger og Tromsø ([250]).

6.3.5.1.4.1. Vurdering af SAS' markedsposition i Københavns lufthavn

(481) I Københavns lufthavn nåede SAS' markedsandele kun op på 40 % på grundlag af ugentlige afgange (IATA's sommersæson 2019 og IATA's vintersæson 2019/2020: 40 %). De var under 40 % baseret på udbudte sæder (IATA's sommersæson 2019: 36 %, IATA's vintersæson 2019/2020: 38 %).

(482) Som det fremgår af **tabel 7**, var trængselsniveauet i Københavns lufthavn før covid-19-udbruddet desuden moderat. Luftfartsselskaber, der var villige til at udvide eller indtræde i Københavns lufthavn, stod ikke over for væsentlige hindringer. SAS blev derfor ikke kun presset af konkurrenter, der allerede var aktive i Københavns lufthavn (som tegnede sig for en samlet markedsandel på mindst 60 % i begge IATA-sæsoner), men også af truslen om disse konkurrenters ekspansion og nye konkurrenters adgang. Det stærke pres, som SAS var udsat for, illustreres af SAS' gennemsnitlige slotandel, som nåede op på højst 16 % i 2019.

Tabel 7

SAS' slotandel og trængselsniveau i Københavns lufthavn

IATA-sæson	SAS' gennemsnitlige slotandel	SAS' tre største slotandele	Gennemsnitligt trængselsniveau i lufthavnen	Tre højeste trængselsniveauer i lufthavnen
Sommeren 2019	16 %	32 % (timeinterval: 5.00-5.59 UTC) 32 % (timeinterval: 6.00-6.59 UTC) 30 % (timeinterval: 14.00-14.59 UTC)	43 %	73 % (timeinterval: 6.00-6.59 UTC) 72 % (timeinterval: 5.00-5.59 UTC) 70 % (timeinterval: 17.00-17.59 UTC)
Vinteren 2019/2020	14 %	34 % (timeinterval: 6.00-6.59 UTC) 32 % (timeinterval: 7.00-7.59 UTC) 28 % (timeinterval: 16.00-16.59 UTC)	37 %	67 % (timeinterval: 7.00-7.59 UTC) 64 % (timeinterval: 18.00-18.59 UTC) 63 % (timeinterval: 19.00-19.59 UTC)

([250]) Samlet set bemærker Kommissionen, at Ryanairs påstande om, at SAS' konkurrenter har en svag markedsposition i de relevante lufthavne, er ubegrundede. Ryanair har navnlig ikke fremlagt noget element, der effektivt rejser tvivl om Norwegian Air Shuttles stærke tilstedeværelse i norske lufthavne (navnlig i Trondheim, Stavanger og Tromsø) samt i Københavns lufthavn og Stockholm Arlanda Airport. Ryanair har heller ikke forklaret, hvorfor Wideroes position i Tromsø lufthavn, som selskabet anvender som knudepunkt for den nordlige del af Norge, bør afvises. I betragtning af disse relevante lufthavnes særlige profil kan de finansielle vanskeligheder for Norwegian Air Shuttle på tidspunktet for tildelingen af støtten eller Wideroes regionale fokus ikke i sig selv begrunde Ryanairs påstand om, at de ikke lagde et betydeligt konkurrencepres på SAS, navnlig i norske lufthavne, og at de relevante lufthavne var kendetegnet ved en betydelig fragmentering af levedygtige konkurrenter.

(483) Desuden bemærker Kommissionen, at SAS benyttede lufthavnen som base for 12 fly i både IATA's sommersæson 2019 og IATA's vintersæson 2019/2020. Ifølge Danmarks og Sveriges skøn drev en række andre luftfartsselskaber en base i Københavns lufthavn, herunder Norwegian Air Shuttle (ti fly med base i IATA's sommersæson 2019 og syv i IATA's vintersæson 2019/2020), Lufthansa Group (Lufthansa, Brussels Airlines, Austrian og Swiss: fem fly med base i IATA's sommersæson 2019 og fire i IATA's vintersæson 2019/2020) og Air France-KLM (to fly med base i både IATA's sommersæson 2019 og vintersæson 2019/2020).

(484) I betragtning af i) SAS' beskedne andel med hensyn til ugentlige afgange og udbudte sæder i Københavns lufthavn i begge IATA-sæsoner (højst 40 %), ii) SAS' begrænsede slotposition i Københavns lufthavn i begge IATA-sæsoner (under 20 % i gennemsnit), iii) den disponible slotkapacitet i Københavns lufthavn i begge IATA-sæsoner og iv) tilstedeværelsen af relativt stærke konkurrenter konkluderer Kommissionen, at SAS i forbindelse med denne afgørelse ikke har en stærk markedsposition på markedet for lufttransport af passagerer til og fra Københavns lufthavn.

6.3.5.1.4.2. Vurdering af SAS' markedsposition i Stockholm Arlanda Airport

(485) I Stockholm Arlanda Airport oversteg SAS' markedsandele 40 % baseret på ugentlige afgange og udbudte sæder uden dog at nå op på 50 % (IATA's sommersæson 2019: 48 % baseret på ugentlige afgange og 42 % baseret på udbudte sæder IATA's vintersæson 2019/2020: 47 % baseret på ugentlige afgange og 45 % baseret på udbudte sæder.

(486) Som det fremgår af **tabel 8**, var trængselsniveauet i Stockholm Arlanda Airport før covid-19-udbruddet desuden moderat. Luftfartsselskaber, der var villige til at udvide eller indtræde i Stockholm Arlanda Airport, stod ikke over for væsentlige hindringer. SAS blev derfor ikke kun presset af konkurrenter, der allerede var aktive i Stockholm Arlanda Airport (som tegnede sig for en samlet markedsandel på mindst 52 % i begge IATA-sæsoner), men også af truslen om disse konkurrenters ekspansion og nye konkurrenters adgang. Det stærke pres, som SAS var udsat for, illustreres af SAS' beskedne gennemsnitlige slotandel, som nåede op på højst 16 % i 2019.

Tabel 8

SAS' slotandel og trængselsniveau i Stockholm Arlanda Airport

IATA-sæson	SAS' gennemsnitlige slotandel	SAS' tre største slotandele	Gennemsnitligt trængselsniveau i lufthavnen	Tre højeste trængselsniveauer i lufthavnen
Sommeren 2019	16 %	30 % (timeinterval: 6.00-6.59 UTC) 29 % (timeinterval: 5.00-5.59 UTC) 29 % (timeinterval: 12.00-12.59 UTC)	36 %	59 % (timeinterval: 13.00-13.59 UTC) 58 % (timeinterval: 6.00-6.59 UTC) 58 % (timeinterval: 15.00-15.59 UTC)
Vinteren 2019/2020	14 %	32 % (timeinterval: 16.00-16.59 UTC) 28 % (timeinterval: 6.00-6.59 UTC) 27 % (timeinterval: 7.00-7.59 UTC)	31 %	62 % (timeinterval: 7.00-7.59 UTC) 56 % (timeinterval: 16.00-16.59 UTC) 52 % (timeinterval: 19.00-19.59 UTC)

(487) Desuden bemærker Kommissionen, at SAS benyttede lufthavnen som base for 17 fly i IATA's sommersæson 2019 og 16 fly i IATA's vintersæson 2019/2020. Ifølge Danmarks og Sveriges skøn drev en række andre luftfartsselskaber en base i Stockholm Arlanda Airport, herunder Norwegian Air Shuttle (11 fly med base i IATA's sommersæson 2019 og fem i IATA's vintersæson 2019/2020), Lufthansa Group (Lufthansa og Austrian: tre fly med base i både IATA's sommersæson 2019 og vintersæson 2019/2020) og Air France-KLM (to fly med base i både IATA's sommersæson 2019 og vintersæson 2019/2020).

(488) Selv om SAS' andele med hensyn til ugentlige afgange og udbudte sæder i Stockholm Arlanda Airport i begge IATA-sæsoner er relativt høje (uden dog at overstige 48 %), konkluderer Kommissionen derfor på grundlag af i) SAS' begrænsede slotandel i Stockholm Arlanda Airport i begge IATA-sæsoner (under 20 % i gennemsnit), ii) den betydelige disponible slotkapacitet i Stockholm Arlanda Airport i begge IATA-sæsoner, herunder i spidsbelastningsperioder, og iii) tilstedeværelsen af relativt stærke konkurrenter, at SAS for så vidt angår denne afgørelse ikke har en stærk markedsposition på markedet for lufttransport af passagerer til og fra Stockholm Arlanda Airport.

6.3.5.1.4.3. Vurdering af SAS' markedsposition i Trondheim lufthavn

(489) I Trondheim lufthavn oversteg SAS' markedsandele 40 % baseret på ugentlige afgange og udbudte sæder og nåede kun op på 50 % i én sæson og kun med hensyn til udbudte sæder (IATA's sommersæson 2019: 43 % baseret på ugentlige afgange og 50 % baseret på udbudte sæder IATA's vintersæson 2019/2020: 41 % baseret på ugentlige afgange og 48 % baseret på udbudte sæder

(490) Trængslen i lufthavnen før covid-19-pandemien var imidlertid moderat, således at luftfartsselskaber, der var villige til at udvide eller indtræde i Trondheim lufthavn, ikke stod over for væsentlige hindringer ([251]). SAS' anslåede gennemsnitlige slotandel ville desuden være begrænset og under alle omstændigheder ligge under 20 % i 2019 (IATA's sommersæson 2019: 19 %, IATA's vintersæson 2019/2020: 17 %). SAS blev derfor ikke kun presset af konkurrenter, der allerede var aktive i Trondheim lufthavn (svarende til en samlet markedsandel på mindst 49 % i begge IATA-sæsoner), men også af truslen om disse konkurrenters ekspansion og nye konkurrenters indtræden på markedet ([252]).

(491) Kommissionen bemærker desuden, at Trondheim lufthavn ifølge skøn fra Danmark og Sverige blev anvendt som base ikke kun af SAS (ti fly med base i både IATA's sommersæson 2019 og vintersæson 2019/2020), men også af Norwegian Air Shuttle (to fly med base i både IATA's sommersæson 2019 og vintersæson 2019/2020) og KLM (ét fly med base i både IATA's sommersæson 2019 og vintersæson 2019/2020).

(492) I lyset af ovenstående konkluderer Kommissionen, at SAS i forbindelse med denne afgørelse ikke har en stærk markedsposition på markedet for lufttransport af passagerer til og fra Trondheim lufthavn.

([251]) Koordineringen i Trondheim lufthavn skyldes terminalbegrænsninger snarere end begrænsninger på start- og landingsbanen, således at Trondheim lufthavns kapacitet især udtrykkes i det maksimale antal afrejsende eller ankommende passagerer eller det maksimale antal internationale afgange snarere end antallet af bevægelser. Det er derfor vanskeligt at oversætte lufthavnskapaciteten med hensyn til antal slots. Under hensyntagen til kapacitetsloftet udtrykt i antal internationale afgange i timen (syv) og under et konservativt hensyn til, at alle afgangsslots, der er tildelt luftfartsselskaberne (anslået til at udgøre halvdelen af de samlede tildelte slots, og den anden halvdel består af ankomstslots), er afsat til internationale flyvninger, vil Trondheims trængselsniveau ligge et godt stykke under 50 % i 2019 (IATA's sommersæson 2019: 45 %, IATA's vintersæson 2019/2020: 43 %).

([252]) Under hensyntagen til kapacitetsloftet i Trondheim lufthavn udtrykt i antal internationale afgange i timen (syv) og under et konservativt hensyn til, at alle afgangsslots, der er tildelt SAS (anslået til at udgøre halvdelen af de slots, der er tildelt selskabet, og den anden halvdel består af ankomstslots), er afsat til internationale flyvninger, vil SAS' gennemsnitlige slotandel ligge et godt stykke under 20 % i 2019 (IATA's sommersæson 2019: 19 %, IATA's vintersæson 2019/2020: 17 %). Dette illustrerer det stærke pres, som SAS var udsat for før covid-19-udbruddet i lufthavnen.

6.3.5.1.4.4. Vurdering af SAS' markedsposition i Stavanger lufthavn

(493) I Stavanger lufthavn oversteg SAS' markedsandele 40 % baseret på ugentlige afgange og udbudte sæder og nåede kun op på 50 % i én sæson og kun med hensyn til udbudte sæder (IATA's sommersæson 2019: 48 % baseret på ugentlige afgange og 50 % baseret på udbudte sæder IATA's vintersæson 2019/2020: 47 % baseret på ugentlige afgange og 48 % baseret på udbudte sæder

(494) Det gennemsnitlige trængselsniveau i lufthavnen før covid-19-udbruddet var imidlertid lavt (IATA's sommersæson 2019: 21 %, IATA's vintersæson 2019/2020: 22 %). Luftfartsselskaber, der var villige til at udvide eller indtræde i Stavanger lufthavn, stod derfor ikke over for væsentlige hindringer. SAS blev derfor ikke kun presset af konkurrenter, der allerede var aktive i Stavanger lufthavn (som tegnede sig for en samlet markedsandel på mindst 50 % i begge IATA-sæsoner), men også af truslen om disse konkurrenters ekspansion og nye konkurrenters adgang. De stærke pres, som SAS var udsat for, illustreres af SAS' meget begrænsede gennemsnitlige slotandel, som i gennemsnit nåede op på 10 % i IATA's sommersæson 2019 og 8 % i gennemsnit i IATA's vintersæson 2019/2020.

(495) Kommissionen bemærker desuden, at Stavanger lufthavn ifølge skøn fra Danmark og Sverige blev anvendt som base ikke kun af SAS (otte fly med base i både IATA's sommersæson 2019 og vintersæson 2019/2020), men også af Norwegian Air Shuttle (to fly med base i både IATA's sommersæson 2019 og vintersæson 2019/2020), Wideroe (ét fly med base i både IATA's sommersæson 2019 og vintersæson 2019/2020) og KLM (ét fly med base i både IATA's sommersæson 2019 og vintersæson 2019/2020).

(496) I lyset af ovenstående konkluderer Kommissionen, at SAS i forbindelse med denne afgørelse ikke har en stærk markedsposition på markedet for lufttransport af passagerer til og fra Stavanger lufthavn.

6.3.5.1.4.5. Vurdering af SAS' markedsposition i Tromsø lufthavn

(497) I Tromsø lufthavn nåede SAS' markedsandele kun op på 40 % baseret på udbudte sæder (IATA's sommersæson 2019: 49 %, IATA's vintersæson 2019/2020: 46 %). De var under 40 % baseret på ugentlige afgange (IATA's sommersæson 2019: 30 %, IATA's vintersæson 2019/2020: 28 %).

(498) Det gennemsnitlige trængselsniveau i lufthavnen før covid-19-udbruddet var under alle omstændigheder lavt (IATA's sommersæson 2019: 18 %, IATA's vintersæson 2019/2020: 20 %). Luftfartsselskaber, der var villige til at udvide eller indtræde i Tromsø lufthavn, stod derfor ikke over for væsentlige hindringer. SAS blev derfor ikke kun presset af konkurrenter, der allerede var aktive i Tromsø lufthavn (som tegnede sig for en samlet markedsandel på mindst 51 % i begge IATA-sæsoner), men også af truslen om disse konkurrenters ekspansion og nye konkurrenters adgang. De stærke pres, som SAS var udsat for, illustreres af SAS' meget begrænsede gennemsnitlige slotandel, som i gennemsnit nåede op på 5 % i IATA's sommersæson 2019 og 4 % i gennemsnit i IATA's vintersæson 2019/2020.

(499) Kommissionen bemærker desuden, at SAS ifølge Danmarks og Sveriges skøn ikke var det luftfartsselskab, der havde den største flåde med base i Tromsø lufthavn. Wideroe havde fire fly med base i både IATA's sommersæson 2019 og vintersæson 2019/2020), mens SAS havde to fly med base i lufthavnen i både IATA's sommersæson 2019 og vintersæson 2019/2020. Norwegian Air Shuttle drev også en base i lufthavnen (et fly med base i både IATA's sommersæson 2019 og vintersæson 2019/2020).

(500) I lyset af ovenstående konkluderer Kommissionen, at SAS i forbindelse med denne afgørelse ikke har en stærk markedsposition på markedet for lufttransport af passagerer til og fra Tromsø lufthavn.

6.3.5.1.4.6. Konklusion om markedsposition

(501) Da SAS ikke har en stærk markedsposition i nogen af de lufthavne, hvor SAS opererer, finder Kommissionen, at betingelserne for, at Danmark og Sverige skal foreslå yderligere foranstaltninger i henhold til punkt 72 i de midlertidige rammebestemmelser, ikke er opfyldt.

6.3.5.2. Overholdelse af andre betingelser i punkt 3.11.6 i de midlertidige rammebestemmelser

6.3.5.2.1. Punkt 71 i de midlertidige rammebestemmelser

(502) I henhold til punkt 71 i de midlertidige rammebestemmelser må modtageren af en covid-19-rekapitalisering ikke gennemføre aggressive forretningsmæssige udvidelser eller påtage sig uforholdsmæssigt store risici.

(503) I den forbindelse bemærker Kommissionen, at Danmark og Sverige gjorde foranstaltningen betinget af, at alle betingelserne i afsnit 3.11.6 i de midlertidige rammebestemmelser blev overholdt. Dette omfatter overholdelse af punkt 71. SAS må derfor ikke at gennemføre aggressive forretningsmæssige udvidelser eller påtage sig uforholdsmæssigt store risici (betragtning 111).

(504) Kommissionen vurderede desuden den forretningsplan, som SAS havde udarbejdet den 24. april 2020. Som anført i betragtning 41 forventedes der i forretningsplanen en forsigtig og gradvis tilbagevenden til trafikniveauet før covid-19 tidligst medio 2023 med en lang periode med opsving, der varede fra november 2020 til februar 2022. Disse prognoser var baseret på den antagelse, at regeringerne ikke ville anvende rejserestriktioner efter oktober 2020. Kommissionen bemærker, at på det tidspunkt, hvor SAS udarbejdede sin forretningsplan, var branchens prognoser mere optimistiske end de prognoser, som SAS anvendte. Den 27. april 2020 forventede Airports Council International Europe f.eks. i sit bløde scenarie, at passagertrafikken tidligst ville vende tilbage til niveauet før covid-19 i 2022 og til 90 % af disse niveauer senest i december 2021.

(505) I løbet af juli 2020 blev nogle af branchens prognoser revideret i lyset af det langsommere opsving, der blev registreret i maj og juni 2020, de vedvarende rejserestriktioner og den manglende sikkerhed med hensyn til udsigterne for covid-19-pandemien. Airport Council International Europe forventede derefter, at der ikke ville ske fuld genopretning før 2024, og det samme gjorde IATA i sin rapport af 28. juli 2020, om end disse fremskrivninger vedrørte den globale trafik ([253]).

(506) I den forbindelse forklarede Danmark og Sverige i deres anmeldelse, at SAS ved udgangen af juli 2020 besluttede ikke at revidere sine forretningsfremskrivninger, eftersom den trafik, der faktisk blev registreret mellem april og juni 2020, og selskabets driftsindtægter var bedre end forventet. Trafikindikatorerne viser også, at reservationsniveauerne var støt stigende i juli og august 2020 (betragtning 51). SAS forklarede endvidere, at selskabets kerneaktivitet var koncentreret om indenlandske og internationale kortdistanceflyvninger (navnlig i Skandinavien), som var ved at komme sig hurtigere end langdistanceflyvninger. Under alle omstændigheder var SAS' trafikfremskrivninger mere eller mindre i overensstemmelse med de opdaterede prognoser for industrien, idet der forventedes fuld genopretning mellem 2023 og 2024.

(507) Kommissionen bemærker endvidere, at SAS' forretningsplan, som det fremgår af afsnit 2.1.3.1, tydeligvis fokuserede på tilpasning af rettigheder (permanent personalenedskæring, reduktion af aktiviteter som f.eks. groundhandling osv.) og selskabets aktiviteter i årene 2020 og 2021 i stedet for at udvide eller påtage sig uforholdsmæssigt store risici.

(508) Endelig bemærker Kommissionen, at SAS er forpligtet til at overholde alle betingelserne i afsnit 3.11.6 i de midlertidige rammebestemmelser, navnlig forbuddet mod erhvervelse i punkt 74.

(509) Foranstaltningen er følgelig i overensstemmelse med punkt 71, litra, i de midlertidige rammebestemmelser.

6.3.5.2.2. Punkt 73 i de midlertidige rammebestemmelser

(510) Punkt 73 i de midlertidige rammebestemmelser lyder: »Modtagere af en covid-19-rekapitalisering må ikke reklamere med den til kommercielle formål«.

([253]) Det forventedes, at den indenlandske trafik og de internationale kortdistanceflyvninger ville blive genoprettet i 2023. Disse fremskrivninger blev revideret yderligere i slutningen af oktober 2020, efter at den anden bølge af covid-19-pandemien var blusset op.

(511) Ifølge foranstaltningen vil SAS og de selskaber, der kontrolleres af SAS, få forbud mod at anvende foranstaltningen til kommercielle reklameformål (betragtning 112).

(512) Foranstaltningen er derfor i overensstemmelse med punkt 73 i de midlertidige rammebestemmelser.

6.3.5.2.3. Punkt 74 og 75 i de midlertidige rammebestemmelser

(513) I punkt 74 i de midlertidige rammebestemmelser fastsættes det, at andre modtagere end SMV'er skal forhindres i at erhverve en andel på mere end 10 % i konkurrenter eller andre erhvervsdrivende i samme branche, herunder i forudgående og efterfølgende led, så længe mindst 75 % af covid-19-rekapitalisering ikke er blevet tilbagekøbt.

(514) Ifølge foranstaltningen vil SAS og alle de selskaber, der kontrolleres af SAS, være forpligtet til at overholde denne betingelse under hensyntagen til den eventuelle undtagelse, der er nævnt i punkt 75 i de midlertidige rammebestemmelser (betragtning 112).

(515) Foranstaltningen er derfor i overensstemmelse med punkt 74 og 75 i de midlertidige rammebestemmelser.

6.3.5.2.4. Punkt 76 i de midlertidige rammebestemmelser

(516) Kommissionen bemærker, at foranstaltningen vil kræve, at SAS overholder punkt 76 i de midlertidige rammebestemmelser for statsstøtte til virksomheder, der var i økonomiske vanskeligheder allerede den 31. december 2019 (betragtning 121).

(517) Foranstaltningen er derfor i overensstemmelse med punkt 76 i de midlertidige rammebestemmelser.

6.3.5.2.5. Punkt 77 i de midlertidige rammebestemmelser

(518) I punkt 77 i de midlertidige rammebestemmelser fastsættes det, at støttemodtagere ikke kan foretage betaling af udbytte eller ikkeobligatoriske kuponbetalinger til eller tilbagekøbe aktier fra andre end staten, så længe covid-19-rekapitaliseringerne ikke er tilbagekøbt fuldt ud.

(519) Danmark og Sverige gjorde foranstaltningen betinget af overholdelse af punkt 77 i de midlertidige rammebestemmelser, samtidig med at der blev fastsat en undtagelse fra forbuddet for støttemodtageren mod at foretage ikkeobligatoriske kuponbetalinger i forbindelse med de nye kommercielle hybride statsgældsbeviser, der var resultatet af konverteringen af eksisterende obligationer (betragtning 115). Danmark og Sverige forklarede i det væsentlige, at det var nødvendigt at tilsidesætte dette specifikke forbud for at få private kreditorer til at deltage i transaktionen (betragtning 115).

(520) Danmark og Sverige påberåbte sig med andre ord en (delvis) undtagelse fra punkt 77 i de midlertidige rammebestemmelser vedrørende betaling af ikkeobligatoriske kuponbetalinger i forbindelse med de nye kommercielle hybride statsgældsbeviser. En sådan (delvis) undtagelse er imidlertid ikke omhandlet i punkt 77 i de midlertidige rammebestemmelser.

(521) I denne forbindelse har Kommissionen indledningsvis henvist til den retspraksis, der er beskrevet i betragtning 396 og 397.

(522) Selv om ordlyden af punkt 77 i de midlertidige rammebestemmelser kræver et forbud mod ikkeobligatoriske kuponbetalinger som led i en rekapitaliseringsforanstaltning, skal det ikke desto mindre undersøges, om der i det foreliggende tilfælde forelå ekstraordinære omstændigheder, der begrunder en direkte anvendelse af artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF på de faktiske omstændigheder i den foreliggende sag og dermed en undtagelse til punkt 77 i de midlertidige rammebestemmelser for så vidt angår ikkeobligatoriske kuponbetalinger i forbindelse med de nye kommercielle hybride statsgældsbeviser.

(523) I den foreliggende sag er Kommissionen af den opfattelse, at foranstaltningen i) var en del af en lovgivningsmæssig ramme, der blev påvirket af de ekstraordinære omstændigheder forårsaget af covid-19-pandemien, og at ii) den havde særlige karakteristika, der var unikke for den, hvilket begrundede afkaldet på de ikkeobligatoriske kuponbetalinger i forbindelse med de nye kommercielle hybride statsgældsbeviser.

Den lovgivningsmæssige ramme blev påvirket af ekstraordinære omstændigheder forårsaget af covid-19-pandemien

(524) For det første krævede de usædvanlige omstændigheders økonomiske virkninger øjeblikkelig handling fra såvel medlemsstaterne som Unionen. Med henblik herpå vedtog Kommissionen de midlertidige rammebestemmelser den 19. marts 2020, dvs. få dage efter, at medlemsstaterne havde vedtaget de første nedlukningsforanstaltninger, for at gøre det muligt for disse stater at handle med den uopsættelighed, som situationen krævede. Ud fra dette synspunkt fastsatte Kommissionen i de midlertidige rammebestemmelser de betingelser, som midlertidige statsstøtteforanstaltninger skulle opfylde for at blive betragtet som forenelige med det indre marked på grundlag af artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF, og godkendte dem meget hurtigt, efter at den pågældende medlemsstat havde anmeldt dem. Henset til de ekstremt presserende omstændigheder i forbindelse med vedtagelsen af disse rammebestemmelser kunne rammebestemmelserne ikke forudse alle de foranstaltninger, som medlemsstaterne kunne vedtage til fordel for de økonomiske aktører, der var berørt af den krise, som covid-19-pandemien forårsagede.

(525) Ryanairs bemærkning vedrørende punkt 77 i de midlertidige rammebestemmelser (betragtning 203) ændrer ikke denne konklusion. Det forhold, at de midlertidige rammebestemmelser allerede tager hensyn til covid-19-pandemien, betyder ikke, at de på det tidspunkt, hvor de blev vedtaget, kunne forudse alle de foranstaltninger, som medlemsstaterne måtte vedtage over for økonomiske aktører, der er berørt af krisen forårsaget af covid-19-pandemien. Som anført i betragtning 525 vedtog Kommissionen de midlertidige rammebestemmelser inden for en meget kort periode efter de første nedlukningsforanstaltninger som følge af covid-19-pandemien. Dette instrument var et begrænset instrument i konstant udvikling, hvilket fremgår af flere ændringer, som Kommissionen foretog i perioden mellem datoen for dens vedtagelse og datoen for foranstaltningens tildeling. Det er denne ekstraordinære kontekst, som Kommissionen tager hensyn til, når den i den foreliggende sag vurderer muligheden for at fravige de midlertidige rammebestemmelser.

Foranstaltningen havde særlige karakteristika, der var unikke for den

(526) Med hensyn til de særlige karakteristika, der var knyttet til foranstaltningen, skal det erindres, at der i punkt 77 i de midlertidige rammebestemmelser fastsættes et forenelighedskrav, som har til formål at forhindre eksisterende private investorer og kreditorer i at modtage statsstøtte gennem skønsmæssige handlinger iværksat af støttemodtageren (f.eks. udbytteerklæring, tilbagekøb af aktier eller betaling af ikkeobligatorisk kuponrente). I denne henseende bidrager punkt 77 i de midlertidige rammebestemmelser til at minimere den nødvendige støtte ved at reducere støttemodtagerens udgående pengestrømme og dermed begrænse støttens størrelse til, hvad der er strengt nødvendigt for at genoprette støttemodtagerens kapitalstruktur og sikre dens levedygtighed.

(527) Kommissionen mener i dette tilfælde, at foranstaltningen havde karakteristika, der var unikke for den, af følgende seks grunde.

(528) Kommissionen minder for det første om, at rekapitaliseringen af SAS indebar en betydelig deltagelse af private investorer, som tilførte SAS op til 3,75 mia. SEK i privat kapital. Alene konverteringen af obligationerne beløb sig til 2,25 mia. SEK, dvs. mere end 15 % af den samlede rekapitalisering af SAS. Denne konvertering udgjorde derfor en væsentlig del af finansieringen af rekapitaliseringen af SAS.

(529) For det andet bemærker Kommissionen, at SAS' mulighed for at foretage ikkeobligatoriske kuponbetalinger i forbindelse med de nye kommercielle hybride statsgældsbeviser, der var resultatet af konverteringen af obligationerne, var et afgørende punkt i forhandlingerne med visse obligationsindehavere og mere generelt et centralt krav, for at alle obligationsindehaverne ville acceptere konverteringen af obligationerne (betragtning 115). I modsætning til, hvad Ryanair har anført (betragtning 205), er denne erklæring ikke i sig selv selvmodsigende: SAS forhandlede direkte med visse obligationsindehavere, der repræsenterer alle de involverede obligationsindehaveres interesser, og ikke med hver enkelt obligationsindehaver. Efter indgåelsen af aftalen havde alle obligationsindehaverne mulighed for at stemme på en generalforsamling for at godkende eller ikke godkende den foreslåede rekapitalisering, således som det fremgår af den pressemeddelelse, som SAS udsendte den 7. august 2020 ([254]). Hvis tilsidesættelsen af forbuddet mod ikkeobligatoriske kuponbetalinger var afgørende for de obligationsindehavere, der forhandlede med SAS, kunne Danmark og Sverige derfor med rimelighed forvente, at det også ville være et centralt krav for alle obligationsindehavere.

([254]) Se SAS' pressemeddelelse af 7.8.2020 (tilgået november 2023).

(530) For det tredje skal det bemærkes, at obligationsindehaverne allerede havde afvist et første forslag i rekapitaliseringsplanen, da de ikke oprindeligt nåede til enighed om vilkårene og betingelserne for konverteringen af obligationerne (betragtning 83). Det var vigtigt for SAS og for Danmark og Sverige at sikre, at forhandlingerne ikke igen slog fejl med hensyn til forhold, der var afgørende for disse obligationsindehavere. I denne henseende er Ryanairs argument (betragtning 206) om, at obligationsindehaverne allerede havde tilstrækkelige incitamenter til at investere på grund af den betydelige støtte fra Danmark og Sverige, åbenbart ugrundet, da disse obligationsindehavere allerede i første omgang havde afvist at deltage i transaktionen.

(531) For det fjerde bemærker Kommissionen, at konverteringen af obligationerne til nye kommercielle statsgældsbeviser ikke begunstigede de obligationsindehavere, der deltog i rekapitaliseringen af SAS. Som anført i betragtning 119 faldt værdien af disse obligationsindehaveres oprindelige investering i obligationerne tværtimod som følge af konverteringen til de nye kommercielle hybride statsgældsbeviser. Obligationsindehaverne havde med andre ord ret til et højere investeringsafkast, hvis de havde bevaret obligationerne i forhold til at acceptere, at de blev konverteret til nye kommercielle hybride statsgældsbeviser. Konverteringen fandt derfor sted på bekostning af disse obligationsindehavere, som således delte byrden i forbindelse med rekapitaliseringen af SAS med Danmark og Sverige.

(532) For det femte bemærker Kommissionen, at Danmark og Sverige forventede, at konverteringen af de eksisterende obligationer til nye private hybridinstrumenter ville have tre positive virkninger for SAS, Danmark og Sverige, nemlig at i) det ville forbedre SAS' kapitalstruktur, likviditetsposition og nøgletal (betragtning 116), ii) det ville reducere den samlede krævede statsstøtte (betragtning 117), og iii) det ville lette og sikre et bedre afkast til Danmark og Sverige (betragtning 118).

(533) Ryanair bekræfter i denne forbindelse, at forbuddet mod ikkeobligatoriske kuponbetalinger i punkt 77 i de midlertidige rammebestemmelser har til formål at forhindre modtageren af rekapitaliseringsstøtte i at forhandle med sine private kreditorer og dermed at reducere det nødvendige støttebeløb (betragtning 206). Dette er dog ikke korrekt. Det er, som anført i betragtning 527, korrekt, at forbuddet mod ikkeobligatoriske kuponbetalinger har til formål at undgå, at udgående pengestrømme fra støttemodtageren, og dermed at reducere støttebeløbet, men punkt 77 i de midlertidige rammebestemmelser forhindrer ikke modtageren af rekapitaliseringsstøtte i at forhandle med private kreditorer (f.eks. obligationsindehavere) om, på hvilke betingelser disse kreditorer vil løbe risikoen ved at indskyde ny privat kapital sammen med en medlemsstat for at genoprette støttemodtagerens kapitalstruktur og sikre dens levedygtighed. Under alle omstændigheder ændrer Ryanairs bekræftelse ikke konklusionen om, at der uden tilsidesættelse af forbuddet mod ikkeobligatoriske kuponbetalinger i forbindelse med nye kommercielle hybride statsgældsbeviser var en høj risiko for, at de private investorer ikke ville have indvilliget i at deltage i rekapitaliseringen af SAS.

(534) På samme måde er Ryanairs bemærkning om, at Kommissionen fejlagtigt antog, at SAS uden byrdefordelingen ville have modtaget mere støtte (betragtning 207), ikke relevant. Som det påvises i afsnit 6.3.3, er foranstaltningen i overensstemmelse med punkt 54 i de midlertidige rammebestemmelser. Kommissionen nåede frem til denne konklusion ud fra den forudsætning, at Danmark og Sverige kunne bidrage med op til 14,25 mia. SEK til rekapitaliseringen af SAS, i) uden privat kapital og ii) på trods af, at den støtte, der i sidste ende blev ydet, var på 9,54 mia. SEK (betragtning 342). Danmark og Sverige kunne derfor have udfyldt det hul, som obligationsindehaverne havde efterladt, med 2,25 mia. SEK, hvis sidstnævnte havde besluttet ikke at deltage i transaktionen. Kommissionen kan ikke udelukke, at Danmark og Sverige ville have ydet mere støtte uden byrdefordeling. Dette ville have ført til et resultat, der er i strid med formålet med de midlertidige rammebestemmelser og artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF, som kræver, at støtten begrænses til, hvad der er nødvendigt for at nå de mål, der forfølges med disse rammebestemmelser.

(535) For det sjette og endelig bemærker Kommissionen, at de midlertidige rammebestemmelser ikke pålægger krav om byrdefordeling for så vidt angår foreneligheden af statsstøtte i form af rekapitalisering. Byrdefordelingen i henhold til foranstaltningen er i dette tilfælde resultatet af SAS' bestræbelser på at finde alternativ finansiering på markedet til overkommelige vilkår for at minimere det tildelte statsstøttebeløb efter anmodning fra Danmark og Sverige (betragtning 84).

(536) Kommissionen afviser Ryanairs argument om, at punkt 77 i de midlertidige rammebestemmelser allerede indebærer en byrdefordeling (betragtning 208). Punkt 77 i de midlertidige rammebestemmelser kræver ikke, at private kreditorer eller andre private interessenter deltager i rekapitaliseringen af støttemodtageren eller gør det for deres regning.

(537) Det følger af ovenstående, at tilsidesættelsen af forbuddet mod ikkeobligatoriske kuponbetalinger i forbindelse med de nye kommercielle hybride statsgældsbeviser i det foreliggende tilfælde udgjorde et afgørende element for private obligationsindehaveres deltagelse i rekapitaliseringen af SAS, som i betydeligt omfang bidrog til denne rekapitalisering. Forhandlingerne mellem SAS og disse obligationsindehavere var usikre, da sidstnævnte allerede havde afvist en første rekapitaliseringsplan for SAS. Disse obligationsindehavere havde frivilligt accepteret (dvs. uden at være pålagt det efter de midlertidige rammebestemmelser eller andre regler) at lide tab på deres investeringer som følge af konverteringen af obligationerne til nye kommercielle hybride statsgældsbeviser, mens denne konvertering havde en positiv indvirkning på SAS' finansielle situation og gav Danmark og Sverige mulighed for at begrænse det statsstøttebeløb, der var nødvendigt for at imødekomme selskabets likviditets- og egenkapitalbehov.

(538) Kommissionen er derfor af den opfattelse, at et krav om et forbud mod ikkeobligatoriske kuponbetalinger (som skal betales i forbindelse med de nye kommercielle hybride statsgældsbeviser) med sandsynlighed ville have afskrækket obligationsindehaverne fra at deltage i SAS' rekapitaliseringsplaner, hvilket igen ville have ført til en forøgelse af den statsstøtte, der skulle tilføres selskabets kapitalstruktur. Under disse omstændigheder ville en fastholdelse af dette forbud være i strid med formålet med de midlertidige rammebestemmelser og artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF, der som tidligere nævnt kræver, at støtten begrænses til, hvad der er nødvendigt for at nå de mål, der forfølges med disse rammebestemmelser.

(539) Eftersom den omhandlede foranstaltning var udtænkt med henblik på at reducere støttens størrelse mest muligt, var det — for at sikre et betydeligt bidrag fra de private investorer — nødvendigt, disse investorer fik sikkerhed for at modtage betaling i forbindelse med de nye kommercielle hybride statsgældsbeviser. Dette var så meget desto mere relevant, eftersom de usædvanlige omstændigheder i forbindelse med covid-19-pandemien havde den uundgåelige følge, at investeringsklimaet i luftfartssektoren forværredes. Danmark og Sverige kunne derfor ikke med rimelighed forvente en betydelig deltagelse af private investorer uden at indføre incitamenter.

(540) Kommissionen mener derfor, at det er berettiget at tilsidesætte forbuddet mod ikkeobligatoriske kuponbetalinger i forbindelse med de nye kommercielle hybride statsgældsbeviser — og dermed fravige kravet i punkt 77 i de midlertidige rammebestemmelser — i den foreliggende sag i lyset af sagens ekstraordinære omstændigheder og foranstaltningens særlige karakteristika.

6.3.5.2.6. Punkt 78 i de midlertidige rammebestemmelser

(541) Punkt 78 i de midlertidige rammebestemmelser lyder: »Så længe mindst 75 % af covid-19-rekapitaliseringerne ikke er tilbagekøbt, må aflønningen af de enkelte medlemmer af støttemodtagerens ledelse ikke overstige den faste del af disses vederlag pr. 31. december 2019. For personer, der bliver medlemmer af ledelsen under eller efter rekapitaliseringen, er den gældende grænse det laveste faste vederlag for et medlem af ledelsen pr. 31. december 2019. Bonusser, andre variable eller tilsvarende lønelementer må under ingen omstændigheder udbetales«.

(542) Kommissionen bemærker, at foranstaltningen indeholder forbuddet i punkt 78 i de midlertidige rammebestemmelser (betragtning 113).

(543) Foranstaltningen er derfor i overensstemmelse med punkt 78 i de midlertidige rammebestemmelser.

6.3.5.3. Konklusion om overholdelse af betingelserne for ledelse og forebyggelse af urimelige konkurrencefordrejninger

(544) I lyset af ovenstående konkluderer Kommissionen, at foranstaltningen opfylder alle betingelserne i afsnit 3.11.6 i de midlertidige rammebestemmelser vedrørende ledelse og forebyggelse af urimelige konkurrencefordrejninger. Selv om foranstaltningen fraviger punkt 77 i de midlertidige rammebestemmelser, finder Kommissionen, at en sådan undtagelse i dette specifikke tilfælde er berettiget af de grunde, der er beskrevet i afsnit 6.3.5.2.5.

6.3.6. *Statens exitstrategi vedrørende kapitalinteressen hidrørende fra rekapitaliseringen og indberetningsforpligtelser*

(545) I punkt 79 i de midlertidige rammebestemmelser fastsættes det, at »[a]ndre støttemodtagere end SMV'er, der har modtaget en covid-19-kapitaltilførsel, som på tilførselstidspunktet udgjorde mere end 25 % af egenkapitalen, skal fremlægge en troværdig exitstrategi vedrørende medlemsstatens kapitalinteresse, medmindre statens kapitaltilførsel nedbringes til under 25 % af egenkapitalen inden for 12 måneder fra datoen for tildeling af støtten« ([255]). I henhold til punkt 80 i de midlertidige rammebestemmelser skal exitstrategien indeholde støttemodtagerens plan for videreførelsen af aktiviteterne og anvendelsen af de midler, som staten har investeret, herunder en tilbetalingsplan og de foranstaltninger, som støttemodtageren og staten vil træffe for at overholde tilbagebetalingsplanen.

(546) SAS er en stor virksomhed, der ville modtage en rekapitalisering på mere end 25 % på tilførselstidspunktet. Danmark og Sverige fremlagde derfor en forretningsplan udarbejdet af SAS med henblik på inden regnskabsåret 2025 at tilbagekøbe de instrumenter, som Danmark og Sverige havde stillet til rådighed (betragtning 125). Danmark og Sverige forklarede, at SAS havde til hensigt at anvende både positive frie pengestrømme fra virksomheden og provenuet fra emissioner på kapitalmarkedet (herunder gæld og egenkapital) til at tilbagekøbe statsstøtteinstrumenterne ([256]). Danmark og Sverige forklarede desuden også, at de så hurtigt som muligt og efter den finansielle stabilisering af SAS ville betragte et salg til private tredjeparter som en sandsynlig exitstrategi, navnlig for de covid-19-aktier, der blev tegnet i forbindelse med rekapitaliseringen. Under alle omstændigheder forpligtede Danmark og Sverige sig til under foranstaltningen at modtage og godkende en troværdig exitstrategi senest 12 måneder efter tildelingen af støtten, medmindre statens indgreb inden for denne frist ville blive reduceret til under 25 % af egenkapitalen (betragtning 126).

(547) Kommissionen konkluderer derfor, at betingelserne i punkt 79 og 80 i de midlertidige rammebestemmelser er opfyldt.

(548) Danmark og Sverige bekræftede endvidere, at SAS ville rapportere til Danmark og Sverige om fremskridtene med gennemførelsen af tilbagebetalingsplanen i overensstemmelse med punkt 82 i de midlertidige rammebestemmelser (betragtning 130). SAS, Danmark og Sverige bekræftede, at de ville overholde offentliggørelses- og indberetningsforpligtelserne i henholdsvis punkt 83 og 84 i de midlertidige rammebestemmelser (se betragtning 130).

(549) Endelig har Danmark og Sverige i overensstemmelse med punkt 85 i de midlertidige rammebestemmelser forpligtet sig til at forelægge en omstruktureringsplan, hvis deres egenkapitaltilførsel ikke er nedbragt til under 15 % af støttemodtagerens egenkapital ([257]) senest seks år efter tildelingen af foranstaltningen (se betragtning 130). Foranstaltningen er derfor i overensstemmelse med punkt 85 i de midlertidige rammebestemmelser.

(550) Kommissionen bemærker, at Ryanair anfægter den varighed på seks år, der er fastsat i punkt 85 i de midlertidige rammebestemmelser (betragtning 209). Et sådant »lempeligt« krav tilskynder ikke statens udtræden og er i strid med proportionalitetsprincippet og punkt 45 i de midlertidige rammebestemmelser. Ryanair angiver imidlertid ikke, hvilken varighed der ville være passende.

(551) Kommissionen bemærker, at kravet om en omstruktureringsplan ikke har til formål at fungere som et incitament for en medlemsstat til at trække sig ud af den kapitalandel, der er erhvervet gennem en covid-19-rekapitalisering. Sådanne incitamenter er allerede anført i afsnit 3.11.5 i de midlertidige rammebestemmelser, og det er først efter denne seksårige periode, at det vil blive klart, at de forskellige incitamentsmekanismer ikke har givet det forventede resultat, og at en omstruktureringsplan derfor skal anmeldes. En sådan varighed er også helt i overensstemmelse med de forskellige mekanismer, der er indført ved de midlertidige rammebestemmelser for at tilskynde til og fremskynde statens udtræden af den pågældende støttemodtagers egenkapital, hvoraf nogle er spredt over en tilsvarende periode.

([255]) I overensstemmelse med fodnote 66 i de midlertidige rammebestemmelser bør hybride instrumenter, der ydes af staten, medregnes som egenkapital.

([256]) Gældsfinansiering kan omfatte både sikrede og usikrede instrumenter: i) usikrede obligationer, herunder hybride obligationer, egenveksler, gældsbreve samt syndikerede lån, ii) sikrede instrumenter som f.eks. Japanese Operating Leases, flyfinansiering og potentielt salgs- og tilbageleasinginstrumenter. Beslutningen om finansieringsinstrumentet træffes af SAS på grundlag af bl.a. følgende faktorer: det pågældende instruments fordel med hensyn til finansieringsvilkår/-omkostninger, markedsstørrelse og tilgængelig volumen for SAS, SAS' faktiske kreditvurdering og forventet vurdering/migration.

([257]) I overensstemmelse med fodnote 66 i de midlertidige rammebestemmelser bør hybride instrumenter, der ydes af staten, medregnes som egenkapital.

(552) Det er derfor på ingen måde i strid med proportionalitetsprincippet, når det i punkt 85 i de midlertidige rammebestemmelser fastsættes, at en sådan omstruktureringsplan kun skal forelægges, hvis den danske og den svenske indgriben efter seks år ikke er blevet nedbragt til under 15 % af SAS' egenkapital.

(553) I øvrigt er analogien med bankmeddelelsen uhensigtsmæssig, fordi denne krise, som anført heri, i det mindste delvist skyldtes de overdrevne risici, som visse finansielle institutioner havde påtaget sig, i modsætning til covid-19-pandemien, som er en sundhedskrise. Det kan derfor ikke kræves, at de foranstaltninger, som Kommissionen har indført for at afhjælpe konsekvenserne af covid-19-krisen, er af samme art som dem, der blev anvendt mod den finansielle krise.

(554) Ryanairs bemærkning baseret på punkt 45 i de midlertidige rammebestemmelser må endvidere forkastes. Selv om dette punkt kræver, at rekapitaliseringsforanstaltningerne underlægges strenge betingelser for at begrænse konkurrencefordrejninger, forklares det, at disse betingelser vedrører statens indtræden i, afkast af og udtræden af egenkapitalen i de pågældende virksomheder, ledelsesbestemmelser og passende foranstaltninger til begrænsning af konkurrencefordrejninger. Dette er klart en henvisning til betingelserne i afsnit 3.11.2-3.11.7 i de midlertidige rammebestemmelser.

(555) Kommissionen konkluderer derfor, at foranstaltningen opfylder alle kravene i afsnit 3.11.7 i de midlertidige rammebestemmelser.

6.3.7. **Afsnit 4 i de midlertidige rammebestemmelser**

(556) Danmark og Sverige bekræftede, at de ville overholde overvågnings- og indberetningsforpligtelserne i afsnit 4 i de midlertidige rammebestemmelser (betragtning 129 og 130).

6.3.8. **Foranstaltningens forenelighed med andre bestemmelser i EU-retten**

(557) Ryanair fremførte i sine bemærkninger, at foranstaltningen er i strid med flere bestemmelser i TEUF, særlig artikel 18, 49 og 56, samt artikel 15 i forordning (EF) nr. 1008/2008 (betragtning 166). Ryanair henviser også til en tilsidesættelse af det almindelige EU-retlige princip om forbud mod forskelsbehandling (betragtning 167).

(558) Ryanair har i denne forbindelse med rette anført, at statsstøtte, der som sådan eller på grund af visse af dens bestemmelser er i strid med EU-retlige bestemmelser eller generelle principper, ikke kan erklæres forenelig med det indre marked ([258]).

(559) Med hensyn til Ryanairs påstand om, at foranstaltningen er i strid med artikel 18 TEUF, bemærker Kommissionen imidlertid, at denne bestemmelse i stk. 1 fastslår, at »[i]nden for traktaternes anvendelsesområde og med forbehold af disses særlige bestemmelser er al forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet, forbudt«. Artikel 18 TEUF kan kun anvendes selvstændigt på forhold omfattet af EU-retten, for hvilke traktaten ikke indeholder særlige bestemmelser om forbud mod forskelsbehandling. Artikel 107, stk. 2 og 3, TEUF fastsætter undtagelser til princippet i artikel 107, stk. 1, TEUF om, at statsstøtte er uforenelig med det indre marked, og tillader herved forskellig behandling af virksomheder på betingelse af, at de i disse undtagelser fastsatte krav er opfyldt. Ifølge Domstolen skal disse undtagelser anses for »særlige bestemmelser«, der er fastsat i traktaterne, som omhandlet i artikel 18, stk. 1, TEUF ([259]).

([258]) Dom af 31.1.2023, Kommissionen mod Braesch m.fl., C-284/21 P, ECLI:EU:C:2023:58, præmis 96, og af 28.9.2023, Ryanair mod Kommissionen, C-320/21 P, ECLI:EU:C:2023:712, præmis 109.

([259]) Dom af 28.9.2023, Ryanair mod Kommissionen, C-320/21 P, ECLI:EU:C:2023:712, præmis 111.

(560) Det følger heraf, at det i den foreliggende sag alene skal undersøges, om den forskelsbehandling, som foranstaltningen medfører, er tilladt i henhold til artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF. Kommissionen vurderede således, om foranstaltningen var i overensstemmelse med artikel 107, stk. 3, litra b), i TEUF som fortolket i de midlertidige rammebestemmelser. Kommissionen har konkluderet, at foranstaltningen er i overensstemmelse med disse krav, dvs. at den ydes med henblik på et mål, der er anerkendt heri, og inden for grænserne af, hvad der er nødvendigt og forholdsmæssigt for at nå dette mål ([260]). Det er derfor ikke nødvendigt at vurdere en eventuel tilsidesættelse af artikel 18 TEUF. Ryanair har under alle omstændigheder ikke redegjort for grundene til, at artikel 18 TEUF i den foreliggende sag skulle være tilsidesat.

(561) Med hensyn til artikel 49 og 56 TEUF og artikel 15 i forordning (EF) nr. 1008/2008 beskytter disse bestemmelser henholdsvis den frie udveksling af tjenesteydelser i det indre marked og den frie udveksling af lufttransporttjenester i det indre marked. Kommissionen bemærker, at artikel 56 TEUF ikke finder anvendelse på transportsektoren i henhold til artikel 58 TEUF. Foranstaltningen kan derfor ikke være i strid med denne bestemmelse. Med hensyn til artikel 15 i forordning (EF) nr. 1008/2008 hævder Ryanair, at Danmark og Sverige ved kun at forbeholde foranstaltningen for SAS til skade for alle luftfartsselskaber, der var lige så hårdt ramt af covid-19-pandemien, modvirkede den frie udveksling af tjenesteydelser samt etableringsfriheden for disse luftfartsselskaber, herunder Ryanairs (betragtning 170). Ryanair hævder i det væsentlige, at valget af den begunstigede begrænser den frie udveksling af tjenesteydelser og etableringsfriheden.

(562) Kommissionen bemærker i denne forbindelse, at en støtteforanstaltnings restriktive virkninger for den frie udveksling af tjenesteydelser eller etableringsfriheden ifølge fast retspraksis ikke udgør en restriktion, der er forbudt ved traktaten, for så vidt som der kan være tale om en iboende virkning ved selve statsstøttens art, såsom den selektive karakter ([261]).

(563) Det følger af samme retspraksis, at når en støttes gennemførelsesforanstaltninger er så uløseligt forbundet med støttens formål, at det ikke er muligt at bedømme dem isoleret, skal deres virkning på støttens forenelighed eller uforenelighed i sin helhed med det indre marked nødvendigvis bedømmes gennem den procedure, der er fastsat i artikel 108 TEUF ([262]).

(564) I denne henseende fastslog Domstolen, at virkningen af valget af en virksomhed som begunstiget af en foranstaltning på det indre marked under disse omstændigheder ikke kan gøres til genstand for en efterprøvelse, der er særskilt i forhold til efterprøvelsen af, om støtteforanstaltningen som helhed er forenelig med det indre marked, ved den procedure, der er fastsat i artikel 108 TEUF. Det fremgår af Ryanairs bemærkninger, at Ryanair deler denne opfattelse, idet selskabet har gjort gældende, at Kommissionen bør forbyde foranstaltningen inden for rammerne af den procedure, der er fastsat i artikel 108, stk. 3, TEUF, men med den begrundelse, at den angiveligt tilsidesætter artikel 15 i forordning (EF) nr. 1008/2008 og artikel 49 TEUF.

(565) Som det imidlertid fremgår af retspraksis i betragtning 563, udgør de restriktive virkninger, som en statsstøtte kan have på den frie udveksling af tjenesteydelser eller etableringsfriheden, ikke en restriktion, der er forbudt i henhold til traktaten, da den kan være uløseligt forbundet med selve karakteren af statsstøtte, såsom dens selektive karakter. I dette tilfælde har Kommissionen ikke identificeret noget element, der viser, at foranstaltningen, og mere specifikt valget af SAS som den eneste modtager af foranstaltningen, havde restriktive virkninger, der gik ud over dem, der er forbundet med statsstøtte ydet i overensstemmelse med kravene i artikel 107, stk. 3, litra b), i TEUF. De interesserede parter har heller ikke fremlagt sådanne beviser.

([260]) For så vidt angår en eventuel tilsidesættelse af det generelle princip om forbud mod forskelsbehandling finder Kommissionen, at en sådan forskelsbehandling, selv hvis det antages, at SAS og andre luftfartsselskaber befinder sig i en sammenlignelig situation i lyset af foranstaltningens formål, under alle omstændigheder vil være berettiget, eftersom foranstaltningen er nødvendig for at nå det mål, der er angivet i betragtning 17, som det fremgår af afsnit 6.3.1 (og navnlig tilstedeværelsen af en fælles interesse i at intervenere specifikt til fordel for SAS af de grunde, der er anført i afsnit 6.3.1.2). og står i et rimeligt forhold til dette mål, jf. afsnit 6.3.3 (støttens proportionalitet), 6.3.4 (statens afkast og udtræden), 6.3.5 (bestemmelser vedrørende ledelse og forebyggelse af urimelige konkurrencefordrejninger) og 6.3.6 (statens exitstrategi), idet den ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå foranstaltningens mål.

([261]) Dom af 28.9.2023, Ryanair mod Kommissionen, C-320/21 P, ECLI:EU:C:2023:712, præmis 132.

([262]) Dom af 28.9.2023, Ryanair mod Kommissionen, C-320/21 P, ECLI:EU:C:2023:712, præmis 133. Se i denne retning også dom af 22.3.1977, Iannelli & Volpi, 74/76, ECLI:EU:C:1977:51, præmis 14, og af 31.1.2023, Kommissionen mod Braesch m.fl., ECLI:C-284/21 P, ECLI:EU:C:2023:58, præmis 97.

(566) Foranstaltningen er derfor ikke i strid med artikel 49 TEUF og artikel 15 i forordning (EF) nr. 1008/2008.

(567) Det følger heraf, at foranstaltningen i lyset af ovenstående ikke er i strid med nogen af de EU-retlige bestemmelser, som Ryanair har anført i sine bemærkninger.

7. **KONKLUSION**

(568) Kommissionen finder, at Sverige og Danmark ulovligt har gennemført foranstaltningen i strid med artikel 108, stk. 3, TEUF. Kommissionen finder imidlertid, at foranstaltningen er forenelig med artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF på den betingelse, at Danmark og Sverige gennemfører den mekanisme, der er beskrevet i betragtning 148 i overensstemmelse med punkt 61 og 62 i de midlertidige rammebestemmelser, senest to måneder efter meddelelsen af denne afgørelse til disse medlemsstater —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

Den støtte på 9,54 mia. SEK, som Kongeriget Danmark og Kongeriget Sverige har ydet og gennemført til fordel for Scandinavian Airlines System AB, er forenelig med det indre marked på de betingelser, der er fastsat i artikel 2.

Artikel 2

Foreneligheden af den i artikel 1 omhandlede støtte er betinget af, at Kongeriget Danmark og Kongeriget Sverige med henblik på at opfylde betingelserne i punkt 61 og 62 i de midlertidige rammebestemmelser kræver, at Scandinavian Airlines System AB udsteder yderligere kapitalværdipapirer til Kongeriget Danmark og Kongeriget Sverige, som forhøjer disse medlemsstaters afkast af de covid-19-aktier, som de hver især har erhvervet med den i artikel 1 omhandlede støtte gennem tegning af nye stamaktier i Scandinavian Airlines System AB.

Udstedelsen af de instrumenter, der er nævnt i stk. 1, finder sted efter fire år (hvis Kongeriget Danmark og/eller Kongeriget Sverige ikke har solgt mindst 40 % af de covid-19-aktier, de har erhvervet) og seks år (hvis Kongeriget Danmark og/eller Kongeriget Sverige ikke har solgt deres covid-19-aktier fuldt ud) efter datoen for tildelingen af den støtte, der er omhandlet i artikel 1.

Med henblik på udstedelsen af de i stk. 1 omhandlede instrumenter vil Scandinavian Airlines System AB enten i) ændre vilkårene for de hybride statsgældsbeviser, som selskabet har udstedt til Kongeriget Danmark og Kongeriget Sverige, med henblik på at forhøje det beløb, der skal betales i henhold hertil, eller ii) udstede et nyt instrument til Kongeriget Danmark og Kongeriget Sverige på samme vilkår og betingelser som de hybride statsgældsbeviser, som selskabet har udstedt til Kongeriget Danmark og Kongeriget Sverige.

Forhøjelsen af afkastet af de instrumenter, der er nævnt i stk. 1, svarer til en forhøjelse på 10 % af det beløb, der fremkommer ved at multiplicere antallet af aktier i Scandinavian Airlines System AB, som henholdsvis Kongeriget Danmark og Kongeriget Sverige ejer, og som endnu ikke er solgt inden de i stk. 2 nævnte datoer, og som overstiger det antal aktier, som disse medlemsstater hver især ejede i denne virksomhed inden tildelingen af den i stk. 1 omhandlede støtte, med det højeste af i) 1,16 SEK eller ii) den volumenvægtede gennemsnitskurs, der blev betalt for aktierne i Scandinavian Airlines System AB på Nasdaq Stockholm i en periode på 20 handelsdage umiddelbart forud for den femte handelsdag inden aktiveringen af step up-mekanismen på det tidspunkt, der er anført i stk. 2. Den yderligere hovedstol, der følger af denne beregning, justeres for at tage højde for de forventede fremtidige pengestrømme i forbindelse med denne supplerende nominelle værdi af kapitalværdipapirerne, diskonteret til en passende markedsrente, der afspejler deres vilkår og betingelser, og udstederens risiko på det tidspunkt, der er anført i stk. 2

Artikel 3

Kongeriget Danmark og Kongeriget Sverige underretter senest to måneder efter meddelelsen af denne afgørelse Kommissionen om, hvilke foranstaltninger der er truffet for at opfylde betingelserne i artikel 2.

Artikel 4

Denne afgørelse er rettet til Kongeriget Danmark og Kongeriget Sverige.

Udfærdiget i Bruxelles, den 29. november 2023.

På Kommissionens vegne
Didier REYNDERS
Medlem af Kommissionen